HÄMEENLINNAN KAUPUNKI

Jukka Lindberg
jukka.lindberg@hameenlinna.fi
puh. 040 5950631
Hämeenlinnan kaupunki
Sosiaali- ja tervsytoimi
Hallituskatu 17 A 10
13100 Hämeenlinna

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto
Kaisa Iso-Sipilä
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Asia: Eduskunnan kunta- ja terveysjaoston lausuntopyyntö HE 146/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi.

Teema: Asiakasmaksulain uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt Hämeenlinann kaupungilta kirjallista lausuntoa asiakasmaksulain vaikutuksista kuntatalouteen. Asia liittyy HE 146/2020 Hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi.

Johdanto

Kuten valtion 2021 talousarvioesityksen yleisperusteluissa todetaan, niin Suomen julkinen talous on vahvasti alijäämäinen; talousarvioesityksen alijäämä on 18 Mrd euroa eli 7,7% BKT:sta, lähivuosien talous pysyy alijäämäisenä ja julkinen velka nousee noin 73% BKT:sta.

Kunnat ovat tärkeä osa julkista taloutta. Hämeenlinnan talouden tunnusluvut ovat synkät. Pitkän tähtäimen talouskuvassa keskeistä on ollut valtionosuuksien merkityksen väheneminen kunten taloudessa, kustannusten kasvun kiihtyminen nopeammaksi kuin tulojen kasvu. Valtionosuuden leikkaukset, veroperustemuutokset ja kustannusten kasvun suuruus suhteessa tulojen kasvuun ovat johtaneet kunnallisveron korotuksiin ja tuleviin korotuspaineisiin sekä velkaantumisen kasvuun ja rahoitusaseman heikkenemiseen. Koronaviruspandemia on tahollaan samanaikaisesti sekä lisännyt kuntien menoja että vähentänyt kuntien tuloja. Hämeenlinnan kaupungin talousarviossa vuodelle 2020 oletettiin kaupungin

verotulojen muodostuvan alla olevan taulukon erotuksen verran suuremmaksi vuosille 2021-2023 kuin miltä verotuloennusteet tällä hetkellä näyttävät. Luvut kuvaavat koronapandemian merkittäviä vaikutuksia Hämeenlinnan talouteen. Vuosien 2020-2021 osalta luvut sisältävät valtion koronatuen yhteisöveron jako-osuuden tilapäisen korotuksen osalta.

	2020**	2021**	2022**	2023**
TA-kirja 2020	**301 500**	**310 300**	**319 400**	**325 500**
Erotus (11/2019 vs. 10/2020)	**-5 427**	**-8 221**	**-14 564**	**-15 446**

Kaupungin verotulot ja valtionosuudet ovat polkeneet paikallaan jo ueamman vuoden ajana. Alla olevassa tulukossa on esitetty tietoja kaupungin keskeisistä talousluvuista.

TULOKEHITYSTILASTO Kasvu ed. vuodesta	OSUUS KOKO MAA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Koko maa		3,10 %	4,40 %	4,80 %	2,50 %	2,10 %	1,70 %	1,80 %	1,80 %	3,10 %	3,10 %
Kanta-Häme		3,00 %	4,50 %	5,10 %	2,50 %	2,00 %	0,50 %	1,10 %	0,90 %	1,90 %	2,20 %
Hämeenlinna		3,20 %	4,50 %	5,50 %	3,00 %	2,20 %	0,70 %	1,00 %	1,30 %	1,90 %	2,80 %
-palkat	66 %	2,40 %	4,90 %	4,90 %	1,50 %	0,90 %	-0,80 %	0,80 %	1,20 %	2,50 %	3,20 %
-eläkkeet	24 %	3,70 %	4,70 %	7,70 %	5,10 %	3,50 %	3,10 %	2,30 %	3,00 %	2,10 %	3,40 %
-työttömyysmaksut	10 %	18,10 %	-6,20 %	9,50 %	19,60 %	14,60 %	9,70 %	-2,60 %	-8,10 %	-9,70 %	-10,10 %
-etuudet		2,80 %	3,20 %	-3,30 %	2,70 %	6,70 %	1,00 %	-2,60 %	-3,10 %	-3,40 %	0,10 %
-työttömyys%		10,70 %	9,70 %	8,70 %	10,40 %	11,60 %	12,00 %	11,90 %	10,60 %	9,60 %	9,10 %
-asukasluku	66 647	66 829	67 270	67 497	67 806	67 976	68 011	67 850	67 662	67 532	67 633
-asukasluvun lisäys		182	441	227	309	170	35	-161	-188	-130	101
-vero%		19,00 %	19,00 %	19,50 %	19,50 %	20,25 %	20,50 %	20,50 %	20,75 %	20,75 %	20,75 %
koko maa		18,97 %	19,16 %	19,24 %	19,38 %	19,74 %	19,83 %	19,86 %	19,90 %	19,86 %	19,88 %
-efektiivinen vero%		14,35 %	14,32 %	14,55 %	14,70 %	15,28 %	15,38 %	15,22 %	14,95 %	14,93 %	14,95 %
koko maa		14,48 %	14,57 %	14,49 %	14,71 %	14,93 %	14,94 %	14,80 %	14,35 %	14,28 %	14,29 %
-verotulot M€		220,7	225,4	237,4	254,3	268,7	278,1	274,9	281,1	281,2	283,4
-valtionosuus M€		87,3	91,8	97,2	92,5	91,6	87,3	91,4	90,8	91,2	91,0

