

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

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/13605/2023 ja VN/13604/2023

1. Yleistä ehdotuksesta ja sen tavoitteista

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki, että sitä koskeva asetus tuli voimaan vuoden 2023 alusta. Asetusta esitetään nyt täydennettäväksi siten, että valtionosuuslaskelmien siirtolaskelmia tarkistettaisiin siltä osin kuin niissä havaitaan merkittävästi laskelmia vääristäviä tilanteita. Rahoituksen siirtolaskelmia tarkistetaan nykyisen lainsäädännön mukaisesti vuonna 2023, vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen perusteella siten, että tarkistettut laskelmat ovat kuntien valtionosuuksien perusteena vuodesta 2024.

Kuntien rahoitukseen vaikuttavilla siirtolaskelmilla on pysyvä vaikutus kuntien rahoituksen muodostumiseen, joten siirtolaskelmiin vaikuttavat korjaustarpeet tulee arvioida huolellisesti ja harkiten. Oikeudenmukaisuutta ja kuntien tasapuolista kohtelua lisäävät muutokset ovat lähtökohtaisesti tarpeen, mutta kunnan peruspalvelujen asetuksen muuttaminen lyhyen ajan sisällä sen voimaantulosta edellyttää huolellista valmistelua ja perusteellisesta arviota kuntien pitkäaikaiseen rahoitukseen.

Kuntien toiminta, sekä toiminnan tuottojen ja kulujen muodostuminen on noudattanut vuosina 2021 sekä 2022 voimassa olevia säädöksiä ja jälkikäteen aiempiin tilikausiin sekä niiden tuottoihin ja kuluihin kohdistuvia korjaustarpeita voidaan pitää kyseenalaisina. Mahdollisen siirtolaskelmiin tehtävien tarkistusten kohdentumista vain osaan kuntia ei voida pitää tasapuolisena kohteluna, eikä euromääräinen raja tarkastelussa myöskään tue tasapuolisuuden näkökulmaa. Kuntien rahoitusjärjestelmään on tehty monenlaisia muutoksia hyvinvointialueiden perustamisen myötä, ja esimerkiksi kunnallisveron ja yhteisöveron tuottoon tehdyt leikkaukset eivät ole olleet kaikilta osin oikeudenmukaisia.

Asetuksen perustelumuistiossa todetaan, että takautuvista ja kertaluonteisista eristä aiheutuvat vääristymät voivat yksittäisen kunnan tasolla vaikuttaa merkittävästi yksittäisen kunnan rahoitukseen, eikä siten vaikutusten arviointia koko maan tasolla ole mahdollista esittää. Porvoon kaupunki näkee tässä perustelumuistion kohdassa suurta ristiriitaa hyvinvointialueuudistuksen valmistelussa ja rahoituksen siirrossa kunnilta nykyllä lainsäädännössä oleviin lähtökohtiin. Hyvinvointialueuudistukseen liittyvä rahoituksen siirto toteutettiin koko maan tasolla kustannusneutraalilla tavalla ja kuntakohtaisia muutoksia pyrittiin tasaamaan uudistukseen ja valtionosuuslaskentaan liittyvillä moniportaisilla tasausmekanismeilla. Yksittäisten kuntien siirtolaskelmien muuttaminen voisi muuttaa tätä aiempaa lähtökohtaa merkittävästi. Lisäksi Porvoon kaupunki katsoo, että yksittäisten kuntien siirtolaskelmien oikaisu ei saa vaikuttaa muiden kuntien rahoituksen määrään miltään osin.

Lausuntoaika asetuksen muuttamisen kommentointiin on liian lyhyt asetusluonnoksessa kuvattujen muutosten huolelliseen tarkasteluun ja kuntakohtaisten muutosvaikutusten arviointiin. Kuntien rahoitukseen merkittävästi vaikuttavien muutosten läpikäyntiin ja lausumiseen tulee varata riittävästi kunnille valmistelu-aikaa, ei vain kahta viikkoa. On myös kyseenalaista, että asetusluonnos on lausunnoilla samaan aikaan, kun maan hallitusohjelma on valmisteilla, koska hallitusohjelman sisältö vaikuttaa merkittävästi myös kuntapalveluiden rahoituskokonaisuuteen.

