

Keski-Suomen sairaanhoitopiiri

30.3.2022

Alijäämän kattaminen peruspääomasta

Keski-Suomen sairaanhoitopiiri suunnittelee alijäämän kattamista peruspääomaa alentamalla osana alijäämän kattamisen kokonaissuunnitelmaa. Katettavaa kumulatiivista alijäämää vuoden 2021 lopussa on yhteensä 41 miljoonaa euroa.

1.7.2021 voimaan tullut hyvinvointialuelainsäädäntö asetti uuden aikataulun kuntayhtymien alijäämien kattamiselle, johon ei ole sairaanhoitopiirin tai sen jäsenkuntien suunnitelmissa varauduttu. Aikataulun muutos aiheuttaa merkittäviä sopeutustarpeita sairaanhoitopiirin toimintaan ja palveluihin tai kuntien maksuosuuksien kasvun ja uudistuksen rahoitusmallista johtuen paineita kuntatalouteen myös tuleville vuosille. Tämä ei ole uudistuksen tavoitteena. Kielteisten vaikutusten minimoimiseksi sairaanhoitopiiri valmistelee kokonaissuunnitelmaa alijäämien kattamiseksi. Alijäämän kattamisen keinot on tarkoitus suunnitella siten, että ne vaurioittavat mahdollisimman vähän sairaanhoitopiirin tai sen jäsenkuntien toimintaa ja taloutta. Suunnitelma sisältää useampia erillisiä alijäämän kattamisen toimenpiteitä, joista alijäämän kattaminen peruspääomaa alentamalla on yksi osa.

Peruspääoman vähimmäismäärästä ei ole kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjetta. Sitovaa ohjetta peruspääoman muodostamisesta tai määrästä ei annettu myöskään silloin, kun kunnat 1990-luvulla siirtyivät noudattamaan kirjanpitolakia.

Hyvinvointialueen peruspääomalle ei voida asettaa perustellusti minimimäärää. Peruspääoman alentamisella ei ole siten hyvinvointialueen tai valtion taloutta heikentävää vaikutusta.

Peruspääoman alentamista on käsitelty mm. seuraavissa kirjanpidon ohjeissa:

- Kuntaliiton soveltamisohje kuntalain talouden tasapainottamista koskevasta säätelystä 24.11.2016
- Kuntaliiton Kunnan ja kuntayhtymän talousarviota ja -suunnitelmaa koskeva suositus (2011)
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje taseen laatimisesta (2016)
- Yleisohjeessa viitataan hallituksen esityksen 8/2006 perusteluihin ja kuntajaoston lausuntoon 2006/77
- Hallituksen esityksen 8/2006 perustelut

Perusteet peruspääoman alentamiselle

Kuntaliiton soveltamisohjeen (24.11.2016) mukaan alijäämää voidaan kattaa peruspääomasta määrätyin edellytyksin.

Ohjeen mukaan yksi peruste peruspääoman alentamiselle voi syntyä silloin, jos korvausinvestointien keskimääräinen taso jää pysyvästi suunnitelmapoistoja olennaisesti alhaisemmaksi. Tällainen tilanne voi muodostua ohjeen mukaan silloin, kun kunta on lähimenneisyydessä toteuttanut suuria investointihankkeita ja toisaalta laajennus- tai uusinvestointihankkeita ei ole näköpiirissä lähitulevaisuudessa.

Keski-Suomen sairaanhoitopiirin vuoden 2022 hyväksytyin investointisuunnitelman mukaiset investoinnit ja lähivuosille 2023-2025 suunnitellut investoinnit ovat tasoltaan keskimäärin 6 M€. Poistojen taso on keskimäärin yli 30 M€ vuosittain. Korvausinvestointien taso poistoihin nähden on siis huomattavan alhainen. Keskimääräisten poistojen ja keskimääräisten korvausinvestointien erotus vuosina 2023-2025 on

noin 24 m€. Sairaanhoitopiiri on investoinut viime vuosina merkittävästi uuteen sairaala Novaan, joka valmistui vuonna 2021. Lähitulevaisuudessa ei ole näköpiirissä laajoja investointihankkeita.

Ohjeen mukaan poistoista johtuvan alijäämän kattaminen peruspääomasta voi tulla kyseeseen myös silloin, kun kunta on supistamassa palvelutuotantoaan, esimerkiksi toimintojen ulkoistamisen johdosta tai muuttotappiosta johtuvan palvelutarpeen supistumisen vuoksi. Kun poistoja vastaavaa korvausinvestointien tulorahoitustarvetta ei ole, ei tilikauden tuloksen alijäämäisyys välttämättä merkitse kunnan maksuvalmiuden kiristymistä. Näin ollen kunnan peruspääomaa voitaisiin käyttää alijäämän kattamiseen määrällä, joka vastaa keskimääräisten poistojen ja korvausinvestointien erotusta suunnittelukaudella.

