

Asiantuntijalausunto valtiovarainvaliokunnalle
Hankasalmen kunta

laadittu 3.3.2021 Hankasalmella valtiovarainvaliokunnan 5.3.2021 kokousta varten

Hankasalmen kunnan asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle 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

Taustaa:

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Hankasalmen kunnalta 22.2.2021 kirjallista asiantuntijalausuntoa hyvinvointialueuudistukseen liittyen ja erityisesti uudistuksen rahoitusmalliin, kuntatalousvaikutuksiin ja omaisuusjärjestelyihin.

Hankasalmen kunnanhallitus on lain lausuntokierroksella antanut uudistukseen lausuntonsa. Liitämme tuon lausunnon, johon nyt annettava lausuntomme myös perustuu, liitteeksi tähän asiantuntijalausuntoon.

Valtiovarainvaliokunnalle annettava Hankasalmen kunnan asiantuntijalausunto:

Keskeisintä taloudenkin kohdalla uudistuksessa on huomioida se, että sote-palvelut eivät todellakaan ole keskeisimpiä terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavia palveluja. Koulutus, vapaa-aika, ympäristö, työllisyys ovat niitäkin keskeisempiä. Uudistuksella ei saa syntyä kahden eri viranomaistahon (kunnan ja maakunnan) välille liian tiukkaa rajapintaa hyvinvointia luovien palvelujen ja sote-palvelujen välille, vaan palvelujen pitäisi myös mahdollisen uudistuksen jälkeen limittyä saumattomasti toisiinsa. Erittäin olennaista uudistusta tehtäessä on se, että kuntien rahoitus hyvinvointia luoviin palveluihin turvautuu jatkossakin.

Nostamme lausunnossamme nyt esille muutaman keskeisen asian, joihin toivomme valtiovarainvaliokunnan kiinnittävän erityistä huomiota.

Omaisuusjärjestelyistä haluamme tuoda esiin ennen kaikkea seuraavat keskeiset seikat:

- Sosiaali- ja terveystoimen nykyisten kuntayhtymien peruspääomaosuudet tai sosiaali- ja terveystoimen irtain omaisuus eivät voi korvauksetta siirtyä kunnilta perustettaville hyvinvointialueille, kuten esitetty. **Kaikki siirtyvä omaisuus on korvattava kunnille.** Tämän

tulisi olla itsestään selvä asiakokonaisuus, etenkin kuntayhtymien peruspääomaosuuksien kohdalla.

- **Kompensaatiosääntelyä, eli korvausrajaa omaisuuden siirtotilanteessa**, on lain syksyllä olleen lausuntokierroksen jälkeen nyt annetussa lakiesityksessä oikeasuuntaisesti alennettu 0,7 prosenttiyksiköstä 0,5 prosenttiyksiköön (kunnallisveron laskennallinen korotuspaine omaisuuden siirtojen vuoksi).

On hyvä, että lain valmistelussa on kuntien perustellut lausunnot otettu osittain tässä huomioon, mutta **tällaisenaankin korvausraja on kuitenkin liian korkea ja epäoikeudenmukainen kunnille** – siirtyvä omaisuus pitäisi korvata täysimääräisesti kunnille.

- **Suuri ongelma on maakunnan käyttöön siirtyvien kiinteistöjen siirtymäajan liian lyhyt vuokra-aika** (3 vuotta + 1 vuoden optio), joka aiheuttaa kunnille merkittävän taloudellisen ja toiminnallisen riskin. Vuokranmääräytymisperusteet jäävät myös esityksessä epäselviksi. Kunnan on hyvin vaikea hyödyntää esimerkiksi paloasemaa tai hammashoitolaa muussa toiminnassaan, jos kyseisten tilojen vuokrasopimusta ei jatketa siirtymäajan jälkeen – siirtymäajan pidentäminen olisi oikeudenmukaista ja välttämätöntä.

Kuntia ei voi myöskään jatkossa pakottaa omistamaan, peruskorjaamaan ja rakentamaan yhtiömuodossa hyvinvointialueille niiden tarvitsemia tiloja. Ja kunnan kiinteistö-yhtiöllä tulee olla oikeus edellyttää hyvinvointialueilta tilojen käyttäjinä kunkin uusinvestoinnin tai peruskorjauksen kohdalla kyseisen **investoinnin taloudellisen ja toiminnallisen elinkaaren kannalta riittävän pitkää vuokrasopimusta**. Näin on esimerkiksi nyt pelastustoimen tilojen kohdalla kuntien niihin investoidessa Keski-Suomessa menetelty.

Jos kuntien hyvinvointialueen vuokranantajana on yhtiötettävä ne kiinteistöt, joita se hyvinvointialueelle vuokraa – tätä **yhtiöittämisratkaisua ei** kyseisen kaltaisessa pakkotilanteessa (jonka valtiovalta itse säättää) **saisi koskea missään tapauksessa varainsiirtovero**.

Uudistuksen kuntatalousvaikutuksista nostamme esiin erityisesti seuraavat seikat:

- Uudistuksessa tehtävien järjestämisvastuun siirrosta seuraavia muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä. Eli tasattaisiin kunnista hyvinvointialueisiin siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa. Muutos esitetään rajattavaksi 60 prosenttiin tulojen ja menojen erotuksesta, kunnille jäisi siis 40 prosentin omavastuu muutoksesta. Muutosrajoitin koskee sekä valtionosuuden lisäystä että vähennystä.

Tällainen **muutosrajoitin on käytännössä lyhyen aikavälin sosiaali- ja terveystoimen talouden tarkastelulla kuntakohtaisesti puhdasta arpapeliä**. Isojen kaupunkienkin tulojen ja menojen muutoksiin sosiaali- ja terveystoimessa sisältyy todella paljon vuotuista satunnaisvaihtelua. Pienissä kunnissa tilanne on vielä hurjempi - esimerkiksi vuotuiset lastensuojelun tai erikoissairaanhoidon menot voivat vaihdella kymmeniä prosentteja. Ja kun uudistuksen valmistelu ja siirtymäaika osuu nyt vielä koronapandemian aikaan, niin tilanne vain kärjistyy.

Nyt esitetyssä muodossa muutosrajoitin ei ole perusteltu ja johtaisi käytännössä pysyvänä määräytymistekijänä kuntien valtionosuuksissa siihen, että osa kunnista saisi aiheetta aivan liian suuria valtionosuuksia jatkossa ja osa saattaisi menettää niitä aiheetta – jopa kyseisen kunnan elinvoimaisuuden kannalta kestävämpään paljon.

Kunnille voidaan kyllä säätää tuo 40 % omavastuu tehtävien järjestämisvastuun siirrosta seuraavista muutoksista positiivisena/negatiivisena eränä, mutta sen muutoksen arviointiin tulee käyttää vähintään 5-10 vuoden ajanjakson keskiarvoa tulojen ja menojen suhteen – sekä pyrkiä vielä eriyttämään koronan vaikutukset arviosta kokonaan pois.

- **Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus enintään +/- 60 euroa/asukas viiden vuoden siirtymäaikana on uudistuksessa ymmärrettävä ratkaisu.** Uudistuksen kokonaisvaikutukset tulevat olemaan kunnissa merkittävät ja tasaus sinällään on hyvin perusteltu, mutta nimenomaan määräaikaisena.

Lausunnoissaan lakiluonnokseen kuntien mielipiteet ovat vahvasti jakautuneet ja sen johdosta on lausuntopalautteen perusteella tasausta jo hallituksen esityksessä alennettu. Alun perin sen suuruudeksi oli aiottu +/- 100 euroa. Esimerkkilaskelmat kuntakohtaisesti kuvaavat hyvin tasausten merkityksen. Kokonaan sitä ei ole oikeudenmukaista eikä tarkoituksenmukaista poistaa – ja sen kohdalla on syytä muistaa, että **kyseessä on määräaikainen ratkaisu, joka helpottaa suuren muutoksen läpivientiä koko kuntakentän kohdalla.**

- **Kiinteistöveron ottaminen verotulotasauksen piiriin 50 %:sti tekee valtionosuusjärjestelmästä oikeudenmukaisemman kuntien velvoitteiden ja vastuiden näkökulmasta.** Nykyinen järjestelmään johtaa siihen, että monet merkittävästi kiinteistövero saavat kunnat, saavat kuitenkin myös merkittävän suuren verotulotasauksen, ja niiden kohdalla hieman perusteettomasti tasauksen määrä kasvaa, kun kiinteistövero ei ole ollenkaan osana tasausjärjestelmää. Verotulotasauksen ns. maksajakunnille kyseisellä muutoksella on itse asiassa kuntalaista kohden melko pieni vaikutus – ja koko kuntakentän kannalta esitettävä muutos muodostaa tasausjärjestelmästä oikeudenmukaisemman.
- Hallituksen esitys edellyttää, että jäsenkuntien tulisi kattaa hyvinvointialueelle siirtyvien kuntayhtymien mahdolliset alijäämät viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä. Tämä johtaisi käytännössä siihen, että useat kunnat – esimerkiksi kaikki Keski-Suomen kunnat – velkaantuisivat huomattavasti ja niiden kyky selvitä lakisääteisistä velvoitteista vaarantuisi.

Hallituksen esitystä tulisi korjata siten, että **kuntayhtymillä tulisi olla mahdollisuus vuonna 2022 kattaa kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntayhtymän peruspääomaa alentamalla – toki enintään sen peruspääoman verran.** Tämä edellyttäisi taas sitten sitä, että peruspääomaosuudet eivät siirtyisi kunnilta perustettaville hyvinvointialueille korvauksetta, jotta esittämämme alijäämän kattamismahdollisuus olisi kaikkien kuntien kannalta oikeudenmukainen. Eli silloin niiden kuntayhtymien kuntien kannalta, joilla ei kuntayhtymässään alijäämää kertyneenä ole, talous vahvistuisi kuntayhtymän ylijäämän purkauksessa niille.

- Olennainen ja kiireistä ratkaisua uudistuksen kohdalla kuntatalouden näkökulmasta vaativa asia on se, että **hyvinvointialueiden perustamisen valmistelutyö, eli käytännössä väkivaltavaltion valmisteluvelvoitteen toiminta ja kuntien työpanos sen toiminnan tueksi, tulee korvata täysimääräisesti valmistelusta vastaaville kunnille ja kuntayhtymille.**

Hyvinvointialueiden talouden näkökulmasta haluamme nostaa esille vielä:

- Uudistuksen kohdalla **on hyvä, että lausuntokierroksen jälkeen tavoitteesta, että hyvinvointialue kaikissa olosuhteissa kykenisi huolehtimaan häiriötilanteissa omalla palvelutuotannolla tarvittaessa kaikista (myös yksityisten) palveluista, on luovuttu.** Tämä olisi johtanut joko siihen, että yksityisiä palveluja ei käytännössä hankita hyvinvointialueilla juuri lainkaan – tai sitten Suomessa olisi ollut todella paljon kallista ylikapasiteettia sote-palvelutuotannossa. Kumpikin ratkaisu olisi ollut taloudellisesti ja toiminnallisesti kestävä.
- Hyvinvointialueiden palvelutarpeen kasvun rajoittaminen alueiden rahoituksessa on tärkeä keino tuottavuuden parantamiseen. Tosiasia on kuitenkin se, että nykyinen lakiesitys antaa hyvinvointialueille vain rajatusti keinoja ja aitoja mahdollisuuksia pyrkiä kustannustehokkaisiin ja vaikuttaviin palveluihin. **Jos rahoitus on riittämätön ja toiminnan tehostamisen mahdollisuudet vähäiset, niin se johtaa merkittävään menojen leikkaustarpeeseen ja käytännössä palvelujen keskittämiseen.** Sosiaali- ja terveystieteiden sekä pelastustoimen palvelujen saavutettavuus kaupunkien ulkopuolella tulee tällä rahoitusmallilla yhdistettynä hyvinvointialueita koskevaan muuhun lainsäädäntöön heikkenemään huomattavasti.

Toisaalta, mikäli hyvinvointialueet eivät onnistu saavuttamaan kustannustehokkuustavoitteita ja niiden rahoitusta joudutaan kasvattamaan, tulee se vaikuttamaan negatiivisesti kuntatalouteen, kun julkinen rahoitus tulee käytännössä yhdestä kukkarosta.

Tältä osin **edellinen sote-uudistus tarjosi huomattavasti enemmän mahdollisuuksia uudenlaiseen ja innovatiivisempaan palvelutuotantoon – tehokkuuden parantamiseen.** Yksityisen sektorin voimakkaampi hyödyntäminen palvelutuotannossa ja aidon monituotajamallin luominen on sote-kustannusten hallussa pitämisen ehto jatkossa soten hallintomallista riippumatta ja sitä ei hyvinvointialuemallilla saa tukahduttaa.

- Henkilösiirtojen kohdalla valmistelussa on aivan liian vähälle huomiolle jäänyt niiden kustannusvaikutus hyvinvointialueiden talouteen. Kun liikkeenluovutuksilla hyvinvointialueille on siirtymässä noin 173 000 henkilöä yli 300 eri työnantajalta, **niin kyseisen liikkeenluovutuksen jälkeen seuraa mittava palkkojen harmonisointivaade,** jonka kustannusvaikutus työvoimavaltaisella sote-alalla on mittava. **Tähän tulee rahoituksessa varautua** tai säästötarve heti toiminnan alkuvaiheessa kasvaa.

Liite

Hankasalmen kunnan lausunto sote- ja maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamisesta (Hankasalmen kunnanhallitus 21.9.2020)

Lausunnon laatija ja lisätietojen antaja:

Matti Mäkinen, kunnanjohtaja (p. 040 5052198 / sposti: matti.makinen@hankasalmi.fi)