

Asia: VN/25955/2022

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä asetuksesta

Ei lausuttavaa

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

Ei lausuttavaa

3. Syrjäisyyksiluvun määrätymisperusteet (2 §)

Ei lausuttavaa

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

Ei lausuttavaa

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.)

Ei lausuttavaa

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 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 eliminotaviksi 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 pysyvästi eriarvoiseen asemaan.

Osa kunnista on muodostanut vapaaehtoisesti koko maakunnan tai lähes koko maakunnan kattavia sosiaali- ja terveyspalveluiden 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 harmonisoimisesta takautuvasti korkeimpien palkkojen mukaiseksi, huolimatta siitä, että harmonisointityötä on suunnitelmallisesti tehty.

Palkkaharmonisoinnin kustannukset nostavat edelläkävijämaakuntien kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksia merkittävästi vuosien 2021–2022 aikana. Esimerkiksi Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän (Essote) jäsenkuntien osalta aiemmin ennakoimattomien kustannusten vaikutus v. 2021-2022 on arviolta n. 30 milj. euroa, joka vastaa runsasta 8 prosenttia kuntien vuosittaisista sosiaali- ja terveyspalvelujen maksuosuuksista. Käytännössä Essoten jäsenkuntien vuoden 2022 tilikauden tulos heikkenee pelkästään palkkaharmonisaation johdosta noin 18 miljoonaa euroa; vuoden 2021 tilinpäätöksessä ylimääräisiin harmonisointikustannuksiin varauduttiin jo reilun 12 miljoonan euron varauksilla. Uudistukseen liittyvän laskentamallin johdosta kustannukset vaikuttavat oleellisesti myös soteuudistuksen siirtolaskelmiin ja kuntien valtionosuuksien tasauselementteihin, muutosrajoittimeen ja

järjestelmämuutoksen tasaukseen. Käytännössä palkkaharmonisaatio lisää em. alueiden kuntien kustannustasoa, mikä pienentää näiden kuntien valtionosuutta muutosrajoittimen kautta, vaikka sosiaali- ja terveystalouden 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.

Joroinen on Essoten jäsen vain lakisääteisesti erikoissairaanhoidon osalta. Perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelut se on järjestänyt järjestämissopimukseen perustuen Varkauden kaupungin kanssa. Joroinen vaihtoi maakuntaa Etelä-Savosta Pohjois-Savoon. Sote-palveluiden osalta maakunta ja siten niiden järjestämisvastuu vaihtuu lakisääteisesti 1.1.2023. Joroinen joutuu osallistuman Essoten harmonisointikustannuksiin, jotka ovat syntyneet sen Essoten jäsenenä. Määrän arvioidaan olevan n. 1 milj. euroa. Pohjois-Savossa vastaavia kuluja ei ole, joten Joroinen joutuu valtion lainsäädäntöön perustuvien sote-palveluiden järjestämisvastuiden vuoksi myös alueellisesti eri asemaan Pohjois-Savon muiden kuntien kanssa.

Esitetty asetusero ei poista edelläkävijämaakuntien kunnille aiheutuvaa pysyvää valtionosuutta alentavaa vaikutusta ja johtaa siihen, että em. alueiden kunnat jäävät pysyvästi eriarvoiseen asemaan niihin alueisiin nähden, joissa vapaaehtoisia laajempia sosiaali- ja terveystalouden 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, jotta kunnat pystyisivät jatkossa tuottamaan kuntalaisilleen vastuulleen jäävät tehtävät, he joutuvat valtion-osuusleikkauksen kattaakseen keräämään kuntalaisiltaan enemmän veroja. On huomattava, että nämä alueet sijaitsevat pääosin itäisessä Suomessa, jossa toimintaympäristö on monella mittarilla keskimääräistä haastavampi. Kuntien välinen yhteistyö on ollut keskeinen keino selviytyä kuntien taloudellisista haasteista. Tähän valtio on kuntia myös kannustanut.

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, vastaa valtio käytännössä vuosittaisten indeksikorotusten ja kustannusten tarkistusmekanismien kautta uusien aloittavien hyvin-vointialueiden osalta myös palkkaharmonisaation kustannuksista. Tämä aiheuttaa osin myös eriarvoisuutta hyvinvointialueiden välillä – kuntien kustannuksella -, koska osalla alueista harmonisaatiosta aiheutuvat kustannuspaineet ovat jatkossa pienemmät. Edelläkävijäkuntien siirtyviin sote-kustannuksiin sisältyvien palkka-harmonisoinnin 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. Tämänkaltainen malli olisi sekä kuntien että myös hyvinvointialueiden tasa-arvoisuuden 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 tunnustetaan 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 py-syvästi heikompaan rahoitusasemaan muiden alueiden kuntiin verrattuna. On huomattava, että hallintovalio-kunta on myös mietinnössään todennut, että palkkaharmonisaation perusteella eri alueiden kunnat ovat eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut jo tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Ellonen Vesa
Joroisten kunta