



Kunta- ja alueosasto

30.8.2024

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

hameenlinna.hao@oikeus.fi

Hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 26.7.2024 (Diaarinumero 1613/2024)

Valtiovarainministeriön lausunto Kärkölen kunnan valituksesta kunnan vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuudesta

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää valtiovarainministeriöltä lausuntoa Kärkölen kunnan valituksesta, joka koskee valtiovarainministeriön 26.6.2024 tekemää päätöstä Kärkölen kunnan oikaisuvaatimuksesta koskien valtiovarainministeriön päätöstä vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (VN/35660/2023). Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 30.8.2024.

1 Kärkölen kunnan vaatimukset ja niiden perusteet

Kärkölen kunta vaatii valituksessaan valituksenalaisen päätöksen kumoamista. Päijät-Hämeen hyvinvointialueen hyväksymä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen 2022 kirjattu 20 miljoonan euron palkkaharmonisaatiota koskevan varaus ja eläkemenoperusteisten kustannusvastuiden osuus tulee poistaa sote-siirtolaskelmista ja valtiovarainministeriön valtionosuuslaskelmista Kärkölen kunnan valtionosuutta vähentävinä tekijöinä.

Kärkölen kunnan mukaan valtiovarainministeriö on perusteettomasti tulkinnut kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi hyvinvointialueen aluevaltuuston päättämän hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen kirjatun palkkaharmonisaatiota koskevan varauksen. Kunnan oikeudellisen aseman turvaaminen edellyttää tehdyn varauksen puolueetonta ja oikeudellista arviointia, eikä pelkästään varauskirjauksen teknistä arviointia suhteessa valtionosuutta säätelevään lainsäädäntöön. Valtionosuuspäätöksen johdosta kunnan valtionosuuksia leikataan miljoonilla euroilla tulevina vuosina.

Kärkölen kunnan mukaan kunnalle ei ole annettu mahdollisuutta selvittää hyvinvointialueen tekemän päätöksen lainmukaisuutta missään vaiheessa. Kunta on kiistänyt varauskirjauksen oikeudelliset perusteet, mutta ei ole saanut hyvinvointialueelta kirjallista päätöstä tai selvitystä kirjauksen perusteista, varauksen kohdentamisesta kunnittain tai varauksen perusteena olevaa hyvinvointialueen sopimusta, johdon perustuen kustannukset ovat syntyneet. Hyvinvointialue on päätöksen tekijänä hyötynyt varauksen kirjaamisesta, koska se lisää merkittävästi hyvinvointialueen valtion rahoitusta. Varauskirjauksen juridinen perusta olisi tullut jo tästä syystä puolueettomasti arvioida. Lisäksi

hyvinvointikuntayhtymän hallitus on aiemmin palkkaharmonisaation valmistelun yhteydessä tilintarkastajien kanssa linjannut, ettei tarvetta pakollisen varauksen teolle palkkaharmonisaatiota varten ole (vuonna 2021).

Kärkölen kunnan mukaan palkkaharmonisaatio ei ole erääntynyt eikä sitä näin ollen ole voitu kirjata hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen varaukseksi eikä kunnan valtionosuutta vähentäväksi eräksi. Erääntynyt saatava tarkoittaa kiistatonta, lakiin, sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen perustuvaa, euromääräisesti määriteltyä ja maksuajankohdan ylittänyttä saatavaa.

Kunnan mukaan valtioneuvoston asetuksella (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885) on heikennetty kunnan oikeusasemaa merkittävästi ja yksipuolisesti vastoin uudistuksen voimaantulon sääntelyä. Uudistuksen toimeenpanon mukaan tehtävien ja henkilöstön siirto kunnilta hyvinvointialueille katsotaan liikkeenluovutukseksi. Työsopimuslain ja kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain mukaan luovuttaja on luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työ- tai virkasuhde-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. Ennen luovutusta erääntyneestä palkka- tai muusta työ- tai virkasuhteesta suhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksen saaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Kunnan mukaan muuta ei ole sovittu kuntayhtymän ja kunnan/kuntien tai hyvinvointialueen välillä. Hyvinvointikuntayhtymä ei ole vastuussa liikkeenluovutuksen jälkeen erääntyvästä palkkasaatavasta, joten ei myöskään ole muodostunut alijäämää tai palkkavarausta, joka kuuluisi omistajakuntien katettavaksi.

Lisäksi Kärkölen kunta katsoo, että siirtolaskelmassa siirtyviksi kustannuksiksi ja kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi ei voida sisällyttää eriä, jotka eivät ole siirtyneet kunnalta hyvinvointialueen vastuulle. Kunta vastaa edelleen sosiaali- ja terveyshenkilöstön eläkemenoperusteisista (ennen vuotta 2017) kustannuksista.

2 Valtiovarainministeriön vastaus esitettyihin vaatimuksiin

2.1 Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö

Valtiovarainministeriö viittaa valituksenalaisen päätöksen (lausunnon liitteenä 1) perusteluissa kappaleessa ”Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö” (s. 4—7) todettuun. Kappaleessa kerrotaan yksityiskohtaisesti se lainsäädäntö, jota sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021) tarkoitettuun rahoituksen siirtolaskelmaan ja siten myös valituksessa esille tuotujen kysymysten ratkaisemiseen.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että rahoituksen siirtolaskelmaan sovelletaan edellä mainitun kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevan lainsäädännön ohella hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 34 §:ää ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta (1392/2022, 5 § muutettu 886/2023). Hyvinvointialueiden rahoituslain nojalla annettu siirtolaskelmien tietojen oikaisemista koskeva asetustasoinen sääntely on symmetristä kuntia koskevan sääntelyn kanssa siten, että asetuksessa viitataan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022, 7 § muutettu 885/2023) sääntelyyn. Hyvinvointialueiden rahoitukseen sisältyvien siirtymätasausten perusteena olevien tietojen oikaisemisesta säädetään lisäksi rahoituslain 35 §:n 6 momentissa (muutettu L 1047/2023), jossa viitataan myös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain nojalla annettuun asetustasoiseen sääntelyyn. Valtiovarainministeriö toteaa, että siirtolaskelman tietojen oikaisua koskeva sääntelyä on hyvinvointialueiden rahoituslain 35 §:n 6 momentin muuttamisen yhteydessä vuonna 2023 käsitelty eduskunnassa ja se on siten myös eduskunnan hyväksymä.

2.2 Asiassa esitetty selvitys

Valtiovarainministeriö toteaa, että Kärkölen kunnan valituksessa ei tuoda esille mitään sellaista uutta selvitystä asian tosiseikastosta, joka ei olisi ollut käytettävissä valituksenalaista päätöstä tehtäessä.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen 2022 on kirjattu pakollinen varaus, 20 miljoonaa euroa, vuodelle 2022 kohdistuvia palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi.

Valituksen mukaan hyvinvointikuntayhtymän hallitus on aiemmin palkkaharmonisaation valmistelun yhteydessä tilintarkastajien kanssa linjannut, ettei tarvetta pakollisen varauksen teolle palkkaharmonisaatiota varten ole (vuonna 2021). Valtiovarainministeriö toteaa, että kuntayhtymän vuoden 2021 tilinpäätökseen ei ole kirjattu pakollista varausta palkkaharmonisaatiokustannuksia varten. Sen sijaan pakollinen varaus on kirjattu kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen. Valtiovarainministeriön hyvinvointialueelta saaman selvityksen mukaan (hyvinvointialueen lausunto 6.5.2023, liite 2) tilintarkastaja on edellyttänyt kirjauksen tekemistä vuoden 2022 tilinpäätökseen.

2.3 Asian oikeudellinen arviointi

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valituksessa ei ole nostettu esille sellaisia uusia väitteitä tai perusteita, joita ei olisi jo aiemmassa kunnan oikaisuvaatimuksessa esitetty ja joihin valituksenlaisen päätöksen perusteluissa ei olisi jo vastattu. **Valtiovarainministeriö viittaa valituksenalaisen päätöksen (lausunnon liitteenä 1) perusteluissa kappaleessa ”Asian oikeudellinen arviointi kunnan vaatimusten näkökulmasta” (s. 7-11) todettuun.**

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa vielä valituksessa esille nostettuihin seikkoihin liittyen seuraavaa:

Edellä mainitun lainsäädännön mukaisesti valtiovarainministeriö laatii siirtolaskelman tilinpäätöstietojen perusteella rahoituksen siirron tarkoituksessa, eikä tässä yhteydessä lähtökohtaisesti ota kantaa esimerkiksi yksittäisten kuntien tilinpäätöskirjausten laillisuuteen.

Pakollisen varauksen kirjaamisen edellytyksistä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 5 luvun 14 §:ssä. Pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä. Kuntayhtymä on voinut tehdä palkkaharmonisaatiokustannuksista varauksen tilinpäätökseensä, johon kustannusten oikaiseminen edellä mainitun asetuksen mukaan perustuu. Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on tilintarkastettu. Tilintarkastuskertomus on ollut vakiomuotoinen. Hyvinvointialueen toimittamassa tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, että arviovaraiseen kirjaukseen ei ole ollut huomautettavaa.

Asetuksen perustelumuistiossa nimenomaisesti todetaan, että riittävänä perusteena oikaisulle voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

Nyt kyseessä olevassa asiassa kuntayhtymän jäsenkunnat eivät ole kirjanneet edellä mainittua kuntayhtymän palkkaharmonisaatiokustannusta koskevaa saamista vastaavaa velkaa eivätkä kulua vuoden 2022 tilinpäätöksiinsä. Kuntayhtymän alijäämästä aiheutuva kustannus ei siten näy kuntien tilinpäätöskirjauksien mukaisissa sote-kustannuksissa ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle. Asian ratkaisemisen kannalta olennaista on tällöin se, että kunnilta siirtyvä sote-kustannus on jäänyt tältä osin merkittävästi pienemmäksi kuin suoriteperusteella vuoteen 2022 kohdistuva palkkakustannus.

Kirjanpitolain 3:3 § sisältää säännökset yleisistä tilinpäätösperiaatteista. Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan tilikaudelle kuuluvat tuotot ja kulut otetaan tilinpäätöksessä huomioon riippumatta niihin perustuvien maksujen suorituspäivästä (suoriteperuste). Lisäksi yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin kuuluu momentin 4 kohdan mukaan tilikauden tuloksesta riippumaton varovaisuus. Varovaisuus edellyttää 2 momentin mukaan erityisesti, että tilinpäätöksessä otetaan huomioon kaikki päättyneeseen tai aikaisempiin tilikausiin liittyvät, ennakoitavissa olevat vastuut ja mahdolliset menetykset, vaikka ne tulisivat tietoon vasta tilikauden päättymisen jälkeen. Näin ollen sillä, että palkkaharmonisaatiosta aiheutuneet menot eivät ole erääntyneet tai että niiden toteutuva määrä ei ole ollut täsmällisesti tiedossa, ei ole merkitystä

tilinpäätöksessä esittämisen kannalta. Tästä syystä ne on tullut myös ottaa huomioon kuntayhtymän alijäämän määrää laskettaessa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan voidaan tiedot kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan siltä osin kuin kunta ei ole kirjannut kuntayhtymän vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi. Oikaisu on tehty Päijät-Hämeen kuntien kustannusten osalta asetuksen 7 §:n 2 mom. 3 kohdan perusteella. Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen ajalta ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021) 33 §:ssä sekä yleisesti kuntayhtymän alijäämä kattamisesta kuntalain (410/2015) 117 §:ssä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että asetus on säädetty siirtolaskelman tietojen ja niiden tarkistamista koskevan lainsäädännön ja asetuksenantovaltuuksien perusteella ja tämän lisäksi vielä rahoituslain muutoksen osalta eduskunnan myötävaikutuksella. Asetustasoisella sääntelyllä varmistetaan siirtolaskelman tarkoituksen toteutuminen eli rahoituksen siirtyminen oikealla tasolla, joka turvaa niin kuntien kuin hyvinvointialueiden mahdollisuudet suoriutua jatkossa lakisääteisten tehtäviensä järjestämisestä. Sääntelyn tarkoituksena on ollut kuntien välinen oikeudenmukainen kohtelu siitä huolimatta, miten kukin kunta on mahdollisesti hyvinkin eri tavoin kirjannut kustannuksia tai jättänyt kirjaamatta niitä tilinpäätöksiinsä.

Valituksen mukaan Kärkölen kunta vastaa edelleen sosiaali- ja terveyshenkilöstön eläkemenoperusteisista (ennen vuotta 2017) kustannuksista, millä perusteella tätä osuutta ei voida katsoa kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että siitä, mitä laskelmia merkittävästi vääristäviä tietoja oikaistaan, säädetään tyhjentävästi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Eläkemenoperusteisten maksujen oikaisemisesta ei ole säädetty em. asetuksessa, joten ne on otettu huomioon kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksena Valtiokonttorille raportoitujen palveluluokkakohtaisten tilinpäätöstietojen mukaisesti.

Valtiovarainministeriö korostaa, että hallintoviranomaisena sen tulee tarkoin noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja kohdella kuntia tasapuolisesti lainsäädäntöä sovellettaessa.

3. Tiedoksi muutettu päätös

Valtiovarainministeriö on kuntien vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuutta koskevasta päätöksestä sekä hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoitusta koskevasta päätöksestä tekemien oikaisuvaatimusten perusteella päättänyt muuttaa kaikkien kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia vuodelle 2024.

Muutettu päätös on Kärkölän kunnan osalta nyt kyseessä olevan valituksenalaisen päätöksen mukainen, mutta siinä on otettu huomioon myös kaikkien muiden kuntien ja hyvinvointialueiden oikaisuvaatimuksiin tehdyt päätökset ja niistä johtuvat muutokset rahoituksen siirtolaskelmiin. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024 on lausunnon liitteenä (liite 6).

Osastopäällikkö

Minna-Marja Jokinen

Hallitusneuvos

Eeva Mäenpää

Liitteet

Liite 1. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024 Kärkölän kunnan oikaisuvaatimuksesta koskien vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta

Liite 2. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 24.4.2024, Kärkölän kunnan lausunto 3.5.2024 ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueen lausunto 6.5.2024 (liitteineen)

Liite 3. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 7.5.2024, Kärkölän kunnan lausunto 13.5.2024, Hyvinvointialueen vastaus 14.5.2024

Liite 4. Kärkölän kunnan oikaisuvaatimus

Liite 5. Valtiovarainministeriön päätös 21.12.2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024 (liitteineen)

Liite 6. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuuden muuttamisesta vuodelle 2024 (liitteineen)

VN/21911/2024-VM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: