



Kunta- ja alueosasto

30.8.2024

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

hameenlinna.hao@oikeus.fi

Hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 26.7.2024 (Diaarinumero 1516/2024)

Valtiovarainministeriön lausunto Heinolan kaupungin valituksesta kunnan vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuudesta

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

1 Heinolan kaupungin vaatimukset ja niiden perusteet

Heinolan kaupunki vaatii valituksessaan valituksenalaisen päätöksen kumoamista. Heinolan kaupungin kustannuksiin sote-siirtolaskelmassa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022) 7 §:n perusteella tehty oikaisu tulee mainitun asetuksen vastaisena poistaa valtionosuuslaskelmista Heinolan kaupungin valtionosuutta vähentävänä tekijänä.

Heinolan kaupungin valituksen mukaan kaupungin tilinpäätökseen ei ole kirjattu vuosille 2021 tai 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon palkkaharmonisaatiokustannuksia, joita tulisi oikaista siten, että palkkakustannus vastaisi yhden vuoden suoriteperusteista kustannusta. Heinolan kaupunki on tuottanut sosiaali- ja terveyspalvelut itse vuosina 2021 ja 2022 ja kirjannut kaikki toiminnasta aiheutuneet kustannukset suoriteperusteisesti tilinpäätöksiin kyseisinä vuosina. Valtioneuvoston asetus ei mahdollista sitä, että kuntien laskelmiin voitaisiin lisätä uusia kustannuksia, joita kunta ei ole tilinpäätökseensä kirjannut sen perusteella, että kustannukset eivät juridisesti tälle kuulu. Heinolan kaupunki on kiistänyt kuntayhtymälle osuutensa perusterveydenhuollon siirrosta aiheutuneista palkkaharmonisaatiokustannuksista, sillä kaupunki on järjestänyt perusterveydenhuollon omana toimintana.

Hyvinvointikuntayhtymän henkilöstö on siirtynyt 1.1.2023 liikkeenluovutuksella hyvinvointialueelle. Tämän jälkeen hyvinvointialue on jatkanut kuntayhtymän aloittamaa neuvottelua palkkojen yhdenmukaistamisesta. Heinolan kaupungin näkemyksen mukaan uudistuksen toimeenpanolain, työsopimuslain sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 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. Korkeimman oikeuden ratkaisun (2024:9) perusteella erityistä määrääikää sairaanhoitopiirin palkkaharmonisoinnin loppuunsaattamiselle ei voida määrittää.

Kaupungin mukaan hyvinvointialueen 1.1.2023 jälkeen sopimassa ratkaisussa on kyse palkanerosta maksettavasta korvauksesta, joka perustuu työsopimuslain syrjintäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen, ja jota koskeva korvaus-saatava erääntyy asiasta tehtävän sopimuksen tai tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Kuntayhtymän palkkaharmonisaatioon on käytetty pääosin valtakunnallisiin virka- ja työehtosopimuksiin sisältyviä järjestelyeriä, jotka on tarkoitettu myös palkkavääristymien korjaamiseen. Kuntayhtymän on täytynyt toiminnassa noudattaa perussopimusta, jonka mukaan, mikäli on nähtävissä, että kuntayhtymätasoisesti on syntymässä alijäämää, estetään alijäämän syntyminen ensisijaisesti yhtymän toimintaa sopeuttamalla. Harmonisaatiota on käsitelty yhtymän hallituksessa 2021 ja 2022 ja todettu esimerkiksi vuonna 2021, ettei tilintarkastajien kanssa pidetyn palaverin mukaan tarvetta pakollisen varauksen teolle palkkaharmonisaatiota varten ei ole. Hyvinvointialue on lokakuussa 2023 pyytänyt jäsenkuntien kannanottoa palkkaharmonisaation neuvottelutuloksen osalta, mutta Heinolan kaupunki ei ole tässä vaiheessa katsonut olevansa enää sopimusosapuolen asemassa.

Heinolan kaupunki katsoo, että kuntayhtymän palkkaharmonisaatio on aiheutunut perusterveydenhuollon palveluiden siirrosta 1.1.2017 alkaen erikoissairaanhoidopiirin kuntayhtymään niiden jäsenkuntien osalta, jotka palveluiden järjestämisvastuun yhtymään aikanaan siirsivät. Heinola ei siirtänyt palveluita kuntayhtymän järjestämisvastuulle vaan jatkoivat palveluiden tuottamista omana toimintana ostaen vain erikoissairaanhoidon palveluita perussopimuksessa sovitun hinnan mukaisesti. Näin ollen kaupunki katsoo, että se ei ole korvausvelvollinen perusterveydenhuollon siirtymisestä aiheutuneeseen korvaussaatavaan. Siten kohdistuksia voidaan tehdä ainoastaan lakisääteisiin erikoissairaanhoidon harmonisointikustannuksiin, vaikkakin edellä esitetyn mukaisesti Heinolan kaupunki katsoo, ettei näitäkään tulisi huomioida ns. jälkikäteisesti.

Heinolan kaupungin mukaan hyvinvointialueelle on ollut erityistä etua lisätä varaus mahdollisen palkkaharmonisaation osalta kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen. Toimenpiteellä on haluttu lisätä hyvinvointialueen saamaa valtion rahoitusta ja vähentää jäsenkuntien rahoitusta. Toimeenpanolain mukaan sairaanhoitopiirien tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen vuodelta 2022 allekirjoittavat hyvinvointialueen hallitus ja hyvinvointialuejohtaja. Hyvinvointialue ei ole ollut päätöstä tehdessään puolueettomassa asemassa ja hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti tämä päätös olisi tullut siirtää puolueettoman toimijan tehtäväksi.

Lisäksi kaupunki tuo esille, että valtiovarainministeriö on päätöksessään todennut, että kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös muodostui pakollisen varauksen takia alijäämäiseksi. Kuntayhtymän vahvistetun tilinpäätöksen mukaan kuntayhtymällä ei ole ollut taseessa kertynyttä alijäämää 31.12.2022 vaan ylijäämä n. 1,9 milj. euroa. Tilikauden 2022 ylijäämä on laskelmien mukaan ollut 95 016,70 euroa. Kuntayhtymän perussopimuksen mukaan vuoden 2022 alusta laskutus ja lopulliset maksusuodet perustuvat oman toimintansa osalta (lukuun ottamatta ensihoitoa) ennalta hyväksyttyyn hinnastoon. Vuodesta 2022 alkaen jäsenkunta maksaa asukkaidensa käyttämät palvelut yhtenäisin perustein laskettuihin yksikköhintoihin perustuen ensihoitoa lukuun ottamatta. Heinolan kaupungin jäsenkuntalaskutus erikoissairaanhoidon, päivystyksen ja ensihoidon osalta on perustunut näihin yksikköhintoihin ja sopimuksiin ollen 26 177 244 euroa. Kyseinen kustannus on tilastoinnissa raportoitu osana siirtyviä kustannuksia. Siten kustannukset eivät muilta osin kohdistu Heinolan kaupungille.

2 Valtiovarainministeriön vastaus esitettyihin vaatimuksiin

2.1 Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö

Valtiovarainministeriö viittaa valituksenalaisen päätöksen (lausunnon liitteenä 1) perusteluissa kappaleessa ”Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö” (s. 4—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 Heinolan kaupungin valituksessa ei tuoda esille mitään sellaista uutta selvitystä asian tosiseikastosta, joka ei olisi ollut käytettävissä valituksenalaista päätöstä tehtäessä.

Valituksen mukaan kuntayhtymän vahvistetun tilinpäätöksen mukaan kuntayhtymällä ei ole ollut taseessa kertynyttä alijäämää 31.12.2022 vaan aikaisemmillä vuosilla kertynyttä ylijäämää n. 1,9 milj. euroa. Asetuksen perustelumuistion (s. 10–11) mukaan ali- ja ylijäämän osalta takautuvalla erällä tarkasteltaessa vuoden 2021 tilinpäätöstä tarkoitetaan erää, joka on suoriteperusteisesti aiheutunut ennen vuotta 2021. Tarkasteltaessa tilinpäätöstä 2022 takautuvalla erällä tarkoitetaan erää, joka on suoriteperusteisesti aiheutunut ennen vuotta 2022. Ennen vuotta 2021 kertyneen ylijäämän osuutta ei siten voida ottaa huomioon laskelmavuosille, vaan laskelmavuosien tuottona tai kuluna voidaan huomioida ainoastaan vuosien 2021 ja 2022 suoriteperusteinen ali- tai ylijäämä.

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. Heinolan kaupunki vetoaa valituksessaan edelleen siihen, että kaupungin kustannuksiksi kuuluvat vain kaupungin käyttämistä kuntayhtymän palveluista aiheutunut alijäämä ja tällöin, mikäli kuntayhtymän kustannuseriä oikaistaan, kyse voisi olla ainoastaan erikoissairaanhoidon kustannuksista. Valtiovarainministeriö toteaa, että huolimatta siitä, että osa kuntayhtymän alijäämästä olisi aiheutunut perusterveydenhuoltoon kohdistuvasta palkkaharmonisaatiosta, jäsenkuntien velvoite alijäämän kattamiseen jakautuu perussopimuksen määräysten mukaisesti.

Valtiovarainministeriö on kuullut valituksenalaisen päätöksen valmistelun yhteydessä lausuntopyynnössä kuntia ja hyvinvointialuetta (liitteet 2 ja 3) muun ohella perusteista, joilla kuntayhtymä on kirjannut 20 miljoonan euron pakollisen varauksen sekä kuntakohtaisesta jakautumisesta perussopimuksen mukaisesti erityisesti huomioiden ne kunnat, jotka ovat järjestäneet sosiaali- ja perusterveydenhuollon itse.

Hyvinvointialueelta saadun selvityksen mukaan palkkaharmonisaatio kohdistuu perusterveydenhuollon lisäksi myös muuhun kuntayhtymän toimintaan. Heinola ei ole siirtänyt kuntayhtymälle perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluiden järjestämisvastuutaan, vaan ainoastaan erikoissairaanhoidon palveluita. Tämä on huomioitu Heinolan kuntakohtaisessa maksuosuudessa, kun pakollisesta varauksesta kirjattu alijäämä on jaettu jäsenkuntien kesken Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän perussopimuksen (liite 4) 29 §:n mukaisesti niin, että kustannus kohdistuu kullekin jäsenkunnalle sen tilinpäätösvuoden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukäytön suhteessa. Heinolan kaupungin osuus

alijäämästä perustuu kaupungin osuuteen erikoissairaanhoidon, päivystyskeskuksen ja ensihoitokeskuksen palveluiden käytöstä.

Kaupunki vetoaa valituksessaan myös siihen, että kyseessä ei ole ollut palkkaharmonisaatiosta aiheutuvasta kustannuksesta, vaan palkanerosta maksettavasta korvauksesta, joka perustuu työsopimuslain syrjintäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Valtiovarainministeriö on selvittänyt tietojen oikaisun ja valituksenalaisen päätöksen valmistelun yhteydessä niitä perusteita, joilla varaus on kirjattu, sekä niitä vuosia, joita varaus suoriteperusteella koskee. Kyseessä on saadun selvityksen perusteella palkkaharmonisaatiota varten tehty varaus, jonka johdosta hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätös vuodelta 2022 on alijäämäinen. Velvoite alijäämän kattamiseen on olemassa riippumatta siitä, mistä eristä alijäämä on muodostunut. Siirtolaskelmaa koskevan lainsäädännön soveltamisen kannalta olennaista on se, onko kyseessä kustannus, jonka perusteena on kuntayhtymän henkilöstön ennen 1.1.2023 tekemä työ, ja joka siten tulee ottaa huomioon sote-kustannusten tasossa.

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 valituksenalaisen päätöksen perusteluissa ei olisi jo vastattu. **Valtiovarainministeriö viittaa valituksenalaisen päätöksen (lausunnon liite 1) perusteluissa kappaleessa ”Asian oikeudellinen arviointi kunnan vaatimusten näkökulmasta” (s. 7–11) 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 kulua 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. Tällöin ei erikseen erotella sitä, mistä eristä kuntayhtymän kattamaton alijäämä koostuu. 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 voimaanpanosta annetun lain (616/2021) 33 §:ssä sekä yleisesti kuntayhtymän alijäämä kattamisesta kuntalain (410/2015) 117 §:ssä.

Kunnat vastaavat kuntalain mukaisesti kuntayhtymän alijäämän kattamisesta ja velvoite alijäämän kattamiseen perussopimuksen mukaisesti palveluiden käytön suhteessa on olemassa riippumatta siitä, mistä eristä alijäämä on muodostunut. Pakollisesta varauksesta kirjattu alijäämä on jaettu jäsenkuntien kesken kuntayhtymän perussopimuksen 29 §:n mukaisesti niin, että kustannus kohdistuu kullekin jäsenkunnalle sen tilinpäätösvuoden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukäytön suhteessa. Heinolan kaupungin osuus alijäämästä perustuu kaupungin osuuteen erikoissairaanhoidon, päivystyskeskuksen ja ensihoitokeskuksen palveluiden käytöstä.

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 vakiomuotoinen. Hyvinvointialueen toimittamassa tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, että arviovaraiseen kirjaukseen ei ole ollut huomautettavaa.

Asetuksen perustelumuiotiossa todetaan nimenomaisesti, että riittävänä perusteena oikaisulle 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, 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 Heinolan 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 Heinolan kaupungin oikaisuvaatimuksesta koskien vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta

Liite 2. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 24.4.2024, Heinolan kaupungin lausunto 3.5.2024 ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueen lausunto 6.5.2024 (liitteineen)

Liite 3. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 7.5.2024, Heinolan kaupungin lausunto 13.5.2024, Hyvinvointialueen vastaus 14.5.2024

Liite 4. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän perussopimus

Liite 5. Heinolan 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 valtionosuuden muuttamisesta vuodelle 2024 (liitteineen)

VN/21907/2024-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: