

Asia: VN/25955/2022

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä asetuksesta

Asetus asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, siirtyykö sotepalvelut hyvinvointialueelle kunnalta vai vapaaehtoisesti perustetusta kuntayhtymästä. Asetus heikentää pysyvästi vapaaehtoisia kuntayhtymiä perustaneiden kuntien rahoitusasemaa ja elinkelpoisuutta.

Valtion tulee korvata ja huomioida tasapuolisesti palkkojen harmonisoinnista, hyvinvointialueiden tai jo perustettujen vapaaehtoisten kuntayhtymien perustamis- ja muutuskustannukset ja muut erikseen nyt tehtävässä uudistuksessa huomioitavat kustannuserät (palkkojen harmonisointi, lomapalkkavelat). Edelläkävijäkuntia ja niiden asukkaita ei saa rankaista jo tehdystä kehitystyöstä ja kertaalleen verovaroin maksetuista kustannuseristä leikkaamalla ne uudelleen pysyvästi kuntien tulevasta rahoituksesta.

Valtionosuusjärjestelmä ei nykyisellään huomioi riittävästi kuntien kasvusta, lapsista tai vieraskielisistä aiheutuvia kustannuksia. Hyvinvointialueuudistuksen jälkeen nykyinen valtionosuusjärjestelmä uhkaa romuttaa kasvavien lapsivaltaisten kuntien rahoituspohjan, minkä seurauksena voi vaarantua jopa tiettyjen aluiden tai koko maan elinvoimaisuus, kun kunnilla ei ole varaa kasvun vaatimiin taloudellisiin panostuksiin. Valtionosuusjärjestelmä tulee uudistaa kuntien elinvoimaisuutta ja kansantalouden kasvua tukevaksi ei niitä estäväksi järjestelmäksi.

Kiinteistöverotulojen huomioimisen vaikutuksista maksuunpantaviin valtionosuuksiin ei ole käytettävissä kuntakohtaisia vaikutuslaskelmia, joten edellytyksiä muutoksen arviointiin ei ole tarjottu osana lakivalmistelua.

Valtionvarainministeriön julkaisussa julkisen talouden ohjauksen kehittämistä tuodaan esille haasteet valtionavustuskäytäntöihin. Kuntasektorille myönnettävät harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat merkittävä osa kuntien rahoituksen kokonaisuutta. Korvamerkityt valtionavustukset ovat yleiskatteellisia valtionosuuksia täydentävä ja niitä kohdennetumpi tapa osoittaa erillisrahoitusta kunnille. Näemme, että hankemuotoisen kehittämisen sijasta kestävämpään tulokseen voitaisiin päästä tukemalla yleiskatteellisella valtionosuusrahoituksella kuntien kehittämistyötä, osana perustyötä ja -rahoitusta.

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

Laskennallisiin kustannusosiin nykyisin sisältyvä kasvuosa on parannus aiempaan tilanteeseen, mutta kustannusosan merkitys on liian vähäinen kasvavien kuntien menopaineisiin nähden. Kuntien kustannuspaineen näkökulmasta kasvu ja lasten määrä tulisi huomioida vahvemmin valtionosuuden kustannusosissa ja erityis-/ikäryhmäperusteiset tehtävälisäykset tulisi kompensoida osana erityis-/ikäryhmittäisiä valtionosuuksien kustannusosia, ei aiheuttamisperusteesta riippumattomin jakoperustein.

Nykyisellä valtionosuusrahoituksella kasvavien ja lapsivaltaisten kuntien elinvoima uhkaa hiipua hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Jatkossa kunnille kalleimpia asukkaita ovat alle 12-vuotiaat lapset.

Uudistuksen liittyvän rahoitusmallin seurauksena kunnassa syntyvä ja siellä koko elämänsä asuva ei tule hyvinvointialueuudistuksen jälkeisellä tulo-meno-rakenteella koskaan kattamaan kunnalle syntyviä menoja. Lasten ja nuorten talousvaikutus on jatkossa kunnalle negatiivinen, kun taas ikääntyneiden talousvaikutus on kunnalle ylijäämäinen. Lapsiperheiden ja erityisesti lasten palveluiden kustannustehokkuus korostuu jatkossa koko kunnan talouden tasapainotilan kannalta.

Sote-uudistus tuo esiin valtionosuusjärjestelmän ongelmat: kuntien vastuulta siirtyvät pois kalliit sote-menot, ja siitä huolimatta nuoren väestöpohjan kuntien käyttötalous painuu negatiiviseksi. Lapsiperheille tarvitaan palveluja, mutta palveluja joudutaan rahoittamaan korottamalla veroja ja investoinnit ottamalla lainaa. Sote-uudistuksen yhteydessä tämä ongelma tulee korjata valtionosuusjärjestelmään tehtävillä muutoksilla valtion lupausten mukaisesti.

