

Valtionvarainministeriön lausuntopyyntö: Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Kunnanhallitus 28.11.2022 § 399

359/03.00/2022 [Lausuntopyyntö: Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta]

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa valtioneuvoston asetuksesta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.

Tausta

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (618/2021) tulee voimaan 1.1.2023. Uuden lain nojalla annettavan valtioneuvoston asetuksen on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti. Asetus on tarkoitus antaa joulukuun 2022 lopussa sen jälkeen, kun eduskunta on käsitellyt vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyvät, kuntien uusia ja laajenevia tehtäviä koskevat esitykset.

Asetus sisältäisi tarkemmat säännökset kunnan laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista (1 §), syrjäisyysluvun määräytymisperusteista (2 §), hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan määräytymisperusteista (3 § ja liite), kuntien peruspalvelujen hintaindeksistä (4 § ja 8 § 3 mom.), verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista (5 § ja 8 § 4 mom.), kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamisesta (6 §) sekä rahoituksen siirtolaskelmien tarkistamisessa huomioon otettavista verotuloista (7 § 2 mom.).

Lisäksi asetukseen sisältyisivät säännökset, joiden perusteella kuntien tilinpäätöksiin sisältyvät, takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otettaisiin huomioon tarkistettaessa rahoituslaskelmia vuonna 2023 (7 § 1 mom.). Tarkoituksena on, että laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden hyvinvointialueelle siirtyviä palkkakustannuksia.

Tavoitteet

Uusi valtionosuuslaki ja sen perusteella annettava valtioneuvoston asetus ovat osa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen lainsäädäntökokonaisuutta (HE 241/2020 vp). Asetusluonnos on ollut mainitun esityksen liitteenä. Asetusluonnosta on jatkovalmisteltu syksyllä 2022 valtiovarainministeriössä yhteistyössä mm. sosiaali- ja terveysministeriön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Tilastokeskuksen ja Suomen Kuntaliiton asiantuntijoiden kanssa. Luonnosta on myös käsitelty rahoitusjaostossa.

Linkit

<https://vm.fi/-/asetukset-kunnan-peruspalvelujen-valuationosuudesta-ja-hyvinvointialueiden-rahoituksesta-lausunnoille> - Tiedote 14.11.2022. Asetukset kunnan peruspalvelujen valuationosuudesta ja hyvinvointialueiden rahoituksesta lausunnoille.

Liitteet:

[Asetus kunnan peruspalvelujen valuationosuus 10.11.2022.pdf](#) -

[Asetusmuistio kunnan peruspalv valuationos 11.11.2022.pdf](#) -

[Statsrådets förord. statsandel för kommunal basservice 10.11.2022.pdf](#)

Pohjois-Karjalan kunnat ovat valmistelleet yhteistä kannanottoa:

”Valtiovarainministeriö on pyytänyt kunnilta lausunta luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään perjantaina 2.12.2022 Lausuntopalvelun kautta.

Luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta esitetään lisätäväksi tarkempia säännöksiä mm. kuntien tilinpäätöksiin sisältyvien takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioimiseksi rahoituslaskelmissa. Asetuksessa ja sen perustelumuiotiossa 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 harmonisoinnista 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. 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.

Esitetty asetusluonnos 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 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, 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.

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 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 osalla alueista harmonisasta aiheutuvat kustannuspaineet ovat 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 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 edelläkävijämaakuntien kunnille pysyväksi jäävää kohtuutonta taloudellista rasisusta. 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. ”

Lausunto pyydetään antamaan 2.12.2022 mennessä vastaaalla lasuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön organisaatiokohtaisen linkin kautta.

Asian valmistelija

hallintopäällikkö, talouspäällikkö

Esittelijä

kunnanjohtaja

Päätösehdotus

Tohmajärven kunnanhallitus päättää antaa asetuksesta liitteen mukaisen lausunnon ja valtuuttaa tiedonhallinnan asiantuntijan antamaan lausunnon lausuntopalvelussa.

Päätös

Hyväksyttiin päätösehdotuksen mukaisesti.
