

Lieksan kaupungin lausunto kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja hyvinvointialueiden rahoituksesta annettujen asetusten muuttamisesta

Kaupunginhallitus 22.05.2023 § 184
399/03.00.00.00/2023

Valmistelija

Talusojohtaja

Valtiovarainministeriö pyytää Lieksan kaupungin 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. Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla Lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön viimeistään 31.5.2023 klo 16.15.

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.

Taustaa

Kuntien 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 on valtiovarainministeriön mukaan tarpeen tarkentaa. Valtiovarainministeriön mukaan tarve kuntakohtaisille tarkistuksille on havaittu, vaikka kunnat ovat tehneet kirjaukset kirjanpidollisesti oikein.

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 arvioidaan vielä, täydennetäänkö hyvinvointialuekohtaisia siirtymätasauksia koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vaikuttavat sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2023 lähtien. Siirtyvä kustannus määräytyy vuosien 2021 ja 2022 kustannustietojen mukaan, joiden perusteella lasketaan siirtyvä kustannus vuositasolla.

Uudistuksen toimeenpanossa kevään 2023 aikana ja erityisesti kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen raportointiin liittyen on tullut esille eräitä rahoituksen siirtoon liittyviä laskelmia mahdollisesti merkittävästi vääristäviä tilanteita. Vääristävä vaikutus kuntien valtionosuuksiin ja hyvinvointialueiden rahoitukseen on luonteeltaan pysyvä. Tämän vuoksi on tarpeen tarkentaa sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin että hyvinvointialueiden rahoituksesta annettuun lakiin perustuvaa sääntelyä rahoituksen siirrossa huomioon otettavista kustannuksista.

Ehdotettujen asetusmuutosten mukaan tarkistettaessa rahoituksen siirtolaskelmia vuonna 2023, kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi laskelmissa voitaisiin kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen oikaista tiedot asetuksessa säädetyllä tavalla. Oikaisemisen edellytyksenä olisi, että kyseinen kunnan tilinpäätöstieto muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta.

Valtionvarainministeriö kysyisi oikaisussa huomioitavia eriä kunnille ja kuntayhtymille eli hyvinvointialueille suunnatulla kyselyllä kesäkuussa 2023. Valtiovarainministeriö voisi käyttää oikaisemisessa myös muuta, esimerkiksi talousraportoinnista ja tilinpäätöksistä saatavaa tietoa. Tarkoituksena on, että valtiovarainministeriö laatii selvitysten sekä muiden tietojen perusteella luonnoksen siirtolaskelmista viimeistään 31.8.2023. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat tämän jälkeen vielä esittää valtiovarainministeriölle huomioita laskelmaluonnoksesta viimeistään 30.9.2023. Lopullinen siirtolaskelma laaditaan siten, että se on joulukuussa kuntien vuoden 2024 valtionosuutta ja hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoitusta koskevien päätösten perusteena.

Tavoitteet

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituksen siirron toteutumisen 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.

Lieksan kaupungin lausunto

Lieksan kaupungin lausuntona pyydettyihin asiakointiin esitetään:

1. Yleistä ehdotuksesta ja sen tavoitteista

Lieksan kaupunki pitää hyvänä ja puoltaa Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen tarkistamista siirtolaskelmien osalta sekä Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen hyvinvointialueiden rahoituksen laskelmien tarkastamisesta vuonna 2023. Oikeudenmukaisuuden ja kuntien tasapuolisen kohtelun lisääminen on kannatettava tavoite.

Lieksan kaupunki esittää, että siirtolaskelmissa kaikki laskelmia vääristävät vaikutukset poistetaan täysimääräisinä, eikä esitettyä merkittävyystarkastelua tehtäisi. Jos tarkistus koskisi vain osaa kuntia tai vain osaa euromääräisistä vaikutuksista, on riski siitä, ettei tarkistuksen tavoite tasapuolisuuden lisäämisestä toteudu. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdenvertainen kohtelu varmistuu vain, jos

valtionvarainministeriö käy kaikkien kuntien tilinpäätökset ja niiden perusteella laaditut siirtolaskelmat läpi vuosien 2021 ja 2022 vääristävien erien osalta.

