

Valtiovarainministeriön päätös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2025 sekä opetus- ja kulttuuriministeriön päätös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesta valtionosuudesta
khal 03.03.2025 § 47
181/02.05.01.00/2025

Päätös	Ehdotus hyväksyttiin. Ennen asian käsittelyä pidettiin tauko klo 15.52-16.00.
Esittelijä	kaupunginjohtaja Parkkonen, Jari
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää hakea oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2025 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 ja opetus ja kulttuuriministeriön päätöksiin.
Toimivalta	Kuntalaki 39 §, Heinolan kaupungin hallintosääntö 5 luku 22 §
Valmistelija	hallinto- ja kehitysjohtaja Hanna Hurmola-Remmi p. 044 780 1420 ja talouspalvelupäällikkö Piia Paasiranta, p. 044 797 5743, etunimi.sukunimi@heinola.fi
Valmistelu	Kaupunginhallitukselle tuodaan osana sisäistä valvontaa ja kunnan edunvalvontaa käsittelyyn valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön päätökset kunnalle myönnetystä valtionosuuksista sekä valtiovarainministeriön päätökset verotulojen menetysten korvauksesta sekä kotikuntakorvausten perusosasta. Valtiovarainministeriö (VM) on päättänyt 19.12.2024 vuodelle 2025 myönnettävästä peruspalvelujen valtionosuudesta ja verotulojen menetysten korvauksesta. Valtiovarainministeriö on 19.12.2024 tehnyt päätöksen myös kotikuntakorvauksen perusosasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on joulukuussa 2024 tehnyt lisäksi päätöksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesta valtionosuudesta https://vos.oph.fi/cgi-bin/tiedot2.cgi?saaja=1113;tnimi=vos/v25/vos6sl25.lis

Peruspalvelujen valtionosuus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 5 § mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuus koostuu seuraavista valtionosuusperusteista:

1. valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista ja
2. 13-17 §:ssä tarkoitettujen syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteista.

Kunnalle myönnetään valtionosuutta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 6-12 § mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään 21 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. Vuonna 2025 kunnan omarahoitusosuus on 1 467,53 euroa asukasta kohden. Näin saatuun euromäärään lisätään 13-17 §:ssä tarkoitetut syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun sekä saamelaisten kotiseutualueen lisäosat.

Vuoden 2025 valtionosuusprosentista on säädetty lailla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta, jonka eduskunta hyväksyi 17.12.2024. Valtionosuusprosentin muutoksessa on otettu huomioon esimerkiksi työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisvastuun siirtyminen valtiolta kunnille, sote-uudistuksesta johtuva pysyvä valtionosuuden lisäsiirto ja sote-uudistuksen valtionosuusvaikutuksia lieventävä valtionosuuden lisäys sekä peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotuksen yhtä prosenttiyksikköä vastaava vähennys.

Kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen sisältyy kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 26 §:ssä tarkoitettu verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta lisätään ja vähennetään mainitun lain 4 ja 5 luvuissa tarkoitetuille erillä. Näitä ovat:

- Perusopetuksen aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen.
- Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentäminen kuntaan maksetun perustoimeentulotuen määrällä.
- Hyvinvointialueen perustaminen ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittaminen (muutosrajoitin).
- Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus.
- Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus.
- Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset.

Veroperustemuutoksista johtuvia kunnallisveromuutoksia vastaava euromäärä maksetaan kunnille valtionosuuden yhteydessä kunnan valtionosuudesta annetun lain 33 §:n mukaan. Kunnalle maksetaan sen verotulojen menetyistä vastaava euromäärä.

Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuutena kunnille maksetaan kotikuntakorvausta kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien esi- ja perusopetuksen toteutuneiden kustannusten perusteella erikseen 6, 7-12 ja 13-15-vuotiaille.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti vuonna 2025 on 25,02 %. Kunnan valtionosuusprosenttiin vaikuttaa kunnalta vähennetty omarahoitusosuus. Heinolan kaupungin osalta valtionosuusprosentti on -3,41 %. Negatiivinen valtionosuusprosentti tarkoittaa sitä, että kaupungin laskennalliset kustannukset ovat pienemmät kuin kaupungin omarahoitusosuus.

Valtionosuuspäätökset suhteessa voimassa olevaan talousarvioon

VM:n ja OKM:n päättämät valtionosuudet ja verotulojen menetysten korvaus sekä Heinolan talousarvio 2025 ovat:

	Valtionosuus- päätökset	Talousarvio 2025	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 19.12.2024 kotikuntakorvauksen perusosasta vuodelle 2024 ja se on 8 334,51 euroa (2023: 7 459,25 euroa). Heinolan kaupungin osuus vuoden 2025 kotikuntakorvaustulosta on 350 958 euroa ja menoista 243 395 euroa. Kotikuntakorvaustulot ja -menot kohdistetaan hyvinvointipalvelualueelle.

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 tyydy päätökseen. Heinolan kaupunki hakee oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2025.

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 perusteella 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 voimaanpanolaissa. 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 vähentää Heinolan kaupungin valtionosuusrahoitusta pysyvästi vuodesta 2023 alkaen.

Vastuu saatavasta liikkeenluovutuksessa

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 palkkaharmonisaation osalta Heinolan kaupungin näkemys vuoden 2022 tilinpäätöksessä on ollut, että PHHYKY ei ole vastuussa tulevaan palkkaharmonisaatoratkaisuun 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 sovituista 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 terveystalvelut 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 19.12.2024 päätökseen (VN/33429/2023) kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2025 siltä osin kuin peruspalvelujen valtionosuuslaskelmissa on huomioitu Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän alijäämän kattamisvelvollisuus, joka aiheutuu yhtymän tekemästä tilinpäätösvarauksesta palkkaharmonisaation osalta.

Tiedoksianto

virallinen ote

kirjaamo.vm@gov.fi