

## **LUONNOS 26.10.2025**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain, saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 3 ja 9 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 27 b ja 27 f §:n muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia, saariston kehityksen edistämisestä annettua lakia ja toimeentulotuesta annettua lakia.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määräytymisperusteita tarkistettaisiin vastaamaan paremmin kunnan nykyisiä valtionosuustehtäviä. Laskennalliset kustannukset perustuisivat pääosin ikäluokittaisiin kustannuksiin, joiden painoarvoa laskennallisista kustannuksista kasvatettaisiin nykyisestä. Muut laskennalliset kustannukset määräytyisivät työttömien määrän, kaksikielisuuden, ulkomaalaistaustaisuuden ja syrjäisyyden mukaan. Nykyisistä laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista poistettaisiin työttömyysaste sekä asukastiheys- ja koulutustaustakerroin. Vieraskielisyys määräytymisperusteena korvattaisiin ulkomaalaistaustaisuudella ja sen laskentatapaa muutettaisiin.

Saaristoisuus siirrettäisiin laskennallisista kustannuksista lisäosan määräytymisperusteeksi. Muita valtionosuuden lisäosia olisivat saamen kotiseutualueen kunnan lisäosa, asukasmäärän kasvun ja vähenemisen lisäosat sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa. Lisäosista poistettaisiin työpaikkaomavaraisuuden ja syrjäisyyden lisäosat. Saaristoisuuden lisäosan ja asukasmäärän kasvun lisäosan laskentatapaa muutettaisiin ja asukasmäärän kasvun lisäosan perusteella myönnettävän valtionosuuden määrää kasvatettaisiin huomattavasti nykyisestä. Asukasmäärän vähenemisen lisäosa olisi uusi.

Valtionosuusjärjestelmää selkeytettäisiin poistamalla kuntaan kohdistuvan perustoimeentulon rahoitusosuuden vähentäminen valtionosuudesta. Toimeentulotuesta annettua lakia muutettaisiin siten, että Kansaneläkelaitos toteuttaisi kunnan rahoitusosuuden perinnän laskuttamalla kuntaa kuukausittain. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ei myöskään enää vähennettäisi vuosittain yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle perusopetuksen aloittamisen johdosta myönnettävää rahoitusta.

Peruspalvelujen valtionosuuteen lisättävää työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksen kuntakohtaista jakautumista tarkistettaisiin jatkossa vuosittain kunnan työikäisen väestön suhteellisen osuuden muutoksen mukaan. Korvauksen yhteismäärä koko maan tasolla ei muuttuisi tarkistuksen myötä.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyvät veroperustemuutoksista johtuvat verotulomenetysten korvaukset siirrettäisiin osaksi peruspalvelujen valtionosuuksia korottamalla valtionosuusprosenttia siten, että muutos olisi kunta-valtiosuhteessa kustannusneutraali. Myös muilta osin muutokset toteutettaisiin siten, että ne olisivat kunta-valtiosuhteessa kustannusneutraaleja muutosten voimaantulovuonna.

Esitysluonnokseen sisältyy kaksi vaihtoehtoista ehdotusta verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasaamisesta. Vaihtoehtoina on säilyttää nykytilan mukainen verotuloihin

perustuva valtionosuuden tasaus tai siirtyä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen, jossa minkään kunnan valtionosuuteen ei tehtäisi tasausvähennystä verotulojen perusteella. Kummassakin vaihtoehdossa kaivosmineraaliverotulot lisättäisiin laskennallista verotuloa määritettäessä huomioon otettaviin verotuloihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvä muutosrajoitin ja nykyinen järjestelmämuutoksen tasaus kumottaisiin ja uudistuksen vaikutuksia yksittäisen kunnan valtionosuuteen rajattaisiin uudella järjestelmämuutoksen tasauksella. Valtionosuuden vähennys tai lisäys olisi enintään 180, 110 tai 50 euroa asukasta kohti (esitysluonnokseen sisältyy kolme vaihtoehtoa, joista pyydetään lausuntoja). Enimmäisvaikutus toteutuisi portaittain ja olisi täysimääräinen uudistuksen voimaantuloa seuranneesta viidennestä vuodesta lukien.

Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain saariston käsitettä täsmennettäisiin ja saaristokunnan ja saaristo-osakunnan sijasta laissa määriteltäisiin saaristoinen kunta.

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2027.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	5
1 Asian tausta ja valmistelu .....	5
1.1 Tausta .....	5
1.2 Valmistelu .....	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	8
2.1 Kuntien valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus .....	8
2.2 Kunnan peruspalvelujen valtionosuus.....	10
2.2.1 Yleistä .....	10
2.2.2 Valtionosuusperusteet .....	11
2.2.3 Perushinnoista säätäminen ja kustannustenjaon tarkistus .....	22
2.2.4 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus.....	24
2.2.5 Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset .....	28
2.3 Veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaus.....	35
2.4 Kotikuntakorvaus .....	36
2.5 Negatiivinen valtionosuusrahoitus .....	37
2.6 Saaristokunta ja saaristo-osakunta .....	38
3 Tavoitteet .....	39
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	40
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	40
4.1.1 Valtionosuusperusteet .....	40
4.1.2 Perushinnat.....	46
4.1.3 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus.....	46
4.1.4 Perusopetuksen aloittamisen johdosta myönnettävä rahoitus .....	47
4.1.5 Perustoimeentulotuen rahoitusosuuden periminen kunnilta.....	48
4.1.6 Sote-uudistuksen tasauserien poistaminen ja uusi järjestelmämuutoksen tasaus....	48
4.1.7 Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus .....	49
4.1.8 Veroperustemuutoksista johtuvat verotulomenetysten korvaukset .....	49
4.1.9 Kotikuntakorvaus .....	50
4.1.10 Saariston käsite ja saaristoinen kunta.....	50
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	51
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	51
4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja valtiontalouteen.....	51
4.2.1.2 Vaikutukset kunta- ja aluetalouteen .....	52
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset .....	71
4.2.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin .....	71
4.2.2.2 Lapsivaikutukset .....	73
4.2.2.3 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään.....	74
4.2.2.4 Vaikutukset sukupuolten asemaan .....	75
4.2.2.5 Vaikutukset kuntiin ja kunnan viranomaisten toimintaan.....	75
4.2.2.6 Vaikutukset valtion viranomaisten ja Kansaneläkelaitoksen toimintaan .....	76
4.2.2.7 Aluekehitys- ja maaseutuvaikutukset.....	77
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	78
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	78

5.1.1	Valtionosuusperusteet .....	78
5.1.2	Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus.....	80
5.1.3	Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus .....	82
5.1.4	Sote -muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus .....	83
5.1.5	Saariston käsite ja saaristoinen kunta.....	83
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	85
5.2.1	Kuntien tehtävien rahoitus .....	85
5.2.2	Saaristolaki.....	88
6	Lausuntopalaute.....	89
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	90
7.1	Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	90
7.2	Laki saariston kehityksen edistämisestä.....	103
7.3	Laki toimeentulotuesta .....	105
8	Lakia alemman asteinen sääntely .....	106
8.1	Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	106
8.2	Valtioneuvoston asetus saaristoisista kunnista.....	107
9	Voimaantulo .....	108
10	Toimeenpano ja seuranta .....	108
11	Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	108
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	109
	<b>LAKIEHDOTUKSET .....</b>	<b>115</b>
	Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.....	115
	Laki saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 3 ja 9 §:n muuttamisesta .....	126
	Laki toimeentulotuesta annetun lain 27 b ja 27 f §:n muuttamisesta .....	127
	<b>LIITTEET .....</b>	<b>129</b>
	<b>RINNAKKAISTEKSTIT .....</b>	<b>129</b>
	Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.....	129
	Laki saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 3 ja 9 §:n muuttamisesta .....	154
	Laki toimeentulotuesta annetun lain 27 b ja 27 f §:n muuttamisesta .....	155
	<b>ASETUSLUONNOKSET .....</b>	<b>158</b>
	Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.....	158

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudella ja siihen sisältyvällä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella pyritään turvaamaan kuntien mahdollisuudet järjestää riittävän yhtenäiset peruspalvelut eri osissa maata kohtuullisella vero- ja maksutasolla. Nykyinen kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä perustuu vuoden 2015 alusta toteutettuun valtionosuusuudistukseen, jolloin valtionosuusjärjestelmästä poistettiin sektorikohtaiset valtionosuuden määräytymisperusteet ja siirryttiin kaikkia tehtäviä koskeviin yhtenäisiin määräytymisperusteisiin. Nykyinen laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021, jäljempänä myös *valtionosuuslaki*) tuli voimaan vuoden 2023 alusta lukien. Valtionosuusjärjestelmään tehtiin tuolloin sote-uudistuksesta johtuvat välttämättömät muutokset.

Sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen säädettiin julkisten työvoimapolveluiden siirtämisestä valtiolta kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2025 alusta lukien (*TE-uudistus*). Työvoimapolveluiden järjestämisestä tuli kuntien uusi valtionosuustehtävä. TE-uudistuksen yhteydessä valtionosuuslakiin tehtiin vain kyseisestä uudistuksesta johtuvat välttämättömät muutokset.

Kuntien tehtävät muuttuivat merkittävästi sote- ja TE-uudistusten myötä. Valtionosuustehtävien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteita ja niiden painoarvoja ei ole kokonaisuudessaan tarkistettu vastaamaan kuntien nykyisiä tehtäviä, vaan ne perustuvat yli kymmenen vuoden takaiseen valtionosuusuudistukseen. Sote-uudistus jäi vaikuttamaan kuntien rahoitukseen ja kuntakohtaisiin valtionosuuksiin voimakkaasti, vaikka sote-tehtävät eivät enää kuulu kuntien järjestämisvastuulle. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelma (luku 3.1. Kunnat ja kaupungit elinvoiman vetureina) sisältää tavoitteita kuntien rahoitusohjan uudistamisesta. Hallitusohjelman mukaan:

Kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantulon sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Uudistuksen lähtökohdaksi otetaan tavoite varmistaa eri kokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa, ottaa huomioon muuttotappiokuntien tarpeet ja eri alueiden demografisen kehityksen sekä vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytyksiä investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia.

Kuntien saamien valtionosuuksien yleiskatteellisuus säilytetään ja kuntien tehtävien rahoitusta vahvistettaessa painotetaan yleiskatteellisia valtionosuuksia valtionavustusten sijaan. Järjestelmän tulee olla laskennallinen, selkeä ja vahvistaa kunnallista itsehallintoa omavastuisuuden lisäämisellä. Uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti siten, että se ei lisää julkisia menoja, vaan vahvistaa kasvua ja julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Osana valtionosuusuudistusta arvioidaan verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen piirissä olevien verojen tarkoituksenmukaisuutta ja tasauksen tasoa. Samalla tarkastellaan tasauksen piirissä olevien verojen määrää ja tasauksen suuruutta. Peruseriaatteena on, että kuntien alueella syntyvästä verotulosta mahdollisimman suuren osan tulee jäädä kuntien omaan käyttöön, kuitenkin kaikkien kuntien elinvoima ja kuntien välinen rahoituksen tasapainoisuus huomioiden.

Ennen laajemman uudistuksen valmistumista hallitus seuraa tarkoin kunkin kunnan mahdollisuuksia selviytyä kasvavasta palvelukysynnästä ja -kustannuksista erityisesti varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa, ja reagoi niihin. Lisäksi vahvistetaan erityisesti kuntien ja kaupunkien investointikykyä. Hallitus pyrkii kaventamaan kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välistä eroa.

Arvioidaan mahdollisuutta tehdä valtionosuusjärjestelmään määräaikainen korjaus niin, että minkään kunnan valtionosuuksien maksatus ei ole negatiivinen.

Valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Hallitus huolehtii, että kunnille siirtymässä olevien TE-palvelujen rahoitus, ohjausjärjestelmä ja asiakaspalvelun lainsäädäntö turvaavat kuntien todelliset mahdollisuudet onnistua kohtaantongelmien ratkaisemisessa kannustinjärjestelmän edellyttämällä tavalla. Tämä tarkoittaa joustavuuden ja harkinnan lisäämistä asiakkaiden palveluprosesseissa. TE-palveluiden rahoitusmallia tarkistetaan niin, että se kannustaa aktiiviseen työllisyydenhoitoon oikeudenmukaisilla resursseilla. Hallitus huomioi erikseen äkillisen rakennemuutoksen tilanteet.

Hallitusohjelman (luku 4.2 Työelämän kehittäminen ja työhyvinvointi) mukaan hallitus tarkistaa TE2024-rahoitusmallin kompensointitasoa lain voimaantulon jälkeen vuosittain kuntien välillä siten, että huomioidaan mallin kannustavuus, väestökasvun vaikutus sekä vieraskielisten että kaksikielisten, työttömien ja työllisten määrä. Rahoitusmalli ei saa muodostua yksittäisen kunnan tai alueen kannalta kohtuuttomaksi.

Lisäksi hallitusohjelmaan sisältyvällä tavoitteella uudistaa perustoimeentulotuen kuntarahoituksen toteuttamista siten, että perustoimeentulotuen kustannukset on lähetettävä Kelasta kunnille läpinäkyvässä muodossa kuukausittaisena tiedonantona (luku 4.3 Työhön kannustava sosiaaliturva) sekä tavoitteella päivittää saaristolaki (luku 6.6. Suomi elää maaseudusta ja metsistä) on yhteys kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään.

Kevään 2025 hallituksen kehysriihen pöytäkirjamerkinnän mukaan valtionosuus uudistuksilla lisätään eri kunnissa asuvien ihmisten palvelujen yhdenvertaisuutta ja tasataan kuntien ja hyvinvointialueiden välisiä taloudellisia eroja. Kehysriihen yhteydessä hallitus päätti osana valtion talouden säästötoimenpiteitä kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävästä 75 miljoonan euron vähennyksestä vuodesta 2026 lukien.

Tällä esityksellä toteutetaan hallitusohjelmaa uudistamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määräytymisperusteita.

## **1.2 Valmistelu**

Valtiovarainministeriö asetti 31.8.2023 kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistuksen valmistelua varten valmisteluryhmän<sup>1</sup>, johon nimettiin edustus valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä ja Suomen Kuntaliitosta. Valmisteluryhmän toimikaudeksi asetettiin 31.8.2023-31.12.2025.

---

<sup>1</sup> <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM097:00/2023>

Valmisteluryhmän tehtävänä on arvioida kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeita suhteessa kuntien tehtäviin ja toimintaympäristön muutoksiin, arvioida eri ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia taustaselvityksiin perustuen sekä laatia hallituksen esitysluonnos järjestelmän muutostarpeista. Tavoitteena on uudistaa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä hallitusohjelman linjausten mukaisesti sekä lisätä järjestelmän ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä. Valmisteluryhmää täydennettiin tammikuussa 2024 sosiaali- ja terveysministeriön edustajalla.

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen asetti 7.2.2024 valtionosuusuudistuksen selvityshenkilöiksi oikeustieteen kandidaatti Arto Sulosen ja hallintotieteiden tohtori Eero Laesterän. Selvityshenkilöt luovuttivat raporttinsa<sup>2</sup> valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta 16.12.2024.

Valtiovarainministeriö tilasi Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) tutkimuksen<sup>3</sup> kuntien varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, kirjastojen, taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen tehtävien kustannuspainojen selvittämiseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä. Osana tutkimusta tarkasteltiin myös muiden laskennallisten valtionosuusperusteiden painoarvoja. Lisäksi VATT teki erilliselvitykset kotikuntakorvauksen ikäryhmittäisten painokertoimien päivittämiseksi sekä kunnan ikärakenteen vaikutuksesta ulkomaalaistaustaisuudesta aiheutuviin kustannuksiin.<sup>4</sup>

Valmistelun aikana Tilastokeskuksen asiantuntijan kanssa keskusteltiin saavutettavuuskriteerien (syrjäisyys ja asukastiheys) toimivuudesta ja niiden kehittämismahdollisuuksista. Lisäksi valmistelun aikana kuultiin muun muassa Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n, Ammattiliitto Jyty ry:n, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry:n, Tehy ry:n sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) asiantuntijoita. Valmistelun aikana järjestettiin keskustelu- ja infotilaisuuksia.

Hallituksen alkuperäisenä tavoitteena oli, että uudistus tulisi voimaan vuoden 2026 alusta lukien. Syksyllä 2024 uudistuksen tavoiteaikataulua siirrettiin vuoteen 2027 lisäselvitysten tekemistä varten. Valmisteluryhmän toimikautta jatkettiin vuoden 2026 loppuun saakka.

Tämä esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä pohjautuen pääosin VATTin tutkimukseen ja selvityshenkilöiden ehdotukseen. Valmisteluryhmä ei ole ottanut kantaa siihen, miten valtionosuusuudistus tulisi toteuttaa. Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981, jäljempänä saaristolaki) muutokset on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä ja sen asettamassa saaristolain uudistamista koskevassa työryhmässä<sup>5</sup>. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kansaneläkelaitoksen asiantuntijat ovat osallistuneet toimeentulouesta

---

<sup>2</sup> Eero Laesterä ja Arto Sulonen: Valtionosuusuudistus 2027 – taustoitusta. Samassa yhteydessä julkaistiin Laesterän selvitys: Sosiaalinen oikeudenmukaisuus suhteessa kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen

<sup>3</sup> Teemu Lyytikäinen, Markku Siikanen (2024): Kuntien palvelutuotannon menot ja valtionosuuksien määräytymistekijät, VATT Tutkimukset 195 (<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-298-8>)

<sup>4</sup> Teemu Lyytikäinen (2024): Esi- ja perusopetuksen menot ikäryhmittäin ja kotikuntakorvauksen määräytyminen, VATT muistiot 73 (<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-300-8>), Teemu Lyytikäinen (2024): Kuntien palvelutuotannon menot ja valtionosuuksien määräytymistekijät – lisätarkastelua, VATT muistiot 76 (julkaisematon)

<sup>5</sup> <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM025:00/2024>

annetun lain (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) muuttamista koskevan lakiehdotuksen valmisteluun.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros x.x.20xx - x.x.20xx. Lausuntoa pyydettiin muun muassa keskeisiltä ministeriöiltä, Manner-Suomen kunnilta, Suomen Kuntaliitolta, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:ltä sekä kuntien henkilöstöä edustavilta henkilöstöjärjestöiltä. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi:ssä, jolloin myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausunto.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa x.x.2026.

[Arviointineuvosto]

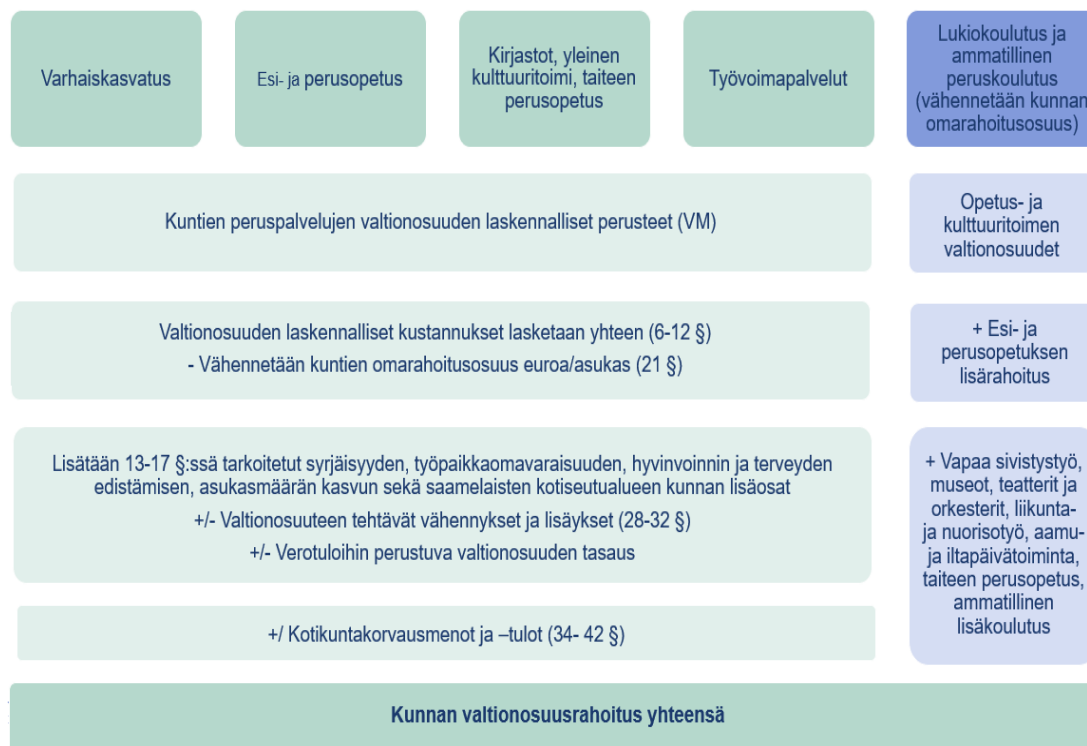
Esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavissa julkisessa palvelussa osoitteesta <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM130:00/2024.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Kuntien valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus

Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahdesta kokonaisuudesta: valtiovarainministeriön hallinnoimasta kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009, jäljempänä myös *opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki*). Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää valtionosuutta vapaan sivistystyön palveluihin vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) nojalla. Kuntien osalta merkitystä on lähinnä mainitun lain nojalla kansalaisopistoille myönnettävällä valtionosuudella. Edellä mainittujen lakien mukaan myönnettävät valtionosuudet ja muu rahoitus kytkeytyvät toisiinsa muun muassa siten, että valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtionosuudet ja muun rahoituksen kunnalle yhtenä kokonaisuutena.

Kuvio 1 Kuntien valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus



Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannuseroja ja siten lisätä väestörakenteeltaan ja tulopohjaltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada lakisääteisiä palveluja. Kunnille maksettava valtionosuus on yleiskatteista rahoitusta eli valtionosuutta ei ole määritelty käytettäväksi tiettyyn tarkoitukseen, vaan kunnat päättävät rahoituksen käytöstä perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon puitteissa.

Kuntien saaman valtionosuusrahoituksen yhteismäärä on noin 4,9 miljardia euroa vuonna 2026, mikä vastaa noin 25 prosenttia kuntien verorahoituksesta (verotulot ja valtionosuudet). Rahoituksesta 3,5 miljardia muodostuu peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtionosuuslaissa säädetään peruspalvelujen valtionosuuden lisäksi kunnille valtionosuuden yhteydessä maksettavasta veroperustemuutoksista johtuvasta verotulomenetyksen korvauksesta, joiden osuus rahoituksesta on 534 miljoonaa euroa vuonna 2026.

## 2.2 Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

### 2.2.1 Yleistä

Valtionosuuslaissa säädetään lain soveltamisalaan kuuluvista valtionosuustehtävistä, joista aiheutuviin käyttökustannuksiin peruspalvelujen valtionosuutta myönnetään. Valtionosuustehtävien pääosan muodostavat kunnan sivistystoimialaan kuuluvat tehtävät, joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998), varhaiskasvatuslaissa (540/2018), yleisistä kirjastoista annetussa laissa (1492/2016), kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) ja oppivelvollisuuslaissa (1214/2020). Vuoden 2025 alusta lukien kuntien valtionosuustehtäviin kuuluvat myös työvoima- ja kotoutumispalveluiden järjestäminen. Valtionosuutta myönnetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) ja eräisiin kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) säädettyjen tehtävien käyttökustannuksiin.

Lisäksi valtionosuustehtäviin kuuluvat kunnan ympäristönsuojeluun ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät tehtävät, joista säädetään kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986), kemikaalilaissa (599/2013), terveydensuojelulaissa (763/1994), elintarvikelaissa (297/2021), lääkelaisissa (395/1987), tupakkalaisissa (549/2016) ja eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009)<sup>6</sup>. Peruspalvelujen valtionosuutta myönnetään myös kunnan hyvinvoinnin edistämiseen liittyviin tehtäviin, joista säädetään eräissä sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvissa laeissa.

Laissa on erikseen rajattu joistakin tehtävistä aiheutuvat käyttökustannukset valtionosuuden ulkopuolelle. Valtionosuutta ei myönnetä esimerkiksi eräisiin sivistystoimialaan kuuluviin tehtäviin, joihin myönnetään rahoitusta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain nojalla. Tällaisia kustannuksia ovat esimerkiksi perusopetuslain mukaisesta aamu- ja iltapäivätoiminnasta aiheutuvat kustannukset. Valtionosuutta ei myönnetä myöskään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisen muutosturvakoulutuksen järjestämiseen, johon kunta saa rahoituksen Työllisyysrahastolta, eikä kotoutumiskoulutukseen siltä osin kuin kunta saa niihin erikseen kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaista laskennallista korvausta. Käyttökustannuksiin ei myöskään lueta kunnan perustoimeentulon ja työttömyysetuuksien rahoitusosuuksista aiheutuvia kustannuksia eikä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitetun kuntalisän kustannuksia.

Rakenteellisesti kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta: kustannuserojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Kuntien välisiä tarve- ja olosuhdetekijöistä johtuvia kustannuseroja tasataan valtionosuutehtävien laskennallisista kustannuksista myönnettävällä valtionosuudella sekä lisäosilla. Kuntien tulopohjassa olevia eroja tasataan verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella. Lisäksi valtionosuusjärjestelmään sisältyvät valtionosuudesta tehtävät vähennykset ja lisäykset, jotka voivat olla pysyviä tai määräaikaisia.

Taulukko 1. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden muodostuminen vuoden 2026 tasossa

<b>Valtionosuuden muodostuminen</b>	<b>1 000 euroa</b>
-------------------------------------	--------------------

<sup>6</sup> Eläinlääkintähuoltolaki 765/2009 kumoutuu 1.1.2026 alkaen ja korvautuu saman nimisellä lailla 285/2023

Laskennalliset kustannukset	11 688 877
Kunnan omarahoitusosuus (-1 548,77 euroa/as)	-8 681 347
Valtionosuus omarahoitusosuuden jälkeen	3 007 530
Lisäosat yhteensä	314 640
Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset, netto*	-596 592
Valtionosuus ennen verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta	2 725 578
Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus	786 427
<b>Kunnan peruspalvelujen valtionosuus, yhteensä</b>	<b>3 512 005</b>

\*vähennyksiin ja lisäykseen sisältyvät muun muassa kunnan perustoimeentulotuen rahoitusosuuden vähennys, työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus sekä verotuloihin perustuvan valtionosuuden vuosittaisten muutosten neutralisointi.

### 2.2.2 Valtionosuusperusteet

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina (*valtionosuusperusteet*) käytetään valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia sekä syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita. Kunnalle myönnetään valtionosuutta lain soveltamisalaan kuuluvien valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun valtionosuuslain 6–12 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään lain 21 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. Näin saatuun euromäärään lisätään valtionosuuslain 13–17 §:ssä tarkoitettua syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosat.

Valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan laskemalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä, ja lisäämällä tähän kunnan työttömyyden (osatekijöinä työttömyysaste ja työttömien määrä), vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.

Valtio osallistuu laskennallisiin kustannuksiin valtionosuuslaisissa vuosittain säädettävällä prosenttiosuudella. Valtionosuusprosentti kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koko maan tasolla, ei yksittäisen kunnan saamaa valtionosuutta. Vuonna 2026 valtionosuusprosentti on 25,73 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus 74,27 prosenttia. Vuoden 2026 tasossa peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset ovat yhteensä noin 11,7 miljardia euroa ja tästä valtionosuus on noin 3 miljardia euroa.

Kunnan omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri ja se saadaan jakamalla kuntien omarahoitusosuuden mukainen laskennallisten kustannusten yhteismäärä

koko maan asukasmäärällä. Vuoden 2026 tasossa kunnan omarahoitusosuus on 1 548,77 euroa/asukas. Lisäosiin ei sisälly omarahoitusosuutta, joten ne lisäävät kunnan valtionosuutta määräytymisperusteiden mukaisesti sellaisenaan. Vuoden 2026 tasossa lisäosien perusteella myönnettävän valtionosuuden määrä on yhteensä noin 315 miljoonaa euroa.

Taulukko 2. Laskennallisten kustannusten muodostuminen vuoden 2026 tasossa

<b>Laskennallisen kustannuksen määräytymisperuste</b>	<b>Perushinta, euroa</b>	<b>Laskennallinen kustannus, 1 000 euroa</b>	<b>Osuus kaikista laskennallisista kustannuksista</b>
0–5-vuotiaat	8970,59	2 518 789	22 %
6-vuotiaat	9538,73	479 989	4 %
7–12-vuotiaat	8172,09	2 903 274	25 %
13–15-vuotiaat	13849,14	2 683 880	23 %
16 vuotta täyttäneet	70,22	331 800	3 %
18–64-vuotiaat	86,07	282 020	2 %
<b>Ikärakenteen laskennalliset kustannukset yhteensä</b>		<b>9 199 753</b>	<b>79 %</b>
Työttömyysaste	75,93	425 458	4 %
Kaksikielisyys I (koko väestö)	322,26	43 874	< 1 %
Kaksikielisyys II, (ruotsinkielinen väestö)	322,26	72 714	1 %
Vieraskielisyys	2 005,74	1 217 492	10 %
Asukastiheys	45,52	230 412	2 %
Saaristokunta	443,57	16 037	< 1 %
Saaristo-osakunta	324,47	10 457	< 1 %
Koulutustausta	31,16	173 025	1 %
Työttömien ja työvoimapalveluihin osallistuvien määrä	754,59	299 654	3 %
<b>Muut laskennalliset kustannukset yhteensä</b>		<b>2 489 124</b>	<b>21 %</b>

Taulukko 3. Lisäosien perusteella myönnettävä valtionosuus vuoden 2026 tasossa

Lisäosa	Perushinta, euroa	Lisäosan määrä yhteensä, 1 000 euroa
Syrjäisyyden	66,99	68 703
Saamen kotiseutualueen	979,36	1 266
Työpaikkaomavaraisuuden	14,02	78 344
Hyvinvoinnin- ja terveyden edistämisen	20,67	115 862
Asukasmäärän kasvun	10,96	50 465
<b>Lisäosat yhteensä</b>		<b>314 640</b>

Kuntien vastuulla oleviin valtionosuustehtäviin perustuvia ikärakennepainoja arvioitiin kokonaisuutena viimeksi vuonna 2015 toteutetussa uudistuksessa 10 vuotta sitten.<sup>7</sup> Sote-uudistuksen yhteydessä vuonna 2023 valtionosuusjärjestelmään tehtiin pääosin vain välttämättömät tehtävien siirtymisestä hyvinvointialueille johtuvat muutokset. Valtionosuuden laskennallisista määräytymistekijöistä poistettiin sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat osat. Ikärakenteen mukaisista laskennallisista kustannuksista poistettiin vanhimmat ikäluokat, minkä lisäksi muista laskennallisista kustannuksista vähennettiin hieman yli 10 prosentin osuus. Myös valtionosuuden lisäosista siirtyi 70 prosentin osuus hyvinvointialueiden rahoitukseen. Sote-uudistuksen vaikutuksesta kuntien peruspalvelujen valtionosuus väheni yhteensä noin 70 prosenttia eli lähes 5,4 miljardia euroa, minkä lisäksi verotulomenetysten korvausta leikattiin noin 1,9 miljardilla eurolla.

Vuoden 2025 alusta voimaantulleessa TE-uudistuksessa kuntien tehtävät laajenivat julkisten työvoimapalveluiden järjestämiseen, ja tehtävästä tuli kuntien uusi valtionosuustehtävä. Valtionosuuslain mukaisesti laskennallisiin kustannuksiin lisättiin uusi 18–64-vuotiaiden ikäluokka ja kunnan työttömien (mukaan lukien työvoimapalveluissa olevat) määrää kuvaava työttömyyskriteeri. Uuteen tehtävään osoitettiin 100-prosenttinen rahoitus, minkä seurauksena kuntien valtionosuusjärjestelmään lisättiin noin 658 miljoonaa euroa. Toisaalta tehtävämuutosten perusteella valtionosuus väheni 51 miljoonalla eurolla. Työvoimapalveluiden rahoituksesta (pois lukien kotoutumiskoulutus) puolet kohdennettiin työikäisen väestön ja puolet työttömien määrän perusteella. Kotoutumiskoulutuksen ja kotoutumispalveluiden rahoitus kohdennettiin vieraskielisyyden perusteella.

Joitakin nykyisen valtionosuusjärjestelmän ominaisuuksia ja määräytymistekijöitä on arvosteltu eri näkökulmista. Järjestelmää pidetään varsin monimutkaisena, vaikka laskennassa käytettäviä määräytymistekijöitä ja päällekkäisiä kriteerejä vähennettiin olennaisesti vuoden 2015 valtionosuusuudistuksessa.

VATT tutki kuntien sote-uudistuksen jälkeisten valtionosuustehtävien kustannuksia selittäviä tekijöitä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamista varten. Regressioanalyysiin perustuvalla tutkimuksella saatiin tietoa kunnan väestön ikärakenteen sekä muiden laskennallisten valtionosuusperusteiden yhteydestä valtionosuustehtävien toimintamenoihin. Tutkimuksessa keskeistä oli laskennallisten ikärakennepainojen

<sup>7</sup> Harjunen, O. ja Saarimaa, T. (2012): Ikärakenne kuntien valtionosuusjärjestelmässä: laskennalliset kustannukset sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä esi- ja perusopetuksessa. VATT-muistiot, 23.

selvittäminen, jotta järjestelmä vastaisi paremmin kuntien uutta roolia sekä sote-uudistuksen voimaantumisen jälkeisiä todellisia palvelutarpeita ja kustannuksia. Tutkimuksella selvitettiin ensimmäistä kertaa myös muiden valtionosuusperusteiden kuin ikärakenteen yhteyttä kustannuksiin. Tutkimuksessa käytettiin kuntatason aineistoja palvelutuotannon toimintamenoista ja väestön ikärakenteesta sekä kunnan muista ominaisuuksista vuosilta 2018–2022. Tutkimus ei sisällä työvoimapalveluiden vaikutusta kunnan kustannuksiin, koska tehtävä on siirtynyt kunnille vuoden 2025 alusta eikä niitä koskevaa kustannustietoa ole ollut käytettävissä tutkimusta tehtäessä.

## Laskennalliset kustannukset

### *Ikäluokittaiset laskennalliset kustannukset*

Pääosan valtionosuuden laskennallisista kustannuksista muodostavat ikäluokittaiset kustannukset. Ikäluokittaiset laskennallisten kustannusten perushinnat määrätään erikseen 0–5-vuotiaiden, 6-vuotiaiden, 7–12-vuotiaiden, 13–15-vuotiaiden ja 16 vuotta täyttäneiden ikäluokille. Vuoden 2025 alusta lukien perushinta määrätään erikseen myös 18–64-vuotiaiden ikäluokalle.

Sote-uudistuksen siirrettyä sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastuspalvelut hyvinvointialueiden vastuulle pääosa kuntien valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista ja valtionosuudesta määräytyy varhaiskasvatus-, esiopetus- ja perusopetusikäluokkien (0–15-vuotiaat) perusteella ja vanhempien ikäluokkien painoarvo pienentyi merkittävästi. Työvoimapalveluiden rahoituksen siirryttyä vuoden 2025 alusta kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään työikäisen väestön (18–64-vuotiaat) painoarvo järjestelmässä puolestaan kasvoi hieman.

Vuoden 2026 tasossa ikärakennetekijöiden osuus laskennallisista kustannuksista on kokonaisuutena noin 79 prosenttia eli 9,2 miljardia euroa ja näiden perusteella määräytyvä valtionosuuden määrä noin 2,4 miljardia euroa. VATTin tutkimuksen perusteella noin 95 prosenttia laskennallisista kustannuksista muodostuu kunnan asukkaiden ikärakenteen perusteella ilman työvoimapalveluiden laskennallisia kustannuksia.

VATTin tutkimuksen perusteella nykyiset ikäluokittaiset kustannuspainot vastaavat kohtuullisen hyvin kyseisten ikäluokkien osuutta toteutuneista kustannuksista. Poikkeuksena on kuitenkin 16 vuotta täyttäneiden ikäluokka, jonka painoarvon tulisi olla regressioanalyysin perusteella merkittävästi nykyistä suurempi. Tutkijat kuitenkin toteavat, että analyysissä vertailuryhmänä toimivan 16 vuotta täyttäneiden ikäluokan perushinnat yliarvioituvat regressioanalyysissä ja siksi perushinnan määrittämisessä on syytä käyttää myös tilastotietoa ja asiantuntijaharkintaa. Selvityshenkilöiden arvion mukaan 16 vuotta täyttäneiden ikäluokan painoarvo olisi kuitenkin perusteltua nostaa nykyisestä.

Voimassa olevaan sääntelyyn sisältyy päällekkäisiä ikäluokkia. TE-uudistuksen myötä valtionosuusjärjestelmään lisätty 18–64-vuotiaiden ikäluokka sisältyy myös 16 vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien ikäluokkaan. Valtionosuusjärjestelmän selkeyden kannalta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että järjestelmään sisältyy päällekkäisiä ikäluokkia. Selvityshenkilöt ehdottivat ikäluokkiin liittyvän päällekkäisyyden poistamista korvaamalla edellä mainitut ikäluokat 16–64-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden ikäluokilla.

### *Työttömyys*

Työttömyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset muodostuvat työttömyysasteen ja työttömien määrän osatekijöistä. Työttömien määrään perustuva kriteeri lisättiin lakiin TE-uudistuksen yhteydessä säilyttäen samalla järjestelmään jo sisältynyt työttömyysaste.

Työttömyysasteen perusteella määräytyvien kunnan laskennallisten kustannusten laskemista varten kunnalle määritetään työttömyyskerroin, joka saadaan jakamalla kunnan työttömien osuus kunnan työvoimasta koko maan vastaavalla osuudella. Työttömyysasteen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työttömyysasteen perushinta kunnan asukasmäärällä ja työttömyyskertoimella.

Jos kunnan työttömyys on pienempi kuin maan keskiarvo, työttömyyskerroin muodostuu pienemmäksi kuin 1, jolloin kunnan asukaskohtaiseksi laskennalliseksi kustannukseksi muodostuu työttömyysasteen perushintaa pienempi laskennallinen kustannus asukasta kohden. Jos kunnan työttömyys ylittää maan keskiarvon, sen asukaskohtainen laskennallinen kustannus on suurempi kuin asukasta kohden vahvistettu työttömyysasteen perushinta. Työttömyysasteen perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset ovat vuoden 2026 tasossa yhteensä noin 425 miljoonaa euroa (4 prosenttia laskennallisista kustannuksista) ja tästä valtionosuus yhteensä noin 109 miljoonaa euroa.

Työttömien määrän perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työttömyyden perushinta kunnan työttömien asukkaiden määrällä. Työttömien määrää laskettaessa otetaan huomioon myös työvoimapalveluissa olevat. Työttömien määrän mukaan määräytyvät laskennalliset kustannukset ovat vuoden 2026 tasossa yhteensä 300 miljoonaa euroa (3 prosenttia laskennallisista kustannuksista) ja valtionosuus tästä yhteensä noin 77 miljoonaa euroa.

VATTin tutkimuksessa työttömyysasteella ei havaittu olevan yhteyttä valtionosuustehtävien korkeampiin asukaskohtaisiin kustannuksiin, minkä vuoksi tutkimuksessa esitetään harkittavaksi työttömyysasteen poistamista valtionosuusperusteista. Valtionosuusjärjestelmän selkeyden kannalta ei voida myöskään pitää tarkoituksenmukaisena, että järjestelmään sisältyy kaksi työttömyyttä kuvaavaa kriteeriä. Myös selvityshenkilöt ehdottivat työttömyysasteen poistamista laskennallisten kustannusten määräytymistekijöistä ja työvoimapalveluihin rahoitusta kohdentavan työttömien määrän säilyttämistä järjestelmässä.

### *Kaksikielisyys*

Valtionosuusjärjestelmässä on otettu huomioon kunnan kaksikielisyydestä aiheutuvat kustannukset peruspalvelujen järjestämisessä. Kunnan kaksikielisyys määräytyy kielilain (423/2003) perusteella. Kaksikieliset kunnat säädetään tilastotietojen perusteella joka kymmenes vuosi valtioneuvoston asetuksella. Kielilain mukaan kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen mukaan Suomessa on 33 kaksikielistä kuntaa. Näistä 15 kunnassa enemmistön kielenä on ruotsi ja 18 kunnassa suomi.

Kaksikielinen kunta saa valtionosuutta kaksikielisyyden perusteella kunnan koko asukasmäärän sekä ruotsinkielisten asukkaiden määrän perusteella. Kaksikielisyyden kustannukset saadaan kertomalla kaksikielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja luvulla 0,07 ja lisäämällä tähän kaksikielisyyden perushinta kerrottuna kunnan ruotsinkielisten asukkaiden määrällä ja luvulla 0,93. Kaksikielisyyden laskennalliset kustannukset ovat vuoden 2026 tasossa noin 117

miljoonaa euroa eli noin prosentin laskennallisista kustannuksista. Kaksikielisyyden perusteella myönnettävän valtionosuuden määrä on yhteensä noin 30 miljoonaa euroa.

VATTin tutkimuksessa ruotsinkielisten osuus korvattiin kunnan vähemmistökielisten osuudella, sillä ruotsinkielisten osuuden kasvaessa yli 50 prosentin osuuden kasvu ei enää oletettavasti aiheuta kunnalle lisäkustannuksia. Tutkimuksen mukaan vähemmistökielisten osuus kaksikielisessä kunnassa on yhteydessä kunnalle aiheutuviin lisäkustannuksiin. Tutkimuksen perusteella kaksikielisyyden painoarvo kasvaisi nykyisestä, jos määräytymistekijänä käytettäisiin vähemmistökielisten osuutta. Selvityshenkilöt ehdottivat kaksikielisyyden määräytymisperusteen ja painoarvon muuttamista tutkimuksen mukaisesti.

### *Vieraskielisyys*

Kunnalle myönnetään valtionosuutta kunnan vieraskielisten asukkaiden määrän perusteella. Vieraskielisyyden laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla vieraskielisyyden perushinta kunnan vieraskielisten asukkaiden määrällä. Vieraskielisten määrää määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoa henkilön äidinkielestä. Vieraskielisiksi katsotaan henkilöt, joiden äidinkieli väestötietojärjestelmässä on muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Voimassa olevassa valtionosuusjärjestelmässä vieraskielisyyden osuus laskennallisista kustannuksista on vuoden 2026 tasossa noin 1,22 miljardia euroa, ja sen perusteella myönnettävän valtionosuuden määrä on yhteensä noin 313 miljoonaa euroa. Vuonna 2025 TE-uudistuksen ja kotoutumista koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä vieraskielisyyden laskennallisiin kustannuksiin lisättiin yhteensä 59 miljoonaa euroa kotoutumiskoulutuksesta sekä kunnille siirtyvistä kotoutumislain mukaisista kotoutumispalveluista aiheutuvina laskennallisina kustannuksina.

Suuret kaupungit, joihin maahanmuutto on keskittynyt, ovat tuoneet esille, ettei nykyinen valtionosuusjärjestelmä ottaisi riittävästi huomioon vieraskielisyydestä aiheutuvia kustannuksia. Kaupunkien näkemyksen mukaan vieraskielisyys tulisi ottaa valtionosuusjärjestelmässä huomioon nykyistä suuremmalla painoarvolla. Toisaalta vieraskielisyyden perusteella myönnettävän valtionosuuden määräytymistä on myös kritisoitu sen osalta, ettei kriteeri ota huomioon henkilön kielitaidon kehittymistä ajan kuluessa.

Väestörakennetilaston tieto henkilön äidinkielestä perustuu henkilön omaan tai alaikäisen osalta hänen huoltajansa ilmoitukseen äidinkielestä. Henkilön äidinkieli ei välttämättä kuvaa puutteellista suomen tai ruotsin kielen taitoa. Äidinkieleltään vieraskielisiin voi sisältyä esimerkiksi sellaisia henkilöitä, joiden äidinkieleksi on ilmoitettu ulkomailla syntyneen vanhemman äidinkieli, vaikka henkilö olisi syntynyt Suomessa ja toinen vanhemmista olisi äidinkieleltään suomenkielinen. VATTin tutkimuksessa vieraskielisyys korvattiin henkilön ulkomaisella syntyperällä, joka katsottiin vieraskielisyyttä paremmaksi tavaksi mallintaa puutteellisesta kotimaisten kielten taidosta aiheutuvia lisäkustannuksia. Väestörakennetilastossa ulkomaista syntyperää olevaksi luokitellaan henkilö, jonka molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla.

VATTin tutkimuksen mukaan nykyinen valtionosuusjärjestelmä vaikuttaa jossain määrin ylikompensoivan vieraskielisyydestä aiheutuvia kustannuksia. Selvityshenkilöt ehdottivat vieraskielisyyden määräytymisperusteen muuttamista VATTin tutkimuksen mukaisesti ulkomaalaistaustaisuudeksi. Selvityshenkilöt käsitelivät raportissaan laajasti vieraskielisyyden vaikutuksia kunnan kustannuksiin ja katsoivat, ettei tutkimus anna riittävän luotettavaa tietoa vieraskielisyyden vaikutuksista palvelukustannusten kasvuun. Selvityshenkilöt katsoivat, että vieraskielisyyden vaikutukset edellyttäisivät lisätutkimusta. Samalla tulisi tarkastella vieraskielisyyden uskottuja positiivista vaikutuksia. Käytettävissä olevin tiedoin

selvityshenkilöt ehdottivat, että vieraskielisyyden laskennallinen kustannus pidettäisiin lähes nykyisellä tasolla. Selvityshenkilöt katsoivat kuitenkin perustelluksi suurten kaupunkien kanssa käymiensä keskustelujen perusteella, että ulkomaalaistaustaisuuden painoarvoa kasvatettaisiin työvoimapaalveluiden rahoituksen kohdentamisessa kymmeneen prosenttiin.

VATT teki keväällä 2025 valtiovarainministeriön toimeksiannosta lisätarkastelun, jossa selvitettiin, riippuuko syntyperältään ulkomaalaisen väestön osuuden yhteys kuntien palvelutuotannon kustannuksiin kunnan ikärakenteesta. Lisätarkastelussa käytetty tutkimusasetelma osoittautui sellaiseksi, ettei tuloksia ole suoraan hyödynnettävissä valtiosuusjärjestelmän uudistamisessa.<sup>8</sup> Lisätarkastelu vahvisti kuitenkin käsitystä siitä, että vieraskielisyydestä johtuvat lisäkustannukset ovat ylikompensoituneet nykyisessä valtiosuusjärjestelmässä.

Valtiovarainministeriö kävi erikseen keskustelut kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku) kanssa vieraskielisyyden aiheuttamista kustannuksista. Kaupunkien näkemyksen mukaan vieraskielisyys aiheuttaa kaupungeille erityisiä kustannuksia, mutta näitä ei ole yksiselitteisesti euromääräisesti todettavissa, koska ne eivät muodosta erillistä seurantakohtetta kunnissa. Lisäkustannuksia aiheuttavina tekijöinä tuotiin varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja työvoimapaalveluiden lisäksi myös esimerkiksi julkisen liikenteen palvelut ja turvallisuuteen liittyvät tehtävät, jotka eivät kuulu valtiosuuslain soveltamisalaan. Keskustelujen perusteella ei ole todennettavissa, että vieraskielisyydestä aiheutuvat kustannukset olisi nykyisessä valtiosuusjärjestelmässä otettu huomioon alimitoitettuna.

### *Saaristoisuus*

Saaristolain mukaan saaristokunnaksi määritelty kunta saa valtiosuutta kunnan asukasmäärän mukaan. Saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä. Jos saaristokunnan asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, saaristoisuuden perusteella määräytyvä valtiosuus on kolminkertainen. Myös saaristolain mukaiset saaristo-osakunnat saavat valtiosuutta saaristoisuuden perusteella. Saaristo-osakunnan laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla saaristo-osakunnan perushinta saaristossa asuvien osuudella kunnan asukasmäärästä.

Saaristoisuuden laskennalliset kustannukset ovat vuoden 2026 tasossa hieman alle 16 miljoonaa euroa, jonka mukaan määräytyvä valtiosuus koko maan tasolla on noin 4 miljoonaa euroa. Edellä mainitun lisäksi saaristo-osakunnan mukaan määräytyvät laskennalliset kustannukset ovat noin 10 miljoonaa euroa ja tästä valtiosuus koko maan tasolla noin 2,7 miljoonaa euroa. Edellä mainitut valtiosuudet kohdentuvat kunnille, jotka on määritelty saaristokunnista ja

---

<sup>8</sup> Lisätarkastelussa VATTin tutkimuksessa käytettyä regressiomallia muutettiin lisäämällä siihen kunnan ikärakenteen ja syntyperältään ulkomaalaisten väestöosuuden vuorovaikutusta kuvaava termi. Tulosten perusteella kuntakohtaisesti laskennallisiin kustannuksiin olisi vaikuttanut ulkomaalaistaustaisten henkilöiden lisäksi myös kunnan alle 16-vuotaiden henkilöiden suhteellinen osuus. Tämän vuoksi kunnan laskennallinen kustannus yhtä ulkomaalaistaustaista kohden ei olisi ollut kaikille kunnille sama, mikä poikkeaisi nykyisestä laskentaperiaatteesta merkittävästi. Laskennallinen kustannus yhtä ulkomaalaistaustaista kohden olisi ollut sitä suurempi, mitä enemmän kunnassa olisi ollut lapsia. Etenkään suomalaistaustaisten alle 16-vuotiaiden henkilöiden ei kuitenkaan oleteta aiheuttavan vieraskielisyydestä johtuvia lisäkustannuksia, eikä soveltamistapa kohdistaisi valtiosuutta oikeudenmukaisesti.

muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä, annetulla valtioneuvoston asetuksella (1089/2016, *saaristoasetus*) saaristokunniksi tai saaristo-osakunniksi.

VATTin tutkimuksen mukaan saaristoisuus vaikuttaa olevan valtionosuusperusteena osin päällekkäinen syrjäisyysperusteen kanssa. Saaristoisuus aiheuttaa kuitenkin kunnalle hankalista liikenneyhteyksistä (ilman kiinteää tieyhteyttä tai saaristoliikenteen varassa) johtuvia lisäkustannuksia, joita syrjäisyys ei ota huomioon. Tutkimuksen perusteella nykyinen järjestelmä ylikompensoi näitä kustannuksia merkittävästi.

Vaikka saaristokunnan ja saaristo-osakunnan aseman mukaan myönnetään valtionosuutta koko maan tasolla arvioituna verrattain vähäinen osuus, voi vaikutus yksittäisen kunnan valtionosuuteen olla merkittävä. Erityisen suuri merkitys saaristoisuuden perusteella myönnettävällä valtionosuudella on Hailuodon kunnalle, joka on Manner-Suomen ainoa ilman kiinteää tieyhteyttä oleva kunta ja jolle saaristoisuuden mukaan määräytyvä valtionosuus myönnetään kolminkertaisena.

Selvityshenkilöt ehdottivat saaristoisuuden siirtämistä laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista lisäosaksi, koska määräytymistekijä koskee vain pientä osaa kunnista. Selvityshenkilöt myös ehdottivat, että saaristoisuuden perusteella myönnettävän lisäosan kokonaismäärä mitoitettaisiin siten, että se vastaisi nykyistä saaristokuntien ja -osakuntien saaman valtionosuuden efektiivistä tasoa.

#### *Asukastiheyskerroin*

Kunnan asukastiheyskerroin lasketaan jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys kunnan asukastiheydellä. Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskerroimella. Kerroin on enintään 20.

Kunta saa asukastiheyden perusteella valtionosuutta sitä enemmän, mitä pienempi kunnan väestötiheys on verrattuna koko maan keskimääräiseen väestötiheyteen. Asukastiheys palkitsee siten kuntia, jotka ovat pinta-alaltaan suuria, mutta harvaan asuttuja. Asukastiheyden osuus laskennallisista kustannuksista on vuoden 2026 tasossa yhteensä noin 230 miljoonaa euroa eli 2 prosenttia laskennallisista kustannuksista, ja sen perusteella myönnettävän valtionosuuden määrä yhteensä noin 59 miljoonaa euroa. Erityisen suuri merkitys asukastiheydellä on Pohjois- ja Itä-Suomen kunnille.

Kunnan pinta-alalla ja keskimääräisellä väestötiheydellä ei tutkimuksen mukaan ole yhteyttä korkeampiin peruspalveluiden järjestämiskustannuksiin. Kunnan asutus voi olla tosiasiallisesti suurelta osin keskittynyt taajamiin. Syrjäisyysluku, joka ottaa huomioon asutuksen sijainnin suhteessa kunnan väestölliseen keskipisteeseen, kuvaa asukastiheyttä paremmin palvelujen saavutettavuudesta aiheutuvia kustannuksia. VATTin tutkimuksessa asukastiheydellä ei havaittu olevan yhteyttä valtionosuustehtävien korkeampiin kustannuksiin. Lisäksi Tilastokeskuksen asiantuntijan näkemyksen mukaan palvelujen saavutettavuudesta aiheutuvien lisäkustannusten määräytymisperusteena olisi parempi käyttää asukastiheyden sijasta kunnan syrjäisyyslukua. Myös selvityshenkilöt ehdottivat asukastiheyden poistamista valtionosuuden määräytymisperusteista.

#### *Koulutustaustakerroin*

Koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty koulutustaustakertoimen perushinta kunnan asukasmäärällä ja koulutustaustakertoimella. Kunnan koulutustaustakerroin saadaan laskemalla ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30–54-vuotiaiden asukkaiden osuus kunnan vastaavasta ikäryhmästä ja jakamalla se koko maan vastaavalla osuudella.

Koulutustaustakertoimen tarkoituksena on korvata oppilaiden vanhempien koulutustaustan eroista kunnalle aiheutuvia palvelutarpeiden eroja. Vuoden 2026 tasossa koulutustaustan osuus laskennallisista kustannuksista on noin 173 miljoonaa euroa (1,5 prosenttia laskennallisista kustannuksista) ja sen perusteella myönnettävän valtionosuuden määrä on yhteensä noin 45 miljoonaa euroa. Koulutustaustakriteerin painoarvo valtionosuusjärjestelmässä on pieni ottaen huomioon peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärä. Koulutustaustakerroin kohdentaa valtionosuutta kuntiin varsin tasaisesti, mitä ei voida pitää optimaalisena valtionosuuden määräytymisperusteena. Määräytymisperusteiden tulisi olla sellaisia, jotka kohdentavat valtionosuutta sellaisten määräytymistekijöiden perusteella, jotka aiheuttavat kunnalle erityisiä kustannuksia valtionosuustehtävien järjestämisessä.

Tutkimustulosten mukaan koulutustaustalla ja sosioekonomisella asemalla on yhteys oppilaan oppimiskykyyn ja -tuloksiin. VATTin tutkimuksen mukaan väestön koulutustasolla ei ole yhteyttä valtionosuuslain soveltamisalaan kuuluvien palveluiden järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin kunnissa. Koulutustaustakertoimelle ei siten ole osoitettavissa palveluiden rahoitustarpeeseen liittyviä perusteita, minkä vuoksi selvityshenkilöt ehdottivat koulutustaustakertoimen poistamista valtionosuuden määräytymisperusteista.

Lisäosat

#### *Syrjäisyyden lisäosa*

Syrjäisyyden lisäosan perusteella määriteltyjen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata syrjäisyydestä kunnalle aiheutuvia lisäkustannuksia. Syrjäisyyden lisäosa lasketaan syrjäisyyden perushinnan, kunnan syrjäisyysluvun ja asukasmäärän tulona.

Kunnan syrjäisyysluvun määräytymisperusteista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Syrjäisyysluku muodostuu paikallisen ja seudullisen väestöpohjaindeksin summasta, joiden kummankin minimiarvo on 0. Paikallinen väestöpohjaindeksi mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja seudullinen väestöpohjaindeksi 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Kunnan väestöllinen keskipiste on kunnan laskennallinen väestön painopiste, joka lasketaan pinta-alaltaan yhden neliökilometrin suuruisista ruuduista käyttäen painomuuttujana kunkin asutun ruudun väestömäärää ja sijaintimuuttujana ruudun keskipisteen koordinaatteja. Paikallinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 15 000:sta enintään 25 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 15 000:lla. Seudullinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 60 000:sta enintään 50 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 60 000:lla. Indeksit lasketaan Tilastokeskuksen viiden vuoden välein tarkistamasta tilastosta, joka koskee väestön jakautumista yhden neliökilometrin kokoisille alueille.

Jos kunnan syrjäisyysluku on vähintään 1,5 ilman pyöristystä, lisäosa on kolminkertainen. Jos kunnan syrjäisyysluku on pienempi kuin 1,5, mutta vähintään 1,0 ilman pyöristyksiä, kunnan lisäosa on 1,5-kertainen. Edellä mainittu porrastus johtaa siihen, että pienetkin muutokset kunnan syrjäisyysluvussa voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia kunnan valtionosuuden määrään, vaikkei kunnan palveluiden järjestämiseen liittyvissä olosuhteissa olisi tapahtunut

muutoksia. Tämä on ongelmallista palveluiden rahoitustarpeiden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Syrjäisyyden lisäosan perusteella myönnettävän valtionosuuden määrä vuoden 2026 tasossa on yhteensä noin 69 miljoonaa euroa. VATTin tutkimuksen mukaan kunnan syrjäisyys lisää valtionosuuslain soveltamisalaan kuuluvien palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia kunnissa.

Selvityshenkilöt ehdottivat, että syrjäisyys siirrettäisiin lisäosista laskennallisiin kustannuksiin ja määrätymistekijästä poistettaisiin kynnykset järjestelmän selkeyttämiseksi sekä sattumanvaraisten merkittävien valtionosuusmuutosten välttämiseksi kunnan syrjäisyysluvun muuttuessa raja-arvoja lähellä olevissa kunnissa. Selvityshenkilöt ehdottivat, että syrjäisyyden painoarvo määriteltäisiin VATTin tutkimuksen mukaisesti.

#### *Työpaikkaomavaraisuuden lisäosa*

Uudistettaessa valtionosuuden määrätymistekijöitä vuoden 2015 uudistuksessa valtionosuusperusteeksi lisättiin työpaikkaomavaraisuuden lisäosa. Kunnalle myönnetään työpaikkaomavaraisuuden perusteella määrättyynä lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työpaikkaomavaraisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja työpaikkaomavaraisuuskertoimella. Työpaikkaomavaraisuuskerroin saadaan jakamalla kunnan työpaikkojen osuus kunnan työllisten määrästä koko maan vastaavalla osuudella.

Työpaikkaomavaraisuuden lisäosan tarkoituksena on korvata keskuskunnille kustannuksia, joita niille aiheutuu alueellisten palvelujen tarjonnasta, julkiseen infraan ja työpaikkojen syntymiseen liittyvistä investoinneista sekä kannustaa kuntia aktiiviseen elinkeinopolitiikkaan (HE 38/2014 vp., s. 46 ja 62). Perustuslakivaliokunta kiinnitti hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 16/2014 vp. s. 3/II) huomiota siihen, että kunnan työpaikkaomavaraisuuteen vaikuttavat myös sellaiset tekijät, joihin kunta ei voi elinkeinopolitiikallaan vaikuttaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan lisäperuste voi myös edelleen heikentää sellaisen kunnan taloudellista asemaa, joka menettää työpaikkoja esimerkiksi teollisuuden äkillisen rakennemuutoksen johdosta. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan oli syytä arvioida tätä kriteeriä etenkin siltä osin, kohdentaako työpaikkaomavaraisuuden lisäosa valtionosuuden riittävän tarkasti keskuskunnan alueellisista palveluista aiheutuviin lisäkustannuksiin ja varmistaa, ettei se syvennä työpaikkoja menettävän kunnan taloudellista ahdinkoa.

Työpaikkaomavaraisuuden lisäosan perusteella myönnetään valtionosuutta vuoden 2026 tasossa noin 78 miljoonaa euroa. VATT ei sisällyttänyt työpaikkaomavaraisuudesta aiheutuvia kustannuksia tutkimukseensa, koska sen teoreettisen perustan katsottiin olevan epäselvä. Edellä mainitusta syystä selvityshenkilöt ehdottivat työpaikkaomavaraisuuden lisäosan poistamista valtionosuusperusteista.

