



10.11.2021

Eduskunnan kunta- ja terveysjaoston kuuleminen 11.11.2021

Vastaukset jaoston toimittamiin ennakkokysymyksiin ministeri Paaterolle kunta- ja terveysjaoston kuulemiseen:

1. Kuntatalouden näkymät vuonna 2022?

Kuntatalouden kehitys on ollut viime vuosina poikkeuksellista. Vuosi 2017 oli kuntatalouden näkökulmasta ennätysellisen vahva, mutta kuntatalous heikkeni selvästi vuosina 2018 ja 2019. Koronapandemian alkaessa vuonna 2020 kuntatalouden tilanne oli vaikea. Kuntatalouden vaikeudet johtuvat ennen kaikkea kuntatalouden rakenteellisista ongelmista: väestön ikääntymisestä, palvelutarpeen kasvusta ja kuntien eriytymiskehityksestä, jota muun muassa maan sisäinen muuttoliike ja koko 2010-luvun jatkunut syntyvyyden lasku voimistavat.

Vuonna 2020 kuntatalous vahvistui merkittävästi. Tätä selittää kuitenkin pääosin valtion koronapandemian vuoksi kunnille osoittamat lähes 3 mrd. euron tukitoimenpiteet, jotka ylittivät koronatilanteesta kunnille vuonna 2020 aiheutuneet lisäkustannukset ja tulonmenetykset yli miljardilla eurolla. Kuntatalouden vahvistumista vuonna 2020 tuki myös verotulojen suotuista kehitys sekä nettomenojen maltillinen, alle 3 prosentin kasvu. Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate kaksinkertaistui vuonna 2020 noin 4,7 mrd. euroon ja tilikauden tulos oli noin 1,7 mrd. euroa positiivinen. Kuntatalouden rahoituksen tasapainoa kuvaava tunnusluku, toiminnan ja investointien rahavirta, koheni edellisvuodesta noin 1,8 mrd. euroa, jääden kuitenkin noin 400 milj. euroa negatiiviseksi. Tätä selittää kuntatalouden jo pitkään korkeana pysynyt investointitaso.

Valtio on tukenut kuntia koronapandemian johdosta voimakkaasti myös vuonna 2021. Kuntien yhteisöveron jako-osuuden määräaikaista 10 prosenttiyksikön korotusta jatkettiin verovuonna 2021 ja tämän on arvioitu lisäävän kuntien yhteisöverotuottoja 570 milj. eurolla. Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta korotettiin vuodelle 2021 määräaikaaisesti 280 milj. eurolla. Lisäksi valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen osoitettiin 20 milj. euron lisäys. Hallitus on sitoutunut korvaamaan kunnille myös koronasta aiheutuvat testaus-, jäljitys- ja muut välittömät kustannukset täysimääräisesti. Hybridistrategian mukaiseen testaukseen ja jäljittämiseen on varattu vuonna 2021 yhteensä 1,35 mrd. euroa, testausteknologiaan ja rajatestaukseen 60 milj. euroa ja koronasta aiheutuviin muihin välittömiin kustannuksiin kunnille ja sairaanhoitopiireille 200 milj. euroa. Korvaukset maksetaan lähtökohtaisesti valtionavustuksina toteutuneita kustannuksia vastaavasti, mutta hallinnollisen taakan kohtuullistamiseksi kuitenkin laskennallisesti keskimääräisiin yksikkökustannuksiin perustuen. Kunnille ei siis aiheudu koronasta merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia myöskään vuonna 2021. Valtion tukitoimien johdosta kuntatalouden tilanteen voidaankin arvioida pysyvän vuonna 2021 lähellä edellisvuoden tasoa, vuosikatteen ja tilikauden tuloksen pysyessä selvästi positiivisena, mutta toiminnan ja investointien rahavirran edelleen negatiivisena.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston syksyllä 2021 laatiman kehitysarvion perusteella vuosi 2022 näyttää kuntataloudessa vaikealta menojen kasvaessa tuloja nopeammin. Koronaepidemiasta kunnille ja kuntayhtymille aiheutuvien lisäkustannusten arvioidaan vähitellen poistuvan, mutta samalla poistuvat myös valtion kuntatalouteen kohdistamat määräaikaisten tukitoimenpiteet, kuten valtionosuuslisäykset ja yhteisöveron korotettu jako-osuus.

Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan 3,0 prosenttiin vuonna 2022, kun suurin osa koronaepidemian hoitoon vaadittavista lisäpanostuksista poistuu rokotekehittävyyden parantuessa. Kuntatalouden toimintamenoja kasvattavat edelleen väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu, hallituksen päättämät tehtävien laajennukset sekä hintojen nousu. Kunta-alan työ- ja virkaehtosopimukset ovat katkolla helmikuun lopussa 2022. Henkilöstökulut muodostavat kuntasektorin suurimman kuluerän, ja siksi kunta-alan palkkatarkistuksilla on suuri merkitys kuntatalouden kehitykselle. Kehitysarviossa kunta-alan ansiokehityksen on oletettu mukailevan koko kansantalouden ennustettua ansiokehitystä.

Vaikka kuntatalouden toimintamenojen kasvuvauhdin arvioidaankin hieman hidastuvan vuonna 2022 kuluvasta vuodesta, heikkenee kuntatalouden toimintakate voimakkaasti, sillä toimintatulojen arvioidaan laskevan noin 5,5 prosenttia. Kuntien saamien verotulojen kasvu hidastuu 0,7 prosenttiin vuonna 2022, mutta valtionosuudet kasvavat 6,1 prosenttia. Merkittävin vaikutus toimintatulojen laskuun aiheutuu valtion koronaan liittyvien tukitoimien, kuten yhteisöveron jako-osuuden määräaikaisten korotuksen, päättymisestä.

Kuntatalouden nettoinvestointien arvioidaan pysyvän vuonna 2022 korkealla tasolla muun muassa kuntien omistaman rakennuskannan iästä ja maan sisäisestä muuttoliikkeestä johtuen.

Edellä esitetyn kehityksen seurauksena kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta laskee vuonna 2022 noin 1,5 mrd. euroa negatiiviseksi. Samalla kuntatalouden lainakannan arvioidaan nousevan noin 1,6 mrd. eurolla yhteensä noin 25,5 mrd. euroon.

2. Koronan jälkihoidon kustannukset kuntatalouden näkökulmasta?

Hallitus on tukenut kuntia ja kuntayhtymiä koronapandemian hoidossa etupainotteisesti ja näin turvannut kuntien toimintaedellytykset ja peruspalvelujen saatavuuden koronakriisin aikana kaikkialla Suomessa. Valtiovarainministeriön keväällä 2021 tekemän arvion mukaan valtion kunnille ja kuntayhtymille vuonna 2020 kohdistamat noin 3 mrd. euron tukitoimenpiteet ylittivät koronakriisin kuntatalouteen aiheuttamat kustannukset ja tulonmenetykset 1,1-1,4 miljardilla eurolla. Hallitus on edelleen sitoutunut korvaamaan kunnille koronasta aiheutuvat testaus-, jäljitys- ja muut välittömät kustannukset täysimääräisesti ja tähän on varattu vuodelle 2021 yhteensä noin 1,6 mrd. euroa. Korvaukset maksetaan lähtökohtaisesti valtionavustuksina toteutuneita kustannuksia vastaavasti. Avustushaussa pääpaino on testauksen ja jäljittämisen, rokottamisen sekä hoidon kustannusten korvaamisessa. Valtioneuvosto on antanut 8.10.2021 valtionavustuksen hakemista ja myöntämistä ohjaavan valtioneuvoston asetuksen (860/2021). Huomionarvoista on, että haku toteutetaan kahdessa erässä. Tammi-elokuun 2021 aikana syntyneitä kustannuksia koskevat avustuspäätökset on tarkoitus tehdä vuoden 2021 aikana, ja syys-joulukuun 2021 aikana syntyneitä kustannuksia koskevat päätökset alkuvuodesta 2022. Näin ollen osa avustuksista kohdistuu kuntatalouteen vuoden 2022 puolella.

Kunnille ei siis aiheudu koronasta merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia myöskään vuonna 2021. Näin ollen kunnilla tulisi olla hyvät taloudelliset edellytykset vastata koronan jälkihoidosta vuonna 2022. Hallitus myös tukee kuntia edelleen koronan jälkihoidossa.

Suomen kestävän kasvun ohjelman elpymis- ja palautumistukivälineen pilarin 4 investointien tavoitteena on purkaa koronaepidemian aiheuttamaan hoito-, kuntoutus- ja palveluvelkaa sekä nopeuttaa hoitoon pääsyä pysyvästi koko maassa. Tähän tarkoitukseen on varattu 119 milj. euroa vuonna 2022. Vuodesta 2023 alkaen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä siirtyy perustettaville hyvinvointialueille. Koska hyvinvointialueiden rahoitus perustuu alkuvuosina valtion rahoitukseen, siirtyy myös koronan jälkihoidon kustannukset sosiaali- ja terveydenhuollon osalta vuodesta 2023 valtion vastuulle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla koronakriisin vaikutuksia pyritään lieventämään ja kuntia tukemaan useilla eri toimenpiteillä.

Hallituksen esitys (148/2021) varhaiskasvatustalain (540/2018) muuttamisesta on annettu eduskunnalle syyskuussa 2021 ja lain on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2022. Lain uudistaminen selkiyttää ja yhtenäistää nykyisiä varhaiskasvatuksen järjestäjien käytäntöjä lapsen tuen toteuttamisessa sekä vahvistaa lapsen oikeutta tarvitsemaansa tukeen. Toteutuessaan laki mahdollistaa myös vahvemman tuen varhaiskasvatuksessa niille lapsille, jotka tarvitsevat korona-ajasta johtuvia tukitoimia oppimisessaan, kehityksessään ja hyvinvoinnissaan. Varhaiskasvatuksen tukeen esitetään 15 milj. euroa vuonna 2022 siten, että lain voimaantulovuonna kunnille maksettaisiin 6,25 milj. euroa valtionosuuksina, ja lain voimaantulon tukemiseksi 8,75 milj. euroa valtionavustuksina.

Oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja perusopetuksessa ja toisella asteella vahvistetaan säätämällä oppilashuollon sitovista mitoituksista. Mitoitus tulee voimaan asteittain siten, että kuraattorien osalta mitoitus tulisi voimaan tammikuusta 2022 ja psykologien osalta elokuussa 2023. Toteutuessaan tämä rakenteellinen uudistus voi toimia myös osana koronapandemian jälkihuoltoa. Toimenpiteeseen kohdennetaan 20 milj. euroa vuodelle. Mitoitus tulee voimaan asteittain siten, että kuraattorien osalta mitoitus tulisi voimaan tammikuusta 2022 ja psykologien osalta elokuussa 2023. Toimenpiteen vaikutus kuntatalouteen vuonna 2022 on arviolta 8,4 milj. euroa valtionosuuksina ja 11,6 milj. euroa valtionavustuksina. Vuodesta 2023 alkaen vastuu oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen järjestämisestä sekä sitä koskeva rahoitus siirretään hyvinvointialueille.

Varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen jaettiin koronapandemiasta ja etäopetuksen aiheuttamasta oppimisvajeesta johtuen valtionavustuksia noin 84 milj. euroa ja vuonna 2021 noin 40 milj. euroa. Vuonna 2020 jaetut avustukset tulee ovat käytettävissä vuoden 2021 loppuun asti ja vuonna 2021 jaetut avustukset vuoden 2022 loppuun asti.

Ammatilliseen koulutukseen rahoitusta lisättiin 30 milj. eurolla vuonna 2020 koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseen. Lisärahoitus oli tarkoitettu tukitoimiin opintojen keskeyttämisen ehkäisemiseen ja opiskelijoiden hyvinvoinnin lisäämiseen sekä opiskelijoiden osaamiserojen tasoittamiseen ja valmistuvien ammattiosaamisen varmistamiseen. Toimenpiteiden jatkamiseen on osoitettu 22,5 milj. euroa vuonna 2021. Lukiokoulutuksen rahoitusta lisättiin 17 milj. eurolla vuonna 2020 koronavirustilanteen johdosta tarvittaviin tukitoimiin osaamisvajeiden paikkaamiseksi ja opiskelijoiden hyvinvoinnin vahvistamiseksi. Vuonna 2021 tarkoitukseen on osoitettu edelleen 15 milj. euroa. Näillä lisämäärärahoilla koulutuksen järjestäjät voivat jatkaa tukitoimia vielä vuonna 2022.

