

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.

Esitettyjen asetusmuutosten tavoitteeksi ilmoitettu oikeudenmukaisuuden ja kuntien tasapuolisen kohtelun lisääminen ovat kannatettavia päämääriä, koska siirtolaskelmilla on merkittävä ja pysyvä vaikutus kuntien valtionosuusrahoitukseen. Kuntien oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu etenkin erilaisissa muutostilanteissa on vähimmäisedellytys toimivalle kunta-valtio-suhteelle. Kuntien yhdenvertainen kohtelu toteutuu siirtolaskelmien kohdalla kuitenkin vain, mikäli kaikki laskelmia vääristävät vaikutukset poistetaan siirtolaskelmista. Siksi laskelmat tulisi oikaista ensisijaisesti täysimääräisesti eli ilman oikaisuille asetettavia merkittävyyden kynnyksarvoja.

Siirtolaskentatavan seurauksena vapaaehtoisia sote-kuntayhtymiä perustaneet edelläkävijäkunnat ovat uudistuksessa häviäjän asemassa etenkin palkkaharmonisaatioon liittyvien kustannusten kantamisessa. Asetus ei ole muuttamassa edelläkävijäkunnille sote-palkkojen harmonisoinnista aiheutuvaa pysyvää valtionosuutta alentavaa vaikutusta. Pelkästään aiempiin vuosiin kohdistuvien harmonisointikustannusten eliminointi siirtolaskelmista ei ole kuntien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta riittävä ratkaisu, sillä edelläkävijäkuntien kustannustaso näyttäytyy siirtolaskennassa kuntien kustannuksella jo toteutetun harmonisoinnin johdosta muita kuntia korkeampana. Alueilla, joilla vapaaehtoisia sote-kuntayhtymiä ei ole muodostettu, tapahtuu palkkojen harmonisointi kokonaisuudessaan vasta hyvinvointialueen muodostamisen jälkeen eli valtion rahoituksella. Tämä asettaa kunnat selvästi eriarvoiseen asemaan.

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 (1–6) ovat perusteltuja. Niiden vaikutus on aiheellista oikaista siten, että laskennassa huomioitavien vuosien 2021 ja 2022 luvut kuvaavat mahdollisimman tarkasti kyseisille vuosille kohdistuvia todellisia palvelutuotannosta aiheutuneita suoriteperusteisia kustannuksia.

3. Onko mahdollisesti jokin muu merkittävästi laskelmia vääristävä erä?

1. Palkkaharmonisoinnin kustannukset

Asetusluonnoksessa ei esitetä muutoksia voimassa olevan asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaiseen tapaan huomioida palkkaharmonisointikulut vain siltä osin, kun vuosiin 2021 ja 2022 kohdistuu aiempien vuosien kustannuksia. Palkkaharmonisoinnin huomioiminen esitetyllä tavalla ei ole oikaisuna riittävä, sillä se 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 terveystalouden kuntayhtymiä ja pyrkinyt siten valmistautumaan pilottialueina ennakkoiden tulevien hyvinvointialueiden muodostamiseen. Valtio on myös kannustanut kuntia näihin ratkaisuihin. Näillä alueilla onkin ollut erittäin hyvät valmiudet hyvinvointialueuudistuksen toteuttamiselle jo aiemmin tehdyn integraatiotyön ansiosta.

Vapaaehtoisissa kuntayhtymissä kuntien rahoitusta on jouduttu käyttämään henkilöstön palkkaharmonisoinnin toteuttamiseen. Palkkaharmonisoinnin kustannukset nostavat edelläkävijäkuntien sosiaali- ja terveystalouden kustannuksia merkittävästi verrattuna niihin kuntiin, joissa vapaaehtoisia sote-kuntayhtymiä ei ole perustettu eikä tarvetta palkkaharmonisoinnille ole siten ollut. Harmonisointikustannusten tasoa ovat vielä entisestään kasvattaneet juuri sote-uudistuksen kynnyksellä ammattijärjestöjen vaatimuksesta pidetyt neuvottelut harmonisoinnin takautuvasta toteuttamisesta mediaanipalkkojen sijasta korkeimpien palkkojen mukaiselle tasolle.

Vapaaehtoisia sote-kuntayhtymiä perustaneet kunnat joutuvat maksamaan edelläkävijyydestään siirtolaskennan mekanismien seurauksena useampaan kertaan; ensin osana sote-kuntayhtymien toteutunutta laskutusta ja niiden alijäämien kattamista, vuodesta 2023 eteenpäin vuosittain pysyvien valtionosuusleikkausten muodossa. Käytännössä valtionosuusleikkauksia joudutaan kattamaan esimerkiksi veronkorotuksin ja jäljelle jääneeseen palvelutuotantoon kohdistuvin leikkauksin.

Alueilla, joilla vapaaehtoisia sote-kuntayhtymiä ei ole muodostettu, tapahtuu palkkojen harmonisointi kokonaisuudessaan hyvinvointialueen muodostamisen jälkeen eli valtion rahoituksella. Esitetty asetuserä jättää edelläkävijämaakunnat pysyvästi heikompaan asemaan niihin alueisiin nähden, joissa vapaaehtoisia laajempia sote-kuntayhtymiä ei ole muodostettu.

2. Koronapotilaiden hoitoon osallistuneiden kertapalkkio

Koronapotilaiden hoitoon osallistuneiden työntekijöiden kertapalkkio on osa KT:n ja Sote ry:n välistä sovintoratkaisua ja perustuu sovintosopimuksen mukaan vuoden 2020 valmiuslain aikaisiin poikkeusoloihin. Kertapalkkion maksamisen ehtona on ollut muiden kriteerien ohella palvelussuhteen voimassaolo vähintään seitsemän kalenteripäivän ajan 13.3.–15.6.2020 välisenä aikana, eli palkkion saaminen on sidottu palvelussuhteen voimassaoloon vuonna 2020, ei siirtolaskennassa huomioitavina vuosina 2021–2022. Kyseessä ei ole vuosien 2021–2022 suoriteperusteinen sote-palvelutuotantoon liittyvä kustannuserä, joten koronapotilaiden hoitoon osallistuneiden kertapalkkion vaikutus tulee eliminoida siirtolaskennasta.

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 kynnyks mielestänne oikea?

Raja-arvojen asettaminen on ongelmallista, sillä ne ovat omiaan lisäämään kuntien välistä eriarvoisuutta, vaikka asetusmuutoksen tavoite on täysin päinvastainen eli oikeudenmukaisen kohtelun lisääminen kuntien välillä. Laskelmia vääristävät erät tulee huomioida oikaisuina täysimääräisesti, eli ilman kynnyksarvoja tai muuta merkittävyydestarkastelua. Kuntien yhdenvertainen kohtelu varmistuu vain, jos kaikki laskelmia vääristävät vaikutukset poistetaan kokonaisuudessaan siirtolaskelmista.

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

Ehdotettu menettely vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta. Tietojen keräämisen osalta olennaista on huomata, että kuntien ja hyvinvointialueiden (/entisten sote-kuntayhtymien) intressit ovat asiassa vastakkaiset. Kerättävien vastausten välillä on syytä tehdä ristiintarkistuksia erityisesti kuntien ja entisten sote-kuntayhtymien ilmoittamien tietojen välillä. Mikäli kyselyyn annettujen tietojen välillä havaitaan ristiriitaisuuksia tai epä johdonmukaisuutta, on tietojen oikeellisuus selvitettävä erityisen huolellisesti.

Siirtolaskelmassa käytettävien kuntien tietojen tulee ehdottomasti olla ensisijaisesti kuntien itse toimittamia. Mikäli kuntaan aiotaan siirtolaskelmassa kohdistaa muita kuin sen omiin tilinpäätöstietoihin tai muihin kunnan itse toimittamiin tietoihin perustuvia oikaisuja, tulee kunnalle varata mahdollisuus tarkistaa tiedot ja lausua kantansa niihin ennen laskelmien vahvistamista. Tällaisista oikaisuista tulee esittää perusteeksi selkeä ja perusteltu laskelma tai muu vastaava erän kiistattomasti ja selkeästi oikeaksi osoittava dokumentaatio.

Tarkistuslaskennan on tärkeää tapahtua systemaattisesti samoin periaattein toteutettuna kaikkien kuntien tilinpäätösten ja tilinpäätöserien sekä molempien laskennassa huomioitavien tilikausien osalta kuntien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

Palveluluokkakohtainen kuntien talousraportointi, jonka tietoja siirtolaskennassa hyödynnetään, toteutettiin Valtiokonttorin järjestelmään ensimmäistä kertaa vuoden 2021 tilinpäätöstiedoilla. Haasteita oli runsaasti, ja Valtiokonttorin järjestelmään tallennettuja tietoja korjailtiin pitkälle syksyyn 2022. Näiden tietojen hyödyntämiseen liittyy myös vuoden 2022 tilinpäätöstietojen kohdalla varsin merkittäviä, esimerkiksi vertailukelpoisuuteen ja yleisesti tiedon oikeellisuuteen liittyviä riskejä, jotka on syytä ottaa siirtolaskelmien päivityksessä huomioon puuttumalla epäselviin ja ristiriitaisiin tietoihin hyvin matalalla kynnyksellä.

Laskelmien ja niiden tarkistamisen merkittävyys huomioiden pyydämme vielä arvioimaan, onko siirtolaskelmien tarkistamiseen varattu riittävästi aikaa. Aikataulun on mahdollistettava kuntien ja hyvinvointialueiden asianmukainen kuuleminen ja mahdollisten epätarkkuuksien tai ristiriitaisuuksien selvittäminen kaikkiin oikaistaviin eriin liittyen.

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

6. Muita huomioita.

Tarkistuslaskelmia koskevan sääntelyn on oltava yksiselitteistä kuntien tasapuolisen kohtelun ja siirtolaskelmien oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi. Poikkeukselliset vaikutukset on saatava eliminoitua siirtolaskelmasta tasapuolisesti kaikkien kuntien ja kaikkien poikkeuksellisten erien osalta.

Kuntien rahoitusjärjestelmä kaipaa kipeästi kokonaisuudistusta. Sote-uudistuksesta huolimatta sote-kustannusten historia on jäämässä epätoivottavalla tavalla määrittämään pysyvästi kuntien tulorakennetta, vaikka uuden kunnan palvelutehtävät keskittyvät sivistystoimen, elinvoiman ja rakennetun ympäristön tehtäviin. Kuntien valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on kuntien vastuulla olevien julkisten palveluiden saatavuuden varmistaminen tasaisesti koko maassa siten, että kansalaiset voivat saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta kohtuullisella verorasituksella. Tämän tavoitteen toteutumiseksi on kuntien rahoitusjärjestelmä uudistettava mahdollisimman pian uuden kunnan tehtäviä vastaavaksi.

Tamlander Tiia
Mikkelin kaupunki - talouspalvelut