

Vihdin kunnan lausunto Valtioneuvoston asetuksesta peruspalvelujen valtionosuudesta

Kunnanhallitus 28.11.2022 § 259

494/00.04.00/2022

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 14.11.2022 lausuntoa kunnilta peruspalveluiden valtionosuudesta ja hyvinvointialueiden rahoituksesta. Lausuntoa peruspalveluiden valtionosuudesta on pyydetty kaikilta Manner-Suomen kunnilta ja hyvinvointialueiden rahoituksesta kaikilta uusilta perustettavilta alueilta. Lisäksi lausuntopyynnöt on lähetetty Suomen Kuntaliitolle, Tilastokeskukselle, Sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen laitokselle (THL).

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (618/2021, jäljempänä valtionosuuslaki) tulee voimaan 1.1.2023. Uudella lailla kumotaan vuoden 2022 loppuun voimassa oleva kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009) ja samalla kumoutuu lain perusteella annettu asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1446/2014). Uusi valtionosuuslaki ja sen perusteella annettava valtioneuvoston asetus ovat osa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen lainsäädäntökokonaisuutta, joka perustuu hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 241/2020 vp).

Asetus on tarkoitus antaa joulukuun 2022 lopussa sen jälkeen kun eduskunta on käsitellyt vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyvät kuntien uusia ja laajenevia tehtäviä koskevat esitykset.

Asetuksessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta säädetään tarkemmin kunnan laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista (1 §), syrjäisyysluvun määräytymisperusteista (2 §), hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan määräytymisperusteista (3 § ja liite), kuntien peruspalvelujen hintaindeksistä (4 § ja 8 § 3 mom.), verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista (5 § ja 8 § 4 mom), kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamisesta (6 §) sekä rahoituksen siirtolaskelmien tarkistamisessa huomioon otettavista verotuloista (7 § 2 mom.).

Lisäksi asetukseen sisältyisivät säännökset, joiden perusteella kuntien tilinpäätöksiin sisältyvät takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otettaisiin huomioon tarkistettaessa rahoituslaskelmia vuonna 2023 (7 § 1 mom.). Tarkoituksena on, että laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden hyvinvointialueelle siirtyviä palkkakustannuksia. Tällöin takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset eivät aiheuta kertaluonteisia piikkejä tarkasteltaviin kunnan palkkakustannuksiin tai vääristä kunnilta hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia.

Valmistelija	Jere Laine etunimi.sukunimi(at)vihti.fi, p. 044 4675 554
Esittelijä	Kunnanjohtaja Erkki Eerola
Ehdotus	Kunnanhallitus päättää antaa Valtiovarainministeriölle seuraavanlaisen lausunnon Valtioneuvoston asetuksesta peruspalvelujen valtionosuudesta.

Yleistä asetuksesta

Vihdin kunta pitää hyvänä, että asetuksessa tarkennetaan, mitä verotuloja käytetään tulopohjan tasauksessa. Näitä verotuloja käytetään sote-siirtolaskelmien lopputarkistuksessa sekä palkkahamonisaation takautuvien vaikutusten eliminoinnissa siirtolaskelmista. Muut asetuksen kohdat ovat teknisluonteisia korjauksia tai täsmennyksiä, joita on ollut ennakkollisissa valtionosuuslaskelmissa. Asetuspykälässä vahvistetaan mm. perushinnat, hyte-kertoimen laskentakriteerit ja syrjäisyyssisän laskentatavan muutos.

Yleisesti kuntien rahoituksen muutoksesta sote-uudistuksen jälkeen Vihdin kunta toteaa, että se muuttaa kuntien tulojen ja menojen kertymää eri ikäryhmissä merkittävästi. Kunnassa tehtyjen laskelmien mukaan esimerkiksi Vihdissä syntyvä ja koko elämänsä asuva lapsi ei tule sote-uudistuksen jälkeisellä tulomenorakenteella kunnan kannalta koskaan ylijäämäiseksi. Muutoksen jälkeen ikäihmisistä tulee valtakunnallisesti nettomaksajia kunnalle ja lapsiperheet eivät ole enää taloudellisesti kannattavia. Jatkossa esityksen kaltainen rahoitusmalli kannustaa kuntia optioimaan muuttoliikettä tavalla, joka ei ole julkisten palveluiden järjestämisen kannalta tarkoituksen mukaista. Lapsiperheiden ja erityisesti lasten palveluiden kustannustehokkuus korostuu uudistuksen jälkeen koko kunnan tasapainotilan kannalta. Kasvavissa kunnissa lasten ja nuorten määrä on suuri, mutta kasvua ei tueta riittävästi valtionosuudella. Edullinenkaan palvelurakenne ja lasten suuri määrä nuorissa ikäluokissa ei auta kunnan talouden tasapainossa, koska valtionosuus ei kata ja tue kasvua ja nuorta ikää.

Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat vuodelle 2023 (1 §)

Laskentaperusteissa ei ole merkittäviä muutoksia eikä täten huomautettavaa. Laskennallisiin kustannuksiin tehdään indeksikorotus, mutta vuodelle 2023 ei tehdä kustannustenjaon tarkistusta. Valtionosuuslain siirtymäsäännösten (59 §) mukaisesti kustannustenjaon tarkistus tehdään ensimmäisen kerran varainhoitovuodelle 2025.

Muissa perushinnoissa oleva asukasmäärän kasvun hintakerroin on ensimmäistä kertaa peruspalveluiden valtionosuudessa samoin kuin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa. Vihdin kunta pitää hyvänä, että valtionosuusjärjestelmässä on huomioitu asukasmäärältään kasvavien kuntien rahoituksen kasvun tarve. Perushintojen osalta esitetty 10,02 euroa/asukas ei riitä kattamaan asukasmäärän kasvusta lisääntyviä palvelutarpeita, joita mm. kasvavissa kunnissa lasten ja lapsiperheiden suuri määrä kasvattaa.

Syrjäisyysluvun määräytymisperusteet (2 §)

Asetuksen perusteluissa todetaan, että pykälä vastaisi pääosin vuoden 2022 loppuun voimassa olevan asetuksen 1 §:ssä säädettyä. Valtionosuuslain 13 §:n perusteella syrjäisyyden laskennassa otettaisiin kuitenkin huomioon tiestö nykyisen linnunteitse tehtävän laskennan sijaan. Tässä laskennassa käytetään lisäksi yhden neliökilometrin sijaan 250 metriä x 250 metriä eli 62.500 neliömetrin kokoisia väestöruutuja laskennan tarkkuuden parantamiseksi. Tiestön hyödyntäminen huomioi maantieteelliset eroavaisuudet huomattavasti paremmin kuten tieverkon kattavuuden ja ympäröivät vesistöt kuin aiempi suoraviivainen etäisyyslaskenta.

Syrjäisyysluku ei koske Vihdin kuntaa. Syrjäisyystekijä on ollut yksi kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskentaperusteista. Esitys kuitenkin muuttaa nykyistä laskentaa siten, että vuoden 2023 syrjäisyyden määrittelyssä luovutaan linnuntie-etäisyydestä ja siirrytään tiestöön perustuvaan saavutettavuuden mittaamiseen. Vuonna 2023 lisäosan määrä on n. 65 M€. Euromäärä laskee 53 % ja asukaskohtainen yksikköhinta 73 %. Vihdin kunnalla ei ole huomioitavaa esitettyyn syrjäisyysluvun määräytymisperusteeseen.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan määräytymisperusteet (3 § ja liite)

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan tulo uudeksi valtionosuuden lisäosaksi on ollut tiedossa ja sisältynyt ennakkollisiin valtionosuuslaskelmiin. Hyte-kertoimessa käytettävistä indikaattoreista on saatavissa tietoa THL:n sivuilla lukuun ottamatta kulttuurihyvinvoinnin indikaattoria, joka on tullut laskelmaan mukaan myöhemmin. Sen mukaan ottaminen on kannatettavaa.

Vihdin kunta pitää hyvänä, että kunnille jäävän hyvinvointitehtävien rahoituksen osuus on tuotu valtionosuusjärjestelmään mukaan. Muihin valtionosuuden määräytymisperusteisiin verrattuna hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on erilainen valtionosuuserä, koska kunta voi omilla toimillaan vaikuttaa saamansa valtionosuuden määrään. Lisäosa on perusteltu siksi, että se on kunnille kannustava, vaikka rahoituksen määräytymistekijänä sen euromääräinen merkitys on varsin pieni suhteessa kunnista poistuviin sosiaali- ja terveystalveluiden kustannuksiin. Asian esille nostaminen ja rahoitusjärjestelmään sisällyttäminen korostaa kuitenkin Vihdin kunnan mukaan asian painoarvoa ja tärkeyttä.

Hyte-kerroin muodostuu yhteensä 20 mittarista, joista kuusi perustuu toiminnan tuotoksiin (tulospainot) ja 14 kunnan omaan tekemiseen (prosessi-indikaattorit). Indikaattorit eivät tule kuitenkaan olemaan pysyviä vaan niitä on tarkoitus vaihdella. Pahimmillaan tämä voi tarkoittaa, että pitkäjänteinen työ tietyn indikaattorin kehittämiseksi voi vähentyä, mikäli painoarvoa vähennetään. Toisaalta tämä vähentää kuntien osaaoptimoitua.

