



Kunta- ja alueosasto

26.6.2024

Jakelussa mainitut kunnat

Prosessiosoite:

Asianajaja Tatu Hirvonen ja emeritusprofessori, neuvotteleva lakimies Matti Tolvanen/
Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy,
Kauppakatu 17 B, 80100 Joensuu
asianajotoimisto@kontturi.fi

Päätös kuntien oikaisuvaatimuksesta koskien vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta

Asia

Ilomantsin kunta, Juuan kunta, Lieksan kaupunki, Nurmeksien kaupunki, Polvijärven kunta ja Tohmajärven kunta (jäljempänä *kunnat*) vaativat oikaisua valtiovarainministeriön 21.12.2023 tekemään päätökseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024 (VN/35660/2023).

Kuntien vaatimukset ja niiden perusteet

Kunnat vaativat, että valtiovarainministeriö muuttaa edellä mainittua päätöstä siltä osin kuin kuntien tilinpäätöstietoihin perustuvien siirtolaskelmien kustannustietoja on oikaistu lisäämällä kustannuksiin Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän (jäljempänä *kuntayhtymä*) ilmoitukseen perustuen osuudet vuosien 2021 ja 2022 alijäämistä sekä palkkaharmonisaatiosta. Vuoden 2022 osalta kustannusten lisäys on Pohjois-Karjalan kuntien osalta yhteensä 1 651 917 euroa ja vuoden 2021 osalta 13 341 173 euroa. Oikaistuja erä ei tulisi ottaa kuntien valtionosuudessa huomioon, vaan siirtolaskelmista tulisi poistaa harmonisaatiokustannukset viivästyskorkeineen ja laskea kuntien valtionosuudet todellisten kustannusten perusteella.

Vaatimuksensa perusteina kunnat esittävät, että valtiovarainministeriön tulkinta kuntien tilinpäätöstietojen oikaisemisesta valtionosuuksia laskettaessa on virheelinen ja lainvastainen. Tulkinta ei perustu lakiin eikä asetustasoisella sääntelyllä voida puuttua näin merkittäväällä tavalla kunnalliseen itsehallintoon. Kunnat vetoavat myös hallintovaliokunnan lausuntoon (HaVM 15/2022 vp), jonka mukaan palkkaharmonisaation perusteella eri alueiden kunnat ovat eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen. Kuntien eriarvoinen kohtelu on oikaisuvaatimuksen mukaan ristiriidassa sekä perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen että kuntien rahoitusperiaatteen kanssa.

Oikaisuvaatimuksen mukaan palkkaharmonisaatiokuluja on maksettu kuntayhtymässä ajalla 2018–2022 yhteensä noin 7,2 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueen aluehallitus on päätöksessään 2.3.2023 päättänyt tekevänsä toteutumattoman palkkaharmonisaation osalta kuntien omistajaohjauksen mukaisen 24,1 miljoonan euron varauksen kuntayhtymän tilinpäätökseen. Palkkaharmonisaatiota koskevat neuvottelut ovat olleet tällöin kesken. Valmistuneeseen kuntayhtymän tilinpäätökseen vuodelta 2022 on kirjattu pakollinen varaus 24,1 miljoonaa euroa vuosien 2021 ja 2022 palkkaharmonisaation kustannuksia varten, sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Lisäksi kuntayhtymän normaalitoiminnan katettavaa alijäämää on tilinpäätöksen 2022 perusteella ollut 39,6 miljoonaa euroa vuodelta 2022, 15,4 miljoonaa euroa vuodelta 2021 ja takautuvaa alijäämää 12,2 miljoonaa euroa.

Oikaisuvaatimuksen mukaan kuntayhtymän velat, mukaan lukien palkkaharmonisaatiokustannukset, ovat siirtyneet hyvinvointialueen vastuulle hyvinvointialueuudistuksen myötä 1.1.2023 lukien. Kunnat eivät siten voi olla niistä enää ko. ajankohdan jälkeen vastuussa. Hyvinvointialue ja työntekijäjärjestöt eivät lisäksi ole voineet sopimusoikeudellisten yleisten oppien perusteella tehdä enää 31.12.2022 jälkeen sopimusta, jolla ne voisivat pätevästi velvoittaa kuntayhtymän jäsenkunnat sopimusosapuoliin nähden ulkopuolisena tahona maksamaan sopimansa palkkaharmonisaation määrän.

