

Valtionvarainministeriön päätös, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaus vuonna 2024 sekä opetus- ja kulttuuriministeriön päätös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesta valtionosuudesta
khall 11.03.2024 § 65
4/02.05.01.00/2024

Päätös	Ehdotus hyväksyttiin.
Esittelijä	kaupunginjohtaja Parkkonen, Jari
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää hakea oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024 siltä osin kuin peruspalvelujen valtionosuuslaskelmissa on huomioitu Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän alijäämän kattamisvelvollisuus, joka aiheutuu yhtymän tekemästä tilinpäätösvarauksesta palkkaharmonisaation osalta. Muilta osin kaupunginhallitus päättää tyytyä valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksiin.
Toimivalta	Kuntalaki 39 §, Heinolan kaupungin hallintosäätö 5 luku 22 §
Valmistelija	hallinto- ja kehitysjohtaja Hanna Hurmola-Remmi puh. 044 780 1420 ja vt. talouspalvelupäällikkö Piia Paasiranta, puh. 044 797 5743, etunimi.sukunimi@heinola.fi
Valmistelu	Kaupunginhallitukselle tuodaan osana sisäistä valvontaa ja kunnan edunvalvontaa käsittelyyn valtionvarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön päätökset kunnalle myönnettyistä valtionosuuksista sekä valtiovarainministeriön päätökset verotulojen menetysten korvauksesta sekä kotikuntakorvausten perusosasta. Valtionvarainministeriö (VM) on päättänyt 21.12.2023 vuodelle 2024 myönnettävästä peruspalvelujen valtionosuudesta ja verotulojen menetysten korvauksesta. Valtiovarainministeriö on 21.12.2023 tehnyt päätöksen myös kotikuntakorvauksen perusosasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on joulukuussa 2023 tehnyt lisäksi päätöksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesta valtionosuudesta https://www.oph.fi/fi/palvelut/rahoituspaatokset-2024

Peruspalvelujen valtionosuus

Peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja myös kunnan omiin olosuhdetekijöihin. Merkittävin laskennallinen peruste on ikärakenne. Laskennallisista kustannuksista vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka vuonna 2024 on 1 388,69 euroa/asukas.

Valtionosuusprosentti vuonna 2024 on koko maan osalta 21,92. Heinolan kaupungin osalta valtionosuusprosentti on -7,48. Negatiivinen valtionosuusprosentti tarkoittaa sitä, että kaupungin laskennalliset kustannukset ovat pienemmät kuin kaupungin omarahoitusosuus.

Valtionosuuden suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää ja miten paljon niiden järjestäminen kunnalle maksaa. Ristiriitaista on, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta laskelmissa on huomioitu toteutuneet kustannukset.

Peruspalvelujen valtionosuutta lisäävät tai vähentävät seuraavat erät (pykäläviittaukset lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021, luvut neljä ja viisi):

- perusopetuksen aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen
- kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen kuntaan maksetun perustoimeentulotuen määrällä
- hyvinvointialueiden perustaminen ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen (muutosrajoitin 30 §)
- valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus (31 §)
- sote-siirron jälkikäteistarkastuksesta johtuva valtionosuuden pysyvä lisäsiirto (57 § 4 mom.)
- määräaikaisten kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset (32 §).

Kunnista hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannukset on VM:n päätökseen 21.12.2023 tarkistettu kuntien lopullisten vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella (57 § 3 ja 4 mom.). Lisäksi kuntien tilinpäätöstietojen mukaisista kustannustiedoista on oikaistu niitä merkittävästi vääristävät erät 30.6.2023 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885) perusteella. (VM 21.12.2023)

Peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä maksetaan veroperustemuutoksista johtuvia verotulojen menetysten korvausta, joka vuodesta 2020 alkaen erotettiin peruspalvelujen valtionosuudesta, mutta sisältyy kirjanpidollisesti valtionosuuksiin.

Valtionosuuspäätökset suhteessa voimassa olevaan talousarvioon

VM:n ja OKM:n päättämät valtionosuudet ja verotulojen menetysten korvaus sekä Heinolan talousarvio 2024 ovat:

	Valtionosuus- päätökset	Talousarvio 2024	Poikkeama
Peruspalvelujen valtionosuus (sis. verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen)	8 824 172	8 784 000	40 172
- josta verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus	5 640 682	5 646 000	-5 318

Kotikuntakorvaustulot	350 958	500 000	-149 042
Kotikuntakorvausmenot	-243 395	-500 000	256 605
Veroperustemuutoksista johtuvien veromenetysten korvaus	3 072 897	3 080 000	-7 103
Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettu rahoitus	-2 686 211	-2 700 000	13 789
Yhteensä	9 318 420	9 164 000	154 420

Esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauksen perusosa maksetaan osana valtionosuusmaksatusta ja se perustuu kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisiin kustannuksiin. VM on päättänyt 21.12.2023 kotikuntakorvauksen perusosasta vuodelle 2024 ja se on 7 459,25 euroa (2023: 7 436,67 euroa). Heinolan kaupungin osuus vuoden 2024 kotikuntakorvaustulosta on 350 958 euroa ja menoista 243 395 euroa. Kotikuntakorvaustulot ja -menot kohdistetaan hyvinvointitoimialalle.