Keskeinen kysymys kuntatalouden näkökulmasta on se, kompensoivatko valtion talousarviossa kuntien tukemiseen varatut erät kuntien pysyvän - uudistuksista johtuvan - menokasvun sekä Koronapandemiasta johtuvat erityiset menot ja/tai hiipuvat tulot? Esimerkiksi oppivelvollisuuden laajentamiseen ja maksuttomaan toisen asteen koulutukseen on varattu vuodelle 2021 22M euron valtionosuuden lisäys. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnonalan kasvava talousarviokehys kohdistuu pääosin Koronapandemian vaikutuksiin ja sosiaalituravetuuksien kasvuun. Hoivahenkilöstön sitovaan vähimmäismitoitukseen ehdotetaan talousarvioesityksessä lisäystä 53 milj.

euroa ja asiakasmaksulain uudistamiseen 17,9 milj. euroa, jonka pohjalla on arvio asiakasmaksulain aiheuttamasta kuntien tulojen alenemasta. Talousarviokirjan mukaan (s. Y75):

> ”…asiakasmaksulain muutos alentaa kuntien maksutuloja, mutta alenema kompensoidaan lisäämällä valtionosuutta vastaavalla määrällä”.

Kuntien kannalta on erittäin keskeistä onko lain taloudellisista vaikutuksista tehty arvio tavoittanut lakiesityksen todelliset kuntien tuloja vähentävät vaikutukset? Hämeenlinnan kaupungin osuus vuoden 2021 kuntien valtionosuuden korotuksesta on noin 210 000 euroa.

Asiakasmaksulain uudistus

Asiakasmaksulain uudistuksella (HE 129/2020) palvelujen maksuttomuutta laajennetaan ja maksuja kohtuullistetaan. Hoitajavastaanotot perusterveydenhuollossa muuttuvat kokonaan maksuttomiksi. Lisäksi maksukattoa laajennetaan koskemaan suun terveydenhuoltoa, terapiaa, tilapäisestä kotisairaanhoitoa ja tilapäistä kotisairaalahoitoa sekä tiettyjä etäpalveluita. Lisäksi lakiesityksessä tarkennetaan maksujen perimättä jättämistä.

Lain taustatöiden yleisessä osiossa todetaan, että asiakasmaksulain uudistukselle on osoitettu rahoitusta vuositasolla 45 M euroa, joissa suurimmat tulomenetysarviot johtuvat hoitajavastaanoton maksuttomuudesta (–14,1 M euroa), poliklinikan antaman tutkimuksen ja hoidon maksuttomuudesta alaikäisille (–22,4 M euroa), maksukaton laajentamisesta suun terveydenhuoltoon (–9,9 M€). Muut vaikutukset olivat vähäisiä ja muun muassa käyttämättä tai peruuttamatta jätetyistä ajoista arvioitiin kansallisesti +5 M euron tulonlisäykset. Merkittävää tässä kohdassa on kuitenkin se, että arvioita lain taloudellisista vaikutuksista pidetään myös asiakasmaksulain taustatöissä merkittävän epävarmoina erityisesti kotihoidossa ja ympärivuorokautisessa asumisessa, joiden osalta uudistus arvioidaan lähes kustannusneutraaliksi kansallisella tasolla. Lisäksi esimerkiksi arviota suun

terveydenhuollon maksukaton aiheuttamasta vain ”vähäisestä siirtymästä” julkisen suun terveydenhuollon piiriin voidaan pitää hyvinkin epävarmana. Annetussa arviossa asiakasmaksukertymän ennustetaan pienenevän noin 95% kuntia. Suurin simuloitu maksukertymän pienentyminen on asukaskohtaisesti tarkasteltuna 27 euroa, jota voidaan pitää jo merkittävänä.

Asiakasmaksulain muuttamisen arvio Hämeenlinnan maksutuloihin

Hämeenlinnassa on tehty arvio asiakasmaksulain vaikutuksista vuoden 2021 ja suunnitelmavuosien talousarvioon sillä oletuksella, että asiakasmaksulaki astuu voimaan 1.7.2021. Tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 2021 efektiivinen vaikutus on talousarviovuoden 2021 puolen vuoden tuloalenema ja suunnitteluvuosille 2022 – 2024 vaikutus on täysimääräinen.

korjattu 26.10.2020				
Asiakasmaksulain muutokset talousarvioon				
	2021	**2022**	**2023**	**2024**
TERVEYSPALVELUT				
Avosairaanhoito/sairaanhoitajat	-130 900	-261 900	-261 900	-261 900
Avosairaanhoito/fysioterapia	-20 300	-40 600	-40 600	-40 600
Suun terveydenhuolto	-110 000	-220 000	-220 000	-220 000
Yhteensä Terveyspalvelut	**-261 200**	**-522 500**	**-522 500**	**-522 500**
IKÄIHMISTEN PALVELUT				
Muut kotihoitomaksut/kotihoito	-200 000	-400 000	-400 000	-400 000
maksukatto		-200 000	-200 000	-200 000
Muut kotihoitomaksut/tehostettu palv.as.	-150 000	-300 000	-300 000	-300 000
Muut sosiaalitoimen maksut/tehostettu palv.as.	-100 000	-200 000	-200 000	-200 000
Yhteensä Ikäihmisten palvelut	**-450 000**	**-1 100 000**	**-1 100 000**	**-1 100 000**
KAIKKI SOTE YHTEENSÄ	**-711 200**	**-1 622 500**	**-1 622 500**	**-1 622 500**

Kuten taulukosta käy ilmi, on asiakasmaksulain vaikutus Hämeenlinnan tulokertymässä merkittävä. Asukaskohtainen arvioitu maksukertymän lasku on noin 23 euroa/asukas. Erityisen merkittävä on ikäihmisten palveluihin kohdistuva tulomenetys, joka oli kansallisesti arvioitu asiakasmaksulain taustatöissä vähäiseksi.

Arviomme mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla tulot laskevat vuositasolla yli 1,6M€. Kyseessä on merkittävä tulojen alenema, kuten Hämeenlinnan sosiaali- ja terveystoimen asiakasmaksutulojen kehitys osoittaa:

Asiakasmaksut (Hämeenlinna)	2016	17 688 759	
	2017	17 783 582	
	2018	18 001 962	
	2019	18 149 963	
	2020	18 488 400	TA
	2021	17 117 200	TA

Arvioitu asiikasmaksujen alenema on vajaan 10% luokkaa kokonaiskertymästä. Tulomenetyksen kokoluokkaa kuvaa se, että vuositasolla tulisi vähentää vajaat 40 henkilötyövuotta sosiaali- ja terveyspalveluista, jotta asiakasmaksualenemat voitaisiin kompensoida toiminnan menoleikkauksin.

Hämeenlinnan lausunto kunta- ja terveysjaostolle:

On selvää, että HE 129/2020 tavoitellaan yhteiskuntapoliittisesti merkittävää uudistusta poistamalla taloudellisista syistä johtuvia hoidon esteitä, lisäämällä kansalaisten tasa-arvoa ja lisäämällä kansallisesti yhdenmukaista maksusääntelyä. Vallitsevassa julkisen talouden tilanteeessa - erityisesti kuntatalouden ajankohtaisessa ahdingossa - on erityisen tärkeää, että hallituksen ohjelmaa toteuttavien lakiesitysten taloudelliset vaikutukset on arvioitu realistisesti, kattavasti ja oikein.

Edellä mainittuun lausuntotekstiin viitaten on ilmeistä, että Hämeenlinnan arviot asiakasmaksulain muutoksen vaikutuksista poikkeavat merkittävästi HE 129/2020 taustatöissä annetuista arvioista lakiesityksen taloudellisista vaikutuksista kunnille. Aikaisemman sote-uudistuksen valmistelussa kävimme läpi asiakasmaksuperiaatteet kaikissa Kanta-Hämeen 11 kunnassa ja totesimme niiden olevan maakunnassa varsin yhteneväiset. Näin ollen myös HE 146/2020 mukaisen valtion talousarvioesityksen sisältämä kirjaus asiakasmaksulain aleneman kompensoimiseksi lisäämällä vastaavasti valtionosuutta ei vaikuta Hämeenlinnan – tai koko Kanta-Hämeen -

näkökulmasta uskottavalta. Hämeenlinnan nettomenetys asikakasmaksulaista on vuoden 2021 osalta noin 0,5 milj. euroa. Vuositasolla nettomenetys kasvaa arviolta noin 1,1 milj. euroon.

