

Lausuntopyyntö

12.05.2023

VN/13605/2023 ja

VN/13604/2023

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

Johdanto

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoanne 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 koskeissa 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 tarkoitetulla 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.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse.

Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löydät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Palvelun käyttöönoton tukea voi pyytää osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi.

Lausuntoja voivat antaa muutkin kuin jakelussa mainitut. HUOM! Kaikki annetut lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä.

Aikataulu

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään keskiviikkona 31.5.2023 klo 16.15.
Valtioneuvoston asetukset on tarkoitus antaa kesäkuussa 2023.

Valmistelijat

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää, puh. 02955 30266, eeva.maenpaa(at)gov.fi
Erityisasiantuntija Minnamaria Korhonen, puh. 0295 530 586, minnamaria.korhonen(at)gov.fi

Lausuntopyynnön teknisiin kysymyksiin lisätietoja antaa:
Säädösvalmistelusihteeri Aija Karlsson
Puhelin 02955 30324
s-posti: aija.karlsson(at)gov.fi

Linkit

<https://vm.fi/-/kuntia-ja-hyvinvointialueita-kuullaan-rahoituksen-siirtolaskelmien-oikaisusta> -
Tiedote 10.5.2023

Liitteet:

[VN asetus vos siirtolaskelma_12.5.2023_luonnos.pdf](#) - Kunnan peruspalvelujen
valtionosuusasetuksen 7 §_luonnos 12.5.2023

[VN asetus hyvinvointialueiden rahoitus_12.5.2023_luonnos.pdf](#) - Hyvinvointialueiden
rahoitusasetuksen 5 §_luonnos 12.5.2023

[Perustelumuuisto vos-asetus_12.5.2023.pdf](#) - Perustelumuuisto valtionosuusasetus_luonnos
12.5.2023

[Perustelumuuisto_hva-rahoitusasetus_12.5.2023.pdf](#) - Perustelumuuisto hyvinvointialueiden
rahoitusasetus_luonnos 12.5.2023

Jakelu:

Akaan kaupunki
Alajärven kaupunki
Alavieskan kunta
Alavuden kaupunki
Asikkalan kunta
Askolan kunta
Auran kunta

Kysymykset

1. Yleistä ehdotuksesta ja sen tavoitteista.

2. Huomioon otettavat erät.

Ovatko kunnan peruspalvelujen valtiosuusasetuksen 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

3. Onko mahdollisesti jokin muu merkittävästi laskelmia vääristävä erä?

4. Vaikutuksen merkittävyyden arviointi.

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. Onko oikaisun kynnyks mielestänne oikea?

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

6. Muita huomioita.

Pitkäniemi Jani
Valtiovarainministeriö

Mäenpää Eeva
Valtiovarainministeriö

Valtioneuvoston asetus

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen 7 §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen (1393/2022) 7 § seuraavasti:

7 §

Siirtolaskelmien tarkistaminen

Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia.

Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi laskelmissa voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon seuraavat tiedot, jos kyseinen kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta:

- 1) *kunnan kuluiksi kirjaamat takautuvat pelastustoimen varallaolokorvaukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia;*
- 2) *kunnan kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien takautuvat alijäämät sekä takautuvat ylijäämät siten, että huomioon otettava osuus vastaa yhden vuoden kustannuksia;*
- 3) *siltä osin kuin kunta ei ole kirjannut sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin kuntayhtymien vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi, osuus alijäämästä jäsenkunnan kustannuksena kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan;*
- 4) *sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien ylijäämän palautus sekä alijäämän kattaminen vuosilta 2021 ja 2022 jäsenkuntien tuottona, kuluna tai kulujen oikaisuna siten, että palautus jaetaan kuntien kesken perussopimuksessa sovitulla tavalla ja että palautuksesta huomioon otettavalla määrällä kustannukset vastaavat yhden vuoden palvelujen järjestämisen kustannuksia;*
- 5) *kunnan kirjaama muiden kuin 2-4 kohdissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaorganisaatioiden ja pelastuslaitosten ylijäämän palautus tai alijäämän kattaminen palvelujen ostona siten, että kustannus vastaa yhden vuoden palvelujen osujen osuutta;*
- 6) *kunnan palveluluokille kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimittajien ja kiinteistöjen luovutusvoitot ja -tappiot sekä osakkeiden ja osuuksien luovutusvoitot siten, että kunnan siirtyvä kustannus tältä osin vastaa yhden vuoden palvelujen järjestämistä vastaavaa nettokustannusta.*

Kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava viimeistään kesäkuun 30 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle riittävä selvitys 1 ja 2 momentissa mainituista tuotoista ja kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu. Valtiovarainministeriö laatii

kuntien ja kuntayhtymien selvityksen yhteydessä antamien tietojen, muun selvityksen sekä muiden talousraportoinnista ja tilinpäätöksistä saatavien tietojen perusteella luonnoksen siirtolaskelmista viimeistään 31.8.2023. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat esittää valtiovarainministeriölle huomioita laskelmaluonnoksesta viimeistään 30.9.2023. Lopullinen siirtolaskelma laaditaan siten, että se on kuntien vuoden 2024 valtionosuutta koskevien päätösten perusteena.

Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, vuoden 2022 tulotietoina kunnallis- ja yhteisöverotulojen osalta käytetään valmistuneen verotuksen mukaisia maksuunpantuja verotuloja.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

...ministeri Etunimi Sukunimi

Nimike Etunimi Sukunimi

Luonnos 12.5.2023/VM/KAO

Valtioneuvoston asetus

hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen 5 §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti
muutetaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen (1392/2022) 5 § seuraavasti:

5 §

Hyvinvointialueiden rahoituksen laskelmien tarkistaminen vuonna 2023

Tarkistettaessa hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 34 §:n 2 momentin mukaisesti hyvinvointialueiden vuoden 2023 koko maan valtion rahoituksen tasoa kuntien vuoden 2022 Valtiokonttorille toimittamien palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen mukaisista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannuksista vähennetään kuntien takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset, noudattaen mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 57 §:n 3 momentissa ja mainitun pykälän 6 momentin nojalla säädetään.

Tarkistettaessa 1 momentissa tarkoitettuja laskelmia voidaan, jos kunnan tilinpäätöstieto muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta, kunnan Valtiokonttorille toimittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa tiedot huomioon siten kuin niistä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa ja mainitun pykälän 6 momentin nojalla.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

...ministeri Etunimi Sukunimi

Nimike Etunimi Sukunimi



12.5.2023

Kunta- ja alueosasto

VALTIONEUVOSTON ASETUS KUNNAN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUDESTA ANNETUN ASETUKSEN 7 §:N MUUTTAMISESTA

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (618/2021, jäljempänä valtionosuuslaki) tuli voimaan 1.1.2023. Lain nojalla on annettu vuoden 2023 alusta voimaan tullut valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1393/2022).

Edellä mainitun asetuksen sääntelyä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvien siirtolaskelmien tarkistamisesta vuonna 2023 (7 §) ehdotetaan täydennettäväksi. Asetuksella annettavassa tarkemmassa sääntelyssä otettaisiin huomioon eräitä siirtolaskelmia mahdollisesti merkittävästi vääristäviä tilanteita, joita on tullut ilmi keväällä 2023 uudistuksen toimeenpanon yhteydessä ja erityisesti liittyen kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen raportointiin.

Valtionosuuslaissa säädetään tehtävien järjestämistä ja rahoituksen siirtämiseen hyvinvointialueille liittyvien muutosrajoittimien laskennasta ja laskennassa käytettävistä tiedoista (30 ja 31 §). Valtionosuuslain 30 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista. Laskelmien tarkistamisesta kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen valmistumisen jälkeen vuonna 2023 säädetään valtionosuuslain 57 §:ssä, jonka 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmien tarkistamisesta vuonna 2023.

Ehdotettu asetuksen sääntely annetaan valtionosuuslain 57 §:n 6 momentin nojalla, ja sillä annetaan tarkempia säännöksiä 57 §:n 3 momentissa tarkoitettua siirtolaskelmien tarkistamisesta.

Lisäksi samalla täydennetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen (1392/2022) sääntelyä siten, että myös hyvinvointialueiden koko maan rahoituksen tarkistamista koskeissa laskelmissa otetaan huomioon vastaavasti rahoituslaskelmia merkittävästi vääristävät tiedot. Erikseen arvioidaan vielä mahdollinen tarve täydentää hyvinvointialuekohtaisia siirtymätasauksia koskevaa sääntelyä

vastaavalla tavalla. Tämä edellyttää rahoituslain muuttamista (35 §), koska siirtymätasausten perusteena olevien laskelmien tarkistamisesta laissa ei ole asetuksenantovaltuutta.

