

Asia: VN/25955/2022

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä asetuksesta

-

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

Perushintoihin ja niiden laskentatapaan ei ole huomautettavaa.

3. Syrjäisyyksiluvun määräytymisperusteet (2 §)

Myös aiemmin 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.

Esitetty muutos on kannatettava. Jos valtionosuuksien syrjäisyyksillä on tarkoitus kompensoida maantieteellisistä etäisyyksistä kunnalle aiheutuvia kustannuksia, on tiestöön perustuva laskentatapa linnuntie-etäisyyttä parempi kriteeri.

Syrjäisyyden perusteella on jaettu tänä vuonna 2022 peruspalvelujen valtionosuuden lisäosana 137 M€ yhteensä 121 kunnalle. Vuonna 2023 lisäosan määrä on n. 65 M€. Euromäärä laskee -53 % ja asukaskohtainen yksikköhinta -73 %. Vuonna 2023 lisäosaa saa valtionosuuden ennakkolaskelmien perusteella 164 kuntaa eli syrjäisyyksiluvun piiriin luokiteltavien kuntien määrä kasvaa merkittävästi laskentatavan uudistuksesta johtuen. Lisäksi 28 nykyisen saajan syrjäisyyksiluvu kasvaa tämän vuoden tasosta.

Muutos pienentää suurimpia syrjäisyyksiluvun lisäosia. Suurimmillaan syrjäisyyden lisäosa on 1 322 €/asukas vuonna 2022 ja 347 €/asukas vuonna 2023. Tänä vuonna 17 kunnalla syrjäisyydluku on yli 1,5 ja ne saavat lisäosaa yli 1 000 €/as. Ensi vuonna 31 kunnan syrjäisyydluku on yli 1,5 ja lisäosat ovat välillä 279-347 €/asukas.

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

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa on kokonaan uusi kuntien valtionosuuden määräytymistekijä 1.1.2023 alkaen.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan tulo uudeksi valtionosuuden lisäosaksi on ollut tiedossa ja sisältynyt ennakkolisiin 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.

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 vajaat 3 % (n. 19 €/as.) kuntien koko valtionosuusrahoituksesta ja vaihteluväli jää kuntien kesken varsin vähäiseksi.

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

Laskentatapaan ei ole huomautettavaa.

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.

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 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 §)

Muutos on teknisluonteinen, eikä siihen ole huomautettavaa.

KOSKI-tietovarannon tietoja on käytetty opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen rahoituksen perusteena jo useamman vuoden ajan. Siirtymisessä KOSKI-tietovarannon tietoihin on ollut ongelmia. Kunnissa ei välttämättä ole kaikilta osin tiedostettu tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden tärkeyttä oppilaan oikeusturvan ja kunnan saaman rahoituksen kannalta.

Kuntaliitto osaltaan tiedottaa ja kouluttaa asiassa, mutta korostamme myös valtionhallinnon vastuuta tehokkaassa viestinnässä kuntiin päin. Myös laissa säädetty oppilastiedon laskentapäivän muutos on sisällytettävä osaksi aktiivista tiedottamista.

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.

Kannatamme, että sote-uudistuksen lopullisissa syksyllä 2023 tehtävissä ja vuoden 2024 alusta alkaen kuntien valtionosuuteen vaikuttavissa siirtolaskelmissa käytetään johdonmukaisesti 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 (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.

Muistion havainto, että kuntakohtaisesti tilitettyjen ja maksuunpantujen verojen välillä on vaihtelua kumpaankin suuntaan, pätee sekä kunnallisveroihin että yhteisöveroihin.

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

Pidämme oikeana ja hyvänä, että palkkaharmonisaation takautuvat kustannukset eliminoidaan 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 silläkin 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, kun taas muualla (nk. uudet alueet) harmonisointikustannus jää hyvinvointialueiden ts. valtion katettavaksi.

Kokonaan tai lähes kokonaan hyvinvointialueen kokoisiin kuntayhtymiin kuuluvien kuntien siirtolaskelmissa (siis muutosrajoittimessa ja järjestelmä uudistuksen tasauksessa) näkyy se, että kunnat ovat rahoittaneet palkkaharmonisointia ja yhdistämisen muita kustannuksia muita alueita enemmän. Tästä johtuvat korkeammat kustannukset jäävät vaikuttamaan uuden kunnan talouteen pysyvästi sote-siirtolaskelman muutoserien kautta.

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 koko tämän uudistuksen valmistelun ja lakien hyväksymisen ajan. Eriarvoisuudesta huolimatta muutos on kuitenkin haluttu viedä läpi lainsäädännön ja esim. rahoitussiirtojen osalta kaikilla alueilla ja kaikkien kuntien osalta samalla tavalla.

Riikonen Olli

Suomen Kuntaliitto - Elinvoima ja talous -yksikkö, kuntataloustiimi