

Asia: VN/25955/2022

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä asetuksesta

Pormestari päätti antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta:

Yleistä asetuksesta

Helsingin kaupunki pitää valitettavana, että asetusmuutoksen valmistelu on toteutettu hyvin myöhäisessä vaiheessa sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen uudistuksen valmistelua sekä toisaalta myöhäisessä vaiheessa ennen budjettivuoden 2023 alkua.

Päätökset vuoden 2023 kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta tullaan antamaan jo lähes samaan aikaan joulukuussa, kun lausuntoaika umpeutuu. Näin ollen on oletettavaa, että annettavien lausuntojen sisällöllä ei ehdi olla vaikutusta vuoden 2023 valtionosuuspäätösten sisältöön.

2. Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat vuodelle 2023 (1 §)

Vieraskielisyyden perushinta tulisi asettaa tasolle, joka vastaisi valtiovarainministeriön laskelmissa esitettyä ns. ”puhtaan siirron” tasoa. Perushintaa lasketaan osana sote-uudistuksen rahoitusmuutosta suhteessa yli 300 euroa enemmän kuin muita perushintoja ja tälle ei ole esitetty erityisiä perusteita. Vieraskielisyyden perushinta osana valtionosuutta ei perustu osoitettuun tutkimukseen tai muuhun sote-rahoitusmuutoksen logiikkaan, vaan sitä määritettäessä on käytetty muusta sote-muutoksen logiikasta poikkeavaa harkintaa.

3. Syrjäisyyksiluvun määrätymisperusteet (2 §)

-

4. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan määrätymisperusteet (3 § ja liite)

Helsingin kaupunki pitää lähtökohtaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan (jatkossa hyte-kerroin) sisällyttämisen valtionosuusjärjestelmään hyvänä kehityssuuntana. Olisi kuitenkin keskeistä, että tulevaisuudessa indikaattoreita olisi mahdollista kehittää sekä muuttaa yhteistyössä kuntien kanssa.

Muihin valtionosuuden määräytymisperusteisiin verrattuna hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on erilainen valtionosuuserä, koska kunta voi ja sen toivotaankin omilla toimillaan vaikuttavan saamansa valtionosuuden määrään. Kriteerin tavoitteena on kannustaa kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimenpiteisiin. Kriteerin kannustinvaikutusta vähentää se, että lisäosana jaettavan valtionosuuden määrä on suhteellisen pieni muodostaen vajaan 3 prosenttia (n. 19 euroa/asukas) kuntien koko valtionosuusrahoituksesta. Lisäksi kriteerin tuottaman rahoituksen vaihteluväli jää kuntien kesken varsin vähäiseksi.

Kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmasta hyte-kertoimen laskentaperusteet tulisi avata selkeämmin ja ymmärrettävämällä tavalla osana muistiotä sekä asetuksen liitteessä. Esimerkiksi asetuksen liitteessä mainitaan prosessi-indikaattoreiden osalta, että tieto on saatavilla kunnan asiakirjoista. Suurin osa tiedoista tulee TEA-viisarin tiedonkeruista, joita tehdään THL:n toimesta, joten tämä tulisi näkyä asetuksessa.

Nyt hyte-kertoimen indikaattorit sekä laskentatapa ovat samat kunnan väkiluvusta riippumatta. Kunnissa on kuitenkin erilaisia haasteita asukkaiden hyvinvoinnissa ja terveydessä, joten tulisi olla mahdollista kehittää indikaattoreiden painokertoimia tai yleistä laskentatapaa siten, että ne olisivat suhteessa kunnan väkilukuun.

Hyte-kertoimen prosessi-indikaattorit kuvaavat suhteellisen hyvin kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimia. Valituissa indikaattoreissa kuitenkin korostuu kuntajohdon indikaattoreiden lukumäärä suhteessa muihin toimintoihin. Myös liikuntakokonaisuuteen on valittu seurattavaksi toiminnoksi Vaikutusten ennakoarvointi liikunnan osalta (EVA). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 6§ mukaan kunnan on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöstensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin. Kyseinen hyte-kertoimen indikaattori mittaa nyt vain yhtä kapeaa osaa päätösten vaikutusten ennakoarvioinnista eikä esimerkiksi lapsivaikutusten arviointia.

