

Valtionvarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
PL 28
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo.vm@gov.fi

12.3.2024

Oikaisuvaatimus päätökseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024 VN/35660/2023

Vaatimus

Hollolan kunta hakee oikaisua valtionvarainministeriön päätökseen 21.12.2023 VN/35660/2023 ”Päätös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024.

Kunta vaatii ensisijaisesti, että Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen perustunut palkkaharmonisaatiovaraus poistetaan kunnan valtionosuutta vähentävänä tekijänä, koska lain edellytykset eivät varauksen hyväksymisen osalta täyty. Myös siirtolaskelmiin sisällytetyt kustannuserät valtionosuutta vähentävänä tekijänä, josta kunta edelleen vastaa, tulee poistaa laskelmista.

Kunta vaatii toissijaisesti, että Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen perustunut palkkaharmonisaatiovaraus ja siitä kunnalle koitua kohdennettu valtionosuusvähennys korjataan vastaamaan lain edellyttämää kohdennusta (harmonisaatiokustannus vuosilta 2020-2022, ei kokonaisuutena vuoteen 2022 kohdistuva meno) ja Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän ylijäämä otetaan huomioon kustannuksia vähentävänä tekijänä.

Tausta

Valtionvarainministeriö (VM) on päättänyt 21.12.2023 vuodelle 2024 myönnettävästä peruspalvelujen valtionosuudesta ja verotulojen menetysten korvauksesta.

Peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja myös kunnan omiin olosuhdetekijöihin. Valtionosuuden suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää ja miten paljon niiden järjestäminen kunnalle maksaa. Ristiriitaista ministeriön käyttämien laskentaperusteiden osalta on, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta laskelmissa on huomioitu toteutuneet kustannukset.

Vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Uudistuksen rahoitusperiaatteeksi määritettiin kustannusneutraalisuus, jossa siirtyviä tuloja ja menoja tasataan koko maan tasolla.

Tulorahoitusta siirrettiin hyvinvointialueille kuntien verotuloja ja valtionosuuksia leikkaamalla sekä lisäämällä valtionosuusjärjestelmään toistaiseksi pysyvänä muutosrajoitin ja kunnan talouden tasapainotilan muutoksia rajoittava järjestelmämuutoksen tasaus. Nämä erät sisältyvät osaksi peruspalvelujen valtionosuutta. Tasaus tapahtuu siirtymäkauden aikana vuosina 2023–2027,

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021, myöhemmin valtionosuusL) 57 §:n 4 momentin mukaan vuoden 2023 erotus vähennetään jälkikäteen vuosina 2024 ja 2025.

”Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirron vuoksi kunnilta hyvinvointialueille siirrettävät tulot tarkistetaan vuoden 2022 tilinpäätöstietojen ja verotulojen osalta valmistuneen verotuksen mukaisten maksuunpantujen verotulojen perusteella koko maan tasolla hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia vastaaviksi. Tulojen ja kustannusten erotus otetaan huomioon peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2024 lukien. Jos kunnilta on tarkistuksen perusteella koko maan tasolla siirtynyt tuloja vähemmän kuin kustannuksia, erotusta vastaava määrä vähennetään kunnille myönnettävästä valtionosuudesta. Jos tuloja on siirtynyt enemmän kuin kustannuksia, erotusta vastaava määrä lisätään kunnille myönnettävään valtionosuuteen. Vähennys tai lisäys otetaan huomioon valtionosuudessa kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suurena eränä.”

Vuoden 2022 verotus valmistui lokakuun 2023 lopulla. VM:n päivitti valtionosuuslaskelmansa 17.11.2023, ajankohtana, jolloin Hollolan kunnan talousarvio 2024 oli valtuustossa vahvistettu (13.11.2023). Valmistuneiden laskelmien perusteella VM totesi tehtyjen verotulosiirtojen (kunnallisvero 12,64 % ja yhteisövero noin 1/3) olevan riittämättömiä kattamaan hyvinvointialueiden menoja, joiden suuruus oli kasvanut merkittävästi alkuperäisistä laskelmista. Vuotta 2024 koskevaa muutosta kompensoimaan, valtio päätti siirtää (valtionosuusL 57 § 4 mom, 21.12.2023/1235) vuoden 2023 osuus huomioitavaksi vasta vuosina 2025–2027: ”Vastaavasti vuoden 2023 osalta erotuksesta otetaan huomioon jälkikäteen valtionosuuden lisäyksenä tai vähennyksenä vuosina 2025–2027 kunakin vuonna yksi kolmasosa.”

Valtioneuvoston asetuksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885, myöhemmin Asetus) perusteella rahoituslaskelman pohjana oleviin kuntien ja hyvinvointialueiden ilmoittamiin vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin tehtiin jälkikäteistarkastus kesäkuussa 2023. Tarkistuksessa pyydettiin tiedot mahdollisista tilinpäätöstietoja vääristävistä eristä erikseen kunnilta ja hyvinvointialueilta. Asetuksen 7 §:n mukaan:

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

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.”

VM sisällytti ennakolliseen valtiosuuslaskelmansa 10.10.2023 seuraavat Hollolan kuntaa koskevat muutoserät, jotka perusteltiin seuraavasti:

” Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu pakollinen varaus (20 milj. euroa) vuoden 2022 palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Jäsenkunnat eivät ole kirjanneet saamista vastaavaa velkaa eivätkä kuluja tilinpäätökseen 2022. Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen säädetään voimaanpanolaisissa. Kuntien vuoden 2022 kustannuksiin on lisätty kuntayhtymän ilmoitukseen perustuen osuudet vuoden 2022 alijäämästä, yht. 19 971 668 euroa (huom. vähennetty ky:n vuoden 2022 ylijäämä 28 333 euroa). Kuntien vuoden 2021 kustannuksiin on lisätty osuudet vuoden 2021 alijäämästä, yht. 198 821 euroa (huom. lisätty poistoeron vähennys 169 983,75 euroa).”

PERUSTELUT

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen tehty palkkaharmonisaatiovaraus ei perustu lakien ja asetuksen mukaiseen hyväksyttävään menoperusteeseen

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä (PHHYKY) teki vuoden 2022 tilinpäätöksessään 20 milj. euron pakollisen varauksen liittyen mahdolliseen takautuvaan palkkaharmonisaatoratkaisuun, josta Hollolan kunnan laskennalliseksi osuudeksi ilmoitettiin 2 185 799 euroa. Yhtymän ilmoitus vähentäisi Hollolan kunnan valtiosuusrahoitusta pysyvästi vuodesta 2023 alkaen.

Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoja ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021, myöhemmin toimeenpanolaki) mukaan PHHYKY:n henkilöstö siirtyi liikkeenluovutuksella hyvinvointialueelle 1.1.2023. Liikkeenluovutuksen jälkeen Päijät-Hämeen hyvinvointialue on jatkanut PHHYKY:n aloittamaa neuvottelua palkkojen yhdenmukaistamisesta. PHHYKY:n keskeneräisen palkkaharmonisaation osalta Hollolan kunnan näkemys vuoden 2022 tilinpäätöksessä on ollut, että PHHYKY ei ole vastuussa tulevaan palkkaharmonisaatoratkaisuun liittyvistä korvauksista ja siten mahdollista korvausmenoa ei ole voitu pitää todennäköisenä tapahtumana.

Huomioitavaa lisäksi on, että saatava ei ole eräänntynyt ennen 1.1.2023. Koska palkkaharmonisointiin liittyvä mahdollinen maksusuoritus ei ole palkkasaatava vaan palkanerosta maksettavasta korvaus, siihen ei sovelleta määräyksiä palkkasaatavan erääntymisestä. Työsopimuslain ja lain kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta mukaan luovuttaja on luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Muuta ei ole sovittu kuntayhtymän ja kunnan tai hyvinvointialueen välillä.

Asetuksen 7 §:n mukaisesti VM:lle on toimitettava riittävä selvitys kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimukset, joihin takautuvien kustannusten maksaminen perustuu. PHHYKY:n tekemä yksipuolinen tilinpäätösvaraus ei perustu tuomioistuimen päätökseen tai sopimukseen, eikä siis ole asetuksen kuvaama päätös tai sopimus. Tältä osin asetuksen 7§ mukainen vaade ei siis toteudu.

PHHYKY:n tekemä palkkaharmonisaatiota ennakoiva tilinpäätösvaraus on muuttanut yhtymän tilinpäätöksen 2022 alijäämäiseksi. Toimeenpanolain 33 §:n mukaan kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueille. Edellä kuvatusti alijäämä on syntynyt kirjanpitolain perusteella tehdystä palkkaharmonisaatiota koskevasta varauksesta.

Palkkaharmonisaatiokustannus ei ole syntynyt eikä siitä ole ollut sopimusta 31.12.2022 mennessä, jolloin kuntakuntayhtymä ei liikkeenluovutuksen jälkeen ole vastuussa 1.1.2023 sovituista kustannuksista. Näin ollen menoa ei olisi voinut pitää todennäköisenä eikä siitä olisi tullut tehdä tilinpäätösvarausta. Näin ollen ei olisi myöskään syntynyt alijäämää, johon kunnilla olisi ollut kattamisvelvollisuutta.

Laskelman oikeellisuus ja kohdennus

Palkkaharmonisointiin tehty varaus vuodelle 2022 on viimeisten tietojen mukaan ollut tulevaan mahdolliseen HVAn sopimuksen vuodelle 2022 laskettuun korvauskustannukseen verrattuna lähes kolminkertainen, aiheuttaen kunnille pysyvän valtionosuusleikkauksen kustannuksista, jotka eivät toteudu. Koska ministeriölle tai jäsenkunnille ei ole ollut hyvinvointialueen puolelta esittäviä asetusten edellyttämää tuomioistuimen päätöstä tai sopimusta, varaus olisi näin ollen pitänyt jättää huomioimatta valtionosuuspäätöksessä. Palkkaharmonisointikorvaus on huomioitu ylimitoitettuna yhdelle vuodelle, ilman vuosien 2020-2033 jaksoja.

Valtionvarainministeriön laskelma alijäämän kattamisesta perustui kahden vuoden tuloslaskelmaan, eikä huomioinut yhtymän taseessa olevaa aikaisempien vuosien ylijäämää, joka vuoden 2022 tilinpäätöksessä oli 1,9 M€ ja yhtymäkonsernilla 3,5 M€. Alijäämän kattamisvelvoite koskee taseeseen kirjautunutta määrää ja tältä osin ministeriön alijäämälaskelma ei perustu lakiin.

Hollolan kunta on eri yhteyksissä lausunut palkkaharmonisoinnin kustannusten huomioimisesta kantansa ja edellyttänyt, että muutokset valtionosuuksiin tulee perustua lakiin ja kunnalla tulee olla oikeus saada muutoksista riittävä selvitys, mukaan lukien pohjalaskelmat. Kunta on myös huomauttanut alijäämän kattamisvelvoitteen koskevan taseeseen kirjattua alijäämää, ei tuloslaskelman kautta laskettua kahden vuoden alijäämää kuten nyt on tehty.

Palkkaharmonisaation kohdentamisesta kunnittain ei ole esitetty tarkempia laskelmia tai perusteita kunnille, joiden pohjalta kohdennuksen oikeellisuutta olisi mahdollista tarkastella. Kunnan oikeusasema on tältä osin ohitettu tilanteessa, missä lasku vaikuttaa kunnan talouteen vuosia, jopa vuosikymmeniä. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätöksen ja kuntakohtaiset kohdennukset on tehnyt Päijät-Hämeen hyvinvointialue yksipuolisesti.

Kunta on ilmaissut mm. kunnanhallituksen kokouksessa 23.10.2023 kirjallisena kannanottona, että Hollolan kunnalla ei ole riittävää tietoa palkkaharmonisaation pohjana olevasta neuvottelutuloksesta, sen perusteena olevista laskelmista ja niiden kuntakohtaisesta kohdentumisesta eikä palkkaharmonisaation kustannuksien vastuullisuuden juridisesta perustasta.

Kuntien yhdenvertainen ja tasa-arvoinen kohtelu

Palkkaharmonisaatiota on toteutettu vapaaehtoisesti perustetuissa sote-kuntayhtymissä etupainotteisesti verrattuna 1.1.2023 aloitaviin hyvinvointialueisiin. Jo tehdyistä palkkaharmonisaatioista aiheutuvat menot ovat mukana vuosien 2021–2022 sote-kustannuksissa ja sisältyvät näin ollen myös siirtolaskelmiin.

Asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaisesti laskelmissa otettaisiin huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia.

Aiemmin perustetuilla ja ennakkoon harmonisaation toteuttaneilla sote-kuntayhtymäpohjaisilla kunnilla siirtolaskelmiin jää toteutuneet palkkaharmonisaatiokustannukset. Asetusluonnoksen mukaan myös takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset tulisivat osittain sisältymään siirtolaskelmiin. Niillä kunnilla, jotka tuottavat sotepalvelut itse, palkkaharmonisointi aloitetaan

hyvinvointialueella 1.1.2023 ja tämä ei tule vaikuttamaan näiden kuntien siirtolaskelmiin. Menettely kohtelee jo palkkaharmonisaatiota toteuttaneita kuntia epäoikeudenmukaisesti.

Eri tahtisesti toteutettu palkkaharmonisaatio ja sen vaikutus siirtolaskelmiin asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan tulevaa valtionosuusrahoitusta määritettäessä. Takautuvan palkkaharmonisaation kustannusvaikutukset tulee eliminoida kokonaan pois siirtolaskelmista, jotta ne eivät vaikuta kuntien yhdenvertaiseen kohteluun.

Kunnan valtionosuutta vähentävänä tekijänä ei voida ottaa huomioon eriä, joiden kustannuksista kunta edelleen vastaa

Toukokuussa 2023 annetussa lausunnossaan Hollolan kunta toi esille myös sellaiset siirtolaskelmiin sisällytetyt kustannuserä, joista muodostettava hyvinvointialue ei vastaa jatkossa. Lausunnossaan kunta totesi:

”Kohdassa kaksi esiin nostetun 1.1.2023 keskeneräisen palkkaharmonisointiasian lisäksi, Hollolan kunta haluaa nostaa esille merkittävän kustannuserän, joka ei siirry Hyvinvointialueelle, vaikka kyseinen kustannus on kunnan tilinpäätöstiedoissa sote-kustannukseksi luokiteltu. Hollolan kunta on vastannut ja vastaa edelleen Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntainyhtymän perustamista edeltäneen ajan eläkemenoperusteisista eläkemaksuista. Nämä eläkevastuut sekä muut vastaavat vastuut raportoidaan osana kunnan sotekustannuksia, vaikka ne eivät siirtyneet Hyvinvointialueen vastuiksi vaan ovat jääneet kunnalle. Kunta katsoo, että kuntatilastoinnissa ilmoitetut sote-kustannuserät siltä osin kuin ne hyvinvointialueuudistuksen jälkeen jäivät kunnalle tulee poistaa siirtolaskelmista täysimääräisesti. Esimerkiksi kuntaan jäävää sote-pohjaista eläkeperusteista eläkekustannusta Hollolan kunnalla oli tilinpäätöksessä 2022 noin 800.000 euroa.

Yhteenveto

Hollolan kunta hakee oikaisua valtiovarainministeriön 21.12.2023 päätökseen (VN/35660/2023) kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024

siltä osin kuin peruspalvelujen valtionosuuslaskelmissa on huomioitu Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän alijäämän kattamisvelvollisuus, joka aiheutuu yhtymän tekemästä tilinpäätösvarauksesta. Varauksen huomioiminen ei täytä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885) edellytystä varauksen perusteena esitettävästä tuomioistuimen päätöksestä tai sopimuksesta. Varauksen huomioiminen on myös ristiriidassa Työsopimuslain sekä Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta kirjaukseen luovuttajan vastuista eräänntyneestä saatavasta liikkeen luovutuksen yhteydessä. Varaus ei täytä eräänntyneen saatavan tunnusmerkistöä. On myös huomioitava, että valtiovarainministeriön päätöksen peruste alijäämän kattamisvelvoitteesta koskee lain mukaisesti taseeseen kirjattua alijäämää, ei siirtolaskelmassa käytettyä tuloslaskelmaperustetta.

sekä,

siltä osin, kuin laskelmassa on huomioitu eläkeperusteisia historiallisia kustannuksia, joiden vastuut eivät siirtyneet hyvinvointialueille. Hollolan kunta katsoo, että siirtolaskelmassa siirtyviksi kustannuksiksi ei voida sisällyttää eriä, jotka eivät todistettavasti ole siirtyneet kunnalta hyvinvointialueen vastuulle, kustannuksen suuruudesta huolimatta.

Hollolan kunnanhallitus on kokouksessaan 11.3.2024 §48 päättänyt hakea oikaisua valtiovarainministeriön 21.12.2023 päätökseen (VN/35660/2023) kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024.

Kunnioittaen,

Hollolan kunta

Päivi Rahkonen
Kunnanjohtaja

Liitteet

Liite 1: Kunnanhallituksen päätös 11.3.2024 §48 oikaisuvaatimuksesta
Liite 2: Valtiovarainministeriön päätös 21.12.2023 (VN/35660/2023) kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024.

Lisätietoja kunnan oikaisuvaatimuksesta antaa

Hallinto- ja talousjohtaja Turkka Rantanen
044 780 1700
turkka.rantanen@hollola.fi

