

26.7.2024

**Vastaanottaja:** Itä-Suomen hallinto-oikeus  
PL 1744  
70101 Kuopio  
[ita-suomi.hao@oikeus.fi](mailto:ita-suomi.hao@oikeus.fi)

**Asia:** Valitus valtiovarainministeriön päätöksestä VN/35660/2023

**Valittaja:** Kiteen Kaupunki  
Kiteentie 25  
82500 Kitee  
puh. 040 105 1000  
[kitee@kitee.fi](mailto:kitee@kitee.fi)

**Selostus asiasta:**

Valtiovarainministeriö hylkäsi 26.6.2024 antamallaan päätöksellä Kiteen kaupungin vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin tekemän oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen kohteena oli valtiovarainministeriön 21.12.2023 tekemä päätös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksesta johtuvien verotulomenetyksen korvauksesta vuonna 2024 (dnro VN/35660/2023).

Valituksenalainen päätös on lähetty kaupungille sähköisesti päätöksentekopäivänä 26.6.2024. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:n 2 momentin mukaan tavallisessa tiedoksiannossa asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämistä, jollei muuta näytetä. Säännöksessä ei tehdä erottelua yksityisen vastaanottajan ja viranomaisen välillä toisin kuin tavallista tiedoksiannosta koskevassa hallintolain (434/2003) 59 §:n 2 momentissa, jonka mukaan asian katsotaan tulleen yksityisen osapuolen tietoon seitsemäntenä päivänä

**K I T E E**

yhteisö, luottamus, palvelut, tulevaisuus

26.7.2024

kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä, ja viranomaisen tietoon kirjeen saapumispäivänä. Näin ollen kaupungin on katsottava saaneen tiedon päätöksestä 29.6.2024, jolloin valitusaika päättyy 29.7.2024.

**Vaatimukset:**

Kiteen kaupunki vaatii ensisijaisesti, että hallinto-oikeus

1. muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä siten, että valtionosuuslaskelmissa ei huomioida Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän palkkaharmonisaatiokustannuksia vuosilta 2021 ja 2022 ja niiden viivästyskorjoja ja kyseiset kustannukset viivästyskorjoineen poistetaan siirtolaskelmista,
2. poistaa ainakin palkkaharmonisaatiokustannusten viivästyskorot siirtolaskelmasta, mikäli vastoin Kiteen kaupungin käsitystä hallinto-oikeus ei määrää palkkaharmonisaatiokustannuksia kokonaan poistettavaksi siirtolaskelmasta, sekä
3. määrää valtiovarainministeriön tekemään uudet siirtolaskelmat edellä mainitut muutokset huomioiden.

Mikäli hallinto-oikeus ei ensisijaisen vaatimuksen mukaisesti katso voivansa itse muuttaa valituksenalaista päätöstä, Kiteen kaupunki toissijaisesti vaatii, että hallinto-oikeus

1. kumoo valtiovarainministeriön valituksenalaisen päätöksen (ja siten 21.12.2023 tehdyn päätöksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksesta johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024) ja palauttaa asian

**K I T E E**

yhteisö, luottamus, palvelut, tulevaisuus

26.7.2024

uudelleen valtiovarainministeriön päätettäväksi niin, että em. palkkaharmonisaatiokustannuksia viivästyskorkeineen ei huomioida valtionosuuslaskelmassa.

**Perusteet:**

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistävastuu siirtyi 1.1.2023 lukien hyvinvointialueiden vastuulle. Pohjois-Karjalassa kunnat olivat jo ennakoivasti 1.1.2017 siirtäneet ko. palvelujen järjestämistävastuun perustamalleen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymälle (jäljempänä myös ”kuntayhtymä”).

Koska kuntayhtymään siirtyi 1.1.2017 työntekijöitä useista eri kunnista ja Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalityalvelujen kuntayhtymästä (joka oli vastannut aiemmin erikoissairaanhoidosta Pohjois-Karjalan alueella), työntekijöiden palkat saattoivat erota, vaikka työntekijät tekivät samaa työtä. Koska työntekijäjärjestöjen mukaan palkkaharmonisaatiota ei tehty riittävän nopeasti, työntekijäjärjestöt vaativat kuntayhtymältä takautuvasti korvauksia sillä perusteella, että samanlaisessa työssä oli maksettu erilaista palkkaa. Kuntayhtymä kävi neuvotteluja työntekijäjärjestöjen kanssa ko. palkkaharmonisaatiokorvauksista. Neuvotteluja jatkoi 1.1.2023 jälkeen Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, jolle kuntayhtymän toiminta siirtyi hyvinvointialueuudistuksessa.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen sisältyi 24,1 milj. euron pakollinen varaus vuosien 2021-2022 palkkaharmonisaatiovelan kattamiseksi, koska neuvottelut palkkaharmonisoinnin toteuttamisesta olivat vuodenvaihteessa 2022-2023 kesken keskusjärjestötasolla. Hyvinvointialueen 17.4.2024 kunnille toimittamien tietojen mukaan palkkaharmonisaation toteutuneet kustannukset olivat 20 964 646 euroa. Lisäksi hyvinvointialue on laskuttanut kunnilta palkkaharmonisaatioon kohdistuneet viivästyskorot 2 934 265 euroa.

**K I T E E**

yhteisö, luottamus, palvelut, tulevaisuus

26.7.2024

Vuoden 2023 alusta toteutuneen hyvinvointialueuudistukseen liittyvän rahoitusmallin vuoksi kunnan valtionosuuksien määrään vaikuttaa pysyvästi vuosien 2021 ja 2022 toteutuneet sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen palveluiden kustannukset. Toteutuneet kustannukset vaikuttavat perustalvelujen valtionosuuksiin järjestelmään sisältyvien kuntien valtionosuuksien tasaelementtien, muutosrajoittimen ja järjestelmämuutoksen tasauksen kautta.

Valtionosuuksien perustuminen kuntakohtaisiin toteutuneisiin kustannuksiin poikkeaa valtionosuuksien peruseriaatteista, jonka mukaan valtionosuuksien suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta on palvelutoimintansa järjestänyt tai miten paljon niiden järjestäminen kunnalle maksaa. Tältä osin valtiovarainministeriön päätös poikkeaa siis näistä peruseriaatteista.

Perustalvelujen valtionosuuksien määräytymisperusteet asettavat kunnat eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden. Tämä korostuu erityisesti ns. edelläkävijämaakuntien (mm. Pohjois-Karjala) osalta, jotka valtion kannustamina muodostivat edellä todetuin tavoin vapaaehtoisesti laajempia koko maakunnan tai lähes koko maakunnan kattavia sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymiä. Tällaisissa kuntayhtymissä jouduttiin tekemään palkkaharmonisointia jo ennen hyvinvointialueiden käynnistämistä. Palkkaharmonisoinnin kustannukset nostivat merkittävästi edelläkävijäkuntien sosiaali- ja terveystalvelujen kustannuksia vuosien 2021-2022 aikana. Tämä puolestaan pienentää pysyvästi ko. kuntien valtionosuuksia perustalvelujen valtionosuuksiin sisältyvän ns. muutosrajoittimen kautta, vaikka sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu on siirtynyt kunnilta pois. Lisäksi se heikentää kuntien talouden tasapainotilaa, joka on järjestelmämuutoksen tasauksen laskennan peruste.

**K I T E E**

yhteisö, luottamus, palvelut, tulevaisuus

26.7.2024

Pohjois-Karjalan kuntien osalta harmonisoinnin vaikutukset henkilöstökustannuksiin olivat vuosina 2018-2022 vuositasolla yhteensä 8,0 milj. euroa. Lisäksi Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen 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 keskusjärjestötasolla. Käytännössä palkkaharmonisaatio nosti siten maakunnan kuntien hyvinvointialueelle siirtyviä kustannuksia vuositasolla noin 20 milj. eurolla, mikä vastaa noin 3 % siirtyvistä kustannuksista. Kiteen osuus palkkaharmonisaation kustannuksista on noin 1,7 milj. euroa (laskelma 17.4.2024) ja pienentää siten merkittävästi ja pysyvästi kaupungin valtionosuuksien tasoa.

Valtionosuuskin perustuminen arvioperusteiseen pakollisen varauksen erään on lainsäädännön näkökulmasta ristiriitainen, mitä valtiovarainministeriö ei ole huomionnut. Hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon (616/2021) 20 §:n § 1 momentissa säädetään, että erikoissairaanhoidon lain 7 §:ssä mainittujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään varoiteen ja velkoiteen sekä sitoumuksiteen hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023. Kuntien rahoittama kuntayhtymän omaisuus on siirtynyt tarkasti lain kirjainta noudattaen hyvinvointialueelle 1.1.2023 alkaen, mutta lain säännöksistä poiketen palkkaharmonisaatiota koskeva vastuu ei siirtynyt hyvinvointialueelle.

Kaupunki katsoo, että myös vastuu palkkaharmonisaatiokustannuksista olisi tullut siirtyä hyvinvointialueelle. Koska palkkaharmonisaatiokustannuksesta ei ole ollut tuomiota tai sopimusta, vastuun

**K I T E E**

yhteisö, luottamus, palvelut, tulevaisuus

26.7.2024

palkkaharmonisaatiokustannuksista ei voida katsoa kuuluvan sote-uudistuksen voimaanpanolain 33 §:n mukaan katettaviin alijäämiin siitä huolimatta, että ao. kustannuksista on tehty kirjanpitolain mukainen varaus kuntayhtymän ja kunnan tilinpäätökseen. Kaupunki myös korostaa, että palkkaharmonisaatiokustannuksen määrästä on sopinut hyvinvointialue, jolloin kunnilla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa asiaan.

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 terveystalouden palvelujen kustannuksia. Myös viivästyskorot pienentävät kuntien valtionosuuksia pysyvästi.

Hallintovaliokunta on mietinnössään (15/2022 vp) todennut, että palkkaharmonisaation perusteella eri alueiden kunnat ovat eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen. Kaupunki katsoo, että kuntien eriarvoinen kohtelu on ristiriidassa Suomen perustuslain (731/1999) yhdenvertaisuusperiaatteen ja vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön perustuvan rahoitusperiaatteen kanssa. Vapaaehtoisia kuntayhtymiä perustaneissa kunnissa asuvat kuntalaiset joutuvat uudistuksen seurauksena maksamaan uudistuksesta kahdesti.

**K I T E E**

yhteisö, luottamus, palvelut, tulevaisuus

26.7.2024

Kunnat ja kuntalaiset ovat maksaneet ja maksavat kattaessaan kuntayhtymien alijäämät tilinpäätöksen 2022 yhteydessä veroina jo kertaalleen edelläkävijyydestä syntyneet kustannukset.

Lisäksi, jotta kunnat pystyvät jatkossa tuottamaan kuntalaisilleen vastuulleen jäävät tehtävät, he joutuvat valtionosuusleikkauksen kattaakseen keräämään kuntalaisiltaan enemmän veroja.

Palkkaharmonisaatiokulujen huomioimisesta siirtolaskelmissa ei ole laintasoisia säännöksiä, vaan säätely perustuu käytännössä asetukseen (Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1393/2022). Ministeriö perustelee harmonisaatiokulujen ja viivästyskorkojen kuulumista siirtolaskemissa huomioitaviin kuluihin nimenomaan ao. asetuksella. Ottaen huomioon sen, että asetuksenmukainen laskutapa on ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ja vaikuttaa kuntien perustuslailla suojattuun itsehallintoon kuuluviin mahdollisuuksiin päättää omasta taloudestaan, valtiovarainministeriön päätöstä on pidettävä lainvastaisena.

Kuten edellä on todettu, myös palkkaharmonisaatioon kohdistuneet viivästyskorot 2 934 265 euroa on huomioitu siirtolaskemissa palkkaharmonisaatiokuluina. Valtiovarainministeriö ei tältäkkään osin muuttanut päätöstään. Kaupungin näkemyksen mukaan nämä korkokustannukset eivät kuulu siirtolaskelmissa huomioitaviin eriin. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen 7 §:n mukaan tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 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

**K I T E E**

yhteisö, luottamus, palvelut, tulevaisuus

26.7.2024


palkkakustannuksia. Asetuksen mukaan siirtyvän palkkakustannuksen tulee siten vastata yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Viivästyskorot eivät ole kustannuksia, jotka asetuksen mukaan tulisi huomioida siirtyvissä erissä ja jollei palkkaharmonisaatiokustannuksia poisteta kokonaan, vähintään em. korkokulut tulee poistaa sote-uudistuksen kuntakohtaisista siirtolaskelmista. Mikäli korkokustannuksia ei poisteta, kertaluonteisten korkokustannusten vaikutus heikentää pysyvästi kunnan valtionosuuksia. Tätä ei voida pitää valtionosuuslain mukaisena lopputuloksena.

**Liitteet:**

1. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024

Kiteellä 26.7.2024

Kiteen kaupunki,

  
Kaisa Lappalainen  
talousjohtaja**K I T E E**

yhteisö, luottamus, palvelut, tulevaisuus