2. Huomioon otettavat erät.

- a. Ovatko kunnan peruspalvelujen valtionosuusasetuksen luonnoksessa mainitut oikaistavat erät (2 momentin kohdat 1-6) perusteltuja ja niiden huomioon ottamisen tapa mielestänne tasapuolinen kuntien välillä?
 - i. takautuvat pelastustoimen varallaolokorvaukset
 - ii. sote- ja pela- kuntayhtymien takautuvat alijäämät ja ylijäämät
 - iii. kunnan kirjaamatta jättämä osuus sote-kuntayhtymän alijäämästä
 - iv. sote- ja pela-kuntayhtymien ylijäämän palautus ja alijäämän kattaminen
 - v. muiden sote-yhteistoimintaorganisaatioiden ja pelastuslaitosten 2-4 kohdissa tarkoitettu ylijäämän palautus tai alijäämän kattaminen
 - vi. palveluluokille kirjatut sote- ja pela -toimitilojen ja kiinteistöjen luovutusvoitot ja -tappiot sekä osakkeiden ja osuuksien luovutusvoitot ja -tappiot

Ehdotettujen asetusmuutosten taustaksi kuvataan pyrkimys varmistaa rahoituksen siirron toteutuminen voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, ja siten että kunnista hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vastaavat yhden vuoden palvelujen järjestämistä aiheutuneita kustannuksia. Kuntien toiminnan volyymi sekä muut vuosittaiset vaihtelut, kuten kertaerät toiminnassa ovat tavanomaisia. Yksittäisten vuosille 2021 sekä 2022 vuosille sijoittuvien oikaistavien tapahtumien selvittäminen ei edesauta yhden vuoden keskimääräisten kustannusten selvittämistä, sillä vuosittaisten kustannusten vaihteluun voivat vaikuttaa myös muut jopa pidemmältä aikaväliltä kertyneet olennaisesti tuottoja, kustannuksia kasvattavat ja vähentävät tekijät.

3. Onko mahdollisesti jokin muu merkittävästi laskelmia vääristävä erä?

Hyvinkin yksityiskohtaisia ja kuntakohtaisia eroja tilinpäätöstietoihin liittyen voi esiintyä, joten oikaistavien erien kartoitus ei ole kuntien tasapuolisen kohtelun kannalta järkevää. On hyvinkin tulkinnanvaraista mikä yksittäinen menoerä on ollut ns. normaalia toimintaa. Jos oikaistavien erien osuutta kasvatetaan johtaa se todennäköisesti siihen, että valtiovarainministeriä ja/tai sosiaali- ja terveysministeriö joutuu käymään kuntakohtaisesti läpi kaikki merkittävät sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen kuluerät vuosilta 2021 ja 2022. Jos menoeriä merkittävästi muutetaan siirtolaskelmissa, tulee samalla myös avata keskustelu siitä, että onko siirtolaskelmissa käytetty samansuuruinen leikkaus kunnallisveroprosentista tai yhteisöveron osuudesta enää tarkoituksenmukainen.

4. Vaikutuksen merkittävyyden arviointi.

- a. 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?

Perustelumuistiossa todetaan, että merkittävästi kuntakohtaisia laskelmia vääristävät erät, suuntaa antavasti 30 € / asukas muutokset huomioitaisiin kuntakohtaisissa oikaisulaskelmissa. Tarkistuksen euroraja asukasta kohti asettaisi kunnat eriarvoiseen asemaan, eikä lisäisi tasapuolista kohtelua. Perustelumuistion mukaisesti tähän euromääräiseen oikaisuun liittyvä oikaisutapa olisi vielä täysin avoinna, ja siten mahdoton kuntien lausua ja arvioida. Siirtolaskelmissa on kuntakohtaiset muutokset rajattu 60 euroon asukasta kohden. Mikäli 30 euroa / asukas pidetään oikeana tasona, tulisi myös kuntakohtainen talouden tasapainon muutos rajata 30 euroon asukasta kohden (nykyisen 60 euron sijaan).

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

Rahoituslaskelmien vääristävien erien läpikäynti ja läpikäynnin pohjalta tehtävät havainnot, sekä niissä mahdolliset esiintyvät tulkinnalliset erot tilinpäätösten läpikäynnissä aiheuttaisivat kunnille ylimääräistä hallinnollista selvitystaakkaa.

6. Muita huomioita.