



Kunta- ja alueosasto

30.8.2024

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

hameenlinna.hao@oikeus.fi

Hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 29.7.2024 (Diaarinumero 1706/2024)

Valtiovarainministeriön lausunto Orimattilan kaupungin valituksesta kunnan vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuudesta

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää valtiovarainministeriöltä lausuntoa Orimattilan kaupungin valituksesta, joka koskee valtiovarainministeriön 26.6.2024 tekemää päätöstä Orimattilan kaupungin oikaisuvaatimuksesta koskien valtiovarainministeriön päätöstä vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (VN/35660/2023). Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 30.8.2024.

1 Orimattilan kaupungin vaatimukset ja niiden perusteet

Orimattilan kaupunki vaatii valituksessaan valituksenalaisen päätöksen kumoamista. Päijät-Hämeen hyvinvointialueen hyväksymä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätöksessä ollut 20 miljoonan euron palkkaharmonisaatiota koskeva varauskirjaus on poistettava valtionosuuslaskelmasta Orimattilan kaupungin valtionosuutta vähentävänä tekijänä. Vähintäänkin valtionosuutta vähentävistä eristä tulee poistaa hyvinvointialueen ministeriölle ilmoittama 5 053 799,87 euron vuodelle 2020 kohdistunut palkkaharmonisaatikustannusten osuus.

Orimattilan kaupunki perustelee vaatimustaan seuraavasti. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän henkilöstö on siirtynyt 1.1.2023 liikkeenluovutuksella Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle. Tämän jälkeen hyvinvointialue on jatkanut kuntayhtymän aloittamaa neuvottelua palkkojen yhdenmukaistamisesta. Kaupungin näkemyksen mukaan uudistuksen toimeenpanolain (616/2021), työsopimuslain (55/2001) sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) mukaisesti kuntayhtymä ei ole vastuussa tulevaan palkkaharmonisaatoratkaisuun liittyvistä korvauksista ja siten korvausmenoa ei ole voitu pitää todennäköisenä tapahtumana eikä siitä olisi tullut tehdä pakollista varausta tilinpäätökseen.

Kuntayhtymän tekemä 20 miljoonan euron tilinpäätösvaraus on muuttanut kuntayhtymän tilinpäätöksen vuodelta 2022 alijäämäiseksi. Kaupungin valituksen mukaan toimeenpanolain 33 §:n mukaan kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015)

säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueille. Palkkaharmonisaatiokorvaus ei ole syntynyt eikä siitä ole ollut sopimusta 31.12.2022 mennessä, jolloin kunta ei liikkeenluovutuksen jälkeen ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen sovituista kustannuksista. Kyseistä menoa ei ole kaupungin mukaan voinut pitää todennäköisenä eikä siitä olisi tullut tehdä tilinpäätösvarausta. Näin ollen ei ole perustetta alijäämään, johon kunnilla olisi kattamisvelvollisuus.

Kaupunki toteaa, että hyvinvointialueen 1.1.2023 jälkeen sopimassa palkkaharmonisaatioratkaisussa on kyse palkanerosta maksettavasta korvauksesta, joka perustuu työsopimuslain syrjintäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Korvaussaatava eräännyy asiasta tehtävän sopimuksen tai tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti, joten korvaussaatava ei ole vielä ollut eräännytynyt liikkeenluovutuksen tapahtuessa.

Lisäksi kaupunki toteaa, että hyvinvointialueelle on ollut erityistä etua hyväksyä palkkaharmonisaatiovaraus kuntayhtymän jäsenkuntien maksettavaksi, koska tämä toimenpide lisäsi hyvinvointialueen saamaa valtion rahoitusta vastaavalla tavalla. Hyvinvointialue ei ole ollut päätöstä tehdessään neutraalissa asemassa ja hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti tämä päätös olisi tullut siirtää puolueettoman toimijan tehtäväksi.

Kaupunki vetoaa myös korkeimman oikeuden ratkaisuun (2024:9), jonka mukaan erityistä määräaika sairaanhoitopiirin palkkaharmonisoinnin loppuunsaattamiselle ei voida määrittää. Kuntayhtymän palkkaharmonisaatioon on käytetty pääosin valtakunnallisiin virka- ja työehtosopimukseen sisältyviä järjestelyeriä, jotka on tarkoitettu myös palkkavääritysten korjaamiseen. Kuntayhtymän on täytynyt toiminnassa noudattaa perussopimusta, jonka mukaan, mikäli on nähtävissä, että kuntayhtymätasoisesti on syntyvä alijäämä, estetään alijäämän syntyminen ensisijaisesti yhtymän toimintaa sopeuttamalla. Harmonisaatiota on käsitelty kuntayhtymän hallituksessa 2021 ja 2022 ja todettu esimerkiksi vuonna 2021, että tilintarkastajien kanssa pidetyn palaverin mukaan tarvetta pakollisen varauksen teolle palkkaharmonisaatiota varten ei ole.

Orimattilan kaupunki vetoaa myös siihen, että tilinpäätösvaraus ei ole kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885) mukaisesti oikaisun tekemiseksi vaadittu riittävä selvitys kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista. Kuntayhtymän tekemä yksipuolinen tilinpäätösvaraus ei perustu tuomioistuimen päätökseen eikä palkkaharmonisaatioratkaisusta ole tehty sitovaa sopimusta tilinpäätöshetkellä. Lisäksi Orimattilan kaupunki katsoo, että edellä mainittu asetus on ristiriidassa toimeenpanolain kanssa, koska lain mukaan kunta ei ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen sovituista ja eräännyvistä palkkaharmonisaatioratkaisuista.

2 Valtiovarainministeriön vastaus esitettyihin vaatimuksiin

2.1 Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö

Valtiovarainministeriö viittaa valituksenalaisen päätöksen (lausunnon liitteenä 1) perusteluissa kappaleessa ”Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö” (s. 3—6) todettuun. Kappaleessa kerrotaan yksityiskohtaisesti se lainsäädäntö, jota sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021) tarkoitettuun rahoituksen siirtolaskelmaan ja siten myös valituksessa esille tuotujen kysymysten ratkaisemiseen.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että rahoituksen siirtolaskelmaan sovelletaan edellä mainitun kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevan lainsäädännön ohella hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 34 §:ää ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta (1392/2022, 5 § muutettu 886/2023). Hyvinvointialueiden rahoituslain nojalla annettu siirtolaskelmien tietojen oikaisemista koskeva asetustasoinen sääntely on symmetristä kuntia koskevan sääntelyn kanssa siten, että asetuksessa viitataan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022, 7 § muutettu 885/2023) sääntelyyn. Hyvinvointialueiden rahoitukseen sisältyvien siirtymätasausten perusteena olevien tietojen oikaisemisesta säädetään lisäksi rahoituslain 35 §:n 6 momentissa (muutettu L 1047/2023), jossa viitataan myös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain nojalla annettuun asetustasoiseen sääntelyyn. Valtiovarainministeriö toteaa, että siirtolaskelman tietojen oikaisua koskeva sääntelyä on hyvinvointialueiden rahoituslain 35 §:n 6 momentin muuttamisen yhteydessä vuonna 2023 käsitelty eduskunnassa ja se on siten myös eduskunnan hyväksymä.

2.2 Asiassa esitetty selvitys

Valtiovarainministeriö toteaa, että Orimattilan kaupungin valituksessa ei tuoda esille mitään sellaista uutta selvitystä asian tosiseikastosta, joka ei olisi ollut käytettävissä valituksenalaista päätöstä tehtäessä. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen 2022 on kirjattu pakollinen varaus, 20 miljoonaa euroa, vuodelle 2022 kohdistuvia palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi.