Rahoituksen lisäosaan on varattu vuodelle 2023 noin 90 milj. euroa, joka jaetaan kuntien hyte-kertoimen suhteessa. Varattu summa voi vaihdella vuosittain. Kriittisimmillään, mikäli kunta parantaa hyte-kerrointa mutta samalla valtionrahoituksen hyte-osuutta pienennetään, voi käydä, että kunnan lisäosan euromääräinen suuruus on vähemmän kuin aikaisempaa vuotena. Lisäosan rahoituksen suuruus on kuitenkin varsin pieni koko valtionosuusrahoituksesta noin 3 %. Tällöin vaihteluväli olisi arviolta pieni, mutta aiheuttaa huolen, kuinka kannustava hyte:n lisäosa on lopulta kuntien hyvinvointitehtävien edistämiseksi.

Kuntien peruspalvelujen hintaindeksi (4 § ja 8 §:n 3 momentti)

Kuntien peruspalveluiden hintaindeksin määräytyminen vastaa pääosin voimassa olevaa valtionosuuslakia ottaen kuitenkin huomioon kuntien tehtävämuutoksessa johtuvan kustannusosuuksien painotusten muutoksen. Vihdin kunnalla ei ole huomioitavaa esitettyyn hintaindeksiin tai voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin.

Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavat verotulot (5 § ja siirtymäsäännös 8 § 4 mom.)

Valtionosuuslain 26 §:n 5 momentin mukaan kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroa laskettaessa otetaan voimalaitoksista huomioon vain ydinvoimalaitokset. Sääntely vastaa kuitenkin aiempaa, vuoden 2011 loppuun voimassa ollutta sääntelyä kunnan laskennallisen kiinteistöveron laskennasta.

Asetus muuttaa tulopohjan tasauksessa huomioon otettavia veroja. Aiemmin tasauksen laskennassa käytettiin laskennallista kunnallisveroa ja kunnan yhteisöveron tuottoa. Vuoden 2023 alusta alkaen näiden lisäksi myös laskennallinen kiinteistövero sisältyy tulopohjan tasauksessa huomioon otettaviin veroihin.

Kiinteistövero oli vuoden 2011 loppuun saakka kokonaan osana verotuloihin perustuvan tasauksen laskentaa ja nyt se palautetaan puolikkaan osalta mukaan tasauslaskennan piiriin voimalaitoskiinteistöjä lukuun ottamatta. Kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisöverosta ovat kokonaan mukana tasauksen laskennassa.

Kiinteistöveron suhteellinen painoarvo kuntien verotuloissa kasvaa sote-uudistuksen myötä, koska sitä ei leikata. Kiinteistövero jää edelleen ainoana verolajina täysimääräisesti kunnille ja on samalla ainoa vain kunnille tuleva veromuoto. Vihdin kunta huomauttaa, että kuntien erot kiinteistöverotuotoissa asukasta kohti ovat suuret. Vihti pitää kuitenkin hyvänä, että kuntien mahdollisuus kerryttää omin toimin kiinteistöveroja säilyy vahvana. Kiinteistöveroja voi kerryttää mm. voimalaitoksista ja matkailurakennuksista.

Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen (6 §)

Asetuksen pykälässä säädetään, että kunnan ja muun esi- ja perusopetuksen järjestäjän on toimitettava valtiovarainministeriölle valtiosuulain 40 §:ssä tarkoitetut tiedot niiden oppilaiden määrästä ja kotikunnista, joille se järjestää esi- ja perusopetusta. Aiemman Tilastokeskuksen lomakkeen sijasta kotikuntakorvauskysely esi- ja perusopetuksen oppilastiedoista on toteutettu kevästä 2021 lukien Opetushallituksen ylläpitämän KOSKI-tietovarannon kautta. Tästä tietovarannosta säädetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017). Tilastokeskus yhdistää tiedon oppilaiden kotikunnasta väestörekisteritiedoista. Kotikuntakorvaus perustuu varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevaan tilanteeseen. Esimerkiksi vuoden 2023 kotikuntakorvaukset perustuvat loppuvuoden 2021 tilanteen mukaisiin oppilastietoihin. Laskennassa käytetty oppilastieto perustuu joulukuun 15. päivän tilanteeseen.

Muutos on teknisluonteinen. KOSKI-tietovarannon tietoja on käytetty opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen rahoituksen perusteena jo useamman vuoden ajan. Siirtymisessä KOSKI-tietovarannon tietoihin on ollut ongelmia.

Vihdin kunta korostaa valtionhallinnon vastuuta tehokkaassa viestinnässä kuntiin päin. Myös laissa säädetty oppilastiedon laskentapäivän muutos on sisällytettävä osaksi aktiivista tiedottamista. Muulla tavoin Vihdin kunnalla ei ole esityksestä huomioitavaa.

