

Siun soten kuntafoorumi 16.6.2021

KH 14.06.2021 § 263
1708/00.00.01.01.02/2021

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän, Siun soten, perussopimuksen 5 luvun 21 §:n mukaan "Kerran vuodessa järjestetään tilinpäätöksen ja toiminnan tarkastamisen jälkeen yhteinen kuntafoorumi, josta määrätään tarkemmin hallintosäännössä".

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän, Siun soten, hallintosäännön 5 luvun 1 §:n mukaan "Tilinpäätöksen ja toiminnan tarkastamisen jälkeen järjestetään kuntafoorumi, joka on jäsenkuntien ja kuntayhtymän välinen vuotuinen seuranta tapaaminen. Foorumissa käydään läpi viimeksi päättyneen tilikauden toiminnan ja talouden kehitys ja näihin liittyvien tavoitteiden toteutuminen. Kuntafoorumeissa käydään läpi tiedossa olevat tulevan taloussuunnittelukauden toimintaan ja talouteen vaikuttavat tekijät. Kuntafoorumeissa pohjustetaan talousarvion laadintaan liittyviä omistajaohjausneuvotteluja."

Kuntafoorumi järjestetään Teams-kokouksena keskiviikkona 16.6.2021 klo 18:00. Kuntafoorumeissa käsitellään mm. seuraavat asiat:

- Siun soten vuoden 2020 toiminnan ja talouden kehitys sekä tavoitteiden toteutuminen
- Vuoden 2021 ensimmäisen osavuositarkastuksen esittely
- Koronatilannekatsaus
- Tiedossa olevat tulevan taloussuunnittelukauden toimintaan ja talouteen vaikuttavat tekijät

Joensuun kaupunginhallitus on kokouksessaan 31.5.2021 valinnut edustajiksi Siun soten kuntafoorumiin Seppo Eskelisen, Hannele Autin, Hannes Rossin, Anssi Törmälän, Anni Järvisen, Kari Karjalaisen ja Satu Huikurin.

Kuntatalouden tilanne on ollut viime vuosina haasteellinen ja näkymät ovat olleet heikot. Vuonna 2019 kuntatalouden tulos oli ennätyksellisen heikko. Vuosi 2020 oli puolestaan kaikin tavoin varsin poikkeuksellinen, myös kuntatalouden näkökulmasta. Koronapandemia ja sen torjumiseksi tehdyt rajoitustoimet romahduttivat keväällä 2020 talouden tilanteen ja näkymät muuttuivat hetkessä sumuisiksi. Myös kuntatalouden ennusteet heikkenivät nopeasti erityisesti verotulokertymiä koskevien arvioiden heikentymisen ja sosiaali- ja terveystalouden kasvupaineen seurauksena. Kuntatalouden tilanne muodostui kuitenkin lopulta ennakoitua paremmaksi valtion mittavien tukitoimien ja pelättyä paremman verokehityksen seurauksena.

Kuntatalouden tila näyttää myös vuoden 2021 osalta kohtuulliselta. Kuntatalouden tilanteeseen vaikuttaa erityisesti koronapandemian pelättyä pienempi vaikutus Suomen talouden ja erityisesti verotulojen kehitykseen sekä valtion vuodelle 2021 kuntatalouteen kohdistamat tukitoimet. Kuntatalouden tilanteen on kuitenkin arvioitu heikkenevän vuoteen 2020 nähden ja heikentyvän edelleen vuonna 2022 kuluvaan vuoteen nähden. Kuntatalouden rakenteelliset ongelmat ovat myös edelleen olemassa.