3. Kuinka huolehditaan kuntien tulevasta rahoituksesta siten, ettei esim. ensi vuoden aikana tapahtuva palvelutarpeiden kasvu heikennä jatkossa kuntataloutta?

Vuonna 2022 mahdollisesti toteutuvalla palvelutarpeiden, eli käytännössä kustannusten kasvulla on useita vaikutuksia kuntien talouteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvu otetaan huomioon kuntien tehtävien siirrossa hyvinvointialueille. Kustannusten mahdollisesti kasvaessa kuntien tuloja leikataan kustannusten kasvua vastaavasti. Käytännössä tämä kohdistuu kunnallisveron leikkausosuuteen.

Yksittäisen kunnan osalta kustannusten kasvu näkyisi sote-uudistuksen jälkeen valtionosuusjärjestelmään sisältyvässä sote-siirtorajoittimessa. Siinä kuntien valtionosuutta joko vähennetään tai lisätään sen mukaan, siirtykö kunnalta hyvinvointialueelle enemmän tuloja vai kustannuksia. Jos kustannukset kasvavat, sote-siirtorajoitin muuttuu kunnan kannalta epäedullisemmaksi ja valtionosuudet vähenisivät 60 %:n osuudella kasvavan kustannuksen (sote ja pelastus) ja tulojen erotuksesta.

Kasvavan palvelutarpeen mukainen kustannus vaikuttaa myös kunnan talouden tasapainotilanteeseen. Kustannusten kasvu heikentäisi kunnan talouden tasapainoa ja kunnan taloudellinen asema olisi huonompi siirryttäessä sote-uudistuksen jälkeiseen aikaan. Olennaista kuntien kannalta olisikin, että talous olisi mahdollisimman hyvässä tasapainossa ennen uudistukseen siirtymistä, koska uudistuksen myötä kuntien budjetit puoliintuvat ja tasapainottamistoimen ovat rajallisemmat kuin nykytilanteessa. Kunnan talouden tasapainosta on huolehdittava kaikissa tilanteissa, mutta sote-uudistuksen kaltaisen suuren muutoksen toteutuessa sen merkitys korostuu entisestään. On kuitenkin syytä muistaa, että sote-uudistuksen tehtävänä ei sinällään ole pelastaa kuntaa heikosta taloudellisesta asemasta vaan tavoitteena on lähinnä pitää uudistuksen aiheuttamat muutokset mahdollisimman pieninä. Jos kunnan talous on pahasti alijäämäinen ennen uudistusta, niin se on sitä myös uudistuksen voimaantumisen jälkeen.

Järjestelmämuutoksen tasaus takaa lopulta sen, että kunnan talouden tasapainotilanteen muutos rajataan mahdollisimman pieneksi. Muutos voi olla maksimissaan +/- 60 euroa asukasta kohti viiden vuoden aikana. Sen yli menevä osuus on toistaiseksi pysyvää siirtymätasasta.

Kuntien talouden kannalta myönteistä sote-uudistuksessa on se, että kuntien kustannuksista voimakkaimmin kasvava ja vaikeimmin ennustettava osa, eli sote-kustannukset siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle. Lisäksi budjettien pienentyessä kunnallisveroprosentin tuotto pysyy vähintään ennallaan, mikä tuo tietynlaista pelivaraa kunnan taloudenpitoon. Toisaalta talouden tasapainon heikentyessä, kunnan tasapainottamisedellytykset supistuvat sote-tehtävien siirtyessä kuntien vastuulta hyvinvointialueille.

4. Tuleeko hallitus valmistelemaan hoito- ja palveluvelan purkamisen korvausperusteet kunnille ja sairaanhoitopiireille esim. erillisellä asetuksella, jolla varmistettaisiin, että välttämättömät paikalliset lisäpanostukset eivät jää kunnille pysyväksi valtionosuusheikennykseksi?

Sote-uudistuksessa kunnilta siirretään tuloja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen siirtyviä kustannuksia (jatkossa *sote-kustannukset*) vastaavasti eli yhtä suuri määrä. Kustannusten ja tulojen siirto on siten koko maan tasolla, tarkoittaen kaikkia kuntia yhteensä, kustannusneutraali. Kunnilta siirtyvät sote-kustannukset ovat pohjana hyvinvointialueiden rahoitukselle niiden vastaanottaessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistehtävät vuonna 2023. Rahoituksen pohja määräytyy koko maan tasolla vuoden 2022 kuntien yhteenlaskettujen toteumatietojen perusteella.

Siirtolaskelmat perustuvat kuntien vuosien 2021 ja 2022 kustannustietoihin. Siirtyvän rahoituksen määrä perustuu vuoden 2022 toteumatietoihin ja kuntakohtainen kohdennus vuosien 2021 ja 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannusten keskiarvioihin. Kuntakohtaisesti myös vuoden 2021 kustannustiedolla on merkitystä, koska sote-uudistuksen kuntakohtaisessa talousvaikutuslaskennassa käytetään kustannustietona vuosien 2021–2022 sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannusten keskiarvoa (skaalattuna koko maan vuoden 2022 tasoon). Molempien vuosien tiedoilla on siis yhtä suuri painoarvo. Vaikka koko maan tasolla tuloja siirretään yhtä paljon kuin kustannuksia, kuntakohtaisesti siirrettävät kustannusten ja tulot voivat poiketa toisistaan. Sama pätee myös hyvinvointialuekohtaisiin muutoslaskelmiin, joissa verrataan kunkin hyvinvointialueen kuntien yhteenlaskettuja nykyisiä kustannuksia – vuosien 2021–2022 keskiarvo skaalattuna koko maan 2022 tasoon – rahoituskriteereiden mukaiseen uuteen rahoitukseen.

Sote-uudistuksen rahoituslaskelmien kustannustietona käytetään nettokustannustietoa eli käyttökustannukset vähennettyinä käyttötuotoilla. Koronaepidemian johdosta valtiovarainministeriöstä maksettavat valtionavustukset merkitään kunnan kirjanpidossa sote-tehtäväluokan käyttötuottoihin, ja niillä on siten suora vaikutus sote-uudistuksen kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituslaskelmissa käytettäviin nettokustannustietoihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö rahoittaa vuosina 2021 ja 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeita valtionavustuksilla sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen esitetyistä määrärahoista. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa vuonna 2022 valtionavustuksia hoito- ja palveluvelan purkamiseen EU:n elpymis- ja palautumissuunnitelmasta (RRF) Suomen kestävä kasvun ohjelman toimeenpanoon esitetyistä määrärahoista. Lisäksi vuonna 2021 valtionavustuksia on kuntasektorille myönnetty koronaepidemiasta aiheutuviin ylimääräisiin kustannuksiin laskennallisin perustein. Nykyisin kuntien valtionosuuslaskelmien pohjana käytetään kuntien käyttötalousmenoja, joista vähennetään valtionavustuksina rahoitetut kustannukset. Jos valtionavustuksen laskennallinen korvaus ei vastaa todellisia kustannuksia, mahdollinen ali- tai ylijäämää tulee huomioiduksi valtionosuuslaskelmissa.

Vuonna 2022 Suomen kestävä kasvun ohjelman mukaisia valtionavustuksia maksetaan hoito- ja palveluvelan purkamiseen kuntasektorin toimijoille toteutuneita kustannuksia vastaan. Tämä merkitsee, että sekä meno että menoa vastaava avustus nettoutuu pois yllä mainittua siirtolaskelmaa määriteltäessä. Vuoden 2022 osalta koronaepidemiasta aiheutuvien ylimääräisten kustannusten korvaamisen menettelyistä ei ole vielä tehty päätöksiä.

Rahoituslaskelmien kannalta on oleellista, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtionavustukset vastaisivat mahdollisimman hyvin aiheutuneita kustannuksia sekä vuonna 2021 että vuonna 2022. Tähän tavoitteeseen pyritään vastaamaan toimintokohtaisella suoritemääriin ja keskimääräisiin yksikkökustannuksiin perustuvilla valtionavustuksilla. Rahoituslaskelmissa on hyvin hankalaa ja käytännössä mahdotonta eliminoida kuntakohtaisesti koronasta aiheutuneiden hoito- ja palveluvelan kustannusten ja saatujen avustusten mahdollista kohtaanto-ongelmaa. Kuntakohtaista vastaavuutta edesauttaisi se, että koko maan tasolla avustukset vastaisivat mahdollisimman hyvin aiheutuneita kustannuksia.

Peruspalvelujen valtionosuuksien kustannustenjaon tarkistuksen lopullista toteuttamistavasta vuosien 2020–2021 osalta ei ole tehty päätöksiä. Asiaa koskeva valmistelu ajankohtaistuu valtiovarainministeriössä keväällä 2022.

5. Palkkaharmonisointiin liittyvä kustannusten korvaaminen? Kuinka hyvinvointialueita ja niiden alueella olevia kuntia kohdellaan yhdenvertaisesti palkkaharmonisoinnin osalta?

Hyvinvointialueille siirtyy henkilöstöä kunnista ja kuntayhtymistä lukuisten eri työnantajien palveluksesta. Henkilöstön tehtäväkohtaiset palkat voivat vaihdella eri työnantajayksiköissä samassa tehtävässä tai saman vaatavuustason sisällä. Tämä johtaa siihen, että hyvinvointialueella on velvollisuus sovittaa yhteen samaa tai samanarvoista työtä tekevän henkilöstön palkat. Yhteensovittamisen tarve perustuu sekä tasapuolisen kohtelun vaatimukseen sekä tasa-arvolain vaatimuksiin.

Palkkojen yhteensovittamisen tarve koskee hyvinvointialueilla erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä tukipalvelujen henkilöstöä, sillä pelastuslaitoksen osalta toimitaan jo nykyisin aluetasolla. Sote-uudistuksesta johtuvaa palkkojen yhteensovittamisen tarvetta ei arvioida olevan myöskään niiden nykyisten kahdeksan maakuntatasoisen toimijoiden osalta, jotka toimivat nykyhetkellä maantieteellisesti hyvinvointialueiden laajuisina¹.

Hyvinvointialueiden palvelukseen siirtyy vuonna 2023 noin 175 000 henkilöä liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Siirtyvän henkilöstön työehtojen harmonisoimisesta aiheutuu pysyvä kustannuslisä hyvinvointialueiden kustannuspohjaan. Niin sanotun palkkaharmonisaation kustannusten arviossa tulee huomioida, että sen kustannusvaikutus määräytyy lopullisesti sen mukaan, minkälainen palkkausjärjestelmä hyvinvointialueella otetaan käyttöön, miten henkilöstö sijoittuu uuteen järjestelmään, millaisiksi tehtäväkohtaiset palkkatasot määritellään ja millä aikataululla palvelussuhteen ehtoja ja palkkausta harmonisoidaan sekä palkkausjärjestelmän täytäntöönpanon aikataulusta.

Aikaisempien kokemusten mukaan palkkojen harmonisointi ei tapahdu heti, vaan vie useampia vuosia. Siten palkkojen harmonisointi saattaa tapahtua myös eri tahtisesti eri hyvinvointialueilla ja on arvioitavissa, että palkkaharmonisoinnin kustannus näkyisi asteittain. Karkeasti voidaan arvioida myös, että palkkajärjestelmän luomisen ja siihen liittyvien neuvottelujen vuoksi palkkaharmonisoinnin kustannus uudistuksen ensimmäisinä vuosina, järjestämistehtävien siirtymisen jälkeen, on vähäinen. Epävarmuutta liittyy myös siihen, miten ja milloin toteutuvat palkkojen määrittely ja palkan erojen lopullinen muodostuminen vuoden 2023 alusta lukien. Keskipitkällä aikavälillä palkkataso hyvinvointialueilla ohjautuu työvoiman kysynnän, tarjonnan ja työmarkkinaneuvottelujen tuloksena. Sopimusosapuolilla on myös mahdollisuus sopia palkkausjärjestelmän täytäntöönpanon aikataulusta.

Palkkojen yhteensovittamisen kustannusvaikutuksia on edelleen vaikea nykyhetkellä arvioida. Hallitus arvioi sote-uudistusta koskeneessa esityksessään (HE 241/2020 vp, s. 316 alkaen) palkkaharmonisoinnin kustannukseksi vuositasolla noin 124–434 milj. euroa. Hallituksen esityksessä esiintuodun mukaisesti, uudistuksesta johtuvien palkkaharmonisoinnin kustannusvaikutusten arviointiin sisältyy epävarmuutta.

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli huomioi etukäteen kustannustason muutosta ja erityisesti yleinen ansiotasoindeksi hyvinvointialueindeksin osatekijänä huomioi sosiaali- ja terveydenhuollon työehtojen ja palkkatason kehitystä. Hyvinvointialueen työntekijöiden palkkojen, ja siten myös palkkaharmonisoinnin, kustannukset tulevat olemaan osa hyvinvointialueiden toimintamenoja, joihin valtio osoittaa yleiskatteellisen

¹ Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyöpiiri (Eksote); Etelä-Savon sosiaali- ja terveystyöpiiri (Essote); Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystyöpiiri (Kymssote); Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä; Kymenlaakson sosiaali- ja terveystyöpiiri (Kymssote); Pohjanmaan hyvinvointikuntayhtymä; Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystyöpiiri (Siun sote); Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä. Lisäksi toiminnassa on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja neljälle kunnalle tuottava Itä-Savon sairaanhoitopiiri (Sosteri).

rahoituksen. Hyvinvointialueiden rahoitusmallissa nämä pysyvät muutuskustannukset tulevat automaattisesti otetuiksi huomioon toteutuneiden kustannusten perusteella tehtävän jälkikäteistarkistuksen myötä kahden vuoden viiveellä. Rahoituksen jälkikäteistarkistus tehdään koko maan tasolla, ei hyvinvointialueittain.

Hyvinvointialueen rahoituslain (617/2021, 36 §) mukaisesti järjestämisvastuun siirtymisestä lukien kahtena ensimmäisenä vuonna (2023 ja 2024) hyvinvointialueiden rahoitus tulee olemaan täysimääräinen. Lisäksi vuosina 2023–2029 hyvinvointialueiden palvelutarvetta korotettaisiin 0,2 prosenttiyksiköllä siirtymävaiheen kustannusten vuoksi. On myös hyvä huomata, että yksittäisten hyvinvointialueiden laskennallisen rahoitusmallin siirtymätasauksen porrastus vuosina 2023–2029 olisi loiva, ja maksimuutos rajattaisiin +200 ja -100 euroa asukasta kohden laskettuna. Näillä rahoitusmallin erillisratkaisulla valtio osoittaa laskennallista rahoitusta sote-uudistuksesta johtuviin nk. muutuskustannuksiin, kuten palkkojen harmonisointikustannuksiin.

Sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta siirretään hyvinvointialueille yhtä paljon kustannuksia ja tuloja koko maan tasolla. Uudistuksessa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää muutetaan, jotta valtionosuusjärjestelmän perusteena käytettävät valtionosuusperusteet kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Muutoksia tehdään sekä valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin valtionosuusperusteisiin, lisäosien määräytymisperusteisiin että verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Uudistuksessa erillistä tarkastelua ei ole kohdennettu nykyhetkellä jo toteutettuihin tai toteutettaviin kuntasektorin palkkaharmonisoinnin kustannusten korvaamiseen.

Valtiovarainministeriö on asettanut tulevaisuuden kuntapoliitikan toimenpidevaihtoehtoja valmistelevan työryhmän ja sen alaiset valmistelujaostot toimikaudeksi 9.12.2020–31.12.2021. Työn tavoitteena on tuottaa poliittiseen päätöksentekoon kuntapoliitikan kokonaisuutta koskevia toimenpide-ehdotuksia. Työssä läpikäydään kokonaisuudessa kuntien rahoituspohjan ja tehtävien tasapainoa ja kestävyyttä, kuntien roolia ja itsehallintoa, kuntien toimintatapoja, yhteistyötä ja kuntarakennetta sekä valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta eri muodoissaan. Hallitus arvioi kuntataloutta ja kuntien talouden muutosta julkisen talouden suunnitelman valmistelussa keväällä 2022.

6. Kuntien arviointimenettelyn kehittämistarpeet?

Kuntalain kunnan talouden kestävyyttä vahvistavat säännökset, kuten velvoite alijäämän kattamisesta sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan sekä kuntayhtymän arviointimenettely, turvaavat palvelujen järjestämisen edellytyksiä pidemmällä aikavälillä.

Kuntalain 118 § säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi kunnan talouden heikennyttyä säännöksen mukaisesti.

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää kuntalain 110 § 3 momentissa säädetyssä määräajassa. Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa, tai rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot: 1) kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia; 2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;

- 3) asukasta kohden laskettu kunnan konsernitiilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitiilinpäätöksen lainojen ja vuokra-vastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla;
- 4) konsernitiilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Arviointimenettelyssä selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Kunnan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat valtuuston päätöksiä toimenpiteistä. Tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Kunnan on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja niitä koskevien valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi. Ratkaisu erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelylle säädetyt edellytykset edelleen täyttyvät.

Kuntalain tarkoittaman arviointimenettelyn seurauksena on mahdollista, että valtioneuvosto voi käyttää kuntarakennelain 18 § 3 momentissa tarkoitettua päätösvaltaa ja päättää kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja kuntarakennelain 4 § säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä on viime vuosina kehitetty sekä käynnistämisen edellytysten muutoksilla, että toimenpiteiden vaikuttavuuden lisäämiseksi kunnan ja valtioneuvoston päätöksentekoa koskevilta osilta.

Sääntelyä täsmennettiin edellisen kerran 26.5.2021 voimaan tulleella kuntalain muutoksella (419/2021) siten, että laissa säädetään edellä kuvatusti tarkemmin toimenpideohjelman käsittelystä kunnassa sekä siihen liittyvästä raportoinnista valtiovarainministeriölle sekä valtiovarainministeriön mahdollisuudesta tehdä ratkaisu kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi uutta arviointimenettelyä käynnistämättä.

Toimenpiteiden käsittelyä ja raportointia koskevien muutosten arvioidaan vaikuttavan kunnan talouden suunnitteluun siten, että kunnan arviointimenettelyn johdosta tekemät päätökset pyritään kunnassa toteuttamaan aiempaa sitoutuneemmin sekä täsmällisemmin. Muutos, että valtiovarainministeriön ratkaisu kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, kohdistuu kuntiin, jotka ovat olleet jo kertaalleen arviointimenettelyssä, ja joissa menettelyssä hyväksytyllä toimenpideohjelmalla ja kunnan päätöksillä ei ole ollut tarkoitettua kunnan talouden tilaa ja palvelujen edellytyksiä turvaavaa vaikutusta. Tällaisia kuntia on ollut yksittäistapauksina, mutta niiden määrän arvioidaan voivan nousta kuntien taloudellisen tilanteen vaikeutumisen vuoksi.

Kuntalain 1.3.2019 voimaan tulleella muutoksella (175/2019) muutettiin kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettäviä tunnuslukuja ja niiden raja arvoja. Kuntalain erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä muutettiin kuvaamaan tarkemmin tulorahoituksen riittävyttä. Näitä tunnuslukuja käytetään ensimmäisen kerran vuonna

2022, kun kunnan taloudellista asemaa arvioidaan vuosien 2020 ja 2021 konsernitilinpäätösten perusteella. Säädetty tunnusluvut kuvaavat kunnan taloutta eri näkökulmista. Tunnuslukujen raja-arvot on asetettu tasolle, jolla menettely kohdistuu taloudeltaan kaikkein heikoimpiin kuntiin. Tulorahoituksen riittävyyttä kuvaava tunnusluku negatiivinen vuosikate korvattiin tunnusluvulla, jolla verrataan konsernituloslaskelman vuosikatetta poistoihin.

Aiemmin tunnuslukuna käytetty konsernin negatiivinen vuosikate oli käytännössä täytynyt vain harvoin tai kahtena vuonna peräkkäin, ja se kuvasi poikkeuksellisen heikkoa tulojen ja menojen suhdetta. Kuntalakia muutettiin siten, että tunnusluku konsernin vuosikate ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vaihdettiin konsernituloslaskelman vuosikatteeksi prosenttia poistoista. Uudelle tunnusluvulle asetettiin raja-arvoksi 80 prosenttia, joka ennakoii paremmin kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa.

Kuntalakia muutettiin tuolloin myös siten, että kunnan taloudellista asemaa kuvaavissa tunnusluvuissa lainoihin rinnastetaan vuokravastuut. Tällä muutoksella otettiin huomioon se, että kuntien palveluissa käytettäviä tiloja, irtainta omaisuutta sekä aineettomia hyödykkeitä rahoitetaan vieraan pääoman sijasta erilaisilla vuokrausmalleilla kuten yksityisrahoitus- eli PPP (public private partnership) -malleilla tai kumppanuussopimuksilla. Tällä haluttiin myös estää tilanne, jossa vuokrausmallin käytön perusteena on yksinomaan lainamäärään vaikuttaminen.

Erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettyjen tunnuslukujen tulisi olla sellaisia, että selvästi muita kuntia heikommassa asemassa olevat kunnat voidaan tunnistaa niitä käyttämällä. Tavoitteena on, että ne heijastavat kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa jo ennen kuin kunnan kyky tuottaa palveluja on merkittävästi vaarantunut. Kuntalaissa määritellään ne tunnuslukujen raja-arvot, jotka kuvaavat kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa. Kuntien on tarpeen omassa talouden suunnittelussaan ja analysoinnissaan tunnistaa myös tilanteet, joissa tunnusluvun arvo on heikentynyt ilman että se täyttää raja-arvon. Kuntalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 280/2018 vp.) on taulukko, jossa on kuvattu tunnuslukujen raja-arvot niin, että ensin on kuvattu tunnusluvun heikkona pidettävä arvo sekä erityisen vaikeaa taloudellista asemaa kuvaava arvo ja sarakkeilla raja-arvon täyttävien kuntien lukumäärien historiatietoja.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistäminen ja sen laajuudesta päättämisen on tarkoituksenmukaista olla valtiovarainministeriön harkinnassa. Arviointimenettelyä ei ole tarkoituksenmukaista käynnistää, jos esimerkiksi talouden tunnuslukuihin ovat vaikuttaneet kertaluonteiset syyt, joilla ei arvioida olevan pidemmällä aikavälillä sellaisia taloutta heikentäviä vaikutuksia, joista kunta ei kykenisi selviytymään. Tällaisia voivat olla esimerkiksi arvonalentumiskirjaukset käyttämättä jäävistä tai sisäilmaongelmaisista kiinteistöistä. Jos kertaluonteisesta syystä palvelujen järjestäminen kuitenkin vaarantuu, arviointimenettely on syytä käynnistää riippumatta siitä, mistä kirjauksesta alijäämä on syntynyt ja onko kunta itse voinut vaikuttaa erän syntymiseen. Kertaluonteiset alijäämään vaikuttavat kirjaukset voivat aiheutua useasta eri syystä, muistakin kuin arvonalennuskirjauksista, ja syiden tarkkarajainen määrittely arviointimenettelyn käynnistämättä jättämisen perusteina olisi ongelmallista.

Arviointimenettelyä koskeva sääntely osaltaan kannustaa kuntia toimimaan kestävästi, huomioimaan päätösten taloudelliset vaikutukset ja ennakoimaan taloudellisen tilanteen kehittymistä. Arviointimenettelyn tarkoituksena on käynnistää korvaavat toimenpiteet ja sitouttaa kunta talouden tasapainottamiseen. Arviointimenettelyn kehittämistarpeita on arvioitu osana valtiovarainministeriön kuntapolitiikan kehittämistä koskevaa hanketta. Kehittämistarve liittyy siihen, että menettely tulisi voida käynnistää myös silloin, jos

edellytysten täyttymiseen on vaikutettu esimerkiksi kirjanpitolain vastaisilla kirjauksilla. Lisäksi voitaisiin arvioida mahdollisten muiden kuin talouden tunnuslukujen käyttöä kuvaamassa sitä, että kunnan kyky järjestää asukkailleen palvelut yhdenvertaisesti ja riittävässä laajuudessa on vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. Kuntien kannalta on olennaista, että arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä koskeva sääntely on tarkkarajaista ja että sääntelyn muutoksiin voidaan varautua talouden suunnittelussa hyvissä ajoin.

7. Lainsäädännöllä rajoitetaan kuntien ja kuntayhtymien omaisuuden siirtoja käypään arvoon eli markkinahintaan ennen hyvinvointialueen aloittamista, mutta onko tämä käytännössä mahdollista heti tammikuun alussa 2023, kun hyvinvointialueet aloittavat toimintansa?

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetussa laissa (616/2021, nk. voimaannpanolaki) säädetään omaisuusjärjestelyistä, joilla turvataan hyvinvointialueen käyttöön sen järjestämisvastuun edellyttämä omaisuus. Uudistuksessa omaisuusjärjestelyt toteutetaan niin kutsutulla suppealla jakautumismallilla.

Mallissa sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirtyvät suoraan yleisseuraantona hyvinvointialueisiin. Kunnista siirtyvät irtain omaisuus ja sopimukset. Kuntien toimitilat jäävät kuntien omistukseen ja hyvinvointialue ja kunta tekevät niistä siirtymäajaksi vuokrasopimuksen. Siirtyvän omaisuuden osalta kyseessä on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettu julkinen omaisuus, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Tehtävän hoitamiseen tarkoitettu omaisuus siirtyy kyseisen tehtävän saavalle julkiselle taholle eli omaisuus palvelee edelleen samassa tehtävässä, samoja palvelujen saamiseen oikeutettuja tahoja. Kunnille ei maksettaisi korvausta perusratkaisuun sisältyvistä omaisuuden siirroista, kuten kuntayhtymäosuuksien ja irtaimen omaisuuden siirrosta, eivätkä kunnat toisaalta joutuisi maksamaan uudistuksessa siirtyvän henkilöstön osalta lomapalkkavelkaa hyvinvointialueille. Siirrot kirjataan kunnan peruspääomaa vastaan ilman tulosvaikutusta.

Voimaannpanolain 20 § mukaisesti sairaanhoitopiirit ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään hyvinvointialueille 1.1.2023 suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyvät yleisseuraantona hyvinvointialueelle. Kuntayhtymän maaomaisuudesta voi säännöksen mukaan sopia toisin, tällöinkin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuvan kuntayhtymän maaomaisuuden tulee siirtyä hyvinvointialueelle. Täten uudistuksessa sairaanhoitopiirien omistama sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun sisältämiin tehtäviin liittyvä maaomaisuus siirtyy hyvinvointialueelle, omaisuus ei siirry sairaanhoitopiirin jäsenkunnille vastikkeettomasti.

Mikäli käytössä olevaan toimitilaan sitoutunut maaomaisuus ei siirtyisi sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä hyvinvointialueelle, rajoittaisi tämä hyvinvointialueen mahdollisuuksia tehdä järjestämisvastuuseen liittyviä toimitilaratkaisuja sekä edellyttäisi myös huomattavaa lisärahoitusta esimerkiksi vuokriin, koska voidaan arvioida, että hyvinvointialueet tulevat tarvitsemaan kyseisiä toiminnan kannalta keskeisiä erikoiskoissairaanhoidon tiloja jatkossa.

Omaisuuden siirtymistä hyvinvointialueelle koskeva voimaannpanolain 20 § ei koske kuntayhtymän toimivaltaa tehdä omaisuutta koskevia päätöksiä järjestämisvastuun siirtoa edeltävästi. Voimaannpanolain 21 § mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien on tehtävä viimeistään 28.2.2022 hyvinvointialueelle selvitys mm.

kuntayhtymän siirtyvästä omaisuudesta. Voimaanpanolain 39 § säädetään siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivallasta. Sairaanhoidopiiriin tai erityishuoltopiiriin kuntayhtymän viranomainen ei voi 21 § tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä tai jos hyvinvointialue antaa päätökselle suostumuksen.

Voimaanpanolain 22 § mukaisesti kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat jäävät kunnan omistukseen ja siirtyvät 1.1.2023 vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueen hallintaan. Siirtymäkauden vuokrasopimus on voimassa vähintään kolme vuotta ja hyvinvointialueella olisi oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloa vuodella. Laissa mahdollistettaisiin säädetystä poikkeavan pituisen vuokrasopimuksen tekeminen, mutta siirtymäajan vuokra määräytyisi lailla säädetyllä tavalla. Siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialue ja kunta voivat sopia vuokrauksen jatkamisesta. Säännös ei muilta osin rajoita kunnan päätöksentekoa omistamistaan toimitiloista uudistusta edeltävästi tai siirtymäaikana.

Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016) edellyttää, että kuntien ja kuntayhtymien pitkäaikaisissa sote-palvelujen ulkoistussopimuksissa on irtisanomisehto, jos sopimus on voimassa vuoden 2023 jälkeen. Irtisanomisehto on kirjattava, jos sopimuksen ennakoitu vuotuinen arvo ylittää 15 prosenttia kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista menoista. Laissa säädetään lisäksi, että kuntien ja kuntayhtymien pitkäaikaisiin vuokra- ja käyttöoikeussopimuksiin täytyy kirjata irtisanomisehto. Hyvinvointialueella on oikeus irtisanoa sopimus vuonna 2024 ja 2025 kahdentoista kuukauden irtisanomisajalla ilman korvausvelvoitetta. Lisäksi laissa säädetään lupamenettelystä, joka koskee merkittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon investointeja. Kuntien ja kuntayhtymien on haettava poikkeuslupaa yli viiden miljoonan euron sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusinvestointeihin.

Voimaanpanolain 23 § mukaisesti hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kunnan omistama irtaimisto eli koneet kalusteet, laitteet, materiaalit sekä immateriaaliset oikeudet ja muut luvat siirtyvät hyvinvointialueelle 1.1.2023. Siirtyvään irtaimistoon eivät kuulu kunnan osakeomistukset sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien osakeyhtiöiden osakkeita lukuun ottamatta. Näiden osakkeiden siirtymistä lukuun ottamatta kunta ja hyvinvointialue voivat sopia irtaimen omaisuuden siirtymisestä myös toisin. Voimaanpanolain omaisuuden siirtymistä koskevassa säännöksessä ei säädetä kunnan järjestämisvastuun siirtoa edeltävästä toimivallasta päättää omaisuudestaan.

Hyvinvointialueen toimivaltaa päättää omaisuudestaan ei rajoiteta lailla, mutta omaisuuden luovutuksessa tulee huomioida hyvinvointialueen investointien rahoittamista, suunnittelua ja ohjausta koskeva sääntely. Hyvinvointialueen tulee hyvinvointialuelain 16 § mukaisesti laatia vuosittain investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelman tulee myös sisältää tiedot hyvinvointialueen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä muiden pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista. Lisäksi hyvinvointialueen tulee investointisuunnitelmassa esittää tiedot investointia vastaavista sopimuksista. Esimerkiksi toimitilat voidaan rahoittaa usealla eri tavalla, kuten kiinteistöleasing-sopimuksilla ja yhteistyömalleilla kuten niin kutsutuilla elinkaarimalleilla. Nämä rinnastetaan investointien ohjausta ja investointisuunnitelmaa koskevassa sääntelyssä investointeihin. Investointeja vastaavia sopimuksia ovat lisäksi muun muassa pitkäaikaiset toimitilojen vuokrasopimukset sekä muut sopimukset, joissa on kysymys sitoutumisesta useampaa vuotta

koskevaan sopimukseen. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 § tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa. Hyvinvointialue voi ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden rajoissa.

Hyvinvointialueiden investointisuunnitelma käsitellään hyvinvointialueiden ohjausprosessissa.

Hyvinvointialueen on toimitettava esitys investointisuunnitelmasta valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle kalenterivuoden loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevista investointisuunnitelman osasuunnitelmista ja investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 25 ja 26 § ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 11 §.

8. Voisiko harkinnanvaraisessa valtionosuuden korotuksessa huomioida ne loput Keski-Suomen kunnat, joilla on ollut talousvaikeuksia Laajakaista kaikille -hankkeen vuoksi?

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 § mukaan kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Arvioinnissa otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Harkinnanvaraisen avustuksen kriteereissä huomioidaan myös koronaviruksen vaikutukset, jotka on eriteltävä hakemuksessa.

Valtiovarainministeriöön lähetetyssä hakemuksessa tulee yksilöidä kaikki perusteet ja erityisolosuhteet, joita kunta pitää syynä kuluun vuoden talouden tasapainottamiseen liittyviin ongelmiin. Perusteluissa on syytä painottaa sellaisia tietoja, joita ei voida saada yleisistä tilastoista.

Harkinnanvaraisen valtionosuuden myöntämiseen yksittäiselle kunnalle vaikuttaa koko hakijajoukko, niiden perustelut, hakijoiden taloudellinen tilanne, kunnallistaloudellisen vaikeuden eurosuuruus ja sen vaikutus kunnan kykyyn hoitaa palvelut kuntalaisille. Edellä mainitut tekijät huomioidaan, koska korotukseen varattu euromäärä on rajattu ja jää selvästi alle kuntien hakemuksissaan esittämien euromäärien yhteissumman.

Vuonna 2021 harkinnanvaraista korotusta haki 82 kuntaa ja niiden hakema summa oli lähes 145 milj. euroa. Vuonna 2021 kuntien harkinnanvaraisen valtionosuuden korotukseen on käytettävissä enintään 30 milj. euroa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 48 § 2 momentin mukaan korotusta on haettava valtiovarainministeriön päättämään ajankohtaan mennessä.

Kuntien harkinnanvaraisesta valtionosuuksien korotuksesta päättää valtiovarainministeriön esityksestä valtioneuvosto. Kuntien valtionosuuslain 49 § 6 momentin mukaan korotuksen maksamisen ajankohdasta päättää valtiovarainministeriö. Myönnetty korotukset maksetaan kuitenkin vuoden 2021 loppuun mennessä.

Keski-Suomen verkkoholding Oy:n velkasaneeraus vuonna 2020 ja siitä johtuva yhtiön Kuntarahoitus Oy:ltä saaman lainan takaisinmaksu aiheutti takausvastuussa oleville kunnille taloudellisia ongelmia. Kuntien kirjanpidon ohjeiden mukaisesti toimittaessa kunnat tekivät vuonna 2019 pakollisen varauksen toimintamenoihinsa takausvastuunsa suuruisella summalla, koska velkasaneeraus oli tiedossa. Tämä kirjanpidollinen toimenpide heikensi kyseisten kuntien vuosikatetta ja tilikauden tulosta. Lisäksi toimenpide aiheutti kuntien taseeseen kertyneen ylijäämän vähenemistä, ylijäämän muuttumista alijäämäksi tai alijäämän kasvua. On kuitenkin huomattava, että pakollinen varaus ei ole reaalista rahaliikennettä, vaan varautumista tulevaan. Pakollinen varaus on myös kertaluonteinen, eikä siis toistu enää seuraavina vuosina. Vuonna 2020

tämä pakollinen varaus poistui tulosta heikentämästä. Takausvastuussa olleet kunnat ovat ottaneet osuutensa verran lisää lainaa ja hoitaneet takausvastuunsa. Vuonna 2021 tilanne ei näin ollen pääsääntöisesti vaikuta enää kuntien kykyyn hoitaa tehtäviään. Tilanne on kuntien kesken kuitenkin hieman erilainen, koska osassa kuntien verkkoyhteydet ehdittiin rakentaa ja ovat käytössä, toisissa tilanne on alkupisteessä.

Velkasaneerauksen vuoksi lähes kaikki (9/10) siinä mukana olevat kunnat hakivat harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuonna 2020. Suurimmalle osalle näistä kunnille (7/10) myös myönnettiin korotusta. Korotuksen saannin syynä ei ollut pelkästään velkasaneeraus, vaan kunnan taloudellinen tilanne, kunnan esittämät muut taloudelliset vaikeudet ja ennen kaikkea korona ja sen aiheuttamat kustannukset tai tulomenetykset.

Tänä vuonna yhtiössä mukana olevista kunnista lähes kaikki (9/10) ovat hakeneet lisää korotusta. Useilla näistä kunnista ainoana tai pääasiallisena syynä korotukseen on velkasaneerauksen aiheuttama tilanne kirjanpidossa vuonna 2019 ja lainamäärän kasvuna vuonna 2020. Kuten edellä on todettu, korotuksen saantiin vaikuttaa hakijan taloudellinen tilanne, talouteen vaikuttavat muut tekijät, niiden suuruus ja vaikutus kykyyn hoitaa kuntalaisten palvelut. Tilanne on myös huomattavasti muuttunut koronaan annettujen ja annettavien tukien johdosta, kuten koko kuntakentän taloudellinen tilanne.