Valituksen mukaan vähintäänkin edellä mainituista palkkaharmonisaatiokustannuksista hyvinvointialueen ilmoituksen mukaan vuodelle 2020 kohdentunut 5 053 799,87 euron osuus tulee poistaa valtionosuuslaskelmiin vaikuttavista sote-siirtokustannuksista. Valtiovarainministeriö on saanut hyvinvointialueelta vastauksena oikaistavien erien kyselyyn selvitystä (21.6.2023) pakollisen varauksen perusteista ja kuntakohtaisesta jakautumisesta (liite 2). Valituksenalaisen päätöksen valmistelun yhteydessä on erityisesti selvitetty pakollisen varauksen perusteita ja niistä on saatu hyvinvointialueelta tarkempaa tietoa (liite

3 ja 4). Valtiovarainministeriö on pyytänyt tarkempaa selvitystä lausuntopyynnössä (24.4.2024) muun ohella 1) perusteista, joilla kuntayhtymä on kirjannut 20 miljoonan euron pakollisen varauksen, 2) kuntayhtymän varauksen perusteena olevien kustannusten todellisesta määrästä tämänhetkisen tiedon tai arvion mukaan (liitteeksi mahdollinen sovitteluratkaisu tai muu selvitys), 3) syistä, jotka ovat johtaneet mahdolliseen palkkaharmonisaatiosta tehdyn varauksen ja toteuman erotukseen, 4) siitä, minä vuonna tehtyä työtä palkkaharmonisaatiokustannus koskee (suoriteperuste) ja voidaanko uuden tiedon valossa todeta korvauksen jaksottuvan suoriteperusteella useammalle vuodelle.

Orimattilan kaupungin lausunnon 2.5.2024 mukaan kaupunki on saanut vuonna 2023 hyvinvointialueelta luonnoslaskelman, jonka mukaan palkkakustannus hyvinvointialueelle on 4 994 343 euroa vuonna 2020, 8 856 872 euroa vuonna 2021 ja 6 818 683 euroa vuonna 2022.

Hyvinvointialueelta saadun selvityksen mukaan pakollisen varauksen teko hetkellä kyseessä on ollut arvio vuodelle 2022 kuuluvasta palkkakustannuksesta. Hyvinvointialueen lausunnon mukaan (6.5.2024) arvio palkkakustannuksista on tarkentunut kuntayhtymän tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen. Hyvinvointialue esitti lausunnossaan sen hetkisiin tietoihin perustuvan (6.5.2024) arvion, jonka mukaan palkkaharmonisaatiokustannuksia on aiheutunut 5 053 800 euroa vuodelta 2020, 8 682 583 euroa vuodelta 2021 ja 7 922 937 euroa vuodelta 2022.

Vaikka tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen arvio palkkaharmonisaatiokustannusten todellisesta määrästä ja kohdentumisesta on tarkentunut, tietoa lopullisista euromääristä ei kuitenkaan vielä ole ollut saatavilla.

2.3 Asian oikeudellinen arviointi

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valituksessa ei ole nostettu esille sellaisia uusia väitteitä tai perusteita, joita ei olisi jo aiemmassa kunnan oikaisuvaatimuksessa esitetty ja joihin valituksenlaisen päätöksen perusteluissa ei olisi jo vastattu. **Valtiovarainministeriö viittaa valituksenalaisen päätöksen (lausunnon liitteenä 1) perusteluissa kappaleessa ”Asian oikeudellinen arviointi kunnan vaatimusten näkökulmasta” (s. 6-9) todettuun.**

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa vielä valituksessa esille nostettuihin seikkoihin liittyen seuraavaa:

Edellä mainitun lainsäädännön mukaisesti valtiovarainministeriö laatii siirtolaskelman tilinpäätöstietojen perusteella rahoituksen siirron tarkoituksessa, eikä tässä yhteydessä ota kantaa esimerkiksi yksittäisten kuntien tilinpäätöskirjausten laillisuuteen. Nyt kyseessä olevassa asiassa kuntayhtymän jäsenkunnat eivät ole kirjanneet edellä mainittua kuntayhtymän palkkaharmonisaatiokustannusta koskevaa saamista vastaavaa velkaa eivätkä kuluja vuoden 2022 tilinpäätöksiinsä. Kuntayhtymän alijäämästä aiheutuva kustannus ei siten näy kuntien tilinpäätöskirjauksien mukaisissa sote-kustannuksissa ennen kuntayhtymän

siirtymistä hyvinvointialueelle. Asian ratkaisemisen kannalta olennaista on tällöin se, että kunnilta siirtyvä sote-kustannus on jäänyt tältä osin merkittävästi pienemmäksi kuin suoriteperusteella vuoteen 2022 kohdistuva palkkakustannus.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan voidaan tiedot kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan siltä osin kuin kunta ei ole kirjannut kuntayhtymän vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi. Oikaisu on tehty Päijät-Hämeen kuntien kustannusten osalta asetuksen 7 §:n 2 mom. 3 kohdan perusteella. Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen ajalta ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle säädetään toimeenpanolain 33 §:ssä sekä yleisesti kuntayhtymän alijäämän kattamisesta kuntalain 117 §:ssä.