#### *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa*

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä valtionosuuslakiin lisättiin uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa. Uudistuksessa kunnille jäi tehtäviä, jotka liittyvät asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Lisäosan tarkoituksena on korvata näihin liittyvien tehtävien kustannuksia sekä kannustaa kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Kunnalle myönnetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta kunnan asukasmäärällä sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella. Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin määritellään kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavien indikaattoreiden sekä toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella. Indikaattoreista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa indikaattoreiden tietosisällöstä ja tietojen toimittamisesta valtiovarainministeriöön.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosaan ei kohdistu sosiaali- ja terveystieteiden eikä Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan lainsäädännöllisiä muutostarpeita käsillä olevan esityksen yhteydessä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimien toimivuuden seuranta ja arviointia, indikaattorisältöä sekä indikaattoreiden tietopohjan ylläpitoa ja kehittämistä varten on perustettu erillinen työryhmä, jonka tehtävänä on kehittää sekä hyvinvointialueiden että kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimia pidemmällä aikavälillä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan perusteella myönnetään valtionosuutta vuoden 2026 tasossa yhteensä noin 116 miljoonaa euroa. Koska lisäosa on ollut käytössä vasta vähän aikaa, ei lisäosan tasoa myöskään ole tarkoituksenmukaista muuttaa valtionosuusudistuksen yhteydessä nykyisestä.

#### *Asukasmäärän kasvun lisäosa*

Kunnalle, jonka kolmen vuoden asukasmäärän vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo on positiivinen, myönnetään asukasmäärän kasvun lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty asukasmäärän kasvun perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukasmäärän kasvun kertoimella. Asukasmäärän kasvun kertoimena käytetään edellä tarkoitettua asukasmäärän vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvoa muutettuna reaaliluvuksi.

Asukasmäärän kasvun lisäosa lisättiin peruspalvelujen valtionosuuteen sote-uudistuksen yhteydessä. Valtionosuuden määräksi määriteltiin lähtökohtaisesti 30 miljoonaa euroa. Lisäosan tarkoituksena on korvata asukasmäärän kasvusta aiheutuvia kustannuksia ja investointitarpeita. Vuoden 2026 tasossa asukasmäärän kasvun lisäosan perusteella myönnettävän valtionosuuden määrä on yhteensä vähän yli 50 miljoonaa euroa eli lisäosan kokonaismäärä on kasvanut muutamassa vuodessa 20 miljoonalla eurolla.

VATTin tutkimuksen perusteella asukasmäärän kasvu ei vaikuttaisi olevan yhteydessä valtionosuustehtävien korkeampiin yksikkökustannuksiin. Selvityshenkilöiden mukaan asukasmäärän kasvu luo painetta sekä käyttötalouteen että investointeihin, vaikkakin osassa palveluita kasvussa olevat ja isommat kunnat pystyvät järjestämään palvelut muita edullisemmin – ja osin myös rahoittamaan palvelut muita suuremmilla omilla tuloillaan ja parhaimmillaan myös konsernin avulla. Ottaen huomioon hallitusohjelman kirjaukset tavoitteesta vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytyksiä investoida kasvuun selvityshenkilöt katsoivat perustelluksi, että asukasmäärän kasvun lisäosa säilytettäisiin valtionosuusperusteena ja sen perusteella myönnettävän valtionosuuden määrää lisättäisiin merkittävästi.

Selvityshenkilöt ehdottivat myös laskentatavan muuttamista siten, että lisäosaa myönnettäisiin kunnan koko väestömäärän sijasta kunnan alle 16-vuotiaiden määrän perusteella, millä tuettaisiin erityisesti varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen investointitarpeita. Lisäksi positiivisen asukasluvun muutoksen kerroin voitaisiin määritellä nykyisestä poikkeavalla tavalla ottaen huomioon kunnan väestömäärän muutos suhteessa muiden kasvukuntien

väestömäärän muutokseen kolmen edeltävän vuoden muutosten keskiarvon mukaan. Selvityshenkilöiden ehdottama laskentatapa toisi lisärahoitusta erityisesti kehyskuntiin ja eräille suurille kaupungeille.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä ei ota erikseen huomioon väestöään menettäviä kuntia. Väestöään menettävissä kunnissa väestö ikääntyy ja syntyvyys on alhaista. Kunnan tulisi kuitenkin pystyä järjestämään lakisääteiset varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut yhä pieneneville ikäluokille. Väestöään menettävissä kunnissa palvelujen järjestämisen yksikkökustannukset tulevat kasvavia kuntia kalliimmiksi. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on varmistaa eri kokoisten kuntien mahdollisuudet järjestää palvelut kaikkialla Suomessa ja ottaa huomioon muuttotappiokuntien tarpeet ja demografinen kehitys. Edellä mainitun hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi selvityshenkilöt katsoivat perustelluksi, että valtionosuusjärjestelmään lisättäisiin uusi lisäosa, jolla tuettaisiin väestöään menettäviä kuntia.

#### *Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa*

Saamelaisten kotiseutualueen kunnille myönnetään valtionosuutta saamenkielisyyden perusteella noin 1,3 miljoonaa euroa vuoden 2026 tasossa. Saamelaisten kotiseutualueen lisäosan euromäärä lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta kunnan asukasmäärällä ja kunnan saamenkielisten osuudella. Saamelaista kotiseutualueen kuntia ovat Utsjoki, Inari, Enontekiö ja Sodankylä.

VATT selvitti saamenkielisyydestä aiheutuvia valtionosuuslain soveltamisalaan kuuluvien palveluiden lisäkustannuksia. Tämä osoittautui kuitenkin VATTin käyttämällä regressioanalyysillä vaikeaksi saamelaisten kotiseutualueen kuntien ja saamenkielisten asukkaiden vähäisen määrän (yhteensä vajaat 1300 saamenkielistä asukasta) vuoksi.

Selvityshenkilöiden mukaan palveluiden järjestäminen saamelaisten kotiseutualueen kunnissa on muita kuntia kalliimpaa. Tähän vaikuttavat kuitenkin pääosin muut seikat, kuten kunnan laaja maapinta-ala, kuin saamenkielisten palveluiden järjestäminen. Selvityshenkilöt katsoivat perustelluksi, että saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa säilytettäisiin nykyisellään, koska saamelaisuudesta aiheutuvia lisäkustannuksia valtionosuustehtävissä ei ollut mahdollista selvittää.

#### 2.2.3 Perushinnoista säätäminen ja kustannustenjaon tarkistus

Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat säädetään vuosittain seuraavalle varainhoitovuodelle valtioneuvoston asetuksella. Laskennallisten kustannusten perushinnoista säädettäessä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset, kustannustason arvioidut muutokset sekä kustannustenjaon tarkistus. Lisäosien perushinnoissa otetaan huomioon arvioitu kustannustason muutos.

Valtionosuuslain mukaan valtionosuustehtävien laajuuden tai laadun muutos otetaan huomioon, jos se aiheutuu asianomaisesta valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Perushintojen tarkistamisessa huomioon otettava kustannustason muutos määräytyy kuntien peruspalveluiden hintaindeksin mukaisesti. Hintaindeksi perustuu opetus- ja kulttuuritoimen

käyttömenoilla painotettuun kustannustason muutokseen. Hintaindeksin laskennasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vuosittain valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus. Kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan valtionosuuslaissa tarkoitetut laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus toteutuneiden kustannusten mukaisiksi sekä tarkistetaan valtionosuusprosentti. Laskennallisten kustannusten perushinnat tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena. Kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä tarkistetaan myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukainen rahoitus eräisiin tehtäviin, kuten rahoitus perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettuun aikuisten perusopetukseen ja lisärahoitus perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennettyä oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden esi- ja perusopetukseen.

Kustannustenjaon tarkistus perustuu varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotukseen, joka tarkistetaan sen varainhoitovuoden kustannustasoon, jolle tarkistus tehdään. Laskennassa huomioidaan ensin mainitun varainhoitovuoden laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotuksen muutos sitä edeltävään varainhoitovuoteen nähden sekä ensin mainitulle varainhoitovuodelle tehty kustannustenjaon tarkistus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuen kustannustenjaon tarkistusta ei poikkeuksellisesti tehty varainhoitovuosille 2023 ja 2024. Kustannustenjaon tarkistuksessa varainhoitovuodelle 2025 ei tarkistettu - eikä tarkisteta vuodelle 2026 – 18–64-vuotiaiden ikäluokan eikä työttömien määrän laskennallisia kustannuksia ja perushintoja. Edellä mainittu johtuu siitä, että työvoimapalveluista aiheutuneet toteutuneet kustannukset ovat ensimmäisen kerran käytettävissä varainhoitovuodelle 2027 tehtävässä kustannustenjaon tarkistuksessa, joka perustuu vuoden 2025 toteutuneisiin kustannuksiin.

Kustannustenjaon tarkistus pyrkii edellä kerrotulla tavalla ottamaan huomioon sen, ettei valtionosuuden laskennallisten kustannusten kustannuspohja erkane toteutuneista kustannuksista. Kustannustenjaon tarkistus ei ota huomioon laskennallisten kustannusten määräytymistekijöiden välisiä painoarvojen muutoksia. VATTin tutkimuksen perusteella on havaittavissa, että laskennalliset kustannukset eivät kaikilta osin vastaa kunnille valtionosuustehtävistä aiheutuvia kustannuksia, minkä vuoksi ne tulisi päivittää vastamaan paremmin kuntien nykyisiä tehtäviä. Kriteerien tarkoituksenmukaisuutta ja oikeaa kohdentuvuutta olisi yleisemminkin tarkoituksenmukaista arvioida säännöllisin väliajoin, esimerkiksi vähintään neljän vuoden välein. Tämä tulisi määrittää erikseen lainsäädännössä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan valtionosuutta myönnetään valtionosuustehtävistä aiheutuviin käyttökustannuksiin. Rahoituksessa ei siten lähtökohtaisesti oteta huomioon investointien pääomakustannuksia. Laissa tämä on nimenomaisesti otettu huomioon kustannustenjaon tarkistusta koskevissa säännöksissä, joiden mukaan valtionosuustehtävistä aiheutuvina käyttökustannuksina ei kustannustenjaon tarkistuksessa pidetä muun muassa lainojen hoitokustannuksia eikä laskennallisia korkoja ja poistoja. Käyttökustannuksiin ei lain mukaan lueta myöskään maan hankkimisesta tai vuokraamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Selvityshenkilöt katsoivat, että nykyjärjestelmä kohtelee eri tavalla ja epäjohtonmukaisesti investoinneista aiheutuvia pääomakustannuksia riippuen siitä, miten palvelu on järjestetty ja millä tavalla palvelutoiminnan edellyttämät tuotannontekijät kuten koneet ja kalusto sekä toimitilat rahoitetaan. Edellä mainitun vuoksi selvityshenkilöt ehdottivat, että investoinneista kirjattavat poistot ja sisäiset vuokrat olisi perusteltua sisällyttää valtion ja kuntien välisessä

kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettaviksi kustannuksiksi. Tämä ei kuitenkaan saisi muuttaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

Selvityshenkilöiden edellä mainitun ehdotuksen tarkoituksena on saattaa erilaiset tavat järjestää ja tuottaa peruspalvelut keskenään samaan asemaan. Asia on kuitenkin moniulotteinen ja vaatii lisäselvityksiä sekä mahdollisesti kuntien talousraportoinnin kehittämistä, mitä ei ole ollut mahdollista toteuttaa tämän esityksen yhteydessä.

#### 2.2.4 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella tasataan kuntien verotulopohjassa olevia eroja. Tasauksen tarkoituksena on turvata kaikille kunnille taloudelliset edellytykset järjestää asukkailleen yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja palvelumaksujen tasolla.

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä tai kunnan valtionosuuteen tehdään verotuloihin perustuva vähennys, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden poikkeaa tasausrajasta. Tasausrajalla tarkoitetaan euromäärää, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä.

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettu laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (*yhteisövero*) sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa ei oteta huomioon voimalaitosten kiinteistöveroa, lukuun ottamatta ydinvoimalaitoksia. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi vesi-, tuuli- ja aurinkovoimalaitosten kiinteistöveroa ei oteta huomioon laskennallisia verotuloja määritettäessä. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista on säädetty tarkemmin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1393/2022).

Valtioneuvoston asetuksen mukaan kunnan laskennallista kunnallisverotuloa ja kiinteistöverotuloa määritettäessä käytetään kaikille kunnille yhtä suuria painotettuja laskennallisia veroprosentteja. Ydinvoimalaitosten kiinteistöveroa määritettäessä käytetään rakennusten yleistä laskennallista kiinteistöveroprosenttia. Edellä mainituilla säännöksillä varmistetaan se, että kunnan omat päätökset veroprosenteista eivät vaikuta kunnan laskennalliseen verotuloon ja sitä kautta kunnan tulojen tasauksen määrään. Yhteisöverotuloa ei määritetä erikseen laskennallisesti, vaan se perustuu suoraan verohallinnon tilastoon yhteisöveron määrästä kunnittain.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin tasausraja, kunta saa tasauslisää 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta. Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuuteen tasausvähennys. Tasausvähennys on 10 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta laskennallisesta verotulosta.

Jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtionosuuksiin tehtävät tasausvähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtionosuudesta yhteensä tehtävät tasausvähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat tasauslisät, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Vuonna 2026 tasausraja on 2 208,83 euroa. Yhteensä 258 kuntaa saa tasauslisää, joiden yhteenlaskettu määrä on noin 885 miljoonaa euroa, ja 34 kunnan valtionosuuteen tehdään tasausvähennys, joiden yhteenlaskettu määrä on 98 miljoonaa euroa. Edellä mainitusta tasausvähennyksestä pääkaupunkiseudun kuntien (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) yhteenlasketut tasausvähennykset ovat noin 87 miljoonaa euroa. Tasauksen nettomäärä on 786 miljoonaa euroa.

#### *Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen arviointi*

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen perusta luotiin vuoden 1996 valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojektissa. Tuolloin tasauksen laskennassa huomioitiin täysimääräisesti kaikki kuntaverot - kunnallisvero, kuntien osuus yhteisöveron tuotosta sekä kiinteistövero. Tasausrajaksi määritettiin 90 prosenttia koko maan keskiarvosta. Tasauslisä oli täysimääräinen tasausrajan ja kunnan oman asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Tasausrajan ylittävältä osalta valtionosuuteen tehtiin 40 prosentin tasausvähennys. Vähennyksen enimmäismääräksi rajattiin kuitenkin 15 prosenttia kunnan laskennallisesta verotulosta.

Tasauksen perusrakenne on säilynyt ennallaan, mutta määräytymisperusteet ja kiinteistöveron kohtelu ovat vaihdelleet. Kiinteistövero on ollut tasauksessa mukana myös täysimääräisesti sekä kokonaan pois tasauksesta. Eniten ovat hyötäneet voimalaitoskunnat, kun vuodesta 2007 niiden voimalaitosveroa alettiin laskea yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisena. Tämä merkitsi huomattavaa etua näille kunnille tasauksen laskennassa, koska laskennallinen yleinen kiinteistöveroprosentti on oleellisesti matalampi kuin voimalaitosten oma laskennallinen kiinteistöveroprosentti. Vuonna 2012 kiinteistövero poistettiin kokonaan tasauksen laskentaperusteista. Vuoden 2015 valtionosuusuudistuksessa ydinvoimalaitosten kiinteistövero palautettiin tasaukseen, muilta osin kiinteistöveroa ei huomioitu.

Sote-uudistukseen sisältyneet veroleikkaukset edellä mainittujen verotulojen osalta muuttivat kunnille tilitettävien verotulojen keskinäistä painoa. Kiinteistöverosta ei siirretty osuutta hyvinvointialueille, minkä myötä kiinteistöveron osuus kuntien verorahoituksesta kaksinkertaistui. Kiinteistövero tuli 50 prosentin painolla tasaukseen lukuun ottamatta voimalaitosten kiinteistöveroa, joista vain ydinvoimalaitosten kiinteistövero sisältyy tasaukseen 50-prosenttisesti.

Sote-uudistuksessa muutettiin myös verotuloihin perustuvan tasauksen tasausvähennys- ja tasauslisäprosentteja. Tasausvähennys alennettiin 30 prosentista 10 prosenttiin. Lisäksi tasauslisäprosenttia korotettiin 80 prosentista 90 prosenttiin. Näillä muutoksilla kompensoitiin sote-uudistuksessa toteutettua kunnallis- ja yhteisöverotulojen siirtoa hyvinvointialueiden rahoitukseen ja lisättiin osaltaan järjestelmän kannustimia veropohjan kasvattamiseen tasausrajan ylittävissä kunnissa.

Verotuloihin perustuvaa tasausta osana valtionosuusjärjestelmää on arvioitava tasausjärjestelmän tarkoituksen näkökulmasta: kaikilla kunnilla tulisi olla riittävät taloudelliset edellytykset järjestää asukkailleen yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla. Tarkastelussa on huomioitava, mitkä kuntien verotulot sisällytetään tasaukseen ja millaisia tasausprosentteja käytetään. Kuntien veropohja on vahvistumassa tulevina vuosina, kun esimerkiksi tuuli- ja aurinkovoimaa rakennetaan entistä enemmän ja kunnat ovat saaneet ensimmäiset tuloutukset kaivosmineraaliverosta. Tarve selvittää kiinteistöveron asemaa tulojen tasauksen laskentaperusteissa on kasvanut. Myös kaivosmineraalivero tulisi ottaa huomioon näissä tarkasteluissa.

Voimassa olevan valtionosuusjärjestelmän verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa ei siis oteta huomioon voimalaitosten kiinteistövero, lukuun ottamatta ydinvoimalaitoksia. Tämä mahdollistaa tilanteen, jossa esimerkiksi voimalaitoskunnista voi tulla todellisilla verotuloilla mitattuna keskimääräistä korkeamman verotulon kuntia, mutta siitä huolimatta ne voivat saada valtionosuusjärjestelmän kautta valtionosuuden tasauslisää heikon laskennallisen verotulotason perusteella. Vastaavasti sellaisen kunnan verotuloista tehdään tasausvähennys, jonka verotulot ovat yhtä suuret kuin edellä mainitulla kunnalla, mutta ne koostuvat lähes kokonaan tasauksen piiriin kuuluvista verotuloista, jotka ylittävät tasausrajan. Nykyinen tasausjärjestelmä kohtelee siten kuntia epätasa-arvoisesti riippuen siitä, mitä verotuloja kunta saa.

Taulukko 4. Laskennallinen verotulo täysimääräisenä<sup>9</sup> ja tasauksessa huomioitavan laskennallisen verotulon osuus eräissä kunnissa

Kunta	Tasauksessa huomioon otettava laskennallinen verotulo (euroa/asukas)	Täysimääräinen laskennallinen verotulo (euroa/asukas)	Tasauksessa huomioon otettavan laskennallisen verotulon osuus
Espoo	3 011	3 306	91 %
Keitele	3 330	3 488	95 %
Lohja	2 100	2 293	92 %
Oulu	2 006	2 188	92 %
Pyhäjoki	1 966	3 690	53 %
Tyrnävä	1 382	1 460	95 %
Vaala	1 691	3 110	54 %
Koko maa	2 206	2 434	91 %

Yllä olevasta taulukosta ilmenee, minkä verran verotuloja tasauksen laskentaan sisältyy eräiden kuntien osalta. Kun voimalaitosten kiinteistöverotulo jää kokonaan tasauksen laskennan ulkopuolelle, joillakin kunnilla hieman yli puolet kunnan laskennallisista verotuloista on mukana tasauslaskennassa. Koko maassa vastaava osuus on keskimäärin yli 90 prosenttia. Jos kunnan verotulot ovat vain runsaan 50 prosentin osuudella tasauksessa, kunnan laskennallinen asukaskohtainen verotulo on tasauksessa huomattavasti matalampi kuin se todellisuudessa on suhteessa muihin kuntiin.

Alla olevissa kuvioissa 2 ja 3 kuvataan taulukossa 4 olevien laskennallisten verotulojen suhteellisten osuuksien realisoitumista verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa. Kuvioista 2 ilmenee, että Espoon ja Keiteleen asukaskohtaiset laskennalliset verotulot, jotka otetaan tasauksessa huomioon, ylittävät tasausrajan ja kunnan valtionosuuteen tehdään

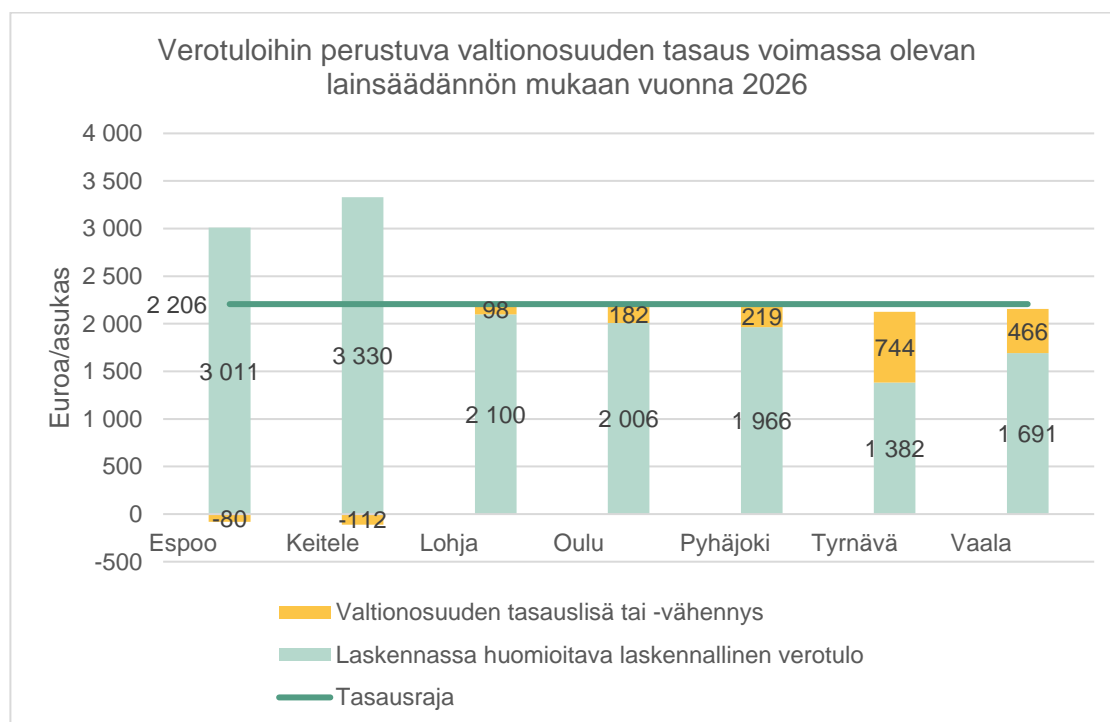
<sup>9</sup> Täysimääräisillä verotuloilla tarkoitetaan tässä verotuloja, jotka saadaan laskemalla yhteen kunnan maksuunpantu laskennallinen kunnallisverotulo, kunnalle maksettava yhteisövero sekä kiinteistöverotulo, jossa on huomioitu kaikki kiinteistöverolajit 100-prosenttisesti kiinteistöverolajikohtaisten laskennallisten veroprosenttien mukaan.

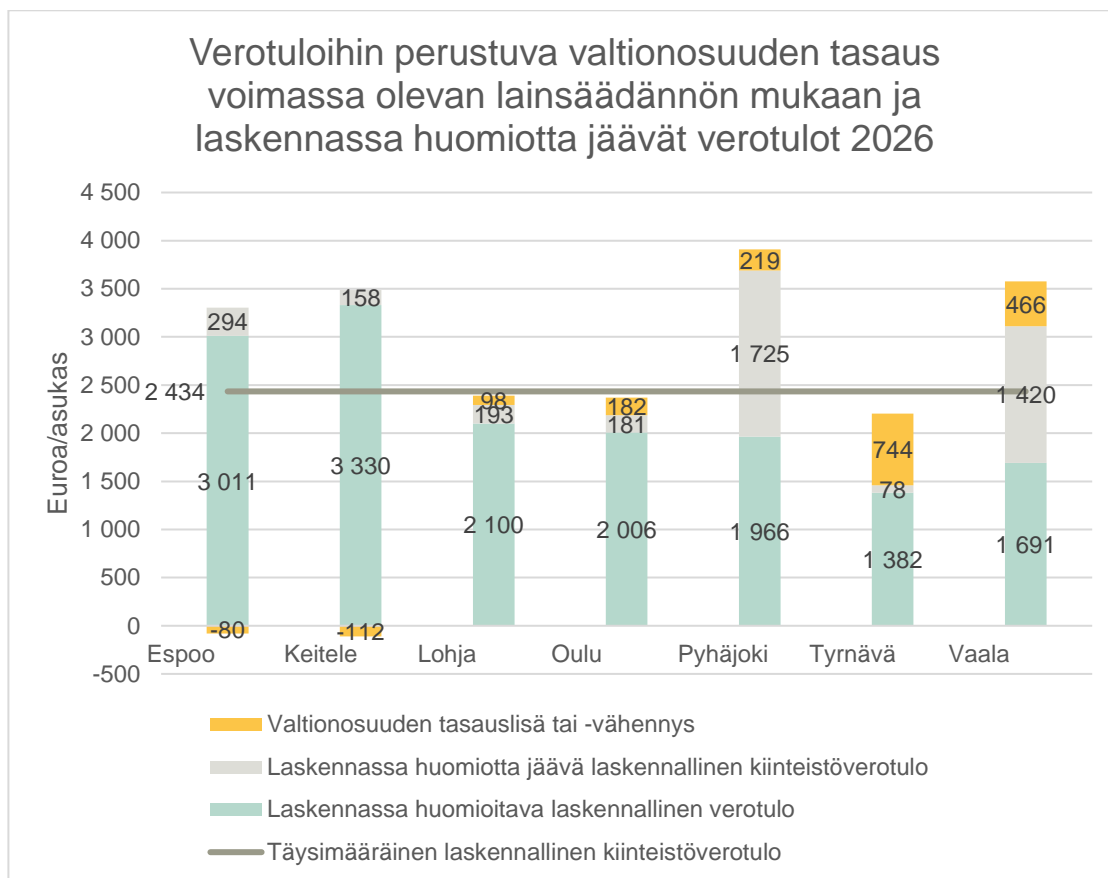
tasausvähennys. Pyhäjoki, Vaala ja Tyrnävä saavat tasauslisää, koska niiden laskennallinen asukaskohtainen verotulo, joka otetaan tasauksessa huomioon, jää tasausrajan alapuolelle.

Kuviossa 3 kunnan verotuloihin on lisätty kunnan laskennallinen kiinteistöverotulo, jota ei nykyisten säännösten mukaan oteta tasauksen laskennassa huomioon (voimalaitosten kiinteistövero pois lukien ydinvoimalaitokset ja 50 prosenttia muusta kiinteistöverosta). Kuvioista ilmenee, että Pyhäjoen ja Vaalan asukaskohtaiset verotulot ovat keskimääräistä asukaskohtaista verotuloa suuremmat, mutta siitä huolimatta ne saavat valtionosuuden tasauslisää. Jos voimalaitoskiinteistöverotulot otettaisiin tasauksen laskentaperusteissa huomioon samalla tavoin kuin muut kiinteistöverolajit, näiden kuntien valtionosuuteen tehtäisiin tasausvähennys vastaavasti kuten Espoon ja Keiteleen valtionosuuteen tehdään.

Edellä kuvatun kaltaiset tilanteet tulevat laajenemaan tulevaisuudessa, kun erityisesti tuulivoimalaitosten rakentaminen kasvaa ja voimalaitoksista saatavan veron määrä lisääntyy selvästi. Aurinko- ja tuulivoimaloista kerätyt kiinteistöverotulot ovat koko maan tasolla kasvaneet kolminkertaisiksi vuodesta 2020 vuoteen 2024. Myös kaivosmineraaliveroa eniten saavien kuntien tilanne voi muodostua samanlaiseksi kuin voimalaitoskuntien, koska vero ei sisälly nykyiseen verotuloihin perustuvaan tasaukseen.

Kuviot 2 ja 3. Laskennallinen verotulo ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus





Selvityshenkilöt katsoivat, että verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa olisi tarkoituksenmukaista siirtää verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennysjärjestelmään. Tämä tarkoittaisi sitä, että minkään kunnan valtionosuuteen ei tehtäisi valtionosuuden vähennystä verotulojen perusteella. Selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan voimalaitosten kiinteistövero tulisi lähtökohtaisesti sisällyttää täydennyksessä huomioon otettaviin verotuloihin 50 prosentin osuudella.

#### 2.2.5 Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään lisäyksiä ja vähennyksiä, jotka eivät suoraan liity valtionosuustehtäviin vaan ovat kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin liittyviä järjestelyjä, jotka toteutetaan valtionosuusjärjestelmän kautta. Tällaisia ovat valtionosuuden harkinnanvarainen korotus, yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle perusopetuksen aloittamisen johdosta myönnettävän rahoituksen vähentäminen valtionosuudesta, kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista, soite-uudistuksen muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus sekä työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus ja erikseen säädettävät määräaikaisten vähennykset ja lisäykset. Vaikka edellä mainitut erät eivät välittömästi kytkeydy valtionosuustehtävien rahoittamiseen, osalla näistä on merkittävä

vaikutus yksittäisten kuntien saaman valtionosuuden määrään. Yksittäisten kuntien osalta euromäärältään merkittävimpiä ovat sote-erien vaikutukset.

#### Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus

Kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Avustuksella tuetaan kuntaa sellaisessa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa, johon kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Kunnan talouden tilannetta arvioidaan kokonaisuutena.

Valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona on, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Suunnitelman tulee olla hakemuksen liitteenä. Valtionapuviranomainen voi asettaa avustuksen myöntämiselle ja käytölle myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Jos kunta on jo kuntalain (410/2015) 118 §:n tarkoittamassa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä, ehdot voivat liittyä siihen, että kunnan tulee toteuttaa arviointiryhmän esityksen mukaiset toimenpiteet. Valtionosuuden korotus voidaan seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai se voidaan myöntää alennettuna, jos kunnan talouden tasapainotussuunnitelmaa tai avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Harkinnanvarainen korotus rahoitetaan vähentämällä vastaava euromäärä peruspalvelujen valtionosuudesta. Vähennys on kaikissa kunnissa tasasuuruinen euromäärä asukasta kohden. Valtion talousarvioon on sisällytetty viime vuosina 10 miljoonan euron määräraha kuntien harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen.

Vuonna 2024 harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta myönnettiin 30 kunnalle. Korotusten asukaskohtainen vaihteluväli oli 50 eurosta 200 euroon ja keskimäärin korotusta myönnettiin 97 euroa asukasta kohden. Euromääräisesti kunnalle myönnetyn korotusten vaihteluväli oli 58 000 eurosta miljoonaan euroon.

Perusopetuksen järjestäjälle perusopetuksen aloittamisen johdosta myönnettävän rahoituksen vähentäminen

Perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitetun järjestämisluvan saaneelle yksityisen perusopetuksen järjestäjälle myönnetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain perusteella rahoitusta toiminnan aloittamiseen aloittamiskauden alusta sen varainhoitovuoden loppuun, jolta järjestäjälle ei makseta valtionosuuslaisia tarkoitettua esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausta. Rahoituksen myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö. Edellä tarkoitettu rahoitus vähentää kaikille kunnille maksettavia peruspalvelujen valtionosuuslain mukaisia valtionosuuksia rahoituksen yhteismäärää vastaavalla euromäärällä. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Yksityiselle opetuksen järjestäjälle perusopetuksen aloittamisen johdosta myönnettävän rahoituksen merkitys on peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä vähäinen. Rahoituksen vähentäminen kuntien peruspalvelujen valtionosuuksista on koettu hallinnollisesti epätarkoituksenmukaisena ottaen huomioon mainittujen rahoituserien erittäin pieni määrä kokonaisuudessa. Viime vuosina rahoitukseen on varattu valtion talousarviossa 50 000 euroa/vuosi, ja valtionosuudesta on tehty vähennys, jonka suuruus on ollut 0,01 euroa/asukas.

Selvityshenkilöiden mukaan valtionosuusjärjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa luopumalla nykyisestä menettelystä, jossa toiminnan aloittamiseen yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle myönnetty rahoitus vähennetään vuosittain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Uudistuksen yhteydessä kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta irrotettaisiin euromäärä, joka siirrettäisiin pysyvästi opetus- ja kulttuuriministeriön momentille. Tältä osin yhteys peruspalvelujen valtionosuuteen katkeaisi. Rahoituksen siirtäminen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahoihin ei muuttaisi yksityisen perusopetuksen järjestäjien saamaa rahoitusta.

Valtionosuuden vähentäminen kuntaan maksetun perustoimeentulon määrällä

Toimeentulotuesta annetun lain mukaan kunta rahoittaa perustoimeentulotuen kustannuksista 50 prosenttia. Kansaneläkelaitoksen on kohdennettava perustoimeentulotukea maksaessaan kustannukset siihen kuntaan, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen menoista toteutetaan vähentämällä kunnan valtionosuutta määrällä, joka vastaa kunnan osuutta kuntaan kohdistuvasta vuositasolla maksetusta perustoimeentulotuesta.

Perustoimeentulotuen maksuosuuden toteuttamiseksi Kansaneläkelaitos toimittaa vuosittain huhtikuun loppuun mennessä valtiovarainministeriölle tiedon edellisen vuoden aikana kuhunkin kuntaan kohdistuneesta perustoimeentulotuesta. Käytännössä perustoimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset vähennetään kunnan valtionosuudesta kahden vuoden viiveellä eli varainhoitovuoden 2026 valtionosuudesta vähennetään vuonna 2024 maksetusta perustoimeentulotuesta aiheutuneita kustannuksia. Vuoden 2026 valtionosuudesta vähennettävä määrä on 361 miljoonaa euroa.

Perustoimeentulotuen rahoitusjärjestelmän toimivuutta ja kannustavuutta kuntien näkökulmasta selvitettiin vuonna 2021 valtioneuvoston selvityshankkeessa ”Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä”<sup>10</sup>. Selvityksen mukaan kuntien edustajat kokivat, että kuntien vaikutusmahdollisuudet toimeentulotuen tarpeeseen ja menoihin ovat vähäiset. Kuntien mukaan työllisyyspalvelut ovat kunnalle tärkein yksittäinen keino näihin asioihin vaikuttamiseksi. Selvityksen mukaan toimeentulotukimenoihin kiinnitetään kunnissa vain vähäisesti huomiota, mikä johtuu siitä, että reaaliaikaista tietoa toimeentulotukimenoista ei ole helposti saatavissa kunnissa eivätkä toimeentulotuen kustannukset näy kunnille erillisenä menoeränä. Menot hukkuvat osaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuuden suurta kokonaisuutta. Perustoimeentulotuen rahoittaminen peruspalvelujen valtionosuusvähennyksen kautta on siirtänyt perustoimeentulotukimenot kauaksi kunnan budjettiprosessista. Kunnan näkökulmasta perustoimeentulotukimenot eivät konkretisoidu, mikä hankaloittaa myös niihin kohdistuvien tavoitteiden asettamista.

Hallitusohjelman mukaan perustoimeentulotuen kustannukset on lähetettävä kunnille läpinäkyvässä muodossa kuukausittaisena tiedonantona. Selvityshenkilöt ehdottivat, että kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa siirryttäisiin järjestelmään, jossa Kansaneläkelaitos laskuttaa kunnilta perustoimeentulotuen rahoitusosuudet reaaliaikaisesti. Tämä lisäisi sekä rahoitusosuuden läpinäkyvyyttä kuntataloudessa, että kuntien kannusteita vähentää perustoimeentulotuen tarvetta kunnassa.

---

<sup>10</sup> Rissanen, Antti; Tupala, Teemu; Hägg, Milla; Valtakari, Mikko; Yli-Koski, Maria; Aro, Rasmus; Leskelä, Riikka-Leena (2021): Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-249-7>

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvä kuntien kustannusten ja tulojen siirto sekä niistä johtuvien muutosten rajoittaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien siirtyessä hyvinvointialueille niille siirtyivät kunnilta edellä mainittujen lakisääteisten tehtävien kustannukset. Kunnilta siirrettiin hyvinvointialueiden rahoitukseen kustannuksia vastaava määrä tuloja koko maan tasolla. Vaikka sote-uudistuksen myötä kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset ja tulot olivat tasapainossa koko maan tasolla, kuntakohtaisesti niiden erot olivat varsin suuria. Tämän epäsuhdan tasapainottamiseksi valtionosuuslakiin sisältyy niin sanottu muutosrajoitin, jonka perusteella kunnalle myönnetään valtionosuuden lisäystä tai kunnan valtionosuutta vähennetään, jos kunnalta hyvinvointialueelle siirtynyt tulo ei vastaa hyvinvointialueelle siirtynyttä kustannusta. Jos kunnalta siirtyi enemmän tuloja kuin kustannuksia, kunnalle hyvitetään valtionosuuden lisäyksenä 60 prosenttia tulojen ja kustannusten erotuksesta. Jos kunnalta siirtyvä kustannus ylitti hyvinvointialueelle siirtyvän tulon, kunnan valtionosuutta vähennetään siten, että vähennys on 60 prosenttia siirtyvien kustannusten ja tulojen erotuksesta. Siirrettävän tulon määrää laskettaessa otettiin huomioon siirron vaikutukset verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen sekä Verohallinnosta annetussa laissa (503/2010) tarkoitettujen verotuskustannusten muutos.

Edellä tarkoitetut muutosrajoittimen mukaiset valtionosuuden lisäykset ja vähennykset toteutetaan kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Jos kunnille maksettavat valtionosuuden lisäykset yhteensä ovat suuremmat kuin valtionosuudesta tehtävät vähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtionosuudesta yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat valtionosuuden lisäykset, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Siirtolaskelma tehtiin vuoden 2022 tasossa. Vuoden 2023 laskennassa ja valtion vuoden 2023 talousarviossa käytettiin kuntien vuoden 2022 talousarvioihin perustuvia ennakkotietoja kuntien siirtävistä kustannuksista. Vuoden 2024 rahoituslaskelmien ja valtion vuoden 2024 talousarvion pohjana olivat kuntien tilinpäätöstietojen mukaiset lopulliset tiedot siirtävistä kustannuksista.

Vuoden 2023 ennakkotietojen perusteella kunnista hyvinvointialueille siirtyvien lakisääteisten tehtävien kustannukset olivat noin 21,2 miljardia euroa. Tätä tietoa käytettiin valtion vuoden 2023 talousarviossa määriteltäessä kunnilta siirtyviä tuloja. Siirtyviä kustannuksia vastaavasti kunnilta siirtyi vuoden 2023 talousarviossa hyvinvointialueiden rahoitukseen tuloja kunnallisverosta 12,64 veroprosenttiyksikön tuottoa vastaava osuus (noin 13,2 miljardia euroa), kolmannes yhteisöverotuotosta (noin 0,8 miljardia euroa), 70 prosenttia veroperustemuutoksista johtuvista verotulomenetyksien korvauksista (noin 1,9 miljardia euroa) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuustehtäviä vastaava (70 prosenttia) laskennallinen osuus (noin 5,4 miljardia euroa).

Kun siirtolaskelmaa päivitettiin marraskuussa 2023 lopullisten tietojen mukaiseksi, kaikkien kuntien muutosrajoittimet muuttuivat uusien siirtyvien kustannus- ja tulotietojen perusteella. Vuoden 2024 laskelmassa käytettyjen lopullisten tietojen perusteella siirtyvien tehtävien kustannukset olivat noin 21,9 miljardia euroa.

Vuoden 2023 siirtolaskelmassa kunnallisvero oli viimeinen erä, jolla siirtyvät kustannukset ja tulot tasattiin yhtä suuriksi. Vuodelle 2024 tarkistetussa lopullisissa siirtolaskelmissa siirrossa käytettyä kunnallisveroprosentin vähennystä ei ollut kuitenkaan enää mahdollista muuttaa, joten

siirtyvien kustannusten ja tulojen tasaus kuntien ja valtion välillä tehtiin kuntien peruspalvelujen valtionosuuden kautta. Koska lopulliset kuntien siirtyvät kustannukset olivat kasvaneet noin 650 miljoonaa euroa ennakkotietojen perusteella tehtyyn laskelmaan verrattuna, eivät siirtyvät tulot, kunnallisverotulojen noin 200 miljoonan euron kasvusta huolimatta, riittäneen kattamaan siirtyviä kustannuksia. Näin ollen valtionosuuteen kohdistui lopullisissa siirtolaskelmissa merkittävä vähennystarve. Tästä jälkikäteistarkistuksesta johtuva pysyvä siirtotarve olisi vähentänyt kuntien valtionosuuksia vuodesta 2024 alkaen yhteensä 500 miljoonalla eurolla vuoteen 2023 verrattuna. Tämä kuntien vuoden 2024 talousarviovalmistelun kannalta olennainen tieto tuli niin myöhään, etteivät kunnat pystyneet ottamaan sitä omassa talousarviovalmistelussaan enää huomioon.

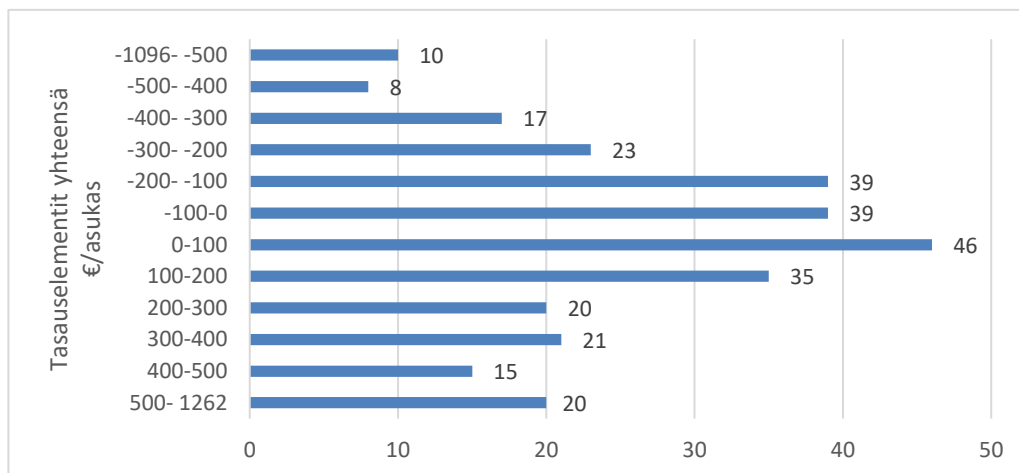
Koska edellä mainittu valtionosuuden vähennys olisi ollut kuntien näkökulmasta kohtuuton, tehtiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin muutos, jonka myötä siirtolaskelmaan liittyvä, vuotta 2023 koskeva jälkikäteinen valtionosuuden vähennys siirrettiin vuosien 2024 ja 2025 sijasta tehtäväksi vuosina 2025–2027. Vähennys on vuosina 2025–2027 noin 167 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi peruspalvelujen valtionosuuteen tehtiin 192 miljoonan euron määräaikainen lisäys vuodelle 2024, mikä tarkoitti 34,70 euron lisäystä asukasta kohden. Edellä tarkoitettun lisäyksen johdosta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vastaavasti 64 miljoonaa euroa eli 11,57 euroa asukasta kohden vuosina 2025–2027. Näin ollen vuodelle 2024 tehty määräaikainen lisäys vähennetään valtionosuudesta asteittain vuoteen 2028 mennessä. Kevään 2024 kehysriihessä valtioneuvosto päätti lisätä kuntien valtionosuutta 277 miljoonalla eurolla, mikä vastaa loppuvuodesta 2023 lopullisissa laskelmissa tullutta uutta valtionosuuden pysyvää lisävähennystarvetta.

Taulukko 5. Sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta siirtyneet kustannukset ja tulot valtion talousarvioissa 2023–2025; 1 000 euroa

	TA 2023	TA 2024	TA2025
<b>Siirtyvät kustannukset</b>	21 233 581	21 883 844	21 884 403
<b>Siirtyvät tulot:</b>			
- Valtionosuudet	5 361 132	5 797 729	5 798 288
- Verotulot (kunnallisvero ja yhteisövero)	13 928 449	14 142 115	14 142 115
- Verotulomenetysten korvaukset	1 944 000	1 944 000	1 944 000
<b>Siirtyvät tulot yhteensä</b>	21 233 581	21 883 844	21 884 403

Muutosrajoittimen lisäksi uudistuksen kokonaisvaikutuksia kunnan talouden tasapainoon tasataan järjestelmämuutoksen tasauksella. Muutos talouden tasapainossa on rajattu enintään +/-60 euroon asukasta kohti viiden vuoden aikana vuodesta 2023 lukien. Tasapainotilan (vuosikate poistojen jälkeen) muutosta tarkasteltaessa otetaan huomioon siirtyneet tulot ja kustannukset, valtionosuusjärjestelmään tehtävät kriteerimuutokset, muutosrajoitin sekä valtionosuuden lisäsiirto, joka johtui siirtolaskelmien täsmentymisestä. Myös järjestelmämuutoksen tasaus päivitettiin lopullisten kustannus- ja tulotietojen perusteella loppuvuodesta 2023.

Kuvio 4. Sote-uudistuksen tasaukset\*, kuntien lukumäärä asukaskohtaisen tasauksen mukaan jaoteltuna



\*Muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus yhteensä kunnittain, euroa/asukas

Koska kuntakohtaisia vaikutuksia tasaavan järjestelmämuutoksen tasauksen enimmäismäärä asetettiin sote-uudistuksen yhteydessä alhaiseksi, sote-uudistuksen tasaukset muodostavat monessa kunnassa merkittävän osan kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta - joissakin kunnissa ne ovat jopa suurin yksittäinen kunnan valtionosuuteen vaikuttava erä. On ongelmallista, että kuntien valtionosuuksiin vaikuttaa edelleenkin voimakkaasti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen ennen hyvinvointialueuudistusta, vaikka nämä palvelut eivät enää kuulu kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulle. Kuntien valtionosuuden tulisi perustua sote-uudistuksen toimeenpanoon liittyvien tekijöiden sijasta mahdollisimman pitkälle kuntien vastuulla nykyisin olevien palveluiden rahoitustarpeisiin.

Sote-uudistuksen vaikutuksia tasoittavien rahoituserien poistaminen valtionosuusjärjestelmästä on kuitenkin haasteellista kustannusneutraalisti, koska niiden poistaminen aiheuttaa suuria muutoksia kuntakohtaisissa valtionosuuksissa. Tämä puolestaan aiheuttaa tarpeen tasata uudistuksen vaikutuksia. Selvityshenkilöt kuitenkin ehdottivat, että sote-muutosrajoitin ja nykyinen järjestelmämuutoksen tasaus poistettaisiin ja poistamisen vaikutus otettaisiin huomioon uudistuksen vaikutuksia tasaavassa järjestelmämuutoksen tasauksessa.

Sote-muutosrajoitinta ja järjestelmämuutoksen tasausta arvostellaan osittain myös siksi, että hyvinvointialueuudistukseen liittyneissä siirtolaskelmissa käytetyt kustannukset ja tulot perustuivat monen kunnan mielestä poikkileikkaustietoihin sellaisilta vuosilta, jotka eivät vastanneet normaalia kustannus- ja tulorakennetta asianomaisissa kunnissa. Tämä arvostelu lähtee siitä, että siirtolaskelmien pohjana olevat tiedot olisivat olleet osin puutteelliset ja vääristyneet. Kustannustietoja oikaistiin osittain niitä vääristävien erien osalta vuonna 2023 siten, että kustannukset vastasivat paremmin yhden vuoden palveluiden järjestämisen kustannuksia. Oikaisulla korjattiin tilanteita, joissa kuntien kustannuksiin liittyvä kertaluontoinen tai takautuva erä vääristi merkittävästi sote-uudistuksen rahoituksen siirtolaskelmaa ja tätä kautta yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen rahoitusta. Siirtolaskelmia ei ole mahdollista enää muuttaa, vaan ne ja niiden perusteella lasketut tasaukset

on otettava huomioon sellaisenaan arvioitaessa tähän hallituksen esitykseen sisältyvien esitysten vaikutuksia verrattuna nykytilaan.

#### Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

TE-uudistuksen yhteydessä kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta laajennettiin. Rahoitusvastuun alkaminen aikaistettiin 300:sta työttömyysetuuden maksupäivästä 100 maksupäivään. Kunnan rahoitusvastuu alkaa 100 päivän kohdalla 10 prosentin suuruisella osuudella ja kasvaa portaittain työttömyyden pitkittyessä. Enimmillään kunnan rahoitusvastuu on 50 prosenttia, kun työttömyysetuuspäivien kertymä ylittää 700 maksupäivää. Rahoitusvastuu laajeni koskemaan työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahaa sekä ansiopäivärahan perusosaa, eikä rahoitusvastuu katkea työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Työmarkkinatuen osalta kunta on vapautettu rahoitusvastuusta kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinästä lukien, jos kysymys on kansainvälistä suojelua saavasta tai tähän rinnastettavasta maahanmuuttajasta. Muiden maahanmuuttajien osalta rahoitusvastuuta työmarkkinatuesta ei ole vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinästä.

Edellä mainitusta rahoitusvastuun uudistuksesta aiheutuva kunnan työttömyysetuusmenojen kasvu kompensoidaan kunnille erillisellä valtionosuuteen tehtävällä lisäyksellä. Korvausten yhteismäärä vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnille koko maan tasolla aiheutuvaa kustannusten lisäystä ja kunnan valtionosuuteen tehdään lisäys, joka vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutuvaa kustannusten lisäystä.

Korvauksen suuruus määritettiin vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Kompensaatio on pysyvä osa kuntien peruspalvelujen valtionosuuden lisäyksiä ja vähennyksiä, ja sen kokonaistaso tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksillä. Kuntakohtaista kohdentumista tai kompensaation tasoa ei muilta osin tarkisteta. Koska työttömyysetuuksia koskevat indeksikorotukset on jätetty vuosiksi 2024–2027, ei myöskään korvaukseen tehdä indeksitarkistusta edellä mainittuina vuosina. Kunnille maksettavan korvauksen kokonaismäärä on noin 216 miljoonaa euroa.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus on määritelty vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuusmenojen perusteella. Kunnat arvostelivat TE-uudistuksen yhteydessä sitä, ettei tietyn poikkileikkaushetken mukaisesti määritelty kiinteä korvaus ota huomioon kunnan väestömäärän kasvua. Kiinteän korvauksen katsottiin lisäävän kunnan talouden suhdanneherkkyyttä, sillä kunta ei voi kaikilta osin omilla toimillaan vaikuttaa työttömyysetuusmenoihin. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus tarkistaa TE2024-rahoitusmallin kompensaation tasoa lain voimaantulon jälkeen vuosittain kuntien välillä siten, että huomioidaan mallin kannustavuus, väestökasvun vaikutus sekä vieraskielisten että kaksikielisten, työttömien ja työllisten määrä.

Kuntien rahoitusvastuun laajentaminen on TE-uudistuksen rahoitusmallin kulmakiviä, jolla pyritään kannustamaan kuntia työllisyyden edistämiseen. Tiettyyn poikkileikkaushetken sidotulla korvauksella on pyritty siihen, että kunta, joka pystyy ehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyttä ja edistämään työllisyyttä sekä vähentämään näin työttömyysetuusmenoja, hyötyy tästä. Korvauksen sitominen esimerkiksi työttömyysetuusmenoihin tai työttömien määrään ei siten ole tarkoituksenmukaista, koska se voisi hallitusohjelman vastaisesti vähentää kunnan kannusteita työttömyyden ehkäisemiseen ja työllisyyden parantamiseen. Myöskään väestönkasvu ei itsessään tarkoita kunnan

työttömyysetuusmenojen kasvua tai vastaavasti väestön väheneminen etuusmenojen pienemistä. Työttömyysetuusmenot aiheutuvat työikäisestä väestöstä, minkä vuoksi työikäisen väestön muutoksilla voidaan arvioida olevan enemmän merkitystä työttömyysetuusmenoihin kuin koko väestön määrän muutoksilla. Koska rahoitusvastuun laajennus tuli voimaan vuoden 2025 alusta, ei tilastotietoa kuntien työttömyysetuusmenojen kehityksestä uudistuksen voimaan tulon jälkeiseltä ajalta ole käytettävissä. Selvityshenkilöt ehdottivat, että työikäisen väestön määrän suhteelliset muutokset kuntien välillä olisi perusteltua ottaa huomioon korvauksen kuntakohtaisessa jakautumisessa.

### Valtionosuuden määräaikainen vähennys vuonna 2026

Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään varainhoitovuonna 2026 noin 2 prosenttia. Vähennyksellä toteutetaan 75 miljoonan euron säästö valtiontalouteen. Toteuttamalla vähennys prosentiosuutena valtionosuudesta tavoitellaan sitä, että vähennys ei muuta kunnan valtionosuuden suhteellista osuutta. Vähennystä ei kohdisteta niiden kuntien valtionosuuteen, joiden valtionosuus on negatiivinen.

Vuoden 2026 valtionosuuden vähentämisen tapa poikkeaa vakiintuneesta käytännöstä, jonka mukaan valtionosuuden pysyväksi tarkoitettu vähennys toteutetaan alentamalla valtionosuusprosenttia. Tällöin valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

### **2.3 Veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaus**

Kunnille maksetaan valtionosuuden yhteydessä korvausta veroperustemuutoksista johtuvista verotulomenetyksistä. Korvausta maksetaan varainhoitovuodesta 2010 lähtien toteutetuista valtion päättämistä veroperustemuutoksista, jotka vaikuttavat kuntien saamaan kunnallisveron määrään. Kunnan saaman korvauksen määrä vastaa kunnan verotulojen menetystä. Kunnan kunkin varainhoitovuoden verotulojen menetystä laskettaessa sovelletaan varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden verotustietoja ja varainhoitovuotta edeltäneen vuoden veroprosenttia sekä asukaslukua varainhoitovuotta edeltäneen vuoden lopussa.

Veroperustemuutoksista aiheutuva kuntien verotulomenetysten korvaus on erotettu valtion talousarviossa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta erilliselle momentille. Vuoden 2026 tasolla korvausten yhteismäärä on 534 miljoonaa euroa, mikä vastaa noin kuudennesta valtionosuuslain mukaan määräytyvästä rahoituksesta.

Erilaisten verotuksessa tehtävien vähennysten vuoksi kuntien tuloveroprosentit (nimellinen veroaste) eivät vastaa todellista (efektiivistä) veroastetta kunnissa. Hallitusohjelman mukaan hallitus pyrkii kaventamaan kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien mukaista eroa. Vuoden 2025 alusta toteutettiin verojärjestelmän muutos, jossa ansiotulovähennykset poistettiin ja valtion verosta tehtävää työtulovähennyksen painoa kasvatettiin. Käytännössä verotuksen painopiste siirtyi kuntaverotuksesta valtionverotuksen puolelle ja muutos lisäsi kuntien verotuloja 340 miljoonalla eurolla. Muutos jossain määrin kavensi efektiivisten ja nimellisten veroprosenttien eroa. Samassa yhteydessä valtionosuuksiin sisältyviä verotulomenetysten korvauksia vähennettiin kuntien verotulojen lisäystä vastaavasti. Veroprosenttien eroa ei voida pitää niin suurena ongelmana kuin on esitetty, koska verotulomenetykset kompensoidaan täysimääräisesti sekä koko maan tasolla että kuntakohtaisesti, jolloin efektiivinen verotuotto on käytännössä huomioitu verotulomenetysten korvauksissa.

Kuntien rahoituksen kannalta verotulomenetysten korvauksiin sisältyy joitakin ongelmia. Korvauksen osuus on suuri suhteessa peruspalvelujen valtionosuuden kokonaisuuteen, mutta se

jää nykyisellään kokonaan indeksikorotettavan valtionosuuden ulkopuolelle. Korvaukset mitoitetaan kuntakohtaisesti poikkileikkausvuoden tilanteen mukaiseksi. Kompensaatiotarve ei kuitenkaan ole kuntakohtainen vaan koskee ensisijaisesti verovelvollisia. Vaikka kunnan asukkaat vaihtaisivat asuinkuntaa, jäävät verotulomenetysten korvaukset edelleen alkuperäiselle kunnalle. Nykyisen menettelyn voidaan tästä näkökulmasta katsoa olevan edullinen väestöä menettäville kunnille ja epäedullinen kasvaville kunnille. Tiettyyn poikkileikkaushetkeen sidottu korvaus osana peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää ei ajan kuluessa toimi tarkoituksenmukaisesti verojärjestelmän eikä palveluiden rahoituksen näkökulmasta.

Selvityshenkilöt ehdottivat, että verotulomenetysten korvaukset siirrettäisiin osaksi peruspalvelujen valtionosuutta korottamalla valtionosuusprosenttia. Hallituskauden aikana toteutuvat uudet korvaukset olisivat jatkossakin omalla momentillaan ja siirto valtionosuuksiin toteutettaisiin hallituskauden vaihtuessa.

## 2.4 Kotikuntakorvaus

Kunnalla tai muulla opetuksen järjestäjällä on oikeus saada kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnalta, kun oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan muualla kuin oman kotikuntansa esi- ja perusopetuksessa. Kotikuntakorvaus vähennetään oppilaan kotikunnan valtionosuudesta ja maksetaan sille kunnalle, kuntayhtymälle tai valtion tai yksityisen ylläpitämälle oppilaitokselle, jonka järjestämään opetukseen oppilas osallistuu varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Kotikuntakorvausmenot ja –tulot otetaan keskitetysti huomioon valtionosuusmaksatuksessa.

Kotikuntakorvauksen määrä perustuu kotikuntakorvauksen perusosaan, joka määräytyy kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien esi- ja perusopetuksen toteutuneiden kustannusten perusteella erikseen 6-vuotiaille (esiopetus), 7–12-vuotiaille (alakoulu) ja 13–15-vuotiaille (yläkoulu). Valtionosuuslain 35 §:n mukaan toteutuneet kustannukset määräytyvät lain 24 §:n mukaisesti vähennettyinä kuitenkin kustannuksilla, jotka aiheutuvat erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan tai konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua saavan oppilaan perusopetuslain 4 a §:ssä tarkoitetun opetuksen tuesta, oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesta varhennetun oppivelvollisuuden opetuksesta sekä perusopetuslain 20 i §:n mukaisen opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, siltä osin kuin ne ylittävät toteutuneen kotikuntakorvauksen tason.

Kotikuntakorvauksen perusosa lasketaan jakamalla edellä tarkoitetut kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen toteutuneet kustannukset kuntien painotetulla 6–15-vuotiaiden määrällä. Kuntien painotettu 6–15-vuotiaiden määrä saadaan kertomalla kuntien 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,61, 7–12-vuotiaiden määrä luvulla 1 ja 13–15-vuotiaiden määrä luvulla 1,60 ja laskemalla näin saadut tulot yhteen. Oppilaan iän mukaan määräytyvä kotikuntakorvaus saadaan kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa edellä tarkoitetuilla kertoimilla.

Kotikuntakorvauksen perusosan euromäärät vuoden 2026 tasossa:

<b>Ikäryhmä</b>	<b>Perusosa, euroa</b>
6-vuotiaat	5 388,59

7–12-vuotiaat	8 833,75
13–15-vuotiaat	14 134,00

Kertoimet on päivitetty edellisen kerran vuoden 2015 valtionosuusuudistuksen yhteydessä. Kyseiset kertoimet olisi syytä päivittää uudemman kustannustiedon valossa niin, että kertoimet kuvaisivat mahdollisimman hyvin sitä, miten esiopetuksen kustannukset suhtautuvat alaluokkien perusopetuksen kustannuksiin ja vastaavasti, miten yläluokkien perusopetuksen kustannukset suhtautuvat alaluokkien perusopetuksen kustannuksiin.

Kotikuntakorvaus määräytyy kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien esi- ja perusopetuksen toteutuneiden kustannusten perusteella. Kotikuntakorvauksen perusosaa määriteltäessä ei oteta huomioon esi- ja perusopetuksen uusista tai laajenevista tehtävistä aiheutuvia lisäkustannuksia kuten peruspalvelujen valtionosuudessa, vaan ne tulevat huomioiduksi jälkikäteen toteutuneiden kustannusten perusteella. Voimassa olevan lain mukainen kotikuntakorvauksen määräytymistapa johtaa siihen, että muut kuin kunnalliset opetuksen järjestäjät saavat rahoituksen uusiin tehtäviin jälkikäteen, kun taas kunnalliset järjestäjät saavat rahoituksen tehtävän voimaantulosta alkaen. Kotikuntakorvauksen määräytymistä olisi perusteltua päivittää siten, että kaikkia opetuksen järjestäjiä kohdeltaisiin tehtävämuutosten huomioimisen osalta yhdenmukaisesti.

Selvityshenkilöt ehdottivat, että kotikuntakorvauksen perusosan ikäryhmittäiset kertoimet päivitetäisiin VATTin tutkimuksessa esitetyllä tavalla. Lisäksi selvityshenkilöt ehdottivat, että kotikuntakorvauksen perusosassa otettaisiin valtionosuusperusteiden tavoin huomioon toiminnan laajuuden ja laadun muutokset

## **2.5 Negatiivinen valtionosuusrahoitus**

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtionosuuslaissa tarkoitetut valtionosuudet, veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaukset ja kotikuntakorvaukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetut valtionosuudet ja muun rahoituksen yhtenä kokonaisuutena. Jos kunnan kokonaismaksuerä on negatiivinen, palvelukeskus lähettää kunnalle laskun erotuksesta.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyy aiemmin tässä esityksessä jaksossa 2.2.5 kuvattuja valtionosuudesta tehtäviä vähennyksiä, jotka voivat tehdä yksittäisen kunnan valtionosuudesta negatiivisen. Valtionosuuksien kokonaismaksuerä voi muodostua negatiiviseksi myös jaksossa 2.4 kuvatun kotikuntakorvauksen vähentämisen vuoksi. Lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin sisältyy toisen asteen koulutuksen rahoittamiseen liittyvät kunnan omarahoitusosuudet, jotka vähennetään kaikkien kuntien valtionosuuksista asukasta kohti yhtä suurina.

Vuoden 2026 ennakkollisten tietojen mukaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien sekä muiden samassa yhteydessä maksettavien valtionosuuksien ja maksuerien yhteismäärä on vuonna 2026 negatiivinen yhteensä 15 kunnassa. Negatiivisten maksuerien yhteismäärä on noin 15,6 miljoonaa euroa. Otettaessa huomioon ainoastaan valtiovarainministeriön hallinnoimat erät valtionosuus muodostuu negatiiviseksi 8 kunnassa ja negatiivisten maksuerien yhteismäärä on noin 10,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2025 kokonaismaksatus oli negatiivinen 13 kunnassa ja negatiivisten maksuerien yhteismäärä noin 15,9 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön

hallinnoimat erät olivat negatiiviset 8 kunnassa ja negatiivisten maksuerien yhteismäärä 8,9 miljoonaa euroa. Vuonna 2024 valtionosuusjärjestelmään sisältyvät maksuerät olivat negatiiviset 15 kunnassa ja vuonna 2023 puolestaan 9 kunnassa.

Hallitusohjelman mukaisesti negatiivisten maksuerien ongelmaan on haettava ratkaisua. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää mahdollisuuksia kehittää valtionosuusjärjestelmää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois.

Kuten edellä on todettu valtionosuuden maksatuksen negatiivisuus voi johtua useista eri tekijöistä. Keskeinen syy negatiivisiin maksueriin ovat sote-uudistukseen liittyvät poikkeuksellisen suuret tasauserät. Negatiiviset tasauserät leikkaavat kuitenkin kunnille sote-uudistuksesta kertyneitä ”voittoja”, joita kunnille syntyi siitä, että niiltä siirtyi uudistuksen yhteydessä hyvinvointialueiden rahoitukseen enemmän kustannuksia kuin tuloja. Joillakin kunnilla negatiivisen maksatuksen aiheuttavat kotikuntakorvaukset, jotka ovat maksu siitä, että kunnan asukas osallistuu toisen kunnan järjestämään perusopetukseen, jonka asuinkunta on velvollinen järjestämään. Kotikuntakorvaus on siten verrattavissa palveluiden ostoihin. Kunta myös saa laskennallista valtionosuutta oppilaasta, josta se maksaa kotikuntakorvausta.

Myös toisen asteen koulutuksen omarahoitusosuuden vaikutus kunnan valtionosuuteen liittyy palveluiden järjestämistapaan. Kaikki kunnat eivät järjestä lukiokoulutusta ja vain harva kunta järjestää ammatillista koulutusta. Kaikkien kuntien tulee kuitenkin osallistua toisen asteen koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin, koska opiskelijat voivat kotikunnastaan riippumatta saada mainittua koulutusta. Toisen asteen koulutukseen perustuva valtionosuus onkin valtaosassa kuntia negatiivinen koulutuksen hajautetun järjestämistavan vuoksi ja siksi, että valtionosuus toisen asteen koulutukseen myönnetään ja maksetaan opiskelijan kotikunnan sijasta koulutuksen järjestäjälle (oppilaitoksen ylläpitäjälle).

## **2.6 Saaristokunta ja saaristo-osakunta**

Saaristolain keskeisiä säännöksiä on lain 9 §, jossa säädetään saaristokunnasta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan. Saaristokunnaksi voidaan näin ollen määritellä koko kunta tai vain osa kunnasta, jolloin puhutaan saaristo-osakunnasta.

Pykälän 2 momentin mukaan saaristokuntia ja kunnan saaristo-osia määrättäessä on perusteena pidettävä saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta. Laissa ei ole tarkemmin määritely saaristoasukkaiden vähimmäisosuutta koko kunnan väestöstä, jotta kunta voidaan määrätä saaristokunnaksi tai -osakunnaksi. Laissa ei myöskään ole tarkemmin määritely, mitä tarkoitetaan liikenneoloilla ja peruspalveluiden saannin vaikeudella. Hallituksen esityksessä HE 23/1981 vp todettiin, että liikenneolojen vaikeutta kuvaavat muun muassa vesimatkojen pituudet sekä lossi-, lautta- tai laivayhteyksien laatu.

Lakia on tulkittu niin, että saaristokunnan tai -osakunnan tulee sijaita saaristolain 3 §:n mukaisessa saaristossa. Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereen alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa. Toisaalta saaristolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin, että tukitoimien piiriin eivät voi kuulua kaikki kunnat, joissa on saaria tai saaristoa.

Saaristolain 9 §:ää on täsmennetty saaristoasetuksella. Voimassa olevan asetuksen mukaan saaristokuntia on kahdeksan: Enonkoski, Hailuoto, Kemiönsaari, Kustavi, Maalahti, Parainen, Puumala ja Sulkava. Saaristo-osakuntia on puolestaan 40: Asikkala, Espoo, Helsinki, Hirvensalmi, Inkoo, Joutsa, Juuka, Jyväskylä, Kaarina, Kirkkonummi, Kitee, Kivijärvi, Kotka, Kuhmoinen, Kuopio, Lieksa, Liperi, Loviisa, Luhanka, Luoto, Mikkeli, Mustasaari, Naantali, Närpiö, Parikkala, Pori, Porvoo, Pyhtää, Raasepori, Ruokolahti, Rääkkylä, Salo, Savonlinna, Sipoo, Taipalsaari, Taivassalo, Tervo, Uusikaupunki, Vaala ja Vöyri.

Kunnan määrittämisellä saaristokunnaksi tai -osakunnaksi on merkitystä kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien laskennassa, sillä osa laskennallisista kustannuksista määräytyy kunnan saaristoisuuden perusteella. Saaristokunnille ja –osakunnille maksetaan peruspalveluiden valtionosuuksia korotettuna saaristo-olosuhteiden vuoksi edellä jaksossa 2.2.2 kerrotulla tavalla.

Saaristolakiin sisältyvä saariston käsitteen sisältö on yksiselitteinen saarien osalta, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä ja jotka sijaitsevat merialueella tai sisävesistöissä. Sen sijaan säännös koskien muita saaria ja mantereiden alueita, jotka muutoin ovat olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa, on nähty tulkinnanvaraisena. Saaristolain päivittämistarpeita koskevassa arviomuistiossa (Arvio saaristolain päivittämistarpeista, Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2023:14) korostetaan, että saaristoisuuden määritelmän olisi oltava mahdollisimman selkeä. Arviomuistiossa esitetään näkemys, että saariston käsitteen perusteen tulisi ensisijaisesti olla saaristoisuus ja rikkonaisuus, ei niinkään aluepolitiikka.

Suomen ympäristökeskus julkaisi vuonna 2022 saaristoalueluokittelun, jossa saaristoalueet jaetaan neljään eri alueluokkaan maantieteellisten sekä toiminnallisten kriteerien perusteella. Suomen ympäristökeskus laati alueluokittelun saaristoasiain neuvottelukunnan toimeksiannosta. Toiminnalliset kriteerit liittyvät saariston saavutettavuuteen saaristoliikenteen avulla. Luokittelun mukaiset saaristoalueet ovat ulkosaaristo, välisaaristo, sisäsaaristo ja saaristomaiset manneralueet. Suomen ympäristökeskuksen laatimaa saaristoalueluokitusta ei ole huomioitu voimassa olevan saaristolain mukaisessa saariston käsitteessä. Tarkoituksenmukaista olisi, että tuoretta tietopohjaa tarjoava saaristoalueluokittelu otettaisiin lähtökohdaksi saariston käsitteen määrittelyssä. Myös lain päivittämistarpeita koskevassa arviomuistiossa puolletaan tätä vaihtoehtoa.

Voimassa olevan saaristolain mukaiset saaristoalueet esitetään usein saaristokuntien ja –osakuntien mukaisina alueina. Näin ollen saariston käsitteen ala muuttuu sen mukaan, mitkä kunnat ja kuntien alueet säädetään valtioneuvoston asetuksella saaristokunniksi tai saaristo-osakunniksi. Nykyinen saariston käsite ei näin ollen ole kovin ennakoitava tai kattava.

### **3 Tavoitteet**

Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman tavoitteita kuntien rahoituksen uudistamisesta muuttamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Tavoitteena on, että valtionosuusjärjestelmä täyttäisi mahdollisimman hyvin perustehtävänsä turvata jokaisen kunnan kykyä järjestää peruspalvelut kohtuullisella vero- ja maksutasolla ja edistää näin kuntalaisten yhdenvertaisuutta. Tavoitteena on lisäksi, että valtionosuusjärjestelmä ottaisi huomioon sekä kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytykset investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia että muuttotappiokuntien tarpeet.

Edellä todettujen tavoitteiden saavuttamiseksi laskennallisten kustannusten määräytymistekijöiden ja painoarvojen tulisi vastata mahdollisimman pitkälle uusinta tutkimukseen perustuvaa tietoa valtionosuustehtävien kustannuksia selittävästä tekijöistä, jotta

järjestelmä ottaisi mahdollisimman hyvin huomioon sote-uudistuksen ja TE-uudistuksen myötä muuttuneet kunnan valtionosuustehtävät sekä kustannuseroja aiheuttavat tarve- ja olosuhdetekijät.

Esityksen tavoitteena on vähentää sote-uudistuksesta johtuvien tasauserien vaikutusta valtionosuusjärjestelmässä, jotta rahoitus perustuisi mahdollisimman pitkälle kuntien nykyisiin tehtäviin. Toisaalta uudistus ei saa muuttaa yksittäisen kunnan saaman valtionosuuden määrää siten, että se aiheuttaisi liian suuria veroprosenttien muutospaineita. Uudistuksen reunaehtoihin kuuluu myös uudistuksen toteuttaminen kustannusneutraalisti. Koska tasauserillä on suuria vaikutuksia yksittäisten kuntien valtionosuuteen, on huomattava, ettei tasauserien vaikutusta ole mahdollista poistaa järjestelmästä kokonaisuudessaan kustannusneutraalisti. Tasauserien vaikutukset poistuvat sitä enemmän, mitä suuremmat muutokset kuntien valtionosuuksiin sallitaan suhteessa nykytilaan.

Tavoitteena on, että valtionosuuksien maksatus olisi negatiivinen mahdollisimman harvassa kunnassa. Negatiivista maksatusta ei kuitenkaan voida kokonaan poistaa, koska niiden taustalla on sote-uudistuksen muutoksia tasoittavat erät sekä palveluiden järjestämistapaan liittyvät seikat.

Tavoitteena on tarkistaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksia koskeva sääntelyä siten, että korvauksen määrä reagoisi kuntien välillä tapahtuviin muutoksiin, joihin kunnat eivät itse voi vaikuttaa. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää valtionosuusjärjestelmää poistamalla järjestelmästä päällekkäisiä määräytymistekijöitä sekä valtionosuudesta tehtäviä vähennyksiä.

Lisäksi esityksen tavoitteena on selkeyttää ja ajantasaistaa saaristoista kuntaa koskevia kriteereitä. Täsmällisemmällä kriteereillä luotaisiin läpinäkyvämpi ja ennakoitavampi malli saaristoisten kuntien määrittämiseksi. Voimassa olevan sääntelyn tulkinnanvaraisuutta vähennettäisiin osaltaan myös uudistamalla saariston käsite perustumaan luonnonmaantieteeseen nojautuvaan saaristoluokitukseen. Tavoitteena on, että saaristoisuuden perusteella myönnettävä valtionosuus kohdentuisi oikeudenmukaisemmin sekä valtionosuustehtävien kannalta tarkoituksenmukaisemmin.

## **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

#### **4.1.1 Valtionosuusperusteet**

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskentaperusteina käytettävien laskennallisten kustannusten ja lisäosien määräytymisperusteita ehdotetaan muutettaviksi siten, että ne vastaisivat mahdollisimman hyvin tutkimukseen perustuvaa tietoa tarve- ja olosuhdetekijöistä, joilla on yhteys valtionosuustehtävien kustannuksiin. Laskennallisten kustannusten perustan muodostaisivat jatkossakin ikäluokittaiset kustannukset. Muut laskennalliset kustannukset määräytyisivät työttömien määrän, ulkomaalaistaustaisuuden, kaksikielisyyden, ruotsinkielisyyden ja syrjäisyyden perusteella. Lisäosat muodostuisivat saaristoisuuden, saamelaisten kotiseutualueen kunnan, asukasmäärän kasvun, asukasmäärän vähenemisen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosista.

Nykyisistä valtionosuusperusteista työttömyyden osatekijänä oleva työttömyysaste, asukastiheyskerroin ja koulutustaustakerroin kumottaisiin. Edellä mainituilla laskennallisten kustannusten määräytymisperusteilla ei tutkimuksessa havaittu olevan yhteyttä valtionosuuslain

soveltamisalaan kuuluvien palveluiden järjestämiskustannuksiin. Myös työpaikkaomavaraisuuden lisäosa kumottaisiin. Työpaikkaomavaraisuuden lisäosan teoreettinen perusta on epäselvä, minkä vuoksi sitä ei ole tarkoituksenmukaista käyttää valtionosuuden määrätymistekijänä.

Laskennallisten kustannusten määrätymisperusteet

#### *Ikäluokittaiset laskennalliset kustannukset*

Ikäluokkakohtaisten laskennallisten kustannusten perushinnat määriteltäisiin seuraaville ikäluokille: 0–5-vuotiaat, 6-vuotiaat, 7–12-vuotiaat, 13–15-vuotiaat, 16–64-vuotiaat sekä 65 vuotta täyttäneet. Nykytilaan verrattuna ikäluokittaista jaottelua muutettaisiin siten, että 16 vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien sekä työikäistä väestöä kuvaavan 18–64-vuotiaiden ikäluokista muodostettaisiin uudet 16–64-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden ikäluokat. Muutoksella poistettaisiin edellä mainittuihin ikäluokkiin liittyvä päällekkäisyys.

Alle 16-vuotiaita koskevien ikäluokkien keskinäiset painot muuttuisivat vain hieman nykyisestä. Sen sijaan uusien ikäluokkien, 16–64-vuotiaat ja 65 vuotta täyttäneet, yhteenlaskettu suhteellinen painoarvo ikäluokittaisista kustannuksista kasvaisi nykyisiin 16 vuotta täyttäneiden ja 18–64-vuotiaiden ikäluokkien painoarvoon verrattuna. Painoarvon kasvu johtuisi siitä, että 16 vuotta täyttäneisiin kohdistuvien laskennallisten kustannusten määrä kasvatettaisiin uusimman kustannustiedon pohjalta yli kaksinkertaiseksi nykyisestä. Ikäryhmän 16–64-vuotiaat laskennallisissa kustannuksissa otettaisiin huomioon myös työvoimapalveluiden laskennalliset kustannukset nykytilan mukaisena.

Ehdotus 16 vuotta täyttäneiden laskennallisista kustannuksista poikkeaa VATTin tutkimuksen mukaisista kyseisen ikäryhmän kustannuksista, koska tutkimuksen mukaan 16 vuotta täyttäneiden kustannukset yliarvioituvat tutkimuksessa. Tutkimustuloksen suora hyödyntäminen johtaisi siihen, että ikäluokittaisien kustannusten osuus järjestelmässä kasvaisi epätarkoituksenmukaisen suureksi, mikä vastaavasti pienentäisi muiden laskennallisten kustannusten painoarvoa.

Ikäluokkien perusteella määrättyvät laskennallisten kustannukset olisivat yhteensä noin 9,7 miljardia euroa. Kokonaisuutena ikäluokkien perusteella määrättyvien laskennallisten kustannusten painoarvo kasvaisi nykyisestä 79 prosentista 85 prosenttiin. Tämä tarkoittaisi vastaavasti muiden laskennallisten kustannusten osuuden laskua 21 prosentista 15 prosenttiin.

#### *Työttömyys*

Työttömyysaste poistettaisiin työttömyyden perusteella määrättyvien laskennallisten kustannusten osatekijöistä. Tutkimuksen perusteella työttömyysaste ei ole yhteydessä valtionosuuslain soveltamisalaan ennen TE-uudistusta kuuluneiden peruspalvelujen korkeampiin järjestämiskustannuksiin. Jatkossa työttömyyden laskennalliset kustannukset määrättyisivät työttömien määrän perusteella. Työttömien määrää määritettäessä työttömiksi katsottaisiin nykytilaa vastaavasti myös työvoimapalveluissa olevat (niin sanottu laaja työttömyys). Tällä poistettaisiin myös kriteerien päällekkäisyyttä.

Työttömyyden laskennallisten kustannusten taso vastaisi nykyistä työttömien määrään perustuvia laskennallisia kustannuksia, jotka perustuvat TE-uudistuksessa siirtyneisiin työvoimapalveluiden kustannuksiin. Työttömyyden mukaan määrättyvät laskennallisen

kustannukset ovat noin 43 miljoonaa euroa vuoden 2026 tasossa. Kokonaisuutena työttömyyden painoarvo järjestelmässä laskisi työttömyysasteen poistamisen vuoksi.

#### *Ulkomaalaistaustaisuus*

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset muutettaisiin ulkomaalaistaustaisuuden perusteella määräytyviksi. Valtionosuutta myönnettäisiin vieraskielisten määrän sijasta sellaisten kunnan asukkaiden perusteella, joiden syntyperä on ulkomailla. Tällaisena pidettäisiin henkilöä, jonka molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla. Ulkomaalaistaustaiseksi katsotaan myös sellainen henkilö, jonka vanhemmista ei ole tietoa väestötietojärjestelmässä, mutta joka itse on syntynyt ulkomailla. Henkilön väestötietojärjestelmään tekemä oma ilmoitus äidinkielestään ei siten enää olisi peruste valtionosuuden korotukselle. Ulkomaalaistaustaisuus kuvaisi nykyistä objektiivisemmin kielitaidon puutteesta johtuvaa tarvetta lisäpalveluihin ja niistä aiheutuvia kustannuksia valtionosuustehtävissä.

Ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisten kustannusten taso säilytettäisiin nykyisen vieraskielisyyden tason mukaisena (noin 1,2 miljardia euroa) ja osuus laskennallisista kustannuksista säilyisi nykyisessä 10 prosentissa vuoden 2026 tasossa. Määräytymistekijän painoarvo poikkeaisi VATTin tutkimuksesta, jonka mukaan ulkomaalaistaustaisuuden painoarvon tulisi olla nykyistä vähäisempi. Ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisten kustannusten määrittämiseen liittyy epävarmuutta, minkä vuoksi painoarvon laskemista ei katsota tarkoituksenmukaiseksi.

Ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisten kustannusten laskentaperustetta muutettaisiin nykyisestä vieraskielisyyden laskentaperusteesta, millä olisi vaikutuksia kustannusten kuntakohtaiseen jakautumiseen. Nykyisin vieraskielisten laskennallinen kustannus (perushinta) on kaikille vieraskielisten ikäryhmille sama siitä riippumatta, missä määrin ikäryhmään kohdistuu valtionosuustehtäviä. Jatkossa ulkomaalaistaustaisuuden laskennalliset kustannukset laskettaisiin erikseen kunnan alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrän ja 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrän perusteella.

Ulkomaalaistaustaisuudesta aiheutuvat kustannukset valtionosuustehtävissä painottuvat erityisesti varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen, mikä tarkoittaa sitä, että ulkomaalaistaustaisuudesta aiheutuvat lisäkustannukset painottuvat alle 16-vuotiaiden ikäluokkaan. Vanhempien ikäluokkien (16 vuotta täyttäneet) osalta ulkomaalaistaustaisuus aiheuttaa puolestaan kustannuksia erityisesti työvoima- ja kotoutumispalveluissa, mutta kustannusten määrä on huomattavasti pienempi kuin nuoremmista ikäluokista aiheutuva kustannus. Valtionosuustehtävien kustannustiedon pohjalta, kun työvoimapalvelut eivät ole tarkastelussa mukana, noin 94 prosenttia kustannuksista aiheutuu alle 16 vuotiaista ja loput 6 prosenttia 16 vuotta täyttäneistä. Jotta valtionosuus kohdentuisi nykyistä paremmin, edellä mainituille ikäluokille määriteltäisiin erilliset ulkomaalaistaustaisuuden perushinnat. Ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisista kustannuksista kaksikolmasosa (66,6 prosenttia) kohdennettaisiin alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten ja yksikolmasosa (33,3 prosenttia) 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten asukkaiden perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisissa kustannuksissa ikäryhmät painottuisivat jonkin verran tilastotietojen osoittamista kustannuspainoista poikkeavasti.

#### *Kaksikielisyys*

Kaksikieliselle kunnalle myönnettäisiin valtionosuutta kaksikielisyydestä aiheutuviin lisäkustannuksiin nykytilaa vastaavasti. Valtionosuuden määrään vaikuttaisi kaksikielisen

kunnan koko asukasmäärän lisäksi ruotsinkielisten määrä. Myös kaksikielisyyden laskennallisten kustannusten taso pidettäisiin ennallaan. Nykyisen määräytymisperusteen säilyttämisellä korostettaisiin ruotsin kielen asemaa Suomen toisena virallisena kielenä.

### *Syrjäisyys*

Laskennallisten kustannusten määräytymistekijöihin lisättäisiin syrjäisyys. Syrjäisyys siirrettäisiin valtionosuuden määräytymisperusteena lisäosista laskennallisiin kustannuksiin, koska syrjäisyydellä on tutkimuksen mukaan selkeästi yhteys valtionosuustehtävien järjestämiskustannuksiin.

Kunnan syrjäisyyteen perustuvat laskennalliset kustannukset saataisiin kertomalla syrjäisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja syrjäisyysluvulla. Syrjäisyysluvun laskenta perustuisi nykyistä vastaavasti paikalliseen ja seudulliseen väestöpohjaindeksiin, mutta väestöllisen keskipisteen laskentaa täsmennettäisiin. Syrjäisyysluvun laskennasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Nykyiseen syrjäisyyden lisäosaan sisältyvistä porrastuksista luovuttaisiin. Muutoksella vältettäisiin valtionosuuden määrän epätarkoituksenmukainen vaihtelu tilanteessa, jossa palveluiden järjestämiseen liittyvät olosuhteet eivät ole muuttuneet.

Syrjäisyydestä aiheutuvien laskennallisten kustannusten taso määriteltäisiin tutkimuksen perusteella. Syrjäisyyden painoarvo laskennallisista kustannuksista muodostuisi prosentin suuruiseksi.

Yhteenvedo laskennallisten kustannusten muutoksista

	<b>Nykytila, 1 000 euroa</b>	<b>Ehdotus, 1 000 euroa</b>	<b>Muutos, 1 000 euroa</b>
<b>Ikärakenteen mukaan:</b>	<b>9 199 752</b>	<b>9 926 726</b>	<b>726 974</b>
0–5-vuotiaat	2 518 789	2 734 848	216 058
6-vuotiaat	479 989	476 470	-3 519
7–12-vuotiaat	2 903 274	2 966 957	63 683
13–15-vuotiaat	2 683 880	2 594 724	-89 157
16 vuotta täyttäneet (poistuu)	331 800	0	-331 800
18–64-vuotiaat (poistuu)	282 020	0	-282 020
16–64-vuotiaat (uusi)	0	909 972	909 972
65 vuotta täyttäneet (uusi)	0	243 756	243 756
<b>Muut laskennalliset kriteerit:</b>	<b>2 489 124</b>	<b>1 762 150</b>	<b>-726 974</b>
työttömyysaste (poistuu)	425 458	0	-425 458
kaksikielisyyys (koko väestö)	43 874	43 874	0

kaksikielisyys (ruotsinkielisten määrä)	72 715	72 715	0
vieraskielisyys (poistuu)	1 217 492	0	0
alle 16-vuotiaat ulkomaalaistaustaiset (uusi)	0	811 661	811 661
16 vuotta täyttäneet ulkomaalaistaustaiset (uusi)	0	405 831	405 831
asukastiheys (poistuu)	230 412	0	-230 412
saaristoisuus (poistuu, siirtyä lisäosiin)	16 037	0	-16 037
saaristo-osakunta (poistuu)	10 457	0	-10 457
koulutustaustakerroin (poistuu)	173 025	0	-173 025
syryjäisyys (uusi, siirtyä lisäosista)	0	128 416	128 416
työttömien määrä (ml. työvoimapaalveluissa olevat olevat)	299 654	299 654	0
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>11 688 877</b>	<b>11 688 877</b>	<b>0</b>

#### Lisäosien määräytymisperusteet

##### *Saaristoisuuden lisäosa*

Saaristoiselle kunnalle myönnettäisiin valtionosuuden lisäystä saaristoisuudesta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Saaristoisuus siirrettäisiin laskennallisista kustannuksista lisäosaksi.

Saaristoisuuden laskentaperusteita muutettaisiin siten, että saaristoiselle kunnalle myönnettäisiin lisäosaa saaristoisen kunnan saaristoväestön ja kunnan saaristoisuusasteiden perusteella. Laskentatavan muutos on yhteydessä tässä esityksessä esitettyyn saaristolain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen. Saaristoiset kunnat ja niiden saaristopisteet määräytyisivät saaristolain ja sen nojalla annettavan valtioneuvoston asetuksen mukaisesti. Saaristoiselle kunnalle, jonka saaristoasukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tietyhteyttä mantereeseen, lisäosa myönnettäisiin kolminkertaisena.

Lisäosan taso vastaisi koko maan tasolla saaristokunnille ja saaristo-osakunnille saaristoisuuden laskennallisten kustannusten perusteella yhteensä myönnettyjen valtionosuuksien efektiivistä tasoa. Lisäosan määrä olisi noin 23 miljoonaa euroa vuoden 2026 tasossa.

##### *Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa*

Saamelaisten kotiseutualueen kunnalle myönnettäisiin lisäosaa nykyistä vastaavasti. Lisäosan määräytymisperusteet ja taso säilyisivät nykyisellään. Lisäosan kokonaismäärä on noin 1,3 miljoonaa euroa vuoden 2026 tasossa.

### *Asukasmäärän kasvun lisäosa*

Asukasmäärältään kasvaville kunnille myönnettäisiin jatkossakin asukasmäärän kasvun lisäosaa. Lisäosan määräytymisperusteita muutettaisiin nykyisestä. Kunta katsottaisiin lisäosaa myönnettäessä kasvavaksi, jos kunnan asukasmäärän vuosimuutosprosenttien keskiarvo neljän vuoden ajalta on positiivinen. Lisäosan määrä saataisiin kertomalla asukasmäärän kasvun perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrällä ja asukasmäärän kasvun kertoimella.

Edellä tarkoitettu asukasmäärän kasvun kerroin saataisiin jakamalla kunnan neljän vuoden asukasmäärän vuosimuutosprosenttien keskiarvo kaikkien asukasmäärältään kasvavien kuntien neljän vuoden vuosimuutosprosenttien keskiarvoista lasketulla keskiarvolla. Kerroin olisi sitä suurempi, mitä enemmän kunta on kasvanut suhteessa muihin kasvaviin kuntiin. Asukasmäärän vuosimuutosprosenttien keskiarvon laskennassa käytettäisiin kolmen vuoden muutosprosenttien keskiarvon sijasta neljän vuoden keskiarvoa. Tarkastelujakson pidennyksellä pyrittäisiin tasoittamaan lisäosan perusteella maksettavan valtionosuuden kuntakohtaista vuosittaista vaihtelua, mikä tasoittaisi myös lisäosaan tarvittavaa rahoitusta koko maan tasolla.

Lisäosalla on tarkoitus vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytyksiä investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia. Valtionosuustehtävien osalta kasvukuntien investointitarpeet kohdistuvat erityisesti varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Tämä otettaisiin huomioon kohdentamalla lisäosa kunnan koko asukasmäärän sijasta kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden perusteella.

Lisäosan perusteella myönnettävän valtionosuuden määrää kasvatettaisiin huomattavasti nykyisestä. Lisäosan perusteella maksettavan valtionosuuden määrä olisi jatkossa noin 150 miljoonaa euroa vuoden 2026 tasossa, mikä olisi yli kolminkertainen nykyiseen tasoon verrattuna.

### *Asukasmäärän vähenemisen lisäosa*

Valtionosuusperusteisiin lisättäisiin uusi asukasmäärän vähenemisen lisäosa, jota myönnettäisiin niille kunnille, joiden neljän vuoden asukasmäärän vuosimuutosprosenttien keskiarvo on negatiivinen. Lisäosan määrä saataisiin kertomalla asukasmäärän vähenemisen perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden määrällä ja asukasmäärän vähenemisen kertoimella.

Edellä tarkoitettu kerroin saataisiin jakamalla kunnan neljän edellisen vuoden asukasmäärän vuosimuutosprosenttien keskiarvo kaikkien asukasmäärältään vähenevien kuntien neljän vuoden vuosimuutosprosenttien keskiarvoista lasketulla keskiarvolla. Kerroin olisi sitä suurempi, mitä enemmän kunta on menettänyt asukkaitaan suhteessa muihin asukkaitaan menettäviin kuntiin.

Lisäosalla tuettaisiin asukasmäärältään vähenevien kuntien kykyä järjestää varhaiskasvatus- sekä esi- ja perusopetuspalvelut pienevistä ikäluokista huolimatta. Lisäosan perusteella myönnettävän valtionosuuden määrä olisi yhteensä 40 miljoonaa euroa vuoden 2026 tasossa.

### *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa*

Kunnalle myönnettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosaa nykyistä vastaavasti. Lisäosan määräytymisperusteet ja taso säilyisivät nykyisellään. Lisäosan kokonaismäärä on noin 116 miljoonaa euroa vuoden 2026 tasossa.

#### Yhteenveto lisäosien muutoksista

	<b>Nykytila, 1 000 euroa</b>	<b>Ehdotus, 1 000 euroa</b>	<b>Muutos, 1 000 euroa</b>
<b>Lisäosat</b>	314 640	329 758	<b>15 605</b>
syRJäisyyden mukaan (poistuu)	68 703	0	<b>-68 703</b>
saamelaisen kotiseutualueen kunnan mukaan	1 266	1 266	0
työpaikkaomavaraisuuden mukaan (poistuu)	78 344	0	<b>-78 344</b>
hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa	115 862	115 862	0
asukasmäärän kasvun lisäosa	50 465	150 002	99 537
asukasmäärän vähenemisen lisäosa (uusi)	0	40 000	40 000
saaristoisuus (uusi)	0	23 116	<b>23 116</b>

#### 4.1.2 Perushinnat

Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat säädettäisiin laissa vuoden 2026 tasossa ottaen huomioon edellä jaksossa 4.1.1 todettu. Nykyistä vastaavasti perushinnoista säädettäisiin vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten valtioneuvoston asetuksella ottaen huomioon kustannustenjaon tarkistus, indeksikorotus sekä mahdolliset tehtävämuutosten aiheuttamat muutokset perushintoihin. Ehdotetut perushinnat toimivat pohjana säädettäessä asetuksella perushinnat varainhoitovuodelle 2027.

Esityksessä ehdotetaan, että valtionosuuden laskennallisten kustannusten perushintojen painoarvot tarkistettaisiin vähintään neljän vuoden välein ottaen huomioon VATTin tutkimukseen perustuva tieto valtionosuustehtävien kustannusten yhteydestä laskennallisten kustannusten määräytymistekijöihin. Säättämällä asiasta laissa varmistettaisiin, että laskennallisten kustannusten painoarvot tarkistetaan säännöllisesti vastaamaan ajan myötä tapahtuvia valtionosuustehtävien järjestämiskustannusten muutoksia. Kustannustenjaon tarkistus tehtäisiin jatkossakin vuosittain, mutta neljän vuoden välein tarkistettaisiin myös se, että määräytymistekijöiden väliset painoarvot pysyvät ajantasaisena.

#### 4.1.3 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Kuntien laskennallisten verotulojen eroja tasattaisiin jatkossakin kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Esitysluonnokseen sisältyy tältä osin kaksi vaihtoehtoista ehdotusta, joista pyydetään lausuntoja.

##### Vaihtoehto 1 Nykyinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Nykyinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus säilytettäisiin ennallaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että kunnan valtionosuuteen tehtäisiin tasauslisäys tai tasausvähennys, jos kunnan asukaskohtainen laskennallinen verotulo poikkeaa tasausrajasta eli kaikkien kuntien keskimääräisestä asukaskohtaisesta laskennallisesta verotulosta. Tasauslisän määrä olisi 90

prosenttia tasausrajan ja kunnan asukaskohtaisen verotulon erotuksesta ja tasausvähennyksen määrä 10 prosenttia kunnan asukaskohtaisen verotulon ja tasausrajan erotuksen määrästä.

#### Vaihtoehto 2 Verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys

Nykyisen tasausmallin sijasta voitaisiin siirtyä niin sanottuun täydennysmalliin, jossa kunta saisi valtionosuuden täydennystä nykytilaa vastaavasti, jos sen laskennalliset verotulot ovat keskimääräistä alhaisemmat, mutta kunnan valtionosuusrahoitusta ei pienennettäisi keskimääräistä parempien laskennallisten verotulojen perusteella. Täydennysmalliin siirtyminen yksinkertaistaisi hieman järjestelmää, kun tasausvähennykset poistuisivat.

Ehdotettavassa täydennysmallissa kunnan valtionosuuteen tehtäisiin verotuloihin perustuva täydennys, jos kunnan laskennalliset verotulot asukasta kohti olisivat alhaisemmat kuin kaikkien kuntien keskimääräinen asukaskohtainen laskennallinen verotulo eli niin sanottu täydennysraja. Kunta, jonka laskennalliset verotulot alittaisivat edellä tarkoitetun täydennysrajan saisi verotuloihin perustuvaa valtionosuuden täydennystä asukasta kohti 90 prosenttia täydennysrajan ja kunnan laskennallisen verotulon erotuksesta. Nykyisestä tasausvähennyksestä luovuttaisiin eli minkään kunnan valtionosuuteen ei tehtäisi verotuloihin perustuvaa vähennystä, vaikka kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohti ylittäisi kaikkien kuntien keskimääräisen asukaskohtaisen laskennallisen verotulon. Tasausvähennyksistä luopuminen kasvattaisi kunnille valtionosuuteen tehtävien lisäysten nettomäärää 98 miljoonalla eurolla nykytilaan verrattuna. Jotta muutos olisi koko maan tasolla kunta-valtiosuhteessa kustannusneutraali, muutos otettaisiin huomioon valtionosuusprosenttia alentavana tekijänä.

Kummassakin ehdotetussa vaihtoehdossa laskennallista verotuloa määritettäessä huomioon otettavat verotulot säilytettäisiin pääosin ennallaan. Laskennassa otettaisiin täysimääräisesti huomioon kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisöveron tuotosta. Kiinteistöverot sisältyisivät laskentaan 50 prosentin osuudella. Nykytilan mukaisesti voimalaitosten kiinteistöveroista otettaisiin kuitenkin huomioon vain ydinvoimalaitokset, mikä tarkoittaisi sitä, että muiden voimalaitosten kiinteistöverotulot eivät jatkossakaan sisältyisi laskentaan. Ydinvoimalaitosten laskennallinen kiinteistövero laskettaisiin molemmissa vaihtoehdoissa nykytilaa vastaavasti yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisena. Uutena verotulona otettaisiin huomioon kaivosmineraalivero. Kunnan saama osuus kaivosmineraaliverosta sisältyisi laskentaan täysimääräisenä.

#### 4.1.4 Perusopetuksen aloittamisen johdosta myönnettävä rahoitus

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi menettelystä, jossa yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla perusopetuksen aloittamiseen myönnetty rahoitus vähennetään vuosittain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntäisi rahoituksen toiminnan käynnistämiseen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahasta opetuksen järjestämisluvan myöntämisen yhteydessä. Muutos ei vaikuttaisi opetuksenjärjestäjän saaman rahoituksen määrään.

Peruspalvelujen valtionosuusmäärärahasta siirrettäisiin pysyvästi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahoihin viime vuosina kyseiseen tarkoitukseen valtiontalousarviossa vuosittain varattu määräraha 50 000 euroa. Jotta muutos olisi kustannusneutraali, siirto otettaisiin huomioon valtionosuusprosentin vähennyksenä.

#### 4.1.5 Perustoimeentulotuen rahoitusosuuden periminen kunnilta

Toimeentulotuesta annettua lakia muutettaisiin siten, että kunnan perustoimeentulotuen rahoitusosuuden perintä tapahtuisi valtionosuusjärjestelmän sijasta reaaliaikaisemmalla erillislaskutuksella. Kansaneläkelaitos laskuttaisi kunnalta tämän osuuden perustoimeentulotuen menoista kuukausittain jälkikäteen. Kunnan osuutta perustoimeentulotuen kustannuksista ei enää vähennettäisi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta kahden vuoden viiveellä. Laskutuksessa noudatettaisiin vastaavaa menettelyä kuin työttömyysetuuksien kunnan rahoitusosuuden perinnässä.

Muutoksesta johtuen toimeentulotukilain säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön Kansaneläkelaitokselle maksettavasta ennakosta muutettaisiin. Ennakon määräytymisessä otettaisiin huomioon se, että Kansaneläkelaitos saa rahoitusta perustoimeentulotuen maksamiseen kuntien suorituksista. Ennakon määrässä otettaisiin kuitenkin huomioon se, että Kansaneläkelaitoksen maksuvalmius perustoimeentulotuen maksamiseen tulee turvata kaikissa tilanteissa.

Siirryttäessä rahoitusosuuden perinnässä jälkikäteen valtionosuuden vähennyksen kautta tapahtuvasta perinnästä laskutusmenettelyyn liittyisi järjestelyyn siirtymäsääntely. Valtionosuuteen tehtäisiin muutoksen voimaantulovuotta seuraavan kahden vuoden osalta lisäys tai vähennys, jolla perustoimeentulotuen maksuosuus siirtymää edeltävältä kahdelta vuodelta saatettaisiin vastaamaan toteutunutta rahoitusosuutta. Siirtymäsääntö turvaisi sen, että rahoitusosuuden perinnan muutos toteutettaisiin valtio-kunta-suhteessa kustannusneutraalisti.

#### 4.1.6 Sote-uudistuksen tasauserien poistaminen ja uusi järjestelmämuutoksen tasaus

Nykyiset sote-muutosrajoitinta ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasausta koskevat säännökset kumottaisiin. Uudistuksen vaikutuksia kunnan valtionosuuteen tasattaisiin uudella järjestelmämuutoksen tasauksella. Uudistuksen vaikutusten tasaaminen olisi välttämätöntä, jotta yksittäisen kunnan taloudellinen asema ei muutu uudistuksen myötä liian paljon. Edellä mainituilla sote-uudistukseen liittyvillä erillä on suuri vaikutus yksittäisten kuntien valtionosuuteen ja niiden vaikutus otettaisiin huomioon uudessa järjestelmämuutoksen tasauksessa, vaikka erät poistettaisiinkin valtionosuusjärjestelmästä.

Jos kunnan uusien säännösten mukaan määräytyvä valtionosuus vuoden 2026 tasossa olisi pienempi tai suurempi kuin kunnan varainhoitovuoden 2026 valtionosuus, kunnan valtionosuutta lisättäisiin tai vähennettäisiin siten, että valtionosuuden menetyks tai lisäys rajautuisi sallittuun euromäärään. Esitysluonnokseen sisältyy kolme eri vaihtoehtoa sen osalta, kuinka suuret muutokset kunnan valtionosuudessa sallittaisiin. Vaihtoehtoina on, että vaikutukset rajattaisiin +/- 180 euroon/asukas, +/-110 euroon/asukas tai +/-50 euroon/asukas. Kaikissa vaihtoehdoissa enimmäisvaikutus toteutuisi portaittain viiden vuoden kuluessa uudistuksen voimaantulosta.

Taulukko 6. Enimmäisvaikutusten porrastuminen eri vaihtoehdoissa.

<b>Siirtymäkausi</b>	<b>Enimmäismuutos +/-180 euroa/asukas</b>	<b>Enimmäismuutos +/-110 euroa/asukas</b>	<b>Enimmäismuutos +/-50 euroa/asukas</b>
----------------------	---	---	--

Vuonna 2027	+/-30 euroa/asukas	+/-20 euroa/asukas	+/-10 euroa/asukas
Vuonna 2028	+/-60 euroa/asukas	+/-40 euroa/asukas	+/-20 euroa/asukas
Vuonna 2029	+/-100 euroa/asukas	+/-60 euroa/asukas	+/-30 euroa/asukas
Vuonna 2030	+/-140 euroa/asukas	+/-80 euroa/asukas	+/-40 euroa/asukas
Vuonna 2031 ja tästä eteenpäin	+/-180 euroa/asukas	+/-110 euroa/asukas	+/-50 euroa/asukas

Järjestelmämuutoksen tasauksella on merkitystä sen osalta, missä määrin valtionosuus uudistuksen annetaan vaikuttaa yksittäisen kunnan rahoitukseen. Käytännössä kunnan valtionosuuteen tehtäisiin tasausvähennys, jos kunnan valtionosuus kasvaisi uudistuksen myötä yli ehdotetun euromäärän. Vastaavasti kunnan valtionosuuteen tehtäisiin tasauslisäys, jos kunnan valtionosuus vähenisi yli ehdotetun euromäärän. Negatiivinen tasaus tarkoittaa siten sitä, että kunnan valtionosuus kasvaisi uudistuksessa, ja positiivinen niiden vähenemistä. Mitä pienemmäksi uudistuksen vaikutukset rajataan, sitä enemmän edellä tarkoitettuja tasauksia vaikuttavat yksittäisten kuntien valtionosuuksiin eivätkä uudistuksen vaikutukset pääse toteutumaan. Tämä tarkoittaa myös sitä, että sote-tasauksia jäävät vaikuttamaan uusissa järjestelmämuutoksen tasauksissa sitä enemmän, mitä pienemmät muutokset sallitaan.

Järjestelmämuutoksen perusteella tehtävät tasauksia rahoitettaisiin järjestelmän sisällä. Jos lisäysten yhteismäärä olisi suurempi kuin vähennysten yhteismäärä, tehtäisiin kuntien valtionosuuteen erotusta vastaava vähennys. Jos vähennysten määrä olisi suurempi kuin lisäysten määrä, tehtäisiin kuntien valtionosuuteen erotusta vastaava lisäys. Vähennyksen tai lisäyksen määrä olisi kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

#### 4.1.7 Työttömyysetuuskorvausten rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

Työttömyysetuuskorvausten rahoitusvastuun laajentamisen korvausta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että korvaus tarkistettaisiin vuosittain kunnan työikäisen väestön (18–64-vuotiaat) määrän suhteellisen muutosten perusteella. Työikäisen väestön määrän muutosta tarkasteltaisiin sen mukaan, miten kunnan työikäisen väestön osuus kaikkien kuntien yhteenlasketusta työikäisen väestön määrästä on muuttunut. Tarkistus ei muuttaisi korvauksen koko maan tason yhteismäärää, vaan ainoastaan korvausten kuntakohtaista jakautumista. Korvausten määrää tarkistettaisiin vuosittain työttömyysetuuskorvausten indeksitarkistusta vastaavasti.

#### 4.1.8 Veroperustemuutoksista johtuvat verotulomenetyksen korvaukset

Nykyiseen valtionosuusjärjestelmään sisältyvät erilliset veroperustemuutoksista johtuvat verotulomenetyksen korvaukset siirrettäisiin osaksi laskennallisia valtionosuuksia korottamalla valtionosuusprosenttia. Muutos toisi korvaukset tältä osin indeksitarkistuksen piiriin. Valtionosuuden korotus olisi vaikutuksiltaan asukaskohtaisesti yhtä suuri kaikkien kuntien osalta. Verotulomenetyksen korvausten siirtäminen osaksi laskennallisia valtionosuuksia ottaisi huomioon myös kuntien välisen muuttoliikkeen aiheuttamat asukasmäärän muutokset verotulomenetyksen korvausten kohdentumisessa. Nykyinen valtionosuuden yhteydessä

maksettava erillinen verotulomenetyksen korvaus määräytyy korvauksen määrittämishetken mukaisesti, eikä kunnan saaman verotulomenetyksen korvauksen määrä muutu, vaikka kunnan asukasmäärä muuttuu. Osana laskennallisia valtionosuuksia korvaus seuraisi verovelvollista kuten verotulotkin.

Uudistuksen voimaantulosta lukien toteutuvat veroperustemuutoksista johtuvat verotulomuutokset huomioitaisiin jatkossakin erillisenä eränä valtionosuuden yhteydessä eduskunnan vaalikauden ajan. Kunnalle maksettaisiin verotulomenetyksen korvausta, jos veroperustemuutokset aiheuttaisivat kunnallisveron menetyksiä. Kunnalle maksettavan korvauksen määrä vastaisi sen verotulojen menetystä. Verotulomuutokset voisivat myös lisätä kunnan verotuloja, jolloin lisäykset otettaisiin huomioon verotulomenetyksen korvausta vähentävänä. Jos veroperustemuutoksista johtuvat verotulojen lisäykset olisivat suuremmat kuin verotulomenetykset, ylimenevä määrä vähennettäisiin kunnan valtionosuudesta. Eduskunnan vaalivuotta seuraavasta vuoden alusta lukien verotulomuutoksia vastaava euromäärä siirrettäisiin osaksi peruspalvelujen valtiosuutta joko korottamalla tai pienentämällä valtionosuusprosenttia.

#### 4.1.9 Kotikuntakorvaus

Kotikuntakorvauksen perusosan määräytymisessä käytettäviä ikäryhmien painokertoimia muutettaisiin siten, että 13–15 –vuotiaiden kerroin olisi 1,53. Ikäryhmän 6-vuotiaat ja 7–12-vuotiaat kertoimet säilyisivät nykyisellään. Kertoimien päivitys perustuu VATTin tutkimukseen, jonka mukaan esiopetuksen oppilaiden keskimääräinen kustannus ala-astelaisiin verrattuna vastaa nykyistä 6-vuotiaiden ikäryhmäkerrointa. Ikäryhmän 13–15-vuotiaat kerroin on tutkimuksen mukaan hieman nykyistä pienempi.

Lisäksi kotikuntakorvauksen perusosan määräytymistä muutettaisiin siten, että perusosassa otettaisiin huomioon esi- ja perusopetuksen valtionosuutehtävien kustannusten ja kustannustason muutoksen lisäksi tehtävien laajuudessa ja laadussa tapahtuvat muutokset vastaavasti kuin ne otetaan huomioon valtionosuuden laskennallisissa kustannuksissa ja niiden perushinnoissa. Muutos aikaistaisi valtionosuustehtävien muutoksista aiheutuvien kustannusmuutosten huomioon ottamista kotikuntakorvauksen perusosassa, kun kustannukset otettaisiin huomioon tehtävämuutoksen voimaan tullessa sen sijaan, että nykyisin tehtävämuutokset tulevat otetuiksi kahden vuoden viiveellä määritettäessä korvauksen perusosa toteutuneiden kustannusten perusteella.

Valtiovarainministeriö ei jatkossa tekisi erillistä päätöstä kotikuntakorvauksen perusosan määrästä, vaan perusosan määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella seuraavaa varainhoitovuotta varten. Menettely vastaisi laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista säätämistä.

#### 4.1.10 Saariston käsite ja saaristoinen kunta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi saaristolakia. Esityksellä muutettaisiin lain säännöstä koskien saariston käsitettä sekä saaristokuntaa koskevaa säännöstä. Saariston käsite perustuisi jatkossa neljään saaristoluokkaan: ulkosaaristo, välisaaristo, sisäsaaristo ja saaristomaiset manneralueet. Säännöksessä säädettäisiin jatkossa myös saaristoluokkien keskeisistä ominaispiirteistä. Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus täsmentää saariston käsitettä sekä sitoa käsite tuoreeseen tietopohjaan, ja siten vähentää säännökseen liittyvää tulkinnanvaraisuutta.

Saaristokuntaa koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että saaristokunta- ja –osakuntakäsitteistä luovuttaisiin, ja jatkossa säädettäisiin saaristoisista kunnista. Säännös sidottaisiin lain

mukaiseen saariston käsitteeseen siten, että kunnan alueella olisi sijaittava lain 3 §:ssä tarkoitettua saaristoa, jotta kunta voidaan määrittää saaristoiseksi kunnaksi. Tällä selkeytettäisiin saariston käsitettä koskevan säännöksen ja saaristoista kuntaa koskevan säännöksen välistä suhdetta. Voimassa olevaan saaristokuntaa koskevaan säännökseen verrattuna pykälässä säädettäisiin jatkossa kausiasukkaiden huomioimisesta saaristoisen kunnan määrittelyssä. Saaristoisen kunnan määrittelyssä huomioitaisiin myös saariston pinta-ala sekä eri saaristoluokkien ilmentymät kunnassa. Ehdotetuilla muutoksilla saaristoisen kunnan kriteereistä tulisi ennakoitavammat ja läpinäkyvämmät. Lisäksi säännökseen sisältyvää asetuksenantovaltuutta täsmennettäisiin.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

#### 4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja valtiontalouteen

Esitetyt muutokset toteutetaan kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraalisti. Esitys ei siten voimaantulovuonna lisää suoraan julkisen talouden menoja eikä vahvista tai heikennä valtiontaloutta tai kuntataloutta.

Valtiontalouden menokehykseen sisältyvien veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausten siirtäminen osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta aiheuttaisi vuodesta 2027 lukien 534 miljoonan euron siirron momentilta 28.90.35 (Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä) momentille 28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen). Momentilta 28.90.35 korvattaisiin jatkossakin veroperustemuutoksista johtuvia verotulomenetyksiä sen eduskunnan vaalikauden ajan, jonka aikana veroperusteiden muutos toteutetaan. Valtionosuuteen siirrettävä verotulomenetysten korvaus otettaisiin huomioon valtionosuusprosentissa siten, että valtion ja kuntien välinen rahoitussuhde säilyisi nykyisellään.

Edellä tarkoitettu verotulomenetysten korvausten siirtäminen osaksi valtionosuusjärjestelmää tarkoittaisi sitä, että siirrettävä rahamäärä tulisi valtionosuuden indeksitarkistuksen piiriin, mikä lisäisi indeksisidonnaisten menojen määrää. Indeksivaikutus realisoituisi kuitenkin vasta uudistuksen voimaantulovuotta seuraavana vuonna ja on riippuvainen indeksin suuruudesta. Myös uudistuksen voimaan tulon jälkeen toteutetut veroperustemuutoksista aiheutuvat verotulojen menetykset ja lisäykset kompensoitaisiin kunnille täysimääräisesti. Korvausten yhteismäärä siirrettäisiin aina kehyskauden vaihtuessa osaksi valtionosuusjärjestelmää, mikä voi kasvattaa tai vähentää indeksisidonnaisten menojen osuutta pitkällä aikavälillä.

Esityksessä ehdotetaan, että valtionosuuden laskennallisten kustannusten painoarvot tarkistettaisiin vähintään neljän vuoden välein ottaen huomioon VATTin tutkimukseen perustuva tieto valtionosuutehtävien toteutuneiden kustannusten ja määräytymistekijöiden välisestä yhteydestä. Edellä mainittu muodostaisi VATTille pysyvän tehtävän tuottaa valtionosuusjärjestelmän kehittämiseksi tarvittavaa tietoa. Tehtävät rahoitettaisiin siirtämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomentilta 40 000 euron pysyvä määräraha VATTin toimintamenoihin momentille 28.30.02. Määräraha vastaisi 0,25 henkilötyövuoden kustannusta.

Yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle perusopetuksen aloittamisen johdosta myönnettävän rahoituksen siirtäminen opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan määrärahoista rahoitettavaksi

kompensoitaisiin siirtämällä valtionosuusmomentilta 50 000 euroa momentille 29.10.30 (Valtionosuus ja -avustus esi- ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen käyttökustannuksiin). Siirrettävä euromäärä vastaisi valtion vuosien 2024–2026 talousarvioissa kyseiseen tarkoitukseen varattua vuosittaista määrärahaa.

Siirtyminen kunnan perustoimeentulotuen rahoitusosuuden perinnässä valtionosuuteen tehtävästä vähennyksestä laskutusmenettelyyn lisäisi valtionosuusmomentin määrärahaa vuoteen 2026 verrattuna 361 miljoonaa euroa, mutta vähentäisi määrärahan tarvetta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan perustoimeentulotuen määrärahamomentilla. Tämä johtuisi siitä, että Kansaneläkelaitos käyttäisi kunnilta laskuttamaansa perustoimeentulotuen rahoitusosuttua osana perustoimeentulotuen maksamista, mikä vähentäisi valtion Kansaneläkelaitokselle maksamien ennakoiden tarvetta. Koska Kansaneläkelaitokselle alkaa kertyä kuntien maksusuorituksia helmikuussa 2027, tulee Kansaneläkelaitoksen maksuvalmius tammi- ja helmikuun 2027 perustoimeentuloon turvata kokonaisuudessaan valtion maksamilla ennakoilla. Edellä mainitusta syystä Kansaneläkelaitokselle maksettaisiin valtion arvioidun rahoitusosuuden lisäksi kuntien maksuviiveestä johtuvaa ennakkoa 20 prosenttia kuntien rahoitusosuuden arvioidusta vuosikustannuksesta. Edellä mainitusta syystä vähennys perustoimeentulotukimomentilla olisi pienempi kuin lisäys valtionosuusmomentilla.

Jotta perustoimeentulotuen rahoitusosuuden perinnän muutos toteutuisi kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraalisti tulee ennen uudistusta vuosina 2025 ja 2026 valtionosuuden kautta tehdyt perustoimeentulotuen rahoitusosuuteen liittyvät vähennykset tarkistaa jälkikäteen vuosina 2027 ja 2028 vastaamaan kuntien perustoimeentulotuen rahoitusosuuden tosiasiallista vuosien 2025 ja 2026 toteumaa. Mikäli toteuma on suurempi kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tehty vähennys, tulee valtionosuuteen tehdä erotusta vastaava vähennys. Mikäli toteuma on pienempi kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tehty vähennys, tulee valtionosuuteen tehdä erotusta vastaava lisäys.

Koska kunnan peruspalvelujen valtionosuus sekä siihen sisältyvät lisäykset ja vähennykset (momentti 28.90.30) ovat valtiontalouden kehysmenettelyn näkökulmasta kehykseen kuuluvaa menoa, mutta perustoimeentulotuen rahoitus (momentti 33.10.57) kehyksen ulkopuolista menoa, tulee kehystasoa korjata uudistuksen voimaantulovuonna poistuvaa valtionosuuden vähennystä vastaavalla euromäärällä. Vuosien 2025–2026 perustoimeentulotuen toteumaa koskevat tarkistukset vuosina 2027 ja 2028 tulee niin ikään ottaa huomioon erillisinä kehyksen rakennekorjauksina, jotta korjauksilla ei olisi valtiontalouden kehystä kiristävää tai väljentävää vaikutusta.

#### 4.2.1.2 Vaikutukset kunta- ja aluetalouteen

##### Yleistä

Esityksen vaikutuksia tarkastellaan vertaamalla voimassa olevan valtionosuuslain ja ehdotetun uuden valtionosuusjärjestelmän mukaisia valtionosuuksia vuoden 2026 tasossa. Vaikutusten laskennassa ei ole mahdollista käyttää varainhoitovuoden 2027 lopullisia valtionosuustietoja, koska niitä koskevat yksityiskohtaiset esitykset tehdään talousarviolaissa syksyllä 2026. ja lopulliset laskelmat vuoden 2027 valtionosuuksista valmistuvat vasta joulukuussa 2026. Kunnille ei jäisi riittävästi aikaa ennakoita valtionosuuden muutoksia talousarviovalmistelussaan.

Valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia arvioidaan kunnittain, kuntaryhmittäin eri kokoisissa kunnissa sekä maakunnittain ennen

järjestelmämuutoksen tasausta ja järjestelmämuutoksen tasauksen jälkeen. Lisäksi esityksessä arvioidaan eri määräytymistekijöiden muutosten vaikutuksia valtionosuuksiin.

Uudistuksessa ehdotetaan, että kunnan perustoimeentulotuen rahoitusosuuden perinnässä siirryttäisiin laskutusmenettelyyn, eikä rahoitusosuutta enää vähennettäisi peruspalvelujen valtionosuudesta. Edellä tarkoitettulla muutoksella ei ole vaikutusta kunnalta perittävän perustoimeentulotuen rahoitusosuuden määrään, vaan muutos tarkoittaisi ainoastaan perintätavan muutosta ja olisi siten kuntatalouden näkökulmasta kustannusneutraali. Edellä mainitun vuoksi perustoimeentulotuen rahoitusosuutta ei oteta laskennassa huomioon.

Vuodesta 2026 lukien kuntien valtionosuuteen kohdistuu 75 miljoonan euron vähennys, joka toteutetaan vuonna 2026 vähentämällä kunkin kunnan valtionosuudesta noin kaksi prosenttia. Tämä vähennys ei aiheudu valtionosuusuudistuksesta, joten se on otettu laskelmissa huomioon myös määriteltäessä ehdotettujen valtionosuusperusteiden mukaista valtionosuutta. Tällöin kyseinen valtionosuuden vähennys ei vaikuta vertailtaessa uudistuksen vaikutuksia kuntien valtionosuuksiin. Vuodesta 2027 lukien 75 miljoonan euron vähennys on tarkoitus toteuttaa valtionosuusprosenttia pienentämällä vuoden 2027 talousarvion yhteydessä annettavalla niin sanotulla vuosimuutosesityksellä.

Laskennallisten kustannusten ja lisäosien muutosten vaikutukset

#### *Ikäluokittaiset laskennalliset kustannukset*

Ehdotuksen mukaan ikärakenteen mukaisten laskennallisten kustannusten osuus nousisi 79 prosentista 85 prosenttiin ja vastaavasti muiden laskennallisten kriteereiden painoarvo pienenesi 21 prosentista 15 prosenttiin kaikista laskennallisista kustannuksista. Ikäryhmiin perustuvat laskennalliset kustannukset kasvaisivat keskimäärin 130 euroa asukasta kohden kuntakohtaisen vaihteluvälin ollessa 110–170 euroa/asukas.

Ikäluokittaisten laskennallisten kustannusten muutoksista hyötyisivät keskimäärin useammin sellaiset kunnat, joissa alle 16-vuotiaiden osuus väestöstä on keskimääräistä korkeampi. Tätä selittää se, että 0–5-vuotiaiden perushinta kasvaisi nykytilaan verrattuna euromääräisesti eniten, noin 770 euroa. Toiseksi eniten kasvaisi 7–12-vuotiaiden perushinta, noin 70 eurolla.

#### *Ulkomaalaistaustaisuus*

Voimassa olevan valtionosuuslain perusteella vieraskielisten henkilöiden iällä ei ole merkitystä laskennallisten kustannusten määräytymisessä. Tämä tarkoittaa sitä, että vieraskielisyyskriteerin perushinta (2005,74 euroa/vieraskielinen) on iästä riippumatta kaikille sama. Esityksessä ehdotetaan, että 2/3 nykyisistä vieraskielisyyden laskennallisista kustannuksista kohdistettaisiin alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten perusteella. Loput 1/3 laskennallisista kustannuksista kohdistettaisiin 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten perusteella. Painotuksen siirtyminen nuorempiin ikäluokkiin kasvattaisi uuden alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten perushinnan 6 677,10 euroon alle 16-vuotiasta ulkomaalaistaustaista kohden ja laskisi 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten perushinnan 817,14 euroon 16 vuotta täyttäneitä ulkomaalaistaustaista kohden.

Painopisteen muuttaminen kohdistaisi valtionosuusrahoitusta nykyistä enemmän sellaisiin kuntiin, joissa alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten osuus kaikista ulkomaalaistaustaisista on koko maan keskimäärää suurempi. Vastaavasti ne kunnat, joissa ulkomaalaistaustaiset ovat keskimääräistä useammin 16-vuotta täyttäneitä, saisivat valtionosuutta

ulkomaalaistaustaisuuden perusteella nykyiseen vieraskielisyyteen verrattuna vähemmän. Valtionosuuden vähennys olisi enimmillään 45 euroa/asukas ja lisäys 80 euroa/asukas.

### *Asukastiheyskerroin*

Asukastiheys poistettaisiin valtionosuuden määräytymistekijöistä. Asukastiheyskertoimen merkitys kuntien laskennallisissa kustannuksissa vaihtelee paljon nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä. Asukastiheyskertoimen laskennallisista kustannuksista 20 prosenttia kohdentuu 15 harvimpaan asuttuun kuntaan samalla kun näiden kuntien yhteenlaskettu asukasmäärä on noin prosentti koko maan väkiluvusta. Näissä kunnissa asukastiheyskertoimen valtionosuusvaikutus kuntien omarahoitusosuuden jälkeen on yli 600 euroa asukasta kohden. Asukastiheyden poistaminen valtionosuusperusteista vaikuttaisi erityisesti näihin harvaan asuttuihin kuntiin. Enimmillään vähennykset olisivat yli 900 euroa/asukas.

### *Syrjäisyys*

Voimassa olevan lain mukaista syrjäisyyden lisäosaa myönnetään 163 kunnalle, yhteensä 69 miljoonaa euroa. Näissä kunnissa syrjäisyyden vaihteluväli on 0,5–393 euroa/asukas. Esityksen mukaan syrjäisyyden lisäosaa ei enää myönnettäisi, mutta vastaavan valtionosuusperuste otettaisiin huomioon laskennallisena kustannuksena. Lisäksi syrjäisyyden laskentaperusteista poistettaisiin kertoimet, joilla syrjäisyyden lisäosaa korotetaan syrjäisimpien kuntien osalta.

VATTin tutkimukseen perustuen syrjäisyyden laskennalliset kustannukset koko maan tasolla olisivat noin 128 miljoonan euroa. Kun huomioidaan kuntien omavastuuosuus, kunnat saisivat syrjäisyyden perusteella valtionosuutta noin 111 miljoonaa euroa, mikä olisi 42 miljoonaa euroa enemmän kuin nykyinen syrjäisyyden lisäosa. Syrjäisyyden perusteella valtionosuutta saisi 165 kuntaa. Syrjäisyyden perusteella myönnettävän valtionosuuden määrää kasvaisi 115 kunnassa ja laskisi 50 kunnassa. Viimeksi mainittu johtuisi pääosin nykyiseen sääntelyyn sisältyvien korotuskertoimien poistumisesta. Kuntakohtaisesti valtionosuuden lisäys olisi enimmillään 156 euroa/asukas ja vähennys 28 euroa/asukas.

### *Saaristoisuus*

Esityksen mukaan saaristoisuus siirrettäisiin laskennallista kustannuksista lisäosaksi ja sen perusteella kunnille kohdennettaisiin valtionrahoitusta saman verran kuin kunnille myönnetään valtionosuutta nykyisten saaristoisuuden laskennallisten kustannusten perusteella kuntien omavastuun jälkeen. Ehdotetut saaristolain muutokset vaikuttaisivat siihen, mitkä kunnat jatkossa katsottaisiin saaristoiksi kunniksi. Tämä tarkoittaisi muutoksia kunnissa, jotka saisivat valtionosuuden lisäystä saaristoisuuden perusteella. Saaristolain muutoksilla olisi välillisesti vaikutusta myös kuntien saaman valtionosuuden määrään, sillä valtionosuuden määrään vaikuttaisivat saaristolain mukaiset kunnan saaristoisuusasteet.

Uusia saaristoisuuden perusteella valtionosuuden lisäystä saavia kuntia olisi kuusi, ja 18:lle nykyisin saaristoisuuden perusteella valtionosuuden lisäystä saavalle kunnalle ei enää myönnettäisi lisäystä saaristoisuuden perusteella. Suurin negatiivinen vaikutus yksittäisen kunnan valtionosuuteen olisi 410 euroa/asukas. Saaristoisille kunnille saaristoisuuden perusteella myönnettävän valtionosuuden lisäosan määrä vaihtelisi 0,4–441 euroa/asukas (pois lukien Hailuodon kunta). Hailuodon kunta, jolla ei ole kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, saisi vuoden 2026 tasossa saaristoisuuden lisäosan kolmikertaisena (1 311 euroa/asukas). Jos Hailuodon kuntaan valmistuu tieyhteys, kunnan saaman lisäosan määrä laskee kolmannekseen.

Tämä ei kuitenkaan johdu uudistuksesta, vaan kunnan omista tieyhteyttä koskevista ratkaisuista. Muutos jää näin ollen uudistuksen vaikutusten tasaamisen ulkopuolelle.

#### *Asukasmäärän kasvun ja vähenemisen lisäosat*

Ehdotetussa valtionosuusjärjestelmässä asukasmäärän muutoksiin perustuvat lisäosat olisivat yhteensä 190 miljoonaa euroa, kun asukasmäärän kasvun lisäosan määrää kasvatettaisiin 50 miljoonasta eurosta noin 150 miljoonaan euroon ja väestöä menettäville kunnille myönnettäisiin uutta asukasmäärän vähenemisen lisäosaa 40 miljoonaa euroa. Vaikka asukasmäärän kasvun lisäosan kokonaismäärä olisi asukasmäärän vähenemisen lisäosaa selvästi suurempi, suurimmat asukaskohtaiset euromäärät olisivat lähellä toisiaan molemmissa lisäosissa.

Kasvavien kuntien lisäosaa saisi 66 kuntaa ja enimmillään lisäosan määrä olisi 107 euroa asukasta kohden. Asukasmäärän vähenemisen perusteella lisäosaa saisi 226 kuntaa ja enimmillään määrä olisi 90 euroa asukasta kohden. Suurimpia asukaskohtaisia lisäosan määriä selittää kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrän keskimääräistä nopeampi suhteellinen muutos tarkastelujaksolla. Pienimmillään asukasmäärän kasvun kuntakohtaisen lisäosan määrä olisi 0,4 euroa/asukas ja asukasmäärän vähenemisen lisäosan määrä 0,2 euroa/asukas.

Asukasmäärältään kasvavan ja vähenevän kunnan lisäosilla voi kuntien yhdistymistilanteessa olla vaikutuksia uuden kunnan valtionosuuksiin, jos liitoksessa on mukana väestöään menettäviä ja kasvavia kuntia. Jos yhdistymisessä uuden kunnan valtionosuudet vähenevät, menetykset korvataan kuntarakennelain (1698/2009) 44 §:n perusteella kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina kolmena vuotena.

#### Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus/täydennys

Nykyisessä verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa 34 kunnan laskennallinen verotulo ylittää kuntien keskimääräisen laskennallisen verotulon eli tasausrajan. Näiden kuntien valtionosuutta pienennetään tasausvähennyksellä, joka on 10 prosenttia keskimäärän ylittävältä osalta. Mikäli valtionosuusuudistuksessa siirryttäisiin verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen, minkään kunnan valtionosuutta ei vähennettäisi tulopohjan perusteella.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasauslisien ja -vähennysten erotus on 786 miljoonaa euroa. Mikäli siirryttäisiin verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen, nettosumma kasvaisi noin 100 miljoonalla eurolla, mikä otettaisiin huomioon alentamalla valtionosuusprosenttia. Vähennys olisi tällöin kaikissa kunnissa euromäärältään asukaskohtaisesti yhtä suuri. Käytännössä kaikkien kuntien omarahoitussuosuus kasvaisi noin 18 euroa asukasta kohti, mikä takaisi sen, että muutos olisi kustannusneutraali kuntien ja valtion kesken. Nykytilaan verrattuna täydennysmalliin siirtymisestä hyötyisivät vain ne kunnat, joiden voimassa olevan verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausvähennyksen määrä on suurempi kuin omarahoitussuosuuden asukaskohtainen nousu (18 euroa/asukas). Tällaisia kuntia on yhteensä 18. Täydennysmalliin siirtyminen ei hyödyttäisi tasauslisää saavia kuntia, koska 90-prosenttinen täydennys olisi vastaavan suuruinen kuin nykyinen tasauslisä ja sen lisäksi kunnalta vähennettäisiin tasausvähennysten poistamista vastaava neutralisointierä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kunnan saaman valtionosuuden määrä olisi ehdotetussa täydennysmallissa 18 euroa pienempi kuin nykyisessä tasausmallissa. Tilanne täydennysmallin osalta olisi toinen, jos täydennys olisi 100-prosenttinen tai laskennassa otettaisiin huomioon voimallisten kiinteistöverot.

Ehdotuksen mukaan kaivosmineraaliverot huomioitaisiin täysimääräisesti kunnan laskennallisissa verotuloissa. Kaivosten sijaintikunnille on tuloutettu ensimmäisen kerran kaivosmineraaliveroa vuonna 2025. Koska verotulot otetaan huomioon kahden vuoden viiveellä, kaivosmineraaliverot vaikuttavat verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa tai täydennyksessä ensimmäisen kerran varainhoitovuonna 2027. Tämä tarkoittaisi sitä, että kaivosmineraaliverotulot eivät tulisi otetuiksi huomioon vuoden 2026 tasossa tehtävässä tämän uudistuksen järjestelmämuutoksen tasauksessa. Kaivosmineraaliverotulojen vaikutusta kunnan valtionosuuteen ei myöskään tasattaisi jälkikäteen, millä olisi vaikutusta joidenkin kaivoskuntien valtionosuuden määrään.

Kaivosmineraaliveroa saavia kuntia on yhteensä 25 ja niiden yhteenlaskettu kaivosmineraaliverotuotto on 19 miljoonaa euroa vuonna 2025. Kaivosmineraaliveron huomioimisesta johtuvia kuntakohtaisia valtionosuusvaikutuksia on vaikea arvioida etukäteen tarkasti. Vaikutukset valtionosuuden tasauksessa/täydennyksessä riippuisivat siitä, mikä on kunnan asema suhteessa tasausrajaan ennen ja jälkeen kaivosverojen huomioimisen. Vaikutukset olisivat suurimmat neljässä eniten kaivosveroa saavassa kunnassa. Muille kaivoskunnille kaivosveron huomioimisen vaikutukset olisivat maltillisemmat, sillä niiden kaivosverotulot ovat vähäisemmät.

Olettaen, että verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen/täydennyksen laskentaperusteissa tapahtuvan muutoksen lisäksi ei tapahtuisi muita muutoksia vuosien 2026 ja 2027 välillä, suurimmat vaikutukset kohdistuisivat Sotkamoon ja Keminmaahan. Nämä kunnat siirtyisivät tasausrajan alapuolelta tasausrajan yläpuolelle ja jatkossa niille ei enää myönnettäisi valtionosuuden tasauslisää. Jos uudistus toteutettaisiin nykyisellä valtionosuuden tasausmallilla, nettovaikutus olisi molemmille kunnille noin -200 euroa asukasta kohden, kun niiden valtionosuuteen tehtäisiin tasausvähennys. Verotuloihin perustuvassa täydennysmallissa vaikutukset näihin kuntiin olisivat hieman maltillisemmat, keskimäärin noin -170 euroa asukasta kohden.

Kaivoskunnista Kittilä ja Sodankylä ovat jo nykyisin laskentaperustein keskimääräistä korkeamman verotulon kuntia. Verotuloihin perustuvassa tasausmallissa valtionosuuteen tehtävän vähennyksen määrä kasvaisi näillä kunnilla noin 30–50 euroa asukasta kohden, kun laskentaperusteissa huomioitaisiin myös kaivosmineraaliverot. Sen sijaan nämä kunnat hyötyisivät verotuloihin perustuvasta täydennysmallista sillä jatkossa niiden valtionosuuteen ei tehtäisi verotuloihin perustuvaa tasausvähennystä. Vaikutus olisi silloin näissä kunnissa positiivinen, noin 75 euroa asukasta kohden. (Kittilä 82 euroa/asukas ja Sodankylä 69 euroa/asukas).

#### Sote-erien poistaminen

Esityksessä ehdotetaan, että sote-erät poistettaisiin valtionosuusjärjestelmästä itsenäisinä erinä. Sote-erien poistaminen vaikuttaisi suuresti useiden kuntien valtionosuuden määrään. Nykyisin yhteensä 14 kunnalla sote-erät muodostavat vähintään 50 prosenttia peruspalvelujen valtionosuudesta. Enimmillään niiden osuus on 95 prosenttia. Seitsemällä kunnalla peruspalvelujen valtionosuus ei riitä kattamaan negatiivisia sote-eriä.

Ne kunnat, joilla sote-erät ovat negatiiviset, hyötyisivät lähtökohtaisesti sote-erien poistamisesta. Kunnat, joiden sote-erät ovat positiiviset, saisivat sote-erien poistuessa lähtökohtaisesti valtionosuutta nykyistä vähemmän. Usean kunnan valtionosuuden muutokset olisivat kuitenkin niin suuria, että uudistuksen vaikutuksia on välttämätöntä tasata uudella järjestelmämuutoksen tasauksella. Tämä tarkoittaisi sitä, että sote-uudistuksen tasauserät

jäisivät niiden poistamisesta huolimatta vaikuttamaan vahvasti valtionosuusjärjestelmään järjestelmämuutoksen tasauslisien ja tasausvähennysten kautta.

Jos negatiivisen sote-erän poistaminen yhdessä muiden valtionosuuden muutosten kanssa lisäisi kunnan valtionosuuden määrää uudistuksen sallittua enimmäisvaikutusta enemmän, kunnan valtionosuuteen kohdistuisi järjestelmämuutoksen tasauksesta aiheutuva vähennys. Jos kunnan poistettava sote-erä olisi positiivinen ja kunnan valtionosuuden määrä yhdessä muiden muutosten kanssa vähenisi sallittua enimmäisvaikutusta enemmän, kunnan valtionosuuteen tehtäisiin tasauksesta johtuva lisäys. Osalla kunnista sote-erien vaikutus poistuisi järjestelmämuutoksen tasauksen siirtymäkauden aikana ja osalla ne jäisivät vaikuttamaan toistaiseksi valtionosuuteen ainakin osittain tai jopa kokonaan. Sote-erät jäisivät vaikuttamaan sitä useamman kunnan valtionosuuteen ja niiden vaikutus jäisi sitä suuremmaksi, mitä pienemmäksi uudistuksen enimmäisvaikutukset rajataan järjestelmämuutoksen tasauksella. Tasauslisillä ja -vähennyksillä tasattaisiin kaikkia uudistuksessa toteutuvia muutoksia, joten sote-erien itsenäistä vaikutusta kunnan rahoitukseen ei olisi enää jatkossa osoitettavissa.

#### Veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetyksen korvaus

Ennen uudistuksen voimaantuloa kertyneet veroperustemuutoksista johtuvat verotulomenetyksen korvaukset siirrettäisiin erilliseltä momentilta osaksi laskennallisia valtionosuuksia. Verotulomenetyksen korvauksia siirtyisi peruspalvelujen valtionosuuksiin noin 534 miljoonaa euroa valtionosuusprosenttia korottamalla. Kuntakohtaisesti lisäys olisi 95 euroa asukasta kohden.

Esitys muuttaisi korvausten kuntakohtaista jakautumista siten, että niiden kuntien osuus korvauksesta pienenesi, joilla nykyinen verotulomenetyksen korvaus on asukaskohtaisesti suurempi kuin 95 euroa. Vastaavasti ne kunnat hyötyisivät, joilla nykyinen korvaus on edellä mainittua pienempi. Korvaus myös jakautuisi kunnan nykyisen asukasmäärän mukaan, mikä kasvattaisi niiden kuntien osuutta verotulomenetyksen korvauksesta, joiden asukasmäärä on kasvanut ja puolestaan vähentäisi niiden kuntien osuutta, joiden asukasmäärä on laskenut. Enimmillään kunnittainen valtionosuuden asukaskohtainen vähennys olisi 125 euroa ja lisäys 72 euroa.

#### Kokonaisvaikutukset kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen

##### *Vaikutukset ennen järjestelmämuutoksen tasausta*

Vuoden 2026 tasossa kuntakohtainen peruspalvelujen valtionosuus on vähimmillään -454 euroa/asukas ja enimmillään 2 468 euroa/asukas. Edellä mainituissa luvuissa on otettu huomioon verotulomenetyksen korvaukset, mutta ei kotikuntakorvausten vaikutusta maksettavan valtionosuuden määrään. Alla olevassa taulukossa kuvataan, kuinka monen kunnan valtionosuuden muutos ennen järjestelmämuutoksen tasausta olisi 0–100, 100–300, 300–500 ja yli 500 euroa asukasta kohden.

Taulukko 7. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien euromääräiset muutokset ennen järjestelmämuutoksen tasausta\*

	<b>Vaihtoehto 1, jossa nykyinen verotuloihin valtionosuuden tasaus perustuva</b>	<b>Vaihtoehto 2, jossa verotuloihin valtionosuuden täydennys perustuva</b>
--	--	--

<b>Lisäys euroa/asukas</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Miljoonaa euroa</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Miljoonaa euroa</b>
<b>yli 500</b>	8	48,6	8	47,8
<b>300–500</b>	14	97,9	11	55,9
<b>100–300</b>	51	290,0	51	300,4
<b>0–100</b>	42	65,9	35	53,4
<b>Lisäykset yhteensä</b>	115	502,4	105	457,4
<b>Vähennys euroa/asukas</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Miljoonaa euroa</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Miljoonaa euroa</b>
<b>0–100</b>	45	-74,9	46	-33,5
<b>100–300</b>	53	-95,8	65	-220,8
<b>300–500</b>	30	-191,9	25	-58,1
<b>yli 500</b>	49	-139,5	51	-144,6
<b>Vähennykset yhteensä</b>	177	-502,1	187	-457,1

\*Taulukossa olevat luvut kuvaavat vaikutuksia ennen järjestelmämuutoksen tasausta. Muutokset eivät toteutuisi sellaisenaan, koska vaikutuksia tasattaisiin järjestelmämuutoksen tasauksella.

Ennen järjestelmämuutoksen tasausta yli neljäsosalla (noin 80:lla) kunnista valtionosuuden lisäys tai vähennys olisi enintään 100 euroa asukasta kohti riippumatta siitä, sisällytetäänkö valtionosuusjärjestelmään ehdotettu verotuloihin perustuva tasaus- vai täydennysmalli. Viidesosalla (noin 60:lla) kunnista valtionosuuden lisäys tai vähennys olisi yli 500 euroa asukasta kohti.

Muutokset kuntakohtaisissa valtionosuuksissa olisivat ääripäissä suuret. Suurimmillaan kuntakohtainen valtionosuuden lisäys olisi lähes 1 700 euroa/asukas ja vähennys noin 1 500 euroa/asukas. Suuret kuntakohtaiset muutokset johtuvat erityisesti valtionosuuslain 30 ja 31 §:n mukaisten sote-uudistuksen tasauserien poistamisesta. Tämän lisäksi erityisesti suurimpia kuntakohtaisia valtionosuuden vähennyksiä selittävät asukastiheyskertoimen poistaminen laskentaperusteista, kunnan saaristoaseman uudelleen määrittäminen sekä syrjäisyysperusteesta poistetut korotuskertoimet.

*Vaikutukset kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin, kun järjestelmämuutoksen taseus otetaan huomioon*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtionosuuden muutos saisi olla vaihtoehtoisesti enintään +/-180, +/-110 tai +/-50 euroa asukasta kohti viiden vuoden siirtymäajalla. Uudistuksesta

johtuva valtionosuuden muutos, joka ylittäisi edellä tarkoitetun euromäärän, jäisi pysyväksi tasauslisäksi tai –vähennykseksi kunnan valtionosuuteen.

Taulukoissa 8–10 kuvataan, miten kuntien asukaskohtaiset valtionosuudet muuttuvat eri järjestelmämuutoksen tasauksilla. Taulukoista voidaan tulkita myös se, kuinka monella kunnalla valtionosuusuudistuksen mukaiset valtionosuudet toteutuisivat täysimääräisesti siirtymäkauden eri vuosina. Vaikutuksia arvioidaan taulukoissa erikseen sekä valtionosuuden vähenemisen että lisäyksen osalta. Taulukoissa ei ole otettu huomioon järjestelmämuutoksen niin sanottua neutralisointierää, joka tehdään enimmäismäärään tasatun valtionosuuden päälle. Neutralisointierällä järjestelmämuutoksen tasaus tasataan kuntien kesken, jotta uudistus on kuntien ja valtion välillä kustannusneutraali.

Taulukko 8. Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset, kun järjestelmämuutoksen tasaus +/-180 euroa/asukas

	<b>Vaihtoehto 1, jossa nykyinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus</b>	<b>Vaihtoehto 2, jossa verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys</b>
<b>Valtionosuuden lisäys euroa/asukas</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>
0–30	12	7
30–60	10	15
60–100	20	13
100–140	12	17
140–180	61	53
<b>Lisäykset yhteensä</b>	115	105
<b>Valtionosuuden vähennys euroa/asukas</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>
0–30	19	20
30–60	11	16
60–100	15	10
100–140	12	18
140–180	120	123

<b>Vähennykset yhteensä</b>	177	187
-----------------------------	-----	-----

Jos uudistuksessa sallittaisiin kunnan valtionosuuteen enimmillään +/-180 euron asukaskohtaiset muutokset, uudistuksen voimaantulovuonna valtionosuuden muutos saisi olla enintään +/-30 euroa/asukas. Yhteensä noin 30 kunnalla valtionosuuden muutos olisi pienempi kuin 30 euroa/asukas, mikä tarkoittaisi sitä, että siirtymäkauden ensimmäisenä vuonna näiden kuntien valtionosuudet toteutusivat täysimääräisesti uuden järjestelmän mukaisina. Voimaantulovuotta seuraavana vuonna valtionosuuden muutos saisi olla enintään +/-60 euroa/asukas. Toisena vuonna kuntia, joiden valtionosuuden muutos olisi edellä mainittua pienempi, tulisi verotuloihin perustuvasta tasaus- tai täydennysmallista riippuen noin 20 tai 30 lisää. Tämä tarkoittaisi sitä, että toisena vuonna yhteensä noin 50–60 kunnan valtionosuus toteutuisi täysimääräisesti uusien valtionosuusperusteiden mukaisena. Yhteensä noin 60 kunnalla valtionosuuden lisäys tai vähennys olisi joko 60–100 tai 100–140 euroa asukasta kohti, mikä tarkoittaisi sitä, että kolmantena ja neljäntenä vuonna tulisi noin 60 kuntaa lisää, joilla valtionosuus toteutuisi täysimääräisesti uudistuksen mukaisesti.

Yhteensä noin 180 kunnan valtionosuuden lisäys tai vähennys olisi 140–180 euroa/asukas. Ilman järjestelmämuutoksen tasausta näistä kunnista noin 25 kunnan valtionosuuden muutos olisi alle 180 euroa/asukas. Näiden lisäksi tasaus- tai täydennysmallista riippuen 155 tai 159 kunnan valtionosuus lisääntyisi tai vähenisi enemmän kuin 180 euroa/asukas ilman järjestelmämuutoksen tasausta mutta tasauksella enimmäismuutos rajataan 180 euroon asukasta kohti. Siirtymäkauden lopussa yhteensä noin 135 kunnan valtionosuus olisi täysimääräisesti valtionosuusuudistuksessa määriteltujen määrätymisperusteiden mukainen.

Sisällytettäessä valtionosuusjärjestelmään verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus valtionosuus vähenisi uudistuksen takia 105 kunnalla enemmän kuin 180 euroa asukasta kohti. Näille kunnille kohdennettavan järjestelmämuutoksen tasauslisien yhteismäärä olisi noin 212 miljoonaa euroa. Vastaavasti 50 kunnalla valtionosuuden lisäys ylittäisi muutoksen enimmäismäärän, näille kunnille tulisi yhteismäärältään 113 miljoonan euron tasausvähennys. Tasauslisien määrä ylittää tasausvähennysten määrän 100 miljoonalla eurolla. Koska uudistuksen tulee olla kustannusneutraali valtion ja kuntien välillä, tämä tarkoittaisi sitä, että kaikkien kuntien valtionosuuteen tehtäisiin pysyvä asukaskohtainen 18 euron vähennys. Käytännössä kunnan valtionosuus vähenisi enimmillään 198 euroa/asukas ja kasvaisi enimmillään 162 euroa/asukas, kun edellä mainitun neutralisoinnin vaikutus otetaan huomioon. Kuntakohtainen peruspalvelujen valtionosuus olisi vähimmillään -276 euroa/asukas ja enimmillään 2 453 euroa/asukas.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennysmallin vaikutus järjestelmämuutoksen tasauksen neutralisointiin olisi pieni verrattuna järjestelmään, joka sisältää verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen. Tasauslisäyksiä tehtäisiin 113 kunnan valtionosuuteen yhteensä 198 miljoonaa euroa ja tasausvähennyksiä 46 kunnan valtionosuuteen yhteensä 97 miljoonaa euroa. Neutralisoinnin tarve olisi 101 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaisi 18 euron asukaskohtaista vähennystä kaikkien kuntien valtionosuuteen. Enimmillään valtionosuus vähenisi 196 euroa/asukas ja kasvaisi 162 euroa/asukas. Kuntakohtainen peruspalvelujen valtionosuus olisi vähimmillään -276 euroa/asukas ja enimmillään 2 453 euroa/asukas. Verotuloihin perustuvalla valtionosuuden täydennyksellä ei siten olisi vaikutusta kahteen ääripäähän sijoittuvaan kuntaan. Kummassakin vaihtoehdossa asukaskohtaisten valtionosuuksien ero ääripäiden välillä kaventuisi noin 200 eurolla suhteessa nykytilaan.

Taulukko 9. Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset, kun järjestelmämuutoksen tasaus +/-110 euroa/asukas

	<b>Vaihtoehto 1, jossa nykyinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus</b>	<b>Vaihtoehto 2, jossa verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys</b>
<b>Valtionosuuden lisäys euroa/asukas</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>
0–20	10	4
20–40	4	8
40–60	8	10
60–80	11	7
80–110	82	76
<b>Lisäykset yhteensä</b>	<b>115</b>	<b>105</b>
<b>Valtionosuuden vähennys euroa/asukas</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>
0–20	14	11
20–40	9	16
40–60	7	9
60–80	5	6
80–110	142	145
<b>Vähennykset yhteensä</b>	<b>177</b>	<b>187</b>

Jos uudistuksessa sallittaisiin kunnan valtionosuuteen enimmillään +/-110 euron asukaskohtaiset muutokset, uudistuksen voimaantulovuonna valtionosuuden muutos saisi olla enintään +/-20 euroa/asukas. Yhteensä noin 15 kunnalla valtionosuuden muutos olisi pienempi kuin 20 euroa/asukas, mikä tarkoittaisi sitä, että siirtymäkauden ensimmäisenä vuonna näiden kuntien valtionosuudet toteutusivat täysimääräisesti uuden järjestelmän mukaisina. Voimaantulovuotta seuraavana vuonna valtionosuuden muutos saisi olla enintään +/-40 euroa/asukas. Toisena vuonna kuntia, joiden valtionosuuden muutos olisi edellä mainittua pienempi, tulisi verotuloihin perustuvasta tasausmallissa 13 ja täydennysmallissa 24 lisää. Tämä tarkoittaisi sitä, että toisena vuonna yhteensä noin 30–40 kunnan valtionosuus toteutuisi

täysimääräisesti uusien valtionosuusperusteiden mukaisena. Yhteensä noin 65 kunnalla valtionosuuden lisäys tai vähennys olisi tasausmallista riippumatta enintään 80 euroa asukasta kohti, mikä tarkoittaisi sitä, että kolmantena ja neljäntenä vuonna tulisi noin 30 kuntaa lisää, joilla valtionosuus toteutuisi täysimääräisesti uudistuksen mukaisesti.

Siirtymäkauden lopussa alle sadan kunnan valtionosuus olisi täysimääräisesti valtionosuusuudistuksessa määriteltyjen määräytymisperusteiden mukainen. Ilman järjestelmämuutoksen tasausta uudistuksessa tulisi suuria muutoksia kuntien valtionosuuteen, minkä vuoksi noin 200 kunnan valtionosuus vähenisi tai lisääntyisi enemmän kuin 110 euroa asukasta kohti. Näiden kuntien valtionosuuden muutosta tasattaisiin tasausvähennyksellä tai -lisäyksellä, jolloin muutos olisi enintään 110 euroa asukasta kohti.

Sisällytettäessä valtionosuusjärjestelmään verotuloihin perustuva valtionosuuden tasausmalli valtionosuus vähenisi uudistuksen takia 129 kunnalla enemmän kuin 110 euroa asukasta kohti. Näille kunnille kohdennettavan järjestelmämuutoksen tasaussuhteiden yhteismäärä olisi noin 290 miljoonaa euroa. Vastaavasti 70 kunnalla valtionosuuden lisäys ylittäisi muutoksen enimmäismäärän ja näille kunnille tulisi yhteismäärältään 219 miljoonan euron tasausvähennys. Tasaussuhteiden määrä ylittää tasausvähennysten määrän 71 miljoonalla eurolla. Koska uudistuksen tulee olla kustannusneutraali valtion ja kuntien välillä, tämä tarkoittaisi sitä, että kaikkien kuntien valtionosuuteen tehtäisiin pysyvä asukaskohtainen noin 13 euron vähennys. Käytännössä kunnan valtionosuus vähenisi enimmillään 123 euroa/asukas ja kasvaisi enimmillään 97 euroa/asukas, kun edellä mainitun neutralisoinnin vaikutus otetaan huomioon. Kuntakohtainen peruspalvelujen valtionosuus olisi vähimmillään -341 euroa/asukas ja enimmillään 2 388 euroa/asukas.

Sisällytettäessä valtionosuusjärjestelmään verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennysmalli tasaussuhteita tehtäisiin 135 kunnan valtionosuuteen yhteensä 277 miljoonaa euroa ja tasausvähennyksiä 66 kunnan valtionosuuteen yhteensä 188 miljoonaa euroa. Neutralisoinnin tarve olisi 88 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaisi 16 euron asukaskohtaista vähennystä kaikkien kuntien valtionosuuteen. Enimmillään valtionosuus vähenisi 126 euroa/asukas ja kasvaisi 94 euroa/asukas. Kuntakohtainen peruspalvelujen valtionosuus olisi vähimmillään -344 euroa/asukas ja enimmillään 2 385 euroa/asukas. Kummassakin vaihtoehdossa asukaskohtaisten valtionosuuksien ero ääripäiden välillä kaventuisi noin 200 eurolla suhteessa nykytilaan.

Taulukko 10. Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset, kun järjestelmämuutoksen tasaus +/-50 euroa/asukas

	<b>Vaihtoehto 1, jossa nykyinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus</b>	<b>Vaihtoehto 2, jossa verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys</b>
<b>Valtionosuuden lisäys euroa/asukas</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>
0-10	7	2

10–20	3	2
20–30	2	3
30–40	2	5
40–50	102	93
<b>Lisäykset yhteensä</b>	115	105
<b>Valtionosuuden vähennys euroa/asukas</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>	<b>Kuntien lukumäärä</b>
0–10	5	6
10–20	9	5
20–30	5	9
30–40	4	7
40–50	154	160
<b>Vähennykset yhteensä</b>	177	187

Jos uudistuksessa sallittaisiin enimmillään +/-50 euron asukaskohtaiset muutokset, siirtymäkauden ensimmäisenä vuonna yhteensä 12 kunnan valtionosuudet olisivat uuden järjestelmän mukaisia verotuloihin perustuvalla tasausmallilla. Täydennysmallilla tällaisia kuntia olisi 8. Siirtymäkauden kolmantena vuonna 31 kunnan valtionosuudet olisivat uuden järjestelmän mukaiset ja siirtymäkauden lopussakin vain 43 kunnan valtionosuus olisi täysimääräisesti valtionosuusuudistuksessa määriteltyjen määrätymisperusteiden mukaisia, jos valittaisiin verotuloihin perustuva tasausmalli. Täydennysmallissa siirtymäkauden kolmantena vuonna 27 kunnan valtionosuudet olisivat uuden järjestelmän mukaisia ja siirtymäkauden lopussa 51 kunnan valtionosuus olisi täysimääräisesti valtionosuusuudistuksessa määriteltyjen määrätymisperusteiden mukainen. Ilman järjestelmämuutoksen tasausta uudistuksessa tulisi suuria muutoksia kuntien valtionosuuteen, minkä vuoksi yli 80 prosentilla kunnista valtionosuus vähenisi tai lisääntyisi enemmän kuin 50 euroa asukasta kohti. Näiden kuntien valtionosuuden muutosta tasattaisiin tasausvähennyksellä tai -lisäyksellä, jolloin muutos olisi enintään 50 euroa asukasta kohti. Järjestelmämuutoksen tasauksen enimmäismäärän rajoittaminen 50 euroon asukasta kohti tarkoittaisi, että pääosalla kunnista uuden valtionosuusjärjestelmän määrätymistekijät eivät tulisi voimaan täysimääräisesti. Sen sijaan näiden kuntien valtionosuusrahoituksessa toistaiseksi pysyvällä järjestelmämuutoksen tasauksella olisi suuri paino.

Sisällytettäessä valtionosuusjärjestelmään verotuloihin perustuva valtionosuuden tasausmalli valtionosuus vähenisi uudistuksen takia 151 kunnalla enemmän kuin 50 euroa asukasta kohti. Näille kunnille kohdennettavan järjestelmämuutoksen tasauslisien yhteismäärä olisi noin 382 miljoonaa euroa. Vastaavasti 98 kunnalla valtionosuuden lisäys ylittäisi muutoksen enimmäismäärän, näille kunnille tulisi yhteismäärältään 363 miljoonan euron tasausvähennys.

Tasauslisien määrä ylittää tasausvähennysten määrän 19 miljoonalla eurolla. Koska uudistuksen tulee olla kustannusneutraali valtion ja kuntien välillä, tämä tarkoittaisi sitä, että kaikkien kuntien valtionosuuteen tehtäisiin pysyvä asukaskohtainen noin 3 euron vähennys. Käytännössä kunnan valtionosuus vähenisi enimmillään 53 euroa/asukas ja kasvaisi enimmillään 47 euroa/asukas, kun edellä mainitun neutralisoinnin vaikutus otetaan huomioon. Kuntakohtainen peruspalvelujen valtionosuus olisi vähimmillään -391 euroa/asukas ja enimmillään 2 441 euroa/asukas.

Sisällytettäessä valtionosuusjärjestelmään verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennysmalli tasauslisäyksiä tehtäisiin 155 kunnan valtionosuuteen yhteensä 362 miljoonaa euroa ja tasausvähennyksiä 86 kunnan valtionosuuteen yhteensä 321 miljoonaa euroa. Neutralisoinnin tarve olisi 41 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaisi 7 euron asukaskohtaista vähennystä kaikkien kuntien valtionosuuteen. Enimmillään valtionosuus vähenisi 57 euroa/asukas ja kasvaisi 43 euroa/asukas. Kuntakohtainen peruspalvelujen valtionosuus olisi vähimmillään -395 euroa/asukas ja enimmillään 2 437 euroa/asukas. Kummassakin vaihtoehdossa asukaskohtaisten valtionosuuksien ero ääripäiden välillä kaventuisi noin 90 eurolla suhteessa nykytilaan.

Siirtymäkauden lopussa järjestelmämuutoksen tasauksen piirissä olevia kuntia olisi sitä enemmän, mitä pienemmät enimmäismuutokset uudistuksessa sallitaan. Samalla tasauslisien ja -vähennysten euromäärät kasvavat. Tasauslisät ja -vähennykset olisivat suurimmillaan rajattaessa uudistuksen enimmäisvaikutukset +/- 50 euroon asukasta kohti, jolloin suhteellisen pienellä osuudella (noin 15–20 prosentilla) kunnista valtionosuus realisoituisi täysimääräisesti uusien määräytymisperusteiden mukaisena viiden vuoden siirtymäkauden aikana. Tämä tarkoittaisi sitä, että uusi valtionosuusjärjestelmä olisi valtionosuusvaikutuksiltaan hyvin lähellä nykyisiä valtionosuuksia, mikä vesittäisi uudistuksen tavoitteiden toteutumista. Nykyiset sote-uudistuksen tasaukset jäisivät vahvasti vaikuttamaan niiden poistamisesta huolimatta tasauslisien ja -vähennysten kautta valtionosuusjärjestelmään.

#### Vaikutukset kuntakokoryhmittäin

Alla olevassa taulukossa kuvataan, miten uudistuksen vaikutukset jakautuisivat kuntakokoryhmittäin ennen järjestelmämuutoksen tasausta.

Taulukko 11. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden muutos kuntakoon mukaan ennen järjestelmämuutoksen tasausta\*

Kuntakoko	Asukasta	Valtionos uuden nykytaso euroa/asukas	Vaihtoehto 1, jossa nykyinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus		Vaihtoehto 2, jossa verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys	
			Muutos, miljoonaa euroa	Muutos, euroa/asukas	Muutos, miljoonaa euroa	Muutos, euroa/asukas
Alle 2 000	57 089	1 081	-17,9	-313	-18,5	-324

<b>2 000–5 000</b>	296 170	1 104	-71,5	-242	-76,6	-259
<b>5 000–10 000</b>	490 051	959	-40,0	-82	-46,5	-95
<b>10 000–20 000</b>	616 213	844	20,0	32	11,4	18
<b>20 000–40 000</b>	746 742	682	10,9	15	1,6	2
<b>40 000–100 000</b>	1 064 232	478	112,8	106	97,9	92
<b>yli 100 000</b>	2 334 820	598	-14,1	-6	31,1	13

\*Taulukossa olevat luvut kuvaavat vaikutuksia ennen järjestelmämuutoksen tasausta. Muutokset eivät toteutuisi sellaisenaan, koska vaikutuksia tasattaisiin järjestelmämuutoksen tasauksella.

Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna valtionosuuden vähennykset painottuisivat eniten pienimpiin - alle 2 000 ja 2 000–5 000 asukkaan - kuntakokoryhmiin sekä jossain määrin myös 5 000–10 000 asukkaan kuntiin. Alle 10 000 asukkaan kuntakokoryhmissä valtionosuuden vähenemistä selittää erityisesti asukastiheyskertoimen poistaminen valtionosuusperusteista sekä ennen uudistuksen voimaantuloa kertyneiden veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausten siirtäminen osaksi peruspalvelujen laskennallisia valtionosuuksia. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaus- tai täydennysmallin valinnalla ei ole olennaista vaikutusta valtionosuuden muutoksen suuruuteen edellä mainituissa kuntaryhmissä. Alle 20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä asukaskohtaiset valtionosuudet pysyisivät uudistuksen jälkeenkin keskimääräistä korkeampana.

Muissa kuntakokoryhmissä, eli yli 20 000 asukkaan kunnissa, lukuun ottamatta yli 100 000 asukkaan kuntia, valtionosuudet lisääntyisivät nykyjärjestelmään verrattuna. Yli 100 000 asukkaan kunnissa enemmistöä näistä kunnista (6/9) kokonaismuutos olisi positiivinen, mutta keskimääräisesti tarkasteltuna lievästi negatiivinen nykyisellä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasausmallilla. Sen sijaan muutos kääntyisi täydennysmallivaihtoehdossa positiiviseksi nykyisten tasausvähennysten poistuessa. Kaikkien yli 40 000 asukkaan kuntakokoryhmien asukaskohtainen valtionosuus pysyisi uudistuksen jälkeenkin keskimääräistä alempana. Kuntakokoryhmittäisiä muutoksia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että kuntakohtaiset vaihtelut kuntakokoryhmien sisällä olisivat suuria.

Taulukossa 12 kuvataan, miten uudistuksen vaikutukset jakautuvat kuntakokoryhmittäin, kun järjestelmämuutoksen tasaus otetaan huomioon.

Taulukko 12. Valtionosuuden muutos nykytasoon verrattuna kuntakoon mukaan eri järjestelmämuutoksen tasauksen vaihtoehdoissa (sisältää järjestelmämuutoksen tasauksen neutralisointierän), euroa/asukas

			Järjestelmämuutoksen tasaus +/- 180 euroa/asukas	Järjestelmämuutoksen tasaus +/- 110 euroa/asukas	Järjestelmämuutoksen tasaus +/-50 euroa/asukas
--	--	--	--	--	--

Kuntakoko	Asukasta	Valtionos uuden nykytaso e/as	Vaihtoe hto 1 e/as	Vaihtoe hto 2 e/as	Vaihtoe hto 1 e/as	Vaihtoe hto 2 e/as	Vaihtoe hto 1 e/as	Vaihtoe hto 2 e/as
Alle 2 000	57 089	1 081	-109	-115	-71	-78	-30	-35
2 000–5 000	296 170	1 104	-87	-94	-56	-63	-22	-28
5 000–10 000	490 051	959	-45	-53	-29	-38	-11	-18
10 000–20 000	616 213	844	-2	-13	-3	-15	1	-8
20 000–40 000	746 742	682	9	-1	9	1	7	-0
40 000–100 000	1 064 232	478	52	45	25	16	11	3
yli 100 000	2 334 820	598	-3	9	1	14	-2	9
Koko maa	5 605 317	677	0	-115	0	-78	0	-35

Järjestelmämuutoksen tasaus huomioon ottaen valtionosuuden muutokset olisivat kaikissa kuntakokoryhmissä pienemmät, mutta edelleen alle 10 000 asukkaan kuntaryhmät olisivat uudistuksessa eniten valtionosuutta menettäviä. Kuntaryhmässä 10 000–20 000 asukasta tasaamaton valtionosuuden muutos olisi positiivinen, mutta tasauksen jälkeen edellä mainitun kuntaryhmän valtionosuusmuutos kääntyisi negatiiviseksi tai lähelle nollaa. Valtionosuus kasvaisi uudistuksessa tasauksen jälkeenkin 20 000–40 000 ja 40 000–100 000 asukkaan kuntaryhmissä. Jälkimmäisessä kuntaryhmässä valtionosuuden kasvu olisi suurinta.

Suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa valtionosuuden muutokseen vaikuttaisi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaus- tai täydennysmallin valinta. Jos siirryttäisiin verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen, valtionosuus kasvaisi 100 000 asukkaan kuntaryhmässä siitä riippumatta, mihin euromäärään uudistuksen asukaskohtaiset enimmäisvaikutukset rajataan.

#### Vaikutukset maakunnittain

Alla olevassa taulukossa 13 kuvataan, miten uudistuksen vaikutukset jakautuisivat maakunnittain ennen järjestelmämuutoksen tasausta ja taulukossa 14 järjestelmämuutoksen tasauksen jälkeen, mikä olisi uudistuksen toteutuva vaikutus.

Taulukko 13. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden muutos maakunnittain ennen järjestelmämuutoksen tasausta\*

			<b>Vaihtoehto 1, jossa nykyinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus</b>	<b>Vaihtoehto 2, jossa verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys</b>

Maakunta	Asukasta	Valtionos uuden nykytaso  euroa/asu kas	Muutos, miljoonaa euroa	Muutos, euroa /asukas	Muutos, miljoonaa euroa	Muutos, euroa /asukas
<b>Uusimaa</b>	1 782 300	765	-138,9	-78	-77,0	-43
<b>Varsinais-Suomi</b>	494 819	596	7,5	15	0,4	1
<b>Satakunta</b>	211 261	405	27,4	130	24,9	118
<b>Kanta-Häme</b>	169 455	541	-5,3	-31	-8,1	-48
<b>Pirkanmaa</b>	545 406	458	51,5	94	42,5	78
<b>Päijät-Häme</b>	204 635	724	-46,5	-227	-50,1	-245
<b>Kymenlaakso</b>	157 442	231	29,1	185	26,3	167
<b>Etelä-Karjala</b>	125 083	550	-13,6	-109	-15,8	-126
<b>Etelä-Savo</b>	129 376	365	12,6	98	10,4	81
<b>Pohjois-Savo</b>	248 815	583	3,6	14	-0,6	-2
<b>Pohjois-Karjala</b>	162 091	772	-16,9	-105	-19,8	-122
<b>Keski-Suomi</b>	274 112	665	12,6	46	7,8	29
<b>Etelä-Pohjanmaa</b>	189 929	871	7,2	38	3,9	20
<b>Pohjanmaa</b>	178 749	846	43,6	244	40,6	227
<b>Keski-Pohjanmaa</b>	67 723	925	14,5	214	13,3	197
<b>Pohjois-Pohjanmaa</b>	418 331	963	16,1	38	8,9	21
<b>Kainuu</b>	69 639	815	-5,6	-80	-6,8	-98
<b>Lappi</b>	176 151	658	1,3	8	-0,6	-3

\*Taulukossa olevat luvut kuvaavat vaikutuksia ennen järjestelmämuutoksen tasausta. Muutokset eivät toteutuisi sellaisenaan, koska vaikutuksia tasattaisiin järjestelmämuutoksen tasauksella.

Kuudessa maakunnassa (Uusimaa, Kanta-Häme, Päijät-Häme, Etelä-Karjala, Pohjois-Karjala ja Kainuu) valtionosuuden muutos olisi negatiivinen verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasaus- tai täydennysmallista riippumatta. Suurin valtionosuuden vähennys kohdistuisi Päijät-Hämeen maakuntaan, jossa vähennys olisi yli 200 euroa/asukas. Edellä mainituista maakunnista verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasausmallilla olisi eniten vaikutusta Uudenmaan maakuntaan. Täydennysmalliin siirryttäessä Uudenmaan maakunnassa valtionosuuden vähennys pieneni noin 35 euroa asukasta kohti.

Pohjois-Savon ja Lapin maakuntien osalta verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasaus- tai täydennysmallin valinnalla olisi merkitystä sille, olisiko valtionosuuden muutos positiivinen vai negatiivinen. Nykyisellä tasausmallilla valtionosuuden muutos olisi kummassakin maakunnissa lievästi positiivinen, mutta kääntyisi lievästi negatiiviseksi täydennysmallilla.

Muissa kuin edellä mainituissa maakunnissa valtionosuudet kasvaisivat verotuloihin perustuvasta tasauksesta tai täydennyksestä riippumatta. Positiivisin muutos toteutuisi Pohjanmaalla, jossa keskimääräinen valtionosuuden lisäys olisi noin 200 euroa asukasta kohti. Myös Keski-Pohjanmaan, Kymenlaakson ja Satakunnan maakunnissa valtionosuuden lisäys olisi yli 100 euroa asukasta kohti.

Taulukko 14. Valtionosuuden muutos (euroa/asukas) nykytilaan verrattuna maakunnittain eri järjestelmämuutoksen tasauksen vaihtoehdoissa. (Sisältää järjestelmämuutoksen tasauksen neutralisointierän)

Maakunta	Asukasta	Valtionosuuden nykytaso e/as	Järjestelmämuutoksen tasaus +/- 180 euroa/asukas		Järjestelmämuutoksen tasaus +/- 110 euroa/asukas		Järjestelmämuutoksen tasaus +/-50 euroa/asukas	
			Vaihtoehto 1 e/as	Vaihtoehto 2 e/as	Vaihtoehto 1 e/as	Vaihtoehto 2 e/as	Vaihtoehto 1 e/as	Vaihtoehto 2 e/as
Uusimaa	1 782 300	765	-58	-36	-48	-27	-27	-13
Varsinais-Suomi	494 819	596	4	-9	15	-1	12	4
Satakunta	211 261	405	73	66	44	36	19	13
Kanta-Häme	169 455	541	-34	-50	-24	-41	-8	-23
Pirkanmaa	545 406	458	83	68	60	55	30	25
Päijät-Häme	204 635	724	-182	-185	-116	-121	-52	-57
Kymenlaakso	157 442	231	142	141	84	81	41	37
Etelä-Karjala	125 083	550	-61	-73	-41	-55	-21	-35

Etelä-Savo	129 376	365	78	69	57	50	32	25
Pohjois-Savo	248 815	583	26	14	31	24	17	11
Pohjois-Karjala	162 091	772	-69	-81	-58	-72	-33	-40
Keski-Suomi	274 112	665	40	26	41	32	23	16
Etelä-Pohjanmaa	189 929	871	18	9	8	-3	4	-2
Pohjanmaa	178 749	846	81	76	47	39	24	16
Keski-Pohjanmaa	67 723	925	120	118	71	66	35	30
Pohjois-Pohjanmaa	418 331	963	45	31	48	32	27	22
Kainuu	69 639	815	27	24	16	9	11	4
Lappi	176 151	658	35	34	19	16	11	7

Järjestelmämuutoksen tasauksen jälkeen valtionosuuden muutos olisi kaikissa vaihtoehdoissa positiivinen useimmissa maakunnissa. Pääosassa vaihtoehdoista vaikutus olisi 13 maakunnassa positiivinen. Kahdella näistä maakunnista vaikutus kuitenkin riippuisi valittavasta vaihtoehdosta. Muutos olisi positiivinen 11:ssä ja negatiivinen viidessä maakunnassa kaikissa vaihtoehdoissa.

Järjestelmämuutoksen tasauksella on osassa maakuntia varsin suuri merkitys. Esimerkiksi Pohjanmaalla valtionosuuden lisäys pienenee runsaasta 200 eurosta asukasta kohti noin 20–80 euroon asukasta kohti riippuen siitä, mikä malli valitaan. Kainuussa ja Lapissa osalla kunnista on suuri tasaamaton valtionosuuden vähennys, mutta kun järjestelmämuutoksen taseus otetaan huomioon, tilanne paranee. Kainuussa valtionosuudet vähenisivät ilman tasausta, mutta muutos kääntyy positiiviseksi tasauksen huomioimisen jälkeen. Tilanne ei muutu, vaikka verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta tai täydennystä ja järjestelmämuutoksen tasausta arvioidaan eri vaihtoehdoilla. Taseus parantaa selvästi myös esimerkiksi Lapin kuntien tilannetta. Tämä johtuu erityisesti siitä, että esimerkiksi asukastiheyskriteerin poistamisen menetykset tasaantuvat tasauksen jälkeen.

Uudellamaalla valtionosuudet vähenisivät järjestelmämuutoksen tasauksen jälkeenkin. Erityisesti pääkaupunkiseudun suurten kaupunkien muutokseen olisi vaikutusta sillä, sisältyykö valtionosuusjärjestelmään verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus vai täydennys. Täydennysmallissa vähennykset olisivat hieman pienemmät kuin nykymallin mukaisessa tasauksessa, mikä johtuisi taseusvähennyksen poistumisesta. Maakunnittaisia muutoksia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että kuntakohtaiset vaihtelut maakuntien sisällä olisivat suuria.

#### *Perustoimeentulotuen rahoitusosuuden perintään liittyvä siirtymäkausi*

Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista laskutettaisiin kunnalta toimeentulotuen maksukuukautta seuraavana kuukautena. Voimassa olevien säännösten

mukaan kunnan rahoitusosuus vähennetään valtionosuudesta kahden vuoden viiveellä eli esimerkiksi varainhoitovuonna 2026 valtionosuudesta vähennetään kunnan rahoitusosuus vuonna 2024 kuntaan maksetun toimeentulotuen perusteella. Laskutusmenettelyyn siirtyminen ei itsessään vaikuttaisi perustoimeentulotuen rahoitusosuuden määrään, joka kunnalta peritään toimeentulotukilain säännösten mukaisesti.

Muutokseen liittyy kahden vuoden siirtymäjärjestely, jotta muutos olisi perinnän ajoituksen muuttumisesta huolimatta kunta-valtiosuhteessa kustannusneutraali. Tämä tarkoittaisi sitä, että varainhoitovuodelle 2027 myönnettävään kunnan valtionosuuteen tehtäisiin vähennys tai lisäys, joka vastaisi varainhoitovuonna 2025 valtionosuudesta vähennetyn toimeentulotukimenon ja kyseiseltä vuodelta lopullisesti toteutuneen toimeentulotukimenon erotusta. Vastaavasti vuonna 2028 valtionosuuteen tehtäisiin vähennys tai lisäys, joka vastaisi vuonna 2026 valtionosuudesta vähennetyn ja toteutuneen toimeentulotukimenon erotusta.

Käytännössä kunnalle tulee vuonna 2027 maksettavaksi kyseisen vuoden rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista 11 kuukaudelta. Tämän lisäksi valtionosuudesta joko vähennetään vuodelta 2025 vähentämättä jääneet kustannukset tai valtionosuuteen tehdään lisäys, jos vuoden 2025 toteutunut rahoitusosuus on pienempi kuin valtionosuudesta tehty vähennys. Vuoden 2028 osalta kunnan maksettavaksi tulee rahoitusosuus 12 kuukaudelta. Lisäksi valtionosuuteen tehdään lisäys tai vähennys vuoden 2026 toteutuneen rahoitusosuuden ja valtionosuudesta tehdyn vähennyksen erotuksen perusteella. Vuodesta 2029 alkaen jälkikäteen tehtävät tarkistukset poistuvat, joten kunnan maksettavaksi tulee ainoastaan rahoitusosuus 12 kuukaudelta.

Vuoden 2025 valtion täydentävässä talousarviossa perustoimeentulotukimenoiksi on arvioitu noin 1,088 miljardia euroa, josta kuntien rahoitusosuus olisi noin 544 miljoonaa euroa. Jos vuoden 2025 kustannukset toteutuisivat edellä mainitun suuruisina, peruspalvelujen valtionosuudesta vähennettäisiin varainhoitovuonna 2027 noin 201 miljoonaa euroa, joka vastaisi vuoden 2025 perustoimeentulotuen rahoitusosuuden ja varainhoitovuodelta 2025 valtionosuudesta vähennetyn perustoimeentulotuen rahoitusosuuden (343 miljoonaa euroa) erotusta.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2026 perustoimeentulotukimenojen on arvioitu olevan vuonna 2026 noin 1,088 miljardia euroa. Tämän perusteella peruspalvelujen valtionosuudesta vähennettäisiin varainhoitovuonna 2028 noin 182 miljoonaa euroa, mikä vastaisi vuoden 2026 perustoimeentulotuen rahoitusosuuden ja varainhoitovuonna 2026 valtionosuudesta vähennettävän perustoimeentulotuen rahoitusosuuden (361 miljoonaa euroa) erotusta. Vuoden 2026 talousarvioesityksessä on otettu huomioon toimeentulotuen kokonaisuudistus (HE 116/2025 vp), jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2026 ja jonka arvioidaan vähentävän perustoimeentulotuen kustannuksia noin 188 miljoonalla eurolla vuoden 2027 tasossa.

Vuoden 2027 perustoimeentulotukimenot ovat kevään 2025 kehysehdotuksen mukaan noin 1 066 miljoonaa euroa ja vuoden 2028 noin 1 024 miljoonaa euroa. Kehysehdotuksessa ei ole otettu huomioon toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutusta. Kun toimeentulotukiudistuksen vaikutus otettaisiin huomioon, kunnilta laskutettaisiin mainittuina vuosina siirtymäkauden vähennyksen lisäksi noin 400 miljoonaa euroa vuonna 2027 (11 kuukaudelta) ja noin 420 miljoonaa vuonna 2028 (12 kuukaudelta). Lisäksi kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuesta muuttuisi toimeentulotuen kokonaisuudistuksen yhteydessä siten, että kunta vastaisi kokonaisuudessaan 18–24-vuotiaiden perustoimeentulotuen kustannuksista, minkä on arvioitu hallituksen esityksen mukaan kasvattavan kuntien rahoitusosuutta noin 68 miljoonalla eurolla. Tämä kasvattaisi kunnilta vuonna 2027 laskutettavan määrän noin 460 miljoonaan euroon ja vuonna 2028 noin 488

miljoonaan euroon. Edellä tarkoitettu rahoitusosuuden kasvu kompensoitaisiin kuitenkin kunnille peruspalvelujen valtionosuuden kautta.

#### 4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

##### 4.2.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

###### *Yhdenvertaisuus*

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen iän, alkuperän, kielen uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Ehdotettu lainsäädäntö kohdistuu kuntiin, joten esityksellä ei ole suoria vaikutuksia ihmisten yhdenvertaisuuteen. Koska ehdotetulla lainsäädännöllä on vaikutusta kunnan talouteen ja sitä kautta peruspalveluiden järjestämiseen, on esityksellä välillisesti merkitystä eri kunnissa asuvien yhdenvertaisuuden kannalta.

Esitetyt muutokset vaikuttavat yksittäisten kuntien saaman valtionosuuden määrään, vaikka uudistus on koko maan tasolla kustannusneutraali. Osalla kunnista valtionosuuden määrä vähenisi ja osa saisi valtionosuutta enemmän kuin nykyisin. Valtionosuuden määräytymisperusteiden muutoksilla tavoitellaan sitä, että valtionosuudet kohdentuisivat nykyistä oikeudenmukaisemmin kuntien nykyisten valtionosuustehtävien perusteella, minkä tulisi johtaa yhdenvertaisuuden parantumiseen. Valtionosuutta menettäville kunnille voi aiheutua tarvetta sopeuttaa talouttaan karsimalla menoja. Tämä voi johtaa palvelujen saatavuuden tai laadun heikentymiseen tällaisessa kunnassa. Menojen karsimisen lisäksi tai vaihtoehtona, kunta voi joutua korottamaan kunnallisveroprosenttiaan, mikä johtaisi asukkaiden verorasituksen nousemiseen. Toisaalta muutokset voivat parantaa valtionosuutta lisää saavan kunnan mahdollisuuksia tarjota palveluja tai parantaa palvelujen laatua sekä mahdollisuuteen alentaa kunnallisveroprosenttiaan. Muutokset voivat siten johtaa sekä palvelujen saatavuuden tai laadun parantumiseen että heikentymiseen, mutta myös veroprosenttien muutoksiin yksittäisissä kunnissa. Kuntien sopeutus päätökset ovat kuitenkin riippuvaisia kuntien laajemmasta taloudellisesta kantokyvystä. Lisäksi on otettava huomioon, että kunnat ovat erilaistuneet ja kuntien järjestämät palvelut eroavat jo nykyisin toisistaan, mikä on katsottu kunnallisen itsehallintoon kuuluvaksi piirteeksi.

Nykyinen kunnallisveroprosenttien ero ovat suurimmillaan 6,2 prosenttiyksikköä. Veroprosentin yksikkötuotto vuonna 2024 maksuunpantujen verojen perusteella on pienimmillään 132 euroa/asukas (Merijärvi) ja suurimmillaan 449 euroa/asukas (Kauniainen). Uudistuksen vaikutuksesta korkeimman ja alhaisimman kunnallisveroprosentin ero voisi laskennallisesti kasvaa 0,1–1,2 prosenttiyksikköä viiden vuoden siirtymäaikana riippuen siitä, mihin euromäärään uudistuksen enimmäisvaikutukset rajataan järjestelmämuutoksen tasauksella. Äärimmillään veroprosenttien erot voisivat laskennallisesti kasvaa 7,4 prosenttiyksikköön, jos uudistuksen sallitut enimmäisvaikutukset rajataan järjestelmämuutoksen tasauksella +/-180 euroon asukasta kohti. Paineet veroprosenttien muutoksille muodostuvat sitä pienemmäksi, mitä vähäisemmät vaikutukset valtionosuuksiin sallitaan. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaus- tai täydennysmallin välillä ei ole eroa siinä, kuinka suureksi veroprosenttien erot voisivat laskennallisesti kasvaa.

Nykyiset kuntien kunnallisveroprosentit sekä uudistuksesta johtuva laskennallinen korotuspaine tai alentamisvara huomioon ottaen Halsuan kunnan asukkaiden veroprosentti voisi laskennallisesti nousta korkeimmaksi (11,1–12,1 prosenttia). Riippuen siitä, minkä suuruinen enimmäisvaikutus uudistuksessa sallitaan, joko Kustavin kunnan tai Kauniaisten kaupungin

veroprosentti olisi laskennallisesti alhaisin. Kustavin kunta voisi laskennallisesta alentaa veroprosenttinsa 4,6 - 5,1 prosenttiin, jos enimmäisvaikutukset ovat +/-180 tai +/-110 euroa asukasta kohti. Rajattaessa enimmäisvaikutukset 50 euroon asukasta kohti laskennallisesti alhaisin veroprosentti voisi olla Kauniaisten kaupungilla (4,8 prosenttia).

Suurin laskennallinen kunnallisveroprosentin korotuspaine (0,4–1,4 prosenttiyksikköä) kohdistuisi Rautavaaran kuntaan, mikä tarkoittaisi sitä, että Rautavaaran kunnan asukkaiden kunnallisveroprosentti voisi nousta 9,4 prosentista 9,8–10,8 prosenttiyksikköön. Suurin alentamisvara (0,4–1,2 prosenttiyksikköä) olisi Merijärven kunnalla, joka voisi laskea kunnallisveroprosenttinsa 10 prosentista 8,8–9,6 prosenttiin.

Noin 90 kuntaan kohdistuisi laskennallisesti vähintään yhden prosenttiyksikön suuruinen veronkorotuspaine, mikäli enimmäisvaikutuksina sallittaisiin 180 euroa/asukas. Vastaavan suuruinen alentamisvara olisi viidellä kunnalla. Sallittaessa 180 euron enimmäismuutokset valtionosuuteen verotuloihin perustuvasta tasaus-/täydennysmallista riippuen noin 60 tai 70 kunnan veroprosentti voisi nousta yli kymmeneen prosenttiin. Jos valtionosuuden enimmäismuutos olisi 110 euroa asukasta kohti, paine korottaa kunnallisveroprosentti vähintään kymmeneen, kohdistuisi 39 tai 44 kuntaan verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasaus-/täydennysmallista riippuen. Valtionosuuden enimmäismuutoksen ollessa 50 euroa/asukas paine korottaa veroprosentti vähintään kymmeneen prosenttiin kohdistuisi noin 20 kuntaan. Uudistuksen vaikutuksesta kunnallisveroprosenttien mediaani voisi laskennallisesti kasvaa 8,9 prosentista enimmillään 9,2 prosenttiin, jos valtionosuuden enimmäismuutos olisi 180 euroa/asukas. Sallitun enimmäismuutoksen ollessa 110 euroa/asukas, mediaani olisi 9,1 prosenttia. Jos enimmäismuutos olisi 50 euroa asukasta kohden mediaani olisi verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasaus-/täydennysmallista riippuen joko 9,0 tai 9,1 prosenttia.

#### *Sivistykselliset oikeudet*

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuksen järjestäminen on kunnan lakisääteinen velvollisuus ja muodostaa pääosan kuntien valtionosuustehtävistä.

Perusopetuksen kustannukset otetaan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä huomioon pääasiassa ikäluokittaisissa laskennallisissa kustannuksissa. VATTin tutkimuksen perusteella 7–12-vuotiaiden ikäluokan laskennallinen kustannus kasvaisi noin 64 miljoonalla eurolla. Ikäluokan 13–15-vuotiaat laskennallinen kustannus puolestaan vähenisi 89 miljoonalla eurolla. Perusopetusikäluokkien laskennalliset kustannukset vähenisivät siten kokonaisuutena noin 25 miljoonalla eurolla, mikä vastaisi uusinta tietoa perusopetuksen järjestämisen kustannuksista. Ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisten kustannusten kohdentamisessa painotettaisiin alle 16-vuotiaita ulkomaalaistaustaisia, mikä ottaisi nykyistä paremmin huomioon vieraskielisen perusopetuksen järjestämisestä aiheutuvat lisäkustannukset. Alle 16-vuotiaiden osalta ulkomaalaistaustaisuuden perushinta kasvaisi noin 3,3-kertaiseksi nykyisestä. Lisäksi asukasmäärän kasvun lisäosalla helpotettaisiin kasvavien kuntien käyttötaloutta ja tuettaisiin tätä kautta varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen investointeja. Asukasmäärän vähenemisen lisäosalla puolestaan tuettaisiin asukkaitaan menettäviä kuntia. Asukasmäärän vähenemisen lisäosalla kompensoitaisiin erityisesti esi- ja perusopetuksen kasvavia yksikkökustannuksia kunnissa, joissa asukasmäärä laskee ja lapsi-ikäluokat pienenevät.

Esitys parantaisi valtionosuuden kohdentumista niiden määräytymistekijöiden perusteella, jotka aiheuttavat kustannuksia esi- ja perusopetuksen tehtävissä. Tämä osaltaan edistäisi sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Koska valtionosuus on yleiskatteellista, ei määrärahan kohdentumista nimenomaan perusopetukseen ja muihin sivistyspalveluihin voida

valtionosuuslainsäädännöllä kuitenkaan taata, vaan kunta päättää rahoituksen kohdentumisesta itsehallintonsa nojalla.

Esityksessä esitetään, että koulutustaustakerroin kumottaisiin itsenäisenä valtionosuuden määräytymisperusteena. Koulutustaustakriteerin poistamisella ei olisi kuntakohtaisia vaikutuksia, koska nykyisin koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten asukaskohtaiset erot ovat vähäiset. Vastaava valtionosuus kohdentuisi kunnille muiden määräytymistekijöiden kautta. Koulutustaustakertoimen ei siten arvioida heikentävän sivistyksellisten oikeuksien toteutumista.

#### *Oikeus työhön ja julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä*

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Pykälän mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kunnat vastaavat julkisten työvoimapolveluiden ja kotoutumispalveluiden järjestämisestä, jotka ovat keskeisiä välineitä työllisyyden edistämässä ja työttömyyden ehkäisemisessä.

Esityksessä esitetään ainoastaan vähäisiä muutoksia työvoimapolveluihin valtionosuutta kohdentaviin määräytymistekijöihin. Työikäisen väestön määrän perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset yhdistettäisiin osaksi 16–64-vuotiaiden ikäryhmää. Muutoksella ei olisi merkittävää vaikutusta kustannusten kuntakohtaiseen jakautumiseen. Nykyistä vastaava osa työvoimapolveluiden laskennallisista kustannuksista kohdennettaisiin työttömien määrän perusteella.

Kotoutumiskoulutuksen ja muiden kotoutumispalveluiden kustannukset kohdennettaisiin ulkomaalaistaustaisuuden perusteella. TE-uudistuksen yhteydessä vieraskielisyyteen lisätty rahoitus muodostaa noin 5 prosenttia vieraskielisyyden laskennallisista kustannuksista. Vieraskielisyys korvattaisiin ulkomaalaistaustaisuudella ja sen laskennalliset kustannukset vastaisivat nykyisiä vieraskielisyyden kustannuksia. Ulkomaalaistaustaisuuden laskennalliset kustannukset kuitenkin kohdennettaisiin erikseen alle 16-vuotiaiden ja 16 vuotta täyttäneiden kunnan ulkomaalaistaustaisten asukkaiden perusteella. Esityksen mukaan ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisista kustannuksista 33 prosenttia kohdistettaisiin 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten mukaan. Esityksellä ei siten lähtökohtaisesti ainakaan heikennettäisi työvoimapolveluiden rahoitusta eikä kunnan mahdollisuuksia järjestää työvoimapolveluja ja sitä kautta kunnan asukkaiden oikeutta työhön. Kunnan saaman valtionosuuden muutos kokonaisuudessaan voi kuitenkin vaikuttaa siihen, miten kunta itsehallintonsa puitteissa tosiasiallisesti kohdentaa rahoitusta työvoimapolveluihin ja työllisyyden edistämiseen.

Esityksessä esitetään, että työttömyysaste poistettaisiin valtionosuuden määräytymisperusteista. Työttömyysasteen poistaminen vaikuttaisi eniten niiden kuntien valtionosuuteen, joissa on korkea työttömyysaste. Koko maan tasolla vastaava valtionosuus kohdennettaisiin kuitenkin kunnille muiden kriteereiden kautta.

#### 4.2.2.2 Lapsivaikutukset

Esityksessä ehdotetaan ikäluokkapohjaisen rahoituksen osuuden kasvattamista VATTin tutkimuksen perusteella. Ikäluokkakohtaisten laskennallisten kustannusten osuus kasvaisi kokonaisuudessaan 79 prosentista 85 prosenttiin. Lapsi-ikäluokkien osalta 0–5-vuotiaiden ja 7–12-vuotiaiden perushinnat kasvaisivat hieman nykyisestä. Alle 6-vuotiaiden osalta osuus laskennallisista kustannuksista pysyisi nykyisellä tasolla ja 13–15-vuotiaiden osuus laskisi

verrattuna nykyiseen. Ikäluokan 16–17-vuotiaat laskennalliset kustannukset sisältyisivät 16–64-vuotiaiden ikäluokkaan. Edellä mainitun ikäluokan asukaskohtainen perushinta yli kaksinkertaistuisi, mikä tarkoittaisi osaltaan myös 16–17-vuotiaiden perusteella kohdennettavan rahoituksen kasvua nykyisestä.

Ulkomaalaistaustaisuuden mukaan määräytyvissä laskennallisissa kustannuksissa painotettaisiin alle 16-vuotiaita. Nykyisistä vieraskielisyyden laskennallisista kustannuksista kaksikolmasosaa kohdennettaisiin alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten perusteella. Edellä tarkoitettavat muutokset vahvistaisivat alle 16-vuotiaisiin kohdistuvien peruspalvelujen rahoitusta. Sen sijaan 16–17-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten perusteella myönnettävä rahoitus vähenisi nykyisestä.

Alle 16-vuotiaat otettaisiin huomioon myös asukasmäärän muutoksiin perustuvissa lisäosissa. Sekä asukasmäärän kasvun että asukasmäärän vähenemisen lisäosan myöntäminen sidottaisiin kunnan asukasmäärän kasvun tai laskun kertoimen lisäksi kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrään. Asukasmäärän kasvun lisäosalla vahvistettaisiin asukasmäärältään kasvavien kuntien mahdollisuuksia investoida erityisesti varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Asukasmäärän vähenemisen lisäosalla puolestaan tuettaisiin asukasmäärältään väheneviä kuntia järjestämään varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut pienevälle määrälle lapsia.

#### 4.2.2.3 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

TE-uudistuksen ja kotoutumislain uudistamisen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin lisättiin vastaava rahoitus, joka näihin tehtäviin olisi budjetoitu järjestämisvastuun ollessa valtiolla. Rahoitus kohdennettiin kunnille työikäisen väestön (18–64-vuotiaat) ja työttömien määrään perusteella, lukuun ottamatta kotoutumiskoulutusta ja muita kotoutumislain mukaisia tehtäviä, joihin valtionosuus kohdennettiin vieraskielisyyden perusteella. Edellä jaksossa 4.2.1.3 otsikon oikeus työhön ja velvollisuus edistää työllisyyttä on kuvattu työvoima- ja kotoutumispalveluiden rahoitusta koskeviin määräytymistekijöihin ehdotettuja muutoksia. Esitetyillä muutoksilla ei arvioida olevan vaikutuksia työvoimapolkuun eikä siten työllisyyteen tai työelämään.

Kunnalle myönnettävän työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus tarkistettaisiin vuosittain sen mukaan, miten kunnan työikäisen väestön osuus koko maan työikäisestä väestöstä on muuttunut. Koska korvauksen yhteismäärä pysyisi samana, kysymys olisi korvausten jakautumisesta uudelleen kuntien välillä.

Hallituksen esityksessä (HE 207/2022 vp) TE-uudistuksen työllisyysvaikutukseksi arviointiin yhteensä 7 000–10 000 uutta työllistä vuoden 2029 tasossa. Työllisyysvaikutuksesta pääosa arvioitiin olevan seurausta työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta, joka lisää kuntien taloudellisia kannusteita edistää työllisyyttä. Kunta, joka pystyy edistämään työllisyyttä ja ehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyttä, saa tästä hyötyä työttömyysetuusmenojen pienentyessä, mutta korvauksen pysyessä poikkileikkaushetken tilanteen mukaisena.

Ehdotettu malli, jossa korvaus tarkistettaisiin työikäisen väestön määrän muutosten perusteella, vähentäisi yksittäisen kunnan korvausta enimmillään yhden euron/asukas ja lisäisi enimmillään kolme euroa/asukas vuosien 2023 ja 2024 työikäisen väestön muutosta koskevilla tiedoilla. Muutoksella ei arvioida olevan vaikutusta TE-uudistuksen rahoitusmallin kannustavuuteen eikä siten työllisyyteen. Muutoksesta hyötyvät suuret kaupungit, joiden työikäisen väestön määrä kasvaa voimakkaasti suhteessa koko maan työikäisen väestön määrään. Muutokset olisivat maltillisia myös työikäistä väestöä menettävissä kunnissa.

#### 4.2.2.4 Vaikutukset sukupuolten asemaan

Esityksillä ei arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten väliseen asemaan.

#### 4.2.2.5 Vaikutukset kuntiin ja kunnan viranomaisten toimintaan

##### *Perustoimeentulotuen rahoitusosuuden perintä*

Perustoimeentulotuen kunnan rahoitusosuuden perinnässä siirryttäisiin valtionosuuteen tehtävän vähennyksen sijasta laskutusmenettelyyn. Kunta saisi kuukausittain jälkikäteen laskun kunnan rahoitusosuudesta. Laskutusmenettelyyn siirtyminen lisäisi kunnan taloushallinnollista työtä. Samalla laskutusmenettelyyn siirtymien toisi kunnalle reaaliaikaista tietoa kuntaan maksetun perustoimeentulotuen määrästä ja antaisi kunnalle paremmat mahdollisuudet ottaa toimeentulotukimenot huomioon taloudessaan ja toiminnassaan. Tietoisuuden lisääntyminen menoista voisi auttaa kuntaa suunnittelemaan ja suuntamaan työllistymistä edistäviä ja muita palveluja siten, että perustoimeentulotuen tarve kunnassa vähenee. Siirtyminen perustoimeentulotuen rahoitusosuuden laskutusmenettelyyn tarkoittaisi, että rahoitusosuus tulee kunnan maksettavaksi kuukausittain, minkä vuoksi kunnan tulee varautua tähän talousarviossaan.

##### *Saaristolain muutokset*

Ehdotus muuttaisi saariston käsitteen perustumaan mitattaviin luonnonmaantieteellisiin ominaisuuksiin ja saavutettavuuteen. Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2022 laatimaan saaristoluokitukseen pohjautuva saariston käsite olisi aiempaa täsmällisempi. Tähän saakka saariston käsite ei ole täysimääräisesti tunnistanut saaristoisuuden moniulotteista luonnetta eikä tarkastellut saaristoa yhtäläisesti koko maan tasolla. Neliluokkainen ja koko maahan ulottuva saariston käsite huomioisi paremmin erilaisten saaristojen luonteen ja niiden erilaiset olosuhteet.

Saaristoiset kunnat määritettäisiin ehdotuksen mukaan jatkossa pisteytyksen perusteella. Pisteytyksen ulkopuolelle rajattaisiin kaupunkiseutujen keskustataajamat. Pisteytyksessä kriteereinä huomioitaisiin saariston vakituiset asukkaat ja kausiasukkaat, heidän osuutensa koko kunnan väestöstä sekä kunnan saaristoisuus. Saaristoluokitukseen perustuvana saaristoisten kuntien määrittäminen olisi aikaisempaa vahvemmin saaristoisuuden esiintymisasteen huomioivaa sekä pisteytyksen myötä laskennallisesti määräytyvää ja siten vähemmän tapauskohtaiseen harkintaan perustuvaa.

Saaristolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen olennaiset vaikutukset liittyisivät aluekehitykseen ja maaseutuun sekä kuntiin. Vaikutuksia on arvioitu virkatyönä. Tukena on lisäksi ollut Itä-Suomen yliopiston Alue- ja kuntatutkimuskeskuksen Spatian tutkijoiden arviointi esitysluonnoksen vaikutuksista.

Ehdotuksen myötä saaristoalueet ulottuisivat aiempaa useamman kunnan alueelle. Uuden saariston käsitteen perusteella saaristoalueet ulottuisivat 179 Manner-Suomen kunnan alueelle (liite 1). Uusi saariston käsite sekä saaristoisuuspisteytykseen liittyvä kaupunkiseutujen keskustaajamia koskeva rajausta ja muun kuin kunnan saaristoalueiden väestön huomiotta jättäminen johtaa siihen, että saaristoväestön määrät muuttuisivat nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Vakituisten saaristoväestön määrä kasvaisi 133 kunnassa, joista 23 on nykyisiä saaristo-osakuntia ja 110 on uusia kuntia. Eniten saaristoväestö kasvaisi Kuopiossa (10 400 henkilöä), Luodossa (3 600), Pälkäneellä (3 200) ja Vesilahdella (3 000). Myös 17 muussa kunnassa saaristoväestön määrä kasvaisi vähintään tuhannella henkilöllä (liite 1).

Saariston vakituisen väestön määrä vähenisi neljässä nykyisessä saaristokunnassa ja 17 saaristo-osakunnassa, joista viidessä vähintään tuhannella henkilöllä. Neljän saaristokunnan osalta ei tulisi muutoksia. Eniten saaristoväestön väheneminen koskettaisi nykyisiä saaristokuntia, joiden osalta nykyisellään huomioidaan kaikki kunnan vakituiset asukkaat. Lisäksi muutaman laajoja saaristo-osia omaavan saaristo-osakunnan saaristoalueet pienenevät siinä määrin, että niiden saaristoväestön määrä vähenisi merkittävästi. Espoon kohdalla saaristoalueen pienentyminen johtuu keskustaajamarajauksesta. Eniten saaristoväestö vähenisi Maalahdessa (-5 000), Sulkavalla (-1 800), Espoossa (-1 200), Savonlinnassa (-1 200), Hirvensalmella (-1 000) ja Raaseporissa (-800) (liite 1). Edellä esitettyjen lukujen vertailukohtana on voimassa olevan lain mukaiset saaristokuntien ja -osakuntien saaristoalueet.

Saaristoista kuntaa koskevan ehdotuksen mukaan saaristoiset kunnat määritettäisiin saaristoisuuspisteytyksen perusteella. Määrittämisessä huomioitaisiin saariston vakituiset asukkaat ja kausiasukkaat, heidän osuutensa koko kunnan väestöstä sekä kunnan saaristoisuus. Pisteytyksessä käytettävä tilastoaineisto vähentäisi merkittävästi voimassa olevan 9 §:ään liittyvää tulkinnanvaraisuutta ja toisi läpinäkyvyyttä saaristoisen kunnan kriteereihin.

Saaristoisen kunnan status vaikuttaa erityisesti kunnan mahdollisuuteen saada korotettua valtionosuutta saaristoisuuden perusteella, eli saaristolisää. Ehdotuksella on siten kuntatalouteen liittyviä merkittäviä välillisiä vaikutuksia. Ehdotuksen vaikutukset kuntiin toteutuvatkin pääasiassa kuntien valtionosuusjärjestelmän saaristolisän kautta. Ehdotuksen suorat vaikutukset kuntiin ovat vähäiset, sillä kunnan saaristoisuus ei vaikuta esimerkiksi kuntien lakisääteisiin tehtäviin.

Läpinäkyvät kriteerit sekä kausiasukkaiden huomioiminen voivat lisätä kuntien halukkuutta houkutellessa sekä vakituista että kausiasutusta kunnan saaristoalueille, sillä nämä molemmat vaikuttavat kunnan saaristoisuuspisteiden määrään ja mahdollisesti myös sen perusteella laskettavaan saaristolisään.

Kaiken kaikkiaan Suomen ympäristökeskuksen laatimaan saaristoluokitukseen perustuva saariston määrittely ja kunnan saaristoisuuden määrittämistavan täsmentäminen saaristoisuuspisteytyksen avulla vähentäisivät harkinnanvaraisuutta ja vahvistaisivat tietoon perustuvaa päätöksentekoa saariston kehittämisessä. Hyvän julkishallinnon ja sen oikeusperiaatteiden viitekehyksessä harkinnanvaran vähentyminen ehkäisee mahdollisuuksia väärin vaikuttimien käyttöön ja harkinnanvallan väärinkäyttöön (tarkoitussidonnaisuuden periaate), sekä lisää edellytyksiä kuntien tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen (yhdenvertaisuus- ja objektiviteettiperiaate).

Saaristolain muuttamista koskevalla ehdotuksella ei olisi välittömiä vaikutuksia kunnan viranomaisten toimintaan. Välillisiä vaikutuksia viranomaisiin voisi kuitenkin tulla saaristolain 8 §:n kautta. Saaristolain 8 §:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa sekä muissa vastaavissa suunnitelmissa, jotka koskevat saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita, on erityisesti otettava huomioon saaristolain 2 §:ssä säädetyt tavoitteet. Lisäksi saaristoalueita koskevia valtakunnallisia ympäristönsuojelua tai rakentamista koskevia suunnitelmia valmisteltaessa on kuultava saaristoasiain neuvottelukuntaa. Saaristolain mukaisen saariston alueen laajenemisella voi siten olla vaikutusta kaavoitusviranomaisten työhön, sillä saaristolain 2 §:n mukaiset tavoitteet on erityisesti otettava huomioon saaristoa koskevissa kaavoissa.

#### 4.2.2.6 Vaikutukset valtion viranomaisten ja Kansaneläkelaitoksen toimintaan

Valtiovarainministeriö myöntäisi jatkossakin valtionosuuslaissa tarkoitetun valtionosuuden sekä työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentumisen korvauksen ja

veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksen. Esityksessä esitetään muutoksia valtionosuusperusteisiin sekä työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksen määräytymiseen. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että valtionosuuden laskennallisten kustannusten painoarvot ja niiden perusteella määräytyvät perushinnat tulisi tarkistaa vähintään neljän vuoden välein tutkimukseen perustuvan tiedon pohjalta. Muutoksilla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta valtiovarainministeriöön.

Siirtyminen perustoimeentulotuen kunnan rahoitusosuuden perinnässä laskutusmenettelyyn ei vaikuttaisi sosiaali- ja terveysministeriön työmäärään. Sosiaali- ja terveysministeriö maksaisi jatkossakin Kansaneläkelaitokselle kuukausittain ennakkoa perustoimeentulotukea varten.

Valtionosuudesta ei enää vähennettäisi kunnan rahoitusosuutta perustoimeentulotuen kustannuksista, joten Kansaneläkelaitoksen ei enää tarvitsisi toimittaa valtiovarainministeriölle vuosittain tietoja kuhunkin kuntaan maksetusta perustoimeentulotuesta. Kunnan rahoitusosuuden perintä siirtyisi Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi, joka laskuttaisi rahoitusosuuden kuukausittain suoraan kultakin kunnalta. Laskutusmenettelyyn siirtyminen ei lisäisi Kansaneläkelaitoksen työtä tietojärjestelmiin tehtäviä kertaluonteisia muutoksia ja ylläpitoa lukuun ottamatta. Muutoksella ei olisi vaikutusta toimeentulotuen myöntämis- tai maksatusprosesseihin.

#### 4.2.2.7 Aluekehitys- ja maaseutuvaikutukset

Uudistuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu maakunnittain jaksossa 4.2.1.3. Valtionosuuksien muutoksilla voi olla välillisiä, sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia aluekehittämisen resursseihin.

Maakunnittain tarkasteluna uudistuksen suurimmat vaikutukset kohdistuisivat Kymenlaakson, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Pirkanmaan maakuntiin, joissa kuntien valtionosuudet kasvaisivat keskimäärin eniten, sekä Päijät-Hämeen, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Karjalan maakuntiin, joissa kuntien valtionosuudet puolestaan vähenisivät keskimäärin eniten. Myös muissa maakunnissa kuntien saamien valtionosuuksien määrissä tapahtuisi muutoksia. On kuitenkin huomattava, että maakuntien sisällä valtionosuuksien muutokset vaihtelevat eri kunnissa ja että maakuntien tilanteet voivat olla jo lähtökohtaisesti erilaisia. Esimerkiksi Lapin maakunnassa kuntien saama valtionosuus kasvaisi keskimäärin, mutta maakunnassa olisi useita kuntia, joiden valtionosuus vähenisi sallitun enimmäismäärän verran. Tähän vaikuttaisi merkittävästi asukastiheyden poistaminen valtionosuuden määräytymistekijöistä. Päijät-Hämeen maakunnassa kaikkien kuntien valtionosuuden muutos olisi negatiivinen.

Uudistus lisäisi kaupunkimaisten kuntien ja vähentäisi taajaan asuttujen ja maaseutumaisten kuntien valtionosuuksia keskimäärin tarkasteltuna. Maaseutumaisten kuntien valtionosuuksien vähennykset olisivat suurimmat.

#### *Saaristolain muutokset*

Voimassa oleva saaristolain 3 § on jättänyt paljon tulkinnanvaraa siihen, mikä on saaristoaluetta. Käytännössä saaristoalueet ovat määräytyneet 9 §:n mukaisten saaristokuntien ja –osakuntien saaristoalueiden perusteella. Ehdotuksen myötä saariston alue ulottuisi lainsäädännön näkökulmasta laajemmin maan eri osiin ja saariston käsitteen alueellinen kohdentuminen muuttuisi johdonmukaisemmaksi. Ehdotetun 3 §:n mukainen saaristoalue koskisi noin 15 prosenttia Suomen pinta-alasta ja saaristoalueiden laajuus olisi noin 56 200 neliökilometriä. Uuden saariston käsitteen mukaisilla alueilla olisi noin 330 000 vakituista

asukasta ja noin 615 000 kausiasukasta. Saariston käsitteen uudistamiseen liittyvät muutokset on eritelty kunnittain liitteessä 1.

Saariston alueen uudella määrittelyllä ei olisi välittömiä aluekehitysvaikutuksia. Yleisesti saaristoluokituksen käyttöönotto kuitenkin parantaa edellytyksiä aluekehittämistoimien kohdistamiseen alueiden erityispiirteiden hyödyntämiseen perustuvan paikkaperustaisen aluekehittämisajattelun mukaisesti. Ehdotus lisäisi pitkäjänteisyyttä saariston kehittämisessä, sillä luonnonmaantiede, johon saariston käsite jatkossa pääosin perustuisi, muuttuu hitaasti.

Voimassa olevan saaristokuntaa määrittävän pykälän mukaisesti kunnan kehitystä olennaisesti estävät saaristo-olot toimivat kuntien saaristoisuutta määrittävänä tekijänä. Pykälässä ei kuitenkaan tarkemmin säädetä, mitä kyseisillä saaristo-oloilla tarkoitetaan. Uusi 9 § täsmentäisi saaristoisen kunnan määrittämistä siten, että kunnassa tulisi sijaita 3 §:n mukaista saaristoa. Kunnassa voisi sijaita yksi tai useampi saaristoluokka. Ehdotetun 3 §:n mukaiset saaristoluokat ovat ulkosaaristo, välisaaristo, sisäsaaristo ja saaristomaiset manneralueet.

Kaupunkiseutujen keskustaajamat rajautuisivat määrittämisen ulkopuolelle, sillä kyseisiä alueita ei ehdotuksen mukaan otettaisi uudessa saaristoisuuspisteityksessä huomioon. Kaupunkiseudun keskustaajaman käsitteen tulkinnassa hyödynnettäisiin Suomen ympäristökeskuksen keskustaajaman määritelmää, jonka lähtökohtana on noin 15 000 asukkaan alaraja. Näin ollen muutaman kunnan osalta rajautuisi nykyisiä saaristokuntien ja –osakuntien alueita uuden saaristoista kuntaa koskevan säännöksen ulkopuolelle. Näitä alueita ei myöskään otettaisi huomioon laskettaessa valtionosuusjärjestelmän saaristolisää. Nykyisiä saaristokuntien ja –osakuntien alueita jäisi uuden säännöksen myötä määrittelyn ulkopuolelle, Helsingissä, Espoossa, Kotkassa ja Kuopiossa. Saaristoisen kunnan statukseen liittyvät myönteiset vaikutukset, kuten mahdollisuus saaristolisään, koskisivat pitkälti maaseudulla olevia kuntia.

Keskustaajamien kasvu ja niiden laajeneminen voi vähentää joidenkin kuntien saaristoisuutta ja siten vaikuttaa niiden asemaan saaristoisten kuntien luettelon ajantasaisuutta tarkistettaessa. Tästä aiheutuvat saaristoisuuden muutokset ovat kuitenkin yksittäistapauksia ja taajamalaajenemisen hitauden vuoksi vaikutuksiltaan vähäisiä. Kasvukeskuksista ainakin Helsingin, Turun ja Tampereen keskustaajamat rajautuvat saaristoalueisiin.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

#### **5.1.1 Valtionosuusperusteet**

##### *Kaksikielisyys*

Esityksessä ehdotetaan kaksikielisyyden perusteella kaksikieliselle kunnalle myönnettävän valtionosuuden määräytymisperusteiden ja painoarvon säilyttämistä nykyisellään. Esitys poikkeaa tältä osin VATTin tutkimuksessa käytetystä ja selvityshenkilöiden ehdottamasta määräytymisperusteesta.

Kaksikielisessä kunnassa lisäkustannusten voidaan arvioida syntyvän kunnan vähemmistökielisisille järjestettävistä palveluista. Kaksikielisyyden määräytymisperusteena

voitaisiin käyttää ruotsinkielisten määrän sijasta kunnan vähemmistökielisten asukkaiden määrää. Perusteena olisi siten suomen- tai ruotsinkielisten määrä riippuen siitä, kumpi on kaksikielisen kunnan vähemmistökieli. VATTin tutkimus osoittaa, että nimenomaan vähemmistökielisten osuudella on yhteys kunnalle valtionosuustehtävistä aiheutuviin lisäkustannuksiin. Tutkimuksen mukaan määräytymisperusteen muutos myös kasvattaisi kaksikielisyyden painoarvoa nykyisen määräytymisperusteen mukaisesta painoarvosta. Nykyisen ruotsinkielisten määrään perustuvan määräytymisperusteen yhteydestä valtionosuustehtävien kustannuksiin ei ole olemassa tutkimustietoa.

Määräytymisperusteen muuttaminen vähemmistökieleen perustuvaksi vähentäisi kaksikielisten kuntien valtionosuutta, joissa ruotsi on enemmistökieli. Muutos puolestaan hyödyttäisi muita kaksikielisiä kuntia. Muutosta ei katsottu poliittisista syistä mahdolliseksi toteuttaa.

### *Ulkomaalaistaustaisuus*

Esityksessä ehdotetaan nykyinen vieraskielisyyden laskentaperuste muutettavaksi ulkomaalaistaustaisuudeksi. Ehdotuksen mukaan ulkomaalaistaustaisuuden laskennalliset kustannukset kohdennettaisiin kunnan alle 16-vuotiaiden ja 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten määrän perusteella siten, että alle 16-vuotiaiden perushinta olisi huomattavasti suurempi kuin 16 vuotta täyttäneiden.

Ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisten kustannusten määräytymisperusteet poikkeavat selvityshenkilöiden ehdotuksesta. Selvityshenkilöiden ehdotuksessa kunnan kaikki ulkomaalaistaustaiset asukkaat otettaisiin valtionosuuden määräytymisessä huomioon yhtä suurella painoarvolla. Lisäksi selvityshenkilöt ehdottivat, että ulkomaalaistaustaisuuden painoarvoa kasvatettaisiin työvoimapalvelujen kustannusten kohdentamisessa siirtämällä ulkomaalaistaustaisuuteen yhtä suuret osuudet 18–64-vuotiaiden ikäluokkaan ja työttömien määrään perustuvista laskennallisista kustannuksista siten, että työvoimapalveluiden kokonaiskustannuksista kymmenen prosenttia kohdentuisi ulkomaalaistaustaisuuden perusteella. Selvityshenkilöiden ehdotus ulkomaalaistaustaisuuden painoarvon kasvattamisesta työvoimapalveluissa perustui suurten kaupunkien kanssa käytyihin keskusteluihin.

Selvityshenkilöiden ehdottama määräytymisperuste ei ota huomioon valtionosuustehtävien ja niistä aiheutuvien kustannusten kohdentumista eri ikäluokkiin. Valtionosuustehtävien kustannuksista 94 prosenttia kohdistuu alle 16-vuotiaiden ikäluokkaan vuoden 2023 toteutuneiden kustannustietojen mukaan, kun työvoimapalveluiden kustannuksia ei oteta huomioon. Edellä mainitun vuoksi selvityshenkilöiden ehdottama määräytymisperuste kohdentaisi valtionosuutta epätarkoituksenmukaisemmin kuin ehdotettu määräytymisperuste. Selvityshenkilöiden ehdotus kohdentaisi valtionosuutta ehdotettua mallia vähemmän sellaisille kunnille, joilla ulkomaalaistaustaisten, alle 16-vuotiaiden henkilöiden suhteellinen osuus on keskimääräistä suurempi.

Ulkomaalaistaustaisuuden painoarvon kasvattaminen kohdentamalla työvoimapalvelujen rahoitusta uudelleen kasvattaisi ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisia kustannuksia nykyisestä vieraskielisyyden laskennallisista kustannuksista. Työvoimapalveluiden vaikutuksesta kustannuksiin ei ole vielä käytettävissä tutkimustietoa. VATTin tutkimuksen mukaan nykyinen valtionosuusjärjestelmä ylikompensoi vieraskielisyydestä aiheutuvia kustannuksia ilman työvoimapalveluiden kustannusten huomioon ottamista. Kaupungeilta saatujen tietojen perusteella ei ole pääteltävissä, että vieraskielisyys olisi valtionosuusjärjestelmässä otettu huomioon liian pienellä painoarvolla. Ulkomaalaistaustaisuuden painoarvon kasvattamista nykyisestä ei katsottu perustelluksi ilman todennettua tietoa kustannusten ja määräytymistekijän välisestä yhteydestä.

### *Asukasmäärän muutosten lisäosat*

Esityksessä ehdotetaan säilytettäväksi asukasmäärän kasvun lisäosa sekä säädettäväksi uudesta lisäosasta asukasmäärältään väheneville kunnille. Ehdotettujen lisäosien määräytymisperusteet poikkeavat osin selvityshenkilöiden ehdottamista lisäosien määräytymisperusteista.

Selvityshenkilöt ehdottivat, että asukasmäärän vuosimuutosta arvioitaisiin kolmen vuoden vuosimuutosprosenttien keskiarvona esityksessä ehdotetun neljän vuoden sijasta. Lisäksi selvityshenkilöt ehdottivat, että asukasmäärältään vähenevän kunnan lisäosan määräytymiseen vaikuttaisi alle 16-vuotiaiden lasten asukastiheys. Edellä mainitun asukastiheyden sisällyttäminen määräytymisperusteisiin kohdentaisi valtionosuutta erityisesti sellaisiin kuntiin, joiden pinta-ala on suuri, mutta lasten määrä vähäinen.

Selvityshenkilöiden esittämien määräytymisperusteiden herkkyyksianalyyseissä havaittiin, että yksittäisissä kunnissa edellä mainittujen lisäosien vuosimuutokset voivat olla +/- 350 euroa asukasta kohti. Kunnan, johon kohdistuu mainitun suuruinen valtionosuuden vähennys, on vaikea sopeuttaa talouttaan nopeasti kesken seuraavan vuoden talousarviovalmistelua. Voimaantulovuoden jälkeen kunnan valtionosuudessa tapahtuvia muutoksia ei oteta huomioon järjestelmämuutoksen tasauksessa, mikä tarkoittaisi sitä, että kunnan valtionosuudessa voisi tapahtua ennakoimattomia muutoksia.

Hallitusohjelman tavoitetta väestöään menettävien kuntien tukemisesta voitaisiin asukasmäärän vähenemisen lisäosan sijasta edistää vaihtoehtoisesti muuttamalla toisen asteen koulutuksen omarahoitusosuuksia. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan kaikki kunnat osallistuvat toisen asteen koulutuksen rahoittamiseen. Rahoitusvastuu toteutetaan siten, että jokaiselta kunnalta vähennetään valtionosuuksien maksamisen yhteydessä kunnan omarahoitusosuudet lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin ja ammatillisen koulutuksen rahoitukseen. Nämä omarahoitusosuudet ovat kaikissa kunnissa yhtä suuret asukasta kohden. Omarahoitusosuudet määräytyvät kunnan koko asukasmäärän mukaan riippumatta siitä, kuinka paljon kunnassa on toisen asteen koulutusta saavia opiskelijoita tai koulutusikäluokkiin kuuluvia ihmisiä.

Valmistelun yhteydessä tarkasteltiin mahdollisuutta muuttaa omarahoitusosuuksien määräytymisperusteita siten, että ne määräytyisivät kunnan koko asukasmäärän sijasta koulutusikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrän mukaan. Muutos ottaisi huomioon kunnan ikärakenteen ja kohdistaisi toisen asteen koulutuksen kustannuksia niille kunnille, joiden asukkaat pääsääntöisesti osallistuvat lukiokoulutukseen (16–19-vuotiaat) tai toisen asteen ammatilliseen koulutukseen (16–40-vuotiaat). Muutos parantaisi erityisesti pienten, vanhusvoittoisten kuntien asemaa ja lisäisi samalla niiden kuntien rahoitusvastuuta, joissa on koulutusikäluokkiin kuuluvia asukkaita. Omarahoitusosuuden muutosta ei katsottu mahdolliseksi toteuttaa tässä yhteydessä.

#### 5.1.2 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Esityksessä ehdotetaan, että kuntien tulopohjan tasauksen osalta säilytettäisiin nykyinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus tai vaihtoehtoisesti siirryttäisiin verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen, jossa täydennyksen määrä olisi 90 prosenttia täydennysrajan ja kunnan asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Kummassakin vaihtoehdossa voimalaitosten kiinteistövero (pois lukien ydinvoimalaitokset) jäisi ottamatta huomioon laskennallista verotuloa määritettäessä. Kaivosmineraalivero puolestaan lisättäisiin huomioon otettaviin verotuloihin.

Sekä nykyisenkaltaisen tasausmallin että esitetyn täydennysjärjestelmän sisällä on useita toteutusvaihtoehtoja sen osalta, mihin tasaus- tai täydennysraja asetetaan, kuinka suuri tasauslisän- tai vähennyksen taikka täydennyksen määrä on ja mitä verotuloja laskennassa otetaan huomioon. Edellä mainittuja asioita varioimalla voidaan saada lukuisia eri toteutusvaihtoehtoja.

Nykyisen tasausjärjestelmän ongelmallisuus liittyy erityisesti siihen, että se kohtelee kuntia eriarvoisesti sen osalta, kuinka suuri osa kunnan verotuloista otetaan laskennassa huomioon. Epäkohtana pidetään erityisesti sitä, että epätasaisesti jakautuva voimalaitosten kiinteistövero ei nykyisellään sisälly laskentaan. Edellä mainitun vuoksi valmistelussa keskityttiin erityisesti siihen, mitä verotuloja laskentaan tulisi sisällyttää. Lähtökohtana pidettiin, että kunnallisvero ja yhteisövero sisältyvät huomioon otettaviin verotuloihin täysimääräisesti kuten nykyisin.

Selvityshenkilöt ehdottivat siirtymistä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen, jossa täydennys olisi 100 prosenttia täydennysrajan ja kunnan asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Selvityshenkilöt katsoivat, että kuntien rahoitusjärjestelmän näkökulmasta eri kiinteistömuodoilla tulisi olla yhdenmukainen kohtelu ja epätasaisesti kuntiin jakautuvat verot olisi perusteltua sisällyttää tasaukseen. Edellä mainitun vuoksi selvityshenkilöt katsoivat, että voimalaitosten kiinteistöverot tulisi sisällyttää laskentaan 50 prosentin osuudella.

Selvityshenkilöiden ehdottama 100-prosenttinen täydennys tarkoittaisi sitä, että keskimääräistä heikomman laskennallisen verotulon kunnat hyötyisivät nykytilan mukaiseen tasausmalliin ja ehdotettuun 90-prosenttiseen täydennysmalliin verrattuna siitä, että valtionosuuden täydennyksen määrä kasvaisi 100-prosenttiseksi. Toisaalta selvityshenkilöiden malli tarkoittaisi sitä, että täydennykseen tarvittava rahoitus kasvaisi nykyiseen tasausmalliin verrattuna lähes 200 miljoonalla eurolla, joka vähennettäisiin kunnittain asukaskohtaisesti muusta peruspalvelujen valtionosuudesta.

Voimalaitosten kiinteistöverotulojen sisällyttäminen laskentaan nostaisi keskimääräistä laskennallista asukaskohtaista verotuloa (täydennysraja) nykyisestä. Tämä hyödyttäisi jossain määrin sellaisia kuntia, joilla ei ole kiinteistöverotuloja voimalaitoksista, koska kunnan saaman täydennyksen määrä kasvaisi. Voimalaitosten kiinteistöveron huomioon ottaminen laskennallista verotuloa määritettäessä ei tarkoittaisi sitä, että voimalaitoksista kiinteistöveroa saavalta kunnilta otettaisiin pois tai vähennettäisiin niiden saamia verotuloja. Kunta saa kaikissa tapauksissa pitää täysimääräisesti kaikki verotulonsa. Voimalaitosten kiinteistöverotulojen huomioon ottamisessa merkittävin muutos olisi siten, se että kokonaisverotuloiltaan vahvat kunnat saisivat nykyistä vähemmän heikon verotulon kunnille tarkoitettua lisäystä valtionosuuteen tai menettäisivät sen kokonaan.

On esitetty, että voimalaitosten kiinteistöveron sisällyttäminen laskentaan vaikuttaisi negatiivisesti kuntien haluun kaavoittaa alueitaan voimalaitosten tarpeisiin. Voimalaitosinvestointien keskittyessä tuuli- ja aurinkovoimaan sekä muihin päästöttömiin energialähteisiin tämä voisi toteutuessaan hidastaa energiantuotannon niin sanottua vihreää siirtymää. Tällä olisi negatiivisia vaikutuksia ympäristöön, erityisesti päästöjen vähentämiseen osana ilmastotavoitteita. Toisaalta esimerkiksi aurinko- ja tuulivoimalat koetaan kunnissa usein ympäristöhaittana niiden muokatessa luontoa ja maisemaa. Ne myös rajoittavat sijoitusalueillaan muuta maankäyttöä. Kunnallisessa päätöksenteossa joudutaan siten punnitsemaan keskenään voimalaitosten kunnalle tuomia taloudellisia hyötyjä suhteessa asukkaiden viihtyvyyttä rajoittaviin ympäristövaikutuksiin. Kunnat ovat myös tärkeitä toimijoita pyrittäessä vähentämään päästöjä ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.

Selvityshenkilöiden ehdotus sisällyttää voimalaitosten kiinteistövero täydennyksen laskentaan 50 prosentin osuudella tarkoittaisi sitä, että voimalaitoskiinteistöihin kohdistuvasta laskennallisesta kiinteistöverosta puolet jäisi edelleenkin laskennan ulkopuolelle. Käsitys, että voimalaitosten kiinteistöveron huomioon ottaminen täydennyksessä veisi kunnilta taloudelliset kannusteet kaavoittaa alueitaan vihreää siirtymää edistävään rakentamiseen, perustuu pitkälti väärinkäsitykseen täydennysjärjestelmän toiminnasta ja vaikutuksista. Käytännössä keskimääräistä varakkaampien kuntien (eli niin sanotun täydennysrajan yläpuolella olevien kuntien) osalta voimalaitoksia koskevat uudet kaavoitusratkaisut eivät vaikuttaisi kunnan valtionosuuden määrään. Jos voimalaitoskunnan laskennalliset verotulot olisivat täydennysrajan alapuolella, saisi myös tällainen kunta valtionosuuden täydennystä. Kunnilla säilyisi siten vahvat taloudelliset kannusteet alueiden kaavoittamiseen voimalaitosten tarpeisiin, vaikka voimalaitosten kiinteistöverot otettaisiin huomioon 50 prosentin osuudella. On myös otettava huomioon, että valtionosuus uudistuksessa rajattaisiin rahoituksen kokonaisuudesta. Tähän sisältyisivät siis kaikki määräytymisperusteisiin kohdentuvat muutokset. Kun huomioidaan kaikki edellä mainitut asiat, käytännössä millään kunnalla täydennyksen pienentyminen ei vastaisi täysimääräisesti täydennyksessä huomioitavan 50 prosentin voimalaitosveron määrää.

### 5.1.3 Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

Esityksen mukaan nykyinen vuositasolla kiinteä korvaus kunnalle työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta aiheutuviin kustannuksiin muutettaisiin korvaukseksi, joka muuttuu kunnan työikäisen väestön (18–64-vuotiaat) määrän muutosten mukaan. Esitys ei kuitenkaan vaikuttaisi tällä perusteella jaettavan rahoituksen kokonaisuuteen (216 miljoonaa euroa vuoden 2023 tasossa).

Valmistelussa oli esillä vaihtoehto, että korvaus säilytettäisiin nykyisellään. Edellä mainittua puoltaisi se, ettei työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen vaikutuksista kuntien talouteen ole vielä käytettävissä tietoa. Kuntien talouden kannalta olisi ennakoitavampaa, että korvaus olisi TE-uudistuksen alkuvuosina kiinteä, ja asiaa arvioitaisiin, kun vaikutuksista on saatu tietoa. Korvauksen muuttaminen heti uudistuksen alkuvaiheessa vaikeuttaa myös TE-uudistuksen rahoitusmallin toimivuuden ja kannustavuuden arviointia. Korvauksen säilyttäminen ennallaan ei kuitenkaan toteuttaisi hallitusohjelmaa.

Valmistelussa selvitettiin myös vaihtoehtoa, jossa nykyiseen kiinteään korvaukseen osoitettu määräraha sulautettaisiin osaksi valtionosuusjärjestelmää korottamalla valtionosuusprosenttia. Tämä voitaisiin toteuttaa joko kertatoimenpiteenä tai asteittain esimerkiksi kolmen vuoden siirtymäaikana. Tällöin jokaisen kunnan valtionosuus kasvaisi asukasta kohden samansuuruisella euromäärällä, ja asukasmäärän muutokset tulisivat otetuiksi huomioon valtionosuudessa samalla tavalla kaikissa kunnissa. Valtionosuusprosenttiin vietyinä mainittu euromäärä olisi osa peruspalveluiden valtionosuuksien laskentaperusteita, ja siihen kohdistuisivat samat toimenpiteet kuin muihin valtionosuuksien laskentaperusteisiin, kuten indeksikorotukset sekä valtion ja kuntien väliset vuosittaiset kustannustenjaon tarkistukset.

Selvityshenkilöt eivät katsoet työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksen viemistä valtionosuusprosenttiin tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi, koska kunnat pitivät sen reagoitua väestömäärän muutoksiin etuusmenojen kohdentumisen näkökulmasta liian karkeana ja kuntien väliset erot ohittavana.

#### 5.1.4 Sote -muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus

Esityksessä ehdotetaan, että hallituksen esityksen vaikutuksia tasattaisiin yhdellä tasausjärjestelmällä, joka kattaisi kaikkien tähän hallituksen esitykseen sisältyvien valtionosuuden laskentaperusteiden muutosten vaikutukset. Hyvinvointialueuudistukseen liittyneet sen vaikutuksia kuntatalouteen tasanneet mekanismit (muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus) sulautuisivat osaksi muiden ehdotetusta uudistuksesta aiheutuvien muutosten kuntakohtaisten vaikutusten tasausta. Ehdotuksen mukaan nykyiset sote-uudistukseen liittyvät tasausmekanismit eivät siten enää sisältyisi erillisinä vähennyksinä ja lisäyksinä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään. Esityksen mukaan kuntakohtaiset vaikutukset rajattaisiin siten, että uudistuksesta johtuva kunnan valtionosuuden lisäys tai vähennys olisi enintään 180, 110 tai 50 euroa asukasta kohti. Vaikutus toteutuisi portaittain ja jäisi pysyväksi tasauseräksi uudistuksen voimaan tuloa seuraavasta viidennestä vuodesta lukien.

Selvityshenkilöt ehdottivat epäsymmetristä tasausjärjestelmää, jossa sallittaisiin suuremmat positiiviset kuin negatiivisten muutokset yksittäisen kunnan valtionosuudessa. Selvityshenkilöiden ehdotuksessa olisi sallittu 240 euron suuruinen valtionosuuden lisäys ja 180 euron suuruinen vähennys asukasta kohti kolmen vuoden aikana. Ehdotusta ei katsottu poliittisessa valmistelussa mahdolliseksi toteuttaa, koska se sallisi liian suuria kuntakohtaisia muutoksia.

Valmistelussa arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa sote-uudistukseen liittyvä muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus säilyisivät nykyiseen tapaan omina erillisinä valtionosuuden laskentaperusteinaan. Tämä vaihtoehto pienentäisi tähän hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten mittavia taloudellisia vaikutuksia kuntiin ja näiden vaikutusten tasaamisen tarvetta. Toisaalta se johtaisi tilanteeseen, jossa kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä olisi päällekkäin kahdesta eri uudistuksesta johtuvia tasausmekanismeja. Tämä monimutkaistaisi järjestelmää ja olisi vastoin tavoitetta kehittää kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla nykyisin olevien palveluiden rahoitusjärjestelmänä. Tämä vaihtoehto ei myöskään ottaisi huomioon hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan valtionosuusjärjestelmää uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantulon sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta.

Pitkän aikavälin tavoitteena tulisi olla se, että sote-uudistuksen vaikutukset poistetaan järjestelmästä. Kuntakohtaiset sote-tasaukset ovat euromääräisesti kuitenkin niin suuria, että niiden nopea häivyttäminen on vaikeaa perustuslain suojaama kunnallisen itsehallinto ja rahoitusperiaate huomioiden. Sote-tasausten nopea poisto johtaisi käytännössä siihen, että osa kunnista joutuisi nostamaan kunnallisveroprosenttia merkittävästi tai ajautuisi taloudelliseen asemaan, jossa kunnallinen itsehallinto (kunnan mahdollisuus päättää itse taloudestaan ja hallinnostaan) vaarantuisi. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön mukaisesti kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen ei saisi johtaa tällaiseen tilanteeseen.

#### 5.1.5 Saariston käsite ja saaristoinen kunta

Esityksen valmistelun aikana on punnittu eri vaihtoehtoja saariston käsitteen ja saaristoinen kunnan määrittämiseksi. Tietopohjana vaihtoehtojen arvioinnissa on hyödynnetty muun muassa saaristolain päivittämistarpeita koskevan arviomuistion havaintoja ja johtopäätöksiä.

##### *Saariston käsite*

Saariston käsitteen määrittämisessä keskeinen kysymys on ollut, kuinka kiinteästi käsite on tarkoituksenmukaista sitoa luonnonmaantieteeseen, ja kuinka paljon harkinnanvaraa on tarpeen

jättää saariston käsitteen rajojen määrittelyyn. Valmistelussa on yhtenä ratkaisuna arvioitu vaihtoehtoa, että saariston käsitteen määrittämisessä jatkettaisiin voimassa olevan sääntelyn mallilla, jossa saaristoalueita ei luokitella saariston maantieteellisten ominaisuuksien perusteella. Toisena vaihtoehtona on pidetty käsitteen sitomista luonnonmaantieteelliseen luokitteluun, kuten Suomen ympäristökeskuksen saaristoluokitukseen.

Saaristolain päivittämistarpeita koskevassa arviomuistiossa todetaan, että saariston käsitteen määritelmän tulisi olla mahdollisimman selkeä. Saaristolain säännösten uudistamisen yhtenä tavoitteena on lisäksi läpinäkyvyyden lisääminen saariston käsitteeseen ja saaristoisten kuntien määrittelyyn. Vaihtoehtojen arvioinnin tuloksena onkin näistä lähtökohdista katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että saariston käsite jatkossa pohjautuisi luonnonmaantieteeseen. Tietopohjana toimisi Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2022 laatima saaristoluokitus, joka tunnistaa Suomen erityyppiset saaristoalueet ja jakaa ne neljään eri saaristoluokkaan: ulkosaaristo, välisaaristo, sisäsaaristo ja saaristomaiset manneralueet. Uuden tietopohjan ja osin vakiintuneen termistön hyödyntäminen saariston käsitteen määrittämisessä vähentäisi merkittävästi voimassa olevan pykälän tulkinnanvaraisuutta.

Myös eri lakitekniisiä vaihtoehtoja on arvioitu saariston käsitteen määrittelyssä. Saaristoluokkiin liittyen on punnittu, millä tarkkuustasolla on tarkoituksenmukaista säätää eri saaristoluokkien ominaispiirteistä. Valmistelussa päädyttiin vaihtoehtoon, jossa säädetään saaristoluokkien keskeisistä ominaispiirteistä, kuitenkin säätämättä liian yksityiskohtaisesti luokkia kuvaavista luonnonmaantieteellisistä seikoista lain tasolla. Lisäksi valmistelun aikana harkittiin saariston käsitteen osalta vaihtoehtoa, jossa saariston käsite olisi osa mahdollista lain määritelmäpykälää. Saariston käsitteen määrittämisen katsottiin kuitenkin olevan koko saaristolain näkökulmasta keskeinen säännös, joten saariston käsitteen pitäminen omana pykälänään nähtiin perusteltuna.

#### *Saaristoinen kunta*

Esityksen valmistelussa on pyritty tunnistamaan niitä ominaispiirteitä ja tekijöitä, jotka määrittävät saaristoista kuntaa parhaiten nykypäivänä. Lisäksi on tarkasteltu, miten ominaispiirteet parhaiten otettaisiin huomioon ja pystyttäisiin mittaamaan saaristoisen kunnan pisteytyksessä.

Määrällisen aineiston lisäksi valmistelun aikana harkittiin laadullisen aineiston hyödyntämistä kunnan saaristoisuusasteiden laskennassa. Määrällisellä aineistolla tarkoitetaan tässä yhteydessä tilastoitavaa aineistoa, kuten väestötietoja, ja laadullisella aineistolla puolestaan kunnilta kerättävää aineistoa, joka kuvailee esimerkiksi kunnan aktiivisuutta saaristoasioiden edistämiseksi. Valmistelussa katsottiin, että kumpikin aineistotyyppi voisi olla hyödyllinen tietopohjana saaristoista kuntia määritettäessä. Esityksen valmistelussa kuitenkin tunnistettiin laadullisen aineiston keräämiseen ja tulosten hyödyntämiseen liittyvää merkittävää tulkinnanvaraisuutta. Laadullinen aineisto tulisi kerätä kyselyllä tai muulla vastaavalla menetelmällä suoraan kunnilta, jolloin tulosten hyödyntäminen edellyttäisi vastauksia kaikilta kyselyn vastaanottaneilta kunnilta. Riskinä olisi, että aineisto jäisi tulkinnanvaraiseksi ja liian suppeaksi. Näistä lähtökohdista on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että saaristoisen kunnan määrittäminen pohjautuisi tilastoista saatavaan aineistoon, jolloin aineistoon ei liittyisi tulkinnanvaraisuutta ja epätarkkuutta samalla tavalla kuin laadulliseen aineistoon.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

### 5.2.1 Kuntien tehtävien rahoitus

#### Yleistä

Paikallishallinto sekä sen järjestämät palvelut ja palveluiden rahoitus ovat kansalliseen päätösvaltaan kuuluva asia. Eri maiden paikallishallinnon rahoitusjärjestelmät poikkeavat toisistaan suuresti historiallisista, kulttuurisista ja poliittisista syistä.

Paikallishallinto on eri maissa järjestetty eri tavoin ja paikallisina päätöksentekijöinä toimivien kuntien itsehallinto ja tehtävät vaihtelevat suuresti. Pohjoismaissa kunnilla on ollut perinteisesti perustuslakiin perustuva laaja itsehallinto ja siihen liittyvä verotusoikeus sekä runsaasti tehtäviä ja päätösvaltaa. Eräissä Euroopan maissa kunnat ovat lähinnä identiteetti-yhteisöjä, joiden tehtävät ja itsenäinen päätösvalta ovat hyvin rajoitetut.

Hallinnon rakenteet, kuten hallintotasojen määrä, vaihtelee maittain. Yleistä on, että hallinto ja palveluiden järjestämisvastuu on jaettu kolmelle tasolle, valtiolle, aluehallinnolle ja paikallishallinnolle. Lisäksi esimerkiksi Saksassa on osavaltiot.

Itsehallintoon liittyy kiinteästi se, miten valtio ohjaa alue- ja paikallishallintoa tehtävien järjestämisessä ja rahoituksessa. Valtion kuntiin kohdistama ohjaus on laajan itsehallintomallin omaavissa Pohjoismaissa huomattavasti monia muita maita keveämpää, vaikka erot Pohjoismaissakin ovat suuret. Valtionohjaus kohdistuu erityisesti tehtävien rahoitukseen, jolla on kiinteä yhteys verotukseen. Kansalliset verojärjestelmät luonnollisesti poikkeavat toisistaan suuresti.

Ihmisten oikeudet ja julkisen vallan tehtävät hyvinvointipalveluissa ovat eri maissa hyvin erilaiset. Julkisen vallan organisaatiot voivat tuottaa palveluita itse tai palvelut voidaan järjestää yksityisten palveluiden tuottajien toimesta. Palvelut voidaan järjestää verorahoituksella tai vakuutusperusteisesti.

Kunnat ja muut paikallishallinnon yksiköt ovat myös kooltaan ja olosuhteiltaan eri maissa hyvin erilaisia. Esimerkkinä voidaan mainita Keski-Euroopan tiheästi asutut maat ja harvaan ja hajautetusti asutut Pohjoismaat, kuten Suomi ja Ruotsi. Palveluiden rahoitustarpeeseen vaikuttavat myös erot eri maiden ikärakenteessa, muuttoliikkeessä ja julkisessa taloudessa. Keski-Euroopassa esimerkiksi väestön keskittyminen kaupunkeihin on tapahtunut huomattavasti Suomea aikaisemmin. Suomessa muuttoliike on edelleen voimakasta.

Kuntien toiminnan ja niiden järjestämien palveluiden rahoituksen vertailu eri maissa on edellä mainituista syistä hyvin vaikeaa, usein jopa mahdotonta. Tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten vertaaminen muihin maihin on erityisen vaikeaa, koska keskeinen syy uudistukseen on vuoden 2023 alusta toteutettu sote-uudistus, jossa nämä palvelut siirrettiin kuntien vastuulta uusille hyvinvointialueille. Tässä uudistuksessa tehtäviä ja rahoitusta siirrettiin kunnilta hyvinvointialueille tavalla, joka edellytti edellä luvussa 2.2.5 kuvattuja kuntien rahoituksen tasausmekanismeja, jotka soveltuvat huonosti kunnille jääneiden palveluiden rahoitukseen. Tällaiselle uudistukselle ei ole löydettävissä vertailukohtaa muista maista.

Kuntapalvelut Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa

Pohjoismaissa kuntien asema, tehtävät ja rahoitus ovat monelta osin samanlaisia. Tämän vuoksi kuntien valtionosuusjärjestelmien vertailu on perusteltua ja mahdollista Pohjoismaiden välillä. Seuraavassa on yleisellä tasolla, esimerkinomaisesti verrattu Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan kuntia sekä niiden tehtäviä ja rahoitusta.

Kuntia on Suomessa 308, Norjassa 356, Tanskassa 98 ja näitä väestömäärältään lähes kaksi kertaa suuremmissa Ruotsissa 290. Suomessa kuntien mediaanikoko on noin 6 500 asukasta, Norjassa runsaat 5 000 asukasta, Tanskassa yli 40 000 asukasta ja Ruotsissa noin 16 000 asukasta. Tanskan pinta-ala on huomattavasti muita Pohjoismaita pienempi ja väestötiheys tiiviimpi. Suomessa toteutetun sote-uudistuksen jälkeen kaikissa näissä maissa on valtion lisäksi aluetaso ja itsehallinnolliset kunnat.

Lakisääteliset tehtävät jakautuvat mainituissa maissa hallinnon eri tasoille eri tavalla. Infrastruktuuripalvelut (kadut, vesihuolto, energiahuolto ja jätehuolto) kuuluvat kaikissa maissa pääosin paikallishallinnolle eli kunnille. Samoin Tanskaa lukuun ottamatta maankäyttö ja rakentaminen. Myös varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus on kaikissa maissa kuntien vastuulla. Toisen asteen koulutus kuuluu Suomessa ja Ruotsissa kuntien vastuulle, Tanskassa valtion vastuulle ja Norjassa aluetasolle. Kirjastot sekä kulttuuri- liikuntapalvelut kuuluvat kaikissa maissa kuntien tehtäviin.

Tehtävien jako poikkeaa eniten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Suomessa miltei kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat aluetasolla hyvinvointialueiden vastuulla. Muissa mainituissa Pohjoismaissa sosiaalihuollon palveluista, kuten vanhusten ja vammaisten huollosta, vastaavat sen sijaan kunnat. Muissa Pohjoismaissa ei ole Suomen tavoin toteutettu laajaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden hallinnollista integraatiota. Terveyden- ja sairaanhoito on Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa aluetason tehtävä. Norjassa sairaanhoito (erikoissairaanhoito) on valtiolle kuuluva tehtävä.

Pelastustoimi kuuluu tämän tarkastelun piiriin kuuluvissa maissa Suomea lukuun ottamatta kuntien vastuulle. Sote-uudistuksen yhteydessä pelastustoimi siirrettiin aluetasolle hyvinvointialueiden tehtäväksi.

Työvoimapalvelut siirtyivät Suomessa kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta. Myös Tanskassa nämä palvelut ovat kuntien vastuulla. Ruotsissa ja Norjassa niistä vastaa sen sijaan valtio, kuten myös Suomessa ennen vuoden 2025 alkua.

Kuntapalveluiden rahoitus Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa

Kuntien rahoituksessa eri Pohjoismaissa on runsaasti yhteisiä rakenteellisia elementtejä, vaikka niiden keskinäiset painoarvot vaihtelevatkin maittain. Kunnilla on kaikissa Pohjoismaissa oikeus periä veroja. Kunnille myönnettävät valtionosuudet ovat Pohjoismaissa pääosin korvamerkitsemätöntä yleiskatteellista rahoitusta, jonka kohdistamisesta eri tarkoituksiin päättävät kunnat itsehallintoperiaatteen mukaisesti. Rahoitusjärjestelmät sisältävä kuitenkin myös erilaisia täydentäviä harkinnanvaraisia rahoituselementtejä, joilla valtio myös ohjaa kuntien toimintaa. Suomessa harkinnanvaraisia valtionavustuksia käytetään suhteellisesti huomattavasti muita Pohjoismaita vähemmän.

Järjestelmät tasaavat kaikissa tarkastelun piirissä olevissa Pohjoismaissa kuntien erilaisista palvelutarpeista ja olosuhteista aiheutuvia kustannuseroja (menopohjan tasaus) sekä kuntien erilaisista verokertymistä aiheutuvien tulojen eroja (tulopohjan tasaus, Suomessa verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus). Tulopohjan tasausjärjestelmät ovat eri maissa erilaisia.

Tasauksen piirissä olevat verot sekä tasauksen taso ja osuus valtionosuuksissa vaihtelevat maittain merkittävästi.

Suomessa tulopohjan tasauksen piirissä ovat kunnan tulovero, kunnan osuus yhteisöveron tuotosta ja 50 prosenttia kiinteistöverosta. Voimalaitosten kiinteistövero ei ole mukana tasauksessa lukuun ottamatta ydinvoimalaitoksia. Tanskassa tasausjärjestelmä kattaa tuloveron, yhteisöveron ja kiinteistöveron. Ruotsissa sen sijaan vain tulovero on tasauksen piirissä, koska Ruotsissa kunnat eivät peri kiinteistöveroa eivätkä ne saa osuutta yhteisöveron tuotosta.

Suomessa tasausraja verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa on 100 prosenttia maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Tämän rajan alapuolelle jääville kunnille maksetaan tasauslisänä 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan laskennallisen verotulon erotuksesta. Tasausrajan ylittävien kuntien valtionosuuksiin tehdään puolestaan 10 prosentin vähennys kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Laskelmat perustuvat maan keskimääräiseen veroprosenttiin, ei kuntien omiin veroprosentteihin.

Vertailun vuoksi esimerkiksi Ruotsissa tasausraja on 115 prosenttia maan keskimääräisestä verotettavasta tulosta asukasta kohden. Tasauslisä on 95 prosenttia tasausrajan alittavasta osuudesta ja tasausvähennys 85 prosenttia tasausrajan ylittävästä osuudesta. Ruotsissa tasaus on siten huomattavasti Suomea voimakkaampaa. Ruotsissa tulopohjan tasaus onkin määrällisesti ylivoimaisesti merkittävin osa valtionosuusjärjestelmää, kun Suomessa verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus täydentää painoarvoltaan huomattavasti merkittävämpää menojen tasausta.

Huomionarvoista myös on, että vastuu tasauksista on eri maissa eri tahoilla (valtion rahoittama tasaus tai kuntien keskinäiseen solidaarisuuteen perustuva tasaus).

Myös valtion kuntiin kohdistama talouden ohjaus on eri Pohjoismaissa hyvin erilainen. Suomessa ja Ruotsissa kunnat päättävät kunnan tuloveron tasosta vapaasti. Norjassa kunnat puolestaan noudattavat yleistä valtakunnallista tuloveroprosenttia. Norjassa kunnalla on itsenäistä päätösvaltaa vain kiinteistöveron osalta. Tanskassa valtion ja kuntien välillä puolestaan tehdään sopimus valtakunnallisesta veroprosenttien kehyksestä, jonka sisällä kunnat voivat päättää veroprosenteistaan. Mikäli kehys ylittyy, kaikkiin kuntiin kohdistetaan taloudellisia sanktioita.

Suomessa kunnat voivat ottaa vapaasti lainaa markkinoilta. Esimerkiksi Tanskassa kunnat voivat ottaa lainaa vain valtion kontrolloimana.

#### Johtopäätökset

Kuten edellä on kuvattu, kuntien vastuulla olevat palvelut sekä niiden ohjaus- ja rahoitusjärjestelmät poikkeavat toisistaan suuresti eri maissa. Niiden taustalla on yleensä pitkä historiallinen kehitys ja ne kytkeytyvät tiiviisti julkisen hallinnon eri tasojen rooliin yhteiskunnassa, hallinnon ja palveluiden rakenteisiin sekä erilaisiin olosuhteisiin. Viime kädessä kysymys on kussakin maassa tehdyistä poliittisista päätöksistä.

Edellä on kuvattu esimerkinomaisesti Pohjoismaiden järjestelmissä olevia eroja ja yhtäläisyyksiä. Vaikka esitys ei ole kattava, se osoittaa, kuinka vaikeaa eri maiden järjestelmiä ja niistä saatavia kokemuksia on hyödyntää kehitettäessä kuntien valtionosuusjärjestelmää Suomessa. Tähän hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten osalta vertailu on erityisen

vaikkea, koska ehdotuksilla pyritään monilta osin korjaamaan hyvinvointialueiden perustamisesta kuntien valtionosuusjärjestelmään aiheutuneita ongelmia.

Viime kädessä kysymys on poliittisista päätöksistä, jotka perustuvat järjestelmän toimivuuteen kunkin maan olosuhteissa. Järjestelmän tuottamalla laskelmiin perustuvalla lopputuloksella on tässä ratkaiseva merkitys. Valtionosuusjärjestelmän tulee Suomessa turvata eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännöllään vahvistaman rahoitusperiaatteen toteutuminen kaikissa kunnissa eli kuntien tosiasialliset mahdollisuudet järjestää ja rahoittaa niiden vastuulla olevat lakisääteiset palvelut.

### 5.2.2 Saaristolaki

Euroopan maista vain Suomessa, Kroatiassa ja Skotlannissa on säädetty saaristoa koskeva laki. Pohjoismaista Ruotsilla on saariston kehittämistoimia aluetasolla, mutta saariston kehittämisestä ei säädetä lainsäädännössä. Myös Tanskassa on saariston kehittämistoimia aluetasolla, ja sen ohella säädetään laissa saareissa sijaitsevien, ilman kiinteää tieyhteyttä olevien kuntien sekä pieniä saaria omaavien kuntien tukemisesta rahallisesti. Kroatiassa, Skotlannissa, Ruotsissa tai Tanskassa ei ole annettu varsinaista määritelmää saaristokunnalle, vaan näissä maissa on määritelty esimerkiksi saaristolainen ja saariyhteisö.

#### Skotlanti

Skotlannin saaristolaki (Islands (Scotland) Act 2018, 2018 asp 12) tuli voimaan vuonna 2018. Skotlannin saaristolaissa määritellään saari ja asuttu saari. Saarella tarkoitetaan luonnollisesti muodostunutta maa-aluetta, joka on 1) kokonaan meren ympäröimä (ei huomioida keinotekoisia rakenteita, kuten siltoja) ja 2) veden yläpuolella nousuveden aikaan. Asutulla saarella tarkoitetaan saarta, jossa asuu pysyvästi vähintään yksi henkilö.

Skotlannin saaristolaissa määritellään myös saariyhteisö. Termi kattaa laajan joukon yhteisöjä, kuten yhden tai useamman saaren kattavat ryhmät, joilla on yhteisiä intressejä. Ryhmää voidaan pitää saariyhteisönä, kun sillä on yhteys asutun saaren luonnon- tai kulttuurihistoriaan tai talouteen ja yhteisiä kiinnostuksen kohteita, identiteettiä tai maantieteellinen sijainti. Saaristolaki velvoittaa Skotlannin hallitusta ja keskeisiä viranomaisia ottamaan saariyhteisöt huomioon tehtäviään suorittaessaan, eli kaikessa aluepoliittisessa päätöksenteossa ja lainvalmistelussa tulee arvioida uudistusten mahdolliset vaikutukset saariyhteisöille.

#### Kroatia

Kroatian saaristolaki (Zakon o otocima 34/1999) tuli voimaan vuonna 1999. Kroatian saaristolaki sisältää useita määritelmiä: saari, luoto, kallio, riutta, silloitettu saari, saaristolaiset, rannikkosaarten alueellisen itsehallinnon yksiköt, saaren paikallisen itsehallinnon yksikkö, erityisasemassa olevat saaret, saariston työnantaja, saariston liiketoimintayksikkö ja saariston kestävä kehitys.

Kroatian saaret ovat alueita, joilla on Kroatian tasavallan aluekehityksestä annetussa laissa (Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, 147/2014) määritellyt erityiset kehityspiirteet. Alue- ja saaristopolitiikan poliittiset toimijat määrittelevät saarille erityisen suunnittelu- ja ohjelmallisen lähestymistavan. Saarella tarkoitetaan luonnollisesti muodostunutta, meren ympäröimää maata, jonka pinta-ala on suurempi kuin 1 km<sup>2</sup>. Silloitetulla saarella tarkoitetaan saarta, joka on yhteydessä mantereeseen sillan kautta. Myös Pelješacin niemimaalla on saaren asema Kroatian saaristolaissa.

Rannikkosaarten alueellisen itsehallinnon yksiköt ovat alueellisen itsehallinnon yksiköitä, joiden alueella saaret sijaitsevat. Saaren paikallisen itsehallinnon yksikkö on paikallisen itsehallinnon yksikkö, jonka toimipaikka sijaitsee saarella. Paikallinen itsehallintoyksikkö on rinnastettavissa saaristokuntaan. Erityisasemassa olevat saaret ovat saaria ja saarten osia, joissa paikallisen itsehallintoyksikön toimipaikka sijaitsee mantereella tai toisella saarella.

Saaristolaisilla tarkoitetaan Kroatian ja ulkomaiden kansalaisia, jotka asuvat saarilla tai Pelješacin niemimaalla sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, joiden rekisteröity tilapäinen asuinpaikka on Kroatian tasavallassa ja jotka asuvat saarilla tai Pelješacin niemimaalla vähintään 183 päivää vuodessa.

Saaristolla tarkoitetaan Kroatian ainutlaatuista maantieteellistä kokonaisuutta, joka koostuu 78 saaresta, 524 luodosta ja 642 kalliosta ja riutasta.

#### Ruotsi

Ruotsissa saaristopolitiikka on maakuntien vastuulla. Ruotsissa ei ole keskusvetoista, kansallista saaristo-ohjelmaa tai strategiaa, joka toimisi kokonaisvaltaisena toimintaa ohjaavana asiakirjana. Keskushallinto on valtuuttanut maakunnat vastaamaan oman alueensa aluekehityksestä ja laatimaan alueellisen kehittämissuunnitelman. Saaristopolitiikka liittyy osaksi tällaista laajempaa maakuntavetoista aluekehityssuunnitelmaa.

Ruotsissa elinkeinoministeriön osana vuoteen 2009 asti toiminut harvaan asuttujen alueiden verkosto on määritellyt saaristoksi rannikolla sijaitsevat saaret sekä suurten järvien viereiset manneralueet ja saaret, joissa olosuhteet ovat verrattavissa saaristoon. Saaristoalueet koostuvat saarista ja osasta rannikkoalueita.

#### Tanska

Tanskassa ei ole erillistä saaristostrategiaa tai -politiikkaa. Kuten Ruotsissa, saariston kehittäminen on osa laajempaa maakuntavetoista aluekehityssuunnitelmaa. Alueelliset kehittämissuunnitelmat kytkeytyvät edelleen kansallisiin ja EU:n taseisiin strategioihin ja ohjelmiin. Saaristo- ja muiden alueiden asioita hoitavat kunkin alan sektoriministeriöt.

Tanska tukee rahallisesti saarissa sijaitsevia kuntia, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä sekä kuntia, joilla on pieniä saaria. Nämä kunnat on nimetty kuntien tasaus- ja yleisavustuslaisissa (Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner, LBK nr 63 af 19/01/2021). Tanskan valtiollinen tuki koostuu tämän lisäksi tuesta yhteysaluksille, saariston asukkaiden ilmaisesta matkakortista yhteysaluksille sekä valtion tukemista maaseutu- ja aluekehitysohjelmista.

## 6 Lausuntopalaute

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

**1 §. *Soveltamisala.*** Pykälän 1 momentissa säädetään valtionosuustehtävistä, joista aiheutuviin käyttökustannuksiin valtionosuutta myönnetään. Momenttiin sisältyvään lakiluetteloon tehtäisiin teknisiä muutoksia.

Momentin 11 kohdassa elintarvikelain numero ja 14 kohdassa eläinlääkintähuoltolain numerot saatettaisiin vastaamaan voimassa olevia lakeja.

Momentin 17 kohdassa oleva viittaus lastensuojelulain 3 §:ään korjattaisiin viitaukseksi 3 a §:ään. Mainitun lain 3 §:ssä ei säädetä kunnalle kuuluvista tehtävistä. Hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) säännöskohtaisista perusteluista käy ilmi, että tarkoituksena on ollut viitata 3 a §:ään, jossa säädetään ehkäisevästä lastensuojelusta ja jonka järjestäminen kuuluu hyvinvointialueen ohella myös kunnalle. Korjaus koskee vain lain suomenkielistä sanamuotoa.

Momentin 18 kohta kumottaisiin. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettu laki (380/1987) on korvattu uudella vammaispalvelulailla (675/2023). Vammaispalvelulaissa ei säädetä kuntien tehtävistä.

**2 §. *Poikkeukset soveltamisalasta.*** Pykälässä säädetään kunnan tehtävistä, joista aiheutuviin kustannuksiin ei myönnetä valtionosuutta valtionosuuslain nojalla. Pykälän 3 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos poistamalla siitä viittaus 1 momentin 3 kohtaan, joka on kumottu jo aiemmin.

**4 §. *Määritelmät.*** Pykälässä määritellään laissa käytetyt keskeiset käsitteet. Pykälään 1 momenttiin tehtäisiin tästä esityksestä johtuvat muutokset. Momentin 3 kohdan asukastiheyden määritelmä kumottaisiin tarpeettomana, koska asukastiheys ehdotetaan poistettavaksi laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista.

Momentin 6 kohta muutettaisiin koskemaan saaristoista kuntaa ja 7 kohdan saaristo-osakuntaa koskeva määritelmä kumottaisiin. Edellä mainitut muutokset ovat yhteydessä saaristolain 9 §:n muuttamista koskevaan lakiehdotukseen.

Voimassa olevassa 8 kohdassa määritellään työpaikkaomavaraisuus. Määritelmä kumottaisiin tarpeettomana, koska työpaikkaomavaraisuutta ei enää pidettäisi valtionosuuden määräytymisperusteena.

Momentin 9 kohdassa määriteltäisiin vieraskielisyyden sijasta ulkomaalaistaustaisuus. Ulkomaalaistaustaisella tarkoitettaisiin henkilöä, jonka molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla, tai henkilöä, joka on syntynyt ulkomailla ja jonka kummastakaan vanhemmasta ei ole tietoa väestötietojärjestelmässä. Muutos on yhteydessä vieraskielisyyttä koskevan määräytymistekijän muuttamiseen ulkomaalaistaustaisuudeksi.

2 luku Valtionosuusperusteet, laskennalliset kustannukset ja lisäosat.

Luku muutettaisiin kokonaisuudessaan. Voimassa olevan luvun 6–12 §:ssä säädetään valtionosuustehtävien laskennallisten kustannusten määräytymisestä ja 13–17 §:ssä lisäosista. Laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista poistettaisiin nykyiseen 11 §:ään sisältyvä asukastiheys ja 12 §:ään sisältyvä koulutustaustakerroin. Luvun 10 §:ään sisältyvä

saaristoisuus siirrettäisiin laskennallisista kustannuksista lisäosiin ja 8 §:ään sisältyvä syrjäisyys puolestaan siirrettäisiin lisäosista laskennallisten kustannusten määräytymisperusteeksi. Lisäosista poistettaisiin 14 §:ssä säädetty työpaikkaomavaraisuus ja uutena lisäosana otettaisiin käyttöön asukasmäärän vähenemisen lisäosa. Edellä mainitusta muutoksista johtuen laskennallisista kustannuksista säädettäisiin jatkossa 6–10 §:ssä ja lisäosista 11–15 §:ssä.

**5 §. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus.** Pykälään tehtäisiin tässä esityksessä ehdotetuista muutoksista johtuvat muutokset. Lisäksi pykälän 1 momentin 1 kohtaa täydennettäisiin siten, että kohtaan lisättäisiin luettelo valtionosuustehtävien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista vastaavasti kuin 2 kohta sisältää luettelon lisäosista.

**6 §. Ikäluokittaiset laskennalliset kustannukset.** Pykälä muutettaisiin koskemaan pelkästään ikäluokittaisten laskennallisten kustannusten määräytymisperusteita. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän uutta sisältöä. Pykälästä poistettaisiin voimassa olevan 1 momentin sääntely, jossa määritellään laskennallisten kustannusten muodostuminen. Laskennallisten kustannusten muodostumisesta säädetään 5 §:n 2 momentissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin laskennallisten kustannusten perusteena olevat ikäluokat, jotka vastaisivat pääosin nykyiseen 2 momenttiin sisältyviä ikäluokkia. Ikäluokkiin tehtäisiin muutokset, jotka poistaisivat nykyiseen sääntelyyn sisältyvät päällekkäisyydet ikäluokissa. Uudet käyttöön otettavat ikäluokat olisivat 16–64-vuotiaat (5 kohta) ja 65 vuotta täyttäneet (6 kohta). Voimassa olevaan 3 momenttiin sisältyvä työikäinen väestö (18–64-vuotiaat) sisällytettäisiin 5 kohdassa tarkoitettuun 16–64-vuotiaiden ikäryhmään, minkä vuoksi 3 momentti poistettaisiin tarpeettomana.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ikäluokittaisten laskennallisten kustannusten määräytymisestä. Sääntely vastaisi sisällöltään nykyisen 1 momentin ensimmäisen virkkeen sääntelyä. Kunkin ikäluokan laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla ikäluokan asukaskohtainen perushinta ikäluokkaan kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Laskennallisten kustannusten ikärakenneosaa muodostuisi siten seuraavalla laskukaavalla:

$(PH\ 0-5\ v. * 0 - 5\text{-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa } i) +$

$(PH\ 6\ v. * 6\text{-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa } i) +$

$(PH\ 7\text{—}12\ v. * 7\text{—}12\text{-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa } i) +$

$(PH\ 13\text{—}15\ v. * 13\text{—}15\text{-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa } i) +$

$(PH\ 16 - 64\ v. * 16 - 64\text{-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa } i) +$

$(PH\ 65\ v.\ \text{ja yli } * 65\text{-vuotiaiden ja tätä vanhempien asukasmäärä kunnassa } i),$

missä  $PH\ 0\text{—}5\ v. = 0\text{—}5\text{-vuotiaiden perushinta},$

$PH\ 6\ v. = 6\text{-vuotiaiden perushinta},$

$PH\ 7\text{—}12\ v. = 7\text{—}12\text{-vuotiaiden perushinta},$

$PH\ 13\text{—}15\ v. = 13\text{—}15\text{-vuotiaiden perushinta},$

$PH\ 16-64\ v. = 16\text{—}64\text{-vuotiaiden perushinta ja}$

PH 65 v. ja yli = 65 vuotta täyttäneiden ja tätä vanhempien perushinta.

**7 §. Työttömyys.** Voimassa olevan säännökseen mukaan työttömyyden osatekijöitä ovat työttömien määrä ja kunnan työttömyysaste. Pykälää muutettaisiin poistamalla siitä työttömyysastetta koskevat säännökset. Jatkossa työttömyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset määräytyisivät työttömien ja työvoimapalveluissa olevien määrän perusteella. Asiasta säädettäisiin 1 momentissa, joka vastaisi sisällöltään nykyistä 2 momenttia.

Työttömyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset saataisiin kertomalla työttömyyden asukaskohtainen perushinta kunnan työttömien ja työvoimapalveluissa olevien yhteenlasketulla määrällä.

Pykälän 2 momentin mukaan työttömien määrää laskettaessa käytettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja. Tämä vastaisi nykyisen 5 momentin sääntelyä. Nykyisessä 5 momentissa käytetty käsite työllisyyspalvelussa oleva muutettaisiin työvoimapalvelussa olevaksi, jotta käsite vastaisi 1 momentissa käytettyä terminologiaa.

**8 §. Ulkomaalaistaustaisuus.** Nykyisin kunta saa valtionosuutta kunnan vieraskielisten määrän perusteella. Jatkossa määräytymisperuste olisi vieraskielisyyden sijasta ulkomaalaistaustaisuus. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän uutta sisältöä.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan ulkomaalaistaustaisuuden mukaan määräytyvät laskennalliset kustannukset laskettaisiin erikseen kunnan alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten sekä 16 vuotta täyttäneiden ja tätä vanhempien ulkomaalaistaustaisten asukkaiden perusteella. Kunnan ulkomaalaistaustaisuuden laskennalliset kustannukset saataisiin seuraavalla kaavalla:

PH ulkomaalaistaustaisuus alle 16 v. \* alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrä kunnassa i +

PH ulkomaalaistaustaisuus 16 v. täyttäneet \* 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrä kunnassa i,

missä PH ulkomaalaistaustaisuus alle 16 v. = ulkomaalaistaustaisuuden perushinta alle 16-vuotiaille ja

PH ulkomaalaistaustaisuus 16 v. täyttäneet = ulkomaalaistaustaisuuden perushinta 16 vuotta täyttäneille.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisten kustannusten määrittämisessä käytettävä tilastotieto. Ulkomaalaistaustaisuuden laskennassa käytettäisiin Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja henkilön ulkomaisesta syntyperästä varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden tietojen perusteella.

**9 §. Kaksikielisyys.** Pykälässä säädetään kaksikielisyyden perusteella määräytyvistä laskennallisista kustannuksista. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 9 §:ää ja siihen tehtäisiin ainoastaan teknisiä tarkistuksia.

**10 §. Syrjäisyys.** Pykälässä säädettäisiin syrjäisyyden perusteella myönnettävistä laskennallisista kustannuksista. Pykälän 1 momentin mukaan syrjäisyyden laskennalliset kustannukset saataisiin kertomalla syrjäisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja syrjäisyysluvulla seuraavan kaavan mukaisesti:

PH syrjäisyys \* asukasmäärä kunnassa i \* kunnan syrjäisyysluku,

missä PH syrjäisyys = syrjäisyyden perushinta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin syrjäisyysluvusta. Nykyistä vastaavasti syrjäisyysluku perustuisi paikallisen ja seudullisen väestöpohjaindeksin summaan, mikä todettaisiin pykälässä. Momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuus.

Syrjäisyyden laskennallisten kustannusten laskentatapa vastaisi nykyiseen 13 §:ään sisältyvää syrjäisyyden lisäosan laskentatapaa erotuksella, että nykyiseen sääntelyyn sisältyvistä kertoimista luovuttaisiin. Lisäksi kunnan syrjäisyysluvun laskentaa tarkennettaisiin nykyisestä valtioneuvoston asetuksella.

**11 §. Saaristoisuuden lisäosa.** Pykälässä säädettäisiin saaristoisuuden lisäosasta. Kysymyksessä olisi uusi lisäosa, jota myönnettäisiin saaristolaissa tarkoitetuille saaristoille kunnille. Lisäosa korvaisi nykyisiin laskennallisiin kustannuksiin sisältyvän saaristokunnille ja saaristo-osakunnille saaristoisuuden perusteella myönnettävän valtionosuuden lisäyksen.

Pykälän 1 momentin mukaan saaristoiselle kunnalle myönnettäisiin lisäosaa, joka laskettaisiin kertomalla saaristoisuuden perushinta kunnan saaristoasukkaiden määrällä ja kunnan saaristoisuuspisteillä. Lisäosa laskettaisiin kaavalla:

PH saaristoisuus \* saaristoasukkaiden määrä kunnassa i \* kunnan i saaristoisuuspisteet,

missä PH saaristoisuus = saaristoisuuden lisäosan perushinta.

Lisäosan laskennassa käytettävät saaristoisuuspisteet määräytyisivät saaristolain perusteella. Saaristoisuuden lisäosan laskenta poikkeaisi nykyisestä 10 §:ään sisältyvästä saaristokunnan laskennallisten kustannusten määräytymisestä siten, että määräytymisessä ei enää otettaisi huomioon kunnan koko asukasmäärää, vaan kaikkien saaristoisten kuntien lisäosan määräytymiseen vaikuttaisi kunnan saaristoalueella asuvien asukkaiden määrä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäosan korottamisesta kolmikertaiseksi, jos saaristokunnan asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen. Korotus vastaisi voimassa olevan 10 §:n 2 momentissa säädettyä saaristokunnan valtionosuuden korottamista.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin saaristoasukas ja laskennassa käytettävä tilastotieto.

**12 §. Saamelaisten kotiseutalueen kunnan lisäosa.** Pykälässä säädettäisiin saamelaisten kotiseutalueen kunnan lisäosasta nykyistä 17 §:ää vastaavasti. Sääntelyyn tehtäisiin ainoastaan teknisiä tarkistuksia.

**13 §. Asukasmäärän kasvun lisäosa.** Asukasmäärän kasvun lisäosaa myönnettäisiin kunnalle, jonka asukasmäärä on kasvava. Voimassa olevan 16 §:n mukaan kuntaa pidetään asukasmäärän kasvun lisäosaa myönnettäessä kasvavana, jos sen kolmen vuoden asukasmäärän vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo on positiivinen. Jatkossa tarkastelu tapahtuisi neljän vuoden vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvona eli tarkasteluaikaa pidennettäisiin yhdellä vuodella.

Asukasmäärän kasvun lisäosa laskettaisiin kertomalla asukasmäärän kasvun lisäosan perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrällä ja asukasmäärän kasvun kertoimella. Lisäosan kaava olisi seuraava:

PH asukasmäärän kasvu \* alle 16-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa i \* asukasmäärän kasvun kerroin kunnalle i,

missä PH asukasmäärän kasvu = asukasmäärän kasvun perushinta.

Nykyinen asukasmäärän kasvun lisäosa lasketaan kasvavan kunnan koko asukasmäärän perusteella. Jatkossa lisäosan määrää laskettaessa otettaisiin huomioon kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrän.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäosan laskennassa käytettävästä kertoimesta. Kertoimen laskenta poikkeaisi nykyisestä asukasluvun kasvun lisäosan laskennassa käytetystä kertoimesta. Asukasmäärän kasvun kertoimessa otettaisiin huomioon kunnan asukasmäärän kasvun suhteellinen nopeus verrattuna muiden kasvavien kuntien asukasmäärän kasvuun. Kerroin laskettaisiin jakamalla kunnan neljän vuoden asukasluvun vuosimuutosprosenttien keskiarvo muiden kasvavien kuntien neljän vuoden vuosimuutosprosenttien keskiarvosta saadulla keskiarvolla. Kunta saisi siten sitä suuremman kertoimen, mitä nopeammin kunta kasvaa suhteessa muihin kasvaviin kuntiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asukasmäärän muutoksen määrittämisessä käytettävistä tiedoista. Muutos määritettäisiin Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietojen mukaan varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä viideltä vuodelta. Pykälän 1 momentin mukaan asukasmäärän kasvu ja 2 momentin mukaan asukasmäärän kasvun kerroin määritettäisiin neljän vuoden vuosimuutosten perusteella. Edellä mainitun vuoksi määrittämisessä käytettäisiin viiden vuoden tietoja kunnan asukasmäärästä. Esimerkiksi määriteltäessä lisäosaa varainhoitovuodelle 2027 käytettäisiin vuosien 2021–2025 tietoja kuntien asukasmäärästä.

**14 §. Asukasmäärän vähenemisen lisäosa.** Pykälässä säädettäisiin asukasmäärän vähenemisen lisäosasta. Pykälä olisi uusi. Asukasmäärän vähenemisen lisäosa olisi vastakkainen asukasmäärän kasvun lisäosalle.

Pykälän 1 momentin mukaan asukasmäärän vähenemisen lisäosaa myönnettäisiin niille kunnille, joiden asukasmäärä on laskeva. Asukasmäärän muutosta tarkasteltaisiin vastaavasti kuin asukasmäärän kasvun lisäosaa myönnettäessä neljän vuoden asukasluvun vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvona. Jos keskiarvo olisi negatiivinen, kunnalle myönnettäisiin asukasmäärän vähenemisen lisäosaa.

Lisäosa laskettaisiin kertomalla asukasmäärän vähenemisen lisäosan perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrällä ja asukasmäärän vähenemisen kertoimella seuraavasti:

PH asukasmäärän väheneminen \* alle 16-vuotiaiden asukasmäärä kunnassa i \* asukasmäärän vähenemisen kerroin kunnalle i,

missä PH asukasmäärän väheneminen = asukasmäärän vähenemisen lisäosan perushinta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asukasmäärän vähenemisen kertoimen laskennasta. Kerroin määritettäisiin vastaavasti kuin asukasmäärän kasvun kerroin, mutta kunnan asukasmäärän vuosimuutosprosenttien keskiarvo suhteutettaisiin muiden asukasmäärältään vähenevien kuntien vuosimuutosprosenttien keskiarvoista laskettuun keskiarvoon. Kerroin olisi sitä

suurempi, mitä enemmän kunnan asukasmäärä on vähentynyt suhteessa muihin asukasmäärältään väheneviin kuntiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asukasmäärän vähenemisen määrittämisessä käytettävistä tiedoista ehdotettua 13 §:n 3 momenttia vastaavasti.

**15 §.** *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa.* Pykälässä säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosasta. Pykälä vastaisi nykyistä 15 §:ää teknisin tarkistuksin.

**16 §.** *Määräytymistekijöiden laskenta eräissä tapauksissa.* Nykyinen 18 §:n sääntely siirrettäisiin ehdotettuun 16 §:ään. Pykälään ja sen otsikkoon tehtäisiin ehdotetuista muutoksista johtuvat tekniset muutokset. Pykälästä poistettaisiin tarpeettomina maininnat kertoimista, koska kertoimet ovat osa laskennallisten kustannusten ja lisäosien määräytymistekijöitä.

**17 ja 18 §** kumoutuisivat.

**19 §.** *Laskennallisten kustannusten perushinnoista säätäminen.* Pykälässä säädetään laskennallisten kustannusten perushintojen säätämisestä vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 1 momentin pykäläviittaukset muutettaisiin vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Pykälään lisättäisiin uusi 3 ja 4 momentti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin laskennallisten kustannusten perushinnat vuoden 2026 tasossa ottaen huomioon uudistuksen vaikutukset perushintoihin. Perushintoja määritettäessä hyödynnettäisiin VATTin tutkimusta määräytymistekijöiden yhteydestä toteutuneisiin kustannuksiin. Koska valtionosuusuudistus toteutetaan kustannusneutraalisti, valtionosuuden kustannuspohja ja valtionosuuden määrä eivät muutu uudistuksen seurauksena. Edellä mainitun vuoksi tutkimuksen mukaiset kustannukset on suhteutettu nykyiseen kustannuspohjaan siten, että tutkimuksen mukaiset määräytymistekijöiden väliset painoarvot säilyvät ja laskennallisen valtionosuuden taso pysyy muuttumattomana. Tutkimukseen vuoden 2022 tasossa sisältyneet perushinnat on muutettu vuoden 2026 tasoon ottamalla huomioon vuosien 2023–2026 peruspalvelujen hintaindeksit sekä mainittuina vuosina tehtävämuutoksista aiheutuneet laskennallisten kustannusten muutokset 22 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Lain 6 §:ssä tarkoitetut ikäluokittaiset perushinnat vastaisivat 0–5-vuotiaiden, 6-vuotiaiden, 7–12-vuotiaiden ja 13–15-vuotiaiden osalta VATTin tutkimusta edellä kerrotulla tavalla vuoden 2026 tasoon muutettuina ja nykyiseen kustannuspohjaan suhteutettuina. Ikäluokan 16–64-vuotiaat perushinta muodostettaisiin yhdistämällä nykyisen 18-64-vuotiaiden ikäluokan työvoimapaalveluihin perustuvat laskennalliset kustannukset ja muiden valtionosuustehtävien perusteella määritellyt 16 vuotta täyttäneiden kustannukset. Edellä mainitut kustannukset määriteltäisiin tutkimuksesta poiketen tehtävien yksikkökustannustiedon pohjalta. Ikäluokan 65 vuotta täyttäneet perushinta puolestaan muodostuisi yksinomaan edellä tarkoitettujen 16 vuotta täyttäneiden kustannusten perusteella.

Työttömyyden perushinta vastaisi varainhoitovuoden 2026 työttömien määrän perushintaa

Ulkomaalaistaustaisuuden perushinta määriteltäisiin erikseen alle 16-vuotiaille ulkomaalaistaustaisille ja 16 vuotta täyttäneille ulkomaalaistaustaisille. Ulkomaalaistaustaisuuden laskennallisten kustannusten kokonaismäärä vastaisi vuoden 2026 vieraskielisyyden laskennallisia kustannuksia. Kaksikolmasosaa (66,6 prosenttia) kustannuksista ilman työvoima- ja kotoutumispalvelujen laskennallisia kustannuksia kohdennettaisiin alle 16-vuotiaisiin ja yksikolmasosa (33,3 prosenttia) 16 vuotta täyttäneisiin.

Tämän lisäksi 16 vuotta täyttäneisiin kohdennettaisiin työvoima- ja kotoutumispalveluiden kustannukset, jotka nykyisin kohdennetaan vieraskielisyyden kautta.

Kaksikielisyyden perushinta vastaisi varainhoitovuoden 2026 perushintaa.

Syrjäisyyden perushinta muodostettaisiin VATTin tutkimuksen mukaisten kustannusten perusteella.

Pykälän 4 momentissa asetettaisiin velvollisuus tarkistaa laskennallisten kustannusten perushintojen väliset painoarvot vähintään neljän vuoden välein vastaamaan valtionosuustehtävien toteutuneita kustannuksia. Tarkistaminen tulisi tehdä VATTin tutkimuksen pohjalta. Säännös ei kuitenkaan velvoittaisi noudattamaan tutkimusta sellaisenaan, koska tutkimustuloksiin voi sisältyä epävarmuuksia ja harkintaa siitä, miten tuloksia otetaan huomioon. Olennaista olisi, että laskennallisia kustannuksia kuvaavista kriteereistä ja niiden painotuksista saataisiin tutkittua tietoa vähintään neljän vuoden välein ja tietoa hyödynnettäisiin perushintojen painoarvoja tarkistettaessa niin pitkälti kuin mahdollista.

**20 §. Lisäosien perushinnoista säättäminen.** Pykälän 1 momentissa oleva pykäläviittaukset muutettaisiin vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin ehdotettujen lisäosien perushinnat varainhoitovuoden 2026 tasossa.

Saaristoisuuden lisäosan perushinta määriteltäisiin siten, että se vastaisi nykyistä saaristoisuuden laskennallisten kustannusten perusteella myönnetyn valtionosuuden tasoa. Saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosan perushinta vastaisi varainhoitovuoden 2026 perushintaa.

Asukasmäärän kasvun lisäosan perushinta määritettäisiin siten, että sen perusteella myönnettävän valtionosuuden määrä olisi vuoden 2026 tasossa yhteensä 150 miljoonaa euroa. Asukasmäärän vähenemisen lisäosan perushinnan taso puolestaan määräytyisi siten, että valtionosuuden yhteismäärä olisi 40 miljoonaa euroa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan perushinta vastaisi varainhoitovuoden 2026 lisäosan perushintaa.

**21 §. Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus.** Pykälän 1 ja 3 momenttiin sisältyvät pykäläviittaukset muutettaisiin vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Lisäksi 1 momenttiin sisältyvä valtionosuusprosentti ja kuntien omarahoitusosuusprosentti muutettaisiin siten, että uudistus on valtion ja kuntien välisessä suhteessa kustannusneutraali.

Säädettävä valtionosuusprosentti perustuu varainhoitovuoden 2026 valtionosuusprosenttiin, joissa on otettu huomioon tässä esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutukset valtionosuusprosenttiin. Uudistuksen vaikutuksesta valtionosuusprosentti kasvaisi 29,79 prosenttiin tai 28,12 prosenttiin vuoden 2026 tasossa riippuen siitä, säilytetäänkö nykytilan mukainen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus vai siirrytäänkö verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen. Ero valtionosuusprosentteissa johtuisi siitä, että täydennysmallissa kunnille maksettavien valtionosuuden täydennysten yhteismäärä olisi 190 miljoonaa suurempi kuin nykytilan mukaisen verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen perustella myönnettävien tasauslisien ja vähennysten erotus. Edellä mainittu euromäärä otettaisiin huomioon valtionosuusprosenttia vähentävänä ja sen vaikutus olisi 1,69 prosenttia.

Kummassakin vaihtoehdossa valtionosuusprosenttia korotettaisiin ottamalla siinä huomioon ennen uudistusta kertyneiden veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetyksien korvausten siirtäminen osaksi valtionosuuksia. Edellä mainitun myötä valtionosuuksien määrä kasvaisi 571 miljoonalla eurolla, mikä korottaisi valtionosuusprosenttia 4,83 prosenttiyksikköä. Lisäksi valtionosuuksiin vaikuttaisi molemmissa tilanteissa verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen muutoksen neutralisointi (noin -98 miljoonaa euroa), perusopetuksen järjestäjälle perusopetuksen aloittamisen johdosta myönnettävän rahoituksen siirtäminen pois peruspalvelujen valtionosuudesta (-50 000 euroa) sekä VATTin määrärahoihin siirrettävä 40 000 euroa. Edellä mainittujen erien yhteisvaikutus valtionosuusprosenttiin olisi noin -0,8 prosenttiyksikköä.

Säädettävä valtionosuusprosentti vaikuttaa 31 §:ssä ehdotetun järjestelmämuutoksen tasauksen laskentaan, joka määritetään vuoden 2026 tasossa. Varainhoitovuoden 2027 lopullinen valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus tarkentuvat vuoden 2026 loppupuolella, kun kaikki valtionosuusprosenttiin vaikuttavat seikat ovat tiedossa. Lopullisesta valtionosuusprosentista säädetään niin sanottujen vuosimuutosten yhteydessä, jolloin varainhoitovuoden 2027 valtionosuusprosentti tulee poikkeamaa nyt säädettävästä valtionosuusprosentista.

**23 §.** *Kustannustenjaon tarkistus.* Pykälän 2 momentin johdantokappaleeseen sisältyvät pykäläviittaukset muutettaisiin vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä.

**26 §.** *Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus.* Pykälän 5 momentissa säädetään tasauksen laskennassa huomioon otettavista verotuloista. Momenttia muutettaisiin siten, että jatkossa laskennassa otettaisiin huomioon nykyisten verotulojen lisäksi kunnan osuus kaivosmineraaliverosta.

Kunnat ovat saaneet ensimmäiset tuloutukset kaivosmineraaliverosta vuonna 2025. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen määrittämisessä käytetään veroja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä verovuodelta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaivosmineraaliverotulot olisivat ensimmäistä kertaa mukana tasauksen laskennassa määritettäessä tasauksen määrää varainhoitovuodelle 2027.

## **Tai**

4 luku Verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys. Luvun otsikko muutettaisiin vastaamaan luvun uutta sisältöä.

**26 §.** *Verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys.* Voimassa oleva verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus muutettaisiin niin sanotuksi täydennysmalliksi. Kunnalle myönnettäisiin verotuloihin perustuvaa valtionosuuden täydennystä, jos kunnan asukaskohtainen laskennallinen verotulo alittaisi maan kaikkien kuntien keskimääräisen asukaskohtaisen laskennallisen verotulon. Edellä mainittu maan keskimääräinen asukaskohtainen laskennallinen verotulo muodostaisi niin sanotun täydennysrajan. Kunta saisi täydennyksenä 90 prosenttia täydennysrajan ja kunnan oman asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Nykyisestä poiketen kunnan valtionosuuteen ei tehtäisi lainkaan tasausvähennystä kunnan asukaskohtaisen laskennallisen verotulon ylittäessä edellä mainitun täydennysrajan. Pykälän otsikkoon ja 1 momenttiin tehtäisiin edellä todetusta johtuvat muutokset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin verotuloihin perustuvan valtionosuuden vuosimuutosten neutralisoinnista, jotta valtion ja kuntien välinen rahoitussuhde ei muuttuisi täydennysten

yhteismäärän muuttuessa. Jos kunnille maksettavien täydennysten yhteismäärä kasvaisi edelliseen varainhoitovuoteen verrattuna, kuntien valtionosuuteen tehtäisiin lisäystä vastaava vähennys. Ja kunnille maksettavien täydennysten yhteismäärä vähenisi verrattuna edelliseen varainhoitovuoteen, kuntien valtionosuuteen tehtäisiin vähennystä vastaava lisäys. Menettely vastaisi nykyistä 3 momentissa säädettyä menettelyä, mutta vertailukohtana olisivat tasausvähennysten ja -täydennysten nettomuutosten sijasta täydennyksen yhteismäärän vuosittainen muutos. Nykyistä vastaavasti vähennys tai lisäys olisi asukasta kohti yhtä suuri kaikissa kunnissa.

Pykälän 3 momentti vastaisi sisällöltään nykyistä 4 momenttia teknisin korjauksin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin verotuloihin perustuvaa täydennystä määritettäessä huomioon otettavista verotuloista pääosin nykyistä 5 momenttia vastaavasti. Huomioon otettaviin verotuloihin lisättäisiin kunnan osuus kaivosmineraaliverosta. Momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuus.

**28 §.** *Perusopetuksen aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Jatkossa opetus- ja kulttuuriministeriö hallinnoisi ja rahoittaisi sille talousarviossa osoitetusta määrärahasta yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle toiminnan aloittamiseen myönnettävän rahoituksen, eikä rahoitusta enää vähennettäisi peruspalvelujen valtionosuudesta. Jotta muutos olisi kustannusneutraali peruspalvelujen valtionosuudesta siirrettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahamomentille 50 000 euroa, joka vastaa tarkoitukseen talousarviossa viime vuosina varattua määrärahaa.

**29 §.** *Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen kuntaan maksetun perustoimeentulon määrällä.* Pykälä kumottaisiin. Kunnan rahoitusosuutta perustoimeentulotuesta ei enää vähennettäisi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, vaan Kansaneläkelaitos laskuttaisi rahoitusosuuden erikseen kunnilta. Laskuttamisesta säädettäisiin toimeentulotuesta annetun lain 27 f §:ssä.

**30 §.** *Hyvinvointialueiden perustaminen ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen.* Pykälä kumottaisiin. Uudistuksen vaikutuksia yksittäisen kunnan valtionosuuteen tasattaisiin tätä uudistusta koskevalla järjestelmämuutoksen tasauksella, josta säädettäisiin 31 §:ssä.

**31 §.** *Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus.* Pykälässä säädettäisiin järjestelmämuutoksen tasauksesta, jolla rajattaisiin esitetyistä muutoksista johtuvia vaikutuksia yksittäisen kunnan valtionosuuteen. Uudistuksen vaikutuksia kunnan valtionosuuteen verrattaisiin vakiintuneen tavan mukaisesti uudistuksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden tasossa. Pykälän 1 momentin mukaan vertailu tehtäisiin vuoden 2026 tasossa vertaamalla kunnalle varainhoitovuodelle 2026 myönnettyä valtionosuuden ja verotulomenetysten korvausten yhteismäärää siihen, mitä kunnalle olisi myönnetty valtionosuutta vuonna 2026, jos tämän lain mukaiset määräytymisperusteet olisivat olleet voimassa. Uusien säännösten mukaan määräytyvää valtionosuutta laskettaessa käytettäisiin 21 §:ssä säädettävää valtionosuusprosenttia, jossa olisi otettu huomioon uudistuksen vaikutukset valtionosuusprosentin suuruuteen. Verrattaessa nykyisten ja uusien säännösten perusteella määräytyvää valtionosuutta huomioon ei otettaisi harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, eikä kotikuntakorvauksia. Tasausta laskettaessa huomioon ei otettaisi myöskään perustoimeentulotuen rahoitusosuutta eli vuoden 2026 valtionosuus otettaisiin huomioon ilman perustoimeentulotuen vähennystä. Edellä mainittu muutos olisi kustannusneutraali, vaikka rahoitusosuuden perinnän toteutustapa muuttuisi.

Valtionapuviranomainen vahvistaisi kunnan valtionosuuteen tehtävän järjestelmämuutoksen tasauksen määrän valtionosuuden vuosittaisen maksatuspäätöksen yhteydessä. Valtionosuusuudistuksen yhteydessä kuntakohtaisten tasausten määrät määritetään koko siirtymäkaudelle eikä tasauksen määrä muuttuisi myöhemmin. Osalle kunnista jäisi pysyvä tasauslisäys tai -vähennys, siltä osin kuin kunnan tasaamaton valtionosuuden muutos ylittäisi uudistuksessa määritetyn muutoksen enimmäismäärän, ja se vaikuttaisi kunnan valtionosuuteen myös siirtymäkauden jälkeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin euromääristä, joihin uudistuksen kuntakohtaiset vaikutukset rajattaisiin. Vaikutukset toteutuisivat portaittain viiden vuoden aikana. Esitysluonnokseen sisältyi kolmevaihtoehtoa enimmäisvaikutusten rajaamisesta.

Vaihtoehto, jossa vaikutukset rajataan +/-180 euroon asukasta kohti:

Momentin 1 kohdan mukaan varainhoitovuonna 2027 valtionosuuden lisäys tai vähennys voisi olla enintään 30 euroa asukasta kohti. Momentin 2 kohdan mukaan varainhoitovuonna 2028 valtionosuuden vähennys tai lisäys olisi enintään 60 euroa asukasta kohti. Varainhoitovuonna 2029 lisäys tai vähennys olisi 3 kohdan mukaan enintään 100 euroa asukasta kohti ja 4 kohdan mukaan varainhoitovuonna 2030 enintään 140 euroa asukasta kohti. Uudistuksen pysyvä vaikutus toteutuisi varainhoitovuodesta 2031 lukien siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys olisi enintään 180 euroa asukasta kohti.

Vaihtoehto, jossa vaikutukset rajataan +/-110 euroon asukasta kohti:

Momentin 1 kohdan mukaan varainhoitovuonna 2027 valtionosuuden lisäys tai vähennys voisi olla enintään 20 euroa asukasta kohti. Momentin 2 kohdan mukaan varainhoitovuonna 2028 valtionosuuden vähennys tai lisäys olisi enintään 40 euroa asukasta kohti. Varainhoitovuonna 2029 lisäys tai vähennys olisi 3 kohdan mukaan enintään 60 euroa asukasta kohti ja 4 kohdan mukaan varainhoitovuonna 2030 enintään 80 euroa asukasta kohti. Uudistuksen pysyvä vaikutus toteutuisi varainhoitovuodesta 2031 lukien siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys olisi enintään 110 euroa asukasta kohti.

Vaihtoehto, jos vaikutukset rajataan +/-50 euroon asukasta kohti:

Momentin 1 kohdan mukaan varainhoitovuonna 2027 valtionosuuden lisäys tai vähennys voisi olla enintään 10 euroa asukasta kohti. Momentin 2 kohdan mukaan varainhoitovuonna 2028 valtionosuuden vähennys tai lisäys olisi enintään 20 euroa asukasta kohti. Varainhoitovuonna 2029 lisäys tai vähennys olisi 3 kohdan mukaan enintään 30 euroa asukasta kohti ja 4 kohdan mukaan varainhoitovuonna 2030 enintään 40 euroa asukasta kohti. Uudistuksen pysyvä vaikutus toteutuisi varainhoitovuodesta 2031 lukien siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys olisi enintään 50 euroa asukasta kohti.

Käytännössä niiden kuntien valtionosuuteen tehtäisiin lisäys, joiden valtionosuus uusien määräytymisperusteiden mukaan pienenesi 2 momentissa tarkoitettuja euromääräisiä rajoja enemmän. Kunnan valtionosuuteen tehtäisiin lisäys, joka vastaisi nykyisen ja uuden valtionosuuden erotusta, josta vähennettäisiin suurin sallittu asukaskohtainen vähennys. Esimerkiksi jos kunnan valtionosuus uusien säännösten mukaan olisi 1 000 euroa/asukas ja kunta olisi saanut nykyisillä säännösten mukaan valtionosuutta ja veroperustemuutoksista johtuvaa verotulomenetyksen korvausta sote- muutosrajoitin ja nykyinen järjestelmämuutoksen tasaus huomioon ottaen 1 500 euroa/asukas, lisättäisiin kunnan valtionosuutta enimmäisvaikutuksen ollessa +/-180 euroa/asukas voimaantulovuonna 470 eurolla/asukas (1 500 - 1 000 - 30 = 470). Seuraavana vuonna lisäys olisi 440 euroa/asukas, kolmantena

vuonna 400 euroa/asukas, neljäntenä vuonna 360 euroa/asukas ja viidennestä vuodesta lukien pysyvä lisäys olisi 320 euroa/asukas.

Enimmäisvaikutuksen ollessa +/-110 euroa/asukas, olisi järjestelmämuutoksen tasauksesta johtuva valtionosuuden lisäys edellä mainitussa tilanteessa 480 euroa/asukas, seuraavan vuonna 460 euroa/asukas ja kolmantena vuonna 440 euroa/asukas. Neljäntenä vuonna valtionosuuden lisäys olisi 420 euroa/asukas ja viidennestä vuoden lukien pysyvä lisäys olisi 390 euroa/asukas.

Enimmäisvaikutuksen ollessa +/-50 euroa/asukas, olisi järjestelmämuutoksen tasauksesta johtuva valtionosuuden lisäys vastaavassa tilanteessa uudistuksen voimaantulovuonna 490 euroa/asukas, seuraavana vuonna 480 euroa/asukas, kolmantena vuonna 470 euroa/asukas ja neljäntenä vuonna 460 euroa/asukas. Viidennestä vuodesta lukien pysyvä lisäys olisi 450 euroa/asukas.

Vastaavasti niiden kuntien valtionosuuteen tehtäisiin järjestelmämuutoksen tasauksesta johtuva vähennys, joiden valtionosuus uusien säännösten mukaan olisi 2 momentissa tarkoitettuja euromääräisiä enimmäislisäyksiä suurempi. Vähennyksen määrä olisi nykyisen ja uuden valtionosuuden erotus lisättynä suurimmalla sallitulla asukaskohtaisella lisäyksellä. Esimerkiksi jos kunnan valtionosuus uusien säännösten mukaan olisi 1300 euroa/asukas ja kunta olisi saanut nykyisillä säännösten mukaan valtionosuutta ja veroperustemuutoksista johtuvaa verotulomenetyksen korvausta sote- muutosrajoitin ja nykyinen järjestelmämuutoksen tasaus huomioon ottaen 1 000 euroa/asukas, vähennettäisiin kunnan valtionosuutta voimaantulovuonna 270 eurolla/asukas ( $1\ 000 - 1\ 300 + 30 = -270$ ). Seuraavana vuonna vähennys olisi 240 euroa/asukas, kolmantena vuonna 200 euroa/asukas, neljäntenä vuonna 160 euroa/asukas ja viidennestä vuodesta lukien 120 euroa/asukas.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin järjestelmämuutoksen tasauksen neutralisoinnista valtionosuusjärjestelmän sisällä. Jos kuntien valtionosuuksiin tehtävien lisäysten yhteismäärä olisi suurempi kuin niihin tehtävä vähennykset, vähennettäisiin erotusta vastaava määrä valtionosuuksista. Jos taas vähennysten yhteismäärä ylittäisi lisäysten määrän, tehtäisiin valtionosuuksiin erotusta vastaava lisäys. Vähennys tai lisäys olisi kaikissa kunnissa asukaskohtaisesti yhtä suuri. Esimerkiksi, jos lisäykset olisivat 100 miljoonaa vähennyksiä suuremmat, kunnan tasatusta valtionosuudesta tehtäisiin lisävähennys, joka olisi kaikissa kunnissa 18 euroa/asukas.

**31 a §.** *Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus.* Pykälässä säädetään työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksesta. Pykälä muutettaisiin kokonaisuudessaan.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus liittyy TE-uudistuksen yhteydessä vuoden 2025 alusta voimaan tulleeseen kuntien rahoitusvastuun laajentamiseen, joka kompensoitiin kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta poikkileikkaushetken mukaisesti. Valtionapuviranomainen määritteli korvauksen Kansaneläkelaitoksen ja sosiaali- ja terveysministeriön toimittamien vuoden 2023 työttömyysetuuden maksatustietojen perusteella. Kunnalle määritelty korvaus vastaa kunnan rahoitusvastuun lisääntymistä edellä mainittuna poikkileikkaushetkenä, eikä korvauksen määrään voimassa olevan lainsäädännön mukaan tehdä indeksitarkistusta lukuun ottamatta muita tarkistuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellä tarkoitettua varainhoitovuodelle 2025 vahvistetun kunnan korvauksen olevan jatkossakin korvauksen perusta. Nykyisestä poiketen, korvauksen määrä tarkistettaisiin jatkossa vuosittain kuntien työikäisen väestön (18–64-vuotiaat) määrässä tapahtuneiden suhteellisten muutosten perusteella. Työikäisen väestön määrän muutoksia

tarkasteltaisiin sen mukaan, miten kunnan työikäisen väestön osuus suhteessa koko maan työikäiseen väestöön on muuttunut. Työikäisen väestön määrän muutosten perusteella tehtävä tarkistus ei lisää eikä vähentäisi korvausten yhteismäärää. Korvausten yhteismäärä pysyisi siten ennallaan ja tarkistuksessa olisi kysymys ainoastaan korvauksen kuntakohtaisen jakautumisen tarkistamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan korvauksia tarkistettaisiin kuitenkin vuosittain työttömyysetuuksien indeksitarkistusta vastaavasti kansaneläkeindeksillä. Indeksitarkistusta ei kuitenkaan tehdä vuosina 2024–2027 indeksitarkistuksen jäädyttämisen vuoksi. Momentti vastaisi nykyistä 5 momenttia.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin työikäisen määrän muutosta määritettäessä käytettävistä tiedoista. Työikäisen väestön määrän muutoksia tarkasteltaisiin varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden ja sitä edeltävän vuoden tietojen perusteella. Työikäisen väestön määrä määräytyisi Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietojen perusteella.

Esimerkiksi varainhoitovuodelle 2027 työikäisen väestön määrän muutosta määritettäessä käytettäisiin vuosien 2024 ja 2025 tietoja kunnan työikäisten ja kaikkien kuntien yhteenlasketusta työikäisten määrästä. Jos vuonna 2024 kunnan työikäisen väestön osuus kaikkien kuntien työikäisestä väestöstä olisi 2 prosenttia ja vuonna 2025 osuus olisi 2,5 prosenttia, kunnan työikäisen väestön osuus olisi kasvanut 0,5 prosenttia. Kunnan korvauksen määrään tehtäisiin lisäys, joka vastaisi 0,5 prosenttia korvausten koko maan tason yhteismäärästä. Vastaavasti, jos kunnan työikäisen väestön osuus kaikkien kuntien yhteenlasketusta työvoiman määrästä olisi pienentynyt edelliseen vuoteen verrattuna, korvausta alennettaisiin osuuden muutosta vastaavasti. Koska muutosta tarkastellaan edellä kerrotulla tavalla suhteessa koko maan työikäisen väestön määrään, on mahdollista, että kunnan työikäisen väestön määrässä ei ole tapahtunut muutosta, mutta koko maan työikäisen väestön määrän muuttuessa, kunnan osuus koko maan työikäisestä väestöstä voi muuttua.

**33 §. Verotulomenetyksen korvaus.** Pykälä muutettaisiin kokonaisuudessaan. Jatkossa kunnille maksettaisiin valtionosuuden yhteydessä erillistä verotulomenetyksen korvausta uudistuksen voimaantuloavuodesta lähtien toteutuneista veroperustemuutoksista, jotka vähentävät kunnan verotuloja. Uudistusta edeltäneeltä ajalta eli vuosilta 2010–2026 toteutetuista veroperustemuutoksista johtuvien korvausten yhteismäärä siirrettäisiin osaksi peruspalvelujen valtionosuutta korottamalla valtionosuusprosenttia.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle maksettavan korvauksen määrä vastaisi kunnan verotulojen menetystä. Verotulomuutokset voisivat muodostua myös negatiivisiksi, jos veroperustemuutoksista johtuvat kunnan verotulojen lisäykset olisivat suuremmat kuin verotulojen menetykset. Tällöin negatiivinen osuus vähennettäisiin kunnan valtionosuudesta. Myös nykyisin verotulomenetyksen korvauksessa otetaan huomioon veroperustemuutoksista johtuvat verotulojen lisäykset verotulomenetyksen korvausta vähentävinä. Käytännössä verotulomenetyksen yhteismäärä on ollut koko säännöksen voimassa oloajan suurempi kuin huomioon otettavat verotulojen lisäykset. Koska korvausten kertymä alkaisi uudistuksen voimaantulosta uudestaan, voisi verotulomuutokset jatkossa muodostua myös negatiivisiksi.

Esimerkiksi, jos uudistuksen voimaantulovuonna veroperustemuutokset johtaisivat kunnan verotulojen vähentymiseen, kunnalle maksettaisiin varainhoitovuoden 2027 valtionosuuden yhteydessä verotulomenetyksen korvausta. Jos veroperustemuutokset seuraavana vuonna lisääisivät kunnan verotuloja ja määrä ylittäisi edellisen vuoden korvausten määrän, vähennettäisiin erotus kunnan valtionosuudesta varainhoitovuonna 2028.

Pykälän 2 momentin mukaan veroperustemuutoksista johtuvat verotulomuutosten yhteismäärä siirrettäisiin osaksi valtionosuutta eduskunnan vaalivuotta seuraavan vuoden alusta lukien. Valtionosuuteen siirrettävä määrä otettaisiin huomioon valtionosuusprosentissa. Myös valtionosuuksiin siirrettävä yhteismäärä voisi olla negatiivinen, mikä otettaisiin huomioon alentamalla valtionosuusprosenttia. Korvausten vieminen valtionosuusprosenttiin tarkoittaisi sitä, että kuntakohtainen korvaus muuttuisi asukasta kohti yhtä suureksi kaikissa kunnissa. Lisäksi korvaukset tulisivat indeksitarkistuksen piiriin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin verotulomuutoksen määrittämisessä käytettävistä tiedoista. Momentti vastaisi asiasisällöltään nykyistä 3 momenttia.

Pykälän 4 momentti vastaisi nykyistä 4 momenttia.

**35 §. Kotikuntakorvauksen määräytyminen.** Pykälän 3 momentin mukaan kotikuntakorvauksen perusosa lasketaan jakamalla 1 momentissa tarkoitetut kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen toteutuneet kustannukset kuntien painotetulla 6–15-vuotiaiden määrällä. Laskennassa huomioon otettavista kustannuksista säädetään 2 momentissa, joten viittaus 1 momenttiin muutettaisiin koskemaan 2 momenttia. Ikäryhmien painokertoimet muutettaisiin vastaamaan viimeisintä tutkittua tietoa. Painotettu 6–15 määrä saataisiin kertomalla kuntien 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,61, 7–12 –vuotiaiden määrä luvulla 1 ja 13–15 –vuotiaiden määrä luvulla 1,53. Ikäryhmäkohtainen kotikuntakorvauksen perusosan määrä saataisiin kertomalla edellä tarkoitetulla tavalla saatava perusosa vastaavilla painokertoimilla.

Voimassa olevan 6 momentin mukaan valtiovarainministeriö päättää kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä. Tätä muutettaisiin siten, että kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella vastaavasti kuin asetuksella säädetään laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista. Valtioneuvoston asetus tulisi antaa varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä eli esimerkiksi vuodelle 2027 perusosien määrät säädettäisiin vuoden 2026 loppuun mennessä.

Kotikuntakorvauksen perusosa määriteltäisiin 2 ja 3 momentin mukaisesti. Lisäksi perusosassa otettaisiin huomioon kustannusten tason muutos 22 §:ssä säädetyn perushintaindeksin mukaisesti. Tämä vastaa nykyistä käytäntöä, vaikka laissa ei ole asiasta nimenomaista säännöstä. Nykyisestä poiketen perusosan määrässä otettaisiin huomioon myös esi- ja perusopetuksen tehtävien laajuudessa ja laadussa tapahuvat muutokset. Tehtävämuutokset tulisivat siten otetuiksi huomioon etukäteen vastaavasti kuin laskennallisten kustannusten perushinnoissa. Nykyisin tehtävämuutokset ovat tulleet otetuiksi huomioon kahden vuoden viiveellä toteutuneissa kustannuksissa.

Tehtävämuutoksista aiheutuvat kustannukset kohdennettaisiin sen ikäluokan perusosaan, joihin tehtävämuutos vaikuttaa.

**45 §. Päätös valtionosuuden myöntämisestä ja verotulomenetysten korvauksesta.** Pykälän otsikkoon ja 1 momenttiin tehtäisiin tekniset muutokset.

**46 §. Valtionosuuksien, verotulomenetysten korvausten ja kotikuntakorvausten maksaminen.** Pykälän otsikkoon ja 1 momenttiin tehtäisiin tekniset muutokset.

**51 §. Oikaisumenettely.** Pykälässä säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Säännöksestä poistettaisiin maininta harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta ja kotikuntakorvauksen perusosasta.

Harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta päättää valtioneuvosto. Harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta koskevaan valtioneuvoston päätökseen ei voi hakea erikseen oikaisua, joten maininta siitä poistettaisiin pykälästä. Lain esitöiden mukaan harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen saa hakea oikaisua osana valtionosuuspäätöstä. Poistamalla erillinen maininta harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta ei ole tarkoitus muuttaa edellä mainittua.

Valtiovarainministeriö ei enää tekisi vuosittain päätöstä kotikuntakorvauksen perusosien määrästä, vaan 35 §:n mukaan niistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi pykälään tehtäisiin tekninen muutos.

**53 §.** *Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä.* Pykälän 1 ja 3 momenttiin tehtäisiin ehdotetuista muutoksista johtuvat tekniset muutokset.

**54 §.** *Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan.* Pykälän 1 ja 4 momenttiin tehtäisiin ehdotetuista muutoksista johtuvat tekniset muutokset.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin peruste, jolla työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus jaettaisiin kuntien kesken. Korvauksen jakautumisessa poikettaisiin koko kunnan asukasmäärään perustuvasta jakosuhteesta jakamalla korvaus siinä suhteessa, jossa supistuvan tai lakkaavan kunnan 18–64-vuotiaat eli työikäinen väestö jakautuu muutoksen kohteena olevien kuntien kesken. Työikäisen väestön määrää voidaan pitää tarkoituksenmukaisempana jakoperusteena, koska työttömyysetuuskustannuksiin vaikuttaa työikäinen väestö.

**55 §.** *Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa.* Pykälään tehtäisiin vastaavat muutokset kuin 54 §:ään.

## **7.2 Laki saariston kehityksen edistämisestä**

**3 §.** *Saariston käsite.* Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi kokonaisuudessaan. Säännökseen lisättäisiin kaksi uutta momenttia. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on täsmentää saariston käsitettä sekä sitoa käsite tuoreeseen tietopohjaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että saaristoa on meri- ja järviolueilla. Säännös vastaisi käytännössä nykyistä säännöstä, sillä myös voimassa olevassa 3 §:ssä saariston käsite rajataan koskemaan merialueen ja sisävesistöjen saaria. Saariston käsite muodostuisi jatkossa neljästä saaristoluokasta. Nämä olisivat ulkosaaristo, välisaaristo, sisäsaaristo sekä saaristomaiset manneralueet. Luokat vastaisivat Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2022 julkaiseman saaristoluokituksen jaottelua. Luokitus perustuu pääsääntöisesti saaristoalueiden luonnonmaantieteeseen ja liikenneyhteyksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin saaristoluokkien keskeisistä ominaispiirteistä. Ulkosaaristolla tarkoitettaisiin saaristoa, joka sijaitsee kauimpana mantereesta ja jonne ei ole kiinteää tieyhteyttä. Ulkosaaristoa luonnehtii käytännössä laajat vesialueet ja pitkät välimatkat muihin saariin. Kiinteän tieyhteyden puuttuminen tarkoittaisi käytännössä ulkosaaristolle olevan ominaista, että se on saavutettavissa mantereelta lautta- ja lossiyhteyksillä tai yhteysaluksella. Järviolueilla ei olisi ulkosaaristoa, vaan ulkosaaristoa esiintyy käytännössä vain merialueilla. Edelleen ehdotetaan säädettäväksi, että välisaaristolla tarkoitettaisiin saaristoa, joka sijaitsee sisäsaariston ja ulkosaariston välillä. Välisaaristoa luonnehtisi käytännössä runsas saarten määrä ja melko lyhyet etäisyydet muihin saariin. Välisaaristoon kuuluvat alueet ovat

lähtökohtaisesti saavutettavissa mantereelta yhteysaluksilla taikka lautta- ja lossiyhteyksillä, eikä välisaaristoon lähtökohtaisesti ole kiinteää tieyhteyttä mantereelta. Sisäsaaristolla tarkoitettaisiin säännöksen mukaan puolestaan saaristoa, joka sijaitsee lähimpänä mannerta. Sisäsaaristolle olisi näin ollen tunnusomaista maapinta-alan suuri määrä. Sisäsaaristo on lähtökohtaisesti kiinteän tieyhteyden päässä. Lisäksi säädettäisiin, että saaristomaiset manneralueet olisivat saaristoa muistuttavat alueet, jotka sijaitsevat voimakkaasti vesistöjen rikkomilla alueilla, erityisesti tällaisia alueita on sisämaan järviolueilla. Alueet rajautuvat käytännössä merkittävien vesistöjen läheisyyteen. Yksittäisiä niemenkärkiä tai kapea-alaisia rikkonaisia rannikkoalueita ei olisi tarkoituksenmukaista katsoa saaristomaisiksi manneralueiksi, vaan kyseessä olisi laajemmat aluekokonaisuudet. Saariston käsitteen ulkopuolelle jäisi alueita, joilla on saaria, mutta jotka eivät muodosta saaristoa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että saaristoluokkien tunnistamisessa noudatetaan Suomen ympäristökeskuksen julkaisemaa saaristoluokitusta. Saaristoluokituksessa on tunnistettu saaristoluokkien sijoittuminen kartalle, ja on määritelty rajat eri saaristoluokkiin kuuluvien alueiden välillä. Kyseistä jäsentelyä sovellettaisiin saaristolain mukaisen saariston käsitteen ja saaristoluokkien tulkinnassa. Mikäli saaristoluokitusta päivitetäisiin, olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää uusinta versiota luokituksesta säännöksessä tarkoitettua saariston käsitteen tulkinnassa ja saaristoluokkien tunnistamisessa.

**9 §. Saaristoinen kunta.** Säännöksen otsikkoa muutettaisiin niin, että jatkossa säädettäisiin saaristoisesta kunnasta saaristokunnan sijasta. Samalla kunnan saaristo-osan käsitteestä luovuttaisiin. Lisäksi päivitetäisiin ja täsmennettäisiin pykälään sisältyvää asetuksenantovaltuutta, ja se siirrettäisiin uudeksi 3 momentiksi pykälän loppuun. Pykälän taustalla olisi edelleen pyrkimys tunnistaa saaristoisuuteen liittyvät ominaispiirteet ja sitä kautta edistää kehitystä niissä kunnissa, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle.

Pykälän 1 momenttia esitetään muutettavaksi kokonaisuudessaan. Momentissa säädettäisiin jatkossa, että kunta, jonka alueella sijaitsee 3 §:ssä tarkoitettua saaristoa, voidaan määrittää saaristoiseksi kunnaksi. Voimassa olevaan säännökseen verrattuna saaristoisen kunnan määrittely kytkettäisiin näin ollen nimenomaisella viittauksella lain mukaiseen saariston käsitteeseen. Saaristoisessa kunnassa voisi sijaita yksi tai useampi 3 §:n mukainen saaristoluokka. Voimassa olevasta pykälästä poistettaisiin säännös, jonka mukaan valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan. Uusi asetuksenantovaltuus säädettäisiin pykälän 3 momentissa.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin täsmentämällä saaristoisen kunnan perusteita. Jatkossa saaristoiset kunnat määritettäisiin saaristoisuuspisteytyksen perusteella. Pisteytyksessä otettaisiin huomioon saariston vakituiset asukkaat ja kausiasukkaat, heidän osuutensa koko kunnan väestöstä sekä kunnan saaristoisuus. Voimassa olevaan säännökseen verrattuna säädettäisiin uutena kriteerinä saariston kausiasukkaiden huomioimisesta. Kausiasutuksen yleistettyä kausiasukkaat ovat saaristoisten kuntien keskeinen ominaisuus, ja he käyttävät monia kunnan palveluita, kuten kirjasto- ja kulttuuripalveluita, satamia sekä ympäristöpalveluita. Myös kunnan saaristoisuus olisi uusi kriteeri, jolla tarkoitettaisiin 3 §:n mukaisen saariston pinta-alaa kunnassa sekä saaristoluokkien ilmentymiä kyseisessä kunnassa. Saaristoluokkien ilmentymillä tarkoitettaisiin puolestaan sitä, kuinka paljon tiettyä saaristoluokkaa esiintyy kunnassa suhteessa kunnan pinta-alaan.

Kriteerin avulla voitaisiin välillisesti huomioida muun muassa palveluiden saavutettavuus: ulko- ja välisaaristossa asuvien kohdalla palvelujen saavutettavuus voidaan lähtökohtaisesti

katsoa huonommaksi kuin sisäsaaristossa ja saaristomaisilla manneralueilla asuvien osalta. Momenttiin lisättäisiin lisäksi uusi säännös, jonka mukaan kaupunkiseudun keskustaajamia ei otettaisi pisteytyksessä huomioon. Säännöksellä olisi tarkoitus rajata kaupunkimaiset saaristoalueet säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Säännöksessä tarkoitettun kaupunkiseudun keskustaajaman käsitteen tulkinnassa olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää Suomen ympäristökeskuksen keskustaajaman määritelmää, jonka lähtökohtana on noin 15 000 asukkaan alaraja. Säännöksellä rajattaisiin näin ollen määrittelyn ulkopuolelle muun muassa Kotkan, Kuopion ja Tornion keskustat sekä Helsingin Lauttasaari. Voimassa olevaan säännökseen verrattuna ei säädettäisi erikseen liikenneolojen huomioon ottamisesta, sillä ne huomioitaisiin jatkossa osana 3 §:n mukaista saariston käsitettä.

Pykälän 3 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset saaristoisen kunnan määrittämisestä ja saaristoisuusasteiden laskennasta sekä luettelo saaristoisista kunnista. Saaristoiset kunnat määrittelevän luettelon ajantasaisuus tarkistettaisiin viiden vuoden välein.

### **7.3 Laki toimeentulotuesta**

**27 b §.** *Perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavat ennakot ja maksuvalmiussuoritus.* Pykälässä säädetään Kansaneläkelaitokselle suoritettavasta valtion rahoituksesta perustoimeentulotuen maksamiseen. Pykälään tehtäisiin muutokset, jotka ovat yhteydessä 27 f §:ään ehdotettuun muutokseen. Kansaneläkelaitos laskuttaisi kunnilta suoraan kuntien rahoitusosuuden perustoimeentulotuesta ja käyttäisi kuntien maksamia suorituksia perustoimeentulotuen maksamiseen. Valtion tulisi suorittaa Kansaneläkelaitokselle valtion rahoitusosuus perustoimeentulotuen rahoituksesta sekä huolehtia siitä, että Kansaneläkelaitoksella on kulloinkin tarvittava maksuvalmius perustoimeentulotuen maksamiseen.

Pykälän otsikkoa muutettaisiin. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevan pykälän 1 momenttia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotuen kattamiseksi kuukausittain suoritettavien ennakoiden suuruudesta ja maksupäivästä. Momentissa tarkoitettaisiin sitä ennakon määrää, joka kuuluu valtion rahoitusvastuulle perustoimeentulotuen menoista. Ennako vastaisi suuruudeltaan valtion seuraavana kuukautena vastattavaksi arvioitua määrää. Maksupäivä olisi edeltävän kuukauden toiseksi viimeisenä arkipäivänä. Kansaneläkelaitoksen tulisi toimittaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle lasku maksukuukaudelle tarvittavasta rahamäärästä viimeistään 10 arkipäivää ennen kunkin kuukauden maksupäivää.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että valtio suorittaisi 2 momentissa säädetyt lisäksi enakkona kuntien perustoimeentulotuen rahoitusosuuden arvioidusta vuosikustannuksesta 20 prosenttia, jolla katettaisiin kuntien maksuosuuden viiveestä johtuvaa tulojen ja menojen erotusta. Valtio suorittaisi tammikuulle 2027 maksettavan ennakon yhteydessä 20 prosenttia kuntien vastattavaksi arvioidusta rahoitusosuudesta vuonna 2027. Kansaneläkelaitoksella tulisi kulloinkin olla valtion rahoitusosuuden lisäksi enakkona 20 prosenttia kuntien rahoitusosuuden arvioidusta vuosikustannuksesta. Tämä tarkoittaisi sitä, että 20 prosentin osuutta tarkistettaisiin ennakon maksamisen yhteydessä maksamalla Kansaneläkelaitokselle joko lisäsuoritus tai vähentämällä aiemmin maksettua määrää valtion rahoitusosuuden ennakosta sen mukaan, mikä arvioidaan perustoimeentulotukimenojen määräksi seuraavan vuoden ajanjaksolla.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että kalenterikuukautena maksettujen perustoimeentulotukimenojen ja niiden kattamiseksi maksetun valtion maksuosuuden ennakon erotus otettaisiin huomioon maksukuukautta seuraavan kolmannen kuukauden ennakkoa määrättäessä. Tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi tammikuun erän erotus huomioitaisiin maaliskuun lopussa lähetettävässä laskussa ja erotus tulisi maksettavaksi huhtikuussa. Jos ennakkoa olisi maksettu liikaa toteutuneisiin perustoimeentulotuen menoihin nähden, ennakko maksettaisiin tätä erotusta vastaavasti pienempänä. Vastaavasti, jos ennakkoa olisi maksettu liian vähän toteutuneisiin menoihin nähden, ennakko maksettaisiin erotusta vastaavasti suurempana.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi maksuvalmiussuorituksesta. Valtio tulisi suorittaa Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotuen rahoituksen turvaamiseksi sellainen määrän varoja, että Kansaneläkelaitoksen maksuvalmius perustoimeentulotuen maksamiseen tulisi kunakin ajankohtana turvatuksi. Maksuvalmiussuorituksen tavoitteena olisi turvata yleisesti Kansaneläkelaitoksen maksuvalmiutta perustoimeentulotuen osalta yllättävän rahoitustarpeen lisääntymisen varalta. Perustoimeentulotuen rahoitustarpeeseen saattaa tulla merkittäviä lisäyksiä esimerkiksi, jos perustoimeentulotuen menot lisääntyisivät poikkeuksellisesti tilanteessa, jota ei olisi osattu ennakoida. Kysymys olisi tilanteesta, jossa 2 ja 3 momentissa tarkoitettu valtion rahoitusosuuden ennakko ja kuntien maksuviiveiden kattamiseksi suoritettava ennakko eivät riittäisi kattamaan perustoimeentulotuen menoja.

**27 f §.** *Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista.* Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitetun kunnan rahoitusosuuden perinnästä. Rahoitusosuuden perintä tapahtuisi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tehtävän vähennyksen sijasta erillislaskutuksella. Kansaneläkelaitos laskuttaisi rahoitusosuuden lähettämällä kuukausittain jälkikäteen kullekin kunnalle laskun, joka sisältäisi tiedot kunnan alueella vakinaisesti oleskeleville maksetun perustoimeentulotuen määrästä ja kunnan rahoitusosuudesta.

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin laskutusmenettelystä. Kansaneläkelaitoksen tulisi lähettää lasku edellisen kuukauden rahoitusosuudesta seuraavan kuukauden 15. päivään mennessä. Laskun eräpäivänä olisi sen lähettämiskuukauden 28. päivä. Jos kunta ei maksaisi rahoitusosuuttaan edellä mainittuun eräpäivään mennessä, kunnan tulisi maksaa viivästyneelle suoritukselle viivästyskorkoa. Viivästyskorko määräytyisi korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan. Laskutusmenettely vastaisi työttömyysetuuksien rahoitusosuuden laskutusmenettelyä.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

### **8.1 Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta**

Voimassa olevan valtionosuuslain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Esityksestä aiheutuu muutoksia mainittuun asetukseen.

Valtionosuuslain 19 ja 20 §:n mukaan laissa tarkoitettujen laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella seuraavaa varainhoitovuotta varten. Valtionosuuslaissa perushinnat säädettäisiin vuoden 2026 tasossa. Edellä mainitut perushinnat tarkistettaisiin asetuksella varainhoitovuodelle 2027.

Valtionosuuslain mukaan laskennallisten kustannusten perushinnat tarkistetaan vuosittain vastamaan varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden toteutuneita kustannuksia.

Laskennallisten kustannusten perushinnoista säädettäessä otetaan huomioon myös valtionosuustehtävien laadussa ja laajuudessa tapahtuneet muutokset, jotka johtuvat asianomaisesta valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtiontalousarviosta. Lisäksi sekä laskennallisten kustannusten että lisäosien perushinnoissa otetaan huomioon kustannustason muutos, joka määräytyy kuntien peruspalveluiden hintaindeksi mukaisesti. Edellä mainittu hintaindeksi perustuu opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilla painotettuun kustannustason muutokseen.

Valtionosuuslain 10 §:n mukaan syrjäisyysluvun määräytymisperusteista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen 2 §:ään tehtäisiin syrjäisyysluvun laskennan tarkentamisesta johtuvat muutokset. Syrjäisyysluvun laskentaa tarkennettaisiin siten, että kunnan väestöllisen keskipisteen laskennassa käytettäisiin neliökilometrin suuruisten ruutujen sijasta kunnassa vakinaisesta asuvien asukkaiden asuinsijaintien keskipisteiden koordinaatteja.

Asetuksen 5 §:ään tehtäisiin kaivosmineraaliveroa koskevat lisäykset. Kaivosmineraalivero otettaisiin huomioon verotuloihin perustuvan valtionosuuden tai täydennyksen laskennassa huomioon kunnalle kaivosmineraaliverolain mukaan tilitetyn osuuden mukaisena. Lisäksi pykälään ja sen otsikkoon tehtäisiin tarvittaessa täydennysmallista johtuvat tekniset muutokset.

Valtionosuuslain 35 §:n 6 momentti sisältäisi uuden asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin kotikuntakorvauksen perusosan määrästä seuraavaa varainhoitovuotta varten. Kotikuntakorvauksen perusosan määräytymisen perusteet sisältyisivät 35 §:n 2 ja 3 momenttiin sekä mainittuun 6 momenttiin. Kotikuntakorvauksen perusosan määrästä säädettäisiin asetukseen lisättävässä uudessa 5 a §:ssä.

## **8.2 Valtioneuvoston asetus saaristoisista kunnista**

Valtioneuvosto valtuutettaisiin antamaan asetuksella tarkempia, lakia täydentäviä säännöksiä saaristoisista kunnista. Lain uudessa 9 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset saaristoisen kunnan määrittämisestä ja saaristoisuuspisteiden laskennasta sekä luettelo saaristoisista kunnista. Lisäksi säädettäisiin, että luettelon ajantasaisuus tarkistetaan viiden vuoden välein. Asetuksenantovaltuutta täsmennettäisiin ja laajennettaisiin suhteessa voimassa olevaan säännökseen, jonka mukaan valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Voimassa olevan säännöksen mukaan valtioneuvosto voi lisäksi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan.

Valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin ainakin saaristoisuuspisteiden laskennasta, saariston kausiasukkaiden määrän laskennasta, saaristoisen kunnan vähimmäispistemäärästä sekä saaristoisen kunnan saaristoasukkaiden vähimmäismäärästä. Lisäksi annettaisiin luettelo saaristoisista kunnista.

Tarkoituksena on antaa uusi valtioneuvoston asetus saaristoisista kunnista. Uudella asetuksella kumottaisiin voimassa oleva valtioneuvoston asetus saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä (1089/2016). Tämän myötä kumottaisiin myös voimassa oleva saaristokuntia ja –osakuntia koskeva luettelo.

## **9 Voimaantulo**

Lait tulisivat voimaan 1.1.2027. Lakien tulisi olla vahvistettuna siten, että valtionosuuden määräytymisen perusteet ovat kuntien tiedossa niiden valmistellessa vuoden 2027 talousarvioita. Toimeentulotukilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 27 b § tulisi kuitenkin voimaan jo 1.12.2026. Pykälässä säädetään Kansaneläkelaitokselle maksettavasta ennakosta toimeentulotuen rahoittamiseen. Tammikuun 2027 ennako tulee suorittaa joulukuussa 2026, mikä edellyttää ennakon maksamista koskevien säännösten voimassa oloa joulukuussa 2026, jotta ennako maksetaan oikean suuruisena. Kansaneläkelaitoksen joulukuussa 2026 maksamien ennakoiden vaikutus valtion menoihin tulee huomioida vuoden 2026 aikana lisätalousarviossa.

Valtionosuuslain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan kunnan valtionosuuteen tehtäisiin varainhoitovuodelle 2027 ja 2028 lisäys tai vähennys, jolla tasataan kunnan perustoimeentulotuen rahoitusosuus vastaamaan vuosien 2025 ja 2026 toteutunutta rahoitusosuutta. Jos kunnan toimeentulotukilain 27 f §:n mukainen rahoitusosuus vuonna 2025 on suurempi kuin varainhoitovuonna 2025 valtionosuudesta vähennetty osuus, tehdään kunnan valtionosuuteen varainhoitovuodelle 2027 erotusta vastaava vähennys. Vastaavasti jos vuoden 2025 toimeentulotukilain mukainen rahoitusosuus on pienempi kuin varainhoitovuonna 2025 vähennetty rahoitusosuus, tehdään kunnan valtionosuuteen erotusta vastaava lisäys varainhoitovuodelle 2027. Varainhoitovuonna 2028 meneteltäisiin vastaavasti, mutta vähennettävä tai lisättävä määrä määräytyisi varainhoitovuonna 2026 valtionosuudesta vähennetyin ja vuoden 2026 toimeentulotukilain mukaan määräytyvän rahoitusosuuden erotuksena. Valtionosuuteen tehtäisiin edellä mainittu lisäys tai vähennys, jotta laskutusmenettelyyn siirtyminen olisi kunta-valtiosuhteessa kustannusneutraali.

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

Ehdotetut valtionosuusperusteet vaikuttavat valtionosuuksiin varainhoitovuodesta 2027 alkaen. Valtiovarainministeriö myöntää valtionosuudet valtionosuuslain 45 §:n mukaisesti edeltävän varainhoitovuoden eli vuoden 2026 loppuun mennessä. Syksyllä 2026 hallitus antaa vuoden 2027 valtion talousarvion yhteydessä hallituksen esityksen, jolla esitetään vahvistettavaksi valtionosuusprosentti varainhoitovuodelle 2027. Valtioneuvoston antaa myös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamista koskevan valtioneuvoston asetuksen, jolla vahvistetaan laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat varainhoitovuodelle 2027.

Valtiovarainministeriö seuraa kuntien taloutta osana kuntalain 12 §:ssä tarkoitettua kuntatalousohjelmaa.

## **11 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 100/2025 vp). Esityksessä esitetään muutettavaksi valtionosuuslain 21 §:ää. Muutos tulee ottaa huomioon tähän esitykseen sisältyvän valtionosuuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen johtolauseessa.

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (108/2025 vp). Kyseiseen esitykseen sisältyy ehdotus valtionosuuslain 7 §:n muuttamisesta. Mainittua pykälää ehdotetaan

muutettavaksi myös tässä esityksessä. Jos eduskunta hyväksyy edellä tarkoitetun lakiehdotuksen, tulee tässä esityksessä ehdotettu valtiosuuslain 7 § sovittaa yhteen ensin mainitun esityksen kanssa.

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (HE 112/2025 vp). Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2026. Kyseissä hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtiosuuslain 31 a §:ää. Mainittua pykälää ehdotetaan muutettavaksi myös tässä esityksessä. Jos eduskunta hyväksyy yleistukea koskevan sääntelyn, tulee tässä esityksessä ehdotettu 31 a § sovittaa yhteen ensin mainitun esityksen kanssa.

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen toimeentulotukilain muuttamisesta (HE 116/2025 vp). Kyseisessä esityksessä esitetään muutettavaksi toimeentulotukilain 27 f §:n 1 momenttia. Tässä esityksessä esitetään muutettavaksi mainitun pykälän 2 momenttia ja lisättäväksi pykälään uusi 3 momentti. Jos eduskunta hyväksyy ensin mainitun lakiehdotuksen, tulee se ottaa huomioon tähän esitykseen sisältyvän toimeentulotukilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen johtolauseessa.

Saaristolain muuttamista koskeva lakiehdotus liittyy osaltaan saaristolain laajempaan uudistukseen, joka nojautuu hallitusohjelmakirjaukseen saaristolain päivittämisestä. Laajemman uudistuksen yhteydessä tarkastellaan koko lain päivittämistarpeita. Saaristoisia kuntia ja saariston käsitettä koskevat säännökset on kuitenkin valmisteltu edeltä säännösten liittyessä valtiosuusjärjestelmän laskentaperiaatteisiin. Saaristolain uudistusta valmisteleavan työryhmän toimikausi päättyy vuoden 2026 lopussa. Tässä esityksessä esitetyt saaristolain muutokset eivät ole riippuvaisia saaristolakiin mahdollisesti esitettävistä muista muutoksista.

## **12 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys**

### **Valtiosuuslaki**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien peruspalvelujen valtiosuuden määräytymisperusteita. Ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta. Lisäksi esitys kytkeytyy perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuteen ja on välillisesti merkityksellinen 16 §:ssä tarkoitettujen sivistyksellisten oikeuksien sekä 18 §:ssä säädetyn julkisen vallan työllisyyden edistämismallisuuden kannalta. Edellä mainittuja on käsitelty esityksen luvussa 4.2.2.1.

Esityksessä ehdotetaan, että ikäluokittaisten laskennallisten kustannusten painoarvot ja niiden perusteella määräytyvät perushinnat päivitettäisiin uusimman tutkimustiedon perusteella, mikä kasvattaisi ikäluokkapohjaisen rahoituksen osuutta. Laskennallisista kustannuksista ja lisäosista poistettaisiin määräytymistekijät, joilla ei tutkimuksen perusteella ole yhteyttä valtiosuutehtävistä aiheutuviin kustannuksiin tai joiden teoreettinen perusta on epäselvä (työttömyysaste, asukastiheyskerroin, koulutustaustakerroin ja työpaikkaomavaraisuuden lisäosa). Syrjäisyys siirrettäisiin lisäosista laskennallisiin kustannuksiin ja saaristoisuus puolestaan laskennallisista kustannuksista lisäosiin. Vieraskielisyyden laskennallisten kustannusten määräytymisperuste muutettaisiin ulkomaalaistaustaisuudeksi ja sen kohdentumista tarkennettaisiin alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten ja 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten määrään perustuen.

Kuntien tulopohjan eroja tasattaisiin verotuloihin perustuvalla valtiosuuden tasauksella tai täydennyksellä. Ennen uudistusta kertyneet veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaukset siirrettäisiin osaksi laskennallisia valtiosuuksia. Lisäksi nykyiset sote-uudistuksesta johtuvat tasaukset – muutosrajoitin ja

valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus - poistettaisiin ja uudistuksen vaikutuksia tasattaisiin uudella järjestelmämuutoksen tasauksella. Valtionosuudesta ei jatkossa vähennettäisi yksityiselle perusopetuksenjärjestäjälle perusopetuksen aloittamisen johdosta myönnettävää rahoitusta eikä kunnan rahoitusosuutta perustoimeentulotuen kustannuksista. Perustoimeentulotuen rahoitusosuus perittäisiin jatkossa kunnilta erillisellä laskutusmenettelyllä Kansaneläkelaitoksen toimesta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut valtionosuuslainsäädäntöä perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon samoin kuin sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on turvata, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjasta riippumatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. (ks. esim. PeVL 69/2022 vp, kappale 2 ja siinä mainitut lausunnot).

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 69/2022 vp, kappale 3, PeVL 17/2021 vp, kappale 62, PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunnan mukaan kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 69/2022 vp, kappale 3, PeVL 17/2021 vp, kappale 62, PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Sen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi muodostuu se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 16/2014 vp, s. 2/II-3/I, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 29/2009 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtionosuusjärjestelmää alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkityksellisenä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 69/2022 vp, kappale 4, PeVL 16/2014 vp, s. 4/I, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I, vrt. PeVL 37/2006 vp, s. 2—3). Valiokunnan mukaan lainsäätäjällä on varsin laaja harkintavalta säädettyä muutoksista valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 69/2022 vp kappale 4, PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Lisäksi valiokunnan mukaan perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ei ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 69/2022 vp, kappale 4, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta painotti hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä (HE 241/2020 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp, kappale 66), että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava myös yksittäisten kuntien talouden kestävyiden

ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin. Valiokunta painotti lisäksi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan ydinelementtien merkitystä erityisesti yleisen toimialan ja siihen kytkeytyvän verotuksen osalta sekä huolehtimista kuntien mahdollisuudesta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Tällä on erityistä merkitystä myös kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamishankkeissa.

#### *Kunnallisveroprosenttien muutospainet*

Ehdotetut muutokset kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään toteutettaisiin koko maan tasolla kunta-valtiosuhteessa kustannusneutraalisti eli kuntien ja valtion välinen rahoitussuhde säilyisi muutoksista huolimatta nykyisellään. Vaikka uudistus olisi koko maan tasolla kustannusneutraali, muuttaisi ehdotus valtionosuuksien kuntakohtaista jakautumista. Muutoksilla pyrittäisiin siihen, että valtionosuuden määräytymisperusteet vastaisivat paremmin valtionosuustehtävistä aiheutuvia kustannustekijöitä ja valtionosuus kohdentuisi nykyistä paremmin kuntiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että osalla kunnista valtionosuuden määrä vähenisi ja osalla kasvaisi, mikä aiheuttaisi muutospainetta kunnallisveroprosentteihin. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kunnallisveroprosenttien kuuden prosenttiyksikön eroa perustuslain vastaisena, mutta on todennut mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön nousevan eron eri kuntien asukkaiden välillä varsin suureksi (PeVL 67/2014 vp).

Kunnallisveroprosentin yksikkötuotto vaihtelee merkittävästi kunnittain. Vuonna 2024 kunnallisverotuotto oli alhaisimmillaan 132 euroa/asukas (Merijärvi) ja korkeimmillaan 449 euroa/asukas (Kauniainen). Kunnallisveroprosentit vaihtelevat 4,7 prosentin (Kauniainen) ja 10,9 prosentin (Pomarkku) välillä. Matalimman ja korkeimman veroprosentin ero on siten 6,2 prosenttiyksikköä.

Uudistuksen vaikutuksesta yhteensä noin 190 kunnan kunnallisveroprosenttiin kohdistuu laskennallinen korotuspaine ja noin 100 kunnalla olisi veroprosentin alentamisvaraa. Ilman järjestelmämuutoksen tasausta alhaisimman ja korkeimman veroprosentin ero voisi laskennallisesti kasvaa 14,9 prosenttiyksikköön, mikä olisi ongelmallista. Edellä mainitun vuoksi muutoksia rajattaisiin järjestelmämuutoksen tasauksella siten, että asukaskohtainen valtionosuuden muutos olisi enintään +/-180, +/-110 tai +/-50 euroa. Tällöin paineet veroprosenttien muutoksille olisivat huomattavasti maltillisemmat. Järjestelmämuutoksen tasauksen enimmäismäärästä riippuen kunnallisveroprosenttien erot voisivat laskennallisesti kasvaa 0,1–1,2 prosenttiyksikköä viiden vuoden siirtymäajalla. Äärimmillään veroprosenttien erot voisivat siten laskennallisesti kasvaa 7,4 prosenttiyksikköön, jos uudistuksen sallitut enimmäisvaikutukset rajataan järjestelmämuutoksen tasauksella +/-180 euroon asukasta kohti.

Paineet veroprosenttien muutoksille muodostuvat sitä pienemmiksi, mitä vähäisemmät muutokset valtionosuuksissa sallitaan. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaus- tai täydennysmallin välillä ei ole eroa siinä, kuinka suureksi veroprosenttien erot voisivat kasvaa, kun vaikutuksia tasataan järjestelmämuutoksen tasauksella. Toisaalta mitä pienemmäksi vaikutukset rajataan, sitä heikommin uudet määräytymisperusteet pääsevät vaikuttamaan kuntien valtionosuuksiin ja useiden kuntien valtionosuuteen jää vaikuttamaan pysyvä tasaus-erä, joka perustuu osaltaan nykyisiin valtionosuusperusteisiin. Lisäksi uuteen tasaukseen vaikuttavat sote-uudistuksen tasaus-erät, joilla ei ole yhteyttä nykyisiin valtionosuustehtäviin.

#### *Negatiiviset valtionosuudet*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut negatiivisen valtionosuuden merkitystä voimassa olevaa valtionosuuslakia edeltävän valtionosuuslain säätämisen yhteydessä (PeVL 29/2009 vp, s. 3).

Tuolloin yhden kunnan valtionosuus oli negatiivinen uudistuksen voimaantulovuonna. Järjestely ei valiokunnan mielestä vaarantanut sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Valiokunnan mukaan negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltui yleisellä tasolla kuitenkin huonosti kuntien itsehallinnon peruseriaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin (vrt. PeVL 29/1992 vp, s. 2/II). Valiokunta totesi vastaisuudessa olevan siksi syytä selvittää, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Valiokunnan mukaan tällöin oli kuitenkin otettava huomioon muun muassa kuntien palvelujen järjestämisessä tekemien omien valintojen vaikutukset valtionosuuksiin siten, että valtionosuuksien laskentatapa muodostuu kuntien välillä oikeudenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi.

Voimassa olevan valtionosuuslain osalta perustuslakivaliokunta on arvioinut negatiivisia valtionosuuksia lausunnossaan PeVL 69/2022 vp. Arvioitavana olleen hallituksen esityksen mukaan vuonna 2023 peruspalvelujen valtionosuus olisi negatiivinen kahdeksan kunnan osalta. Suurin selittävä tekijä valtionosuuden muutoksella ja negatiivisuudelle oli sote-uudistuksen vaikutus kuntien valtionosuuksiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksessa oli kysymys valtionosuusjärjestelmän tavoitteiden kannalta sinänsä perustelluista muutoksista. Valiokunta katsoi, ettei sen saaman selvityksen valossa esitettyjen muutosten voida katsoa myöskään vaarantavan sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 69/2022 vp huomiota valiokunnan negatiivisesta valtionosuudesta aikaisemmin esittämiin huomioihin ja erityisesti valiokunnan valtioneuvostolle osoittamaan selvittämistehtävään. Perustuslakivaliokunta piti yhä perusteltuna, että valtioneuvosto selvittää mahdollisuuksia kehittää valtionosuusjärjestelmää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Lisäksi valiokunta painotti, että negatiivisen valtionosuuden vaikutuksia on seurattava tarkoin yksittäisten kuntien talouden kestävyuden ja kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta ja tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin. (PeVL 69/2022 vp, kappaleet 9 ja 10).

Vuonna 2026 yhteensä kahdeksan kunnan peruspalvelujen valtionosuus on negatiivinen. Näistä kahdella kunnalla valtionosuuden negatiivisuus johtuu kotikuntakorvauksesta. Uudistuksen mukainen peruspalvelujen valtionosuus olisi vuoden 2026 tasossa negatiivinen viiden tai kuuden kunnan osalta riippuen siitä, minkä suuruiseksi uudistuksen kuntakohtaiset enimmäisvaikutukset rajataan järjestelmämuutoksen tasauksella. Rajattaessa vaikutukset +/- 180 euroon asukasta kohti viiden kunnan valtionosuus olisi negatiivinen. Rajattaessa vaikutukset +/-110 tai +/-50 euroon asukasta kohti negatiivisen valtionosuuden kuntien määrä kasvaisi yhdellä eli kuuteen. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden täydennysmallin valinta ei vaikuta siihen, kuinka monella kunnalla peruspalvelujen valtionosuus olisi negatiivinen.

Vimpelin ja Kustavin kuntien valtionosuus olisi negatiivinen kaikilla järjestelmämuutoksen tasausvaihtoehdoilla. Edellä mainittujen lisäksi myös Kaavin kunnan peruspalvelujen valtionosuus olisi negatiivinen, jos asukaskohtaiset enimmäisvaikutukset rajataan +/- 110 tai +/- 50 euroon, ja Inkoon kunnan, jos asukaskohtaiset enimmäisvaikutukset rajataan +/- 180 euroon. Kaikkien edellä mainittujen kuntien valtionosuus olisi negatiivinen kotikuntakorvauksen vuoksi. Kyseiset kunnat eivät järjestä itse asukkailleen perusopetusta joko yläkouluikäisille tai ala- ja yläkouluikäisille, minkä vuoksi niiden valtionosuuteen tehdään toiselle kunnalle maksettavasta kotikuntakorvauksesta johtuva vähennys. Kysymys on siten kunnan omasta valinnasta sen osalta, miten se järjestää perusopetusta. Kotikuntakorvauksesta johtuvaa

valtionosuuden negatiivisuutta ei voida pitää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella ongelmallisena.

Myös Eurajoen kunnan ja Kaskisten kaupungin peruspalvelujen valtionosuudet olisivat negatiiviset kaikilla eri järjestelmämuutoksen tasauksen vaihtoehdoilla. Kemin kaupungin peruspalvelujen valtionosuus olisi negatiivinen enimmäisvaikutusten ollessa +/- 50 tai +/-110 euroa, mutta kääntyisi positiiviseksi +/-180 euron tasausvaihtoehdolla. Kaikilla edellä mainituilla kunnilla peruspalvelujen valtionosuudet ovat olleet negatiiviset sote-uudistuksen voimaantuloavuodesta lähtien, mihin vaikuttavat suuret negatiiviset sote-tasuserät. Negatiivinen sote-tasuserä on seurausta siitä, että sote-uudistuksen yhteydessä kunnalta siirtyi enemmän menoja kuin tuloja hyvinvointialueiden rahoitukseen. Tätä hyötyä on pienennetty negatiivisilla sote-tasuserillä.

Käsillä olevassa uudistuksessa sote-tasuserät poistettaisiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että kunnat, joilla on negatiiviset sote-erät, hyötyisivät näiden erien poistamisesta. Negatiivisen sote-erän poistuksessa kunnan valtionosuus kasvaisi uudistuksessa. Uuden järjestelmämuutoksen tasauksen vaikutuksesta tämä hyöty kuitenkin rajattaisiin sallittuun enimmäismäärään ja valtionosuuteen kohdistuisi tasausvähennys, jonka määrään sote-tasuserät vaikuttaisivat. Tämä vaikutus näkyisi sitä enemmän, mitä pienemmäksi uudistuksen asukaskohtaiset enimmäisvaikutukset rajataan. Samalla se tarkoittaa sitä, että negatiivisten valtionosuuksien euromäärät kasvavat sitä suuremmiksi, mitä pienemmäksi enimmäisvaikutukset rajataan.

Perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön perusteella negatiiviset valtionosuudet eivät muodostuisi uudistuksessa ongelmallisiksi. Kaikilla esitetyillä järjestelmämuutoksen tasauksen vaihtoehdoilla niiden kuntien määrä vähenisi, joiden peruspalvelujen valtionosuus olisi negatiivinen. Uudistuksen yhteydessä on tarkasteltu, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää siten, ettei minkään kunnan valtionosuus muodostuisi negatiiviseksi. Käytännössä kotikuntakorvauksesta johtuva peruspalvelujen valtionosuuden negatiivisuus voitaisiin välttää sillä, ettei vähennystä enää tehtäisi peruspalvelujen valtionosuuden maksatuksen yhteydessä, vaan kunnat itse hoitaisivat maksuliikenteen. Tämä kuitenkin lisäisi kuntien hallinnollista taakkaa. Sote-uudistuksesta johtuvien tasuserien vaikutusten poistaminen kokonaan valtionosuusjärjestelmästä puolestaan edellyttäisi huomattavasti tässä esityksessä esitettyjä enimmäisvaikutuksia suurempien asukaskohtaisten enimmäisvaikutusten sallimista (vuoden 2026 tietojen perusteella noin +/-450 euroa/asukas). Enimmäisvaikutusten kasvattaminen kasvattaisi myös kuntien kunnallisveroprosenttien eroa sekä aiheuttaisi yksittäisten kuntien veroprosentteihin suurempia veronkorotuspaineita. Pelkästään negatiivisten sote-tasuserien poistaminen tarkoittaisi sitä, että valtionosuusmomentin tasoa tulisi kasvattaa 482 miljoonalla eurolla.

#### Saaristolaki

Saaristoista kuntaa ja saariston käsitettä koskevien ehdotusten voidaan katsoa liittyvän välillisesti perustuslain 9 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus valita asuinpaikkansa. Saaristoiseen kuntaan liittyvän sääntelyn taustalla on pyrkimys edistää kehitystä niissä kunnissa, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle, ja sitä kautta edistää myös mahdollisuuksia asua saaristossa. Tavoitetta toteutetaan osaltaan valtionosuusjärjestelmän kautta, jossa maksetaan korotettua valtionosuutta saaristoisuuden perusteella. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeus valita asuinpaikkansa saattaa edellyttää julkiselta vallalta myös positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi (ks. HE 309/1993 vp, s. 51/I).

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta. Sen mukaan Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella. Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. (ks. esim. PeVL 74/2022 vp, kappale 5 ja siinä mainitut lausunnot)

Saaristolain 9 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuus. Asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset saaristoisen kunnan määrittämisestä ja saaristoisuuspisteiden laskennasta sekä luettelo saaristoisista kunnista.

Voimassa olevan saaristolaki on tullut voimaan vuonna 1981, eikä sen asetuksenantovaltuus enää täytä nykyisen perustuslain vaatimuksia. Saaristolain säätämisen aikaan oli tavallista kirjoittaa lakeihin niin sanottu avoin asetuksenantovaltuus, joka mahdollisti lain täydentämisen valtioneuvoston asetuksilla. Saaristolain 15 §:ssä säädetään avoimesta asetuksenantovaltuudesta. Sen mukaan tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi voimassa olevan 9 §:n mukaan valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle.

Voimassa olevassa saaristoasetuksessa listataan saaristokunnat sekä tietyt muut kunnat, joihin saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan. Voimassa olevaan saaristolakiin on siis jo sisällytynyt mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksella saaristoisten kuntien määrittämisestä, eikä lain 9 §:ään lisättävä asetuksenantovaltuus siten merkittävästi muuttaisi voimassa olevaa tilannetta. Saaristolain 9 §:ään lisättävä asetuksenantovaltuus olisi kuitenkin aiempaa täsmällisempi ja tarkkarajaisempi.

Hallituksen näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Hallitus katsoo, että hallituksen esitys tulisi käsitellä perustuslakivaliokunnassa, koska perustuslakivaliokunta ei ole ottanut sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen kantaa siihen, miten suuret kunnallisveroprosenttien muutospaineeet ja veroprosenttien erojen kasvu ovat perustuslain kannalta hyväksyttäviä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## Laki

### kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 1 §:n 1 momentin 18 kohta, 4 §:n 1 momentin 3, 7 ja 8 kohta sekä 28–30 §, sellaisena kuin niistä on 29 § laissa 1105/2024,

*muutetaan* 1 §:n 1 momentin 11 ja 14 kohta sekä 17 kohdan suomenkielinen sanamuoto, 2 §:n 3 momentti, 4 §:n 1 momentin 6 ja 9 kohta, 2 luku, 19 §:n 1 momentti, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 ja 3 momentti, 23:n 2 momentin johdantokappale, 26 §:n 5 momentti [tai 4 luvun otsikko ja 26 §], 31, 31 a ja 33 §, 35 §:n 3 ja 6 momentti, 45 §:n otsikko ja 1 momentti, 46 §:n otsikko ja 1 momentti, 48 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 momentti, 51 §, 53 §:n 1 ja 3 momentti, 54 §:n 1, 2 ja 4 momentti sekä 55 §:n 1, 2 ja 5 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 21 §:n 1 momentti laissa xx/2025 ja 31 a § laeissa 384/2023, 447/2024 ja 1071/2024, sekä

*lisätään* 19 §:ään uusi 3 ja 4 momentti ja 20 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

#### 1 §

##### *Soveltamisala*

Tässä laissa säädetään valtionosuuden myöntämisestä kunnan tehtäviin (*valtionosuustehtävä*), joista säädetään:

11) elintarvikelaissa (297/2021);

14) eläinlääkintähuoltolaissa (285/2023);

17) lastensuojelulain (417/2007) 3 a ja 12 §:ssä;

#### 2 §

##### *Poikkeukset soveltamisalasta*

Edellä 2 momentissa sekä perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon tämän lain 21 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa.

#### 4 §

##### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

---

6) *saaristoisella kunnalla* saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa;

---

9) *ulkomaalaistaustaisella* henkilöä, jonka molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla, tai, joka on syntynyt ulkomailla ja jonka kummastakaan vanhemmasta ei ole tietoa Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä;

---

## 5 §

### *Kunnan peruspalvelujen valtionosuus*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina (*valtionosuusperusteet*) käytetään:

1) valtionosuustehtävien ikäluokittaisia ja työttömyyden, ulkomaalaistaustaisuuden, kaksikielisuuden ja syrjäisyyden mukaan määräytyviä laskennallisia kustannuksia; sekä

2) saaristoisuuden, saamelaistan kotiseutualueen kunnan, asukasmäärän kasvun, asukasmäärän vähenemisen ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosien määräytymisperusteita.

Kunnalle myönnetään valtionosuutta 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 6–10 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään 21 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. Näin saatuun euromäärään lisätään 11–15 §:n mukaisesti määräytyvät lisäosat.

Verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta säädetään 4 luvussa ja valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja siitä tehtävistä vähennyksistä 5 luvussa.

**tai**

Verotuloihin perustuvasta valtionosuuden täydennyksestä säädetään 4 luvussa ja valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja siitä tehtävistä vähennyksistä 5 luvussa.

## 6 §

### *Ikäluokittaiset laskennalliset kustannukset*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisten kustannusten perushinnat määrätään erikseen seuraaville ikäluokille:

- 1) 0–5-vuotiaat;
- 2) 6-vuotiaat;
- 3) 7–12-vuotiaat;
- 4) 13–15-vuotiaat;
- 5) 16–64-vuotiaat;
- 6) 65 vuotta täyttäneet.

Ikäluokittaiset laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla ikäluokan perushinta ikäluokkaan kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä ja laskemalla näin saadut kustannukset yhteen.

## 7 §

### *Työttömyys*

Työttömyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla työttömyyden perushinta kunnan työttömien ja työvoimapalveluihin osallistuvien asukkaiden määrällä.

Työttömien ja työvoimapalveluihin osallistuvien määrää määritettäessä käytetään työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

## 8 §

### *Ulkomaalaistaustaisuus*

Ulkomaalaistaustaisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset lasketaan kertomalla alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisuuden perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrällä ja lisäämällä tähän euromäärä, joka saadaan kertomalla 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisuuden perushinta kunnan 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrällä.

Kunnan ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrää määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

## 9 §

### *Kaksikielisyys*

Kaksikieliselle kunnalle kaksikielisuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla kaksikielisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 0,07. Edellä mainittuun kustannukseen lisätään euromäärä, joka saadaan kertomalla kaksikielisuuden perushinta kunnan ruotsinkielisten asukkaiden määrällä ja kertomalla tulo luvulla 0,93.

Kaksikielisen kunnan ruotsinkielisten asukkaiden määrää määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

## 10 §

### *Syrjäisyys*

Syrjäisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla syrjäisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja syrjäisyysluvulla.

Kunnan syrjäisyysluku määräytyy paikallisen ja seudullisen väestöpohjaindeksin summasta. Syrjäisyysluvun laskennasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

## 11 §

### *Saaristoisuuden lisäosa*

Saaristoiselle kunnalle myönnetään saaristoisuuden perusteella lisäosaa euromäärä, joka lasketaan kertomalla saaristoisuuden lisäosan perushinta kunnan saaristoasukkaiden määrällä ja

kunnan saaristoisuuspisteillä. Kunnan saaristoisuuspisteet määräytyvät saariston kehityksen edistämisestä annetun lain mukaan.

Jos saaristoisen kunnan asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, myönnetään 1 momentin mukaan määräytyvä lisäosa kolminkertaisena.

Kunnan saaristoasukkailla tarkoitetaan saaristoisen kunnan asukkaita, jotka asuvat saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettulla saaristoalueella. Saaristoasukkaiden määrää määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneeltä vuodelta.

## 12 §

### *Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa*

Saamelaisten kotiseutualueen kunnalle myönnetään saamenkielisyyden perusteella lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta kunnan asukasmäärällä ja kunnan saamenkielisten osuudella.

Kunnan saamenkielisten osuutta määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

## 13 §

### *Asukasmäärän kasvun lisäosa*

Kunnalle, jonka neljän vuoden asukasmäärän vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo on positiivinen, myönnetään asukasmäärän kasvun lisäosaa. Lisäosan euromäärä lasketaan kertomalla asukasmäärän kasvun perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrällä ja asukasmäärän kasvun kertoimella.

Kunnan asukasmäärän kasvun kerroin lasketaan jakamalla 1 momentissa tarkoitettu kunnan vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo kaikkien asukasmäärältään kasvavien kuntien keskimääräisellä vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvolla.

Asukasmäärän kasvun lisäosaa määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä viideltä vuodelta.

## 14 §

### *Asukasmäärän vähenemisen lisäosa*

Kunnalle, jonka neljän vuoden asukasmäärän vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo on negatiivinen, myönnetään asukasmäärän vähenemisen lisäosaa. Lisäosan euromäärä lasketaan kertomalla asukasmäärän vähenemisen lisäosan perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrällä ja asukasmäärän vähenemisen kertoimella.

Kunnan asukasmäärän vähenemisen kerroin lasketaan jakamalla 1 momentissa tarkoitettu kunnan vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo kaikkien asukasmäärältään vähenevien kuntien keskimääräisellä vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvolla.

Asukasmäärän vähenemisen lisäosaa määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä viideltä vuodelta.

## 15 §

### *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa*

Kunnalle myönnetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta kunnan asukasmäärällä sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin määritellään kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavien indikaattoreiden sekä toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella.

Indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Kertoimen määrittelyssä käytetään viimeisimpiä käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei ole lainkaan saatavilla, saa kunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisen arvon.

## 16 §

### *Määräytymistekijöiden laskenta eräissä tapauksissa*

Jos 6–15 §:ssä tarkoitettuja määräytymistekijöitä laskettaessa ei ole käytettävissä mainituissa pykälissä tarkoitetun ajankohdan mukaisia tietoja, käytetään laskennassa viimeisimpiä asianomaisessa pykälässä tarkoitettua ajankohtaa edeltäviä tietoja, jollei asianomaisessa pykälässä muuta säädetä.

## 19 §

### *Laskennallisten kustannusten perushinnoista säätäminen*

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 6–10 §:ssä tarkoitetut laskennallisten kustannusten perushinnat.

Laskennallisten kustannusten perushinnat vuoden 2026 tasossa ovat:

	euro/asukas
0–5-vuotiaat	9 534,50
6 –vuotiaat	9 268,91
7–12-vuotiaat	8 174,62
13–15-vuotiaat	13 106,14
16–64-vuotiaat	263,68
65 vuotta täyttäneet	180,59
työttömyys	751,20
ulkomaalaistaustaisuus alle 16-vuotiaat	6535,12
ulkomaalaistaustaisuus 16 vuotta täyttäneet	799,77
kaksikielisyys	315,40
syrjäisyys	200,27

Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, 3 momentissa tarkoitettujen perushintojen painoarvot tarkistetaan vähintään neljän vuoden välein ottaen huomioon Valtion taloudellisen

tutkimuskeskuksen tutkimukseen perustuva tieto määräytymistekijöiden yhteydestä valtionosuustehtävien toteutuneisiin kustannuksiin.

20 §

*Lisäosien perushinnoista säätäminen*

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 11–15 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat.

Edellä 11-15 §:ssä tarkoitettujen lisäosien perushinnat vuoden 2026 tasossa ovat:

Lisäosa	euroa/asukas
saaristoisuuden	430,15
saamelaisten kotiseutualueen kunnan	982,20
asukasmäärän kasvun	246,10
asukasmäärän vähenemisen	154,33
hyvinvoinnin- ja terveyden edistämisen	20,73

21 §

*Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus*

Kunnan 6–10 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 29,79 prosenttia (valtionosuusprosentti) ja kuntien omarahoitusosuus on 70,21 prosenttia.

**tai**

Kunnan 6–10 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 28,12 prosenttia (valtionosuusprosentti) ja kuntien omarahoitusosuus on 71,88 prosenttia.

Kunnan omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden saadaan vähentämällä kaikkien kuntien 6–10 §:n mukaisten laskennallisten kustannusten yhteismäärästä 1 momentissa säädetyn valtionosuusprosentin mukaisesti laskettu osuus ja jakamalla näin saatu euromäärä kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä.

23 §

*Kustannustenjaon tarkistus*

Edellä 6–10 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena olevat perushinnat tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 11 ja 29 §:n mukainen:

26 §

*Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus*

---

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon verontilityslain ([532/1998](#)) [3 a §:ssä](#) tarkoitettu laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (*yhteisövero*) ja kaivosmineraaliverosta sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa otetaan voimallaitoksista huomioon vain ydinvoimallaitokset. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

**tai**

4 luku

**Verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys**

26 §

*Verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys*

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden täydennystä, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin euromäärä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (*täydennysraja*). Kunta saa valtionosuuden täydennystä asukasta kohti 90 prosenttia täydennysrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta.

Jos kunnille varainhoitovuonna maksettavien täydennysten yhteismäärä kasvaa verrattuna edellisen varainhoitovuoden täydennysten yhteismäärään, tehdään kuntien valtionosuuteen lisäystä vastaava vähennys. Jos kunnille varainhoitovuonna maksettavien täydennysten määrä vähenee verrattuna edellisen varainhoitovuoden täydennysten yhteismäärään, tehdään kuntien valtionosuuteen vähennystä vastaava lisäys. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Edellä 2 momentissa tarkoitettua kuntien valtionosuuksista vähennettävää tai valtionosuuksiin lisättävää määrää laskettaessa ei oteta huomioon varainhoitovuoden alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon verontilityslain ([532/1998](#)) [3 a §:ssä](#) tarkoitettu laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (*yhteisövero*) ja kaivosmineraalisverosta sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa otetaan voimallaitoksista huomioon vain ydinvoimallaitokset. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden täydennyksessä huomioon otettavista verotuloista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

31 §

*Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus*

Valtionapuviranomainen vahvistaa kunnalle järjestelmämuutoksen tasauksen, jos kunnan valtionosuuden muutos ylittää tässä pykälässä tarkoitetut euromääräiset rajat. Valtionosuuden muutos lasketaan vertaamalla kunnalle varainhoitovuodelle 2026 myönnettävää valtionosuutta ja verotulomenetyksen korvausta siihen valtionosuuteen, joka kunnalle olisi myönnetty, jos tämän lain mukaiset säännökset olisivat olleet voimassa vuonna 2026. Valtionosuuden muutosta laskettaessa ei oteta huomioon 27 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, 7 luvussa tarkoitettua kotikuntakorvausta eikä kunnan perustoimeentulotuen rahoitusosuutta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu valtionosuuden muutos rajataan lisäämällä tai vähentämällä kunnan valtionosuutta siten, että valtionosuuden lisäys tai vähennys on:

- 1) varainhoitovuonna 2027 enintään 30 euroa asukasta kohti;
- 2) varainhoitovuonna 2028 enintään 60 euroa asukasta kohti;
- 3) varainhoitovuonna 2029 enintään 100 euroa asukasta kohti;
- 4) varainhoitovuonna 2030 enintään 140 euroa asukasta kohti;
- 5) varainhoitovuodesta 2031 lukien enintään 180 euroa asukasta kohti.

**tai**

Edellä 1 momentissa tarkoitettu valtionosuuden muutos rajataan lisäämällä tai vähentämällä kunnan valtionosuutta siten, että valtionosuuden lisäys tai vähennys on:

- 1) varainhoitovuonna 2027 enintään 20 euroa asukasta kohti;
- 2) varainhoitovuonna 2028 enintään 40 euroa asukasta kohti;
- 3) varainhoitovuonna 2029 enintään 60 euroa asukasta kohti;
- 4) varainhoitovuonna 2030 enintään 80 euroa asukasta kohti;
- 5) varainhoitovuodesta 2031 lukien enintään 110 euroa asukasta kohti.

**tai**

Edellä 1 momentissa tarkoitettu valtionosuuden muutos rajataan lisäämällä tai vähentämällä kunnan valtionosuutta siten, että valtionosuuden lisäys tai vähennys on:

- 1) varainhoitovuonna 2027 enintään 10 euroa asukasta kohti;
- 2) varainhoitovuonna 2028 enintään 20 euroa asukasta kohti;
- 3) varainhoitovuonna 2029 enintään 30 euroa asukasta kohti;
- 4) varainhoitovuonna 2030 enintään 40 euroa asukasta kohti;
- 5) varainhoitovuodesta 2031 lukien enintään 50 euroa asukasta kohti.

Jos 2 momentin mukaisesti kuntien valtionosuuksiin tehtävien lisäysten yhteismäärä on suurempi kuin valtionosuuksiin tehtävät vähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos edellä tarkoitettu kuntien valtionosuudesta tehtävien vähennysten yhteismäärä on suurempi kuin valtionosuuksiin tehtävät lisäykset, lisätään kuntien valtionosuuteen tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

31 a §

#### *Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään korvaus työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta. Korvauksen määrä perustuu valtionapuviranomaisen varainhoitovuodelle 2025 vahvistamaan korvaukseen, joka vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutunutta kustannusten lisäystä. Kunnan korvauksen määrä tarkistetaan vuosittain sen mukaan, miten kunnan 18–64-vuotiaiden asukkaiden osuus kaikkien kuntien vastaavasta ikäluokasta on muuttunut.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään korvauksen tarkistamisesta, korvauksen suuruus tarkistetaan vuosittain rahoitusvastuun perusteena olevien työttömyysetuuksien indeksitarkistusta vastaavasti kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) mukaisesti.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua 18–64-vuotiaiden suhteellisen osuuden muutosta laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneeltä kahdelta vuodelta.

### 33 §

#### *Verotulomenetysten korvaus*

Kuntien valtionosuudessa otetaan huomioon varainhoitovuodesta 2027 lähtien toteutetuista veroperustemuutoksista johtuvia kunnallisverotulomuutoksia vastaava euromäärä. Kunnalle maksetaan valtionosuuden yhteydessä korvauksena sen verotulojen menetystä vastaava euromäärä (*verotulomenetysten korvaus*). Jos verotulojen lisäykset ovat suuremmat kuin verotulojen menetykset, kunnan valtionosuudesta vähennetään erotusta vastaava euromäärä.

Eduskunnan vaalivuotta seuraavan vuoden alusta lukien edellisen vaalikauden aikana toteutuneita verotulomuutoksia vastaava euromäärä siirretään osaksi peruspalvelujen valtionosuutta. Verotulomuutosten yhteismäärä otetaan huomioon 21 §:ssä tarkoitetussa valtionosuusprosentissa.

Kunnan kunkin varainhoitovuoden verotulojen muutosta laskettaessa sovelletaan varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden verotustietoja ja varainhoitovuotta edeltäneen vuoden veroprocenttia sekä asukaslukua varainhoitovuotta edeltäneen vuoden lopussa.

Verotulomenetysten korvausten hallinnointiin ja maksamiseen sovelletaan, 45 §:n 1 momenttia, 46 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 47–50 ja 53–55 §:ää. Muutoksenhausta säädetään 9 luvussa.

### 35 §

#### *Kotikuntakorvauksen määräytyminen*

Kotikuntakorvauksen perusosa lasketaan jakamalla 2 momentissa tarkoitetut kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen toteutuneet kustannukset kuntien painotetulla 6–15-vuotiaiden määrällä. Kuntien painotettu 6–15-vuotiaiden määrä saadaan kertomalla kuntien 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,61, 7–12-vuotiaiden määrä luvulla 1 ja 13–15-vuotiaiden määrä luvulla 1,53 ja laskemalla näin saadut tulot yhteen. Oppilaan iän mukaan määräytyvä kotikuntakorvaus saadaan kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa seuraavasti:

Ikä	Kerroin
6-vuotias	0,61
7–12-vuotias	1,00
13–15-vuotias	1,53

Kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten valtioneuvoston asetuksella. Sen lisäksi, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään, perusosaa määritettäessä otetaan huomioon kustannusten tason sekä esi- ja perusopetuksen valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun muutokset 22 §:n mukaisesti.

45 §

*Päätös valtionosuuden myöntämisestä ja verotulomenetysten korvauksesta*

Valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä verotulomenetysten korvauksen. Päätökset on tehtävä hakemuksetta viimeistään varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

---

46 §

*Valtionosuuksien, verotulomenetysten korvauksien ja kotikuntakorvauksien maksaminen*

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa tässä laissa tarkoitetut valtionosuudet, verotulomenetysten korvaukset ja kotikuntakorvaukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetut valtionosuudet ja muun rahoituksen yhtenä kokonaisuutena siten kuin tässä pykälässä säädetään.

---

51 §

*Oikaisumenettely*

Jos kunta on tyytymätön päätökseen, joka koskee valtionosuuden myöntämistä tai verotulomenetysten korvausta, kunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä päätöksen tehneelle viranomaiselle oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

53 §

*Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä*

Kuntien yhdistyessä uuden kunnan valtionosuudet lasketaan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantuloavuoden valtionosuuden määrittämisen perusteina.

---

Edellä 6–10 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset ja 11–15 §:ssä tarkoitetut lisäosat saadaan yhdistämällä asianomaisten kuntien laskennallisten kustannusten ja lisäosien perusteet.

54 §

*Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan*

Jos kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, laajentuvan kunnan valtionosuudet lasketaan kunnan laajentuvan alueen osalta niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantuloavuonna supistuvan kunnan valtionosuuden määrittämisen perusteina.

Valtionosuudet sen kunnan osalta, josta siirretään osa toiseen kuntaan, jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna supistuvan ja laajentuvan kunnan tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa supistuvan kunnan asukasmäärä jakautuu niiden kesken. Lain 31 a §:ssä tarkoitettu työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus jaetaan kuitenkin siinä suhteessa, jossa 18–64-vuotiaiden asukkaiden määrän jakautuu kuntien kesken.

---

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

**tai**

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

## 55 §

### *Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa*

Jos kunta yhdistetään kahteen tai useampaan kuntaan, lakkaavan kunnan alueen osalta lasketaan uusien tai laajentuvien kuntien valtionosuudet lakkaavan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka olisivat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määräämisen perusteina.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut valtionosuudet jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna uusien tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa lakkaavan kunnan asukasmäärä jakautuu muiden kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien kesken. Lain 31 a §:ssä tarkoitettu työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus jaetaan kuitenkin siinä suhteessa, jossa 18–64-vuotiaiden asukkaiden määrän jakautuu kuntien kesken.

---

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

**tai**

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 29 §:n mukaan kunnan valtionosuudesta varainhoitovuonna 2025 tai 2026 vähennetty perustoimeentulotuen rahoitusosuus on pienempi tai suurempi kuin toimeentulotuesta annetun lain 27 f §:n mukaan määräytyvä kunnan rahoitusosuus vastaavana vuonna maksetusta perustoimeentulotuesta, tehdään kunnan valtionosuuteen erotusta vastaava vähennys tai lisäys. Vuoteen 2025 kohdistuva vähennys tai lisäys tehdään varainhoitovuoden 2027 valtionosuuteen ja vuoteen 2026 kohdistuva vähennys tai lisäys varainhoitovuoden 2028 valtionosuuteen. Kansaneläkelaitoksen velvollisuuteen

ilmoittaa valtiovarainministeriölle kuntaan vuonna 2026 maksetun toimeentulotuen määrä sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 29 §:ää.

#.

## Laki

### saariston kehityksen edistämistä annetun lain 3 ja 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* saariston kehityksen edistämistä annetun lain (494/1981) 3 ja 9 §, sellaisena kuin niistä on 3 § laissa 1138/1993, seuraavasti:

#### 3 §

##### *Saariston käsite*

Saaristoa on meri- ja järviolueilla. Saaristo jaetaan seuraaviin luokkiin:

- 1) ulkosaaristo;
- 2) välisaaristo;
- 3) sisäsaaristo;
- 4) saaristomaiset manneralueet.

Ulkosaaristolla tarkoitetaan saaristoa, joka sijaitsee kauimpana mantereesta ja jonne ei ole kiinteää tieyhteyttä. Välisaaristolla tarkoitetaan saaristoa, joka sijaitsee sisäsaariston ja ulkosaariston välillä. Sisäsaaristolla tarkoitetaan saaristoa, joka sijaitsee lähimpänä mannerta. Saaristomaisilla manneralueilla tarkoitetaan vesistöjen läheisyydessä sijaitsevia manneralueita, jotka ovat voimakkaasti vesistöjen rikkomia.

Saaristoluokkien tunnistamisessa noudatetaan Suomen ympäristökeskuksen julkaisemaa saaristoluokitusta.

#### 9 §

##### *Saaristoinen kunta*

Kunta, jonka alueella sijaitsee 3 §:ssä tarkoitettua saaristoa, voidaan määrittää saaristoiseksi kunnaksi.

Saaristoiset kunnat määritetään saaristoisuuspisteityksen perusteella. Pisteityksessä otetaan huomioon saariston vakituiset asukkaat ja kausiasukkaat, heidän osuutensa koko kunnan väestöstä sekä kunnan saaristoisuus. Saaristoisuudella tarkoitetaan saariston pinta-alaa sekä saaristoluokkien ilmentymiä kyseisessä kunnassa. Kaupunkiseutujen keskustaajamia ei oteta pisteityksessä huomioon.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset saaristoisen kunnan määrittämisestä ja saaristoisuuspisteiden laskennasta sekä luettelo saaristoisista kunnista. Luettelon ajantasaisuus tarkistetaan viiden vuoden välein.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

---

#.

## Laki

### toimeentulotuesta annetun lain 27 b ja 27 f §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 27 b § ja 27 f §:n 2 momentti sellaisina kuin ne ovat 27 b § laeissa 1023/2022 ja 1106/2024 ja 27 f §n 2 momentti laissa 1023/2022, sekä

*lisätään* 27 f §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1023/2022, uusi 3 momentti, seuraavasti:

#### 27 b §

*Perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavat ennakot ja maksuvalmiussuoritus*

Valtio suorittaa Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukea varten kuukausittain ennakkoa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 d §:ssä tarkoitettuun sosiaaliturvan yleisrahastoon Kansaneläkelaitoksen maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Ennakko vastaa määrältään valtion seuraavana kuukautena vastattavaksi arvioitua määrää. Ennakko suoritetaan edeltävän kuukauden toiseksi viimeisenä arkipäivänä, jota varten Kansaneläkelaitoksen on viimeistään 10 arkipäivää ennen ennakon maksupäivää ilmoitettava valtiolle sen maksettavaksi tulevan suorituksen määrä.

Sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädetään, valtio suorittaa kuntien 27 f §:ssä tarkoitetun maksuosuuden viiveestä johtuvan tulojen ja menojen erotusta vastaavan rahoitustarpeen kattamiseen ennakkoa siten, että Kansaneläkelaitoksella on kulloinkin käytettävissään 20 prosenttia kuntien maksuosuuden arvioidusta vuosikustannuksesta.

Kalenterikuukautena maksettujen perustoimeentulotukimenojen ja niiden kattamiseksi maksetun valtion osuuden ennakon erotus otetaan huomioon maksukuukautta seuraavan kolmannen kuukauden ennakkoa määrättäessä.

Jos Kansaneläkelaitoksen maksuvalmius perustoimeentulotuen maksamiseen on 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista ennakoista huolimatta vaarantumassa, valtion tulee suorittaa Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotuen rahoituksen turvaamiseksi sellainen määrä varoja, että Kansaneläkelaitoksen maksuvalmius perustoimeentulotuen maksamiseen on kunakin ajankohtana riittävästi turvattu (*maksuvalmiussuoritus*). Maksuvalmius-suoritus tulee palauttaa valtiolle, kun sitä ei enää tarvita perustoimeentulotuen maksuvalmiuden turvaamiseen.

#### 27 f §

*Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista*

---

Kansaneläkelaitos perii kunnalta kuukausittain jälkikäteen 1 momentissa tarkoitetun rahoitusosuuden. Kansaneläkelaitos käyttää laskuttamaansa rahoitusosuutta osana perustoimeentulotuen maksatusta.

Kansaneläkelaitoksen on lähetettävä kunnalle lasku edellisen kuukauden rahoitusosuudesta seuraavan kuukauden 15 päivään mennessä. Laskun eräpäivä on laskun lähettämiskuukauden 28. päivä. Jos kunta ei ole maksanut rahoitusosuuttaan viimeistään eräpäivänä, peritään viivästysajalta korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukainen viivästyskorko.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 27 b § tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä joulukuuta 2026.

Click or tap here to enter text.

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

..ministeri Etunimi Sukunimi

## **Laki**

### **kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 1 §:n 1 momentin 18 kohta, 4 §:n 1 momentin 3, 7 ja 8 kohta sekä 28–30 §, sellaisena kuin niistä on 29 § laissa 1105/2024,

*muutetaan* 1 §:n 1 momentin 11, 14 ja 17 kohta, 2 §:n 3 momentti, 4 §:n 1 momentin 6 ja 9 kohta, 2 luku, 19 §:n 1 momentti, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 ja 3 momentti, 23:n 2 momentin johdantokappale, 26 §:n 5 momentti [tai 4 luvun otsikko ja 26 §], 31, 31 a ja 33 §, 35 §:n 3 ja 6 momentti, 45 §:n otsikko ja 1 momentti, 46 §:n otsikko ja 1 momentti, 48 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 momentti, 51 §, 53 §:n 1 ja 3 momentti, 54 §:n 1, 2 ja 4 momentti sekä 55 §:n 1, 2 ja 5 momentti, sellaisena kuin niistä ovat 21 §:n 1 momentti laissa xx/2025 ja 31 a § laeissa 384/2023, 447/2024 ja 1071/2024, sekä

*lisätään* 19 §:ään uusi 3 ja 4 momentti ja 20 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Soveltamisala*

*Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (*valtionosuustehtävä*), joista säädetään:

Tätä lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (*valtionosuustehtävä*), joista säädetään:

11) elintarvikelaissa (23/2006);

11) elintarvikelaissa (297/2021);

14) eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009);

14) eläinlääkintähuoltolaissa (285/2023);

17) lastensuojelulain (417/2007) 3 ja 12 §:ssä;

17) lastensuojelulain (417/2007) 3 a § ja 12 §:ssä;

18) *vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 6, 7, 12 ja 13 §:ssä;*

18) kumotaan

2 §

2 §

*Poikkeukset soveltamisalasta*

*Poikkeukset soveltamisalasta*

*Voimassa oleva laki*

Edellä 1 momentin 3 ja 5 kohdassa, 2 momentissa sekä perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon tämän lain 21 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa.

4 §

*Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

3) *asukastiheydellä kunnan asukasmäärää maaneliökilometrillä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa;*

6) *saaristokunnalla saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa;*

7) *saaristo-osakunnalla kuntaa, jonka saaristo-osaan sovelletaan saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain 9 §:n mukaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä;*

8) *työpaikkaomavaraisuudella kunnassa työssäkäyvien määrän ja kunnan työllisen työvoiman määrän välistä suhdetta;*

9) *vieraskielisellä henkilöllä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen muun kielen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen;*

2 luku

**Valtionosuusperusteet, laskennalliset kustannukset ja lisäosat**

5 §

*Ehdotus*

Edellä 1 momentin 5 kohdassa, 2 momentissa sekä perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon tämän lain 21 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa.

4 §

*Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

3) kohta kumotaan

6) **saaristoisella kunnalla** saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitettua kuntaa;

7) kumotaan

8) kumotaan

9) **ulkomaalaistaustaisella** henkilöllä, jonka molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla, tai, joka on syntynyt ulkomailla ja jonka kummastakaan vanhemmasta ei ole tietoa Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitettussa väestötietojärjestelmässä.

2 luku

**Valtionosuusperusteet, laskennalliset kustannukset ja lisäosat**

5 §

*Kunnan peruspalvelujen valtionosuus*

*Kunnan peruspalvelujen valtionosuus*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina (*valtionosuusperusteet*) käytetään:

1) valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia;

2) 13–17 §:ssä tarkoitettujen syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita.

Kunnalle myönnetään valtionosuutta 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 6–12 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään 21 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. Näin saatuun euromäärään lisätään 13–17 §:ssä tarkoitettu syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosat.

Verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta säädetään 4 luvussa ja valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja siitä tehtävistä vähennyksistä 5 luvussa.

6 §

*Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset*

*Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina (*valtionosuusperusteet*) käytetään:

1) valtionosuustehtävien *ikäluokittaisia* sekä *työttömyyden, ulkomaalaistaustaisuuden, kaksikielisyyden ja syrjäisyyden mukaan määräytyviä* laskennallisia kustannuksia;

2) *saaristoisuuden, saamelaiden kotiseutualueen kunnan, asukasmäärän kasvun, asukasmäärän vähenemisen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen* lisäosien määräytymisperusteita.

Kunnalle myönnetään valtionosuutta 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 6–10 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään 21 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. Näin saatuun euromäärään lisätään 11–15 §:n mukaisesti määräytyvät lisäosat.

Verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta säädetään 4 luvussa ja valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja siitä tehtävistä vähennyksistä 5 luvussa.

**tai**

Verotuloihin perustuvasta valtionosuuden *täydennyksestä* säädetään 4 luvussa ja valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja siitä tehtävistä vähennyksistä 5 luvussa.

6 §

*Ikäluokittaiset laskennalliset kustannukset*

*laskemalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin saatuun summaan lisätään kunnan työttömyyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset. (23.3.2023/384)*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisten kustannusten perushinnat määrätään erikseen seuraaville ikäluokille:

- 1) 0–5-vuotiaat;
- 2) 6-vuotiaat;
- 3) 7–12-vuotiaat;
- 4) 13–15-vuotiaat;
- 5) 16 vuotta täyttäneet ja tätä vanhemmat.

*Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisten kustannusten perushinta määrätään lisäksi erikseen 18–64-vuotiaiden ikäluokalle.*

## 7 §

## Työttömyys

*Työttömyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset koostuvat kunnan työttömien määrän ja työttömyysasteen osatekijöistä.*

*Työttömien määrän perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työttömyyden perushinta kunnan työttömien asukkaiden määrällä. Tässä momentissa tarkoitettuja laskennallisia kustannuksia laskettaessa työttömiksi luetaan myös työvoimapalveluihin osallistuvat.*

*Työttömyysasteen perusteella määräytyvien kunnan laskennallisten kustannusten laskemista varten kunnalle määritetään työttömyyskerroin. Työttömyyskerroin lasketaan jakamalla kunnan työttömien osuus*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisten kustannusten perushinnat määrätään erikseen seuraaville ikäluokille:

- 1) 0–5-vuotiaat
- 2) 6-vuotiaat
- 3) 7–12-vuotiaat;
- 4) 13–15-vuotiaat;
- 5) 16–64-vuotiaat;
- 6) 65-vuotta täyttäneet.

*Ikäluokittaiset laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla ikäluokan perushinta ikäluokkaan kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä ja laskemalla näin saadut kustannukset yhteen.*

## 7 §

## Työttömyys

*Työttömyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla työttömyyden perushinta kunnan työttömien ja työvoimapalveluihin osallistuvien asukkaiden määrällä.*

kunnan työvoimasta koko maan vastaavalla osuudella.

Työttömyysasteen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työttömyysasteen perushinta kunnan asukasmäärällä ja työttömyyskertoimella.

Työttömien määrää ja työttömyyskerrointa laskettaessa käytetään työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden työttömien ja työllisyyspalveluihin osallistuneiden määrästä ja työttömien osuudesta työvoimasta.

8 §

*Vieraskielisyys*

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla vieraskielisyyden perushinta kunnan vieraskielisten määrällä.

Kunnan vieraskielisten määrää määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

9 §

*Kaksikielisyys*

Kaksikieliselle kunnalle kaksikielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty kaksikielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 0,07. Edellä mainittuun kustannukseen lisätään

Työttömien ja työvoimapalveluihin osallistuvien määrää määritettäessä käytetään työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

8 §

*Ulkomaalaistaustaisuus*

Ulkomaalaistaustaisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisuuden perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrällä ja lisäämällä tähän euromäärä, joka saadaan kertomalla 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisuuden perushinta kunnan 16 vuotta täyttäneiden ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrällä.

Kunnan ulkomaalaistaustaisten asukkaiden määrää määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

9 §

*Kaksikielisyys*

Kaksikieliselle kunnalle kaksikielisyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla kaksikielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 0,07. Edellä mainittuun kustannukseen lisätään euromäärä, joka saadaan kertomalla

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

euromäärä, joka saadaan kertomalla kaksikielisyyden perushinta kunnan ruotsinkielisten asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 0,93.

Kaksikielisen kunnan ruotsinkielisten määrää määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja kunnan ruotsinkielisten asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

10 §

*Saaristoisuus*

Saaristokunnalle saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä.

Saaristokunnalle, jonka asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla näin saatu tulo luvulla 3.

Saaristo-osakunnalle saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty saaristo-osakunnan perushinta saaristossa asuvien osuudella kunnan asukasmäärästä.

Saaristokunnan ja saaristo-osakunnan väestön ja saaristo-osakuntien saaristossa asuvan väestön määrän määrittämisessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

kaksikielisyyden perushinta kunnan ruotsinkielisten asukkaiden määrällä ja kertomalla tulo luvulla 0,93.

Kaksikielisen kunnan ruotsinkielisten asukkaiden määrää määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

10 §

*Syrjäisyys*

*Syrjäisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla syrjäisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja syrjäisyysluvulla.*

*Kunnan syrjäisyysluku määräytyy paikallisen ja seudullisen väestöpohjaindeksin summasta. Syrjäisyysluvun laskennasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.*

11 §

*Asukastiheyskerroin*

Kunnan asukastiheyskerroin lasketaan jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys kunnan asukastiheydellä. Kerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen kunnittaisia tietoja maapinta-alasta.

Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty asukastiheyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskerroimella. Kerroin on enintään 20.

11 §

*Saaristoisuuden lisäosa*

Saaristoiselle kunnalle myönnetään saaristoisuuden perusteella lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla saaristoisuuden lisäosan perushinta kunnan saaristoasukkaiden määrällä ja kunnan saaristoisuuspisteillä. Kunnan saaristoisuuspisteet määräytyvät saariston kehityksen edistämisestä annetun lain perusteella.

Jos saaristoisen kunnan asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, myönnetään 1 momentin mukaan määräytyvä lisäosa kolminkertaisena.

Kunnan saaristoasukkailla tarkoitetaan saaristoisen kunnan asukkaita, jotka asuvat saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 3 §:ssä tarkoitetulla saaristoalueella. Saaristoasukkaiden määrää määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneeltä vuodelta.

## 12 §

## 12 §

*Koulutustaustakerroin**Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa*

Kunnan koulutustaustakerroin saadaan laskemalla ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30–54-vuotiaiden asukkaiden osuus kunnan vastaavasta ikäryhmästä ja jakamalla se koko maan vastaavalla osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen koulutustilaston tietoja ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien lukumäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

*Saamelaisten kotiseutualueen kunnalle myönnetään saamenkielisuuden perusteella lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta kunnan asukasmäärällä ja kunnan saamenkielisten osuudella.*

Koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty koulutustaustakertoimen perushinta kunnan asukasmäärällä ja koulutustaustakertoimella.

*Kunnan saamenkielisten osuutta määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.*

## 13 §

## 13 §

*Syrjäisyyden lisäosa**Asukasmäärän kasvun lisäosa*

Kunnalle myönnetään syrjäisyyden perusteella määräytyvän lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty syrjäisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja syrjäisyysluvulla. Jos kunnan syrjäisyysluku on vähintään 1,5 ilman pyöristystä, kunnan lisäosa on kolminkertainen.

*Kunnalle, jonka neljän vuoden asukasmäärän vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo on positiivinen, myönnetään asukasmäärän kasvun lisäosaa. Lisäosan euromäärä lasketaan kertomalla asukasmäärän kasvun perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrällä ja asukasmäärän kasvun kertoimella.*

Jos kunnan syrjäisyysluku on pienempi kuin 1,5 ilman pyöristystä, mutta vähintään 1,0 ilman pyöristystä, kunnan lisäosa on 1,5-kertainen.

*Kunnan asukasmäärän kasvun kerroin lasketaan jakamalla 1 momentissa tarkoitettu kunnan vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo kaikkien asukasmäärältään kasvavien kuntien keskimääräisellä vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvolla.*

Syrjäisyysluvun määräytymisperusteista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

*Asukasmäärän kasvun lisäosaa määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä viideltä vuodelta.*

## 14 §

## 14 §

*Työpaikkaomavaraisuuden lisäosa*

Kunnalle myönnetään työpaikkaomavaraisuuden perusteella määräytyvänä lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä työpaikkaomavaraisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja työpaikkaomavaraisuuskertoimella.

Työpaikkaomavaraisuuskerroin saadaan jakamalla kunnan työpaikkojen osuus kunnan työllisten määrästä koko maan vastaavalla osuudella.

Työpaikkaomavaraisuuskerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta saatavia varainhoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden tietoja.

## 15 §

*Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa*

Kunnalle myönnetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla *asukasta kohden määriteltä* hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta kunnan asukasmäärällä sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin määritellään kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavien indikaattoreiden sekä toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella.

Indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä

*Asukasmäärän vähenemisen lisäosa*

Kunnalle, jonka neljän vuoden asukasmäärän vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo on negatiivinen, myönnetään asukasmäärän vähenemisen lisäosaa. Lisäosan euromäärä lasketaan kertomalla asukasmäärän vähenemisen lisäosan perushinta kunnan alle 16-vuotiaiden asukkaiden määrällä ja asukasmäärän vähenemisen kertoimella.

Kunnan asukasmäärän vähenemisen kerroin lasketaan jakamalla 1 momentissa tarkoitettu kunnan vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo kaikkien asukasmäärältään vähenevien kuntien keskimääräisellä vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvolla.

Asukasmäärän vähenemisen lisäosaa määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä viideltä vuodelta.

## 15 §

*Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa*

Kunnalle myönnetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta kunnan asukasmäärällä sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin määritellään kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavien indikaattoreiden sekä toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella.

Indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä

*Voimassa oleva laki*

laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Kertoimen määrittelyssä käytetään viimeisimpiä käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei ole lainkaan saatavilla, saa kunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisen arvon.

16 §

*Asukasmäärän kasvun lisäosa*

Kunnalle, jonka kolmen vuoden asukasmäärän vuosittaisten muutosprosenttien keskiarvo on positiivinen, myönnetään asukasmäärän kasvun lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty asukasmäärän kasvun perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukasmäärän kasvun kertoimella.

Asukasmäärän kasvun kertoimena käytetään 1 momentissa tarkoitettua prosenttilukua muutettuna reaaliluvuksi.

Asukasmäärän kasvun lisäosaa määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä neljältä vuodelta.

17 §

*Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa*

*Saamelaisten kotiseutualueen kunnalle myönnetään saamenkielisyyden perusteella lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta kunnan asukasmäärällä ja kunnan saamenkielisten osuudella.*

*Kunnan saamenkielisten osuutta määritettäessä käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja kunnan*

*Ehdotus*

laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Kertoimen määrittelyssä käytetään viimeisimpiä käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei ole lainkaan saatavilla, saa kunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisen arvon.

16 §

***Määräytymistekijöiden laskenta eräissä tapauksissa***

*Jos 6–15 §:ssä tarkoitettuja määräytymistekijöitä laskettaessa ei ole käytettävissä mainituissa pykälissä tarkoitettua ajankohdan mukaisia tietoja, käytetään laskennassa viimeisimpiä asianomaisessa pykälässä tarkoitettua ajankohtaa edeltäviä tietoja, jollei asianomaisessa pykälässä muuta säädetä.*

(ks. ehdotettu 12 §)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

saamenkielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

18 §

(ks. ehdotettu 16 §)

*Kertoimien ja määrätymistekijöiden laskenta eräissä tapauksissa*

*Jos 6–17 §:ssä tarkoitettuja kertoimia ja määrätymistekijöitä laskettaessa ei ole käytettävissä mainituissa pykälissä tarkoitettun ajankohdan mukaisia tietoja, käytetään kertoimien ja määrätymistekijöiden laskennassa viimeisimpiä asianomaisessa pykälässä tarkoitettua ajankohtaa edeltäviä tietoja, jollei asianomaisessa pykälässä muuta säädetä.*

19 §

19 §

*Laskennallisten kustannusten perushinnoista säättäminen*

*Laskennallisten kustannusten perushinnoista säättäminen*

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 6–12 §:ssä tarkoitettut laskennallisten kustannusten perushinnat.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 6–10 §:ssä tarkoitettut laskennallisten kustannusten perushinnat.

*Laskennallisten kustannusten perushinnat vuoden 2026 tasossa ovat:*

	<i>euroa/asukas</i>
<i>0–5-vuotiaat</i>	9 534,50
<i>6-vuotiaat</i>	9 268,91
<i>7–12-vuotiaat</i>	8 174,62
<i>13–15-vuotiaat</i>	13 106,14
<i>16–64-vuotiaat</i>	263,68
<i>65 vuotta täyttäneet</i>	180,59
<i>työttömyys</i>	751,20
<i>ulkomaalaistaustaisuus alle 16-vuotiaat</i>	6 535,12
<i>ulkomaalaistaustaisuus 16 vuotta täyttäneet</i>	799,77
<i>kaksikielisyys</i>	315,40
<i>syrjäisyys</i>	200,27

Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, 3 momentissa tarkoitettujen perushintojen painoarvot tarkistetaan vähintään neljän vuoden välein ottaen huomioon Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimukseen perustuva tieto määräytymistekijöiden yhteydestä valtionosuustehtävien toteutuneisiin kustannuksiin.

## 20 §

*Lisäosien perushinnoista säättäminen*

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 13–17 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat.

## 20 §

*Lisäosien perushinnoista säättäminen*

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 11–15 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat.

*Lisäosien perushinnat vuoden 2026 tasossa ovat:*

<i>Lisäosa</i>	<i>euroa/asukas</i>
<i>saaristoisuuden</i>	430,15
<i>saamelaisten kotiseutualueen kunnan</i>	982,20
<i>asukasmäärän kasvun</i>	246,10
<i>asukasmäärän vähenemisen</i>	154,33
<i>hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen</i>	20,73

## 21 §

*Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus*

Kunnan 6–12 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 25,02 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitusosuus on 74,98 prosenttia.

## 21 §

*Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus*

Kunnan 6–10 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 29,79 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitusosuus on 70,21 prosenttia.

**tai**

Kunnan 6–10 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

valtionosuus on 28,12 prosenttia  
(*valtionosuusprosentti*) ja kuntien  
omarahoitusosuus on 71,88 prosenttia.

Kunnan omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden saadaan vähentämällä kaikkien kuntien 6–12 §:n mukaisten laskennallisten kustannusten yhteismäärästä 1 momentissa säädetyn valtionosuusprosentin mukaisesti laskettu osuus ja jakamalla näin saatu euromäärä maan asukasmäärällä.

Kunnan omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden saadaan vähentämällä kaikkien kuntien 6–10 §:n mukaisten laskennallisten kustannusten yhteismäärästä 1 momentissa säädetyn valtionosuusprosentin mukaisesti laskettu osuus ja jakamalla näin saatu euromäärä *kuntien yhteenlasketulla* asukasmäärällä.

23 §

*Kustannustenjaon tarkistus*

Edellä 6–12 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena ovat perushinnat tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 11 ja 29 §:n mukainen:

23 §

*Kustannustenjaon tarkistus*

Edellä 6–10 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena ovat perushinnat tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 11 ja 29 §:n mukainen:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

26 §

26 §

Verotuloihin perustuva valtionosuuden  
tasaus

Verotuloihin perustuva valtionosuuden  
tasaus

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettu laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (yhteisövero) sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa otetaan voimaloitoksista huomioon vain ydinvoimaloitokset. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettu laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (yhteisövero) ja kaivosmineraaliverosta sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa otetaan voimaloitoksista huomioon vain ydinvoimaloitokset. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

**tai**

4 luku

4 luku

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Verotuloihin perustuva valtionosuuden  
**täydennys**

26 §

26 §

Verotuloihin perustuva valtionosuuden  
tasaus

Verotuloihin perustuva valtionosuuden  
**täydennys**

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin 100 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (tasausraja). Kunta saa tasauslisää 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta.

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden täydennystä, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin euromäärä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (täydennysraja). Kunta saa valtionosuuden täydennystä asukasta kohti 90 prosenttia täydennysrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta.

*Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuudesta vähennys (tasausvähennys). Tasausvähennys on 10 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta euromäärästä.*

Jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtionosuuksiin tehtävät tasausvähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtionosuudesta yhteensä tehtävät tasausvähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat tasauslisät, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Edellä 3 momentissa tarkoitettua kuntien valtionosuuksiin lisättävää tai vähennettävää määrää laskettaessa ei oteta huomioon varainhoitovuoden alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettu laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (yhteisövero) sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa otetaan voimaloitoksista huomioon vain ydinvoimalaitokset. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

*Jos kunnille varainhoitovuonna maksettavien täydennysten yhteismäärä kasvaa verrattuna edellisen varainhoitovuoden täydennysten yhteismäärään, tehdään kuntien valtionosuuteen lisäystä vastaava vähennys. Jos kunnille varainhoitovuonna maksettavien täydennysten määrä vähenee verrattuna edellisen varainhoitovuoden täydennysten yhteismäärään, tehdään kuntien valtionosuuteen vähennystä vastaava lisäys. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.*

Edellä 2 momentissa tarkoitettua kuntien valtionosuuksista vähennettävää tai valtionosuuksiin lisättävää määrää laskettaessa ei oteta huomioon varainhoitovuoden alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettu laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (yhteisövero) ja kaivosmineraalisverosta sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa otetaan voimaloitoksista huomioon vain ydinvoimalaitokset. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden täydennyksessä huomioon otettavista verotuloista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

*Perusopetuksen aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen*

*Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 11 §:n 2 momentin perusteella yksityisen perusopetuksen järjestäjälle*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*toiminnan aloittamiseen myönnettävä rahoitus vähentää kaikille kunnille maksettavia valtionosuuksia rahoituksen yhteismäärää vastaavalla euromäärällä. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.*

29 §

kumotaan

*Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen kuntaan maksetun perustoimeentulon määrällä*

*Toimeentulotuesta annetun lain 27 f §:ssä tarkoitettu kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen menoista toteutetaan vähentämällä kunnan valtionosuutta määrällä, joka vastaa kunnan osuutta kuntaan kohdistuvasta vuositasolla maksetusta perustoimeentulotuesta.*

*Perustoimeentulotuen valtionosuuden vähentämiseksi Kansaneläkelaitos toimittaa vuosittain huhtikuun loppuun mennessä valtiovarainministeriölle tiedon edellisen vuoden aikana kuhunkin kuntaan kohdistuneesta perustoimeentulotuesta.*

30 §

Kumotaan

*Hyvinvointialueiden perustaminen ja tehtävien järjestämismenettelyistä vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen*

*Kunnalle myönnetään valtionosuuden lisäystä tai kunnan valtionosuutta vähennetään, jos tehtävien järjestämismenettelyistä siirtyessä hyvinvointialueelle kunnalta siirrettävä tulo ei vastaa hyvinvointialueelle siirtyvää kustannusta. Jos kunnalta siirrettävä tulo on suurempi kuin siirtyvä kustannus, kunnalle hyvitetään valtionosuuden lisäyksenä 60 prosenttia tulojen ja kustannusten erotuksesta. Jos kunnalta siirrettävä kustannus ylittää hyvinvointialueelle siirtyvän tulon, kunnan valtionosuutta vähennetään siten, että vähennys on 60 prosenttia siirtyvien kustannusten ja tulojen erotuksesta.*

Siirrettävän tulon määrää laskettaessa otetaan huomioon siirron vaikutukset verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen sekä Verohallinnosta annetussa laissa ([503/2010](#)) tarkoitettujen verotuskustannusten muutos. Valtionosuuteen tehtävää lisäystä tai siitä tehtävää vähennystä laskettaessa käytetään vuonna 2022 voimassa olevia valtionosuusperusteita.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen valtionosuuden lisäysten ja vähennysten laskennan lähtökohtana käytetään tulojen osalta Valtiokonttorin keräämiä kunnittaisia talousarviotietoja vuodelta 2022. Kustannusten osalta käytetään Valtiokonttorin keräämien vuoden 2021 lopullisten tietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen keskiarvoa. Lähtökohtana käytettyjen tietojen pohjalta laaditaan arvio vuoden 2022 kustannuksista ja tuloista siten, että otetaan huomioon valtion toimenpiteistä vuosina 2021 ja 2022 aiheutuvat muutokset kunnan tuloihin ja kustannuksiin, kuntien päätökset kunnallis- ja kiinteistöveroprosenteista sekä valtiovarainministeriön ennusteet tulo- ja kustannuskehityksestä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kunnan siirtyviä kustannuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannukset siten, että niistä on vähennetty toimintatuotot. Kunnan siirtyviä tuloja ovat kunnallisverotulot, yhteisöverotulot, veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaukset sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudet niiltä osin kuin ne koostuvat sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvistä laskennallista kustannuksista ja lisäosista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettun arvion tekemisestä sekä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista.

Tässä pykälässä tarkoitettut valtionosuuden lisäykset ja vähennykset toteutetaan kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Jos kunnille 1 momentin perusteella maksettavat

valtionosuuden lisäykset yhteensä ovat suuremmat kuin valtionosuudesta tehtävät vähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtionosuudesta yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat valtionosuuden lisäykset, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua kuntien valtionosuuksiin lisättävää tai vähennettävää määrää laskettaessa ei oteta huomioon varainhoitovuoden 2023 alussa toteutettavia kuntien yhdistymisiä.

## 31 §

*Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus*

Kunnan talouden tasapainotila on vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotus. Kunnan talouden tasapainotilan muutos on erotus, joka saadaan vähentämällä ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden vero- ja valtionosuusperusteiden mukainen vuoden 2022 tasapainotila siitä tasapainotilasta, joka kunnalle olisi muodostunut, jos tämän lain mukaiset valtionosuuden määräytymisperusteet sekä 30 §:ssä tarkoitettut kunnan tulojen ja kustannusten siirrot olisivat olleet voimassa vuonna 2022.

Valtionapuviranomainen vahvistaa valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen niin, että vuonna 2023 kunnan valtionosuutta lisätään tai vähennetään 1 momentissa tarkoitettua tasapainotilan muutosta vastaava määrä. Vuodesta 2024 alkaen kunnan valtionosuuteen lisätään tai siitä vähennetään vuosittain 15 euroa asukasta kohden niin, että 1 momentissa tarkoitettu kunnan tasapainotilan muutos rajoitetaan kokonaisuudessaan 60 euroon asukasta kohden.

Tässä pykälässä tarkoitettut valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaukset

## 31 §

*Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus*

Valtionapuviranomainen vahvistaa kunnalle järjestelmämuutoksen tasauksen, jos kunnan valtionosuuden muutos ylittää tässä pykälässä tarkoitettut euromääräiset rajat. Valtionosuuden muutos lasketaan vertaamalla kunnalle varainhoitovuodelle 2026 myönnettävää valtionosuutta ja verotulomenetysten korvausta siihen valtionosuuteen, joka kunnalle olisi myönnetty, jos tämän lain mukaiset säännökset olisivat olleet voimassa vuonna 2026. Valtionosuuden muutosta laskettaessa ei oteta huomioon 27 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, 7 luvussa tarkoitettua kotikuntakorvausta eikä kunnan perustoimeentulotuen rahoitusosuutta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu valtionosuuden muutos rajataan lisäämällä tai vähentämällä kunnan valtionosuutta siten, että valtionosuuden lisäys tai vähennys on:

- 1) varainhoitovuonna 2027 enintään 30/20/10 euroa asukasta kohti;
- 2) varainhoitovuonna 2028 enintään 60/40/20 euroa asukasta kohti;
- 3) varainhoitovuonna 2029 enintään 100/60/30 euroa asukasta kohti;

## *Voimassa oleva laki*

toteutetaan kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Kuntien valtionosuutta vähennetään tai lisätään siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

## *Ehdotus*

4) varainhoitovuonna 2030 enintään 140/80/40 euroa asukasta kohti;

5) varainhoitovuodesta 2031 lukien enintään 180/110/50 euroa asukasta kohti.

Jos 2 momentin mukaisesti kuntien valtionosuuksiin tehtävien lisäysten yhteismäärä on suurempi kuin valtionosuuksiin tehtävät vähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos edellä tarkoitettu kuntien valtionosuudesta tehtävien vähennysten yhteismäärä on suurempi kuin valtionosuusksiin tehtävät lisäykset, lisätään kuntien valtionosuuteen tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

### 31 a §

#### *Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksena euromäärä, jonka valtionapuviranomainen vahvistaa 2 momentin mukaisesti.

Korvausten yhteismäärä vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnille koko maan tasolla aiheutuvaa kustannusten lisäystä.

Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksena kunnan valtionosuuteen tehdään lisäys, joka vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutuvaa kustannusten lisäystä.

Tässä pykälässä tarkoitettut korvaukset määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Korvaukset tarkistetaan vuoden 2024 tasolle rahoitusvastuun perusteena olevien työttömyysetuuksien indeksitarkistusta

### 31 a §

#### *Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään korvaus työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta. Korvauksen määrä perustuu valtionapuviranomaisen varainhoitovuodelle 2025 vahvistamaan korvaukseen, joka vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutunutta kustannusten lisäystä. Kunnan korvauksen määrä tarkistetaan vuosittain sen mukaan, miten kunnan 18–64-vuotiaiden asukkaiden osuus kaikkien kuntien vastaavasta ikäluokasta on muuttunut.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään korvauksen tarkistamisesta, korvauksen suuruus tarkistetaan vuosittain rahoitusvastuun perusteena olevien työttömyysetuuksien indeksitarkistusta vastaavasti kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) mukaisesti.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua 18–64-vuotiaiden suhteellisen osuuden muutosta laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja

## Voimassa oleva laki

vastaavasti noudattaen, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Korvauksissa otetaan lisäksi huomioon vuoden 2024 aikana voimaan tulevat työttömyysturvan perusosan suuruuteen säädetyt muutokset. Kansaneläkelaitos ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö toimittavat korvausten määrittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien maksatuksesta valtiovarainministeriölle. (1071/2024)

Tässä pykälässä tarkoitettujen korvausten suuruus tarkistetaan vuosittain rahoitusvastuun perusteena olevien työttömyysetuuksien indeksitarkistusta vastaavasti noudattaen, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään. (28.6.2024/447)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitettujen korvausten määrittämisestä ja määrittämisessä käytettävistä tiedoista.

### 33 §

#### *Veroperustemuutoksista johtuva verotulomenetysten korvaus*

Varainhoitovuodesta 2010 lähtien toteutetuista veroperustemuutoksista johtuvia kunnallisverotulomuutoksia vastaava euromäärä maksetaan kunnille valtionosuuden yhteydessä. Kunnalle maksetaan sen verotulojen menetystä vastaava euromäärä.

Ennen vuotta 2023 toteutetuista veroperustemuutoksista johtuvasta 1 momentissa tarkoitettua korvauksista vähennetään vuonna 2023 kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden tehtävien kustannuksia vastaavana osuutena 70 prosenttia.

Kunnan kunkin varainhoitovuoden verotulojen menetystä laskettaessa sovelletaan varainhoitovuotta edeltänyttä

## Ehdotus

varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneeltä kahdelta vuodelta.

### 33 §

#### *Verotulomenetysten korvaus*

Kuntien valtionosuudessa otetaan huomioon varainhoitovuodesta 2027 lähtien toteutetuista veroperustemuutoksista johtuvia kunnallisverotulomuutoksia vastaava euromäärä. Kunnalle maksetaan valtionosuuden yhteydessä korvauksena sen verotulojen menetystä vastaava euromäärä (**verotulomenetysten korvaus**). Jos veroperustemuutoksista johtuvat verotulojen lisäykset ovat suuremmat kuin verotulojen menetykset, erotus vähennetään kunnan valtionosuudesta.

Eduskunnan vaalivuotta seuraavan vuoden alusta lukien edellisen vaalikauden aikana toteutuneita verotulomuutoksia vastaava euromäärä siirretään osaksi peruspalvelujen valtionosuutta. Verotulomuutosten yhteismäärä otetaan huomioon 21 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa.

Kunnan kunkin varainhoitovuoden verotulojen muutosta laskettaessa sovelletaan varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta

vuotta edeltäneen vuoden verotustietoja ja varainhoitovuotta edeltäneen vuoden veroprosenttia sekä asukaslukua varainhoitovuotta edeltäneen vuoden lopussa.

*Veroperustemuutoksista johtuvien* verotulomenetysten korvausten hallinnointiin ja maksamiseen sovelletaan 45 §:n 1 momenttia, 46 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 47–50 ja 53–55 §:ää. Muutoksenhausta säädetään 9 luvussa.

edeltäneen vuoden verotustietoja ja varainhoitovuotta edeltäneen vuoden veroprosenttia sekä asukaslukua varainhoitovuotta edeltäneen vuoden lopussa.

*Verotulomenetysten korvausten* hallinnointiin ja maksamiseen sovelletaan, 45 §:n 1 momenttia, 46 §:n 1 ja 2 momenttia sekä 47–50 ja 53–55 §:ää. Muutoksenhausta säädetään 9 luvussa.

## 35 §

*Kotikuntakorvauksen määräytyminen*

Kotikuntakorvauksen perusosa lasketaan jakamalla 1 momentissa tarkoitettujen kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen toteutuneet kustannukset kuntien painotetulla 6–15-vuotiaiden määrällä. Kuntien painotettu 6–15-vuotiaiden määrä saadaan kertomalla kuntien 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,61, 7–12-vuotiaiden määrä luvulla 1 ja 13–15-vuotiaiden määrä luvulla 1,60 ja laskemalla näin saadut tulot yhteen. Oppilaan iän mukaan määräytyvä kotikuntakorvaus saadaan kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa seuraavasti:

Ikä

6-vuotias 0,61

7–12-vuotias 1,00

13–15-vuotias 1,60

Valtiovarainministeriö päättää kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

## 35 §

*Kotikuntakorvauksen määräytyminen*

Kotikuntakorvauksen perusosa lasketaan jakamalla 2 momentissa tarkoitettujen kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen toteutuneet kustannukset kuntien painotetulla 6–15-vuotiaiden määrällä. Kuntien painotettu 6–15-vuotiaiden määrä saadaan kertomalla kuntien 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,61, 7–12-vuotiaiden määrä luvulla 1 ja 13–15-vuotiaiden määrä luvulla 1,53 ja laskemalla näin saadut tulot yhteen. Oppilaan iän mukaan määräytyvä kotikuntakorvaus saadaan kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa seuraavasti:

Ikä

6-vuotias 0,61

7–12-vuotias 1,00

13–15-vuotias 1,53

*Kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten valtioneuvoston asetuksella. Sen lisäksi, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään, perusosaa määritettäessä otetaan huomioon kustannusten tason sekä esi- ja perusopetuksen valtiosuustehtävien laajuuden ja laadun muutokset 22 §:n mukaisesti.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

45 §

45 §

*Päätös valtionosuuden myöntämisestä sekä veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta*

*Päätös valtionosuuden myöntämisestä ja verotulomenetysten korvauksesta*

Valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä korvauksen veroperustemuutoksista johtuvista verotulomenetyksistä. Päätökset on tehtävä hakemuksetta viimeistään varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä verotulomenetysten korvauksen. Päätökset on tehtävä hakemuksetta viimeistään varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

46 §

46 §

*Valtionosuuksien, veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksien ja kotikuntakorvauksien maksaminen*

*Valtionosuuksien, verotulomenetysten korvauksien ja kotikuntakorvauksien maksaminen*

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa tässä laissa tarkoitetut valtionosuudet, veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaukset ja kotikuntakorvaukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetut valtionosuudet ja muun rahoituksen yhtenä kokonaisuutena siten kuin tässä pykälässä säädetään.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa tässä laissa tarkoitetut valtionosuudet, verotulomenetysten korvaukset ja kotikuntakorvaukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetut valtionosuudet ja muun rahoituksen yhtenä kokonaisuutena siten kuin tässä pykälässä säädetään.

51 §

51 §

*Oikaisumenettely*

*Oikaisumenettely*

Jos kunta on tyytymätön päätökseen, joka koskee valtionosuuden myöntämistä, harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta tai kotikuntakorvauksen perusosan euromäärää, kunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä päätöksen tehneelle viranomaiselle

Jos kunta on tyytymätön päätökseen, joka koskee valtionosuuden myöntämistä tai verotulomenetysten korvausta, kunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä päätöksen tehneelle viranomaiselle oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

53 §

*Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä*

Kuntien yhdistyessä uuden kunnan valtionosuudet ja *veroperustemuutoksista johtuvien* verotulomenetyksen korvaus lasketaan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulo vuoden valtionosuuden määräämisen perusteina.

Edellä 6 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset, 7–12 §:ssä tarkoitetut kertoimet ja 13–17 §:ssä tarkoitetut lisäosat saadaan yhdistämällä asianomaisten kuntien laskennallisten kustannusten, *kertoimien* ja lisäosien perusteet.

54 §

*Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan*

Jos kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, laajentuvan kunnan valtionosuudet ja *veroperustemuutoksista johtuvien* verotulomenetyksen korvaus lasketaan kunnan laajentuvan alueen osalta niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulo vuonna supistuvan kunnan valtionosuuden määräämisen perusteina.

Valtionosuudet ja *veroperustemuutoksista johtuvien* verotulomenetyksen korvaus sen kunnan osalta, josta siirretään osa toiseen kuntaan, jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulo vuonna supistuvan ja laajentuvan kunnan tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa supistuvan kunnan asukasmäärä jakautuu niiden kesken.

53 §

*Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä*

Kuntien yhdistyessä uuden kunnan valtionosuudet ja verotulomenetyksen korvaus lasketaan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulo vuoden valtionosuuden määräämisen perusteina.

Edellä 6–10 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset ja 11–15 §:ssä tarkoitetut lisäosat saadaan yhdistämällä asianomaisten kuntien laskennallisten kustannusten ja lisäosien perusteet.

54 §

*Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan*

Jos kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, laajentuvan kunnan valtionosuudet ja verotulomenetyksen korvaus lasketaan kunnan laajentuvan alueen osalta niiden tietojen perusteella, jotka ovat kuntajaon muutoksen voimaantulo vuonna supistuvan kunnan valtionosuuden määräämisen perusteina.

Valtionosuudet ja verotulomenetyksen korvaus sen kunnan osalta, josta siirretään osa toiseen kuntaan, jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulo vuonna supistuvan ja laajentuvan kunnan tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa supistuvan kunnan asukasmäärä jakautuu niiden kesken. *Lain 31 a §:ssä tarkoitettu työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus jaetaan kuitenkin siinä suhteessa, jossa 18–64-vuotiaiden asukkaiden määrän jakautuu kuntien kesken.*

*Voimassa oleva laki*

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

55 §

*Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa*

Jos kunta yhdistetään kahteen tai useampaan kuntaan, lakkaavan kunnan alueen osalta lasketaan uusien tai laajentuvien kuntien valtionosuudet ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaus lakkaavan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka olisivat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määräämisen perusteina.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut valtionosuudet ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaus jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna uusien tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa lakkaavan kunnan asukasmäärä jakautuu muiden kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien kesken.

*Ehdotus*

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

**tai**

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

55 §

*Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa*

Jos kunta yhdistetään kahteen tai useampaan kuntaan, lakkaavan kunnan alueen osalta lasketaan uusien tai laajentuvien kuntien valtionosuudet ja verotulomenetysten korvaus lakkaavan kunnan niiden tietojen perusteella, jotka olisivat kuntajaon muutoksen voimaantulovuoden valtionosuuden määräämisen perusteina.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut valtionosuudet ja verotulomenetysten korvaus jaetaan kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna uusien tai laajentuvien kuntien kesken siinä suhteessa, jossa lakkaavan kunnan asukasmäärä jakautuu muiden kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien kesken. *Lain 31 a §:ssä tarkoitettu työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus jaetaan kuitenkin siinä suhteessa, jossa 18–64-vuotiaiden asukkaiden määrän jakautuu kuntien kesken.*

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja *veroperustemuutoksista johtuvien* verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

**tai**

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden *täydennykseen* kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

*Jos tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 29 §:n mukaan kunnan valtionosuudesta varainhoitovuonna 2025 tai 2026 vähennetty perustoimeentulotuen rahoitusosuus on pienempi tai suurempi kuin toimeentulotuesta annetun lain 27 f §:n mukaan määräytyvä kunnan rahoitusosuus vastaavana vuonna maksetusta perustoimeentulotuesta, tehdään kunnan valtionosuuteen erotusta vastaava vähennys tai lisäys. Vuoteen 2025 kohdistuva vähennys tai lisäys tehdään varainhoitovuoden 2027 valtionosuuteen ja vuoteen 2026 kohdistuva vähennys tai lisäys varainhoitovuoden 2028 valtionosuuteen. Kansaneläkelaitoksen velvollisuuteen ilmoittaa valtiovarainministeriölle kuntaan vuonna 2026 maksetun toimeentulotuen määrä sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 29 §:ää.*

# Laki

## saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 3 ja 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 3 ja 9 §, sellaisena kuin niistä on 3 § laissa 1138/1993, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

3 §

3 §

*Saariston käsite*

*Saariston käsite*

Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereen alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa.

*Saaristoa on meri- ja järviolueilla. Saaristo jaetaan seuraaviin luokkiin:*

- 1) ulkosaaristo;*
- 2) välisaaristo;*
- 3) sisäsaaristo;*
- 4) saaristomaiset manneralueet.*

*Ulkosaaristolla tarkoitetaan saaristoa, joka sijaitsee kauimpana mantereesta ja jonne ei ole kiinteää tieyhteyttä. Välisaaristolla tarkoitetaan saaristoa, joka sijaitsee sisäsaariston ja ulkosaariston välillä. Sisäsaaristolla tarkoitetaan saaristoa, joka sijaitsee lähimpänä mannerta. Saaristomaisilla manneralueilla tarkoitetaan vesistöjen läheisyydessä sijaitsevia manneralueita, jotka ovat voimakkaasti vesistöjen rikkomia.*

*Saaristoluokkien tunnistamisessa noudatetaan Suomen ympäristökeskuksen julkaisemaa saaristoluokitusta.*

9 §

9 §

*Saaristokunta*

*Saaristoinen kunta*

Valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan.

Saaristokuntia ja kunnan saaristo-osia määrättäessä on perusteena pidettävä

*Kunta, jonka alueella sijaitsee 3 §:ssä tarkoitettua saaristoa, voidaan määrittää saaristoiseksi kunnaksi.*

*Saaristoiset kunnat määritetään saaristoisuuspisteytyksen perusteella. Pisteytyksessä otetaan huomioon saariston vakituiset asukkaat ja kausiasukkaat, heidän osuutensa koko kunnan väestöstä sekä kunnan saaristoisuus. Saaristoisuudella tarkoitetaan*

*Voimassa oleva laki*

saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta.

*Ehdotus*

*saariston pinta-alaa sekä saaristoluokkien ilmentymiä kyseisessä kunnassa. Kaupunkiseutujen keskustaajamia ei oteta pisteytyksessä huomioon.*

*Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset saaristoisen kunnan määrittämisestä ja saaristoisuuspisteiden laskennasta sekä luettelo saaristoisista kunnista. Luettelon ajantasaisuus tarkistetaan viiden vuoden välein.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

## Laki

### toimeentulotuesta annetun lain 27 b ja 27 f §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 27 b § ja 27 f §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 27 b § laeissa 1023/2022 ja 847/2024 ja 27 f §:n 2 momentti laissa 1023/2022, sekä  
*lisätään* 27 f §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1023/2022, uusi 3 momentti, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

27 b §

*Perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavat ennakot ja niiden vahvistaminen sekä maksaminen*

Valtio suorittaa Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukea varten kuukausittain ennakkoa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 d §:ssä tarkoitettuun sosiaaliturvan yleisrahastoon Kansaneläkelaitoksen maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Perustoimeentulotuen maksamista varten tarvittava ennako suoritetaan siten, että Kansaneläkelaitokselle maksetaan vuotuisen ennakon määrästä tammikuun ennakon

*Ehdotus*

27 b §

*Perustoimeentulotuen kattamiseksi Kansaneläkelaitokselle suoritettavat ennakot ja maksuvalmiussuoritus*

Valtio suorittaa Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotukea varten kuukausittain ennakkoa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 d §:ssä tarkoitettuun sosiaaliturvan yleisrahastoon Kansaneläkelaitoksen maksuvalmiuden turvaamiseksi.

*Ennako vastaa määrältään valtion seuraavana kuukautena vastattavaksi arvioitua määrää. Ennako suoritetaan edeltävän kuukauden toiseksi viimeisenä*

yhteydessä vähintään yksi kuudesosa ja sen jälkeen kuukausittain jäljellä oleva määrä tasasuuruusina erinä. Rahoituksen ja riittävän maksuvalmiuden turvaamiseksi tai vuotuisen ennakon olennaisesti muuttuessa ennako voidaan sosiaali- ja terveysministeriön tai 5 momentissa säädetyissä asioissa työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä jaksottaa edellä säädetyistä poiketen.

Kuluvan vuoden ennakoiden yhteismäärää tulee välittömästi tarkistaa, jos niiden perusteet ovat olennaisesti muuttuneet.

Kunkin kuukauden ennako maksetaan edeltävän kuukauden toiseksi viimeisenä arkipäivänä.

arkipäivänä, jota varten Kansaneläkelaitoksen on viimeistään 10 arkipäivää ennen ennakon maksupäivää ilmoitettava valtiolle sen maksettavaksi tulevan suorituksen määrä.

Sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädetään, valtio suorittaa kuntien 27 f §:ssä tarkoitetun maksuosuuden viiveestä johtuvan tulojen ja menojen erotusta vastaavan rahoitustarpeen kattamiseen ennakkoa siten, että Kansaneläkelaitoksella on kulloinkin käytettävissään 20 prosenttia kuntien maksuosuuden arvioidusta vuosikustannuksesta.

Kalenterikuukautena maksettujen perustoimeentulotukimenojen ja niiden kattamiseksi maksetun valtion osuuden ennakon erotus otetaan huomioon maksukuukautta seuraavan kolmannen kuukauden ennakkoa määrättäessä.

Jos Kansaneläkelaitoksen maksuvalmius perustoimeentulotuen maksamiseen on 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista ennakoista huolimatta vaarantumassa, valtion tulee suorittaa Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotuen rahoituksen turvaamiseksi sellainen määrä varoja, että Kansaneläkelaitoksen maksuvalmius perustoimeentulotuen maksamiseen on kunakin ajankohtana riittävästi turvattu (**maksuvalmiussuoritus**). Maksuvalmiussuoritus tulee palauttaa valtiolle, kun sitä ei enää tarvita perustoimeentulotuen maksuvalmiuden turvaamiseen.

## 27 f §

*Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista*

Kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtionosuuden vähentämistä koskevasta menettelystä säädetään kunnan peruspalvelujen

## 27 f §

*Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista*

Kansaneläkelaitos perii kunnalta kuukausittain jälkikäteen 1 momentissa tarkoitetun rahoitusosuuden. Kansaneläkelaitos käyttää laskuttamaansa rahoitusosuutta osana perustoimeentulotuen maksatusta.

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 29 §:ssä.

*Kansaneläkelaitoksen on lähetettävä kunnalle lasku edellisen kuukauden rahoitusosuudesta seuraavan kuukauden 15 päivään mennessä. Laskun eräpäivä on laskun lähettämiskuukauden 28. päivä. Jos kunta ei ole maksanut rahoitusosuuttaan viimeistään eräpäivänä, peritään viivästysajalta korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukainen viivästyskorko.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . . Lain 27 b § tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä joulukuuta 2026.

## Valtioneuvoston asetus

### kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022) 1 ja 2 § sekä 5 §:n 2 momentti [tai 5 §:n otsikko ja 1 ja 2 momentti], sellaisena kuin niistä on 1 § asetuksessa xx/2025, sekä lisätään asetukseen uusi 5 a § seuraavasti:

#### 1 §

#### *Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 6–10 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten ja 11–15 §:ssä tarkoitettujen lisäosien perushinnat ovat vuonna 2027 seuraavat:

Ikäluokittaiset perushinnat	euroa/asukas
0–5-vuotiaat	xxx
6-vuotiaat	xxx
7–12-vuotiaat	xxx
13–15-vuotiaat	xxx
16–64-vuotiaat	xxx
65 vuotta täyttäneet	xxx
Muut perushinnat euroa/asukas	
Työttömyys	xxx
Ulkomaalaistaustaisuus alle 16-vuotiaat	xxx
Ulkomaalaistaustaisuus 16 vuotta täyttäneet	xxx
Kaksikielisyys	xxx
Syrjäisyys	xxx
Saaristoisuuden lisäosa	xxx
Saamelaisten kotiseutalueen kunnan lisäosa	xxx
Asukasmäärän kasvun lisäosa	xxx
Asukasmäärän vähenemisen lisäosa	xxx
Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa	xxx

#### 2 §

#### *Syrjäisyysluvun määräytymisperusteet*

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettu syrjäisyysluku muodostuu kahden väestöpohjaindeksin summasta, joiden kummankin minimiarvo on 0. Paikallinen väestöpohjaindeksi mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja seudullinen väestöpohjaindeksi 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Kunnan väestöllinen keskipiste on kunnan laskennallinen väestön keskipiste, joka lasketaan kunnan asukkaiden asuinrakennusten keskipisteiden koordinaateista käyttäen painomuuttujana rakennuksen asukasmäärää.

Paikallinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 15 000:sta enintään 25 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 15 000:lla. Seudullinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 60 000:sta enintään 50 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 60 000:lla. Indeksit lasketaan Tilastokeskuksen viiden vuoden välein tarkistamasta väestötilastoaineistosta, joka koskee Suomessa vakinaisesti asuvan väestön asuinsijaintien koordinaatteja. Laskennassa käytettävät etäisyydet määritetään tieverkossa.

#### 5 §

##### *Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavat verotulot*

---

Kunnan laskennallisena kunnallisverona käytetään verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettua laskennallista kunnallisveroa ja kunnan yhteisövero-osuutena mainitun lain 3 luvun perusteella määräytyvää kuntakohtaista osuutta maksuunpannusta yhteisöverosta. Kunnan kaivosmineraaliveron osuutena käytetään kaivosmineraaliverolain (314/2023) 9 §:n mukaan kunnalle tilitettyä kaivosmineraaliveroa.

---

**tai**

#### 5 §

##### *Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden täydennyksessä huomioon otettavat verotulot*

Määrättäessä kunnan verotuloihin perustuvaa valtionosuuden täydennystä otetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 26 §:n mukaisina laskennallisina verotuloina huomioon verot varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä verovuodelta. Jos verotulojen maksuunpanotiedot eivät ole käytettävissä varainhoitovuotta edeltävän joulukuun 1 päivään mennessä, voidaan käyttää tätä aikaisemman verovuoden tietoja. Tällöin valtionosuuksien täydennysten oikaisu tehdään kahden kuukauden kuluessa maksuunpanotietojen valmistumisesta.

Kunnan laskennallisena kunnallisverona käytetään verontilityslain ([532/1998](#)) [3 a §:ssä](#) tarkoitettua laskennallista kunnallisveroa ja kunnan yhteisövero-osuutena mainitun lain 3 luvun perusteella määräytyvää kuntakohtaista osuutta maksuunpannusta yhteisöverosta. Kunnan kaivosmineraaliveron osuutena käytetään kaivosmineraaliverolain (314/2023) 9 §:n mukaan kunnalle tilitettyä kaivosmineraaliveroa.

---

#### 5 a §

##### *Kotikuntakorvauksen perusosan määrä*

Kotikuntakorvauksen perusosien määrät vuonna 2027 ovat seuraavat:  
6-vuotiaat xxx euroa

7–12-vuotiaat	xxx euroa
13–15-vuotiaat	xxx euroa.

Tämä asetus tulee voimaan . .20 .