Muistiossa tai asetuksessa ei ole huomioitu Helsingin erilliskäsitä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tehdään Helsingissä kunnan ja sotepe-toimialan yhteistyönä ja Helsingissä ei ole hyvinvointialuetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa 6§ on määritelty Helsingille muista kunnista ja hyvinvointialueista poikkeavia hyte-tehtäviä. Tästä syystä olisi toivottavaa, että esimerkiksi hyvinvointialueen ja kunnan hyte-kertoimen tulosindikaattorit voisivat olla Helsingissä samat, tai suurimmaksi osaa samat. Muistiossa kuvataan että: "Tulosindikaattoreilla mitataan muutosta väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä. Indikaattorit edustavat eri ikäryhmiä ja oleellista on, että kunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa indikaattoreihin." Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimilla pyritään vahvasti saamaan positiivista muutosta lasten hyvinvointiin, nyt lapsia (alle 12-vuotiaita) ei ole huomioitu laisinkaan tulosindikaattoreissa.

Sote-uudistus tuo muitakin laajoja raportointivelvoitteita. Esimerkiksi Luonnos sosiaali- ja terveysministeriön asetukseksi vähimmäistietosisällöksi (VN/26437/2022) sisältää vain pienen osa Hyte-kertoimen indikaattoreista. Jotta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen seurannasta rakentuisi eheä kokonaisuus olisi loogista sisällyttää hyte-kertoimen mukaiset indikaattoritiedot osaksi vähimmäistietosisältöä kokonaisuudessaan, ei vain osittain.

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

-

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

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.

Kaupungeille tulee taata niiden välttämättömien kasvuinvestointien rahoittamiseen riittävän suuri osuus veropohjasta, joka muodostuu kaupungeissa. Valtionosuusjärjestelmässä tulee ottaa paremmin huomioon kaupunkien erityiset piirteet ja haasteet. Kaupunkien osuutta omasta veropohjastaan kertyvästä verorahoitustuotosta tulee osaltaan parantaa siten, että poistetaan kiinteistövero kuntien verotulojen tasausjärjestelmästä.

Kiinteistöveron suhteellinen painoarvo kuntien verotuloissa kasvaa sote-uudistuksen myötä. Kiinteistövero jää edelleen ainoana täysimääräisesti kunnille ja on samalla ainoa vain kunnille tuleva veromuoto. Kuntien erot kiinteistöverotuotoissa asukasta kohti ovat suuret ja myös kuntien mahdollisuuksissa kerryttää omin toimin kiinteistöveroja mm. voimalaitoksista ja matkailurakennuksista on merkittäviä eroja.

7. Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen (6 §)

-

8. Siirtolaskelmissa huomioon otettavat verotulot (7 § 2 mom.)

Sote-uudistuksessa kunnallis- ja yhteisöverotuloja siirretään valtiolle hyvinvointialueiden rahoittamista varten tuoreimpien siirtolaskelmien mukaan noin 14 miljardia euroa. Kunnallisveron (siirtyvä 13,17 mrd.€) osalta leikkaus tehdään pienentämällä kaikkien kuntien kunnallisveroprosenttia 12,64 prosenttiyksiköllä vuonna 2023. Yhteisöveron (817 milj.€) siirto tehdään leikkaamalla kuntien jako-osuutta kolmanneksella.

Asetuksessa esitetään, että sote-uudistuksen lopullisissa syksyllä 2023 tehtävissä ja vuoden 2024 alusta alkaen kuntien valtionosuuteen vaikuttavissa siirtolaskelmissa käytetään maksuunpanon mukaisia kunnallis- ja yhteisöverotuloja, kuten on käytetty ennakkolaskelmissakin.

Maksuunpanon mukaiset verotulot vastaavat yhdelle vuodelle kohdistuvaa verotuloa, joten se on linjassa sen kanssa, että myös siirtyvien kustannusten osalta pyritään mahdollisimman tarkasti laskentavuosille kuuluvien kustannusten erittelyyn. 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.

Muistion havainto, että kuntakohtaisesti tilitettyjen ja maksuunpantujen verojen välillä on vaihtelua kumpaankin suuntaan, pätee sekä kunnallisveroihin että yhteisöveroihin. Lausuttavan asian hahmottamista vaikeuttaa se, että asiaan liittyen ei ole esitetty esimerkkilaskelmia siitä mikä olisi ns. maksuunpanotiedon tai tilitysarvion käytön vaikutus kuntakohtaisesti.

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

Helsingin kaupunki pitää oikeana ja hyvänä, että palkkaharmonisaation takautuvat kustannukset eliminoidaan kunnilta siirtyvän rahoituksen laskennasta.

Eid Terttu
Helsingin kaupunki