Valtio on kuluvalle hallituskaudella enimmäkseen lisännyt kuntien koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kustannustaakkaa, esimerkiksi kiristämällä varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia ja keventämällä asiakasmaksuja. Asiakasmaksujen menetykset on korvattu valtionosuusjärjestelmän ulkopuolella, jolloin kompensatiot ovat kohdentuneet eri kuntiin kuin maksutulojen väheneminen, mikä entisestään heikentää Nurmijärven kaltaisten vähän yhteisöverotuloja saavien, lapsivaltaisten kuntien rahoitushaastetta. Lapsiin kohdistuvat tehtävälisäykset tulisi kompensoida valtionosuusjärjestelmän kautta, jolloin ne voidaan kohdentaa kuntatasolla tasapuolisemmin muutosten vaikutuksia vastaavasti.

Kasvukuntien elinvoimaisuudesta huolehtiminen on kriittistä koko valtakunnan menestyksen kannalta. Mikäli kasvukuntien rahoitustasapainosta ei pidetä huolta, joutuvat kunnat leikkaamaan sekä jäljelle jäävistä, merkittävyytensä vuoksi erityisesti kasvatuksen ja opetuksen palveluista, että kasvun vaatimista ja uutta kasvua mahdollistavista investoinneista. Investointien väheneminen tulee heijastumaan koko kansantalouden kehitykseen ja elinvoimaan. Kasvukuntien heikkenevä talous on uhka koko Suomen kansantalouden kasvulle.

Kasvavat ja lapsiperhepainotteiset kunnat eivät saa jäädä epätasa-arvoiseen asemaan hyvinvointialueuudistuksen myötä, jotta lapsiperheille voidaan jatkossakin taata kattavasti palveluja kuntien toimesta. Valtionosuusjärjestelmä tulee uudistaa lapsivaltaiset kasvukunnat paremmin huomioon ottavaksi.

3. Syrjäisyyksiluvun määrätymisperusteet (2 §)

-

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

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

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan tulo uudeksi valtionosuuden lisäosaksi on ollut tiedossa ja sisältynyt ennakollisiin 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 määrätymisperusteisiin 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 % (n. 19 €/as.) kuntien koko valtionosuusrahoituksesta ja vaihteluväli jää kuntien kesken varsin vähäiseksi.

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

-

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

Asetuksen mukaan 50 % laskennallisista kiinteistöverotuloista otettaisiin huomioon määrättäessä kunnan verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta. Kiinteistöverotulojen huomioimisen vaikutuksista maksuunpantaviin valtionosuuksiin ei ole käytettävissä kuntakohtaisia vaikutuslaskelmia, joten edellytyksiä muutoksen arviointiin ei ole tarjottu osana lakivalmistelua.

Mikäli kiinteistöverotulojen huomiointi heikentää entisestään kasvavien lapsivaltaisten kuntien asemaa, uhkaa se entisestään alueellista elinvoimaa ja tulee pitemmällä aikavälillä johtamaan kunnissa tehtäviin kansantalouden kannalta epäsuotuisiin strategisiin valintoihin ja linjauksiin.

7. Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen (6 §)

-

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

-

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

Asetusluonnoksessa esitetty palkkaharmonisaation huomioiva malli johtaa tilanteeseen, jossa valtion kannustamia vapaaehtoisia kuntayhtymiä perustaneet kunnat joutuvat pysyvästi heikompaan rahoitusasemaan uudistuksen seurauksena. Ennakoimattomat piikkipalkkaharmonisoinnin kustannukset tulevat nostamaan edelläkävijäkuntien sosiaali- ja terveystalouden kustannuksia merkittävästi vuosien 2021-2022 aikana ja myös suunnitellusti jo toteutetut palkkaharmonisaatiot, kuntien rahoituksella toteutetut muutokset ja muut eriävästi kuntayhtymistä tai kunnista hyvinvointialueelle siirtyvät erät, johtavat kuntien eriarvoiseen kohteluun uudistuksen rahoituksessa ja pysyvissä seurauksissa.

Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymä Keusote on yksi kuntien vapaaehtoisesti perustama sote-kuntayhtymä, jonka omistajakuntien (Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Tuusula) alueelle muodostuu uusi Keski-Uudenmaan hyvinvointialue. Keski-Uudenmaan hyvinvointialueen organisaatio rakentuu nykyisen kuntayhtymän organisaation pohjalta. Valtaosa uuden hyvinvointialueen työntekijöistä siirtyy nykyisestä kuntayhtymästä.