Sairaanhoitopiirin toiminta on päättymässä vuoden 2022 lopussa. 1.1.2023 alkaen sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä vastaa Keski-Suomen hyvinvointialue. Samalla muuttuu palvelujen rahoitusmalli. Hyvinvointialue saa jatkossa rahoituksen valtiolta laskennallisen rahoitusmallin perusteella. Hyvinvointialueen tulevassa rahoitusmallissa poistojen taso ei määritä saatavan tulorahoituksen tasoa eikä toisaalta sairaanhoitopiiristä siirtyvällä peruspääomalla ole merkitystä hyvinvointialueen maksuvalmiuteen.

Peruspääoman muutoksella ei ole vaikutusta myöskään sairaanhoitopiirin maksuvalmiuteen. Sairaanhoitopiirillä on hyväksytyn taloussuunnitelman mukaan ollut suunnitelma alijäämien kattamisesta vuoden 2024 loppuun mennessä (kuntalain mukainen aikataulu). Hyvinvointialueudistuksen myötä 1.7.2021 voimaan tulleen lainsäädännön mukaan sairaanhoitopiirin alijäämien kattamisen aikataulu muuttui. Alijäämä tulee olla katettuna vuoden 2024 lopun sijaan vuoden 2022 lopussa. Tästä syystä voimassa olevasta taloussuunnitelmasta poiketen vuoden 2022 tulos suunnitellaan tasapainoiseksi. Alijäämät ovat kertyneet kuitenkin vuoden 2021 loppuun mennessä. Vaikka peruspääomaa alennettaisiin, ei peruspääoman muutoksella käytännössä enää ole vaikutusta sairaanhoitopiirin vuosien 2021 tai 2022 maksuvalmiuteen.

Pitkäaikaisen pääomarahoituksen ja pysyvien vastaavien välinen suhde

Kuntaliiton soveltamisohjeen mukaan edellytys peruspääoman vähentämiselle on, että pitkäaikaisen pääomarahoituksen määrä taseessa ylittää pysyviin vastaaviin sitoutuneen pääoman määrän. Kuntaliiton kunnan ja kuntayhtymän talousarviota ja -suunnitelmaa koskevan suosituksen (2011) mukaan peruspääoman alentaminen voi tulla kyseeseen, jos peruspääoman ja arvonkorotusrahaston yhteismäärä on suurempi kuin 2/3 pysyvien vastaavien määrästä. Tämä ehto ei sairaanhoitopiirin osalta toteutuisi.

Vaatimus pitkäaikaisen pääomarahoituksen määrän suhteesta pysyvien vastaavien määrään peruspääoman alentamisen yhteydessä ei näytä enää kattavasti pätevän. 1.7.2021 voimaan tulleen hyvinvointialuelainsäädännön mukaan (voimaanpanolain 42 §) kunnissa siirtyvä omaisuus ja kuntayhtymien peruspääomaosuudet käsiteltäisiin kunnan kirjanpidossa peruspääomaa alentamalla: *”Edellä 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenosuuksien ja 23 §:ssä tarkoitetun irtaimen omaisuuden siirto hyvinvointialueisiin kirjataan kunnan kirjanpidossa peruspääomaa vastaan, jollei kunta toisin päättä. Hyvinvointialueelle siirtyvä lomapalkkavelka kirjataan peruspääomaan.”* Tässä yhteydessä ei lainsäädännön mukaan kuitenkaan tarkastella peruspääoman ja kunnan pysyvien vastaavien välistä suhdetta. Kuntaliiton soveltamisohjeen mukaista vaatimusta pääomarahoituksen määrän suhteesta pysyvien vastaavien määrään ei siis noudateta tai edes tarkastella.

Näin ollen tulkitsemme, että ohjeen mukainen edellytys pitkäaikaisen pääomarahoituksen määrän ja pysyvien vastaavien suhteesta ei ole enää relevantti tässä muuttuneessa tilanteessa. Edelleen tulkitsemme, että pitkäaikaisen pääomarahoituksen määrän ja pysyvien vastaavien suhteen toteutumista ei voida pitää edellytyksenä peruspääoman alentamiselle, sillä 1.7.2021 voimaan tulleen, hyvinvointialueudistuksen voimaanpanolain 42 § mukaisessa kirjanpitokäsittelyssä sitä ei huomioida millään tavalla.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto 22.3.2022

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on 22.3.2022 antanut lausunnon (lausunto 127) kuntayhtymän alijäämän kattamisesta peruspääomaa alentamalla. Lausuntoa on pyytänyt Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri.

Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri on perustellut peruspääoman alentamista sillä, että sairaanhoitopiirin toiminta ja pääomarahoituksen tarve on supistunut Mehiläisen kanssa tehdyn ulkoistussopimuksen myötä. Sen lisäksi toiminta loppuu vuoden 2022 lopussa.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on lausunut: ”Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansäilyttämisestä annetun lain 20 §:n mukainen kuntayhtymän siirtyminen hyvinvointialueelle ei ole kuntalain 110 §:n perustelujen tai kuntajaoston lausunnon 121/2019 tarkoittama tilanne, jossa kuntayhtymän palvelutoiminta supistuu pysyvästi ja tämän vuoksi pitkäaikaisen rahoituksen tarve vähenee. Lausuntopyyntöä kuvatussa tilanteessa peruspääomaa ei ole mahdollista alentaa kirjanpidon toimenpiteenä tase-erien välisenä siirtona kuntayhtymän alijäämän kattamiseksi.”