Hallituksen esityksen arviot poikkeavat Hämeenlinnassa tehdyistä laskelmista erityisesti ikäihmisten palveluissa niin merkittävästi, että se antaa aihetta kyseenalaistaa lakiesityksen taustalaskelmien ja –arvioiden oikeellisuuden. On epätodennäköistä, että kuntien välisissä maksuperusteissa on näin suuria eroja tai että asiakasmaksuja enemmän saavien kuntien (5%) maksulisäykset kompensoisivat kansallisesti asiakasmaksujaan menettävien kuntien osuutta näin merkittävästi. Myös lakiesityksen taustatöissä todetaan taloudellisten laskelmien epävarmuus, jota Hämeenlinnan laskelma ja Kanta-Hämeen tilannekuva vahvistavat. Erityistä huomiota lain taustatöissä kiinnittää se, että siirtyminen nettotulopohjaisiin asiakasmaksuihin sekä henkilön varallisuuden vaikutukset asiakasmaksuihin on jäänyt lähes kokonaan lain taustatöissä käsittelemättä. Joka tapauksessa näin merkittävä lakiesitys pitää perustua tarkkoihin laskelmiin taloudellisista vaikutuksista. Nyt riski laskelmien virheellisyydestä on ilmeinen.

Myös Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteissaan. Myös tähän viitaten HE 146/2020 valtion 2021 talousarvioksi perustuen HE 129/2020 arvioihin asiakasmaksulain taloudellisiin vaikutuksiin ei vaikuta uskottavalta.

Rahoitusperiaatteen mukaan kunnille määriteltävät lakisääteiset tehtävät eivät saa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi niiden mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Kuntien tehtävistä säädettäessä on siksi huolehdittava myös siitä, että kunnilla on riittävät ja oikeasuhtaiset taloudelliset edellytykset suoriutua niistä. Rahoitusperiaate sisältyy perustuslaissa suojattuun kunnalliseen itsehallintoon. Se perustuu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, jonka mukaan kuntien voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Kunnilla on tämän vuoksi oikeus, kansallisen

talouspolitiikan rajoissa, riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne saavat päättää itsenäisesti.

Rahoitusperiaate ei Hämeenlinnan osalta toteudu lähimainkaan asiakasmaksulakiuudistuksen kuntakompensaatioiden toteutuessa esitetyllä tavalla.

Hämeenlinnan kaupunki on monella mittarilla keskimääräinen keskisuurten kaupunkien joukossa. Hämeenlinnan väestömäärä edustaa reilua 1% koko maan väestöstä. Mikäli Hämeenlinna olisi keskimääräinen myös keräämiensä asiakasmaksujen tasossa, edellyttäisivät Hämeenlinnan asiakasmaksumenetykset noin 133 miljoonan euron lisäystä valtionosuuksiin, jotta asiakasmaksulain muutos olisi Hämeenlinnalle (laskentaperusteena 1,2% väestöosuus) kustannusneutraali. Lain taustatöissä asiakasmaksulain lisäystarpeeksi valtionosuuksiin on arvioitu 45 M€. Se on siis vain noin yksi kolmasosa Hämeenlinnan asiakasmaksuvähenemän osoittamasta laskelmasta.

Hämeenlinnan näkökulmasta on siis ilmeistä, että HE 129/2020 sisältämät taloudelliset laskelmat olisi syytä tarkastaa ja arvioida sen jälkeen joko lakiesityksen muuttamista tai sen talousvaikutuksien kompensoimista täysimääräisesti kunnille. Historiassa on valitettavia esimerkkejä puutteellisesti tehdyistä lainsäädännön taloudellisista vaikutusarvioista, joiden ei toivoisi tässä taloustilanteessa toistuvan.

Palvelujen rahoituksen turvaamiseksi on myös syytä kyseenalaistaa kaikkien kansalaisten – myös maksukykyisten - maksuvastuun vähentämistä keskellä julkisen talouden kriisiä nyt asiakasmaksulaissa valituilla tavoilla. Jos siihen kuitenkin poliittisesti päädytään, on menojen täysimääräinen kompensaatio kunnille ehdottoman välttämätöntä.

Hämeenlinnassa 27.10.2020

Jukka Lindberg
Sosiaali- ja terveysjohtaja
Hämeenlinnan kaupunki