On huomattava, että vaikka kuntatalous on selvinnyt koronapandemiasta tähän mennessä odotettua paremmin, ei koronapandemian lopullinen vaikutus kuntatalouteen ole vielä tiedossa. Pandemia aiheuttaa edelleen epävarmuutta talouden ennusteisiin. Tämän hetkisten ennusteiden mukaan Suomen talouden on ennustettu kasvavan heikon pohjan vuoksi vuosina 2021-2022 noin 2,5 % vuositasolla, mutta kasvu on hidastumassa jo vuodesta 2023 alkaen ja painuu lähelle 1 %:n vuosikasvu vuoteen 2025 mennessä. Suomen julkisen talouden tila on heikentynyt koronapandemian seurauksena merkittävästi ja talouden kasvuennusteesta huolimatta julkisen talouden alijäämä on jäämässä heikommaksi kuin ennen koronakriisiä. Julkisessa taloudessa vallitsee edelleen

rakenteellinen tulojen ja menojen välinen epätasapaino, mitä heikentää entisestään väestörakenteesta johtuva hoivamenojen kasvuennuste ja työikäisen määrän pieneneminen. Julkisen talouden tasapainottaminen edellyttää tulevana vuosina toimenpiteitä, jotka vaikuttavat myös kuntien ja kuntayhtymien järjestämiin palveluihin.

Koronapandemia ja siihen liittyvä epävarmuus on vaikeuttanut kuntatalouden suunnittelua, mutta kuntatalouteen on kohdistunut viime vuosina, käytännössä koko Siun soten toiminta-ajan, varsin paljon muutoksia. Koronapandemia ja sen vaikutukset ovat mittaluokaltaan merkittävimmät, mutta kuntatalouden suunnitteluun on tuonut haasteita myös kilpailukyky sopimuksen vaikutukset vero- ja valtionosuuskertymään, verotukseen tehtyjen muutosten vaikutukset verokertymään sekä valtionosuuksiin erityisesti vuosina 2017-2019 kohdistuneet leikkaukset. Samanaikaisesti kuntien tehtävät ovat lisääntyneet. Jos valtion mittavia, kertaluontoisia koronaan liittyviä tukitoimia ei huomioida, on kuntien vero- ja valtionosuuskehitys ollut viime vuosina suhteellisen vaimeaa ja Pohjois-Karjalassa kasvu on jäänyt koko maatakin hitaammaksi. Hitaan tulorahoituksen kasvun johdosta kuntien on ollut välttämätöntä viedä rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia laaja-alaisesti eteenpäin.

Haasteellisessa kuntatalouden tilanteessa Siun soten voidaan katsoa onnistuneen hyvin kuntayhtymän perustamisen yhteydessä asetettujen taloudellisten tavoitteiden toteuttamisessa. Siun soten toimintamenot kasvoivat 1,7 % vuonna 2018, 1,3 % vuonna 2019 ja 1,9 % vuonna 2020. Maltillisesta kasvusta huolimatta Siun soten tilinpäätökset ovat olleet koko kuntayhtymän toiminta-ajan alijäämäisiä. Katettavan alijäämän määrä on kuitenkin ollut toiminnan laajuus huomioiden suhteellisen maltillinen ollen vuoden 2020 lopussa 12,2 milj. euroa. Vuoden 2020 tilinpäätös oli 5,0 milj. euroa alijäämäinen.

Kuntien yhteisen omistajaohjauksen linjausten mukaisesti kunnat ovat sitoutuneet kattamaan Siun soten vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaisen alijäämän vuonna 2021 ylimääräisellä maksulla. Maksun suuruutta määriteltäessä huomioidaan valtion vuoden 2021 puolella maksama valtionavustus sairaanhoitopiireille vuoteen 2020 kohdistuvan osuuden osalta. Kunnat ovat käsitelleet perussopimuksen muutoksen. Perussopimuksen muutos on lainvoimainen kesäkuun aikana. Ylimääräinen maksu maksetaan kuntayhtymälle elokuussa 2021 kahdessa erässä.

Kuntien maksuosuuksien muutoksesta on neuvoteltu Siun soten perussopimuksen mukaisesti vuosittain kuntien yhteisessä omistajaohjauksessa.

Siun soten vuoden 2019 talousarvio perustui kuntamaksuosuuksien 2,8 %:n kasvulla ja vuoden 2020 talousarvio 2,2 %:n kasvulle. Kuntakohtaiset muutokset määräytyvät perussopimuksessa määritellyn mukaisesti. Laskennassa huomioidaan kahden edellisen vuoden tilinpäätös ja kuluvan vuoden ennuste perussopimuksessa määriteltujen painoa-arvojen mukaisesti. Kuntakohtaiset prosentit voivat siten poiketa olennaisestikin Siun sotelle määritellystä kokonaiskehityksestä.

Siun soten vuoden 2021 talousarvio perustuu sote-palvelujen osalta kuntamaksuosuuksien 2,8 %:n kasvuun. Ympäristöterveydenhuollon palveluiden maksuosuudet kasvavat 3,5 % ja pelastustoimen palvelujen 9,6 %. Talousarvion mukainen ali-/ylijäämä on 0. Jäsenkuntien maksuosuudet on määritely kuntayhtymän esittämän kasvutarpeen mukaisesti. Talousarvio ei sisällä varausta koronapandemiasta aiheutuviin kustannuksiin, mutta lähtökohtaisesti valtio on sitoutunut kattamaan pandemiasta aiheutuneet lisäkustannukset.

Kuntayhtymän huhtikuun lopun tilanteeseen perustuva tulosennuste osoittaa 15 milj. euron alijäämää. Ennusteen mukaan kuntayhtymän normaali toiminta on ylittymässä noin 5 milj. euroa. Koronapandemiasta on ennusteen mukaan aiheutumassa lisäkustannuksia noin 14 milj. euroa, josta tähän mennessä saatu valtionosuuspäätös kattaa noin 4 milj. euroa. Koronapandemiasta aiheutuneet kustannukset heikentävät siten kuluvan vuoden ennustetta noin 10 milj. eurolla.

Ennusteessa ei ole huomioitu valtion tukitoimia. Valtio on lähtökohtaisesti sitoutunut kattamaan kunnille ja kuntayhtymille koronapandemiasta aiheutuneet kustannukset vuoden 2021 talousarviossa. Valtion talousarviossa on varattu 1,615 mrd. euroa määräraha koronapandemiasta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen, lisäksi talousarvio sisältää mm. rajojen terveysturvallisuuteen kohdistuvan valtionavustuksen. Suurimman, 1,615 mrd. euron, valtionavustuksen haku on valmistelussa. Avustushaku on tarkoitus toteuttaa kahdessa erässä. Avustushaussa on pääpaino testauksen ja jäljittämisen, rokottamisen ja hoidon kustannusten korvaamisessa, mutta tarkempi avustusmalli ja jakoperuste on vielä valmistelussa.

Huomioiden haettavaksi tuleva valtionavustus on todennäköistä, että Siun sotien kuluun vuoden toteutuma muodostuu nyt esitettyä ennustetta selvästi paremmaksi. Ns. normaaliin toimintaan kohdistuu lievää ylityspainetta, mutta kokonaisuutena kuluun vuoden toteutuma voi olla hyvin lähellä hyväksyttyä talousarviota oletuksella, että valtionavustukset kattavat koronapandemiasta aiheutuvat lisäkustannukset.

Siun sotien kustannuskehitys on kokonaisuutena ollut maltillinen, mutta Joensuun sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvu on viime vuosina ollut selvästi Siun sotien keskimääräistä kasvua nopeampaa. Tätä selittää osaltaan Joensuun myönteinen väestönkasvu ja väestörakenne. Kaupungin sote-maksuosuuksien pohjana olevat kustannukset kasvoivat vuonna 2019 runsaat 6 % ja vuonna 2020 runsaat 3 %. Kustannusten kasvu on viime vuosina jakautunut laajasti eri palveluihin, eikä kasvu siten selity yksittäisten palveluiden muutoksilla. Vuoden 2020 kustannusten kasvun vertailua edelliseen vuoteen nähden vaikeuttaa koronapandemia – koronapandemia on lisännyt osan palveluista kustannuksia, mutta toisaalta vähentänyt joidenkin palveluiden käyttöä. Yhteenvedo Joensuun sote-palveluiden kustannusten kehityksestä palvelukokonaisuuksittain vuodelta 2020 on esitetty sähköisen kokouksen oheismateriaalina.

Joensuun sosiaali- ja terveystalouden keskimääräistä nopeammasta kasvusta on seurannut, että Joensuun suhteellinen osuus Siun sotien maksuosuuksista on kasvanut koko Siun sotien toiminta-ajan. Kuntien maksuosuustaulukon mukaisesti Joensuun osuus oli vuoden 2017 toteutumien mukaisesti vajaat 40 %, kun vuoden 2020 toteutuman mukaan Joensuun osuus on jo lähes 42 %. Siun sotien laatiman, vuoden 2021 ensimmäisen kuntakohtaisen ennusteen mukaan Joensuun sosiaali- ja terveystalouden menojen kasvu on jatkunut korkeampana kuin kuntayhtymässä keskimäärin. Siun sotien huhtikuun tilanteeseen perustuvan raportin mukaan Joensuun sote-kustannukset ovat kasvaneet noin 6 % edellisvuoteen nähden, kun vastaava luku koko kuntayhtymän tasolla on noin 5 %. Kustannusten kasvu ei kuitenkaan ole koronapandemian johdosta täysin vertailukelpoinen edellisvuoteen nähden. Siun sotien laatima raportti sosiaali- ja terveystalouden toteutumisesta ajalta 1-4/2021 on esitetty sähköisen kokouksen oheismateriaalina. Oheismateriaalissa on esitetty myös tarkemmat toteutumatiemat Joensuun osalta ns. palvelupakettitasolla.

Jos sote-uudistus etenee suunnitellusti, vuosi 2022 olisi jäämässä viimeiseksi vuodeksi nykyisellä sosiaali- ja terveystalouden järjestämismallilla. Vireillä olevan uudistuksen mukaan sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu on siirtymässä vuoden 2023 alusta lukien kunnilta hyvinvointialueille. Muutoksen myötä em. palvelujen kustannukset ja niitä vastaavat tulot siirtyisivät kunnilta valtiolle, joka rahoittaa hyvinvointialueiden toimintaa.

Hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset määräytyvät kunnittaiten vuosien 2021 ja 2022 tietojen mukaan. Taso skaalataan koko maan tasolla vuoden 2022 tasoon. Hyvinvointialueiden rahoitus on laskennallista ja perustuu tarveperusteisuuteen. Siun sotien rahoitus on uudistuksen myötä kasvamassa nykytilanteeseen nähden, mutta uudistukseen sisältyvän siirtymätasauksen johdosta Siun sote ei ole saamassa laskennallista rahoitusta täysimääräisenä siirtymäajan jälkeen.

Sote-uudistuksella on vaikutusta kuntien taloudelliseen tilanteeseen. Kuntien tuloja ja kustannuksia siirtyy koko maan tasolla yhtä paljon, mutta kunnittain erot voivat

olla lähtökohtaisesti suuret. Kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi järjestelmään sisältyy muutostasauselementtejä. Ns. muutosrajoittumilla siirtyvien kustannusten ja tulojen erotusta tasataan 60 %:lla erotuksesta ja kuntien talouden tasapainon muutosta rajoitetaan viiden vuoden porrastetulla siirtymätasauksella ja pysyvällä 60 euron asukaskohtaisella enimmäismuutoksella.

Kuntien näkökulmasta uudistus on rakennettu siten, että uuden kunnan talouteen vaikuttaa merkittävästi uudistusta edeltävä lähtötilanne ja sosiaali- ja terveyspalvelujen menojen kehitys. Käytännössä malli on rakennettu siten, että mikäli kunnan tilanne on heikko uudistusta edeltävänä vuonna 2022, se säilyy heikkona myös uudistuksen jälkeen ja päinvastoin. Lisäksi uuden kunnan valtionosuuksiin vaikuttaa pysyvästi siirtyvien sote-kustannusten määrä, mistä seuraa, että tarkasteluvuosina 2021-2022 keskimääräistä suurempi sote-kustannusten nousu vaikuttaa siten myös uuden kunnan valtionosuuksien tasoa pienentävästi.

Tähän mennessä tehtyjen laskelmien mukaan Joensuun kaupungin tilanne on sote-uudistuksen myötä heikentymässä. Lopullisiin laskelmiin vaikuttaa vuosien 2021 ja 2022 toteutumat ja Joensuun suhteellinen kehitys koko maahan nähden, mutta uusimman, vuosien 2021-2022 talousarviotietoihin perustuvan arviolaskelman mukaan rahoitusasema heikkenee nykyiseen tilanteeseen nähden noin 4 milj. euroa. Käytännössä, jos Joensuun talous olisi tasapainossa ennen uudistusta, tämä merkitsee uudelle kunnalle viiden vuoden siirtymäajalla noin 4 milj. euron sopeutustarvetta. On kuitenkin huomattava, että lopulliseen sopeutustarpeeseen vaikuttaa uudistusta edeltävä lähtötilanne. Mikäli kaupungin talous olisi vuonna 2022 alijäämäinen, alijäämäinen tilanne periytyy myös uudistuksen jälkeiseksi lähtökohdaksi, jolloin sopeutustarve voisi muodostua huomattavasti 4 milj. euron tasoa suuremmaksi. Sopeutustarpeen suuruutta arvioitaessa on huomattava, että uuden kunnan mahdollisuudet sopeuttaa toimintaansa ovat nykyistä rajallisemmat, koska kaupungin toimintakate ja myös vero- ja valtionosuuksien määrä alenevat merkittävästi nykyisestä. Sopeutustarve kohdistuisi siten kokonaisuudessaan kaupungille jääviin tehtäviin, käytännössä suurelta osin hyvinvoinnin toimialan palveluihin. Uudistus vaikuttaa myös kaupungin mahdollisuuksiin investoida, kun suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa muutoksen myötä merkittävästi.

Kuntien yhteisessä omistajaohjauksessa asetettiin kuntatalouden heikot näkymät huomioiden tavoitteeksi Siun soten rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten jatkaminen tavoitteena vuodelle 2022 ennakoitujen kustannusten kasvupaineen (3,8 %) puolittaminen. Kuntien toimittamiin tietoihin perustuvan arvion mukaan maakunnan kuntien talous jäisi Siun soten kustannuskasvun puolittamisesta huolimatta vuonna 2022 selvästi alijäämäiseksi.

Kuntatalouden tilanne on kokonaisuutena hieman syksyllä 2020 arvioitua parempi, mutta huomioiden lähtöennusteiden alijäämän suuruus, liikkumavara vuodelle 2021 on edelleen pieni. Esimerkiksi Joensuun taloussuunnitelma on vuodelle 2022 11 milj. euroa alijäämäinen. Myös valtiovarainministeriön vuoden ns. kuntatalouden painelaskelma osoittaa vuodelle 2022 sekä Joensuun että maakunnan osalta alijäämäistä tulosta. Arvio perustuu koko maan tasolla päivitettyihin vero- ja valtionosuusarvioihin sekä toimintamenojen osalta kuntien taloussuunnitelmatietoihin. Painelaskelmat osoittavat, että liikkumavaraa vuoden 2022 talousarviovalmisteluun ei käytännössä ole, vaikka tuloarviot ovat jonkin verran parantuneet syksyllä 2020 arvioituun nähden.

Kaupunkikonsernin uusi strategia valmistuu syksyllä. Strategia sisältää myös talouden linjaukset huomioiden vireillä oleva sote-uudistus. Vuoden 2022 talousarviota koskevat linjaukset sisältäen käyttötalousmenojen kasvua koskevat tavoitteet käsitellään talousarviovalmistelun yhteydessä syys-lokakuussa.

Valmistelija: talousjohtaja

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

antaa edellä kirjoitetun evästyksen 16.6.2021 pidettävään kuntafoorumiin.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Talousjohtaja Satu Huikuri oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.