Oikaisuvaatimuksen mukaan hyvinvointialueella ei ole myöskään ollut perustetta kirjata toteutumattomasta palkkaharmonisaatiokustannuksesta pakolliseksi varaukseksi kuntayhtymän tilinpäätökseen 2022. Oikaisuvaatimuksessa esitetyin perustein tällöin ennakoivan tilinpäätösvarauksen osalta ei ole myöskään perustetta kuntayhtymän alijäämälle, johon kunnilla olisi uudistuksen toimeenpanolain 33 §:n mukainen alijäämän kattamisvelvollisuus. Oikaisuvaatimuksessa vedotaan myös siihen, että oikaisuvaatimuksessa mainituin perustein kunnilla ei ole ollut velvollisuutta kirjata kuntayhtymän vuoden 2021 ja 2022 alijäämää toteutumattoman palkkaharmonisaation osalta kuluksi omissa tilinpäätöksissään. Asiasta ei ole tehty sopimusta ja toimeenpanolain perusteella kunnat tulkitsivat ko. erän siirtyvän hyvinvointialueen vastuulle vastaavasti kuten esimerkiksi lomapalkkavelan.

Oikaisuvaatimuksen mukaan palkkaharmonisaatiota vastaava kuntayhtymälle kirjattu saamista vastaava velka on kirjattu jäsenkunnissa eri tavoin: vuoden 2022 kuluksi, vuoden 2021 oman pääoman oikaisuksi tai liitetietoihin. Valtiovarainministeriö on oikaissut päätöksellään kuntien tilinpäätöstietoihin perustuvien siirtolaskelmien kustannustietoja lisäämällä vuoden 2022 kustannuksiin kuntayhtymän ilmoitukseen perustuen osuudet vuoden 2022 alijäämästä sekä palkkaharmonisaatiosta siltä osin kuin niitä ei ole kirjattu kuluiksi vuodelle 2022 (kustannusten lisäys yhteensä Pohjois-Karjalan kuntien osalta 1 651 917 euroa). Kuntien vuoden 2021 kustannuksiin on oikaistu osuudet vuoden 2021 alijäämästä sekä palkkaharmonisaatiosta siltä osin kuin niitä ei ole kirjattu kuluiksi vuodelle 2021 (kustannusten lisäys yhteensä Pohjois-Karjalan kuntien osalta 13 341 173 euroa).

Oikaisuvaatimuksen mukaan valtiosuuslaskelma ja sen myötä muutoksenhaunalainen päätös ei perustu todellisiin kustannuksiin, vaan palkkaharmonisatiosta koituvat kustannukset ovat jäämässä kuntayhtymän viimeisessä tilinpäätöksessä kirjattua pienemmiksi. Lisäksi laskennassa ei tulisi huomioida viivästyskorkoja, joiden osuus on noin kolme miljoonaa euroa. Huomioon otettava kustannus palkkaharmonisatiosta osalta voi olla joka tapauksessa korkeintaan palkat sivukuluineen. Viivästyskorko on oikaisuvaatimuksen mukaan kertaluontoinen rahoituskustannus, joka ei olisi koitunut minkään tahon maksettavaksi, mikäli harmonisatio olisi saatu vietyä loppuun ajallaan. Viivästyskoron ei tulisi perusteettomasti pienentää kuntien valtiosuuksia.

Lisäksi oikaisuvaatimuksessa tuodaan esille, että kuntayhtymän perussopimuksen mukaan kuntayhtymän maksuosuudet ovat määräytyneet palvelujen käytön perusteella. Valtiovarainministeriö on oikaisuvaatimuksen mukaan ottanut tämän sijasta valtiosuuslaskennassaan huomioon kuntayhtymän alijäämän kuntien pääluvun mukaisesti, eikä huomionnut kuntayhtymän perussopimuksessa sovittua kustannustenjakoa kuntien välillä. Entisen kuntayhtymän perussopimuksen mukaista laskutusta ei tasattu kuntayhtymän päätyttyä, vaan osa kunnista maksoi palvelusta enemmän kuin mitä todelliset kustannukset olivat, ja osa puolestaan vähemmän. Virheellisen menettelyn johdosta kuntien maksuosuuksien laskenta ei perustu kuntakohtaisiin todellisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin.

Hyvinvointialueen ja kuntien kuuleminen

Nyt kyseessä olevien kuntien lisäksi myös Joensuun ja Kiteen kaupungit sekä Kontiolahden ja Liperin kunnat ovat kukin tehneet valtiosuus päätöksestä oikaisuvaatimuksen. Valtiovarainministeriö on kuullut oikaisuvaatimusten johdosta kirjallisesti 25.4. – 3.5.2024 välisenä aikana Pohjois-Karjalan hyvinvointialuetta sekä Outokummun kaupunkia, Heinäveden kuntaa ja Rääkkylän kuntaa, jotka eivät ole tehneet päätöksestä oikaisuvaatimusta. Kuulemiskirje on lähetetty tiedoksi myös kaikille oikaisuvaatimuksen tehneille kunnille.

Kuulemisessa pyydettiin erityisesti selvitystä siitä, onko palkkaharmonisatiota varten kirjattu pakollinen varaus jaettu jäsenkuntien kesken perussopimusta vastaavalla tavalla. Lausunnot saatiin Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelta, Joensuun, Outokummun ja Kiteen kaupungeilta sekä Heinäveden, Kontiolahden, Liperin ja Rääkkylän kunnilta.

Hyvinvointialue totesi lausunnossaan, että palkkaharmonisatiota varten kirjattu pakollinen varaus on jaettu jäsenkuntien kesken perussopimusta vastaavalla tavalla kuntayhtymän perussopimuksen vuonna 2022 muutetun 24 b §:n mukaisesti.

Joensuun kaupunki sekä Heinäveden ja Kontiolahden kunnat totesivat lausunnoissaan, että palkkaharmonisatiosta kustannukset on jaettu kunnille perussopimuksen mukaisesti vuoden 2021 osalta ko. vuoden toteutuneiden

menojen suhteessa ja vuoden 2022 osalta ko. vuoden toteutuneiden menojen suhteessa. Rääkkylän kunnan lausunnossa viitattiin perussopimuksen 24 §:n 3 momenttiin, jonka mukaisesti vuoden 2019 alusta lukien kuntien maksuosuudet määräytyvät kokonaan palvelujen käytön perusteella. Tämän lisäksi Rääkkylän kunta vaatii, että valtionosuuksien taso tulee määrittää toteutuneiden kustannusten eikä kuntayhtymän laskutukseen perustuen. Kiteen kaupungin mukaan perussopimuksessa ei ole nimenomaisesti sovittu siitä, miten useammalle vuodelle kohdistuvat palkkaharmonisaatiokustannukset jaetaan kunnille.

Kuntien lausunnoissa kiistettiin edelleen palkkaharmonisaatiokustannusten sekä viivästyskorkojen sisällyttäminen rahoituksen siirtolaskelmiin. Lisäksi lausunnoista saadun selvityksen mukaan toteutuneet palkkaharmonisaatiokustannukset ovat viivästyskorkoineen yhteensä 23 898 911 euroa, josta palkkaharmonisaation osuus 20 964 646 euroa ja viivästyskorkojen osuus 2 934 265 euroa.

Kuulemisessa saatu selvitys lähetettiin tiedoksi kaikille entisen kuntayhtymän jäsenkunnille sekä hyvinvointialueelle. Joensuun kaupunki ja nyt kyseessä olevan oikaisuvaatimuksen tehneet kuusi kuntaa yhdessä toimittivat lausuntoihin kommentit. Niissä ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ollut enää uutta selvitystä asiaan.

Päätöksen perustelut

1. Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021, jäljempänä valtionosuuslaki) säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvien 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 talousarvotietojen 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.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022, jäljempänä *valtionosuusasetus*) 7 §:n (muutettu asetuksella 885/2023) 1 momentissa on säädetty tarkemmin siitä, miten kuntien siirtolaskelmavuosille kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa rahoituksen siirtolaskelmia vuonna 2023. Mainitun pykälän 2 momentissa säädetään tarkemmin siitä, miten erät muut luonteeltaan kertaluonteiset tai takautuvat tilinpäätöserät tulee ottaa huomioon tarkistettaessa siirtolaskelmia siten, että ne eivät merkittävästi vääristä kunnilta siirtyvien kustannusten määrää. Kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi laskelmissa voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon asetuksessa säädetty tiedot, jos kyseinen kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta. Laskelmia merkittävästi vääristävänä tietona pidetään asetuksen perustelumuistion (s. 3) mukaan sellaista tilinpäätöskirjauksen mukaista erää, jonka määrä on vähintään noin 50 euroa kunnan tai hyvinvointialueen asukasta kohden laskettuna.

Asetukseen sisältyvän tarkemman sääntelyn tarkoituksena on asetuksen perustelumuistion (s. 7–8) mukaan 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. Momentissa säädetty tiedot olisivat sellaisia, joiden osalta kuntien kirjauskäytännöt voivat poiketa sillä tavoin, että kuntakohtaiset laskelmat voivat merkittävästi vääristyä kuntien välillä. Momentissa säädetäisiin 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.

Oikaisuvaatimuksen tehneiden kuntien osalta tietojen oikaisu on perustunut asetuksen 7 §:n 2 momentin 2, 3 ja 4 kohtaan:

Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi laskelmissa voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon seuraavat tiedot, jos kyseinen kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta:

- 2) kunnan kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien takautuvat alijäämät sekä takautuvat ylijäämät siten, että huomioon otettava osuus vastaa yhden vuoden kustannuksia;
- 3) siltä osin kuin kunta ei ole kirjannut sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin kuntayhtymien vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi, osuus alijäämästä jäsenkunnan kustannuksena kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan;
- 4) sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien ylijäämän palautus sekä alijäämän kattaminen vuosilta 2021 ja 2022 jäsenkuntien tuottona, kuluna tai kulujen oikaisuna siten, että palautus jaetaan kuntien kesken perussopimuksessa sovitulla tavalla ja että palautuksesta huomioon otettavalla määrällä kustannukset vastaavat yhden vuoden palvelujen järjestämisen kustannuksia;

Valtionosuusasetuksen 7 §:n 3 momentissa säädetään tarkemmin menettelystä, jolla 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tilinpäätöserät otetaan huomioon siirtolaskelmissa. Kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava viimeistään heinäkuun 7 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle riittävä selvitys 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tuotoista ja kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu. Valtiovarainministeriö laatii kuntien ja kuntayhtymien selvityksen yhteydessä antamien tietojen, muun selvityksen sekä muiden talousraportoinnista ja tilinpäätöksistä saatavien tietojen perusteella luonnoksen siirtolaskelmista viimeistään elokuun 31 päivänä 2023. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat esittää valtiovarainministeriölle huomioita laskelmaluonnoksesta viimeistään syyskuun 30 päivänä 2023. Lopullinen siirtolaskelma laaditaan siten, että se on kuntien vuoden 2024 valtionosuutta koskevien päätösten perusteena.

Kunnan ja kuntayhtymän on siis tullut esittää valtiovarainministeriölle selvitys vuosien 2021 ja 2022 kuluksi kirjatusta takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista tai muista 2 momentin nojalla huomioon otettavista eristä ja niistä perusteista, joilla kustannukset on kirjattu tilinpäätökseen. Lisäksi on tullut toimittaa tiedot oikeudellisesta perusteesta, johon kyseisten erien maksaminen perustuu (tiedot mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta). Asetuksen perustelumuiston (s. 13–14) mukaan, mikäli lopullista tuomioistuimen päätöstä tai sopimusta ei ole määräaikaan mennessä vielä saatavissa, riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Kuntayhtymän on toimitettava myös tarkat tiedot jäsenkuntien maksuosuuksista. Valtiovarainministeriö voi käyttää tietojen tarkistamisessa myös kunnilta ja hyvinvointialueilta erikseen pyydettyjä lisäselvityksiä ja

muita muun muassa talousraportoinnista, tilinpäätöksistä, perus- ja yhteistointasopimuksista tai vastaavista saatavia tietoja.

2. Valtiovarainministeriön päätöksessä oikaistut kustannukset

Valtiovarainministeriö julkaisi 31.8.2023 luonnoksen laskelmasta kunnilta hyvinvointialueille siirtyvistä kustannuksista. Tilinpäätöstietojen mukaan kuntayhtymän normaalitoiminnan katettava alijäämä on 39,6 milj. euroa vuodelta 2022, 15,4 milj. euroa vuodelta 2021 ja aiemmilta vuosilta 12,2 milj. euroa. Valtiovarainministeriö tarkisti jäsenkuntien tilinpäätöksistä, että kunnat ovat kirjanneet pakollisia varauksia aiempien vuosien alijäämää varten sekä kirjanneet vuoden 2022 alijäämän kuluksi tilinpäätöksiinsä. Näin ollen normaalitoiminnan alijäämästä ei syntynyt vääristäviä eriä, jotka olisivat ylittäneet jäsenkuntien tai hyvinvointialueen näkökulmasta oikaistavien tietojen merkittävyyden kynnyksiä. Siten 31.8.2023 julkaistussa siirtolaskelmaluonnoksessa ei esitetty oikaisua Pohjois-Karjalan kuntien kustannuksiin.

Kuntayhtymän perussopimusta on muutettu maksuosuuksien jakautumisen osalta vuosina 2021 ja 2022 lisäämällä perussopimukseen pykälä 24 a *Ylimääräinen maksuosuus* ja pykälä 24 b *Alijäämän kattaminen tai ylijäämän palauttaminen vuonna 2022*. Pykälässä 24 a on sovittu siitä, että maksuosuudet jakautuvat aiempien vuosien 2018–2020 kertyneen alijäämän kattamisen osalta kyseisen vuoden kuntakohtaisten toteutuneiden sosiaali- ja terveystalvelujen nettokustannusten mukaisessa suhteessa. Lisäksi on sovittu siitä, miten koronavastustuksen (647/2020) vuonna 2021 maksettava vuoteen 2020 kohdistuva osuus huomioidaan vuonna 2020 syntyneen alijäämän vähennyksenä. Pykälässä 24 b on sovittu siitä, miten kuntayhtymän toiminnan siirtyessä hyvinvointialueelle 31.12.2022 kuntayhtymän alijäämä jaetaan tai ylijäämä palautetaan. Edellä mainitun pykälän mukaan vuoden 2021 tilinpäätöksen mukainen alijäämä katetaan vuoden 2021 kuntakohtaisten sosiaali- ja terveystalvelujen toteutuneiden nettokustannusten mukaisessa suhteessa ja vuodelta 2022 kertyvä ali-/ylijäämä jaetaan vuoden 2022 kuntakohtaisten sosiaali- ja terveystalvelujen toteutuneiden nettokustannusten mukaisessa suhteessa. Edellä mainittujen perussopimusmääräysten mukaan kuntayhtymä on laskuttanut vuonna 2021 vuosina 2018–2020 kertyneitä alijäämiä yhteensä 10 547 136 euroa. Maksun suuruudessa on huomioitu kuntayhtymälle vuonna 2021 maksettu, mutta vuoteen 2020 kohdistunut valtion koronatuon osuus 1 670 848 euroa. Vuonna 2022 kuntayhtymä on laskuttanut vuoden 2021 alijäämää 17 065 864 euroa ja vuoden 2022 alijäämää 39 641 067 euroa. Kuntakohtainen maksuosuuksien erittely vuosittain on saatu kuntayhtymältä.

Hyvinvointialueen otettua yhteyttä valtiovarainministeriöön 1.9.2023 kävi ilmi, että valtiovarainministeriö oli tulkinnut virheellisesti Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen valtiovarainministeriön kyselyyn (Kuntayhtymien ja muiden yhteistointaorganisaatioiden takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset sekä muut sote-

uudistuksen rahoituksen siirtolaskelmaa vääristävät erät 2021–2022) antamaa vastausta siten, että palkkaharmonisaatiokustannukset olisivat jo sisältyneet kuntien kyseisten vuosien kustannuksiin.

Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen oli kirjattu pakollinen varaus (24,1 milj. euroa) vuosien 2021 ja 2022 palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Valtiovarainministeriö tarkisti jäsenkuntien tilinpäätöksistä, että palkkaharmonisaatiota varten kirjattua pakollista varausta vastaava kuntayhtymän saamista vastaava velka oli kirjattu jäsenkunnissa eri tavoin: vuoden 2022 kuluksi, vuoden 2021 oman pääoman oikaisuksi tai liitetietoihin. Koska kaikki jäsenkunnat eivät olleet kirjanneet palkkaharmonisaatioista aiheutunutta alijäämää tilinpäätöksissään kuluksi, oikaistavan tiedon merkittävyuden kynnyks palkkaharmonisaation ja normaalitoiminnan alijäämän osalta ylittyi hyvinvointialueen tasolla.

Valtiovarainministeriö laati tarkistetun laskelman ja selvitti sen mukaisia tietoja kunnista ja hyvinvointialueelta sähköpostitse 8.9. – 15.9.2023. Oikaistavat erät pohjautuivat jäsenkuntien vuosille 2020–2022 tekemiin kulukirjauksiin tai niiden kirjaamatta jättämiseen sekä kunkin vuoden suoriteperusteiseen normaalitoiminnan ja palkkaharmonisaatiovarauksesta aiheutuneeseen alijäämään. Laskelmassa oli esitetty jäsenkunnittain kunkin kunnan vuodelle 2021 ja 2022 kirjaamat osuudet normaalitoiminnan alijäämästä sekä palkkaharmonisoinnin kustannuksista. Kunnilta ja hyvinvointialueelta pyydettiin tietoa siitä, onko valtiovarainministeriön tekemä tulkinta kunnan vuosille 2021 ja 2022 kirjaamista normaalitoiminnan alijäämän ja palkkaharmonisaation kustannuksista oikein. Lisäksi kuntaa pyydettiin ilmoittamaan, mikäli pakollista varausta ei ole kirjattu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluluokille, vaan esimerkiksi yleishallinnon palveluluokalle.

Kunnilta saatujen kommenttien perusteella valtiovarainministeriö muutti laskelmassa vuoden 2021 ja aiempien vuosien alijäämän jakautumisen vastaamaan perussopimuksen mukaisesti palveluiden käytön suhdetta, mikä oli aiemmassa laskelmassa virheellisesti peruspääoman suhde. Lisäksi Joensuun, Outokummun ja Kontionlahden laskelmia korjattiin kunnista saatujen huomioiden perusteella. Korjattu laskelma lähetettiin edelleen kommentteille aikavälillä 20.9 – 26.9.2023 kaikille kuntayhtymän jäsenkunnille ja hyvinvointialueelle.

Valtiovarainministeriö oikaisi 10.10.2023 julkaistussa siirtolaskelmassa kuntayhtymän jäsenkuntien vuosien 2021 ja 2022 nettokustannuksista normaalitoiminnan alijäämästä ja palkkaharmonisaatiosta syntyneet vääristävät erät edellä mainitun asetuksen 7 §:n 2 momentin 2, 3 ja 4 kohdan perusteella siltä osin kuin niitä ei ollut kirjattu kuluksi kuntien tilinpäätöksissä. Oikaisu vuodelle 2022 lisäsi Pohjois-Karjalan kuntien kustannuksia yhteensä 1 651 917 euroa ja vuodelle 2021 yhteensä 13 341 173 euroa.

3. Asian oikeudellinen arviointi kuntien vaatimusten näkökulmasta

Valtiovarainministeriö toteaa, että edellä mainittuun lainsäädäntöön perustuvassa siirtolaskelman tietojen oikaisussa ei ole kyse siitä, että oikaistavien erien osalta kuntien tilinpäätökset väitettäisiin laaditun lainvastaisesti tai siitä, onko kyseinen erä tullut lainsäädännön mukaan kirjata tilinpäätökseen. Tietojen oikaisemista koskevan sääntelyllä ei tarkoiteta puuttua siihen, miten kukin kunta on päättänyt soveltaa lainsäädäntöä tilinpäätöskirjauksia tehdessään. Sääntelyn tarkoituksena on ainoastaan oikaista sitä, miten tilinpäätöstiedot otetaan huomioon rahoituksen siirtolaskelmassa kuntien kesken oikeudenmukaisella tavalla niin, että tiedot vastaavat siirtolaskelman tarkoitusta eli yhden vuoden palvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten määrittelemistä.

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 voimaantulusta annetun lain (616/2021) 33 §:ssä sekä yleisesti kuntayhtymän alijäämän kattamisesta kuntalain (410/2015) 117 §:ssä.

Siirtolaskelman tietojen oikaisua koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on, että kunnat vastaavat kuntayhtymien toiminnan ajalta myös tähän aikaan kohdistuvasta takautuvista palkkaharmonisaation kustannuksista. Merkitystä ei ole sillä, vaikka palkkaharmonisaation kustannuksista päästäisiin sopimukseen vasta 1.1.2023 jälkeen.

Kuntayhtymä on voinut tehdä palkkaharmonisaatiokustannuksista varauksen tilinpäätökseensä, johon kustannusten oikaiseminen edellä mainitun asetuksen mukaan perustuu. Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

Kuntalain 112 §:n mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä kuntalaissa säädetään, kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain kirjanpitoa sekä tilinpäätöstä koskevien säännösten soveltamisesta. Säännös koskee lain 64 §:n mukaisesti myös kuntayhtymiä.

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 eräänntyneet 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. Vaikka velvoite on siirtynyt hyvinvointialueelle, kuntayhtymän jäsenkunnat vastaavat veloitteen kirjaamisesta syntyneen alijäämän kattamisesta.

Oikaisuvaatimuksessa vedotaan myös siihen, että valtiovarainministeriö olisi jakanut alijäämän kuntien kesken virheellisesti. Valtiovarainministeriö kuuli hyvinvointialuetta ja jäsenkuntia palkkaharmonisaatiokustannuksista aiheutuvan alijäämän kattamisen jakautumisesta jäsenkuntien kesken. Kuulemisessa saadun selvityksen perusteella maksuosuuksien määräytymisessä on noudatettu kuntayhtymän vuosina 2021 ja 2022 muutettua perussopimusta eikä maksuosuuksia ole jaettu oikaisuvaatimuksessa väitetyllä tavoin pääluvun perusteella.

Oikaisuvaatimuksen mukaan viivästyskorkoja ei tulisi sisällyttää siirtyviin kustannuksiin. Valtiovarainministeriö on tehnyt nyt kyseessä olevan tietojen oikaisun valtiosuusasetuksen 7 §:n 2 momentin 2, 3 ja 4 kohdan nojalla. Voimaanpanolain 33 §:n mukainen sekä kuntalain 117 §:n mukainen alijäämän kattamisvelvollisuus ei tee poikkeusta kuntayhtymän rahoituskuluista syntyneen alijäämän kattamisen osalta. Viivästyskorkojen osuus ei ole valtiosuusasetuksen 7 §:ssä säädetty tilinpäätöserä, joka voidaan erikseen oikaista. Kyse ei ole mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitetuista kuntien tilinpäätöstietoihin kirjatusta, yhden vuoden kustannustasoa vääristävästä takautuvasta palkkaharmonisaatiokustannuksesta, vaan siitä, että kuntayhtymän alijäämän kattamisesta aiheutuva kustannus ei näy kuntien tilinpäätöskirjauksissa sote-kustannuksissa. Viivästyskoroissa ei ole kyse myöskään 2 momentin 6 ja 7 kohdan mukaan oikaistavista kertaluonteisista luovutusvoitoista, -tappioista tai kertaluonteisista poistoista tai arvonalentumisista.

Saadun selvityksen mukaan palkkaharmonisaatiokustannus viivästyskorkoineen on todellisuudessa toteutunut kirjattua pakollista varausta pienempänä (erotus 213 097 euroa). Pakollisen varauksen kirjaamisen edellytyksistä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 5 luvun 14 §:ssä. Tilintarkastaja on tarkastanut kuntayhtymän tilinpäätöksen ja antanut siitä vakiomuotoisen kertomuksen 16.5.2023. Pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä, eikä erän toteutuminen kirjattua pienempänä tee kirjausta tai tilinpäätöstä virheelliseksi.

Rahoituksen siirtolaskelma tulee edellä mainitun siirtolaskelmaa koskevan lainsäädännön mukaan tehdä kuntien ja kuntayhtymien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin perustuen, niiden tietoja asetuksessa mainituissa tilanteissa oikaisten. Tällöin merkitsevää laskelmassa huomioon otettavien tietojen osalta on ajallisesti nimenomaan viimeistään vuoden 2022 tilinpäätöksessä huomioon

otettu kustannustieto. Vaikka esimerkiksi tehdyn sopimuksen perusteella tieto mahdollisesti joltakin osin myöhemmin tarkentuisi, tietojen muutoksia ei enää päivitetä laskelmaan.

Eduskunnan hallintovaliokunta on kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muutoksia käsitellessään todennut useaan otteeseen sen myös kuntien oikaisuvaatimuksessa esille tuodun seikan, että palkkaharmonisaation perusteella eri alueiden kunnat ovat eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen (esimerkiksi oikaisuvaatimuksessa mainittu HaVM 15/2022 vp, s. 12). Valtiovarainministeriö toteaa, että edellä todettu kuntien välinen epäoikeudenmukaisuus ei kuitenkaan ole johtanut lainsäädännön muuttamiseen siten, etteivät kunnat vastaisi näistä palkkaharmonisaatiokustannuksista. Hallintovaliokunnan mietinnössä toteamuksella tuodaan esille sitä epäoikeudenmukaiseksi koettua tosiasiaa, että kuntayhtymiä perustaneilla alueilla palkkaharmonisaation kustannukset, jotka kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023, jäävät kuntien kustannettavaksi. Kun taas muilla alueilla velvoite palkkojen harmonisointiin alkaa vasta hyvinvointialueen perustamisesta ja kustannukset tulevat siten otetuksi huomioon hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Valtiovarainministeriön on perustuslain 107 §:n mukaisesti jätettävä asetuksen säännös soveltamatta, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Oikaisuvaatimuksessa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, joiden perusteella valtiovarainministeriö voisi nyt kyseessä olevassa asiassa jättää siirtolaskelman tietojen oikaisun tekemättä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvää rahoituksen siirtoa kunnilta hyvinvointialueille koskevan lainsäädännön mukaan nyt kyseessä olevien laskelmien tarkoituksena on määrittää siirtyvien palvelujen järjestämisen kustannus yhden vuoden tasolla. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän henkilöstön palkkakustannus on vuosina 2021 ja 2022 tehdyn työn osalta ollut korkeampi kuin kuntien tilinpäätöksiin kirjatut kustannukset. Palkkaharmonisaation kustannuksia koskeva kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu varaus ylittää siirtolaskelmia merkittävästi vääristävän tilinpäätöserän rajan. Siirtolaskelmien oikaisua koskevien asetustasoisten säännösten tarkoituksena on osaltaan turvata rahoituksen siirron toteutuminen siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaavalla oikealla tasolla ja siten kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitus jatkossa niiden vastuulla olevien tehtävien hoitamiseen.

Päätös

Valtiovarainministeriö hylkää Ilomantsin kunnan, Juuan kunnan, Lieksan kaupungin, Nurmeksien kaupungin, Polvijärven kunnan ja Tohmajärven kunnan oikaisuvaatimuksen valtiovarainministeriön päätöksestä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024 (VN/35660/2023), koska päätös on tehty voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Helsingissä 26 kesäkuuta 2024

Finanssineuvos, yksikön päällikkö

Kati Jussila

Neuvotteleva virkamies

Minnamaria Korhonen

Liite

Valitusosoitus

Jakelu

Ilomantsin kunta

Juuan kunta

Lieksan kaupunki

Nurmeksien kaupunki

Polvijärven kunta

Tohmajärven kunta

Tiedoksi

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue

Heinäveden kunta

Joensuun kaupunki

Kiteen kaupunki

Kontiolahden kunta

Liperin kunta

Outokummun kaupunki

Rääkkylän kunta

LIITE

Valitusosoitus

Valitusviranomainen

Tähän päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta Itä-Suomen hallinto-oikeudelta kirjallisella valituksella. Valituskirjelmä osoitetaan valitusviranomaiselle ja se on toimitettava valitusajassa hallinto-oikeuden kirjaamoon.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, lauantai, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, jouluaatto tai juhannusaatto, valitusaika jatkuu vielä seuraavana arkipäivänä.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, päätös katsotaan saadun tiedoksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituksen sisältö

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- päätös, johon haetaan muutosta, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta, mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi ja millä perusteilla muutosta vaaditaan
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä.

Valituksen liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- päätös, johon muutosta haetaan, alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiamiehen valtakirja
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Valituskirjelmän toimittaminen perille

Valituskirjelmän voi viedä valittaja itse tai hänen valtuuttamansa asiamies. Sen voi omalla vastuullaan lähettää myös postitse tai toimittaa lähetin välityksellä. Postiin valituskirjelmä on jätettävä niin ajoissa, että se ehtii perille valitusajan viimeisenä päivänä ennen aukioloajan päättymistä. Hallinto-oikeuden kirjaamon aukioloaika on kello 8.00 - 16.15.

Valittajalta peritään hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksu 270 euroa. Tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015) on erikseen säädetty eräistä tapauksista, joissa maksua ei peritä.

Hallinto-oikeuden yhteystiedot:

postiosoite	PL 1744, 70101 Kuopio
käyntiosoite	Minna Canthin katu 64
	Sisäänkäynti Puistokadun puolelta
puhelin (as.palvelu/kirjaamo)	029 56 42502
sähköposti	ita-suomi.hao(at)oikeus.fi (korvaa at-merkintä @-merkillä)
faksi	029 56 42501

VN/35660/2023-VM-100

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: