

15.5.2026

Dnrot

1670/03.04.04.04.01/2024

1604/03.04.04.04.01/2025

**Asia**

Vuosien 2024 ja 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuksia koskevat valitukset

Valittaja

Padasjoen kunta

Päätös, josta valitetaan

1. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024, VN/35660/2023

Valtiovarainministeriö on 21.12.2023 muun ohella myöntänyt kunnille kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vuodelle 2024. Päätöksen liitteen 1 mukaan Padasjoen kunnalle on myönnetty kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 101 805 euroa per kuukausi ja 1 221 658 euroa per vuosi.

Päätöksen mukaan kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon (jäljempänä myös sote) sekä pelastustoimen kustannukset on tarkistettu kuntien lopullisten vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella. Lisäksi kuntien tilinpäätöstietojen mukaisista kustannustiedoista on oikaistu niitä merkittävästi vääristävät erät.

Valtiovarainministeriö on valituksenalaisella päätöksellä hylännyt Padasjoen kunnan oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perustelujen mukaan Päijät-Hämeen hyvinvointialue (jäljempänä myös hyvinvointialue) on vastannut 21.6.2023 hyvinvointikuntayhtymän puolesta valtiovarainministeriön kyselyyn (Kuntayhtymien ja muiden yhteistoimintaorganisaatioiden takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset sekä muut sote-uudistuksen rahoituksen siirtolaskelmaa vääristävät erät 2021–2022) määräaikaan mennessä. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (jäljempänä myös kuntayhtymä) vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu pakollinen varaus, 20 miljoonaa euroa, vuodelle 2022 kohdistuvia palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Kyselyssä on myös toimitettu tiedot pakollisen varauksen jakautumisesta jäsenkuntien kesken.

Valtiovarainministeriö on 10.10.2023 julkaisemassaan kunnilta hyvinvointialueelle siirtyneiden kustannusten siirtolaskelmassa oikaissut Padasjoen

kunnan vuoden 2022 nettokustannuksiin kunnan osuuden vuoden 2022 alijäämästä perustuen kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen. Padasjoen kunnan vuoden 2022 nettokustannuksiin on lisätty 379 268 euroa. Oikaistaessa joko vuotta 2022 tai 2021 koskevaa ali- tai ylijäämää valtiovarainministeriö on oikaissut samalla myös toisen siirtolaskelmaan vaikuttavan vuoden, jotta siirtyvät kustannukset vastaisivat yhden vuoden palveluiden järjestämisestä aiheutunutta kustannusta. Padasjoen kunnan vuoden 2021 nettokustannuksiin on lisätty kunnan osuus kuntayhtymän vuoden 2021 normaalitoiminnan alijäämästä, 3 776 euroa, perustuen kuntayhtymän vuoden 2021 tilinpäätökseen.

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 koskevalla 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 määrittelyä.

Kuntayhtymän jäsenkunnat eivät ole kirjanneet kuntayhtymän palkkaharmonisaatiokustannusta koskevaa saamista vastaavaa velkaa eivätkä kulua vuoden 2022 tilinpäätöksiinsä. Kuntayhtymän alijäämästä aiheutuva kustannus ei näy kuntien tilinpäätöskirjauksien mukaisissa sote-kustannuksissa ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle. Kunnilta siirtyvä sotekustannus on siten jäänyt tältä osin merkittävästi pienemmäksi kuin suoriteperusteella vuoteen 2022 kohdistuva palkkakustannus.

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan kuntayhtymän vuoden 2021 ja 2022 alijäämää koskevat kirjaukset oikaistaan kuntien tilinpäätöstiedoista poiketen siltä osin, kuin kunnat eivät ole kirjanneet sitä sote-kuluiksi. Oikaisu on tehty Päijät-Hämeen kuntien kustannusten osalta asetuksen 7 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella.

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 voimaantulusta annetun lain (toimeenpanolaki) 33 §:ssä sekä yleisesti kuntayhtymän alijäämän kattamisesta kuntalain 117 §:ssä.

Kuntayhtymä on voinut tehdä palkkaharmonisaatiokustannuksista varauksen tilinpäätökseensä, johon kustannusten oikaiseminen perustuu. Asetuksen perustelumuistion mukaan riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kuin ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on tilintarkastettu. Tilintarkastuskertomus on ollut vakiomuotoinen. Hyvinvointialueen toimittamassa tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, että arviovaraiseen kirjaukseen ei ole ollut huomautettavaa. Pakollisen varauksen kirjaamisen edellytyksistä säädetään kirjanpitolaissa. Pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä.

