

# **Polvijärven kunnan lausunto kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja hyvinvointialueiden rahoituksesta annettujen asetusten muuttamisesta**

Kunnanhallitus 05.06.2023 § 100  
6/02.00/2023

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksista valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen (1393/2022) 7 §:n ja valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen (1392/2022) 5 §:n muuttamisesta. Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla Lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuu lausuntopyyntöön viimeistään 31.5.2023 klo 16.15.

Polvijärven kunnanhallituksen kokousaikatauluista johtuen seuraavana esitetty lausunto on talletettu Lausuntopalvelu.fi -palveluun 29.5.2023, jotta se ehtii huomioon otettavaksi asetusmuutoksen valmistelussa.

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.

## **Taustaa**

Kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstiedoissa on tullut esiin tilanteita, jotka mahdollisesti vääristävät merkittävästi sote-uudistuksen rahoituksen siirtoon liittyviä laskelmia. Kuntien raportoidut tiedot eivät kaikilta osin vastaa kustannuksia, jotka palvelujen järjestämiseen menee yhden vuoden aikana. Tämän takia sääntelyä rahoituksen siirrossa huomioon otettavista kustannuksista on valtiovarainministeriön mukaan tarpeen tarkentaa. Valtiovarainministeriön mukaan tarve kuntakohtaisille tarkistuksille on havaittu, vaikka kunnat ovat tehneet kirjaukset kirjanpidollisesti oikein.

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 siirtymä-tasauksia koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vaikuttavat sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2023 lähtien. Siirtyvä kustannus määräytyy vuosien 2021 ja 2022 kustannustietojen mukaan, joiden perusteella lasketaan siirtyvä kustannus vuositasolla.

Uudistuksen toimeenpanossa kevään 2023 aikana ja erityisesti kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen raportointiin liittyen on tullut esille eräitä rahoituksen siirtoon liittyviä laskelmia mahdollisesti merkittävästi vääristäviä tilanteita. Vääristävä vaikutus kuntien valtionosuuksiin ja hyvinvointialueiden rahoitukseen on luonteeltaan pysyvä. Tämän vuoksi on tarpeen tarkentaa sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin että hyvinvointialueiden rahoituksesta annettuun lakiin perustuvaa sääntelyä rahoituksen siirrossa huomioon otettavista kustannuksista.

Ehdotettujen asetusmuutosten mukaan tarkistettaessa rahoituksen siirtolaskelmia vuonna 2023, kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi laskelmissa voitaisiin kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen oikaista tiedot asetuksessa säädetyllä tavalla. Oikaisemisen edellytyksenä olisi, että kyseinen kunnan tilinpäätöstieto muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta.

Valtionvarainministeriö kysyisi oikaisussa huomioitavia eriä kunnille ja kuntayhtymille eli hyvinvointialueille suunnatulla kyselyllä kesäkuussa 2023. Valtiovarainministeriö voisi käyttää oikaisemisessa myös muuta, esimerkiksi talousraportoinnista ja tilinpäätöksistä saatavaa tietoa. Tarkoituksena on, että valtiovarainministeriö laatii selvitysten sekä muiden tietojen perusteella luonnoksen siirtolaskelmista viimeistään 31.8.2023. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat tämän jälkeen vielä esittää valtiovarainministeriölle huomioita laskelmaluonnoksesta viimeistään 30.9.2023. Lopullinen siirtolaskelma laaditaan siten, että se on joulukuussa kuntien vuoden 2024 valtionosuutta ja hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoitusta koskevien päätösten perusteena.

#### 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.

#### **Polvijärven kunnan lausunto**

Polvijärven kunta esittää lausuntonaan pyydettyihin asiakohtiin seuraavaa:

##### **1. Yleistä ehdotuksesta ja sen tavoitteista**

Polvijärven kunta pitää hyvänä asiana ja siten puoltaa Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen tarkistamista siirtolaskelmien osalta sekä Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun asetuksen hyvinvointialueiden rahoituksen laskelmien tarkastamisesta vuonna 2023. Oikeudenmukaisuuden ja kuntien tasapuolisen kohtelun lisääminen on kannatettava tavoite.

Polvijärven kunta esittää, että siirtolaskelmissa kaikki laskelmia vääristävät vaikutukset poistetaan täysimääräisinä, eikä esitettyä merkittävyystarkastelua tehtäisi.

Tämän tyyppisissä asioissa, kuten nyt käsiteltävänä olevissa siirtolaskelmien oikaisuissa ei omavastuurajan, esim. 30 €/asukas asettaminen ole mitenkään perusteltua. Kun siirtolaskelmiin sisältyy kuntien eri-

arvoisuutta lisääviä tekijöitä, on ne oikaistava kokonaan, eikä niihin tule jättää kunnan vastuulle jäävää omavastuuosuutta. Jos tarkistus koskisi vain osaa kuntia tai vain osaa euromääräisistä vaikutuksista, on riski siitä, että tarkistuksen tavoite tasapuolisuuden lisäämisestä ei tule toteutumaan. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdenvertainen kohtelu varmistuu vain, jos valtionvarainministeriö käy läpi kaikkien kuntien tilinpäätökset ja niiden perusteella laaditut siirtolaskelmat vuosien 2021 ja 2022 vääristävien erien osalta.

Polvijärven kunta tuo esille, että kunnat ja alueet ovat hyvin erilaisia keskenään. Pienelle kunnalle omavastuuraja, esim. 30 €/asukas, voi olla todella merkittävä verrattuna isoon kuntaan / kaupunkiin. Polvijärven kunnan osalta 30 €/asukas tarkoittaa noin 123 000 euroa vuodessa, mikä kunnallisveroprosenttiin suhteutettuna vastaa noin 0,25 prosenttiyksikön suuruista vuotuista kunnallisverotuottoa. Sen vuoksi on tärkeää, että siirtolaskelmien osalta tarkastelu tehdään täysimääräisesti, eikä asetukseen vahvisteta omavastuurajoja.

Monien edelläkävijäalueiden, kuten Pohjois-Karjalan (Siun soten), osalta tilanne on monin paikoin erilainen kuin niissä kunnissa ja kaupungeissa, jotka vasta nyt (1.1.2023 lukien) siirtävät sote-toimintojaan hyvinvointialueille. Tämä eroavaisuus olisi hyvä vielä tunnistaa ja miettiä, onko alueiden välillä eroja ja mistä ne johtuvat. Esimerkiksi viimeisen vuoden alijäämän kasvuvauhti / suuruus saattaisi olla tällainen tarkasteltava erä, kuin myös erän tosiasiallinen sisältö.

## **2. Huomioon otettavat erät**

Lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa valtiosuusasetuksen luonnoksessa mainittuihin oikaistaviin eriin ja niiden tasapuolisuuteen kuntien välillä.

Esityksessä mukana olevat oikaistavat erät ovat:

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

Polvijärven kunta puoltaa yllä olevien erien huomioimista siirtolaskelmien oikaistavina erinä täysimääräisesti, kuitenkin huomioiden kohdat 3. ja 4. seuraavasti:

Kohta 3: Erityisen tärkeänä pidetään asetuksen perustelumistion kohtaa 4 Pääasialliset vaikutukset (s. 5/13, kappale 11), jossa todetaan "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.

Jos kunta on jättänyt kirjaamatta sote-kuntayhtymän esittämän osan alijäämästä, joka on esim. mahdollisten tulevien palkkaharmonisaatiokustannusten vaikutusta, ei näitä pidä ottaa huomioon kunnan valtion-

osuuskaskelmaa vähentävänä, oikaistavana eränä siirtolaskelmissa, eikä varsinkaan asetusluonnoksessa mainitun mukaisesti siten, että tiedot otettaisiin jonkin muun, tässä tapauksessa sote-kuntayhtymän, tilinpäätöstiedoista.

Polvijärven kunta kuitenkin puoltaa, että hyvinvointialueen rahoitukseen lasketaan esityksen mukaisesti huomioon otettavana osuus, joka vastaa yhden vuoden kustannuksia. Toisena mahdollisuutena kunta näkee, että hyvinvointialueen rahoituksessa otetaan huomioon se summa, jonka sote-kuntayhtymä on esittänyt tilinpäätöksessään. Tällöin myös mahdollisen kustannuksen tulee jäädä hyvinvointialueen kustannukseksi täysimääräisesti.

Näiden erien tarkastelussa tulisi huomioida myös se, että kunnat ovat jo vuosia maksaneet sote-kustannuksissaan palkkaharmonisaation kustannuksia, näin myös vuosien 2021 ja 2022 ajalta. Tältä osin kunnat ja alueet eroavat voimakkaasti toisistaan. Tämä palkkaharmonisaation osuus on jo kirjautunut kuntien tilinpäätöksissä niiden kustannuksiksi. Mikäli kunta ei ole kirjannut palkkaharmonisaatiokustannuksia tilinpäätöksiinsä, niin sille on ollut perusteensa, jotka tulee ottaa huomioon. Esim. Polvijärven kunnan vuoden 2022 tilinpäätöksen toimintakertomuksessa ja liitetiedoissa on kirjaamatta jättämisen perusteet avattu perusteellisesti. Tässä kohdin tulee esille alueiden erilaisuus ja sen myötä tapahtuva epäoikeiden-mukainen kohtelu, mikäli ei huomioida niitä perusteluita, joiden perusteella palkkaharmonisaatiokustannuksia ei ole kirjattu tilinpäätöksiin, vaikka kirjaamatta jättäminen perustuu mm. kirjanpitolakiin ja voimaannpanolakiin.

Kunnan tiedot pitää huomioida kunnan esittämien tilinpäätöstietojen mukaisesti, eikä ottaa tietojä esim. sote-kuntayhtymän tilinpäätöksestä.

Kohta 4: yli/alijäämistä tulee poistaa ensin koronakertapalkkioiden vaikutus vuosilta 2021 ja 2022 ja sen jälkeen muut oikaisuerät täysimääräisinä. Yli/alijäämät tarkastellaan kunnan osalta kunnan tilinpäätöstietojen ja siirtolaskelmien mukaan eikä esim. toisen organisaation, kuten sote-kuntayhtymän tilinpäätöstietojen mukaisesti.

### **3. Onko mahdollisesti jokin muu merkittävästi laskelmia vääristävä erä?**

Kyllä, korona-avustukset vuosien 2021 ja 2022 osalta.

Muut yksittäiset tai kertaluonteiset tai takautuvat erät, jotka voivat olla kunta- ja/tai aluekohtaisia. Nämäkin erät tulisi huomioida täysimääräisinä, koska niiden kuntakohtainen merkittävyys saattaa olla suuri.

### **4. Vaikutuksen merkittävyyden arviointi**

Asetuksen muutosesityksessä on ehdotettu, että 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.

Polvijärven kunta esittää kantanaan, että merkittävyydestarkastelua ei tule tehdä tai asettaa esim. 30 €/asukas rajaa tarkastelun perusteeksi. Oikaistavat erät tulee ottaa huomioon täysimääräisinä kuntien ja alueiden oikeudenmukaisen kohtelun ja siten koko asetusmuutoksen tavoitteen täyttymiseksi.

## 5. Menettely

Polvijärven kunnan näkemys on, että ehdotettu asetusmuutos ja oikaisumenettely ovat toimeenpantavissa ja että kunnat pystyvät raportoimaan tiedot annetussa ajassa kesäkuun loppuun mennessä (kysely kunnille ja kuntayhtymille = hyvinvointialueille, muut saatavissa olevat selvitykset ja tiedot, siirtolaskelmaluonnos ja sen kommentointimahdollisuus).

Riskiä sisältyy siihen, saadaanko asetus ajoissa valmiiksi ja toisaalta tietojen läpikäyntiin ja niiden mahdolliseen kommentointiaikatauluun syksyn 2023 kuluessa. Prosessin edetessä olisi hyvä toimintatapa sellainen, jossa kuntia ja hyvinvointialueita kuullaan prosessin jokaisessa vaiheessa, esim. 16.5.2023 pidetyn kuulemistilaisuuden mukaisesti.

## 6. Muita huomioita

Kuntien ja alueiden erilaisuus on syytä huomioida tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Kuntien tiedot tulee ottaa vain kuntien toimittamista tiedoista ja siirtolaskelmasta.

|               |                                                                                                      |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Päätösehdotus | Kunnanhallitus päättää hyväksyä 29.5.2023 jätetyn, edellä olevan esittelytekstin mukaisen lausunnon. |
| Päätös        | Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.                                                                 |