Ehdotettujen asetusmuutosten tarkoituksena on varmistaa rahoituksen siirron toteutuminen voimassa olevassa lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla. Rahoituksen siirtolaskelman tarkoituksena on, että kunnista hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vastaavat laskelman perusteella yhden vuoden palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Rahoituksen siirtolaskelma on voimassa olevan lainsäädännön mukaan tarkistettava vuonna 2023 siten, että tarkistettut laskelmat ovat kuntien valtionosuuden ja hyvinvointialueiden rahoituksen perusteena vuodesta 2024. Tarkistuksen perusteella saatavat tiedot siirtolaskelmasta tarvitaan kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion talousarviovalmistelua varten mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vuonna 2023. Nyt kyseessä olevien, laskelmaa vääristävien erien selvittäminen ja tarkistaminen on siten käytännössä tehtävä kesän 2023 aikana. Kunnilta ja hyvinvointialueilta pyydetty selvitys on tarkoituksenmukaista yhdistää voimassa olevan asetuksen mukaiseen, kesäkuussa toteutettavaan palkkaharmonisaatiokyselyyn, mikä keventäisi hallinnollista taakkaa. Selvityksen määräaika ei ole tarkoituksenmukaista lykätä, koska kunnilta ja hyvinvointialueilta ei voida edellyttää vastaamista heinäkuussa keskellä henkilöstön kesälomakautta.

2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä.

Asetusluonnoksesta järjestettiin 16.5.2023 kuulemistilaisuus kuntien, hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän, Suomen Kuntaliiton, sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Tilastokeskuksen edustajille.

Luonnoksesta on ollut mahdollista lausua kirjallisesti Lausuntopalvelussa ajalla 12.-31.5.2023.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Kunnilta siirtyvät kustannukset vaikuttavat sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2023 lähtien. Tällöin on erittäin tärkeää, että kustannustiedot kuvaavat todellista tilannetta vuosina 2021 ja 2022, joiden perusteella määritellään kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vuositasolla.

Uudistuksen toimeenpanossa kevään 2023 aikana ja erityisesti kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen raportointiin liittyen on tullut esille eräitä uudistuksen rahoituksen siirtoon liittyviä laskelmia mahdollisesti merkittävästi vääristäviä tilanteita. Tämän vuoksi on tarpeen tarkentaa sekä valtionosuuslakiin että hyvinvointialueiden rahoituksesta annettuun lakiin perustuvaa sääntelyä rahoituksen siirrossa huomioon otettavista kustannuksista.

Valtionosuuslain nojalla annettava tarkempi sääntely koskisi erityisesti sitä, minkä tietojen mukaan vuosille 2021 ja 2022 kirjatut kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa rahoituksen siirtolaskelmia vuonna 2023. Merkittävästi kuntakohtaisia laskelmia vääristävät kuntien tilinpäätöstiedot voitaisiin ottaa laskelmissa huomioon kunnan Valtiokonttorille toimittamista tilinpäätöstiedoista poiketen. Suuntaa-antavana euromääränä merkittävyyden arvioinnissa pidettäisiin noin 30 euron pysyvää vaikutusta kunnan valtionosuuteen tai hyvinvointialueen rahoitukseen asukasta kohden laskettuna.

Asetuksessa säädettäisiin niistä tiedoista, jotka valtiovarainministeriö voisi kuntien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi ottaa siirtolaskelmassa huomioon kunnan ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen. Lisäksi säädettäisiin siitä tavasta, miten tieto otetaan tällöin huomioon kuntien kesken oikeudenmukaisella tavalla.

Asetuksessa säädettäisiin myös menettelystä, kuten kuntien ja kuntayhtymien selvityksestä sekä muista valtiovarainministeriön oikaisemisessa käytettävissä olevasta selvityksestä ja tiedoista. Kunnilla ja hyvinvointialueilla olisi vielä mahdollisuus toimittaa erikseen huomioita valtiovarainministeriön tekemästä siirtolaskelmaluonnoksesta asetuksessa säädetyin määräajan kuluessa.

Lopullinen siirtolaskelma on kuntien vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuutta ja hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoitusta koskevien päätösten perusteena.

4 Pääasialliset vaikutukset

Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä on käynyt ilmi, että kuntien erilaiset kirjaustavat voivat mahdollisesti merkittävästi vääristää kunnilta hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia.

Mikäli nyt kyseessä olevan takautuvat tai muut kertaluonteiset erät jäisivät sellaisinaan siirtyviin kustannuksiin, seurauksena on, että koko maan tasolla kunnilta siirretään liikaa tai liian vähän tuloja hyvinvointialueiden rahoitukseen. Näin myös hyvinvointialuekohtaiset siirtymätasaukset sekä kuntakohtaisesti määriteltävät valtionosuuksien muutostasaukset (tulojen ja kustannusten siirron muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus) vääristyisivät.

Takautuvista ja kertaluonteisista eristä aiheutuvat vääristymät voivat yksittäisen kunnan tasolla vaikuttaa merkittävästi joko kunnilta hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia kasvattavasti tai pienentävästi. Kunnan väkilukuun suhteutettuna näiden vääristymien pysyvä vaikutus voi olla useita satoja euroja asukasta kohden. Koska vaikutukset vaihtelevat kuntien välillä, vaikutusta koko maan tasolla ei ole mahdollista esittää ennen nyt ehdotetun selvityksen toteuttamista.

Vaikutukset kuntien valtionosuuksiin aiheutuvat ennen kaikkea valtionosuuslaissa säädettyjen sote-uudistuksen kuntatalousvaikutuksia tasaavien rahoituselementtien eli muutosrajoittimen ja järjestelmämuutoksen tasauksen kautta. Tasauselementit ovat valtionosuudessa pysyviä rahoituseriä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannustiedoilla on suuri vaikutus tasauselementteihin. Merkittävin vaikutus muodostuu muutosrajoittimen kautta. Muutosrajoitin tasaa siirtyvien kustannusten ja tulojen erotusta 60 %:n osuudella. Jos siirtyvät kustannukset ovat siirtyviä tuloja suuremmat, on muutosrajoitin negatiivinen sekä päinvastoin. Muutokset siirtyvissä kustannuksissa vaikuttavat täten suoraan kuntien muutosrajoittimeen ja sitä kautta valtionosuuksiin. Toinen tasauselementti, järjestelmämuutoksen tasaus, huomioi myös kustannustiedon muutoksen. Kustannustietojen muutoksella on vaikutusta myös siirtolaskelman jälkikäteistarkistuksessa määriteltävään valtionosuuden lisäsiirtoon.

Suuntaa-antavina arvioina vääristävien erien merkittävydestä voidaan tarkastella kuntien ja kuntayhtymien Valtiokonttorille raportoimia vuoden 2021 ja 2022 viimeisen neljänneksen tilinpäätöstietoja. Esimerkiksi sairaanhoitopiireillä koko maan tasolla takautuvia alijäämiä vuoden 2021 alussa on noin 114 miljoonaa euroa. Se, mikä osa alijäämän kattamisesta on kirjautunut jäsenkunnille ja laskelmavuosille, selvitetään kyselyn avulla. Pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutusvoittoja on Valtiokonttorille raportoitujen edellä mainittujen neljännesvuositietojen mukaan arviolta noin 600–700 miljoonaa euroa vuosittain vuosina 2021 ja 2022. Sitä, mikä osa näistä on sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen luovutusvoittoja, on tarkoitus selvittää kyselyn sekä muun saatavissa olevan selvityksen avulla. Takautuvia pelastustoimen varallaolokorvauksia on arviolta noin 60 miljoonaa euroa, joista oikeuden päätös on saatu noin 14 miljoonasta eurosta. Se, miltä osin nämä sisältyvät vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin pakollisina varauksina tai maksettuina palkkoina, palkkioina ja henkilösivukuluina, on tarkoitus selvittää kyselyn avulla.

Oikaisu yksittäisen kunnan siirtolaskelmassa huomioon otettavissa kustannuksissa ei kohdistu täysimääräisesti kyseisen kunnan valtionosuuteen. Vaikutus näkyy edellä kuvatun mekanismin, muutosrajoittimen, järjestelmämuutoksen tasauksen sekä lisäsiirtotarpeen muuttumisen kautta.

Kuntien virheellisillä tiedoilla voi olla välillisesti vaikutusta myös hyvinvointialueiden rahoituksen koko maan tasoon sekä yksittäisen hyvinvointialueen rahoitukseen siirtymätasauksen kautta. Siirtymätasaukset lasketaan kuntien vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen mukaisten kustannustietojen keskiarvona. Vaikutukset vaihtelevat kuntien välillä, joten hyvinvointialuekohtaisia vaikutuksia ei ole mahdollista esittää ennen ehdotetun selvityksen toteuttamista.

Vaikutusta hyvinvointialueiden rahoitukseen voidaan kuvata seuraavalla tavalla. Jos yhden hyvinvointialueen kunnan vuoden 2022 tietoihin kohdistuva vääristävä

erä pienentää kunnan siirtyviä kustannuksia, tämä vaikuttaa hyvinvointialueen rahoitukseen siirtymätasauksen kautta. Esimerkiksi jos hyvinvointialueen kunnan vuoden 2022 kustannukset vähenevät 100 miljoonaa, tämä vähentää hyvinvointialueen rahoitusta siirtymätasauksen kautta noin 50 miljoonaa.

Ehdotetun asetuksen sääntelyn perusteella kunnan ja kuntayhtymän, eli tässä vaiheessa hyvinvointialueen, täytyisi toimittaa riittävä selvitys kyseessä olevista kustannuksista, niiden kirjaamisen perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon erityisesti takautuvien erien kuten palkkaharmonisaatiokustannusten maksaminen perustuu.

Koska myös tavanomaisiin tilikausiin sisältyy omaisuuden myyntiä, varallaolo-korvauksia, alijäämän kattamisia sekä ylijäämän palautuksia, selvityksen perusteella pyritään oikaisemaan erityisesti yksittäisen kunnan kannalta merkittävästi yhden vuoden palveluiden järjestämisen kustannuksia vääristävät erät.

5 Lausuntopalaute

Luonnoksista valtioneuvoston asetuksiksi järjestettiin 16.5.2023 kuulemistilaisuus kuntien ja hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän, Suomen Kuntaliiton, sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Tilastokeskuksen edustajille.

Luonnoksesta on ollut mahdollista lausua kirjallisesti Lausuntopalvelussa ajalla 12.-31.5.2023. Saadut kirjalliset lausunnot löytyvät myös verkko-osoitteesta <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM050:00/2023> kohdasta Asiakirjat. Lausuntoja saatiin yhteensä ...

(täydennetään kuulemiskierroksen jälkeen)

6 Säännöskohtaiset perustelut

7 §. Siirtolaskelmien tarkistaminen. Pykälän sääntely koskee sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen rahoitusratkaisuun liittyvien laskelmien tarkistamista. Valtionosuuslaissa säädetään kuntien kustannusten ja tulojen siirron muutosrajoittimen ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tiedoista (30 ja 31 §). Lisäksi säädetään laskelmien tarkistamisesta kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen valmistumisen jälkeen vuonna 2023 (57 §).

Kunnilta siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden kustannukset määritetään lopullisesti vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösten keskiarvotiedoilla korotettuna koko maan vuoden 2022 tasolle. Koska vuoden 2022 tilinpäätöstiedot ovat saatavilla vasta vuoden 2023 kesällä, vuoden 2023 rahoituksen pohjana oleva siirtyvä kustannus määritetään vuoden 2021

tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen keskiarvon (korotettuna vuoden 2022 koko maan tasoon) perusteella.

Valtionosuuslain 57 §:n 3 momentin mukaan 30 ja 31 §:ssä tarkoitetut laskelmat tarkistetaan vuonna 2023. Laskelmat tehdään uudelleen Valtiokonttorin vuosilta 2021 ja 2022 keräämien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2022 tulotietojen perusteella. Uudet laskelmat ovat vuodesta 2024 lukien 30 ja 31 §:n mukaan myönnettävien valtionosuuksien perusteena.

Valtionosuuslain 30 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista. Lain 57 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmien tarkistamisesta vuonna 2023.

Voimassa olevan asetuksen 7 §:n 1 momentissa säädetään kuntien takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisesta tarkistettaessa laskelmia vuonna 2023. Tältä osin sääntelyä ei ehdoteta asiallisesti muutettavaksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siten voimassa olevaa asetusta vastaavasti siitä, minkä tietojen mukaan kuntien vuosien 2021 ja 2022 takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa kuntien siirtyviä kustannuksia tilinpäätöstietojen perusteella vuonna 2023. Sääntelyä ei ehdoteta tältä osin muutettavaksi, mutta menettelyä koskevat säännökset siirrettäisiin ehdotettuun uuteen 3 momenttiin.

Joissakin kuntayhtymämuodossa toimineissa sote-organisaatioissa on toteutettu tehtäväkohtaisten palkkojen yhdenmukaistamista takautuvasti aiemmilta vuosilta siten, että kumulatiiviset harmonisointierät ovat kohdistumassa sote-uudistuksen siirtolaskennassa käytettäville laskelmavuosille 2021—2022. Kustannustiedoista vähennettäisiin sellaiset kunnan edellä mainittuina vuosina takautuvasti maksamat palkkaharmonisoinnin kustannukset, jotka vääristäisivät siirtyvien kustannusten määrää. Muutoin hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyisi kertaluonteisia kustannuksia, jotka eivät kuitenkaan rasittaisi hyvinvointialueiden taloutta vuodesta 2023 lähtien. Lisäksi kunnilta leikattaisiin liikaa tuloja takautuvia kustannuksia vastaavasti. Siirtyvien kustannusten on lainsäädännössä tarkoitettu sisältävän yhden vuoden kustannuksia vastaavan määrän kunnilta tehtävien mukana siirtyviä kustannuksia, mukaan lukien henkilöstön palkkauskustannukset. Tästä johtuu, että myös henkilöstön palkkakustannukset tulee ottaa huomioon palkkaharmonisoinnin perusteella määräytyvän todellisen vuositason kustannuksen mukaan, mutta ei kuitenkaan sisältäen takautuvia, aiemmilte vuosille kohdistuvia kustannuksia.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa otettaisiin huomioon myös muita siirtolaskelmia mahdollisesti vääristäviä tilanteita, joita on tullut ilmi keväällä 2023 uudistuksen toimeenpanon yhteydessä ja erityisesti liittyen kuntien raportoimiin vuoden 2022 tilinpäätöstietoihin. Momenttiin sisältyvän tarkemman

sääntelyn tarkoituksena on turvata sitä, että kuntien ilmoittamat tilinpäätöstiedot otetaan siirtolaskelmassa huomioon yhdenmukaisella ja kuntien kesken oikeudenmukaisella tavalla. Siirtolaskelman tarkoituksena on kuvata kunnilta siirtyviä kustannuksia yhden vuoden tasolla. Sääntelyllä pyritään estämään kuntakohtaisten kustannusten merkittäviä vääristymiä, jotka johtuvat tilinpäätösten kirjauskäytäntöjen eroista kuntien välillä tai siitä, että kunnat ovat jättäneet kirjaamatta kuluiksi tai tuotoiksi sellaisia eriä, jotka vaikuttavat siirtolaskelmiin.

Tarkistettaessa siirtolaskelmia vuonna 2023, laskelmissa voitaisiin ottaa ehdotetussa momentissa säädetyt tiedot huomioon poiketen kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista. Momentissa säädetyt tiedot olisivat sellaisia, joiden osalta kuntien kirjauskäytännöt voivat poiketa sillä tavoin, että kuntakohtaiset laskelmat voivat merkittävästi vääristyä kuntien välillä. Momentissa säädettäisiin tietojen huomioon ottamisen tavasta kussakin kohdassa siten, että tulot tai kustannukset otetaan kaikkien kuntien osalta huomioon tavalla, joka vastaa laskelmien tarkoituksena olevaa yhden vuoden todellista siirtyvää kustannusta. Kohdassa 1 on kyse siitä, että kuntien palveluluokille kirjaamat kustannukset olisivat yhden vuoden tasoon nähden liian suuret, ja tätä kautta yhden vuoden tasolla siirtyvä kustannus olisi liian suuri. Kohdassa 3 on kyse siitä, että kuntien palveluluokille kirjaamat kustannukset olisivat yhden vuoden tasoon nähden liian pienet, ja tätä kautta yhden vuoden tasolla siirtyvä kustannus olisi liian pieni. Kohdissa 2 ja 4-6 on kyse siitä, että siirtyvä kustannus olisi ilman nyt ehdotettua sääntelyä liian suuri tai liian pieni suhteessa yhden vuoden siirtyviin kustannuksiin.

Siirtolaskelmien tarkistamisen yhteydessä ei ole käytännössä mahdollista päästä siihen, että siirtolaskelmien perusteena olevat tiedot otettaisiin täysin yhdenmukaisella tavalla huomioon jokaisen kunnan kohdalla, vaan sääntelyn tarkoituksena on puuttua vain merkittäviin laskelmia vääristäviin tietoihin. Siten ehdotetun sääntelyn perusteella kynnys ottaa huomioon kunnan tilinpäätöstieto kunnan ilmoittamasta poiketen olisi tarkoitettu varsin korkeaksi. Momentin johdantokappaleen mukaan tulisi olla kyse merkittävästi siirtolaskelman kuntakohtaisia kustannuksia vääristävästä tiedosta. Merkittävyyttä arvioitaisiin siitä näkökulmasta, kuinka suuri tiedon vaikutus olisi kuntakohtaisiin tasauselementteihin ja sitä kautta pysyvästi kyseisen kunnan ja muiden kuntien valtionosuuteen ja toisaalta yksittäisen hyvinvointialueen rahoitukseen. Suuntaa-antavana euromääränä merkittävyyden arvioinnissa pidettäisiin noin 30 euron pysyvää vaikutusta kunnan valtionosuuteen tai hyvinvointialueen rahoitukseen asukasta kohden laskettuna. Jos kynnys ylittyisi, otettaisiin yksittäisen tiedon vaikutus kokonaisuutena huomioon, eikä vain edellä mainitun noin 30 euron ylittävältä osuudelta. Merkittävyyttä tarkasteltaisiin ainoastaan yksittäisen tilinpäätöstiedon vaikutuksen perusteella, eikä mahdollisesti saman kunnan useiden, vaikutukseltaan kynnyksen alittavien tilinpäätöstietojen yhteen laskettua vaikutusta.

Kuntien osalta yksittäisen tilinpäätöstiedon merkittävyyttä arvioitaisiin sen vaikutuksella kunnan valtionosuuteen asukasta kohden laskettuna. Noin 30 euron asukaskohtainen valtionosuusvaikutus muodostuu karkeasti arvioituna sellaisesta vuotta 2021 tai 2022 koskevasta kustannus- tai tuloerästä, joka on suurempi kuin 100 euroa asukasta kohden. Laskelmassa siirtyvinä kustannuksina huomioidaan kahden vuoden keskiarvo, joten yhtä vuotta koskeva kustannus tulee laskelmassa huomioiduksi 50 prosentin osuudella. Muutosrajoitin huomioi kustannuksen muutoksesta 60 prosenttia. Näin ollen voidaan karkeasti arvioida, että noin 100 euron asukaskohtainen muutos yhden vuoden kustannuksessa johtaa noin 30 euroa asukasta kohden muutoksen kunnan valtionosuudessa. Edellä mainittu on laskukaavana seuraava: $(100 / 2) * 0,6 = 30$.

Ehdotetun momentin sääntely poikkeaisi edellä mainitun kynnyksen osalta voimassa olevasta, vuosien 2021 ja 2022 kirjattujen takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamista koskevasta sääntelystä. Pykälän 1 momentissa tarkoitetut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset tulee ottaa huomioon ja myös sellaisissa tilanteissa, joissa tiedon vaikutus kunnan valtionosuuteen ei olisi merkittävä.

Ehdotetun 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin siitä, miten merkittävästi siirtolaskelmiin vaikuttavat kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat pelastustoimen varallaolokorvaukset tulisi ottaa huomioon siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Takautuvilla pelastustoimen varautumiskorvauksilla tarkoitettaisiin lähtökohtaisesti samantyyppisiä tilanteita kuin 1 momentissa tarkoitetuilla takautuvilla palkkaharmonisoinnin kustannuksilla, mutta kuten kaikkien 2 momentissa säädettyjen tietojen osalta huomioon otettaisiin ainoastaan merkittävästi siirtolaskelmia vääristävät tilanteet.

Takautuvilla pelastustoimen varallaolokorvauksilla tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa kunnan vuoden 2021 tai vuoden 2022 pelastustoimen kustannuksiin sisältyy muiden kuin asianomaisen vuoden palkkakustannuksia. Esimerkiksi vuoden 2022 kustannuksiin voi sisältyä vuoden 2022 kustannusten lisäksi vuotta 2021 vanhempia, tuomioistuimen päätökseen perustuen pelastuslaitoksen takautuvasti maksettavaksi kuuluvia varallaolokorvauksia. Tarkoituksena on, että ajanjaksoa jolta takautuvat varallaolokorvaukset huomioidaan, ei ole rajattu, vaan huomioon otetaan kaikkien niiden vuosien takautuvat kustannukset, jotka ovat tulleet maksettaviksi vuosina 2021 tai 2022. Takautuvat kustannukset voivat kohdistua myös vuosina 2021 ja 2022 kesken siten, että siirtyvä kustannus ei vastaisi yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Vuodelta 2021 tuleva takautuva varallaolokorvauskustannus on vähennettävä vuoden 2022 kustannuksista siten, että siirtyvä kustannus vastaisi yhden vuoden suoriteperusteista palkkakustannusta. Näin vuoden 2022 siirtyvä kustannus alenisi koko maan tasolla. Kuntakohtaiseen siirtyvään kustannukseen tällä ei kuitenkaan olisi vaikutusta,

koska vastaava kustannus lisättäisiin vuoden 2021 kustannukseen. Sääntely koskisi myös näitä tilanteita.

Takautuvia varallaolokorvausten kustannuksia ei voida kirjanpitosäännösten mukaan kirjata siten, että palkkakustannukset saataisiin vastaamaan vain yhden vuoden kustannuksia, esimerkiksi kirjata peruspääomaa vastaan. Takautuvista kustannuksista ei kuitenkaan aiheudu vääristymiä vuosien 2021 ja 2022 uudistuksen siirtolaskelmaan liittyviin kustannustietoihin siinä tapauksessa, mikäli takautuvista kustannuksista vuotta 2021 edeltäviä vuosia koskien on kirjattu pakolliset varaukset ja mikäli kirjaukset on otettu huomioon jäsen- ja sopimuskuntien kirjanpidossa.

Tiedot takautuvista varallaolokorvausten kustannuksista kysyttäisiin kunnilta ja kuntayhtymiltä eli tässä vaiheessa hyvinvointialueilta. Kyselyllä pyydetään pelastuslaitoksilta tietoa tilinpäätökseen vuosille 2021 ja 2022 sisältyvistä varallaolokustannuksista, jotka ovat aiheutuneet ennen vuotta 2021 ja 2022. Näihin sisältyvät maksetut varallaolokorvaukset ja pakolliset varaukset yhteensä. Pelastuslaitoksen tulisi erotella euromääräisesti takautuvien varallaolokustannuksien osuudet vuosille 2021 ja 2022.

Vastaavasti kunnilta pyydetään tietoa tilinpäätökseen vuosille 2021 ja 2022 sisältyvistä takautuvista varallaolokustannuksista. Nämä sisältävät maksetut varallaolokorvaukset ja pakolliset varaukset yhteensä. Kunnan tulisi erotella euromääräisesti varallaolokustannuksien osuudet vuosille 2021 ja 2022.

Jos kunta ei ole kirjannut, tai on kirjannut vain osittain, vuonna 2021 tai 2022 aiheutuneet varallaolokustannukset kuluiksi vuosille 2021 ja 2022, ehdotetun sääntelyn mukaan osuus varallaolokustannuksista voitaisiin ottaa huomioon siirtolaskelmassa jäsenkunnan kustannuksena pelastuslaitoksen tilinpäätöksessä tehdyn varauksen suuruuden mukaan arvioituna.

Takautuvista kustannuksista huomioitaisiin vain ne, jotka sisältyvät vuoden 2021 tai 2022 tilinpäätöksiin. Jos juridinen peruste kustannusten maksamisesta syntyy 1.1.2023 jälkeen, näitä kustannuksia ei enää voida huomioida siirto- ja tasauslaskelmissa. Tällöin kuitenkin kustannuksen maksuvelvollisuus säilyy kunnalla vuonna 2023 tai mahdollisesti myöhemmin.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin siitä, miten kunnan vuodelle 2021 tai 2022 kuluksi kirjattu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien takautuvan alijäämän kattaminen tai ylijäämän palauttaminen voitaisiin ottaa huomioon tilanteissa, joissa se kokonaisuudessaan huomioon otettuna merkittäväsi vääristäisi siirtyviä vuosikohtaisia kustannuksia ja siten siirtolaskelmia. Kulukirjaus tulisi tällöin ottaa huomioon siten, että huomioon otettava osuus siitä vastaa yhden vuoden kustannuksia.

Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (616/2021) 33 §:ssä sekä muiden kuin mainituissa säännöksessä tarkoitettujen sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien osalta kuntalaisissa (410/2015).

Tiedot katettavasta alijäämästä kysyttäisiin kunnilta ja kuntayhtymiltä eli tässä vaiheessa hyvinvointialueilta. Kesäkuussa 2023 kunnilla ja kuntayhtymillä pitäisi jo olla tiedossa jäsenkuntien osuus katettavasta alijäämästä alijäämän kertymisvuosien mukaisesti. Kysely on tarpeen, koska muutoin ei saada tietoa siitä, minkä verran kunnat ovat tehneet jo aiempina vuosina varauksia alijäämän kattamiseksi ja onko alijäämää katettu muilla toimilla. Takautuvista alijäämistä ei kuitenkaan aiheudu vääristymiä vuosien 2021 ja 2022 uudistuksen siirtolaskelmaan liittyviin kustannustietoihin siinä tapauksessa, mikäli takautuvista alijäämistä vuotta 2021 edeltäviä vuosia koskien on kirjattu pakolliset varaukset ja mikäli kuntayhtymän tekemät kirjaukset on otettu huomioon jäsenkuntien kirjanpidossa.

Kuntayhtymiltä kysyttäisiin esimerkiksi jäsenkuntien euromääräiset osuudet alijäämän kattamisesta tai ylijäämän palauttamisesta niiden kertymisvuosien perusteella eriteltynä. Näihin sisältyisivät vuosina 2021 tai 2022 katetut tai vuoden 2022 loppuun mennessä katettavat alijäämät sekä vastaavilta vuosilta palautettavat ylijäämät. Kunnilta kysyttäisiin esimerkiksi vastaavat sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen palveluluokille kuluksi kirjatut maksuosuudet vuosilta 2021 ja 2022, tuotoksi kirjatut ylijäämän palautukset sekä kyseisille vuosille kirjattu alijäämän kattamisen tai ylijäämän palauttamisen takautuva osuus. Nämä sisältäisivät muun muassa palveluiden ostoksi, avustukseksi tai pakolliseksi varaukseksi kirjatut kulut sekä niiden oikaisut.

Momentin 3 kohta koskisi tilanteita, joissa kunta ei ole kirjannut, tai on kirjannut vain osittain, sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin kuntayhtymien vuoden 2022 alijäämän kuluksi vuodelle 2022. Tällöin ehdotetun sääntelyn mukaan osuus alijäämästä voitaisiin ottaa huomioon siirtolaskelmassa jäsenkunnan kustannuksena kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjatun alijäämän suuruuden mukaan arvioituna. Edellytyksenä olisi kuten muissakin 2 momentin kohtien tarkoittamissa tilanteissa se, että tiedon vaikutus kunnan valtionosuuden tai hyvinvointialueen rahoituksen kannalta olisi merkittävä.

Tiedot katettavan alijäämän kustannuksista saadaan kyselyllä momentin kohdan 2 perusteluissa kuvatulla tavalla. Kysymykset kohdistetaan kunnille ja kuntayhtymille eli tässä vaiheessa hyvinvointialueille. Myös kohdassa 3 selvitettävät tiedot käyvät ilmi kohdan 2 perusteluissa mainituista kysymyksistä. Kysely toteutetaan siten, että tiedot ovat valtiovarainministeriön käytettävissä viimeistään kesäkuussa 2023. Tällöin kunnilla ja kuntayhtymillä pitäisi olla tiedossa jäsenkuntien osuus katettavasta alijäämästä alijäämän kertymisvuosien mukaisesti.

Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (616/2021) 33 §:ssä. Pykälän mukaan lain 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja HUS-sairaanhoidopiirin jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymään. Taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin siitä, miten merkittävästi siirtolaskelmiin vaikuttava sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien alijäämän kattaminen ja ylijäämän palauttaminen vuosilta 2021 ja 2022 jäsenkunnille voitaisiin ottaa siirtolaskelmassa huomioon kunnan tuottona, kuluna tai kulujen oikaisuna. Alijäämän kattaminen ja ylijäämän palautus tulisi tällöin jakaa laskelmaa varten siten kuin kuntien kesken perussopimuksessa on sovittu, esimerkiksi peruspääoman suhteessa tai palvelujen käytön suhteessa, ja palautuksesta otettaisiin kunnan kohdalla huomioon se määrä, jolla kustannukset vastaisivat yhden vuoden palveluiden järjestämisen kustannuksia.

Alijäämän kattamista tai ylijäämän palautusta arvioitaessa otetaan huomioon myös kuntayhtymien merkittävät luovutusvoitot ja -tappiot, jotka ovat voineet kertaluonteisina erinä vaikuttaa ylijäämän palautuksen suuruuteen.

Tiedot alijäämän kattamisesta tai ylijäämän palautuksista saadaan kyselyllä momentin kohdan 2 perusteluissa kuvatulla tavalla. Kysymykset kohdistetaan kunnille ja kuntayhtymille eli tässä vaiheessa hyvinvointialueille. Myös kohdassa 4 selvitettävät tiedot käyvät ilmi kohdan 2 perusteluissa mainituissa kysymyksissä. Momentin kohdan 2 perusteluissa kuvatun lisäksi kuntayhtymiltä kysyttäisiin vuosille 2021 ja 2022 kirjatut luovutusvoitot ja -tappiot. Kesäkuussa 2023 kunnilla, kuntayhtymillä ja pelastuslaitoksilla pitäisi olla tiedossa jäsenkuntien osuus katettavasta alijäämästä tai palautettavasta ylijäämästä ylijäämän kertymisvuosien mukaisesti.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin siitä, miten merkittävästi siirtolaskelmiin vaikuttavat muiden kuin edellä 4 kohdassa tarkoitettujen kuntayhtymämuodossa toimineiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaorganisaatioiden ja pelastuslaitosten ylijäämän palautus tai alijäämän kattaminen voitaisiin ottaa huomioon siirtolaskelmassa. Jos vaikutus olisi sääntelyssä tarkoitettulla tavalla merkittävä, kustannus tulisi ottaa huomioon kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen ostona siten, että kustannus vastaa yhden vuoden palvelujen ostoja.

Riippumatta onko kyseessä vastuukuntamalli tai kuntayhtymä, ali- ja ylijäämät huomioidaan. Nämä selviävät edellä kuvattujen kysymysten kautta.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin siitä, miten merkittävästi siirtolaskelmiin vaikuttavat kunnan vuosille 2021 ja 2022 palveluluokille kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilojen ja kiinteistöjen myyntivoitot ja -tappiot tai osakkeiden ja osuuksien luovutusvoitot ja -tappiot voitaisiin ottaa huomioon siirtolaskelmissa. Siirtolaskelmassa nämä erät otettaisiin huomioon siten, että kunnan siirtyvä kustannus tältä osin vastaa yhden vuoden palvelujen järjestämistä vastaavaa nettokustannusta.

Kunnilta kysyttäisiin esimerkiksi vuosille 2021 ja 2022 kirjattuja luovutusvoittoja ja -tappiota, jotka on kirjattu sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen palveluluokille. Tämä sisältäisi myös muiden palveluluokkien kautta sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen palveluille vyörytetyt luovutusvoitot –tappiot. Satunnaisiksi eriksi kirjattuja luovutusvoittoja ja –tappioita ei raportoida palveluluokittain, joten ne eivät tule huomioon otetuksi siirtolaskelmassa eikä niitä ehdoteta oikaistavan.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jolla 1 ja 2 momentissa tarkoitetut erät otetaan huomioon siirtolaskelmissa.

Kunnan ja kuntayhtymän on voimassa olevan asetuksen 1 momentin mukaan esitettävä valtiovarainministeriölle selvitys vuosien 2021 ja 2022 kuluksi kirjatusta takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niistä perusteista, joilla kustannukset on kirjattu tilinpäätökseen. Lisäksi on toimitettava tiedot oikeudellisesta perusteesta, johon takautuvien erien maksaminen perustuu (tiedot tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta). Mikäli lopullista tuomioistuimen päätöstä tai sopimusta ei ole määräaikaan mennessä vielä saatavissa, riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista. Valtiovarainministeriölle toimitettavasta selvityksestä tulisi käydä riittävän yksilöidysti ilmi takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten määrä vuosikohtaisesti. Kuntayhtymän on toimitettava myös tarkat tiedot jäsenkuntien maksuosuuksista.

Vastaavalla tavalla ehdotetaan säädettäväksi 2 momentissa tarkoitettujen tietojen osalta kunnan ja kuntayhtymän selvitysvelvollisuudesta. Kyselyssä kysyttäviä tietoja kuvataan tarkemmin edellä 2 momentin perusteluissa. Kunnan ja kuntayhtymän tulisi selvittää tietoja siltä osin kuin niillä on kyseisissä kohdissa tarkoitettuja laskelmia merkittävästi vääristäviä tilinpäätöstietoja. Valtiovarainministeriö voisi käyttää tietojen tarkistamisessa myös kunnilta ja hyvinvointialueilta erikseen pyydettäviä lisäselvityksiä ja muita muun muassa talousraportoinnista, tilinpäätöksistä, perus- ja yhteistoimintasopimuksista tai vastaavista saatavia tietoja.

Pykälän 4 momentti vastaisi voimassa olevan asetuksen 2 momenttia. Siinä säädetään tarkemmin siitä, mitä verotietoja käytetään tarkistettaessa kunnan

peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023. Momentin mukaan vuoden 2022 tulotietoina kunnallis- ja yhteisöverotulojen osalta käytettäisiin valmistuneen verotuksen mukaisia maksuunpantuja verotuloja.

Voimaantulo

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan x.6.2023.

Esitys:

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen 7 §:n muuttamisesta.



12.5.2023

Kunta- ja alueosasto

VALTIONEUVOSTON ASETUS HYVINVOINTIALUEIDEN RAHOITUKSESTA ANNETUN ASETUKSEN 5 §:N MUUTTAMISESTA

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annettu laki (617/2021, jäljempänä rahoituslaki) tuli voimaan 1.1.2023. Lain nojalla on annettu vuoden 2023 alusta voimaan tullut valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden rahoituksesta (1392/2022).

Edellä mainitun asetuksen sääntelyä hyvinvointialueiden rahoituksen tarkistamisesta vuonna 2023 (5 §) ehdotetaan täydennettäväksi. Asetuksella annettavassa tarkemmassa sääntelyssä otettaisiin huomioon eräitä rahoituksen siirtolaskelmia mahdollisesti merkittävästi vääristäviä tilanteita, joita on tullut ilmi keväällä 2023 uudistuksen toimeenpanon yhteydessä ja erityisesti liittyen kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen raportointiin.

Rahoituslain 34 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen koko maan taso vuonna 2023 perustuu kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien 5 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kustannusten vuoden 2022 kuntien Tilastokeskukselle toimittamien talousarviotietojen perusteella laskettuun yhteismäärään, johon tehdään 7–9 §:ssä tarkoitettut tarkistukset. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu koko maan valtion rahoituksen taso tarkistetaan kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannusten osalta vuoden 2022 kuntien Valtiokonttorille toimittamien palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Vuoden 2022 talousarvioletoihin ja tilinpäätöstietoihin perustuvien kustannusten erotus otetaan huomioon korjaamalla 6 §:ssä tarkoitettuja vuoden 2023 laskennallisia kustannuksia.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettun hyvinvointialueiden rahoituksen laskennallista kohdentamista koskevasta menettelystä, laskelmia koskevien tietojen keräämisestä ja laskelmien tarkistamisesta.

Ehdotetun asetuksen kanssa samanaikaisesti ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021, jäljempänä valtionosuuslaki) 57 §:n 3 ja 6 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella annettua sääntelyä rahoituksen siirtolaskelmien tarkistamisesta vuonna 2023.

Rahoituslaskelmien tarkistamista koskevan sääntelyn tulee olla symmetristä kuntien ja hyvinvointialueiden kesken. Tämän vuoksi hyvinvointialueiden rahoitusasetuksessa ehdotetaan lainsäädäntöteknisenä ratkaisuna viitattavaksi edellä mainittuun kunnan peruspalvelujen valtiosuuslain ja sen nojalla annettuun tarkentavaan sääntelyyn (kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annettu asetus 1393/2022, 7 §). Tällöin voidaan varmistua, että sääntelyn perusteella laskelmia vääristävät erät tulevat samalla tavalla huomioon otetuiksi kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitusta koskevissa laskelmissa.

Lisäksi on tarkoitus arvioida vielä erikseen tarve täydentää hyvinvointialuekohtaisia siirtymätasauksia koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla. Tämä edellyttää rahoituslain muuttamista (35 §), koska siirtymätasauksen perusteena olevien laskelmien tarkistamisesta laissa ei ole asetuksenantovaltuutta. Asiaa koskeva esitys on käytännössä annettava mahdollisimman pian kesällä 2023, jotta se ehdittäisiin käsitellä eduskunnassa syksyllä 2023 ja saada voimaan vielä vuonna 2023.

Nyt ehdotettujen asetusmuutosten tarkoituksena on varmistaa rahoituksen siirron toteutuminen voimassa olevassa lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla. Rahoituksen siirtolaskelman tarkoituksena on, että kunnista hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vastaavat yhden vuoden palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Siirtolaskelma on voimassa olevan lainsäädännön mukaan tarkistettava vuonna 2023 siten, että tarkistettavat laskelmat ovat kuntien valtiosuuden ja hyvinvointialueiden rahoituksen perusteena vuodesta 2024. Tarkistuksen perusteella saatavat tiedot siirtolaskelmasta tarvitaan kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion talousarviovalmistelua varten mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vuonna 2023. Kyseessä olevien, vääristävien erien selvittäminen ja tarkistaminen on siten käytännössä tehtävä kesän 2023 aikana.

Kunnilta ja hyvinvointialueilta pyydettävä selvitys on tarkoituksenmukaista yhdistää jo voimassa olevassa asetuksessa säädettyyn, kesäkuussa toteutettavaan palkkaharmonisaatiokyselyyn, mikä keventäisi selvityksestä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Selvityksen määräaika ei ole tarkoituksenmukaista viivästyttää heinäkuulle, koska kunnilta ja hyvinvointialueilta ei voida edellyttää vastaamista keskellä henkilöstön kesälomakautta.

2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä.

Asetusluonnoksesta on järjestetty 16.5.2023 kuulemistilaisuus hyvinvointialueiden, kuntien, HUS-yhtymän, Suomen Kuntaliiton, sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja hyvinvoinnin laitoksen ja Tilastokeskuksen edustajille. Luonnoksesta on ollut mahdollista lausua kirjallisesti Lausuntopalvelussa ajalla 12.-31.5.2023.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Kunnilta siirtyvät kustannukset vaikuttavat sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2023 lähtien. Tällöin on erittäin tärkeää, että kustannustiedot kuvaavat todellista tilannetta vuosina 2021 ja 2022, joiden perusteella määritellään kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vuositasolla.

Uudistuksen toimeenpanossa kevään 2023 aikana ja erityisesti kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen raportointiin liittyen on tullut esille eräitä uudistuksen rahoituksen siirtoon liittyviä laskelmia mahdollisesti merkittävästi vääristäviä tilanteita. Tämän vuoksi on tarpeen tarkentaa sekä valtiosuuslakiin että hyvinvointialueiden rahoituksesta annettuun lakiin perustuvaa sääntelyä rahoituksen siirrossa huomioon otettavista kustannuksista.

Rahoituslain ja valtiosuuslain nojalla annettava tarkempi sääntely koskisi erityisesti sitä, minkä tietojen mukaan vuosille 2021 ja 2022 kirjatut kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa rahoituksen siirtolaskelmia vuonna 2023. Merkittävästi kunta-kohtaisia laskelmia vääristävät kuntien tilinpäätöstiedot voitaisiin ottaa laskelmissa huomioon kunnan Valtiokonttorille toimittamista tilinpäätöstiedoista poiketen. Merkittävyttä arvioitaisiin siitä näkökulmasta, kuinka suuri tiedon vaikutus olisi yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen asukasta kohden laskettuna. Suuntaa-antavana euromääränä merkittävyyden arvioinnissa pidettäisiin noin 30 euron pysyvää vaikutusta kunnan valtiosuuteen tai hyvinvointialueen rahoitukseen asukasta kohden laskettuna.

Asetuksissa säädettäisiin niistä tiedoista, jotka valtiovarainministeriö voisi kuntien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi ottaa siirtolaskelmassa huomioon kunnan ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen. Lisäksi säädettäisiin siitä tavasta, miten tieto otetaan tällöin huomioon kuntien kesken oikeudenmukaisella tavalla.

Asetuksissa säädettäisiin menettelyyn liittyen kuntien ja kuntayhtymien selvityksestä sekä muista valtiovarainministeriön oikaisemisessa käytettävissä olevasta selvityksestä ja tiedoista. Kunnilla ja hyvinvointialueilla olisi vielä mahdollisuus toimittaa erikseen huomioita valtiovarainministeriön tekemästä siirtolaskelmaluonnoksesta asetuksessa säädetyn määräajan kuluessa.

Lopullinen siirtolaskelma on kuntien vuoden 2024 peruspalvelujen valtiosuutta ja hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoitusta koskevien päätösten perusteena.

4 Pääasialliset vaikutukset

Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä on käynyt ilmi, että kuntien erilaiset kirjaustavat voivat mahdollisesti merkittävästi vääristää kunnilta hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia.

Mikäli nyt kyseessä olevat takautuvat tai muut kertaluonteiset erät jäisivät sellaisinaan siirtyviin kustannuksiin, seurauksena on, että koko maan tasolla

kunnilta siirretään liikaa tai liian vähän tuloja hyvinvointialueiden rahoitukseen. Näin myös hyvinvointialuekohtaiset siirtymätasaukset sekä kuntakohtaisesti määriteltävät valtionosuuksien muutostasaukset (tulojen ja kustannusten siirron muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus) vääristyisivät.

Takautuvista sekä kertaluonteisista eristä aiheutuvat vääristymät voivat yksittäisen kunnan tasolla vaikuttaa merkittävästi joko kunnilta hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia kasvattavasti tai pienentävästi. Kunnan väkilukuun suhteutettuna näiden vääristymien pysyvä vaikutus voi olla useita satoja euroja asukasta kohden. Koska vaikutukset vaihtelevat kuntien välillä, vaikutusta koko maan tasolla ei ole mahdollista esittää ennen ehdotetun selvityksen toteuttamista.

Suuntaa-antavina arvioina vääristävien erien merkittävydestä voidaan tarkastella kuntien ja kuntayhtymien Valtiokonttorille raportoimia vuoden 2021 ja 2022 viimeisen neljänneksen tilinpäätöstietoja. Esimerkiksi sairaanhoitopiireillä koko maan tasolla takautuvia alijäämiä vuoden 2021 alussa on noin 114 miljoonaa euroa. Se, mikä osa alijäämän kattamisesta on kirjautunut jäsenkunnille ja laskelmavuosille, selvitetään kyselyn avulla. Pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutusvoittoja on Valtiokonttorille raportoitujen edellä mainittujen neljännesvuositietojen mukaan arviolta noin 600–700 miljoonaa euroa vuosittain vuosina 2021 ja 2022. Sitä, mikä osa näistä on sosiaali- ja terveystoimen tai pelastustoimen luovutusvoittoja, on tarkoitus selvittää kyselyn sekä muun saatavissa olevan selvityksen avulla. Takautuvia pelastustoimen varallaolokorvauksia on arviolta noin 60 miljoonaa euroa, joista oikeuden päätös on saatu noin 14 miljoonasta eurosta. Se, miltä osin nämä sisältyvät vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin pakollisina varauksina tai maksettuna palkkoina, palkkioina ja henkilösivukuluina, on tarkoitus selvittää kyselyn avulla.

Oikaisu yksittäisen kunnan siirtolaskelmassa huomioon otettavissa kustannuksissa ei kohdistu täysimääräisesti kyseisen kunnan valtionosuuteen. Vaikutus näkyy edellä kuvatun mekanismin, muutosrajoittimen, järjestelmämuutoksen tasauksen sekä lisäsiirtotarpeen muuttumisen kautta.

Kuntien virheellisillä tiedoilla voi olla välillisesti vaikutusta hyvinvointialueiden rahoituksen koko maan tasoon ja yksittäisen hyvinvointialueen rahoitukseen siirtymätasauksen kautta. Hyvinvointialueiden rahoituksen siirtymätasaus lasketaan kuntien vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen mukaisten kustannustietojen keskiarvona. Vaikutukset vaihtelevat kuntien välillä, joten hyvinvointialuekohtaisia vaikutuksia ei ole mahdollista esittää ennen ehdotettujen kyselyn ja selvitysten toteuttamista.

Vaikutusta hyvinvointialueiden rahoitukseen voidaan kuvata seuraavalla tavalla. Jos yhden hyvinvointialueen kunnan vuoden 2022 tietoihin kohdistuva vääristävä erä pienentää kunnan siirtyviä kustannuksia, tämä vaikuttaa hyvinvointialueen rahoitukseen siirtymätasauksen kautta. Esimerkiksi jos hyvinvointialueen kunnan

vuoden 2022 kustannukset vähenevät 100 miljoonaa, tämä vähentää hyvinvointialueen rahoitusta siirtymätasauksen kautta noin 50 miljoonaa.

Ehdotetun asetuksen sääntelyn perusteella kunnan ja kuntayhtymän, eli tässä vaiheessa hyvinvointialueen, täytyisi toimittaa riittävä selvitys kyseessä olevista kustannuksista, niiden kirjaamisen perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon erityisesti takautuvien erien kuten palkkaharmonisaatiokustannusten maksaminen perustuu.

Koska myös tavanomaisiin tilikausiin sisältyy omaisuuden myyntiä, varallaolo-korvauksia, alijäämän kattamisia sekä ylijäämän palautuksia, selvityksen perusteella pyritään oikaisemaan erityisesti yksittäisen kunnan kannalta merkittävästi yhden vuoden palveluiden järjestämisen kustannuksia vääristävät erät.

5 Lausuntopalaute

Valtiovarainministeriö järjesti 16.5.2023 asetusluonnoksista kuulemistilaisuuden kuntien ja hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän, Suomen Kuntaliiton, sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Tilastokeskuksen edustajille.

Lisäksi asetusluonnoksesta oli mahdollisuus lausua Lausuntopalvelussa ajalla 12.-31.5.2023. Saadut kirjalliset lausunnot löytyvät verkko-osoitteesta <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM049:00/2023> kohdasta Asiakirjat. Lausuntoja saatiin yhteensä x.)

(täydennetään lausuntokierroksen jälkeen)

6 Säännöskohtaiset perustelut

5 §. Hyvinvointialueiden rahoituksen laskelmien tarkistaminen vuonna 2023.

Pykälää ehdotetaan täydennettäväksi uudella 2 momentilla, jossa säädetään kuntien vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätösten mukaisten, rahoituslaskemia vääristävien erien oikaisemisesta. Momentti vastaisi sääntelyavaltaan sitä, mitä voimassa olevassa pykälässä säädetään takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisesta tarkistettaessa rahoituslaskelmia.

Rahoituslain 34 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden koko maan valtion rahoituksen tason määräytymisestä vuosina 2023 ja 2024. Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen koko maan taso vuonna 2023 perustuu kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien vuoden 2022 kustannuksiin. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu koko maan valtion rahoituksen taso tarkistetaan kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannusten osalta vuoden 2022 kuntien Valtiokonttorille toimittamien palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Vuoden 2022 talousarviotietoihin

ja tilinpäätöstietoihin perustuvien kustannusten erotus otetaan huomioon korjaamalla vuoden 2023 laskennallisia kustannuksia. Pykälän 3 momentin mukaan vuoden 2024 rahoituksen perusteena on 2 momentissa tarkoitettu vuoden 2023 tarkistettu koko maan rahoituksen taso. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen hyvinvointialueiden rahoituksen laskennallista kohdentamista koskevasta menettelystä, laskelmia koskevien tietojen keräämisestä ja laskelmien tarkistamisesta.

Voimassa olevan asetuksen 5 §:ssä säädetään kuntien vuosien 2021 ja 2022 takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisesta siirtolaskemien tarkistamisessa. Tätä sääntelyä ei ehdoteta asiallisesti muutettavaksi, vaan se jäisi pykälän *1 momenttiin*. Kuntien edellä mainittuihin vuoden 2022 kustannustietoihin on aiemmin havaittu sisältyvän sellaisia useampaan vuoteen kohdistuvia takautuvia palkkaharmonisaation kustannuksia, jotka vääristäisivät kunnittaisia ja aluekohtaisia kustannustietoja ja niihin perustuvaa rahoituksen siirtoa kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Tämän vuoksi sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin että rahoituslakiin perustuvaa sääntelyä on tarkennettu vuoden 2022 lopussa annetuilla asetuksilla siltä osin, minkä tietojen mukaan vuoden 2022 kustannukset otetaan huomioon sekä millä menettelyllä kustannukset tarkistetaan erityisesti ottaen huomioon kuntien takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *2 momentti*, jossa otettaisiin huomioon myös muita siirtolaskelmia mahdollisesti vääristäviä tilanteita, joita on tullut ilmi keväällä 2023 uudistuksen toimeenpanon yhteydessä erityisesti liittyen kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen raportointiin. Momenttiin sisältyvän tarkemman sääntelyn tarkoituksena on turvata sitä, että kuntien ilmoittamat tilinpäätöstiedot otetaan siirtolaskelmassa huomioon yhdenmukaisella ja kuntien sekä hyvinvointialueiden kesken oikeudenmukaisella tavalla. Siirtolaskelman tarkoituksena on kuvata kunnilta siirtyviä kustannuksia yhden vuoden tasolla. Sääntelyllä pyritään estämään kuntakohtaisten kustannusten merkittäviä vääristymiä, jotka johtuvat tilinpäätösten kirjauskäytäntöjen eroista kuntien välillä tai siitä, että kunnat ovat jättäneet kirjaamatta kuluiksi tai tuotoiksi sellaisia eriä, jotka vaikuttavat siirtolaskelmiin.

Jos kunnan tilinpäätöstieto muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta, voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa tiedot huomioon siten kuin niistä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa ja mainitun pykälän 6 momentin nojalla.

Kunnilta siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden kustannukset määritetään lopullisesti vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösten keskiarvotiedoilla korotettuna koko maan vuoden 2022 tasolle. Koska vuoden

2022 tilinpäätöstiedot ovat saatavilla vasta vuoden 2023 kesällä, vuoden 2023 rahoituksen pohjana oleva siirtyvä kustannus määritetään vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarvotietojen keskiarvon (korotettuna vuoden 2022 koko maan tasoon) perusteella. Valtionosuuslain 57 §:n 3 momentin mukaan 30 ja 31 §:ssä tarkoitetut laskelmat tarkistetaan vuonna 2023. Laskelmat tehdään uudelleen Valtiokonttorin vuosilta 2021 ja 2022 keräämien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2022 tulotietojen perusteella. Uudet laskelmat ovat vuodesta 2024 lukien 30 ja 31 §:n mukaan myönnettävien valtionosuuksien perusteena. Lain 57 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmien tarkistamisesta vuonna 2023.

Tarkistettaessa siirtolaskelmia vuonna 2023, laskelmissa voitaisiin ehdotetun sääntelyn perusteella ottaa huomioon valtionosuusasetuksen 7 §:ssä tarkemmin säädetyt tiedot poiketen kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista. Asetuksessa säädetyt tiedot olisivat sellaisia, joiden osalta kuntien kirjauskäytännöt voivat poiketa sillä tavoin, että kuntakohtaiset laskelmat voivat merkittävästi vääristyä kuntien välillä. Asetuksessa säädettäisiin tietojen huomioon ottamisesta siten, että tulot tai kustannukset otetaan kaikkien kuntien osalta huomioon tavalla, joka vastaa laskelmien tarkoituksena olevaa yhden vuoden todellista siirtyvää kustannusta. Osassa tietoja olisi kyse siitä, että siirtyvä kustannus olisi ilman nyt ehdotettua sääntelyä liian pieni suhteessa yhden vuoden siirtyviin kustannuksiin. Osassa olisi kyse siitä, että kuntien palveluluokille kirjaamat tulot olisivat yhden vuoden tasoon nähden liian suuret, ja tätä kautta yhden vuoden tasolla siirtyvä kustannus olisi liian pieni. Osassa tapauksia olisi kyse siitä, että kuntien palveluluokille kirjaamat kustannukset olisivat yhden vuoden tasoon nähden liian suuret, ja tätä kautta siirtyvä kustannus olisi liian suuri.

Siirtolaskelmien tarkistamisen yhteydessä ei ole käytännössä mahdollista päästä siihen, että siirtolaskelmien perusteena olevat tiedot otettaisiin täysin yhdenmukaisella tavalla huomioon jokaisen kunnan kohdalla, vaan sääntelyn tarkoituksena on puuttua vain merkittäviin laskelmia vääristäviin tietoihin. Siten ehdotetun sääntelyn perusteella kynnys ottaa huomioon kunnan tilinpäätöstieto kunnan ilmoittamasta poiketen olisi tarkoitettu varsin korkeaksi. Asetukseen ehdotetun sääntelyn mukaan tulisi olla kyse merkittävästi siirtolaskelman kuntakohtaisia kustannuksia vääristävästä tiedosta. Merkittävyttä arvioitaisiin siitä näkökulmasta, kuinka suuri tiedon vaikutus olisi kuntakohtaisiin tasauselementteihin ja sitä kautta pysyvästi kyseisen kunnan ja muiden kuntien valtionosuuteen. Suuntaantavana euromääränä merkittävyyden arvioinnissa voidaan pitää noin 30 euron pysyvää vaikutusta kunnan valtionosuuteen tai hyvinvointialueen rahoitukseen asukasta kohden laskettuna.

Ehdotetun sääntely poikkeaisi siten voimassa olevasta, vuosien 2021 ja 2022 kirjattujen takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamista koskevasta sääntelystä. Takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset tulee ottaa

huomioon ja myös sellaisissa tilanteissa, joissa tiedon vaikutus kunnan valtiosuuteen ei olisi merkittävä.

Valtiosuusasetuksen 7 §:n 2 momentin perusteella siirtolaskemissa voitaisiin ottaa oikaistuina huomioon seuraavat kunnan vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstiedot, jos tiedot edellä kuvatusti merkittävästi vääristäisivät laskelmia:

- 1) kunnan kuluiksi kirjaamat takautuvat pelastustoimen varallaolokorvaukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia;
- 2) kunnan kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien takautuvat alijäämät sekä takautuvat ylijäämät siten, että huomioon otettava osuus vastaa yhden vuoden kustannuksia;
- 3) siltä osin kuin kunta ei ole kirjannut sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin kuntayhtymien vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi, osuus alijäämästä jäsenkunnan kustannuksena kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan;
- 4) sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien ylijäämän palautus sekä alijäämän kattaminen vuosilta 2021 ja 2022 jäsenkuntien tuottona tai kulujen oikaisuna siten, että palautus jaetaan kuntien kesken perussopimuksessa sovitulla tavalla ja että palautuksesta huomioon otettavalla määrällä kustannukset vastaavat yhden vuoden palvelujen järjestämisen kustannuksia;
- 5) kunnan vuosille 2021 ja 2022 kirjaama muiden kuin 2-4 kohdassa tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaorganisaatioiden ja pelastuslaitosten takautuva ylijäämän palautus tai alijäämän kattaminen palvelujen ostona siten, että kustannus vastaa yhden vuoden palvelujen ostojen osuutta;
- 6) kunnan palveluluokille kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimitilojen ja kiinteistöjen luovutusvoitot ja -tappiot sekä osakkeiden ja osuuksien luovutusvoitot siten, että kunnan siirtyvä kustannus tältä osin vastaa yhden vuoden palvelujen järjestämistä vastaavaa nettokustannusta.

Valtiosuusasetuksen 7 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin menettelystä, jolla edellä tarkoitetut erät otetaan huomioon siirtolaskelmissa.

Kunnan ja kuntayhtymän on voimassa olevan asetuksen mukaan esitettävä valtiovarainministeriölle selvitys vuosien 2021 ja 2022 kuluksi kirjatusta takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niistä perusteista, joilla kustannukset on kirjattu tilinpäätökseen. Lisäksi on toimitettava tiedot oikeudellisesta perusteesta, johon takautuvien erien maksaminen perustuu (tiedot tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta). Mikäli lopullista tuomioistuimen päätöstä tai sopimusta ei ole määräaikaan mennessä vielä saatavissa, riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista.

Valtiovarainministeriölle toimitettavasta selvityksestä tulisi käydä riittävän yksilöidysti ilmi takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten määrä vuosikohtaisesti. Kuntayhtymän on toimitettava myös tarkat tiedot jäsenkuntien maksuosuuksista.

Vastaavalla tavalla säädettäisiin nyt kyseessä olevien laskelmia merkittävästi vääristävien tietojen osalta kunnan ja kuntayhtymän selvitysvelvollisuudesta. Kyselyssä kysyttäviä tietoja kunkin oikaistavan tiedon osalta kuvataan tarkemmin asetuksen perusteluissa. Kunnan ja kuntayhtymän tulisi selvittää tietoja siltä osin, kuin niillä on kyseisissä kohdissa tarkoitettuja laskelmia vääristäviä tilinpäätös-tietoja. Valtiovarainministeriö voisi lisäksi pyytää kunnilta ja hyvinvointialueilta erikseen lisäselvitystä sekä käyttää tietojen tarkistamisessa myös muita talousraportoinnista, kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöksistä, perus- ja yhteistoimintasopimuksista tai vastaavista saatavia tietoja.

Voimaantulo

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan x.6.2023.

Esisitys:

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen 5 §:n muuttamisesta.