



Kunta- ja alueosasto

26.6.2024

Joensuun kaupunki
Rantakatu 20
80100 Joensuu
kirjaamo@joensuu.fi

Päätös Joensuun kaupungin oikaisuvaatimuksesta koskien vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta

Asia

Joensuun kaupunki on hakenut oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaamisesta 21.12.2023 annettuun valtiovarainministeriön päätökseen (VN/35660/2023).

Kunnan vaatimukset

Joensuun kaupunki hakee oikaisua valtiovarainministeriön päätökseen siltä osin kuin valtionosuuslaskelmissa on huomioitu Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän palkkaharmonisaatiokustannukset viivästyskorkoineen. Oikaisuvaatimuksen mukaan palkkaharmonisaatiokustannusten huomioiminen valtionosuuksien perusteena olevissa sotien siirtolaskelmissa johtaa kunnat eriarvoiseen asemaan ja perustuu virheellisiin tietoihin. Harmonisaatiokustannukset viivästyskorkoineen tulee poistaa sote-uudistuksen kuntakohtaisista siirtolaskelmista.

Pohjois-Karjalan kuntien osalta harmonisoinnin vaikutukset henkilöstökustannuksiin olivat vuosina 2018–2022 vuositasona yhteensä 8,0 milj. euroa. Lisäksi kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen kirjattiin 24,1 milj. euron pakollinen varaus vuosien 2021–2022 palkkaharmonisaatiovelan kattamiseksi, koska neuvottelut palkkaharmonisoinnin toteuttamisesta olivat vuodenvaihteessa 2022–2023 kesken keskusneuvottelutasolla. Käytännössä palkkaharmonisaatio nosti siten maakunnan kuntien hyvinvointialueelle siirtyviä kustannuksia vuositasona noin 20 milj. eurolla, mikä vastaa noin 3 % siirtävistä kustannuksista. Joensuun osuus palkkaharmonisaation kustannuksista on noin 8 milj. euroa ja pienentää siten merkittävästi ja pysyvästi kaupungin valtionosuuksien tasoa.

Oikaisuvaatimuksen mukaan valtionosuuksien perustuminen arvioperusteiseen pakollisen varauksen erään on lainsäädännön näkökulmasta ristiriitainen. Kuntayhtymän omaisuus on siirtynyt hyvinvointialueelle 1.1.2023 alkaen, mutta

lain säännöksistä poiketen palkkaharmonisaatiota koskeva vastuu ei siirtynyt hyvinvointialueelle. Ristiriitaisuutta valtionosuusperusteiden näkökulmasta lisää myös se, että Pohjois-Karjalan osalta palkkaharmonisointia toteutettiin takautuvasti vuosilta 2021–2022 vasta vuonna 2024. Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen sisältynyt pakollinen varaus ylittää toteutuneiden kustannusten tason, minkä johdosta leikkaus valtionosuuksiin muodostuu vielä toteutuneita kustannuksiakin suuremmaksi. Lisäksi pakollisessa varauksessa on huomioitu merkittävä määrä, noin 3 milj. euroa, viivästyskorjoja, jotka eivät ole varsinaisia sosiaali- ja terveystalvelujen kustannuksia. Myös viivästyskorot pienentävät kuntien valtionosuuksia pysyvästi.

Hallintovaliokunta on mietinnössään (15/2022 vp HE 68/2022 vp) todennut, että palkkaharmonisaation perusteella eri alueiden kunnat ovat eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen. Oikaisuvaatimuksen mukaan kuntien eriarvoinen kohtelu on ristiriidassa myös perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen ja vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön perustuvan rahoitusperiaatteen kanssa. Vapaaehtoisia kuntayhtymiä perustaneissa kunnissa asuvat kuntalaiset joutuvat uudistuksen seurauksena maksamaan uudistuksesta kahdesti.

Hyvinvointialueen ja kuntien kuuleminen

Joensuun kaupungin lisäksi Ilomantsin kunta, Juuan kunta, Lieksan kaupunki, Nurmeksen kaupunki, Polvijärven kunta ja Tohmajärven kunta yhdessä sekä Kiteen kaupunki, Kontionlahden kunta ja Liperin kunta kukin erikseen ovat tehneet samasta valtiovarainministeriön 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 palkkaharmonisaatiota varten kirjattu pakollinen varaus jaettu jäsenkuntien kesken perussopimusta vastaavalla tavalla, jota kysymystä Joensuun oikaisuvaatimuksessa ei ollut nostettu esille.

Joensuu vaati edelleen lausunnossaan, että kuntayhtymän palkkaharmonisaatiokustannukset viivästyskorkoineen tulisi poistaa kokonaisuudessaan siirtolaskelmista. Lisäksi Joensuun ja muiden kuntien lausunnoissa todetaan, että hyvinvointialueelta 17.4.2024 saadun selvityksen mukaan toteutuneet palkkaharmonisaatiokustannukset ovat viivästyskorkoineen yhteensä 23 898 911 euroa, josta palkkaharmonisaation osuus 20 964 646 euroa ja viivästyskorjojen osuus 2 934 265 euroa.

Kuulemisessa saatu selvitys lähetettiin tiedoksi kaikille entisen kuntayhtymän jäsenkunnille sekä hyvinvointialueelle. Joensuu esitti huomionaan edellä mainittuun selvitykseen, että vähintäänkin viivästyskorot tulisi poistaa laskelmasta, koska niitä ei voida pitää asetuksen tarkoittamalla tavalla yhden vuoden suoriteperusteisina palkkakustannuksina.

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 muutosrajoitusten 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 tarkoitettut 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 eräät 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 säädetyt tiedot, jos kyseinen kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta. Laskelmia merkittävästi vääristävänä tietona pidetään asetuksen perustelumuition (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 perustelumuition (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 säädetyt tiedot olisivat sellaisia, joiden osalta kuntien kirjauskäytännöt voivat poiketa sillä tavoin, että kuntakohtaiset laskelmat voivat merkittävästi vääristyä kuntien välillä. Momentissa säädettäisiin 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 valtiosuudesta 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 sairaanhoitopiiriin ja erityishuoltopiiriin 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 perustelumuition (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 pyydettäviä lisäselvityksiä ja muita muun muassa talousraportoinnista, tilinpäätöksistä, perus- ja yhteistoimintasopimuksista tai vastaavista saatavia tietoja.

2. Valtiovarainministeriön päätöksessä oikaistut kustannukset

Valtiovarainministeriö julkaisi 31.8.2023 luonnoksen laskelmasta kunnilta hyvinvointialueille siirtävistä 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 kynnyistä. Siten 31.8.2023 julkaistussa siirtolaskelmaluonnoksessa ei esitetty oikaisua Pohjois-Karjalan kuntien kustannuksiin.

Hyvinvointialueen otettua yhteyttä valtiovarainministeriöön 1.9.2023 kävi ilmi, että valtiovarainministeriö oli tulkinnut virheellisesti Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen valtiovarainministeriön kyselyyn (Kuntayhtymien ja muiden yhteistoimintaorganisaatioiden 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 merkittävyyden kynnys 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 kuntien vuosille 2020–2022 tekemiin kulukirjauksiin tai niiden kirjaamatta jättämiseen sekä kunkin vuoden suoriteperusteiseen normaalitoiminnan tai palkkaharmonisaatiovarauksesta johtuvaan alijäämään. Laskelmassa oli esitetty jäsenkunnittain kunkin kunnan vuodelle 2021 ja 2022 kirjaamat osuudet normaalitoiminnan alijäämästä sekä palkkaharmonisoinnin kustannuk-

sista. 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.

Joensuun kaupungin tilinpäätöksessä 2020 on kirjattu pakollinen varaus kuntayhtymän alijäämän kattamista varten. Joensuun kaupunki ilmoitti valtiovarainministeriölle 31.7.2023 ja 13.9.2023 saapuneissa vastauksissaan, että kuntayhtymän vuonna 2021 laskuttama aiempien vuosien alijäämä on kirjattu vuoden 2021 kuluksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluluokille. Samassa yhteydessä tilinpäätökseen on kirjattu pakollisen varauksen lisäys. Joensuun kaupungin tilinpäätöksessä 2022 vuodelle 2022 on kirjattu kuluksi osuus kuntayhtymän alijäämästä sekä vuoden 2022 palkkaharmonisaatiosta. Vuodelle 2021 kohdistuva palkkaharmonisaatio on kirjattu vuoden 2022 tilinpäätökseen pakollisena varauksena taseeseen kertyneen yli-/alijäämätilin oikaisuksi.

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 normaali-toiminnan 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 kuluiksi kuntien tilinpäätöksissä. Oikaisu vuodelle 2022 lisäsi Pohjois-Karjalan kuntien kustannuksia yhteensä 1 651 917 euroa ja vuodelle 2021 yhteensä 13 341 173 euroa.

Siirtolaskelmassa Joensuun kaupungin vuoden 2022 siirtyviä kustannuksia on lisätty 305 469 euroa ja vuoden 2021 siirtyviä kustannuksia on lisätty 5 177 346 euroa. Kustannusten lisäys johtuu pääosin vuoden 2021 palkkaharmonisaatiokustannuksesta, joka ei oman pääoman kautta kirjattuna kohdistu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluluokille ja siten siirtolaskelmaan. Muilta osin vähäiset oikaisut johtuvat suoriteperusteisen alijäämän ja kulukirjausten sekä varausten käsittelyn aiheuttamasta erotuksesta. Oikaistaessa joko vuotta 2022 tai 2021 koskevaa ali- tai ylijäämää valtiovarainministeriö on oikaissut, vastaavasti kuin muitakin kuntia koskevissa oikaisuissa, samalla myös toisen siirtolaskelmaan

vaikuttavan vuoden, jotta siirtyvät kustannukset vastaisivat yhden vuoden palveluiden järjestämisestä aiheutunutta kustannusta.

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

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.

Valtiovarainministeriö on tehnyt nyt kyseessä olevan tietojen oikaisun valtionosuusasetuksen kuntayhtymän ali- ja ylijäämiä koskevien 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. Viivästyskorkeiden osuus ei ole valtionosuusasetuksen 7 §:ssä säädetty tilinpäätöserä, joka voidaan erikseen oikaista. Kyse ei ole valtionosuusasetuksen 7 §:n 1 momentissa tarkoitetuista kuntien tilinpäätöstietoihin kirjatusta, yhden vuoden kustannustasoa vääristävästä takautuvasta palkkaharmonisaatiokustannuksesta, vaan siitä, että kuntayhtymän alijäämän kattamisesta aiheutuva kustannus ei näy kuntien tilinpäätöskirjauksissa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksissa. Viivästyskorkeissa ei ole kyse myöskään mainitun pykälän 2 momentin 6 ja 7 kohdan mukaan oikaistavista kertaluonteisista luovutusvoitoista, -tappioista tai kertaluonteisista poistoista tai arvonalentumisista.

Saadun selvityksen mukaan palkkaharmonisaatiokustannus viivästyskorkeineen 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 vakimuotoisen 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.

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 ja henkilöstön työntekijänä 1.1.2023 lukien on toiminut hyvinvointialue maksaisi takautuvat korvaukset työntekijöille.

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 päätyneeseen 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. Vaikka

velvoite on siirtynyt hyvinvointialueelle, kuntayhtymän jäsenkunnat vastaavat velvoitteen kirjaamisesta syntyneen alijäämän kattamisesta.

Eduskunnan hallintovaliokunta on kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muutoksia käsitellessään todennut useaan otteeseen sen myös kunnan 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.

Päätös

Joensuun kaupungin oikaisuvaatimus valtiovarainministeriön päätökseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien veromenetysten korvauksesta vuodelle 2024 hylätään, koska päätös on kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) ja sen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022) mukainen.

Helsingissä 26 kesäkuuta 2024

Finanssineuvos, yksikön päällikkö

Kati Jussila

Neuvotteleva virkamies

Minnamaria Korhonen

Liite

Valitusosoitus

Tiedoksi

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
Ilomantsin kunta

Heinäveden kunta

Juuan kunta

Kiteen kaupunki

Kontiolahden kunta

Lieksan kaupunki

Liperin kunta

Nurmeksen kaupunki

Outokummun kaupunki

Polvijärven kunta

Rääkkylän kunta

Tohmajärven 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
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-104

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: