

Oikaisuvaatimus vuoden 2024 maksettavista valtionosuuksista ja kotikuntakorvauksista

Kunnanhallitus 11.03.2024 § 50
484/02.05.01.01/2023

Valmistelija

talouspäällikkö markus.saarikivi@karkola.fi puh. 044-770 2213
kansliapäällikkö jouni.nieminen@karkola.fi puh. 044-770 2206

Kuntalain (410/2015) 38 §:n mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan taloutta ja 39 §:n mukaan vastaa sen taloudenhoidosta ja myös huolehtii sen sisäisestä valvonnasta ja valvoo kunnan etua. Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa (Suomen tilintarkastajat ry:n suositus 3/2020) kohdan 4.2 mukaan kunnanhallitus myös, yhdessä muiden tilivelvollisten kanssa, vastaa valtionosuuksien perusteista annettujen tietojen oikeellisuudesta.

Kunnanhallitus käsittelee vuosittain valtionvarainministeriön päätökset kunnalle myönnettävistä valtionosuuksista sekä valtiovarainministeriön päätökset verotulojen menetysten korvauksesta sekä kotikuntakorvausten perusosasta ja selvitetään edellä mainittujen vaikutukset kunnan talouteen.

Kärkölan kunnan rahoitusjärjestelmästä tärkeimpiä ovat verotulot ja valtionosuudet. Näistä valtionosuudet muodostuvat

- valtiovarainministeriön hallinnoimasta peruspalvelujen valtionosuudesta ja verotulojen menetysten korvauksista ja
- opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta.

Peruspalvelujen valtionosuus ja verotulojen menetysten korvaus

Valtiovarainministeriön (VM) kunta- ja alueosasto on päättänyt 21.12.2023 (VN/35660/2023) vuodelle 2024 myönnettävästä peruspalvelujen valtionosuudesta ja verotulojen menetysten korvauksesta.

Peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja myös kunnan omiin olosuhdetekijöihin. Merkittävin laskennallinen peruste on ikärakenne.

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.

Peruspalvelujen valtionosuutta lisäävät tai vähentävät seuraavat erät (pykäläviittaukset lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021, luvut neljä ja viisi):

- perusopetuksen aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen
- kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen kuntaan maksetun perustoimeentulotuen määrällä

- hyvinvointialueiden perustaminen ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen (muutosrajoitin 30 §)
- valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus (31 §)
- sote-siirron jälkikäteistarkastuksesta johtuva valtionosuuden pysyvä lisäsiirto (57§ 4 mom.)
- määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset (32 §).

Kunnista hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannukset on VM:n päätökseen 21.12.2023 tarkistettu kuntien lopullisten vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella (57 § 3 ja 4 mom.).

Lisäksi kuntien tilinpäätöstietojen mukaisista kustannustiedoista on oikaistu niitä merkittävästi vääristävät erät 30.6.2023 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885) perusteella. (VM 21.12.2023.)

Peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä maksetaan veroperustemuutoksista johtuvia verotulojen menetysten korvausta, joka vuodesta 2020 alkaen erotettiin peruspalvelujen valtionosuudesta, mutta sisältyy kirjanpidollisesti valtionosuuksiin.

Kunnan varainhoitovuoden 2024 verotulojen menetystä laskettaessa sovelletaan varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden (2022) verotustietoja ja varainhoitovuotta edeltäneen vuoden (2023) veroprocenttia sekä asukaslukua varainhoitovuotta edeltäneen vuoden (2023) lopussa.

Esityslistan liitteenä on valtiovarainministeriön päätökset vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuudesta ja verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksen vahvistamisesta ja maksettavasta kotikuntakorvausten perusosasta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön päätökset opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa ja vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetuista valtionosuuksista.

Vuoden 2024 valtionosuudet ovat VM:n mainitun päätöksen mukaisesti 988 972 euroa. Näistä kotikuntakorvaukset käsitellään käyttötalouden tulona ja menona.

Päätökset sisältävät kunnan peruspalvelujen valtionosuuden 1 330 874 euroa, josta verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus on 1 821 185 euroa. Veroperustemuutoksista johtuvia veromenetysten korvauksia kertyy 800 767 euroa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain perusteella Kärkölän kunnan maksettavaksi tuleva rahoitusosuus on 932 139 euroa.

Yhteensä valtionosuuksiin kirjataan näillä perusteilla 1 199 502 euroa.

Vuoden 2024 talousarviossa valtionosuuksia on arvioitu kertyvän 1 158 980 euroa. Päätöksen perusteella valtionosuuksien tulokohta ylittyy 40 522 euroa.

Päätösten perusteella saadaan perusopetuksen kotikuntakorvaustuloja 129 294 euroa ja maksetaan kotikuntakorvausmenoja 340 47 euroa vuodessa, jolloin nettovaikutus on -210 530 euroa.

Oikaisuvaatimusoikeus päätöksiin

Peruspalvelujen valtionosuus ja verotulojen menetyksen korvaus ovat yleiskatteellisia eriä, joiden käytöstä palvelujen tuottamiseen kunta voi itsenäisesti päättää. Rahoituserät maksetaan kuukausittain tasaerin.

Mikäli kunta on tyytymätön tehtyihin päätöksiin, sillä on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä kirjallinen oikaisu valtiovarainministeriölle.

VM:n edellä kuvatut päätökset on tarkasteltu eikä verotulojen menetyksen korvauksen osalta löytynyt aihetta oikaisuvaatimuksen tekemiseen.

OKM:n opetus- ja kulttuuritoimen sekä vapaan sivistystyön rahoituslain mukaiset rahoituspäätökset on tarkastettu eikä niiden osalta löytynyt aihetta oikaisuvaatimuksen tekemiseen.

Peruspalvelujen valtionosuuden osalta Kärkölen kunta ei kuitenkaan tyydy päätökseen. Kärkölen kunta hakee oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetyksen korvauksesta vuonna 2024.

Oikaisuvaatimuksen perusteet

Vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastuu 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 järjestämistä vastuun 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 talousarviot 2024 oli jo useassa kunnassa vahvistettu. 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 ennakkolliseen valtionosuuslaskelmansa 10.10.2023 seuraavat Kärkölen kuntaa koskevat muutoserät:

”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 kulua tilinpäätökseen 2022. Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen säädetään voimaanpanolaissa. 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).”

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä (PHHYKY) teki vuoden 2022 tilinpäätöksessään 20 milj. euron pakollisen varauksen liittyen mahdolliseen takautuvaan palkkaharmonisaatioratkaisuun, josta Kärkölen kunnan laskennalliseksi osuudeksi ilmoitettiin noin 465 000 euroa. Yhtymän ilmoitus vähentäisi Kärkölen kunnan valtionosuusrahoitusta pysyvästi vuodesta 2023 alkaen.

Vastuu saatavasta liikkeenluovutuksessa

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

Huomioitavaa lisäksi on, että saatava ei ole erääntynyt ennen 1.1.2023. Työsopimuslain ja lain kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta mukaan luovuttaja on luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneistä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Muuta ei ole sovittu kuntayhtymän ja kaupungin tai hyvinvointialueen välillä.

Asetuksen 7 §:n mukaisesti VM:lle on toimitettava riittävä selvitys kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, joihin takautuvien kustannusten maksaminen perustuu. PHHYKY:n tekemä yksipuolinen tilinpäätösvaraus ei ole asetuksen kuvaama päätös tai sopimus.

Perussopimuksen mukainen kattamisvelvollisuus

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 sovitusta 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.

Kärkölen kunta on lausunut keväällä 2023 (29.5.2023 § 123) VM:lle palkkaharmion vaikutuksesta kuntien yhdenmukaiseen kohteluun:

”Mikäli palkkaharmonisoinnin kustannuksia ei poisteta tulevien vuosien valtionosuuslaskennassa kuntien talouteen jää merkittävät pysyvät negatiiviset vaikutukset laskentamekanismien takia.

Edelläkävijäkuntien vastuulla ovat myös ennen kuntayhtymän perustamista toteutetun toiminnan eläkevastuut sekä muut vastaavat vastuut, jotka raportoidaan osana kunnan sotekustannuksia, vaikka ne eivät siirtyneet Hyvinvointialueen vastuiksi, vaan jäivät kunnille.

Kärkölen kunta pitää tärkeänä, että kunnalla on mahdollisuus saattaa tietoon sellaiset kustannuserät, jotka eivät alueen muodostuksen yhteydessä siirtyneet Hyvinvointialueelle ja, että nämä kustannukset puhdistetaan siirtolaskelmasta täysimääräisesti.”

Oikaisuvaatimus

Kärkölen 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 omavaltaisesta tilinpäätösvarauksesta.

Oikaisua haetaan myös siltä osin, kuin laskelmassa on huomioitu eläkeperusteisia historiallisia kustannuksia, joiden vastuut eivät siirtyneet kunnalta hyvinvointialueelle.

Esittelijä pormestari Markku Koskinen

Päätösehdotus Kunnanhallitus päättää hakea muutosta valtiovarainministeriön 21.12.2023 valtionosuuspäätökseen (VN/35660/2023) kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024.

Kärkölen kunta katsoo, että päätös on virheellinen ja lainvastainen:

1. siltä osin kuin valtionosuuslaskelmissa on huomioitu Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän alijäämän kattamisvelvollisuus, joka aiheutuu yhtymän tekemästä tilinpäätösvarauksesta liittyen mahdolliseen palkkaharmonisaatioratkaisuun, ja joka vaikuttaa Kärkölen kunnan valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin.

sekä,

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

Oikaisuvaatimuksen tarkempi perustelu on esitetty pykälän esittelytekstissä.

Päätös Mari Raininko jääväsi itsensä tämän asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi (yhteisöjäävi HL § 28.1 kohta 5).
Päätösesitys hyväksyttiin yksimielisesti.
Tämän asian tarkastajaksi päätettiin valita Miia Salminen.

Muutoksenhaku Muutoksenhakukielto

Jakelu Valtiovarainministeriö/Kunta- ja aluehallinto-osasto
taluspäällikkö
kansliapäällikkö