



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 järjestämisvastuun 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 tarkoitettusta 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 tarkistettavat 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, Terveystieteiden 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, Terveyden 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 ostojen osuutta.

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 vyörytetty 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.**