Pakollisen varauksen kirjaamisen edellytyksistä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 5 luvun 14 §:ssä. Pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä. Kuntayhtymä on voinut tehdä palkkaharmonisaatiokustannuksista varauksen tilinpäätökseensä, johon kustannusten oikaiseminen edellä mainitun asetuksen mukaan perustuu. Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on tilintarkastettu. Tilintarkastuskertomus on ollut vakio muotoinen. Hyvinvointialueen toimittamassa tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, että arviovaraiseen kirjaukseen ei ole ollut huomautettavaa.

Asetuksen perustelumuiotiossa todetaan nimenomaisesti, että riittävänä selvityksenä siirtolaskelmaa merkittävästi vääristävän tilinpäätöstiedon oikaisulle hyväksytään myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

Valtiovarainministeriö toteaa, että asetus on säädetty siirtolaskelman tietojen ja niiden tarkistamista koskevan lainsäädännön ja asetuksenantovaltuuksien perusteella ja tämän lisäksi vielä rahoituslain muutoksen osalta eduskunnan myötävaikutuksella. Asetustasoisella sääntelyllä varmistetaan siirtolaskelman tarkoituksen toteutuminen eli rahoituksen siirtyminen oikealla tasolla, joka turvaa niin kuntien kuin hyvinvointialueiden mahdollisuudet suoriutua jatkossa lakisääteisten tehtäviensä järjestämisestä. Sääntelyn tarkoituksena on ollut kuntien välinen oikeudenmukainen kohtelu siitä huolimatta, miten kukin kunta on mahdollisesti hyvinkin eri tavoin kirjannut kustannuksia tai jättänyt kirjaamatta niitä tilinpäätöksiinsä.

Valtiovarainministeriö korostaa, että hallintoviranomaisena sen tulee tarkoin noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja kohdella kuntia tasapuolisesti lainsäädäntöä sovellettaessa.

3. Tiedoksi muutettu päätös

Valtiovarainministeriö on kuntien vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuutta koskevasta päätöksestä sekä hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoitusta koskevasta päätöksestä tekemien oikaisuvaatimusten perusteella päättänyt muuttaa kaikkien kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia vuodelle 2024.

Muutettu päätös on Orimattilan kaupungin osalta nyt kyseessä olevan valituksenalaisen päätöksen mukainen, mutta siinä on otettu huomioon myös kaikkien muiden kuntien ja hyvinvointialueiden oikaisuvaatimuksiin tehdyt päätökset ja niistä johtuvat muutokset rahoituksen siirtolaskelmiin. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024 on lausunnon liitteenä (liite 7).

Osastopäällikkö

Minna-Marja Jokinen

Hallitusneuvos

Eeva Mäenpää

Liitteet

Liite 1. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024 Orimattilan kaupungin oikaisuvaatimuksesta koskien vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta

Liite 2. Hyvinvointialueen oikaistavien erien kyselyssä toimittama selvitys 21.6.2023

Liite 3. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 24.4.2024, Orimattilan kaupungin lausunto 2.5.2024 ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueen lausunto 6.5.2024 (liitteineen)

Liite 4. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 7.5.2024, Orimattilan kaupungin lausunto 14.5.2024, Hyvinvointialueen vastaus 14.5.2024

Liite 5. Orimattilan kaupungin oikaisuvaatimus

Liite 6. Valtiovarainministeriön päätös 21.12.2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2024 (liitteineen)

Liite 7. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024 kunnan peruspalvelujen
valtiosuuden muuttamisesta vuodelle 2024 (liitteinen)

VN/22336/2024-VM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: