

Asia: VN/25955/2022

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä asetuksesta

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto 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. Syrjäisyyksiluvun määräytymisperusteet (2 §)

Syrjäisyyden mukainen valtionosuuslisä on ollut pitkään hyvin kyseenalaisesti laskettu. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto on tästä vääristymästä tuonut kantansa esille jo aiemminkin ja vihdoin valtionosuuskriteerin laskentaperuste ollaan päivittämässä oikeudenmukaiseksi. Ongelmana on ollut, että etäisyyttä mittaava kilometriarvo on ollut tähän asti ns. linnuntie-etäisyys, mutta jatkossa perustuisi maantie-etäisyyteen. Pohjois-Karjalassa tästä kriteeristä on vuosia kärsinyt Rääkkylän kunta, minkä väestöllisen keskipisteen etäisyys maakuntakeskus Joensuun keskustan ruutukaava-alueelle on mitattu Pyhäselän vesistön halki. Maakuntaliitto kannattaa uutta syrjäisyyksiluvun laskentaperustetta valtionosuuksien määräytymisessä.

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

Esitetyn uuden laskentatekijän myötä määräytymisperusteita on varmasti jo riittävästi, eikä ainakaan uusia enää kaivata. 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. Ei voi olla oikeudenmukaista, että koko maan turvallisuustekijöiden varmistaminen koituu verotulojen tasauksessa Pohjois-Karjalan kuntien tappioksi vähentäen valtionosuutta.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto edellyttää, että valtionosuuksien tasaukseen vaikuttaviin verotuloihin lasketaan mukaan kaikkien voimalaitosten ja erityisesti tuulivoimaloiden kunnille tuomat kiinteistöverotulot. Muutos on saatava voimaan pikaisesti, 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 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 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 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. Estys johtaa siihen, että em. alueiden kunnat jäävät pysyvästi eriarvoiseen asemaan niihin alueisiin nähden, joissa vapaaehtoisia laajempia sosiaali- ja terveystalveluiden 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 pystyvyttä jatkossa tuottamaan kuntalaisilleen vastuulleen jäävät tehtävät, he joutuvat valtionosuusleikkauksen 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.

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 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 terveystalveluiden 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 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. 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 tunnistetaan ja tunnustetaan. Asetusluonnoksessa esitetty ratkaisu ei kuitenkaan ole riittävä korjaamaan edelläkävi-jämaakuntien 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 palkkaratkaisut tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Mahonen Sirpa

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto - Seppo Tiainen kuntakehityspäällikkö ja
Kari Karjalainen, maakuntaliiton kuntataloustyöryhmän puheenjohtaja