

Asia: VN/13605/2023 ja VN/13604/2023

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja hyvinvointialueiden rahoituksesta annettujen asetusten muuttaminen (siirtolaskelmien tarkistaminen)

Kysymykset

1. Yleistä ehdotuksesta ja sen tavoitteista.

Oikeudenmukaisuuden ja kuntien tasapuolisen kohtelun lisääminen on sinällään kannatettava tavoite. Sote-siirtolaskelmilla on pysyvä vaikutus kuntien valtionosuusrahoitukseen jatkossa.

Tarkistuksen tarve ei johdu siitä, että kunnat olisivat tehneet virheitä. Kuten VM korostaa, ”tarve kuntakohtaisille tarkistuksille on havaittu, vaikka kunnat ovat tehneet kirjaukset kirjanpidollisesti oikein”.

Ydinkysymys on, miten ”merkittävästi vääristävä vaikutus” määritellään. Jos tarkistus koskee vain osaa kuntia tai vain osaa euromääräisistä vaikutuksista (esim. jos 30 €/as täyttyy), on iso riski, että tasapuolisuus kuntien välillä ei lisääny vaan päinvastoin epäoikeudenmukaisuus kasvaa.

Kuntien yhdenvertainen kohtelu varmistuu vain, jos kaikki laskelmia vääristävät vaikutukset poistetaan siirtolaskelmista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että VM käy kaikkien kuntien tilinpäätökset läpi laskelmia vääristävien erien osalta kummankin siirtolaskelmavuoden, vuoden 2021 ja 2022, osalta.

2. Huomioon otettavat erät.

Ovatko kunnan peruspalvelujen valtionosuusasetuksen luonnoksessa mainitut oikaistavat erät (2 momentin kohdat 1-6) perusteltuja ja niiden huomioon ottamisen tapa mielestänne tasapuolinen kuntien välillä?

1. takautuvat pelastustoimen varallaolokorvaukset

2. sote- ja pela- kuntayhtymien takautuvat alijäämät ja ylijäämät

3. kunnan kirjaamatta jättämä osuus sote-kuntayhtymän alijäämästä
4. sote- ja pela-kuntayhtymien ylijäämän palautus ja alijäämän kattaminen
5. muiden sote-yhteistoimintaorganisaatioiden ja pelastuslaitosten 2-4 kohdissa tarkoitettu ylijäämän palautus tai alijäämän kattaminen
6. palveluluokille kirjatut sote- ja pela -toimitilojen ja kiinteistöjen luovutusvoitot ja -tappiot sekä osakkeiden ja osuuksien luovutusvoitot ja -tappiot

Kaikki mainitut erät on perusteltua huomioida ja oikaista niin, että vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösluvut ilmentävät mahdollisimman tarkasti kyseisille vuosille kohdistuvia sote- ja pela-kustannuksia.

3. Onko mahdollisesti jokin muu merkittävästi laskelmia vääristävä erä?

Palkkaharmonisointi. Se oikaistaan vain siltä osin, kun vuosiin 2021 ja 2022 kohdistuu aiempien vuosien kustannuksia. Pitää arvioida, onko tällä tavalla säädetty palkkaharmonisointien huomioon ottaminen riittävä vai tulisiko sekin avata uudelleen. Palkkaharmonisaatio kokonaisuudessaan tekee eroa siirtyvien vuositason kustannusten lähtötasoon. Alueilla, jossa palkkoja on jo harmonisoitu laaja-alaisissa kuntayhtymissä, kunnista siirtyy enemmän kustannuksia kuin alueilla, joilla harmonisointia ei ole tehty.

Kiinteistökustannukset. On hieman epäselvää, siirtyykö kuntien sote-toimitilojen kustannuksia saman verran ja yhtäläisin kriteerein kuin vuokratilakustannus, joka hyvinvointialueelle aiheutuu, kun se vuokraa samat tilat kunnalta omaan käyttöönsä. Jos siirtyvä kustannus ei vastaa uutta kustannusta, siirtyvä kustannus ja siirtyvä rahoitus eivät ole tasapainossa.

Mikä tahansa muukin tapahtuma, joka ei ole normaalia yksittäisen vuoden toimintaa tai joka on aiheutunut sote-uudistukseen valmistautumisesta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tietotekniikka-, muutto- tai tarvikehankintakustannukset tai muut poikkeukselliset, vain yhtä vuotta koskevat kulut tai tuotot.

4. Vaikutuksen merkittävyyden arviointi.

Kuntakohtainen tieto oikaistaisiin ainoastaan silloin, jos kyseinen tieto vääristää merkittävästi yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen rahoitusta. Merkittävänä pidettäisiin vaikutusta, joka olisi vähintään noin 30 euroa asukasta kohden laskettuna. Onko oikaisun kynnys mielestänne oikea?

Tämä asia on euromääräisesti kaikista merkittävin muutosesitys, kun tarkastellaan kokonaislaskennan lopputulosta ja sitä, mikä vaikutus koko sote-uudistuksella lopulta on yksittäisessä kunnassa ja minkälainen pysyvä vaikutus sote-siirtolaskennalla yksittäisen kunnan valtionosuuteen ts. sivistystoimen rahoitukseen jää. Tämän euromääräisen merkittävyyden takia asetusmuutoksessa tulee noudattaa erityistä varovaisuuden periaatetta tehtäessä määritelmää sille, mitä "merkittävästi vääristävällä vaikutuksella" tarkoitetaan.

Kuntaliitossa näemme, että kaikenlaisten raja-arvojen asettaminen näin merkityksellisessä laskelmassa on erittäin ongelmallista, koska raja-arvot ovat omiaan lisäämään kuntien välistä eriarvoisuutta, vaikka asetusmuutoksen tavoite on täysin päinvastainen, oikeudenmukaisen kohtelun lisääminen kuntien välillä.

Laskelmat tulee ensisijaisesti oikaista täysimääräisesti ilman kynnyksiarvoja.

Toissijaisesti, jos kuntien välisestä oikeudenmukaisesta kohtelusta ollaan valmiita joustamaan asettamalla tarkistukseen kynnyksiarvoja, tulee näiden kynnyksiarvojen olla merkittävästi pienempiä kuin esitetty 30 euroa asukasta kohden (esim. 10 €/as). Lisäksi vaikutuksia yksittäisessä kunnassa tulee tarkastella esitettyjen erien yhteisvaikutuksena, ei eräkohtaisesti, kuten VM esittää. On myös tärkeää kuntien tasapuolisen kohtelun takaamiseksi, jos raja-arvo ylittyy, että vaikutus poistetaan laskelmasta vain raja-arvon ylittävältä osalta – ei koko vaikutuksen osalta.

Jos raja-arvon käyttöön päädytään, tulee kuntakohtaista taloudellista vaikutusta arvioida koko valtiosuusmuutoksen osalta sisältäen VM:n esittämän muutosrajoittimen lisäksi myös siirtymätasauksen ja kaikilta kunnilta euromääräisesti tasasuuruisesti tehtävän mahdollisen lisävaltiosuusleikkauksen vaikutuksen.

5. Menettely. Näkemyksenne ehdotetun oikaisumenettelyn toimivuudesta (kysely kunnille ja kuntayhtymille=hyvinvointialueille, muut saatavissa olevat selvitykset ja tiedot, siirtolaskelmaluonnos ja sen kommentointimahdollisuus)?

On tärkeää, että kuntien välistä tasapuolisuutta ja oikeudenmukaista kohtelua lisätään oikaisemalla sote-uudistuksen siirtolaskelmia. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että sote-uudistuksen tasausmekanismeilla on euromääräisesti iso ja pysyvä vaikutus kuntien valtiosuuteen. Esitetyllä tavalla toteutettuna menettelyyn kuitenkin sisältyy merkittäviä riskejä ja ongelmia. Kuntaliitto pitää erityisen tärkeänä, että valtio suhtautuu tarkistuslaskentaan sen euromääräisen ja maantieteellisen laajuuden edellyttämällä vakavuudella. Kuntien välinen aito tasapuolisuus toteutuu vain, jos tarkistuslaskenta tehdään systemaattisesti samoin periaattein kaikkien kuntien tilinpäätösten ja tilinpäätöserien osalta sekä vuotta 2021 että vuotta 2022 koskien.

Vuoden 2021 tilinpäätöstietojen / siirtyvien kustannusten osalta kokemus oli, että Valtiokonttorin järjestelmään tallennettuja tilinpäätöstietoja jouduttiin korjailemaan pitkälle syksyyn.

Tämän työn kustannuksista vastaisi valtio. Tämä olisi myös kuntien keskinäisen luottamuksen kannalta tärkeää.

6. Muita huomioita.

Nyt tehtävällä muutoksella on yksittäiseen kuntaan suurempi euromääräinen vaikutus kuin millään muulla yksittäisellä laki- tai asetusmuutoksella, joka on tehty sote-uudistuspakettiin lakien

hyväksymisen 6/2021 jälkeen. Asetusmuutos tehdään keskellä hallitusten vaihdostilannetta, valtiovarainministeriön asetuksenantovaltuutuksella.

Tarkistuslaskelmista tulee säätää yksiselitteisesti, koska vaikutus kuntien talouteen on valtionosuuden kautta pysyvä. Päätös huomioon ottamisesta ei voi perustua VM:n harkintavaltaan. Kuntien tasapuolisuus ja sote-siirtolaskelman oikeudenmukaisuus toteutuu vain, jos poikkeukselliset vaikutukset puhdistetaan laskelmasta kaikkien kuntien ja kaikkien poikkeuksellisten erien osalta.

Ensimmäistä kertaa sitten 1990-luvun alun, kunnan omilla kustannuksilla on suora vaikutus sille myönnettyjen valtionosuuksien määräytymiseen. Kuntien ja hyvinvointialueiden edut ovat olleet vastakkaiset, kun sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitus sidottiin lähtökohtaisesti menneisyyden (siirtymää edeltävien vuosien) sote-kustannuksiin.

Ainakin eräiltä nyt vastaan tulleilta ongelmilta olisi voitu välttyä, jos kunnista siirtyvät kustannukset ja siirtyvät tulot olisi määritetty toteutuneiden kustannusten sijasta täysin laskennallisin perustein. Tällöin tilinpäätöskirjauksilla tai kuntien ja kuntayhtymien omilla toimilla ei olisi ollut vaikutusta siirtolaskelmiin. Toinen ongelmia loiventava ratkaisu olisi ollut se, että myös valtio ja/tai hyvinvointialueet (tai veronmaksajat) olisivat kantaneet osavastuun hallintohistoriamme suurimman uudistuksen talousvaikutuksista, eikä koko vastuu vaikutusten tasaamisesta olisi jäänyt yksin kuntatalouden harteille.

Sote-uudistuksen tavoitteena oli vapauttaa kunnat sote-kustannusten vaihtelun tuottamasta epävarmuudesta ja talouden heilahtelusta ja siirtää toiminnot myös taloudelliselta kantokyvyltään "leveämmille hartioille". Näyttää kuitenkin siltä, että sote-historia on jäämässä määrittämään pysyvästi kunnan tulorakennetta, vaikka uuden kunnan palvelutehtävät keskittyvät sivistystoimen, elinvoiman ja rakennetun ympäristön tehtäviin. Kuntien rahoitusjärjestelmä onkin pakko kokonaisuudessaan uudistaa mahdollisimman pian vastaamaan uuden kunnan tehtäviä ilman menneisyyden painolastia.

Riikonen Olli
Suomen Kuntaliitto