

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

Kunnanhallitus 29.05.2023 § 123

727/02.05.01.01/2021

Valmistelija kansliapäällikkö jouni.nieminen@karkola.fi, puh. 044-770 2206

Valtiovarainministeriö pyytää kuntien 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.

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 tarpeen tarkentaa.

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.

Tausta

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.

Tavoitteet

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituksen siirron toteutuminen lainsäädännössä tarkoitettulla 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 oikaistuina huomioon seuraavat kuntakohtaiset erät silloin, jos erä merkittävästi vääristäisi yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen rahoitusta:

- pelastustoimen takautuvat varallaolokorvaukset
- sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien ja muiden sote-yhteistyöorganisaatioiden ja pelastuslaitosten yli- ja alijäämät ja takautuvat yli- ja alijäämät
- 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.

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.

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään ke 31.5.2023 klo 16.15.

Kunnan lausunto

1. Yleistä ehdotuksesta ja sen tavoitteista.

Asetusmuutoksen tavoite on yleisellä tasolla perusteltu. Kuntien oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu erilaisissa muutoksissa on edellytys toimivalle kunta-valtio-suhteelle ja kuntien elinvoimaisuuden säilymiselle.

Sosiaali- ja terveystoimen siirtolaskelmissa on pysyvä ja pitkäaikainen vaikutus kuntien keskeiseen tulonmuodostukseen valtionosuuksien kautta. Siirtolaskelmien tarkistamisen rajaaminen koskemaan vain esitettyjä huomioonotettavia eriä yksittäistarkastelulla ja euromääräisellä rajauksella ei johda oikeudenmukaisuuden paranemiseen.

Edelläkävijäkuntien oikeudenmukaisen kohtelun on toteuduttava muutoksessa. Kärkölän kunta pitää tärkeänä, että siirtolaskelmien tarkastamisen kanssa samanaikaisesti avataan laajempi tarkastelu edelläkävijäkuntien/maakuntien oikeudenmukaisesta kohtelusta siirtolaskelmissa.

Päijät-Hämeessä on toteutettu alueuudistukseen tähtäävä sosiaali- ja terveydenhuollon alueellinen integraatio vuoden 2017 alussa.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä perustettiin tilanteessa, jossa alueen rahoituspohja suhteessa tarvetekijöihin oli riittämätön. Silloin ei pitkään odotettua sote-uudistusta ollut enää mahdollista odottaa, riittävien sotepalvelujen turvaamisen näkökulmasta (Perustuslaki 19§).

Alueilla, joissa sote-integraatio on toteutettu ennen 1.1.2023, erilaiset muutoskustannukset on maksatettu alueen kuntien rahoittamina, kun uusilla alueilla rahoituksesta vastaa valtio ja välillisesti kaikki kunnat valtionosuusleikkausten muodossa yhteisesti.

Etupainotteisesti integraatiota edistäneitä kuntia kuritetaan suuremmalla valtionosuusleikkauksella laajemman rahoitusvastuun kantamisen lisäksi.

Mikäli palkkaharmonisoinnin kustannuksia ei poisteta tulevien vuosien valtionosuuslaskennassa kuntien talouteen jää merkittävät pysyvät negatiiviset vaikutukset laskentamekanismien takia.

Edelläkävijäkuntien vastuulla ovat myös ennen kuntayhtymän perustamista toteutetun toiminnan eläkevastuut sekä muut vastaavat vastuut, jotka raportoidaan osana kunnan sote-kustannuksia, vaikka ne eivät siirtyneet Hyvinvointialueen vastuiksi, vaan jäivät kunnille.

Kärkölän kunta pitää tärkeänä, että kunnalla on mahdollisuus saattaa tietoon sellaiset kustannuserät, jotka eivät alueen muodostuksen yhteydessä siirtyneet Hyvinvointialueelle ja, että nämä kustannukset puhdistetaan siirtolaskelmasta täysimääräisesti.

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.

Kohtien 1. ja 6. mukaisten erien oikaiseminen siirtolaskelmissa voi lisätä tasapuolisuutta, jos ne tehdään kaikille kunnille ilman merkittävyyden euromääräistä rajausta.

Kohtien 2, 4, ja 5 mukaisten alijäämien ja ylijäämien oikaiseminen voi lisätä tasapuolisuutta, jos ne tehdään kaikille kunnille, joita tämä koskee, ilman merkittävyyden euromääräistä rajausta ja mikäli yli-/alijäämän määrästä on yhteinen näkemys kunnan ja kuntayhtymän /hyvinvointialueen välillä.

Kohdan 3. mukaisen erän huomioimista niin, että tieto pyydetään kuntayhtymästä / hyvinvointialueelta, ei voida pitää hyväksyttävänä. Mikäli kunnan ja kuntayhtymän välillä ei ole ratkaistu lopullisesti juridisesti oikeaa tulkintaa asiassa, ei erää voida yksipuolisella ilmoituksella sisällyttää laskelmiin, joilla on pysyvä vaikutus toisen osapuolen valtionosuuksiin.

3. Onko mahdollisesti jokin muu merkittävästi laskelmia vääristävä erä?

Lausunnon kohdassa kaksi esiin nostetun 1.1.2023 keskeneräisen palkkaharmonisointiasian lisäksi, Kärkölen kunta nostaa esille merkittävän kustannuserän, joka ei siirry Hyvinvointialueelle, vaikka kyseinen kustannus on kunnan tilinpäätöstiedoissa sote-kustannukseksi luokiteltu.

Edelläkävijäkunnat ovat ottaneet vastuulleen ennen kuntayhtymän perustamista olleen toiminnan vastuuta. Nämä eläkevastuut sekä muut vastaavat vastuut raportoidaan osana kunnan sotekustannuksia, vaikka ne eivät siirtyneet Hyvinvointialueen vastuiksi, vaan jäivät kunnille.

Kunta katsoo, että kuntatilastoinnissa ilmoitetut sote-kustannuserät siltä osin kuin ne hyvinvointialueudistuksen jälkeen jäävät kunnalle tulee poistaa siirtolaskelmista täysimääräisesti. Esimerkiksi kuntaan jäävää soteperusteista eläkekustannusta Kärkölen kunnalla oli tilinpäätöksessä 2022 noin 270 000 euroa. Kärkölen kunta pitää tärkeänä, että kunnalla on mahdollisuus saattaa tietoon sellaiset kustannuserät, jotka eivät alueen muodostuksen yhteydessä siirtyneet Hyvinvointialueelle ja, että nämä kustannukset puhdistetaan siirtolaskelmasta täysimääräisesti.

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.

Perustelumuiotiossa todetaan, että: ”Merkittävyyttä tarkasteltaisiin ainoastaan yksittäisen tilinpäätöstiedon vaikutuksen perusteella, eikä mahdollisesti saman kunnan useiden, vaikutukseltaan kynnyksen alittavien tilinpäätöstietojen yhteenlaskettua vaikutusta.”

Kärkölen kunta katsoo, että merkittävyys- ja osatarkastelu lisäävät kuntien välistä epätasa-arvoa, koska useiden tilinpäätöstietojen muodostama asiakokonaisuus saattaa vaikutukseltaan olla varsin merkittävä ja keinotekoinen 30 € / asukas ei huomioi asiakokonaisuutta kunnan osalta.

Kärkölan kunta pitää tärkeänä, että siirtolaskelmissa nämä kustannuksien tilinpäätöskirjaukset otetaan huomioon kokonaisuutena, ei osatarkastelun kautta. Oikaistavat erät tulee ottaa huomioon täysimääräisinä kuntien ja alueiden oikeudenmukaisen kohtelun ja siten koko asetusmuutoksen tavoitteen täyttymiseksi.

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

Kunnille järjestettävä kuulemismahdollisuus valmistelun kaikissa vaiheissa on Kärkölan kunnalle keskeisen tärkeää. Kuntien välinen aito tasapuolisuus toteutuu vain, jos tarkistuslaskenta tehdään systemaattisesti samoin periaattein kaikkien kuntien tilinpäätösten ja tilinpäätöserien osalta sekä vuotta 2021 että vuotta 2022 koskien.

Asetuksen saamista ajoissa valmiiksi voidaan perustellusti tunnistaa riskiksi. Tästä johdettuna myös tietojen läpikäyminen ja mahdollisten kommenttien huomioiminen syksyn aikana näyttäytyy haasteellisena. Mahdollisen muutoksenhakuprosessin kesto sen eri asteissa saattaa vaarantaa kuntien valtionosuuslaskelmien perusteiden pysyvyyden pitkäksikin ajaksi.

6. Muita huomioita

Hyvinvointialue-uudistuksen jälkeen kuntien valtionosuudesta on muodostumassa sekava kokonaisuus, jossa erilaiset jälkitasaukset ja muutokset vaikuttavat tavalla, jossa läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys katoaa kokonaan. Kuntien on mahdotonta arvioida laskelmien oikeellisuutta tai oikeidenmukaisuutta. Tästä johdettua valtionosuusuudistus tulisi käynnistää välittömästi.

Esittelijä	pormestari Markku Koskinen
Päätösehdotus	Kunnanhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle lausuntonaan perusteluosassa esitetyn. Lisäksi kunnanhallitus päättää tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.
Päätös	Kunnanhallitus päätti yksimielisesti ottaa tämän lisäasian käsittelyyn. Päätettiin päätösehdotuksen mukaisesti. Päätös tarkastettiin kokouksessa.
Muutoksenhaku	Muutoksenhakukielto