Lieksan kaupunki tuo esille, että kunnat ja alueet ovat erilaisia jo lähtötilanteessa. Pienille kunnille jokin raja, esim. 30 €/asukas, voi olla merkittävä verrattuna isoon kuntaan / kaupunkiin. Sen vuoksi on tärkeää, että siirtolaskelmien osalta tarkastelu tehdään täysimääräisesti, eikä erityisiä rajoja tuoda asetukseen mukaan. Toinen asia on se, että ns. edelläkävijäalueiden, kuten Pohjois-Karjalan, osalta tilanne on monin paikoin erilainen kuin niissä kunnissa ja kaupungeissa, jotka nyt ensikertaisesti vasta siirtävät sote-toimintoja hyvinvointialueille. Nämä erot olisi hyvä vielä tunnistaa erillisinä ja miettiä, onko alueiden välillä eroja. Esimerkiksi viimeisen vuoden alijäämän kasvuvauhti / suuruus voisi olla tällainen tarkasteltava erä, kuin myös erän tosiasiallinen sisältö.

2. Huomioon otettavat erät

Lausuntopyyntöissä pyydetään ottamaan kantaa valtiosuusasetuksen luonnoksessa mainittuihin oikaistaviin eriin ja niiden tasapuolisuuteen kuntien välillä.

Esityksessä mukana olevat oikaistavat erät ovat:

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

Lieksan kaupunki puoltaa yllä olevien erien huomioimista siirtolaskelmien oikaistavina erinä täysimääräisesti, kuitenkin huomioiden kohdat 3. ja 4. seuraavasti:

**Kohta 3: Erityisen tärkeänä pidetään asetuksen perustelumui-
stion kohtaa 4 Pääasialliset vaikutukset (s. 5/13, kappale 11), jossa
todetaan ”Ehdotetun asetuksen sääntelyn perusteella kunnan ja
kuntayhtymän, eli tässä vaiheessa hyvinvointialueen, täytyisi
toimittaa riittävä selvitys kyseessä olevista kustannuksista, niiden
kirjaamisen perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen
päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon erityisesti takautuvien
erien, kuten palkkaharmonisaatiokustannusten maksaminen
perustuu.**

Jos kunta on jättänyt kirjaamatta sote-kuntayhtymän esittämän osan alijäämästä, joka on esim. mahdollisten tulevien palkkaharmonisaatiokustannusten vaikutusta, ei näitä pidä ottaa huomioon kunnan valtiosuuslaskelmaa vähentävänä, oikaistavana eränä siirtolaskelmissa, eikä varsinkaan asetusluonnoksessa mainitun mukaisesti siten, että tiedot otettaisiin jonkin muun, tässä sote-kuntayhtymän, tilinpäätöstiedoista. On kuitenkin mahdollista, että hyvinvointialueen rahoitukseen lasketaan esityksen mukaisesti huomioon otettavaksi osuus, joka vastaa yhden vuoden kustannuksia. Tai hyvinvointialueen rahoituksessa otetaan huomioon se summa, jonka sote-kuntayhtymä on esittänyt tilinpäätöksessään. Tällöin myös mahdollinen kustannuksen tulee

jäädä hyvinvointialueen kustannukseksi täysimääräisesti. Näiden erien tarkastelussa tulisi huomioida myös se, että kunnat ovat jo maksaneet sote-kustannuksissaan vuosia, myös vuosien 2021 ja 2022 ajalta palkkaharmonisaatiosta. Tältä osin kunnat ja alueet eroavat toisistaan. Tämä osuus on jo kirjautunut kuntien tilinpäätöksissä kustannuksiksi. Kirjaamatta jättämiselle on ollut perusteet, jotka tulee huomioida. Esim. Lieksan kaupungin vuoden 2022 tilinpäätöksen toimintakertomuksessa ja liitetiedoissa on kirjaamatta jättämisen perusteita avattu perusteellisesti. Tässä tulee esille alueiden erilaisuus ja sen myötä tapahtuva epäoikeudenmukainen kohtelu, jos ei huomioida niitä perusteluita, miksi kirjaaminen tilinpäätökseen ei ole ollut mahdollista esim. kirjanpitolain mukaan.

Kunnan tiedot pitää huomioida kunnan esittämien tilinpäätöstietojen mukaisesti, eikä ottaa tietoja esim. sote-kuntayhtymän tilinpäätöksestä.

Kohta 4: yli/alijäämistä tulee poistaa ensin koronakertapalkkioiden vaikutus vuosilta 2021 ja 2022 ja sen jälkeen muut oikaisuerät täysimääräisinä. Yli/alijäämät tarkastellaan kunnan osalta kunnan tilinpäätöstietojen ja siirtolaskelmien mukaan eikä esim. toisen organisaation, kuten sote-kuntayhtymän tilinpäätöstietojen mukaisesti.

3. Onko mahdollisesti jokin muu merkittävästi laskelmia vääristävä erä?

Korona-avustukset vuosien 2021 ja 2022 osalta.

Muut yksittäiset tai kertaluonteiset tai takautuvat erät, jotka voivat olla kunta ja/tai aluekohtaisia. Näissä oleellisuuden raja voisi olla esim. 10 000 euroa, tai näidenkin huomioiminen täysimääräisinä, koska merkittävyyden vaikutus on kuntakohtaista.

4. Vaikutuksen merkittävyyden arviointi

Asetuksen muutosesityksessä on ehdotettu, että 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.

Lieksan kaupungin kantana esitetään, ettei merkittävyydestarkastelua tule tehdä tai vetää esim. 30 e/asukas rajaa tarkastelun perusteeksi. Oikaistavat erät tulee ottaa huomioon täysimääräisinä kuntien ja alueiden oikeudenmukaisen kohtelun ja siten koko asetusmuutoksen tavoitteen täyttymiseksi.

5. Menettely

Lieksan kaupungin näkemys ehdotetun oikaisumenettelyn toimivuudesta (kysely kunnille ja kuntayhtymille=hyvinvointialueille, muut saatavissa olevat selvitykset ja tiedot, siirtolaskelmaluonnos ja sen kommentointimahdollisuus) on se, että kunnat pystyvät raportoimaan tiedot annettussa ajassa kesäkuun loppuun mennessä. Riskinä pidetään asetuksen saamista ajoissa valmiiksi ja toisaalta tietojen läpikäyntiä ja mahdollista kommentointia syksyn aikana. Prosessin edetessä hyvänä pidetään toimintatapaa, jossa kunnat ja hyvinvointialueet pyydetään kuulemistilaisuuteen tai vastaavaan 16.5.2023 pidetyn kuulemistilaisuuden mukaisesti prosessin jokaisessa vaiheessa.

6. Muita huomioita

Kuntien ja alueiden erilaisuus on syytä huomioida tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Kuntien tiedot tulee ottaa vain kuntien toimittamista tiedoista ja siirtolaskelmasta.

Esittelijä	Kaupunginjohtaja
Päätösehdotus	<p>Kaupunginhallitus päättää antaa esittelytekstin mukaisen lausunnon valtiovarainministeriölle liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja hyvinvointialueiden rahoituksesta annettujen asetusten muuttamiseen.</p> <p>Kaupunginhallitus antaa talousjohtajalle valtuudet tehdä lausuntoon teknisluonteisia korjauksia, kuten kirjoitusvirheiden tms. korjaukset.</p>
Päätös	<p>Kaupunginhallitus päätti antaa esittelytekstin mukaisen lausunnon valtiovarainministeriölle liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja hyvinvointialueiden rahoituksesta annettujen asetusten muuttamiseen.</p> <p>Kaupunginhallitus antoi talousjohtajalle valtuudet tehdä lausuntoon teknisluonteisia korjauksia, kuten kirjoitusvirheiden tms. korjaukset.</p>
Lisätietoja	<p>Talousjohtaja Hannele Pöykkölä, p. 040 1044 020, sähköposti hannele.poykkola(at)lieksa.fi</p> <p>Kaupunginjohtaja Jarkko Määttänen, p. 040 1044 001, sähköposti jarkko.maattanen(at)lieksa.fi</p>