

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.

Asetusluonnoksella pyritään ensisijaisesti varmistamaan hyvinvointialueiden rahoituksen oikeellisuus eikä tarkastelemaan muutoksen todellista vaikutusta kuntiin kokonaisuutena. Takautuvista ja kertaluonteisista eristä aiheutuvat vääristymät voivat yksittäisen kunnan tasolla vaikuttaa merkittävästi ja siltä osin muutos on perusteltu. Vääristymiä voi kuitenkin olla muissakin erissä kuin asetusluonnoksessa esiin tuodut vääristymät. Täten vääristymien oikaisua ei pidä rajata vain joihinkin tiettyihin eriin.

Asetusmuutos tulisi tarkastella kokonaisuutena siten, että kaikki merkittävät kertaluonteiset erät otettaisiin siirto- ja valtionosuuslaskelmissa huomioon, eikä pelkästään sotekustannuksiin liittyvät merkittävät kertaluonteiset erät. Lisäksi tulisi ottaa huomioon kunnille vielä 31.12.2022 jälkeen kohdistuvat sote- ja pelakustannukset sekä niiden korvaaminen.

Sote-uudistuksen voimaantulovuonna kunnan talouden tasapainotilan muutos rajataan nolnaan eli tasapaino (tasapainotilalla tarkoitetaan vuosikatetta poistojen jälkeen) pysyy uudistusta edeltävällä tasolla. Poikkileikkaustilanne 2022-2023 perustuu vuoden 2021 ja vuoden 2022 toteutuneisiin kustannuksiin ja kuntien tasapainotilanteisiin. Ko. vuosien osalta kuntien tasapainot ovat olleet koronasta aiheutuvien vaikutusten vuoksi hyvin poikkeukselliset. Joidenkin kuntien osalta koronakompensaatiot ovat kattaneet aiheutuneet sotekustannukset tuottaen jopa mittavia ylijäämäisiä tuloksia. Joidenkin osalta koronan tai ukrainan sodasta aiheutuneet välittömät ja välilliset vaikutukset ovat olleet sen verran mittavat, jotta valtion kompensatiot eivät ole niitä pystyneet kattamaan.

Kuntien yhdenvertainen kohtelu varmistuu vain, jos kaikki laskelmia vääristävät vaikutukset poistetaan siirtolaskelmista ilman euromääräisiä rajauksia ja kunnille varmistetaan rahoitus myös vuodelle 2023 syntyviin sote- ja pelakustannuksiin.

2. Huomioon otettavat erät.

Ovatko kunnan peruspalvelujen valtiosuusasetuksen 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**

Luonnoksessa mainitut oikaistavat erät ovat osittain perusteltuja, mutta niiden huomioon ottamisen tapa ei ole tasapuolinen kuntien välillä, mikäli niihin asetetaan euromääräisiä rajauksia tai mikäli niitä lähdetään tarkastelemaan yksipuolisesti kuntayhtymän näkökulmasta hyvinvointialueiden rahoituksen varmistamisen näkökulmasta.

Edellisten vuosien yli-/alijäämien osalta oikaisut ovat perusteltuja, mutta ne tulee tehdä siten, että yli-/alijäämät oikaistaan oikeille tilikausille suoraan tilastoihin aiheuttamisajanjakson mukaisesti ja huomioidaan niiden syntymisen luonne eli ovatko yli-/alijäämät syntyneet normaalitoiminnan kautta vai jonkin poikkeuksellisen tapahtuman johdosta.

Kertaluonteisina erinä tulee huomioida myös kertaluonteiset henkilöstömenoerät mm. maksettavat kertapalkkiot. Lisäksi pitäisi ottaa huomioon, että kaikki tilastoinnissa palveluluokalle kohdistuneet kustannukset eivät siirry hyvinvointialueelle vaan jäävät kunnille katettaviksi.

3. Onko mahdollisesti jokin muu merkittävästi laskelmia vääristävä erä?

Laskelmia vääristää se, että kaikki tilastoinnissa palveluluokalle kohdistuneet kustannukset eivät siirry hyvinvointialueelle vaan jäävät kunnille katettaviksi. Tukipalvelukustannukset eivät useinkaan supistu, vaikka toiminnot pienentyvät – kirjanpito ja tilastointi maksaa aivan yhtä paljon ennen ja jälkeen uudistuksen ja osa näistä kustannuksista on sisällytetty siirtyviin sotekustannuksiin. Työllistämistoimia on kohdennettu hyvin usein sotepalveluihin ja ko. palkkakustannukset näkyvät

sotekustannuksina tilastointiohjeiden mukaisesti – nämä eurot kunta tarvitsee kuitenkin jatkossakin työllistääkseen kunnan eri kohteisiin. Kuntien ja kuntayhtymien valmistautuminen uudistukseen on lisäksi aiheuttanut kustannuksia, jotka näkyvät menopohjassa ja ovat kertaluonteisia.

Kuntien tilinpäätöksissä on lisäksi mukana niin Koronan kuin Ukrainan sodan kautta tulleita heijastevaikutuksia. Esimerkiksi yhteisöveron muutokset vuosina 2019-2020 kohtelevat kuntia eri tavoin. Lisäksi kunnille syntyy tulosvaikutteisia eriä vielä 1.1.2023 jälkeen, joihin se ei saa rahoitusta.

Samanaikaisesti alueuudistuksen kanssa toteutettu tasausmaksu-uudistus ei kohtele kuntia tasapuolisesti kustannusten siirron näkökulmasta. Koulutuskuntayhtymien, osakeyhtiöiden ja Ahvenanmaan maakunnan osuudet entisistä eläkemenoperusteisista maksuista valuvat kuntien maksettaviksi yhdessä entisistä sotepalveluista maksettujen eläkemenoperusteisten kustannusten kanssa. Lisäksi takautuvat KELA-korvaukset rajat ylittävän terveydenhuollon kustannuksista vuoden 2022 osalta jäävät myös muilta kunnilta kuin Helsingin kaupungilta saamatta mikäli korvausta ei ole kaettu 31.12.2022 mennessä.

Kuntayhtymissä intressi on muutoksen aikana saatanut olla eri kuin omistajakuntien, mikä on voinut näkyä hillitsemättömänä kustannusten nousuna. Lisäksi kuntayhtymien kustannustenjakoperiaatteet ovat voineet poiketa toisistaan aiheuttaen vääristymiä todellisista kuntakohtaisista kustannuksista. Kuntayhtymässä on voinut olla vakioitu hinnoittelu palveluista koko toiminta-alueen sisällä tai esimerkiksi toimipaikkakohtainen hinnoittelu. Yksittäiset ja poikkeukselliset kalliit hoidot poikkileikkaustilanteen aikana vaikuttavat kuntakohtaisiin kustannuksiin, vaikka käytössä olisikin kalliin hoidon tasaus. Lisäksi yksiköissä on saatettu tehdä nk. tilinpäätöshankintoja kattamaan etukäteen tulevan vuoden kustannuksia ja siten yksittäisen vuoden menoja on perusteettomasti kasvatettu.

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?

Merkittävän vaikutuksen rajaa ei tule määrittää euromääräisesti. Vaikutus voi yksittäisen kunnan näkökulmasta olla merkittävä ilman, että sillä olisi merkittävä vaikutus kunta-valtiosuhteessa tai yksittäisen hyvinvointialueen rahoitukseen. Muutosrajoittimessa kuntakohtainen muutos on jo rajattu +/- 60 euroa per asukas. Nyt esitetty rajausta olisi puolet tästä ja tulisi kohtelemaan kuntia eriarvoisesti.

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

On tärkeää, että kuntia aidosti kuullaan ennen päätöksentekoa, sillä uudistuksen pysyvä vaikutus kunnan tulevien vuosien valtionosuuksiin on merkittävä.

Oikaisumenettely tulisi suorittaa kunnan tietojen perusteella, ei valtion, kuntayhtymien tai hyvinvointialueiden kautta tai puhtaasti tilastotietoon perustuen. Avoinna olevat riidanalaiset saatavat tai varaukset eivät tarkoita vielä kustannusten realisoitumista. Näin ollen kustannusten tulee perustua vain jo todennettuihin kustannuksiin.

6. Muita huomioita.

Siirtolaskelmat tulisi tarkentaa kuntakohtaisesti niin, että niihin ei sisältyisi sellaisia menoja, jotka eivät ole siirtyneet hyvinvointialueille. Mikäli nämä erät jätetään siirtolaskelmiin, vähentää se kuntien rahoitusta perusteettomasti.

Valtion tulisi kattaa osa uudistuksen taloudellisista vaikutuksista. Vastuuta vaikutusten tasaamisesta ei tule jättää yksistään kuntatalouden harteille. Tavoitteena on kuitenkin ollut helpottaa kuntien sotekustannuksiin liittyviä paineita eikä lisätä kuntien taloudellista ahdinkoa.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyy jo nyt valtavasti erilaisia oikaisueriä ja koko järjestelmästä on tullut hyvin monimutkainen himmeli. Lisäksi erilaisia lainsäädännöllisiä kompensatioita on tehty eri tavoin mm. yhteisöverojen jako-osuuksien kautta, mitkä eivät kohtele kuntia tasapuolisesti. Esimerkiksi varhaiskasvatusmaksulain muutokset olisi pitänyt kompensoida valtionosuuksien kautta hoitoikäisten lasten määrän kautta. Rahoitusjärjestelmä tulee uudistaa pikaisesta vastaamaan uuden kunnan palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Tässä uudistuksessa on hyvä ottaa paremmin huomioon kuntien väestön ikärakenne, sillä vaikka hoiva- ja hoitokustannukset siirtyvätkin hyvinvointialueiden vastuulle niin väestön rakenne vaikuttaa merkittävästi myös muihin kunnan palvelujen järjestämiseen, sillä mm. ikääntyvän väestön tarpeet ja kyvykkyydet käyttäviä erilaisia sähköisiä palveluita ovat erilaiset.

Piia Paasiranta
Talouden projekti- ja kehityspäällikkö, Heinolan kaupunki