Siirtolaskelmissa huomioon otettavat verotulot (7 § 2 mom.)

Asetuksen 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä verotietoja käytetään tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023. Momentin mukaan vuoden 2022 tulotietoina kunnallis- ja yhteisöverotulojen osalta käytettäisiin valmistuneen verotuksen mukaisia maksuunpantuja verotuloja.

Vihdin kunta kannattaa, että sote-uudistuksen lopullisissa syksyllä 2023 tehtävissä ja vuoden 2024 alusta alkaen kuntien valtiosuuteen vaikuttavissa siirtolaskelmissa käytetään johdonmukaisesti maksuunpanon mukaisia kunnallis- ja yhteisöverotuloja, kuten on käytetty ennakkolaskelmissakin.

Maksuunpanon mukaiset verotulot vastaavat yhdelle vuodelle kohdistuvaa verotuloa. Näin ollen tämä on linjassa sen kanssa, että myös siirtyvien kustannusten osalta pyritään mahdollisimman tarkasti laskentavuosille kuuluvien kustannusten erittelyyn (vrt. seuraava kohta, takautuvien harmonisaatiokustannusten eliminoinnista). Valitettavasti ei ole koko ajan ollut yksiselitteisen selvää, mitä verotuloja laskennassa käytetään. Lakipykälän tarkennuksen ja asetustekstin myötä tämä epäselvyys väistyy.

Asetusmuistiossa tarkastellaan maksuunpanotiedon ja tilitysarvion eroa vain kunnallisveron osalta. Kun myös yhteisövero huomioidaan, on asetusmuistiossa mainittu huoli todellinen: Mitä vähemmän verotuloja siirtyy, sitä enemmän kuntien valtionosuutta pitää leikata uudistuksen kunta-valtio -kustannusneutraalisuuden säilyttämiseksi.

Muistiossa on nostettu, että kuntakohtaisesti tilitettyjen ja maksuunpantujen verojen välillä on vaihtelua kumpaankin suuntaan. Tämä pätee sekä kunnallisveroihin että yhteisöveroihin.

Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottaminen siirtolaskelmissa (7 § 1 mom.)

Vihdin kunta pitää hyvänä asiana sitä, että 7 §:n mukaisesti siirtolaskelmia tarkistetaan niin, että vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjatut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon kunnilta siirtyvän rahoituksen laskennasta.

Asetustekstiä tai sen tulkintaa on kuitenkin paikallaan täsmentää. Ehdotetun asetustekstin perusteella on selvää, että jos vuoden 2022 tilinpäätöksiin tulee takautuvasti kirjattavaksi vuodelta 2020 tai aiemmin aiheutuneita palkkaharmonisoinnin kustannuksia, ne eliminoidaan laskelmista. Mahdollisen vuodelta 2021 vuodelle 2022 siirtyvän takautuvan kustannuksen vaikutus vaatii vielä täsmennystä, koska silläkkin on vaikutusta siirtolaskelman lopputulokseen.

Yleisesti on vielä paikallaan todeta, että vaikka takautuvat palkkaharmonisaation kustannukset asetuksen nojalla siirtyvien kustannusten laskennasta eliminoidaan, jää kuntien ja alueiden välille eroja siinä, miten siirtolaskelma kohtelee sote-palvelujen aiemmasta järjestämistavasta riippuen.

Laaja-alaisten sote-kuntayhtymien (nk. edelläkävijäalueet) kunnilta siirtyviin kustannuksiin sisältyvät harmonisoidut palkat, jotka on maksettu kuntien kustannuksella. Sen sijaan muualla (nk. uudet alueet) harmonisointikustannus jää hyvinvointialueiden ts. valtion katettavaksi.

Vastaava eriarvoistava vaikutus tulee myös investoinneista. Kuntien välillä on iso ero siinä, mitä, miten ja kenen taseeseen sote-investointeja on tehty, miten ne näkyvät peruskuntien toimintamenoissa ja edelleen minkälainen vaikutus toimintamenojen kautta investoinneista on siirtolaskelmiin.

Tämänkin asian osalta uudistus kohtelee kuntia hyvin eri tavalla. Tämä alueiden välinen eriarvoisuus on ollut keskusteluissa ja päätöksentekijöillä tiedossa uudistuksen valmistelun ja lakien hyväksymisen ajan.

Vihdin kunta on ollut perustamassa vuonna 2009 toimintansa käynnistänyttä Perusturvakuntayhtymä Karviaista, eikä valitun sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistavan tulisi heijastua negatiivisesti kunnan tulevaan talouden tasapainoon.

Päätös

Kunnanhallitus hyväksyi kunnanjohtajan ehdotuksen yksimielisesti.

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö