

Jyväskylän kaupungin asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt kirjeellään 16.2.2021 Jyväskylän kaupungin asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa hyvinvointialueuudistukseen liittyen.

Jyväskylän kaupunginvaltuusto on antanut uudistukseen liittyvän lausuntonsa 21.9.2020/52. Kaupungin lausunto on myös tämän asiantuntijalausunnan liitteenä. Hallintovaliokunnalle annettavassa asiantuntijalausunnossa Jyväskylän kaupunki haluaa vielä kiinnittää huomiota seuraaviin asiakohtiin:

- **Vos-muutosrajoitin on kuntien näkökulmasta ongelmallinen.** Hallituksen esityksen mukaisesti Hyvinvointialueille siirtyvien kuntakohtaisten tulojen ja menojen tasapainon muutosta tasattaisiin muutosrajoittimella siten, että kunnille jäisi muutoksesta 40 % omavastuu. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi Jyväskylän kaupungin osalta sitä, että jos hyvinvointialueelle siirtyvät kustannukset kasvavat siirtymäaikana 1,00 % enemmän kuin siirtyvät tulot, niin Jyväskylän kaupungin valtionosuusrahoitukseen jää pysyvä noin 2,5 miljoonan euron vuotuinen vähenemä uudistuksen jälkeen. Mikäli muutos on toisin päin, niin kaupungille jää vastaavan suuruinen pysyvä valtionosuuksien lisäys. Muutosrajoitin ei ole perusteltu, sillä kuntien tulojen ja menojen muutoksiin sisältyy paljon satunnaisvaihtelua, joka korostuu erityisesti koronapandemian aikana.
- **Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus 60 euroa/asukas viiden vuoden siirtymäaikana on liian suuri.** Hallituksen esitykseen sisältyvää tasausta alennettiin lausuntopalautteen perusteella, mutta tasausraja tulisi poistaa kokonaan. Uudistuksen myötä kuntien talous pienenee noin 57 % nykyisestä, jolloin 60 euroa/asukas kuntakohtainen muutos on hyvin merkittävä kunnan kokonaistalouden näkökulmasta. Uudistus on tehty kunnista riippumattomista syistä ja sen ei tule vaikuttaa kuntien talouden tasapainotilaan.
- **Kuntien valtionosuusjärjestelmä on uudistettava kokonaisuudessaan.** Hallituksen esityksen mukaan valtaosa kuntien valtionosuusrahoituksesta voi uudistuksen jälkeen perustua erilaisiin tasaus- ja siirtomekanismeihin. Tämä ei lisää kuntien valtionosuusrahoituksen läpinäkyvyyttä tai kannustavuutta. Uudistuksen jälkeen kuntien toiminta ja talous muodostaa sivistys- ja kulttuuripalveluiden järjestämisestä sekä alueen elinvoiman ja kestävä kehityksen edistämisestä. Kulurakenteessa tapahtuvien muutoksien lisäksi myös kuntien tulorakenne muuttuu uudistuksen jälkeen olennaisesti. Valtionosuusrahoituksen määräytymistekijöiden tulee perustua kuntien tosiasialliseen toimintaan.

- **Hyvinvointialueille luovutettava omaisuus on korvattava kunnille täysimääräisesti.** Tämä koskee erityisesti hyvinvointialueelle siirtyviä kuntayhtymien peruspääomaosuuksia sekä irtainta omaisuutta. Omaisuuden siirrot yleisseuraantona hyvinvointialueille ilman korvausta ei ole kuntien näkökulmasta hyväksyttävä.
- **Kuntayhtymien alijäämät tulisi voida kattaa peruspääomaa alentamalla enintään peruspääoman verran.** Hallituksen esityksen mukaan jäsenkuntien tulisi kattaa kuntayhtymien mahdolliset alijäämät viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että kuntayhtymien alijäämät muuttuisivat kunnille euromääräisiksi eriksi ja siten julkisen talouden sisällä tehtävät varallisuussirrot lisäisivät kuntien velkaantuneisuutta ja heikentäisivät kuntien kykyä huolehtia omista velvoitteistaan. Hallituksen esitystä tulisi korjata siten, että kuntayhtymillä olisi mahdollisuus kattaa kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntayhtymän peruspääomaa alentamalla.
- **Kuntien kiinteistökysymys on ratkaistava pysyvästi.** Hallituksen esitykseen kirjattu kiinteistöjen vuokra-aika (3 vuotta + 1 vuoden optio) on liian lyhyt. Hallituksen esityksessä ei ole tietoa vuokranmääräytymisperusteista tai menettelytavasta, jonka mukaan siirtymäkauden jälkeen toimitaan. Kuntia ei voi uudistuksen jälkeen pakottaa asemaan, jossa ne joutuisivat siirtymäkauden jälkeen harjoittamaan yhtiömuodossa hyvinvointialueiden käytössä olevien tilojen omistamista, saneeraamista ja rakentamista.
- **Kompensaatiosäätely eli korvausraja omaisuuden siirtotilanteessa on liian korkea.** Hallituksen esityksen mukaan kunnilla olisi oikeus saada hakemuksen perusteella valtiolta korvaus uudistuksen omaisuusjärjestelyjen perusteella aiheutuvista välittömistä kustannuksista. Lausuntopalautteen perusteella korvausrajaa alennettiin 0,7 prosenttiyksiköstä 0,5 prosenttiyksiköön, mutta korvausraja on edelleen liian korkea.
- **Hyvinvointialueiden perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi.** Valmistelutyö tulee korvata täysimääräisesti uudistustyöhön osallistuville kunnille ja kuntayhtymille.
- **Taloudellinen lähtökohtatilanne näyttäytyy hyvinvointialueiden näkökulmasta tasapainoiselta, kun kuntien talouteen olisi jäämässä monia epävarmuustekijöitä.** Tämä on ongelmallinen tilanne kuntatalouden näkökulmasta etenkin siitä syystä, että uudistusta on tehty kunnista riippumattomista syistä. On kuitenkin todettava, että valtaosa kuntien kustannuksien kasvusta on tullut juuri sosiaali- ja terveyspalveluista. Jyväskylän kaupungin osalta pitkän aikavälin asukaskohtaisten kustannuksien kasvusta noin 80 % on aiheutunut juuri sosiaali- ja terveyspalveluista. Suomen väestö ikääntyy, joka entisestään lisää paineita ikäsidonnaisten kustannuksien kasvulle. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitusvastuun siirtymisen hyvinvointialueille voi arvioida johtavan pitkällä aikavälillä myönteisiin vaikutuksiin kuntatalouden osalta. Julkinen talous on kuitenkin kokonaisuus. Mikäli hyvinvointialueet eivät onnistu saavuttamaan tavoiteltuja rationointihyötyjä, tulee se ennen pitkään heikentämään julkisen talouden

rahoitusasemaa ja siten heijastumaan negatiivisesti myös kuntatalouden tasapainoon.

- **Hyvinvointialueuudistus tuo epävarmuustekijöitä kaupunkien kykyyn huolehtia oman alueensa elinvoimasta, kasvusta ja kilpailukyvyistä.** Suomen aluerakenne eriytyy ja kaupungistuminen on kansainvälinen muutostrendi. Vaikutusten arviointi liittyen kaupunkien elinvoimaisuuteen pitkällä aikavälillä on jäänyt hallituksen esityksessä vähälle huomiolle.

Yhteenvetona voi todeta, että nykyisessä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmässä keskeinen epäkohta on monikanavainen rahoitusmalli. Järjestämis- ja rahoitusvastuu on eri tahoilla, joka johtaa epätarkoituksenmukaiseen resurssien allokaatioon sekä ongelmiin vastuunjaossa ja tiedonkulussa. Hallituksen esityksessä pyritään korjaamaan tämä epäkohta. Onnistuessaan esitetty malli johtaa eheämpiin, laadukkaampiin ja kustannustehokkaampiin palveluketjuihin sosiaali- ja terveyspalveluiden sisällä. Tältä osin hallituksen esittämä uudistus on perusteltu. Edellä on kuitenkin kirjattu hallituksen esitykseen sisältyviä rahoitus- ja hallintomalliin liittyviä epäkohtia, joihin tulisi lainvalmistelun edetessä vielä korjata.

Liitteet:

- Jyväskylän kaupungin lausunto sote- ja maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamisesta (KV 21.9.2020/52)

Lisätietoja:

Lasse Leppä, talous- ja strategiajohtaja
lasse.leppa@jyvaskyla.fi
Puh. 050 5999 545