

Oikaisuvaatimus päätökseen kunnan peruspalvelujen valtionosuuden muuttamisesta vuodelle 2024

Kunnanhallitus 07.10.2024 § 225
310/02.03.01.01/2023

Valmistelija

Kunnanjohtaja: Jarkko Salonen, puh. 040 726 2990, jarkko.salonen@iitti.fi

Kuntalain (410/2015) 38 §:n mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan taloutta ja 39 §:n mukaan vastaa sen taloudenhoidosta ja myös huolehtii sen sisäisestä valvonnasta ja valvoo kunnan etua. Julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan (Suomen tilintarkastajat ry:n suositus 1/2024) kohdan 4.2 mukaan kunnanhallitus myös, yhdessä muiden tilivelvollisten kanssa, vastaa valtionosuuksien perusteista annettujen tietojen oikeellisuudesta.

Kunnanhallitus päätti 11.3.2024 § 47 hakea oikaisua valtiovarainministeriön päätökseen kunnalle myönnettyistä valtionosuuksista ja kotikuntakorvauksen perusosasta. Oikaisuvaatimus koski peruspalvelujen valtionosuutta ja verotulomenetysten korvausta koskevaan valtionosuuspäätökseen siltä osin kuin päätöksessä oli otettu huomioon kiistanalaisen PHHYKY:n viimeiseen tilinpäätökseen sisältyvän palkkaharmonisaation osalta tehty ns. pakollinen varaus. VM hylkäsi 26.6.2024 oikaisuvaatimuksen. Kunnanhallitus valtuutti kunnanjohtajan tekemään asiassa valituksen Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle ja valitus jätettiin 22.7.2024.

VM teki 26.6.2024 päätöksen kunnan peruspalvelujen valtionosuuden muuttamisesta vuodelle 2024. Päätöksessä kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen on lisätty 9,9 milj. euroa kuntien yhdistymisen taloudelliseen tukeen vuonna 2023 käyttämättä jääneitä määrärahoja. Lisäksi päätöksessä on vähennetty kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 0,6 milj. euroa kunnilta hyvinvointialueiden rahoituksen pohjaksi siirtyvien kustannusten tarkennuksen vuoksi.

VM on lisäksi korjannut erillisellä päätöksellä vuoden 2024 kotikuntakorvauksen perusosan euromäärää laskennassa käytettävän kustannuspohjan tiedonkeruussa havaittujen virheiden vuoksi.

Muutoksenhaku

Mikäli kunta on tyytymätön tehtyihin päätöksiin, sillä on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä kirjallinen oikaisuvaatimus VM:lle. Kotikuntakorvauksen osalta kunta voi hakea oikaisua kotikuntakorvauksen perusosan euromäärään. Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti ja siitä on käytävä ilmi oikaisuvaatimuksen tekijän nimi ja osoite, hakijan vaatimukset ja vaatimuksen perusteet sekä mitä päätöstä oikaisuvaatimus koskee. Oikaisuvaatimus on toimitettava VM:lle ennen oikaisuvaatimusajan päättymistä.

Oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti oikaisuvaatimusaika lasketaan päätöksen tiedoksisaannista, jonka katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä (28.6.2024) eli 5.7.2024. Kuukausina ilmaistu määräaika päättyy sinä määräkuukauden päivänä, joka järjestysnumeroltaan vastaa sanottua päivää.

Mikäli määrääjän viimeinen päivä on arkilauantai tai pyhäpäivä saa tehtävän toimittaa ensimmäisenä arkipäivänä sen jälkeen. Näin oikaisuvaatimus on jätettävä viimeistään 7.10.2024.

Huomioiden aiempi muutoksenhaku, litin kunnan on perusteltua hakea muutosta myös tähän päätökseen. Oikaisuvaatimusta on valmisteltu samoin perusteiden muiden Päijät-Hämeen kuntien kanssa, koska kyse on yhteisesti kuntiin vaikuttavasta asiasta.

Oikaisuvaatimuksen perusteet:

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (PHHYKY) vuoden 2022 tilinpäätöksen pakollisen varauksen aiheuttama alijäämä tulee poistaa sotesiirtolaskelmista ja VM:n valtionosuuslaskelmista litin kunnan valtionosuutta vähentävänä tekijänä.

Lahden kaupunki on Päijät-Hämeen kuntien puolesta pyytänyt työoikeudellista asiantuntijalausuntoa työoikeuden emeritusprofessori, OTT, VTK Seppo Koskiselta ja oikeudellista asiantuntijalausuntoa hallinto-oikeuden emeritusprofessori, OTT Olli Mäenpäältä. Lausuntojen mukaan Lahden kaupunki ja samoin perusteiden eivät muuta Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän entiset jäsenkunnat ole vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen: n vuonna 2023 toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista kustannuksista. Kyseiseen palkkaharmonisaatioon perustuvat saatavat ovat kiistatta syntyneet luovutuksen saajan aikana luovutuksen saajan toimesta. Ne ovat siis erääntyneet maksettaviksi luovutuksen saajan aikana.

Asiantuntijalausunnot liitetään oikaisuvaatimukseen.

litin kunta on tehnyt 22.7.2024 valituksen Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle VM:n päätöksestä 26.6.2024 litin kunnan oikaisuvaatimuksen hylkäämisestä. Valituksessa ja sitä koskevassa kunnanhallituksen päätöksessä litin kunta on tuonut mm. esille seuraavia asioita, jotka ovat relevantteja käsiteltäessä tätä oikaisuvaatimusta:

”Vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Uudistuksen rahoitusperiaatteeksi määritettiin kustannusneutraalisuus, jossa siirtyviä tuloja ja menoja tasataan koko maan tasolla. Perusperiaate on, ettei valtionosuuden suuruuteen vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää tai miten paljon niiden järjestäminen kunnalle maksaa. Ristiriitaista on, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta laskelmissa on huomioitu toteutuneet kustannukset.

Tulorahoitusta siirrettiin hyvinvointialueille kuntien verotuloja ja valtionosuuksia leikkaamalla sekä lisäämällä valtionosuusjärjestelmään toistaiseksi pysyvänä muutosrajoitin ja kunnan talouden tasapainotilan muutoksia rajoittava järjestelmämuutoksen tasaus. Nämä erät sisältyvät osaksi peruspalvelujen valtionosuutta. Tasaus tapahtuu siirtymäkauden aikana vuosina 2023–2027.

Lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021, myöhemmin valtionosuusL) 57 §:n 4 momentin mukaan vuoden 2023 erotus vähennetään jälkikäteen vuosina 2024 ja 2025. ”Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun

siirron vuoksi kunnilta hyvinvointialueille siirrettävät tulot tarkistetaan vuoden 2022 tilinpäätöstietojen ja verotulojen osalta valmistuneen

verotuksen mukaisten maksuunpantujen verotulojen perusteella koko maan tasolla hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia vastaaviksi. Tulojen ja kustannusten erotus otetaan huomioon peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2024 lukien. Jos kunnilta on tarkistuksen perusteella koko maan tasolla siirtynyt tuloja vähemmän kuin kustannuksia, erotusta vastaava määrä vähennetään kunnille myönnettävästä valtionosuudesta. Jos tuloja on siirtynyt enemmän kuin kustannuksia, erotusta vastaava määrä lisätään kunnille myönnettävään valtionosuuteen. Vähennys tai lisäys otetaan huomioon valtionosuudessa kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suurena eränä.”

Vuoden 2022 verotus valmistui lokakuun 2023 lopulla. VM:n päivitti valtionosuuslaskelmansa 17.11.2023, ajankohtana, jolloin kuntien talousarviot 2024 oli jo useassa kunnassa vahvistettu. Valmistuneiden laskelmien perusteella VM totesi tehtyjen verotulosiirtojen (kunnallisvero 12,64 %-yksikköä ja yhteisöveron jako-osuus noin 1/3) olevan riittämättömiä kattamaan hyvinvointialueiden menoja, joiden suuruus oli kasvanut merkittävästi alkuperäisistä laskelmista. Kompensoimaan vuotta 2024 koskevaa muutosta, valtio päätti siirtää (valtionosuusL 57 § 4 mom., 21.12.2023/1235) vuoden 2023 osuuden huomioitavaksi vasta vuosina 2025– 2027: ”Vastaavasti vuoden 2023 osalta erotuksesta otetaan huomioon jälkikäteen valtionosuuden lisäyksenä tai vähennyksenä vuosina 2025–2027 kunakin vuonna yksi kolmasosa.”

Valtioneuvoston asetuksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885, myöhemmin Asetus) perusteella rahoituslaskelman pohjana oleviin kuntien ja hyvinvointialueiden ilmoittamiin vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin tehtiin jälkikäteistarkastus kesäkuussa 2023. Tarkistuksessa pyydettiin tiedot mahdollisista tilinpäätöstietoja vääristävistä eristä erikseen kunnilta ja hyvinvointialueilta. Asetuksen 7 §:n mukaan: ”Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava viimeistään kesäkuun 30 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle riittävä selvitys edellä mainituista kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu.

Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, vuoden 2022 tulotietoina kunnallis- ja yhteisöverotulojen osalta käytetään valmistuneen verotuksen mukaisia maksuunpantuja verotuloja.” Pääjät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä (PHHYKY) teki vuoden 2022 tilinpäätöksessään 20 milj. euron pakollisen varauksen liittyen mahdolliseen takautuvaan palkkaharmonisaatoratkaisuun, josta litin kunnan laskennalliseksi osuudeksi ilmoitettiin 734 617 euroa. Yhtymän ilmoitus vähentäisi litin kunnan valtionosuusrahoitusta pysyvästi vuodesta 2023 alkaen.

Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan

uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021, myöhemmin toimeenpanolaki) mukaan PHHYKY:n henkilöstö siirtyi liikkeenluovutuksella hyvinvointialueelle 1.1.2023. Liikkeenluovutuksen jälkeen hyvinvointialue on jatkanut PHHYKY:n aloittamaa neuvottelua palkkojen yhdenmukaistamisesta. PHHYKY:n keskeneräisen palkkaharmonisaation osalta litin kunnan näkemys vuoden 2022 tilinpäätöksessä on ollut, että litin kunta ei ole vastuussa tulevaan ja epävarmaan palkkaharmonisaatoratkaisuun liittyvistä korvauksista ja siten mahdollista korvausmenoa ei ole voitu pitää todennäköisenä tapahtumana.

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

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

PHHYKY:n tekemä palkkaharmonisaatiota ennakoiva tilinpäätösvaraus on muuttanut yhtymän tilinpäätöksen 2022 alijäämäiseksi. Toimeenpanolain 33 §:n mukaan kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueille. Edellä kuvatusti alijäämä on syntynyt kirjanpitolain perusteella tehdystä palkkaharmonisaatiota koskevasta varauksesta.

Palkkaharmonisaatiokorvaus ei ole syntynyt eikä siitä ole ollut sopimusta 31.12.2022 mennessä, jolloin kuntakuntayhtymä ei liikkeenluovutuksen jälkeen ole vastuussa 1.1.2023 sovitusta kustannuksista. Näin ollen menoa ei olisi voinut pitää todennäköisenä eikä siitä olisi tullut tehdä tilinpäätösvarausta. Näin ollen ei ole perustetta alijäämään, johon kunnilla olisi kattamisvelvollisuus.

litin kunta on lausunut keväällä 2023 ennen asetuksen voimaanpanoa (KH 22.5.2023 § 112) VM:lle palkkaharmonisaation vaikutuksesta kuntien yhdenmukaiseen kohteluun. Kunta toteaa lausunnossaan, että eri tahtisesti toteutettu palkkaharmonisaatio ja sen vaikutus siirtolaskelmiin asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan tulevaa valtionosuusrahoitusta määritettäessä. Takautuvan palkkaharmonisaation kustannusvaikutukset tulee eliminoida kokonaan pois siirtolaskelmista, jotta ne eivät vaikuta kuntien yhdenvertaiseen kohteluun.

Huomioitavaksi esitetään myös Korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO:2024:9, jonka perusteluiden nojalla velvollisuus pakollisena varauksena esitettyyn takautuvaan palkkaharmonisaatioon on kyseenalainen. Erityisesti ennakkopäätös huomioiden sopimukseen perustuvan takautuvan harmonisaation voidaan katsoa kuuluvan yksinomaan hyvinvointialueen vastuulle sopimusosapuolena. KKO:n ratkaisu ja PHHYKY:n aikana aiemmin toteutetut palkkaharmonisaatiotoimet huomioiden kuntien vastuulle kuuluvia takautuvia harmonisaatiokustannuksia ei ole ollut ja näin pakolliselle varaukselle ei ole ollut perustetta.”

Edellä mainitut perustelut ovat litin kunnan näkemyksen mukaan edelleen relevantteja täydennettynä saaduilla asiantuntijalausunnoilla.

Oikaisuvaatimus:

litin kunta hakee oikaisua VM:n päätökseen 26.6.2024 (VN/35660/2023) kunnan peruspalvelujen valtionosuuden muuttamisesta vuodelle 2024 siltä osin kuin valtionosuuslaskelmissa on huomioitu Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän alijäämän kattamisvelvollisuus, joka aiheutuu yhtymän tekemästä tilinpäätösvarauksesta liittyen mahdolliseen palkkaharmonisaatoratkaisuun, ja joka vaikuttaa litin kunnan valtionosuuksiin ja verotulomenetysten korvauksiin

Esittelijä

Kunnanjohtaja Jarkko Salonen

Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää merkitä tiedokseen valtiovarainministeriön päätökseen 26.6.2024 kuntien kotikuntakorvauksen perusosan korjaamisesta vuodelle 2024 ja hakea oikaisua valtiovarainministeriön päätökseen 26.6.2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuuden muuttamisesta vuodelle 2024 perusteluosassa ja oikaisuvaatimuskirjelmässä esitetyn mukaisesti.

Kunnanhallitus päättää tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Päätös

Kunnanhallitus hyväksyi kunnanjohtajan ehdotuksen yksimielisesti.

Merkittiin, että Atte Savelainen oli esteellisenä poistuneena kokouksesta tämän asian käsittelyn ajan ja Timo Mäntynen toimi kokouksen puheenjohtajana tämän asian käsittelyn ajan.

Merkittiin, että kunnanhallitus tarkasti pöytäkirjan tämän asian osalta kokouksessa.