

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

KH 29.05.2023 § 220
795/00.01.06/2023

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksista valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen (1393/2022) 7 §:n ja valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen (1392/2022) 5 §:n muuttamisesta.

Lausuntopyynnön mukaan vuoden 2022 tilinpäätöstiedoissa on tullut esiin tilanteita, jotka mahdollisesti vääristävät merkittävästi sote-uudistuksen rahoituksen siirtoon liittyviä laskelmia. Kuntien raportoimat tiedot eivät kaikilta osin vastaa kustannuksia, jotka palvelujen järjestämiseen menee yhden vuoden aikana. Tämän takia sääntelyä rahoituksen siirrossa huomioon otettavista kustannuksista esitetään tarkennettavaksi.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen 7 §:ssä säädetään siirtolaskelmien tarkistamisesta. Pykälää täydennettäisiin sääntelyllä, jonka mukaan kunnan vuosille 2021 ja 2022 kirjaamat kulut ja tuotot voitaisiin ottaa rahoituksen siirtolaskelmassa huomioon kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen, jos kyseisen kunnan tilinpäätöstieto muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta. Tieto otettaisiin huomioon kuntien välillä tasapuolisella tavalla siten, että siirtyvät kustannukset vastaavat yhden vuoden palveluiden järjestämisen kustannuksia.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen 5 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden rahoituksen laskelmien tarkistamisesta vuonna 2023. Pykälää täydennettäisiin siten, että myös hyvinvointialueiden koko maan rahoituksen tarkistamista koskevissa laskelmissa otettaisiin huomioon vastaavasti rahoituslaskelmia merkittävästi vääristävät tiedot. Erikseen tultaneen arvioimaan vielä, täydennetäänkö hyvinvointialuekohtaisia siirtymätasauksia koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla.

Valtiovarainministeriö järjesti kuntien ja hyvinvointialueiden edustajille kuulemistilaisuuden siirtolaskelmien oikaisusta 16.5.2023. Kuulemistilaisuuden diat ovat tämän päätöksen liitteenä.

Asetusmuutoksella tarkennettavat siirtolaskelmat

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset määräytyvät sen perusteella, mitä kunnat ovat raportoineet kustannuksiksi vuosina 2021 ja 2022. Siirtyvät kustannukset vaikuttavat siihen, kuinka paljon kunnat saavat valtionosuutta ja hyvinvointialueet valtion rahoitusta vuodesta 2023 lähtien.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituksen siirron toteutuminen lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla. Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvää kustannusta koskevat tiedot otettaisiin huomioon kuntien välillä tasapuolisella tavalla siten, että siirtyvät kustannukset vastaavat yhden vuoden palveluiden järjestämisen kustannuksia.

Siirtolaskelmissa otettaisiin oikaisuin huomioon seuraavat kuntakohtaiset erät silloin, jos erä merkittävästi vääristäisi yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen rahoitusta:

1. pelastustoimen takautuvat varallaolokorvaukset
2. sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien ja muiden sote-yhteistyöorganisaatioiden ja pelastuslaitosten yli- ja alijäämät ja takautuvat yli- ja alijäämät
3. sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä osakkeiden ja osuuksien luovutusvoitot ja -tappiot

Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisesta on jo säädetty asetuksissa aikaisemmin.

Tiedot otettaisiin huomioon kuntien ja kuntayhtymien ja niitä vastaavien hyvinvointialueiden valtiovarainministeriölle toimittaman selvityksen sekä muun muassa taloustietojen raportoinnista ja tilinpäätöksistä saatavan muun selvityksen perusteella. Kuntien ja hyvinvointialueiden selvitystä pyydetäisiin kyselyllä kesäkuun 2023 aikana.

Asetusmuutoksen voimaantulo ja siirtolaskelmien tarkennukset

Tarkoituksena on, että asetuksen mukaisilla tiedoilla oikaistu siirtolaskelmaluonnos olisi valmis viimeistään 31.8.2023. Kunnat ja hyvinvointialueet voisivat vielä esittää valtiovarainministeriölle huomioita laskelmaluonnoksesta syyskuun 2023 aikana. Lopullinen siirtolaskelma on kuntien vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuutta ja hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoitusta koskevien päätösten perusteena.

Joensuun kaupunki esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Yleistä ehdotuksesta ja sen tavoitteista:

Yleisesti todetaan, että asetusmuutos tuo esiin perustavanlaatuisen puutteen sote-siirtolaskelmissa, eli niitä ei laadita yhtenäisin ja kuntia/kuntayhtymiä tasapuolisesti kohtelevin perustein. Joensuun kaupunki onkin sitä mieltä, että ehdotuksen tavoite yhdenmukaistaa tietoja on hyvä, eli kannatamme siirtolaskelmien tarkistamista.

Nykyisen lainsäädännön perusteella kunnat ovat ajautumassa eriarvoiseen asemaan esimerkiksi kirjaustapojen perusteella, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä lähtökohtana kuntien pysyvän rahoituksen laskemisessa. Siirtolaskelmien tarkistamista nyt esitettyä kattavammin puoltaa myös se, että soteuudistusta valmisteltaessa ei osattu riittävästi huomioida kuntien erilaista tapaa järjestää sotepalvelut. Uudistuksen seurauksena ns. edelläkävijämaakunnat ovat uudistuksen häviäjiä esimerkiksi palkkaharmonisaatioon liittyvien kustannusten kantamisessa.

Laskelmien tarkistus on tarkoitus tehdä varsin kiireisellä aikataululla. Huomioiden asian merkittävyys ja pysyvä vaikutus kuntien tulevaan rahoitukseen, olisi perusteltua, että siirtolaskelmien tarkistamiseen käytettäisiin pidempi aika kuin nyt esitetty.

2. Huomioon otettavat erät:

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 ehdotetut erät 1-6 ovat perusteltuja ja niiden huomioon ottaminen on perusteltua ja lisää tasapuolisuutta kuntien välillä.

3. Onko mahdollisesti jokin muu merkittävästi laskelmia vääristävä erä?

Kohdan 2 kohtien 1-6 lisäksi Joensuun kaupunki esittää, että huomioon tulisi ottaa myös muita eriä, jotka eivät vastaa ns. vuosittaista siirtyvää sote-kustannusta. Tällaisia ovat esimerkiksi koronakorvaus (kertaerä koronapotilaiden hoitajille) ja merkittävät alaskirjaukset tai kertaluontoiset lisäpoistot sekä normaalia suuremmat luottotappiot, joita on tehty sote-kuntayhtymien viimeisinä vuosina 2021 ja 2022. Koronapotilaiden hoitoon osallistuneiden kertapalkkio perustuu sopimuksen mukaan vuoden 2020 valmiuslain aikaisiin poikkeusoloihin, eikä siten ole vuosien

2021-2022 suoriteperusteinen kustannus. Erityisesti koronakorvauksen poistamisen puolesta puhuu se, että tuon kyseisen palkkion maksaminenhan ei edellytä edes sitä, että ko. henkilöt olisivat olleet töissä vuosina 2021-2022.

Palkkaharmonisoinnin kustannukset kokonaisuutena tulee ottaa myös huomioon etupainotteisesti sote-uudistukseen edenneiden maakuntien osalta. Aiemmin hyväksytyn asetuksen muutoksen mukaan harmonisointikulut oikaistaan vain siltä osin, kun vuosiin 2021 ja 2022 kohdistuu aiempien vuosien kustannuksia. Palkkaharmonisoinnin huomioon ottaminen esitetyllä tavalla ei ole riittävä. Alueilla, jossa palkkoja on jo harmonisoitu laaja-alaisissa kuntayhtymissä, kunnista siirtyy enemmän kustannuksia kuin alueilla, jossa harmonisointia ei ole tehty. Nykyisen rahoitusmallin johdosta tämä pienentää pysyvästi em. kuntien valtionosuuksia.

Nyt esitetty asetusluonnos johtaa siihen, että em. alueiden kunnat jäävät pysyvästi eriarvoiseen asemaan niihin alueisiin nähden, joissa vapaaehtoisia laajempia sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymiä ei ole tehty. Vapaaehtoisia kuntayhtymiä perustaneissa kunnissa asuvat kuntalaiset joutuvat uudistuksen seurauksena maksamaan uudistuksesta kahdesti. Kunnat ja kuntalaiset ovat maksaneet ja maksavat kattaessaan kuntayhtymien alijäämät tilinpäätöksen 2022 yhteydessä veroina jo kertaalleen edelläkävijyydestä syntyneet kustannukset. Lisäksi, jotta kunnat pystyvät jatkossa tuottamaan kuntalaisilleen vastuulleen jäävät tehtävät, he joutuvat valtionosuusleikkauksen kattaakseen keräämään kuntalaisiltaan enemmän veroja. On huomattava, että nämä alueet sijaitsevat pääosin itäisessä Suomessa, jossa toimintaympäristö on monella mittarilla keskimääräistä haastavampi. Kuntien välinen yhteistyö on ollut keskeinen keino selviytyä kuntien taloudellisista haasteista. Tähän valtio on kuntia myös kannustanut.

Kiinteistökustannusten tarkastelu tulisi huomioida kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. Koska kuntien vuokraperusteet ovat ennen uudistusta poikenneet toisistaan osin huomattavastikin, voi tästä seurata se, että uudistus kohtelee kuntia epätasa-arvoisesti.

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?

Joensuun kaupunki esittää, että merkittävyyden raja poistetaan ja esittää, että päätetään ne siirtolaskelmissa tarkistettavat erät, jotka tulee oikaista ja ne oikaistaan laskelmiin täysimääräisenä. Nykyinen esitetty euromääräinen raja vain lisää eriarvoisuutta kuntien välillä. Joensuun kaupunki korostaa sitä, että tällä korjauksella ja siirtolaskelmalla on joka tapauksessa pysyvä vaikutus kuntien rahoitukseen, joten keinotekoista 30 euroa/asukas rajaa ei tulisi enää huomioitavien asioiden osalta asettaa.

Mikäli tietojen tarkistamisella erityisesti kohdan 2 alakohtien 2-5 osalta säilytetään olennaisuusraja, joutuvat kunnat eriarvoiseen asemaan keskenään riippuen siitä, mitä kirjaustapaa tilinpäätöksissä on käytetty. Tämä korostuu sen vuoksi, että rahoitusmallissa koko valtakunnan sote-kustannuksella on merkitystä jokaisen kunnan rahoitukseen suhteellisen aseman kautta. Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten osalta kuitenkin kustannus otetaan täysimääräisesti huomioon, joten eri tekijät ovat laskennassa keskenään ristiriidassa, jos olennaisuusrajaa 30 e/as. sovelletaan. Jos olennaisuus pidetään tarkistuksen perusteena, käy edelleen niin, että kunnilta siirretään liikaa tai liian vähän rahoitusta hyvinvointialueille.

Euromääräisen rajan poistamista tukee myös se, että eri uudistusten vaikutusten käsitteleminen erillisenä voi johtaa siihen, että kokonaisuutena yksittäisiä kuntia koskevat muutokset muodostuvat poikkeuksellisen suuriksi. Esimerkiksi Joensuun osalta sote-kustannusten taso nousi kahtena viimeisenä vuotena merkittävästi mm. palkkaharmonisaation johdosta, minkä seurauksena uudistus kohtelee

kaupunkia epätasa-arvoisesti. Lisäksi siirtolaskelmissa kaupungin tasapainotila heikkenee muutoksen myötä. Joensuu on häviämässä myös tulevassa TE-uudistuksessa kun siirtyvät kustannukset ovat merkittävästi tulevaa valtionosuustasoa korkeampi. Esitetty muutosten huomioisen merkittävyysraja voi pahimmillaan lisätä tätä eri uudistusten kumulatiivista negatiivista vaikutusta entisestään.

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 ja sopivalta tavalta selvittää kustannukset. Valtionvarainministeriön tulee kuitenkin varmistua siitä, että tiedot saadaan kunnilta yhdenmukaisina riippumatta kirjaustavasta. Lisäksi tulee varmistua siitä, että myös kuntayhtymiltä saadaan esimerkiksi sotemenoja nostavat kertaluonteiset korjattavat erät. Mikäli kunnan ja kuntayhtymän (sen tilalla vastaavan hyvinvointialueen) vastaus eroaa, on äärisemmäisen tärkeää, että esitettyjen tietojen oikeellisuus varmistetaan, koska rahoitusmallin johdosta kuntien ja hyvinvointialueiden intressit ovat vastakkaiset.

Joensuun kaupungin lausunto annetaan lausuntopalvelu.fi-portaaliin määräaikaan 31.5.2023 mennessä. Koko lausuntopyyntö ja sen kaikki liitteet löytyvät lausuntopalvelu.fi-portaalista.

Valmistelija: talouspalvelut

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

antaa yllä olevan lausunnon Valtiovarainministeriölle luonnoksista valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen (1393/2022) 7 §:n ja valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen (1392/2022) 5 §:n muuttamisesta ja

valtuuttaa talouspalvelut tekemään lausuntoon mahdolliset tekniset korjaukset.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Talousjohtaja Satu Huikuri oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.