

Asia: VN/25955/2022

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä asetuksesta

Lieksan kaupunki kiittää valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta lausua asetuksesta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.

Lieksan kaupunki toteaa, että valtionosuuksien rahoituksen tulee perustua palvelutarpeeseen. Kuntien omarahoituksen muodostumisen valtionosuuksissa pitää muodostua suhteessa palvelutarpeeseen. Valtionosuuslakia uudistettaessa on huomattava, että hyvinvointialueiden muodostumisen jälkeisessä tilanteessa perusopetuksen ja lukion valtionosuus korostuu. Kun kuntien omarahoitusosuus kerätään valtion-osuuksiin asukasperusteisesti ja valtionosuudet maksetaan kunnille oppilas-/opiskelijaperusteisesti, se vääristää merkittävästi kuntien rahoituspohjaa. Käytettävästä järjestelmästä hyötyvät merkittävästi paljon lapsia ja nuoria omaavat kunnat, kun taas väestörakenteeltaan iäkkäämmät kunnat kärsivät käytetystä valtionosuusjärjestelmästä. Epäkohta tulee korjata valtionosuuslainsäädäntöä uudistettaessa esimerkiksi siten, että perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen omarahoitusosuus kunnille kerätään lasten ja nuorten määrän perusteella, eikä koko kunnan asukasmäärän perusteella.

Tämän hetkisessä tilanteessa Lieksan kaupunki näkee erittäin tärkeänä, että valtionosuuslakia täydennetään ja päivitetään asetuksella mahdollisesti muuttuvien tilanteiden takia. Kaikkea muutosta on mahdotonta ennakoida ko. lain säätämishetkellä ja tässä mielessä aktiivinen asetusmuutostarkastelu on tarpeen. Esimerkiksi tällä asetusmuutoksella ollaan tarkentamassa tulevien valtionosuuksien määräytymisen kannalta palkkaharmonisoinnin lisäkulojen huomioon ottamista siirtolaskelmissa. Oikealla tavalla toteutettuna tämä asetus turvaa kuntien kesken oikeudenmukaiset valtionosuudet vuodesta 2024 lähtien.

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

Ei lausuttavaa.

3. Syrjäisyyksluvun määräytymisperusteet (2 §)

Syrjäisyyden mukainen valtionosuuslisä on ollut pitkään hyvin kyseenalaisesti laskettu. Valtionosuuskriteerin laskentaperuste ollaan päivittämässä oikeudenmukaiseksi. Ongelmana on ollut, että etäisyyttä mittaava kilometriarvo on ollut tähän asti ns. linnuntie-etäisyys, mutta jatkossa perustuisi maantie-etäisyyteen. Maantie-etäisyyden käyttäminen tuottaa oikeamman syrjäisyyden määräytymisperusteen kuntiin, joiden alueella on laajoja vesistöjä, jotka vaikuttavat sekä keskustaajaman että maakuntakeskuksen tosiasialliseen saavutettavuuteen. Lieksan kaupungin tapauksessa Pielinen on tällainen maantie-etäisyyksiin vaikuttava merkittävä vesistöalue. Lieksan kaupunki kannattaa uutta syrjäisyyksluvun laskentaperustetta valtionosuuksien määräytymisessä.

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

Esitetyn uuden laskentatekijän myötä määräytymisperusteita on riittävästi. Määrää ei enää ole mielekästä nostaa varsinkin, kun määräytymisperusteilla kunnille tulevan valtionosuuden kokonaismäärä on varsin vähäinen suhteessa muuhun valtionosuuteen. Määräytymisperusteissa korostuu lasten ja nuorten ikäluokkien asema sekä liikunta. Riskinä on, että ikääntyneiden ja erityisryhmien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvät tehtävät jäävät kunnissa vähemmälle huomiolle ja hyvinvointialueiden hoidettaviksi.

Määräytymisperusteiden suurehkon määrän takia todennäköistä on, että kunnilla tulee olemaan merkittäviä haasteita seurata omaa kehitystä ja eri toimien vaikutusta valtionosuuksiin.

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

Ei lausuttavaa.

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

Verotulojen tasaukset ovat erittäin tärkeä osa valtionosuuksia, millä tasataan huomattavan suuria veropohjan eroja maan kuntien kesken. Verotulojen tasaus toteuttaa valtionosuuksien yhtä merkittävää tehtävää, millä turvataan tasavertaiset palvelujen saamismahdollisuudet koko maan tasolla.

