

Asia: VN/25955/2022

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä asetuksesta

-

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

Ikäluokkaperusteisella valtionosuusmuutoksella on negatiivinen vaikutus Nurmeksen kaltaisille kunnille, joissa alle 16 vuotiaiden osuus on pieni.

3. Syrjäisyysluvun määräytymisperusteet (2 §)

-

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

-

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

-

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

-

7. Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen (6 §)

-

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

-

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

Luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtinosuudesta esitetään lisättäväksi tarkempia säännöksiä mm. kuntien tilinpäätöksiin sisältyvien takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioimiseksi rahoituslaskelmissa. Asetuksessa ja sen perustelumuistiossa todetaan, että laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisoinnin kustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden hyvinvointialueelle siirtyviä palkkaharmonisointikustannuksia. Asetusluonnoksen ja sen perusteluiden mukaan tällaisiksi takautuviksi, laskennasta eliminoitaviksi kustannuksiksi katsottaisiin 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 py-syvästi eriarvoiseen asemaan.

Osa kunnista on muodostanut vapaaehtoisesti koko maakunnan tai lähes koko maakunnan kattavia sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymiä ja pyrkinyt siten valmistautumaan pilottialueina ennakoitujen 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 harmonisointi-työtä on suunnitelmallisesti tehty.

Palkkaharmonisoinnin kustannukset tulevat nostamaan edelläkävijämaakuntien 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 prosenttia kuntien vuosittaisista sosiaali- ja terveyspalvelujen maksuosuuksista ja vastaa maakunnan kuntien osalta suuruusluokaltaan 0,8 -1,6 %-yksikön tuloveroprosentin tuottoa. Käytännössä maakunnan kuntien vuoden 2022 tilikauden tulos heikkenee pelkästään palkkaharmonisaatiosta johtuen 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 ta-louden tasapainotilaa, joka on järjestelmämuutoksen tasauksen laskennan peruste. Hallintovaliokunta on kiinnittänyt myös tähän samaan asiaan mietinnössään 15/2022 vp HE 68/2022 vp. Vaikutukset kun-tien 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-Uudellamaan kunnille palkkaharmonisaation vaikutukset ovat Pohjois-Karjalan tavoin merkittävästi negatiiviset.

Esitetty asetusluonnos ei poista edelläkävijämaakuntien kunnille aiheutuvaa pysyvää valtion-osuutta alentavaa vaikutusta. Estys 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 ker-taalleen edelläkävijyydestä syntyneet kustannukset. Lisäksi, jotta kunnat pystyvyttä jatkossa tuotta-maan kuntalaisilleen vastuulleen jäävät tehtävät, he joutuvat valtionosuusleikkauksen kattaakseen ke-räämään kuntalaisiltaan enemmän veroja. On huomattava, että nämä alueet sijaitsevat pääosin itäises-sä Suomessa, jossa toimintaympäristö on monella mittarilla keskimääräistä haastavampi. Kuntien väli-nen yhteistyö on ollut keskeinen keino selviytyä kuntien taloudellisista haasteista. Tähän valtio on kun-tia myös kannustanut.

Pohjois-Karjalassa on mahdollista, että palkkaharmonisaatioasiasta ei ole asetusluonnoksen mukaisesti 30.6.2023 mennessä 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 tulisiakin 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 terveyspalveluiden integroinnista aiheu-tuvat kustannukset. Toisaalta lainsäädännön mukaan uusien hyvinvointialueiden osalta kunnilta hyvin-vointialueille siirtyvä omaisuus poistetaan kuntien taseesta ilman tulospäätöstä kirjanpidollisesti kun-nan peruspääomaa alentamalla. Vastaavalla tavalla peruspääoman oikaisuna käsitellään myös siirtyvä lomapalkkavelka. Käytännössä vapaaehtoisten kuntayhtymien, jotka hoitavat erikoissairaanhoidon lisäk-si 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 vuosittaisten 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 siirtymäaikana ko. hyvinvointialueiden rahoituksesta. Siirtymäaika olisi tarpeellinen, koska aloittavilla hyvinvointialueilla harmonisointia tullaan toteuttamaan useamman vuoden aikana. Tämänkaltaisen malli olisi sekä kuntien että myös hyvinvointialueiden tasavaroisuuden 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 edelläkävi-jämaakuntien kunnille pysyväksi jäävää kohtuutonta taloudellista rasitusta. 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.

Ovaskainen Salla
Nurmeksen kaupunki