Länsi-Pohja on perustellut peruspääoman alentamista eri perusteella kuin Keski-Suomen sairaanhoitopiirissä on suunniteltu. Kuntajaosto ottaa lausunnossaan kantaa nimenomaisesti siihen, että toiminnan siirtyminen hyvinvointialueelle ei ole sellainen tilanne, jossa kuntayhtymän palvelutoiminta supistuu ja pitkäaikaisen rahoituksen tarve vähenee eikä kuvatussa tilanteessa peruspääomaa ole mahdollista alentaa alijäämän kattamiseksi. Tulkitsemme lausuntoa siten, että sen johtopäätös ei koske Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilannetta, sillä emme ole esittäneet peruspääoman alentamista tästä syystä.

Kuntajaoston lausunnon perusteluissa kuvataan lisäksi näin: ”Kuntayhtymän alijäämien kattamista koskevan voimaansäilyttämislain säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että kuntien järjestämisvastuun aikana syntyneet kuntayhtymän menot jäävät kuntien rahoitettaviksi. Peruspääoman alentaminen alijäämien kattamiseksi merkitsisi sitä, että kunnat eivät vastaisi niiden järjestämisvastuun aikana syntyneistä kuntayhtymän menoista, vaan alijäämien määrä vähentäisi hyvinvointialueelle siirtyvää nettovarallisuutta.”

Keski-Suomen sairaanhoitopiirissä yksi merkittävä tekijä alijäämän syntyyn on ollut vuonna 2021 valmistuneen investoinnin, sairaala Novan käyttöönotto. Sairaala Novan käyttöönoton myötä pääomakustannukset realisoituvat jo vuosina 2021 ja 2022 (poistot, rahoituskulut), mutta uusien toimintaprosessien hyödyt realisoituvat osin vasta ajan kanssa. Vuoden 2021 menoissa on ollut myös kertaluonteisia, Novan käyttöönottoon ja toiminnan käynnistämiseen liittyviä menoja.

Sairaala Novan käyttöönottovuosille oli alun perin laadittu sairaanhoitopiirin ja sen jäsenkuntien kanssa yhteistyössä useamman vuoden talouden tasapainotusohjelma, jonka tarkoitus oli nimenomaan tasata sairaala Novan käyttöönottovaiheeseen liittyvien kustannusten vaikutusta useamman vuoden aikana. Sairaanhoitopiirin talousarviot laadittiin suunnitelmallisesti siten, että sairaala Novan ensimmäisinä toimintavuosina tulos on alijäämäinen ja kertyneet alijäämät katetaan vuosina 2023-2024 tehtävillä ylijäämillä kun uusien toimintaprosessien hyödyt alkavat tuottaa tulosta. Aikataulu muuttui uuden hyvinvointialuelainsäädännön vuoksi. Uuden aikataulun vuoksi käy niin, että kunnille kohdentuvat kyllä sairaala Novan vuosien 2021 ja 2022 pääomakulut ja Novan käyttöönoton ja toiminnan käynnistymisen kertaluonteiset menot, mutta hyödyt toteutuvat pääasiassa hyvinvointialueelle. Tilanne on siis päinvastainen kuin kuntajaoston lausunnossa kuvattu tilanne – hyvinvointialue ei maksa kaikista niistä menoista, joita vastaavat hyödyt sille realisoituvat. Tätä sairaanhoitopiirin jäsenkunnat ovat myös osaltaan kritisoineet alijäämän kattamiseen liittyen.

Tästä syystä tulkitsemme, että Keski-Suomen tilanteessa lausunnon perusteluissa esitetty periaate siitä, että menon tulisi kohdistua oikealle maksajalle ei muodostuisi ongelmaksi Keski-Suomen tilanteessa eikä

peruspääoman alentaminen perusteettomasti heikentäisi hyvinvointialueen tilannetta. Lisäksi alijäämän kattamissuunnitelman mukaisesti osa kertyneistä alijäämistä (17 miljoonaa euroa) katettaisiin kuntien maksamana.

Johtopäätös

Keski-Suomen sairaanhoitopiiri tulkitsee, että edellä esitetyn perustein alijäämän kattaminen peruspääomaa alentamalla on tässä muuttuneessa tilanteessa mahdollista kirjanpito-ohjeet ja 1.7.2021 voimaan tullut lainsäädäntö huomioiden.

Peruspääomaa esitetään alennettavaksi 24 miljoonalla eurolla, joka vastaa keskimääräisten poistojen ja keskimääräisten, alentuneiden korvausinvestointien erotusta lähivuosina.

Peruspääoman alentaminen tehtäisiin vuonna 2022 ja kirjattaisiin vuonna 2022 edellisten tilikausien alijäämän vähennyksenä. Peruspääoman alentaminen vaatii sairaanhoitopiirin perussopimuksen mukaisesti sairaanhoitopiirin valtuuston päätöksen.