Oikaisuvaatimusten käsittelyyn liittyvän kuulemisen yhteydessä hyvinvointialue on vielä toimittanut selvitystä kirjauksen perusteena olevista laskelmista, joissa arvioidaan vuodelle 2022 kohdistuvia palkkaharmonisaatiokustannuksia kevään 2023 tietojen perusteella. Kuntayhtymän tilinpäätökseen tehty varaus vuodelle 2022 kohdistuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista on tehty kevään 2023 arviotietojen perusteella. Vaikka tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen arvio palkkaharmonisaatiokustannusten todellisesta määrästä ja kohdentumisesta on tarkentunut, tietoa lopullisista euromääristä ei ole vielä saatavilla. Kuntien ja hyvinvointialueen lausunnoissa esitettiin toisistaan poikkeavia arvioita palkkaharmonisaatiosta todellisuudessa aiheutuvista kustannuksista sekä niiden jakautumisesta vuosien 2020–2022 välillä.

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 tuomioistuimen päätöksen tai tehdyn sopimuksen perusteella tieto mahdollisesti joltakin osin myöhemmin tarkentuisi, muutoksia ei enää oteta huomioon laskelmassa.

Siirtolaskelman tietojen oikaisua koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on, että kunnat vastaavat kuntayhtymien toiminnan ajalta myös tähän aikaan kohdistuvasta palkkaharmonisaation kustannuksista. Merkitystä ei ole sillä, vaikka palkkaharmonisaation kustannuksista päästäisiin sopimukseen vasta 1.1.2023 jälkeen ja henkilöstön työnantajana 1.1.2023 lukien toiminut hyvinvointialue maksaisi takautuvat korvaukset työntekijöille.

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset otetaan huomioon siirtolaskelmassa vuosien 2021 ja 2022 keskiarvona, joka korotetaan vuoden 2022 tasolle. Tässä tapauksessa sillä, otetaanko palkkaharmonisaatiokustannus huomioon kokonaan yhden vuoden kustannuksena tai jaettuna kahdelle laskelmavuodelle, ei ole niin suurta merkitystä siirtyvien kustannusten ja valtionosuuden lopputuloksen kannalta.

2. Valtiovarainministeriön päätös 23.5.2025, VN/33429/2024

Valtiovarainministeriö on 19.12.2024 päättänyt muun ohella myöntää kunnille kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vuodelle 2025. Päätöksen liitteen 1 mukaan Padasjoen kunnalle on myönnetty kunnan peruspalvelujen valtionosuutta yhteensä 131 052 euroa per kuukausi ja 1 572 624 euroa per vuosi.

Valtiovarainministeriö on valituksenalaisella päätöksellä hylännyt Padasjoen kunnan oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perustelujen mukaan oikaisuvaatimus vastaa sisällöltään ja perusteiltaan Padasjoen kunnan valtiovarainministeriön 21.12.2023 ja 26.6.2024 päätöksistä tekemiä oikaisuvaatimuksia. Siirtolaskelmat on laadittu voimassa olevan lainsäädännön nojalla vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen perusteella rahoituksen siirron tarkoituksessa. Rahoituksen siirtolaskelman tarkoituksena on, että kunnista hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vastaavat laskelman perusteella palveluiden järjestämisestä yhden vuoden tasolla aiheutuvia kustannuksia mukaan luettuna henkilöstöstä aiheutuvat kustannukset. Laskelman tekemisessä ei oteta kantaa osapuolten maksuvastuuseen tai oikeuteen periä velka.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valituksenalaiset päätökset on kumottava. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palkkaharmonisaatiota koskeva varauskirjaus sekä eläkemenoperusteisten kustannusvastuiden osuus on poistettava valtionosuuslaskelmista kunnan valtionosuutta vähentävinä tekijöinä.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on ministeriölle antamassaan selvityksessä ilmoittanut 5 053 799,87 euron osuuden palkkaharmonisaatiokustannuksista kohdentuneen vuodelle 2020. Vähintäänkin tämä osuus tulee poistaa valtionosuuslaskelmiin vaikuttavista sote-siirtokustannuksista.

Perustelut

Palkkaharmonisaatiokustannuksista vuodelle 2020 kohdistuneen osuuden huomioon ottaminen on ristiriidassa valtioneuvoston asetuksen (1393/2022) kanssa. Kunnan oikeudellisen aseman turvaaminen edellyttää Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen tehdyn varauksen puolueetonta ja oikeudellista arviointia eikä pelkästään varauskirjauksen teknistä arviointia suhteessa valtionosuutta säätelevään lainsäädäntöön. Kunta on kiistänyt varauskirjauksen oikeudelliset perusteet.

Palkkaharmonisaatio ei ole eräänntynyt eikä sitä näin ollen ole voitu kirjata Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen varaukseksi eikä kunnan valtionosuutta vähentäväksi eräksi. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 18 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeenluovutukseksi. Palkkasaatava ei ole eräänntynyt ennen 1.1.2023. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä ei ole vastuussa liikkeenluovutuksen jälkeen eräänntyvästä palkkasaatavasta. Koska Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä ei ole vastuussa edellä mainitusta palkkasaatavasta, ei myöskään ole muodostunut alijäämää tai palkkavarausta, joka kuuluisi omistajakuntien katettavaksi ja valtionosuutta vähentäväksi.

Tosiasiassa kyse on ollut palkanerosta maksettavasta korvauksesta, joka perustuu työsopimuslain syrjäntäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Korvaussaatava eräännyy asiasta tehtävän sopimuksen tai tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Tällaista eräännyntä ei ole ollut olemassa liikkeenluovutuksen tapahtuessa. Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle on ollut erityistä etua hyväksyä palkkaharmonisointivaroitus Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän jäsenkuntien maksettavaksi, koska tämä toimenpide lisäsi Päijät-Hämeen hyvinvointialueen saamaa valtion rahoitusta vastaavalla tavalla. Hyvinvointialue ei ole ollut päätöstä tehdessään neutraalissa asemassa, ja hyvän hallintotavan periaatteiden pohjalta tämä päätös olisi tullut siirtää puolueettoman toimijan tehtäväksi.

Padasjoen kunta vastaa edelleen sosiaali- ja terveystieteiden eläkemenoperusteisista (ennen vuotta 2017) kustannuksista, millä perusteella tätä osuutta ei voida katsoa kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi.

Lausunnot ja selitykset

Valtiovarainministeriö on antanut lausunnot. Siitä, mitä laskelmia merkittävästi vääristäviä tietoja oikaistaan, säädetään tyhjentyvästi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Eläkemenerusteisten maksujen oikaisemisesta ei ole säädetty edellä mainitussa asetuksessa, joten ne on otettu huomioon kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksena Valtiokonttorille raportoitujen palveluluokkakohtaisten tilinpäätöstietojen mukaisesti.

Padasjoen kunta on antanut selitykset, joiden liitteenä on ollut työoikeuden emeritusprofessori, OTT, VTK Seppo Koskisen ja hallinto-oikeuden emeritusprofessori, OTT Olli Mäenpään lausunnot.

Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Hallinto-oikeus hylkää valitukset.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet ja esityöt

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (valtionosuuslaki) 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina (valtionosuusperusteet) käytetään valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia.

Saman pykälän 2 momentin mukaan kunnalle myönnetään valtionosuutta 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 6–12 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään 21 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. (---)

Valtionosuuslain 30 §:n 1 momentin mukaan kunnalle myönnetään valtionosuuden lisäystä tai kunnan valtionosuutta vähennetään, jos tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueelle kunnalta siirrettävä tulo ei vastaa hyvinvointialueelle siirtyvää kustannusta. Jos kunnalta siirrettävä tulo on suurempi kuin siirtyvä kustannus, kunnalle hyvitetään valtionosuuden lisäyksenä 60 prosenttia tulojen ja kustannusten erotuksesta. Jos kunnalta siirrettävä kustannus ylittää hyvinvointialueelle siirtyvän tulon, kunnan valtionosuutta vähennetään siten, että vähennys on 60 prosenttia siirtyvien kustannusten ja tulojen erotuksesta. Siirrettävän tulon määrää laskettaessa otetaan huomioon siirron vaikutukset verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen sekä Verohallinnosta annetussa laissa (503/2010) tarkoitettujen verotuskustannusten muutos. Valtionosuuteen tehtävää lisäystä tai siitä tehtävää vähennystä laskettaessa käytetään vuonna 2022 voimassa olevia valtionosuusperusteita.

Saman pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettuja kunnan siirtyviä kustannuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannukset siten, että niistä on vähennetty toimintatuotot. (---) Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettujen arvioiden tekemisestä sekä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista.

Saman pykälän 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettujen valtionosuuden lisäykset ja vähennykset toteutetaan kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Jos kunnille 1 momentin perusteella maksettavat valtionosuuden lisäykset yhteensä ovat suuremmat kuin valtionosuudesta tehtävät vähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtionosuudesta yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat valtionosuuden lisäykset, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Valtionosuuslain 57 §:n 3 momentin mukaan edellä 30 ja 31 §:ssä tarkoitettujen laskelmat tarkistetaan vuonna 2023. Laskelmat tehdään uudelleen Valtionkonttorin 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.

Saman pykälän 4 momentin mukaan 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. Vastaavasti vuoden 2023 osalta erotuksesta otetaan huomioon jälkikäteen valtionosuuden lisäyksenä tai vähennyksenä vuosina 2025–2027 kunakin vuonna yksi kolmasosa.

Saman pykälän 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 3 momentissa tarkoitettusta laskelmien tarkistamisesta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansäilyttämistä koskevan lain (toimeenpanolaki) 33 §:n mukaan edellä 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien (---) jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 34 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen koko maan taso vuonna 2023 perustuu kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien 5 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kustannusten vuoden 2022 kuntien Tilastokeskukselle toimittamien talousarviotietojen perusteella laskettuun yhteismäärään, johon tehdään 7–9 §:ssä tarkoitettut tarkistukset.

Saman pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu koko maan valtion rahoituksen taso tarkistetaan kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannusten osalta vuoden 2022 kuntien Valtiokonttorille toimittamien palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Vuoden 2022 talousarviotietoihin ja tilinpäätöstietoihin perustuvien kustannusten erotus otetaan huomioon korjaamalla 6 §:ssä tarkoitettuja vuoden 2023 laskennallisia kustannuksia.

Saman lain 35 §:n 6 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus lasketaan vuoden 2022 tasolla. Hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneet kustannukset otetaan huomioon kuntakohtaisesti vuosien 2021 ja 2022 keskiarvoina, jotka korotetaan vuoden 2022 koko maan tasolle. Keskiarvon laskennassa käytetään vuodelta 2021 kuntien Valtiokonttorille toimittamia tilinpäätöstietoja ja vuodelta 2022 kuntien talousarviotietoja. Toteutuneet kustannukset tarkistetaan vuonna 2023 vuoden 2024 rahoituksesta lukien kuntien Valtiokonttorille toimittamien vuoden 2022 palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Tarkistuksen yhteydessä kuntien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöksiin kirjatut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset sekä merkittävästi toteutuneita kustannuksia vääristävät kunnan yksittäiset tilinpäätöstiedot otetaan huomioon noudattaen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 57 §:n 3 momenttia ja mainitun pykälän 6 momentin nojalla säädettyä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (valtionosuusasetus) 7 §:n 1 momentin 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.

Saman pykälän 2 momentin mukaan tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 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:

- 1) kunnan kuluiksi kirjaamat takautuvat pelastustoimen varallaolokorvaukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia;
- 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 sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin 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;
- 5) kunnan kirjaama muiden kuin 2–4 kohdassa tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintaorganisaatioiden ja pelastuslaitosten ylijäämän palautus tai alijäämän kattaminen palvelujen ostona siten, että kustannus vastaa yhden vuoden palvelujen ostojen osuutta;
- 6) kunnan palveluluokille kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimitilojen ja kiinteistöjen luovutusvoitot ja -tappiot sekä osakkeiden ja osuuksien luovutusvoitot ja -tappiot siten, että kunnan siirtyvä kustannus tältä osin vastaa yhden vuoden palvelujen järjestämistä vastaavaa nettokustannusta;
- 7) kunnan palveluluokille kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kertaluontoiset poistot ja arvonalentumiset.

Saman pykälän 3 momentin mukaan 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.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan tarkistettaessa hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 34 §:n 2 momentin mukaisesti hyvinvointialueiden vuoden 2023 kokonaan valtion rahoituksen tasoa kuntien vuoden 2022 Valtiokonttorille toimittamien palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen mukaisista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannuksista vähennetään kuntien takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 57 §:n 3 momentissa ja mainitun pykälän 6 momentin nojalla säädetään.

Saman pykälän 2 momentin mukaan tarkistettaessa 1 momentissa tarkoitettuja laskelmia voidaan kunnan Valtiokonttorille toimittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa tiedot huomioon siten kuin niistä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa ja mainitun pykälän 6 momentin nojalla, jos kunnan tilinpäätöstieto muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n muuttamista koskevassa valtiovarainministeriön perustelumuistiossa 12.5.2023 on todettu muun ohella, että merkittävästi kuntakohtaisia laskelmia vääristävät kuntien tilinpäätöstiedot voitaisiin ottaa laskelmissa huomioon kunnan Valtiokonttorille toimittamista tilinpäätöstiedoista poiketen. Suuntaantavana euromääränä merkittävyyden arvioinnissa pidettäisiin noin 30 euron pysyvää vaikutusta kunnan valtionosuuteen tai hyvinvointialueen rahoitukseen asukasta kohden laskettuna. Muistiossa on lisäksi todettu, että kunnan ja kuntayhtymän on voimassa olevan asetuksen 1 momentin mukaan esitettävä valtiovarainministeriölle selvitys vuosien 2021 ja 2022 kuluksi kirjatuista takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niistä perusteista, joilla kustannukset on kirjattu tilinpäätökseen. Lisäksi on toimitettava tiedot oikeudellisesta perusteesta, johon takautuvien erien maksaminen perustuu (tiedot tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta). Mikäli lopullista tuomioistuimen päätöstä tai sopimusta ei ole määräaikaan mennessä vielä saatavissa, riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista.

Asioissa saatu selvitys

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen valtiovarainministeriölle antaman 14.2.2023 päivätyn lausunnon mukaan Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä on tehnyt palkkaharmonisaatiota vuosina 2017–2022 harmonisaatio-suunnitelman mukaisesti. Työ aloitettiin tekemällä yhtenäisen palkkausjärjestelmä ja tehtävien vaativuuden arviointi. Palkkojen harmonisaatio aloitettiin suurimmista ammattiryhmistä. Vuonna 2021 työntekijäjärjestöt riitauttivat työnantajan tekemät ratkaisut ja veivät palkkaharmonisaatioasian Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien (KT) ja työntekijäjärjestöjen välisiin keskusneuvotteluihin. Hyvinvointialueen tietojen mukaan osa palkkaharmo-

nisaatioratkaisuista on keskusneuvotteluratkaisuja, jotka työnantaja on hyväksynyt. Osa ratkaisuista on työtuomioistuimen ratkaisuja. Kaikki ovat päätyneet kärkipalkkaan ja useamman vuoden takautuvaan harmonisointiaikaan. Palkkaharmonisaatio perustuu työn vaativuuden arviointiin ja palkkausjärjestelmiin. Palkkausjärjestelmiin on jäänyt vaativuustasoja korkeampia tehtäväkohtaisia palkkoja (kärkipalkkoja), joiden perusteena ei ole tehtävän vaativuus. Palkkaharmonisaatioratkaisuissa on kyse siitä, että kyseisille tehtävän vaativuustasoille sijoitettujen tehtävien kaikki tehtäväkohtaiset palkat nostetaan tason kärkipalkkaan ja tasojen väliset palkkaerot säilytetään. Hyvinvointialue on arvioinut, että jos palkat nostetaan kärkipalkkoihin ja tasojen väliset palkkaerot säilytetään, on tämän kustannusvaikutus sivukuluineen 20 008 372 euroa vuodessa. Tämän lisäksi takautuvien palkkauksiin lasketaan mahdollisesti mukaan viivästyskorkeo. Kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjataan pakollisena varauksena arvio yhden vuoden takautuvasta kustannuksesta, eli yhteensä 20 miljoonaa euroa.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen oikaistavien erien kyselyn johdosta valtiovarainministeriölle toimittamassa selvityksessä 31.3.2023 on todettu, että keskustason neuvottelut ovat vielä meneillään ja kaikkien sopimusalojen hinnoittelukohtien osalta ei ole tarkasteltu neuvotteluja varten kaikkia esille tulleita kärkipalkkoja. Sen vuoksi KVTES (Kunta-alan yleinen virka- ja työehtosopimus) on arvioitu kokonaisarvioinnin perusteella. Palkkaharmonisaatio kärkipalkkoihin aiheuttaisi vuositasolla noin 20 miljoonan euron kustannukset. Kustannuksista laaditussa yhteenvedossa kustannus vuodessa, sisältäen henkilösivukulut, on vuoden 2022 osalta yhteensä 20 096 941 euroa.

Hyvinvointialueen lausunnon liitteenä olleen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilikauden 2022 tarkastuksesta laaditun yhteenvedon mukaan vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu 20 miljoonan euron pakollinen varaus, joka vastaa kuntayhtymän johdon arvion mukaan palkkaharmonisoinnista todennäköisesti syntyvää velvoitetta koskien vuoden 2022 loppuun kertynyttä takautuvan palkanmaksun velvoitetta. Yhteenvedon laatinut KPMG on saanut käyttöönsä arvion taustalla olevat laskelmat, eikä heillä ole ollut huomautettavaa tehtyyn arviovaraiseen kirjaukseen. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan palkkaharmonisaationeuvottelut ovat edelleen kesken. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan pakollisen varauksen osuus laskutetaan jäsenkunnilta, kun todellinen kustannus on tiedossa.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen valtiovarainministeriölle antaman ja 6.5.2024 päivätyn lausunnon mukaan pakollisen varauksen perusteet on käyty huolellisesti läpi kuntayhtymän tilintarkastajien kanssa. Tilintarkastajat ovat edellyttäneet pakollisen varauksen tekemistä tilinpäätökseen. Tämän hetken arvio kustannusten todellisesta määrästä on yhteensä 22,7 miljoonaa euroa (vuoden 2020 osalta 5 053 799,87, vuoden 2021 osalta 8 682 583,40 euroa ja vuoden 2022 osalta 7 922 936,68 euroa).

Oikeudellinen arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

Asiassa on kyse Padasjoen kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevien valtiovarainministeriön päätösten lainmukaisuuden arvioinnista. Hallinto-oikeuden arvioitavaksi ei tämän asian yhteydessä tule Päijät-Hämeen hyvinvointialueen menettelyn puolueettomuus ja oikeellisuus palkkaharmonisointivaraukseen liittyvän ratkaisun tekemisessä. Hallinto-oikeuden ratkaistavaksi jää, onko valtiovarainministeriö voinut tekemisissään siirtolaskelmissa oikaista Padasjoen kunnan ilmoittamia tilinpäätöstietoja hyvinvointikuntayhtymän alijäämän osalta.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu 20 miljoonan euron pakollinen varaus palkkaharmonisointikustannuksiin ja vastaava saaminen jäsenkunnilta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Padasjoen kunnan laskennallinen osuus varauksen perusteena olevista palkkaharmonisointikustannuksista on ollut 379 806 euroa. Varauksen seurauksena hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on muodostunut alijäämäiseksi. Padasjoen kunta ei ole kirjannut osuuttaan vastaavaa velkaa tai kulua omaan tilinpäätökseensä, minkä seurauksena kuntayhtymän alijäämästä aiheutuva kustannus ei ole näkynyt sen jäsenkunnan tilinpäätöksen sosiaali- ja terveyshuollon kustannuksissa. Valtiovarainministeriö on siirtolaskelmissaan oikaissut Padasjoen kunnan ilmoittamia tilinpäätöstietoja siten, että kunnan nettokustannuksiksi on kirjattu sen osuus hyvinvointikuntayhtymän alijäämästä.

Asiaan sovellettavien säännösten mukaan kunnalle maksettavaa peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään, jos sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä kunnalta hyvinvointialueelle siirrettävä tulo ei vastaa hyvinvointialueelle siirtyvää kustannusta. Kunnan siirtyviä kustannuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannukset. Kunnilta siirtyvät kustannukset on tullut määrittää vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösten keskiarvotiedoilla ja laskelmat on tullut tarkistaa vuonna 2023, kun vuoden 2022 tilinpäätöstiedot ovat olleet saatavilla.

Kustannusten tarkistus on tehty valtiovarainministeriön valtionosuuslain 57 §:n nojalla tekemisissä siirtolaskelmissa, joita varten kuntien ja kuntayhtymien on tullut toimittaa ministeriölle riittävä selvitys palkkaharmonisointikustannuksista sekä muista tuloista ja kustannuksista sekä niiden perusteista. Päijät-Hämeen hyvinvointialue on Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän puolesta toimittanut valtiovarainministeriölle selvitystä palkkaharmonisointikustannuksista ja niiden jakautumisesta jäsenkuntien kesken siirtolaskelmien tekemistä varten. Hyvinvointialueen esittämän selvityksen mukaan kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjataan pakollisena varauksena arvio yhden vuoden takautuvasta kustannuksesta eli yhteensä 20 miljoonaa euroa. Hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on tilintarkastettu ja tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, ettei arviovaraiseen kirjaukseen ole ollut huomautettavaa. Hyvinvointikuntayhtymän tekemää ja hyvinvointialueen valtiovarainministeriölle ilmoittamaa varausta sinänsä ei ole asiassa saadun selvityksen perusteella syytä pitää selvästi virheellisenä.

Kustannusten tarkistuksen yhteydessä kunnan ilmoittamista tilinpäätöstiedoista voidaan kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi poiketa ja ottaa huomioon valtiosuusasetuksessa eriteltyt tiedot, jos kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta. Valtiosuusasetuksen 7 §:n 2 momentin 3 kohdasta seuraa, että jos kunta ei ole kirjannut sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin kuntayhtymän vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluksi, osuus alijäämästä voidaan ottaa huomioon jäsenkunnan kustannuksena kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan. Tässä tapauksessa sanottua kirjausta ei ollut tehty, jolloin Padasjoen kunnan osuus Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän alijäämästä on voitu ottaa huomioon Padasjoen kunnan kustannuksena. Valtiosuusasetuksessa ei säädetä eläkemenoperusteisten maksujen oikaisemisesta, jolloin kyseisiä kustannuksia ei ole tullut huomioida siirtolaskelmaa tarkistettaessa.

Riittävänä perusteena kunnan ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poikkeamiselle on valtiosuusasetuksen 7 §:n perusteella voitu pitää kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattua pakollista varausta. Tähän nähden asiassa ei ole merkitystä sillä, että palkkaharmonisaatiokorvaus ei ole vielä tosiasiallisesti syntynyt eikä siitä ole ollut olemassa kuntia velvoittavaa sopimusta 31.12.2022 mennessä. Ilman palkkaharmonisaatiovarauksesta johtuvan kuntayhtymän alijäämän huomioon ottamista Padasjoen kunnan tilinpäätös ei ole antanut tilanteesta oikeaa kuvaa valtiosuuden laskemisen kannalta. Menettelyn tarkoituksena on ollut varmistaa kuntien välinen oikeudenmukainen kohtelu ja estää kuntien kirjauskäytännöistä johtuvien kunta-kohtaisten erojen vaikutus laskelmiin.

Valtiovarainministeriö on siten voinut tarkistaa Padasjoen kunnalta siirtyvät kustannukset oikaisten sen tilinpäätöstietoja laskennallisesti ja lisätä kuntayhtymän vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöksiin perustuen Padasjoen kunnan vuoden 2021 nettokustannuksiin 3 776 euroa ja vuoden 2022 nettokustannuksiin 379 268 euroa. Nettokustannuksiin tehdyt lisäykset on voitu ottaa huomioon Padasjoen kunnalle vuosilta 2024 ja 2025 maksettavissa kunnan peruspalvelun valtiosuuksissa.

Valtiovarainministeriö ei ole käyttänyt harkintavaltaansa lain tai hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti. Valituksenalaisia päätöksiä ei ole syytä muuttaa.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
 Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 34 § 1 mom
 Laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 21 § (1235/2023)
 Kuntalaki 117 §
 Kirjanpitolaki 3 luku 2 §
 Hallintolaki 6 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (hallintovalitus, valituslupa).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Esittelijä Laura Metso

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Minna Koskinen, Elina Tanskanen ja Tiia Vuoristo.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Padasjoen kunta sähköpostitse
	Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa, laskutetaan myöhemmin (Tuomioistuinmaksulaki 2 § ja oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta)
	Oikeudenkäyntimaksun määräämiseen saa vaatia oikaisua alla ilmenevällä tavalla.
Jäljennös maksutta	Valtiovarainministeriö sähköpostitse

Ohje oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen tekemiselle

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Raatihuoneenkatu 1, 13100 HÄMEENLINNA
Käyntiosoite: Arvi Kariston katu 5, 13100 HÄMEENLINNA
Puhelinnumero: 029 56 42210
Faksi: 029 56 42269
Sähköposti: hameenlinna.hao@oikeus.fi
Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Puhelujen hintatiedot: 029 56 –alkuisiin numeroihin soittaessa
puheluista peritään vain soittajan oman operaattorin sopimuksen mukainen
paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu.

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla
<https://tuomioistuimet.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/>