Keusote on vuodesta 2019 alkaen kehittänyt ja yhtenäistynyt voimallisesti johtamisrakennettaan, palvelutuotantoaan, sopimuksiaan, tukipalveluitaan sekä tietojärjestelmiään. Muutoksista ja uudistamistyöstä on aiheutunut kuntayhtymälle mittavat etupainotteiset kustannukset, jotka kunnat ovat maksaneet palvelumaksuina. Nämä kustannukset näkyvät sote-siirtolaskelmien kustannuksissa. Tehdyn uudistamistyön ansiosta loistamme nyt hyvinvointialueeksi siirtymisen valmiusasteen kärjessä.

Keusote on toteuttanut palkkojen harmonisointia suunnitelmallisesti perustamisestaan lähtien. Henkilöstön palkkoja on yhdenmukaistettu usean vuoden palkkaohjelmalla jo ylimpään desiiliin, vuositasolla yhteensä yli 8 miljoonalla eurolla.

Viime vuosien oikeuskäytännön myötä ammattijärjestöjen vaateet harmonisoinnin toteuttamisen aikataulun ja tason osalta ovat muuttuneet. Tämän seurauksena useissa kuntayhtymissä on neuvoteltu tai neuvotellaan edelleen ammattijärjestöjen vaatimuksesta palkkojen

harmonisoinnista takautuvasti korkeimpien palkkojen mukaisiksi. Keusoten osalta neuvottelut ovat kesken ja vaatimuksena on vuosien 2021-2022 palkkojen harmonisointi korkeimpiin palkkoihin. Arvioiden mukaan tästä tulisi kirjattavaksi kuntayhtymän viimeiselle toimintavuodelle noin 20 miljoonaa euroa lisää henkilöstömenoja.

Vuositasolla jo tehty ja mahdollisesta piikkipalkkaharmonisoinnista tuleva vuosikustannus nostaa siirtolaskelmissa ja valtionosuusleikkauksissa Keusotekunnissa huomioitavia kustannuksia noin 18 miljoonalla eurolla. Tämän lisäksi valtionosuusleikkausta suurentaa vuosittain maksetut muutoksista ja toiminnan yhteensovittamisesta aiheutuneet kustannukset. Toisin kuin voisi olettaa, kuntayhtymän kustannuksissa ei toistaiseksi ole onnistuttu saavuttamaan tavoiteltuja säästöjä ja toiminnan tehostumista. Työtä on tehty systemaattisesti kuntien kustannuksella, mutta hyödyt realisoituvat vasta hyvinvointialueella.

Esitetty asetuseruonnos ei poista edelläkävijäkunnille aiheutuvaa pysyvää valtionosuutta alentavaa vaikutusta ja johtaa siihen, että em. kunnat jäävät pysyvästi heikompaan rahoitusasemaan niihin kuntiin nähden, joissa vapaaehtoisia sosiaali- ja terveystalveluiden kuntayhtymiä ei ole tehty. Vapaaehtoisissa sote-kuntayhtymissä palkkaharmonisaatio on tehty kuntien rahoituksella. Hyvinvointialueilla palkat harmonisoidaan valtion kustannuksella.

Vapaaehtoisia kuntayhtymiä perustaneissa kunnissa asuvat kuntalaiset joutuvat uudistuksen seurauksena maksamaan uudistuksesta kahdesti. Kunnat ja kuntalaiset ovat maksaneet veroina jo kertaalleen edelläkävijyydestä syntyneet kustannukset. Jotta kunnat pystyvät jatkossa tuottamaan kuntalaisilleen vastuulleen jäävät tehtävät, ne joutuvat valtionosuusleikkauksen kattaakseen keräämään kuntalaisiltaan enemmän veroja. Hyvinvointialueuudistus heikentää merkittävästi edelläkävijäkuntien elinvoimaisuutta ja asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan tuleviin haasteisiin vastattaessa.

Piikkipalkkaharmonisaatio tulee toteuttaa Suomen eri alueilla yhdenmukaisin perustein ja valtion rahoituksella – riippumatta siitä, milloin sote-uudistukseen tähtääviä alueellisia toimintojen yhdistämissä on alettu toteuttaa. Myös hallintovaliokunta on mietinnössään 15/2022 vp HE 68/2022 vp todennut, että palkkaharmonisaation perusteella eri alueiden kunnat ovat eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Sama yhdenvertaisen kohtelun vaatimus koskee myös muita kustannuseriä. Valtion ei tulisi rankaista niitä kuntia, jotka ovat etupainotteisella etenemisellään auttaneet valtiota sote-uudistuksen toteuttamisessa. Mikäli piikkipalkkojen mukainen harmonisointivelvoite olisi ollut kuntien tiedossa kuntayhtymiä perustettaessa, siirtymää valmisteltaisiin varmasti tämänhetkistä laajemmin suoraan kunnista hyvinvointialueille ja muutoksen maksaisi valtio ilman kuntayhtymävaiheesta uudistukselle syntyneitä helpotuksia.

Kontio Erno
Nurmijärven kunta