Nyt voimaan tuleva verotulojen tasausjärjestelmä ei kuitenkaan täytä em. kriteeriä oikeudenmukaisesta tasauksesta kiinteistöverojen osalta. Asetuksessa kunnan verotuloihin ei lasketa voimalaitosten (pl. ydinvoima) tuottamia kiinteistöverotuloja. Erityisesti tuulivoiman rakentamisen lisääntyessä tämä tulee vääristämään verotulojen tasauksen määrää erityisesti Itä-Suomen kunnille. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan kunnat eivät saa yhtään kiinteistöverotuloja tuulivoimasta, kun taas monet erityisesti läntisen merirannikon kunnat niitä saavat ja siis vielä siten, että niiden kertymää ei huomioida verotulojen tasausta laskettaessa.

Puolustusvoimien vaatimuksesta tuulivoimalat eivät ole saaneet lupia Itä-Suomeen, koska niiden toiminta vaikeuttaa tutkavalvontaa. Lieksan kaupungin alueellakin vireillä olleet tuulivoimalahankkeet ovat kariutuneet puolustusvoimien kielteiseen lausuntoon. Ei ole oikeudenmukaista, että koko maan turvallisuustekijöiden varmistaminen koituu verotulojen tasauksessa Pohjois-Karjalan kuntien tappioksi vähentäen valtionosuutta.

Lieksan kaupunki edellyttää, että valtionosuuksien tasaukseen vaikuttaviin verotuloihin lasketaan mukaan myös tuulivoimaloiden kunnille tuomat kiinteistöverotulot. Muutos on tehtävä mahdollisimman nopeasti, koska Itä-Suomen kuntien valtionosuumenetykset tämän epäkohdan takia uhkaavat vain kasvaa lähivuosina voimakkaan, lähinnä muuhun maahan keskittyvän tuulivoimarakentamisen myötä.

7. Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen (6 §)

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

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

Luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta esitetään lisättäväksi tarkempia säännöksiä mm. kuntien tilinpäätöksiin sisältyvien takautuvien palkkaharmonisaa-tiokustannusten huomioimiseksi rahoituslaskelmissa. Asetuksessa ja sen perustelumuihistiossa todetaan, että laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkka-harmonisoinnin kustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden hyvinvointialueelle siirtyviä palkkaharmonisointikustannuksia. Asetusluonnoksen ja sen perusteluiden mukaan täl-laisiksi takautuviksi, laskennasta eliminotaviksi kustannuksiksi kat-sottaisiin siirtolaskelmakokonaisuuden näkökulmasta vuoteen 2020 tai sitä aiempiin vuosiin kohdistuvat takautuvat harmonisointikustannukset, joita on jouduttu maksamaan vuosina 2021 ja/tai 2022, joiden tilinpäätöstietoja käytetään siirtolaskennan pohjana.

Asetusluonnoksessa esitetty malli johtaa tilanteeseen, jossa eri alueilla sijaitsevat kunnat joutuvat pysyvästi eriarvoiseen asemaan. Osa kunnista on muodostanut vapaaehtoisesti koko maakunnan tai lähes koko maakunnan kattavia sosiaali- ja terveystalveluiden kuntayhtymiä ja pyrkinyt siten valmistautumaan pilottialueina ennakoiden tulevien hyvinvointialueiden muodostumiseen. Tähän on myös valtio kuntia kannustanut. Näillä alueilla onkin erittäin hyvät valmiudet hyvinvointialueuudistuksen toteuttamiselle.

Vapaaehtoisissa kuntayhtymissä kuntien rahoitusta on käytetty henkilökunnan palkkaharmonisoinnin toteuttamiseen. Kuntayhtymien perustamisen yhteydessä yleinen käytäntö on ollut palkkojen harmonisointi yleisimpään palkkatasoon ja harmonisointia on toteutettu tyypillisesti suunnitelmallisesti useamman vuoden aikana. Viime vuosien oikeuskäytännön myötä ammattijärjestöjen vaateet harmonisoinnin toteuttamisen aikataulun sekä tason osalta ovat kuitenkin muuttuneet. Tästä on seurannut, että useissa kuntayhtymissä on neuvoteltu tai

neuvotellaan edelleen ammattijärjestöjen vaatimuksesta palkkojen harmonisomisesta takautuvasti korkeimpien palkkojen mukaiseksi, huolimatta siitä, että harmonisointityötä on suunnitelmallisesti tehty.

Palkkaharmonisoinnin kustannukset tulevat nostamaan edelläkävi-jämaakuntien kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksia merkittävästi vuosien 2021-2022 aikana. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan kuntien osalta aiemmin ennakoimattomien kustannusten vaikutus on arviolta 20-40 milj. euroa, joka vastaa runsasta 3-6 pro-senttia kuntien vuosittaisista sosiaali- ja terveyspalvelujen maksu-osuuksista ja vastaa maakunnan kuntien osalta suuruusluokaltaan 0,8 -1,6 %-yksikön tuloveroprosentin tuottoa. Käytännössä maakunnan kuntien vuoden 2022 tilikauden tulos heikkenee pelkästään palkkaharmonisaation johdosta tämän verran.

Uudistukseen liittyvän laskentamallin johdosta kustannukset vaikuttavat kuitenkin oleellisesti myös uudistuksen siirtolaskelmiin ja kuntien valtionosuuksien tasauselementteihin, muutosrajoittimeen ja järjestelmämuutoksen tasaukseen. Käytännössä palkkaharmonisaatio lisää em. alueiden kuntien kustannustasoa, mikä pienentää ko. kuntien valtionosuutta muutosrajoittimen kautta, vaikka sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu siirtyy kunnilta pois. Lisäksi se heikentää kuntien talouden tasapainotilaa, joka on järjestelmämuutoksen tasauksen laskennan peruste. Hallintovaliokunta on kiinnittänyt myös tähän samaan asiaan mietinnössään 15/2022 vp HE 68/2022 vp. Vaikutukset kuntien valtionosuuksiin ovat pysyvät.

Pohjois-Karjalan kaltainen tilanne on realisoitumassa myös muilla alueilla, joissa on muodostettu vapaaehtoisia kuntayhtymiä. Palkkaharmonisoinnissa eri alueilla on edetty eri tahtiin ja soteuudistusta edeltävä tilanne eroaa alueittain, mutta on nähtävissä, että ainakin Etelä-Savon, Kymenlaakson ja Keski-Uudenmaan kunnille palkkaharmonisaation vaikutukset ovat Pohjois-Karjalan tavoin merkittävästi negatiiviset.

Esitetty asetusluonnos ei poista edelläkävijämaakuntien kunnille aiheutuvaa pysyvää valtionosuutta alentavaa vaikutusta. Esitys johtaa siihen, että em. alueiden kunnat jäävät pysyvästi eriarvoiseen asemaan niihin alueisiin nähden, joissa vapaaehtoisia laajempia sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymiä ei ole tehty. Vapaaehtoisia kuntayhtymiä perustaneissa kunnissa asuvat kuntalaiset joutuvat uudistuksen seurauksena maksamaan uudistuksesta kahdesti. Kunnat ja kuntalaiset ovat maksaneet ja maksavat kattaessaan kuntayhtymien alijäämät tilinpäätöksen 2022 yhteydessä veroina jo kertaalleen edelläkävijyydestä syntyneet kustannukset. Lisäksi kunnat joutuvat valtionosuusleikkauksen kattaakseen keräämään kuntalaisiltaan enemmän veroja pystyäkseen tulevaisuudessa tuottamaan kuntalaisilleen vastuulleen jäävät tehtävät. On huomattava, että nämä alueet sijaitsevat pääosin itäisessä Suomessa, jossa toimintaympäristö on monella mittarilla keskimääräistä haastavampi. Kuntien välinen yhteistyö muun muassa sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen palveluissa on ollut keskeinen keino selviytyä kuntien taloudellisista haasteista. Tähän valtio on kuntia myös kannustanut.

Pohjois-Karjalassa on mahdollista, että palkkaharmonisaatio-asiasta ei ole asetusluonnoksen mukaisesti 30.6.2023 mennessä saatu oikeuden päätöstä, vaan palkkaharmonisaation kustannukset tulevat alueen kuntien sote-siirtolaskelmiin vaikuttaviin kustannuksiin Siun soten vuoden 2022 tilinpäätökseen tekemän pakollisen varauksen kautta. Vapaaehtoisen kuntayhtymän tilinpäätökseen tekemä pakollinen varaus tulisikin rinnastaa 7 §:n sitovaan sopimukseen. Selvyyden vuoksi asetustekstiä tulisi väljentää.

On huomattava, että sote-uudistukseen liittyvä lainsäädäntö merkitsee edelläkävijäkunnille eriarvoista asemaa myös useiden muiden säännösten osalta. Alueiden kunnat ovat kattaneet aikanaan omalla kustannuksellaan kuntayhtymien perustamisesta ja sosiaali- ja terveystalouden integroinnista aiheutuvat kustannukset. Toisaalta lainsäädännön mukaan uusien hyvinvointialueiden osalta kunnilta hyvinvointialueille siirtyvä omaisuus poistetaan kuntien taseesta ilman tulosvaikutusta kirjanpidollisesti kunnan peruspääomaa alentamalla. Vastaavalla tavalla peruspääoman oikaisuna käsitellään myös siirtyvä lomapalkkavelka. Käytännössä vapaaehtoisten kuntayhtymien, jotka hoitavat erikoissairaanhoidon lisäksi myös laajemmin muita perusterveydenhuollon tai sosiaalipalvelujen tehtäviä, kunnat ovat siirtäneet omaisuuden jo kuntayhtymän perustamisen yhteydessä. Pääsääntöisesti tämä on tehty tulosvaikutteisesti ja tämä on rasittanut siten ko. kuntien taloutta.

Vastaavasti lomapalkkavelka on maksettu rahana, mikä on vaikuttanut olennaisesti ko. kuntien lainakantaan, koska siirtynyt henkilöstö on vastannut suurta osaa kuntien henkilöstömäärästä. Lisäksi on huomattava, että näissä kunnissa ei myöskään laissa määritellyt edellytykset saada jatkossa korvausta omaisuusjärjestelyistä aiheutuneista välittömistä kustannuksista, esimerkiksi tarpeettomaksi jäävistä toimitiloista, tule täyttymään, koska kuntayhtymät ovat jo tehneet toiminta-aikanaan palveluverkon muutoksia. Näin tyhjiksi jääneiden tilojen kustannukset ovat jo rasittaneet ko. kuntien taloutta.

Vaikka valtion talousarviossa ei olisi varattu erillistä rahoitusta palkkaharmonisaatioon, niin käytännössä vuosittaisen indeksikorotusten ja kustannusten tarkistusmekanismien kautta valtio vastaa uusien aloittavien hyvinvointialueiden osalta myös palkkaharmonisaation kustannuksista. Tämä aiheuttaa osin myös eriarvoisuutta hyvinvointialueiden välillä – kuntien kustannuksella -, koska edelläkävijäalueilla harmonisaatiosta aiheutuvat kustannuspaineet ovat todennäköisesti jatkossa pienemmät.

Edelläkävijäkuntien siirtyviin sote-kustannuksiin sisältyvien palkkaharmonisoinnin kustannusten eliminointi voitaisiin tehdä valtion talouden kannalta kustannusneutraalisti siten, että vastaavat kustannukset vähennettäisiin siirtymäaikaan ko. hyvinvointialueiden rahoituksesta. Siirtymäaika olisi tarpeellinen, koska aloittavilla hyvinvointialueilla harmonisointia tullaan toteuttamaan useamman vuoden aikana. Tämänkaltaisen malli olisi sekä kuntien että myös hyvinvointialueiden tasavertaisuuden kannalta perusteltu ratkaisu eikä aiheuttaisi valtion talouteen lisäkustannuspainetta.

Sinänsä positiivista on, että palkkaharmonisoinnin kustannusten aiheuttamat haasteet on huomioitu siinä määrin, että asia on asetusluonnoksessa huomioitu ja siirtolaskennan korjaamistarve tunnistetaan ja tunnustetaan. Asetusluonnoksessa esitetty ratkaisu ei kuitenkaan ole riittävä korjaamaan edelläkävijämaakuntien kunnille pysyväksi jäävää kohtuutonta taloudellista raskautta. Mikäli vapaaehtoisissa kuntayhtymissä palkkaharmonisointiin käytettyä rahoitusta ei huomioida ja kompensoida kokonaisuudessaan – myös vuosia 2021 ja 2022 koskevien palkkaharmonisointikustannusten osalta - jäävät valtakunnallista sote-uudistusta edelläkävijöinä ennakoineiden ja pilotoineiden alueiden kunnat uudistuksen rahoituslaskennan mekanismien vuoksi pysyvästi heikompaan rahoitusasemaan muiden alueiden kuntiin verrattuna. On huomattava, että hallintovaliokunta on myös mietinnössään todennut, että palkkaharmonisaation perusteella eri alueiden kunnat ovat eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisu tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Hyvärinen Marika
Lieksan kaupunki