Oikaisuvaatimusoikeus päätöksiin ja oikaisuvaatimus

Mikäli kunta on tyytymätön tehtyihin päätöksiin, sillä on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä kirjallinen oikaisu valtiovarainministeriölle. Kotikuntakorvauksen osalta kunta voi hakea oikaisua kotikuntakorvauksen perusosan euromäärään.

VM:n edellä kuvatut päätökset on tarkasteltu eikä kotikuntakorvauksen perusosaan löytynyt aihetta oikaisuvaatimuksen tekemiseen.

OKM:n opetus- ja kulttuuritoimen sekä vapaan sivistystyön rahoituslain mukaiset rahoituspäätökset on tarkastettu eikä niiden osalta löytynyt aihetta oikaisuvaatimuksen tekemiseen.

Peruspalvelujen valtionosuuden osalta Heinolan kaupunki ei kuitenkaan tyydy päätökseen. Heinolan kaupunki hakee oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024.

Oikaisuvaatimuksen perusteet

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. Valtionosuusjärjestelmän petusperiaate on, että valtionosuuden suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää ja 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 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 % ja yhteisövero 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 osuus 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 jälkikätestarkastus 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.”

VM sisällytti ennakolliseen valtionosuuslaskelmansa 10.10.2023 seuraavan Heinolan kaupunkia koskevan muutososan:

”Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu pakollinen varaus (20 milj. euroa) vuoden 2022 palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Jäsenkunnat eivät ole kirjanneet saamista vastaavaa velkaa eivätkä kulua tilinpäätökseen 2022. Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen säädetään voimaannpanolaissa. Kuntien vuoden 2022 kustannuksiin on lisätty kuntayhtymän ilmoitukseen perustuen osuudet vuoden 2022 alijäämästä yht. 19 971 668 euroa (huom. vähennetty ky:n vuoden 2022 ylijäämä 28 333 euroa). Kuntien vuoden 2021 kustannuksiin on lisätty osuudet vuoden 2021 alijäämästä, yht. 198 821 euroa (huom. lisätty poistoeron vähennys 169 983,75 euroa).”

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän varauksesta Heinolan kaupungin laskennalliseksi osuudeksi on ilmoitettu 0,7 milj. euroa. Yhtymän ilmoitus vähentäisi Heinolan kaupungin valtionosuusrahoitusta pysyvästi vuodesta 2023 alkaen.

Vastuu saatavasta liikkeenluovutuksessa

Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta (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 palkkaharmonisaation osalta Heinolan kaupungin näkemys vuoden 2022 tilinpäätöksessä on ollut, että PHHYKY ei ole vastuussa tulevaan palkkaharmonisaatioratkaisuun liittyvistä korvauksista ja siten mahdollista korvausmenoa ei ole voitu pitää todennäköisenä tapahtumana.

Huomioitavaa lisäksi on, että saatava 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 kaupungin tai hyvinvointialueen välillä.

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

Perussopimuksen mukainen kattamisvelvollisuus

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. Palkkaharmonisaatiokustannus 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 olisi myöskään syntynyt alijäämää, johon kunnilla olisi ollut kattamisvelvollisuutta.

Mikäli palkkaharmonisaatiosta olisi syntynyt sopimus ennen 31.12.2022 mennessä ja kuntayhtymä olisi ollut siitä täten vastuussa olisi tullut noudattaa voimaannpanolain 33 §:ä, jossa todetaan, että taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän jäsenkuntasopimuksen 6 § mukaan jäsenkunnan osuus yhtymän varoihin sekä vastuu veloista ja velvoitteista määräytyvät peruspääoman jäsenkuntaosuuksien suhteessa toimialoittain.

Heinolan kaupunki on ollut yhtymässä osallisena vain sairaanhoitopiirille lainsäädännössä määrättyjen erikoissairaanhoidon toimialan tehtävien osalta, ei sosiaali- ja perusterveydenhuollon osalta. Palkkaharmonisaation tarve on syntynyt nimenomaan sosiaali- ja perusterveydenhuollon henkilöstön siirtyessä kuntayhtymään 1.1.2017 alkaen niiden jäsenkuntien osalta, jotka järjestämisvastuun aikoinaan siirsivät kuntayhtymään. Heinolan kaupunki ei siirtänyt järjestämisvastuuta kuntayhtymään vaan on tuottanut itse sosiaali- ja terveystalvet 31.12.2022 asti. Näin ollen kuntayhtymän sosiaali- ja perusterveydenhuoltoon kohdistuvaa palkkaharmonisaatiota ja siihen liittyviä mahdollisia kustannuksia ei voi kohdentaa Heinolan kaupungille.

Oikaisuvaatimus

Heinolan kaupunki hakee oikaisua valtiovarainministeriön 21.12.2023 päätökseen (VN/35660/2023) kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024 siltä osin kuin peruspalvelujen valtionosuuslaskelmissa on huomioitu Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän alijäämän kattamisvelvollisuus, joka aiheutuu yhtymän tekemästä tilinpäätösvarauksesta palkkaharmonisaation osalta.

Tiedoksianto

virallinen ote

valtiovarainministeriö