

Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 Hämeenlinna
hamenlinna.hao@oikeus.fi

Valtiovarainministeriön päätös 13.5.2025

Asiatunnus 181/02.05.01.00/2025

**Heinolan kaupungin valitus valtiovarainministeriön päätökseen
13.5.2025 (VN/33429/2024) koskien Heinolan kaupungin
oikaisuvaatimusta valtiovarainministeriön päätöksestä 19.12.2024,
vuoden 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuspäätöksestä**

Asia

Heinolan kaupunki on hakenut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 51 § nojalla oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaamisesta 19.12.2024 annettuun valtiovarainministeriön päätökseen (VN/33429/2024).

Valtiovarainministeriö on hylännyt oikaisuvaatimuksen päätöksellään 13.5.2025. Päätös saapunut kaupungille sähköpostitse 23.5.2025.

Asia on vuoden 2024 valtionosuuden osalta saatettu hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja kaupungin edun mukaista on saattaa myös vuotta 2025 koskeva päätös hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Heinolan kaupunki toivoo nyt jätettävän valituksen käsittelemistä yhtenä kokonaisuutena hallinto-oikeudelle aiemmin jätetyn vuotta 2024 koskevan valituksen kanssa (Diaarinumero 1516/03.04.04.01/2024).



Talouspalvelut vastuualue

Valituksen tekijä

Heinolan kaupunki
PL 1001
18101 Heinola
kirjaamo@heinola.fi

Yhteyshenkilöt

Hallinto- ja kehitysjohtaja
Hanna Hurmola-Remmi
puh. 044 7801 420
hanna.hurmola-remmi@heinola.fi

Talouspalvelupäällikkö
Piia Paasiranta
puh. 044 7975 743
piia.paasiranta@heinola.fi

Vaatus

Heinolan kaupunki hakee muutosta valtiovarainministeriön päätökseen Heinolan kaupungin oikaisuvaatimukseen koskien vuoden 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuspäätöstä VN/33429/2024/19.12.2024.

Heinolan kaupunki vaatii edellä mainitun päätöksen kumoamista.

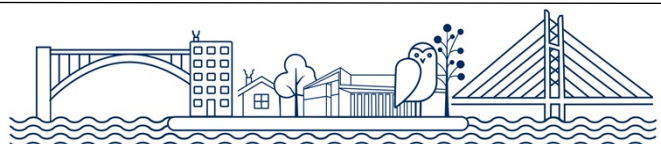
Valtiovarainministeriön tekemä menolisäys Heinolan kaupunkia koskevaan sotesiirtolaskelmaan valtioneuvoston kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun asetuksen 1393/2022 7 § perusteella tulee poistaa asetuksen vastaisena ja siten poistaa valtionosuuslaskelmista Heinolan kaupungin valtionosuutta vähentävänä tekijänä.

Perustelut

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1393/2022 7 § todetaan seuraavaa:

"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



Talouspalvelut vastuualue

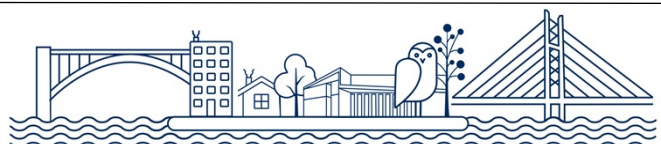
sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu.”

Heinolan kaupungin tilinpäätökseen ei ole kirjattu vuosille 2021 tai 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon palkkaharmonisaatio-kustannuksia, joita tulisi oikaista siten, että palkkakustannus vastaisi yhden vuoden suoriteperusteista kustannusta. Heinolan kaupunki on tuottanut sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut itse vuosina 2021 ja 2022 ja kirjannut kaikki toiminnasta aiheutuneet kustannukset suoriteperusteisesti tilinpäätöksiin vuosina 2021 ja 2022.

Valtioneuvoston asetuksen tarkoituksena on tasata kuntien kuluiksi kirjattuja palkkaharmonisaatiokustannuksia siten, että ne eivät vääristä yksittäisen kunnan yhden vuoden menoja. Asetuksessa ei oteta kantaa siihen, että tarkistuksessa kuntien laskelmiin voitaisiin asetuksen nojalla 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.

Mikäli Heinolan kaupungin osalta eriä yksipuolisesti oikaistaan, niin kyse voi olla ainoastaan erikoissairaanhoidon kustannuksista, kuten jäljempänä esitetään. Heinolan kaupungin ja PHHYKY:n välisen perussopimuksen mukaisesti ei laskennassa voida ottaa huomioon muita kuin lakisääteisiä erityissairaanhoidon kuluja, ja jos edes näiden osalta päädytään, tulisi erikoissairaanhoidon palkkaharmonisaatiokustannukset jakaa ainoastaan kuntien käyttämän palvelun suhteessa. Hallinto-oikeuden tulee kiinnittää erityistä huomioita siihen, että Heinolan tilanne siten eroaa muista PHHYKY:n alueella olevista kunnista.

Valtionosuusasetuksen 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 perustu tuomioistuimen päätökseen eikä palkkaharmonisaatiotarkistuksesta ole tehty sitovaa sopimusta tilinpäätöshetkellä eikä tilinpäätösvarauksista voida pitää näihin rinnastettavana asiakirjana. Hyvän hallinnon mukaisesti hyvinvointialueen olisi myös tullut toimittaa laskennan perusteet Heinolan kaupungille, kun kaupunki on ko. laskelmia pyytänyt.



Talouspalvelut vastuualue

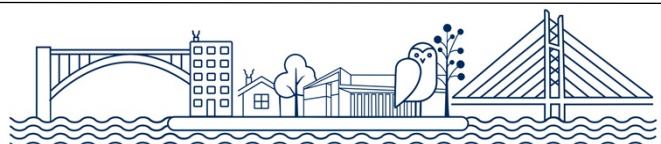
PHHYKY:n palkkaharmonisaatio

Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021, myöhemmin toimeenpanolaki) mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (PHHYKY) henkilöstö siirtyi näin ollen liikkeenluovutuksella hyvinvointialueelle 1.1.2023.

Liikkeenluovutuksen jälkeen hyvinvointialue on jatkanut PHHYKY:n aloittamaa neuvottelua palkkojen yhdenmukaistamisesta. PHHYKY:n keskeneräisen palkkaharmonisaatoratkaisun osalta Heinolan kaupungin näkemys toimeenpanolain, työsopimuslain ja lain kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta mukaisesti on ollut, että PHHYKY, tai sen jäsenkunnat, ei ole vastuussa tulevaan palkkaharmonisaatoratkaisuun liittyvistä korvauksista ja siten mahdollista korvausmenoa ei ole voitu pitää vuoden 2022 tilinpäätöksessä todennäköisenä tapahtumana eikä yhtymän olisi tullut tehdä siitä pakollista varausta kyseisen vuoden tilinpäätökseen.

Valtionosuusasetus (1393/2022 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885) on ristiriitainen toimeenpanolain (Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 616/2021) kanssa. Lain mukaan kunta ei ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen sovituista ja erääntyvistä palkkaharmonisaatoratkaisuksista.

Palkkaharmonisaatiokorvaus ei ole syntynyt eikä siitä ole ollut sopimusta 31.12.2022 mennessä, jolloin kuntakuntayhtymä ei liikkeenluovutuksen jälkeen ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen sovituista kustannuksista. Näin ollen menoa ei olisi voinut pitää todennäköisenä eikä siitä olisi tullut tehdä tilinpäätösvarausta. Tässäkin on hyvä huomioida ylipäättään se, että Heinolan kaupunki on tuottanut omat palvelunsa, ja PHHYKY:n osalta palvelut ovat koskeneet ainoastaan lakisääteisiä erikoissairaanhoidon kustannuksia.



Talouspalvelut vastuualue

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen 1.1.2023 jälkeen sopimassa palkkaharmonisointiratkaisussa on kyse palkanerosta maksettavasta korvauksesta, joka perustuu työsopimuslain syrjäntäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Korvaussaatava erääntyy asiasta tehtävän sopimuksen tai tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Tällaista erääntymistä ei ole ollut olemassa liikkeenluovutuksen tapahtuessa.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä perustettiin vuonna 2017. Kuntayhtymän palkkaharmonisointia on toteutettu vuodesta 2018 lähtien. Palkkaharmonisoinnin toteuttamismallin osalta yhtymä on konsultoinut mm. työoikeuden professori Seppo Koskista ja KT kuntatyönantajaa. Korkeimman oikeuden päätöksessä (2024:9) on katsottu, että sairaanhoitopiiriin ryhtyttyä toimenpiteisiin palkkaharmonisoinnin toteuttamiseksi, ei erityistä määräaikaakaan palkkaharmonisoinnin osalta voida määrittää.

PHHYKY:ssa palkkaharmonisointiin on käytetty pääosin valtakunnallisiin virka- ja työehtosopimuksiin sisältyviä järjestelyeriä, jotka on tarkoitettu myös palkkavääritysten korjaamiseen. Kuntayhtymän on täytynyt toiminnassa noudattaa perussopimusta, jonka mukaan, mikäli on nähtävissä, että kuntayhtymätasoisesti on syntymässä alijäämää, estetään alijäämän syntyminen ensisijaisesti yhtymän toimintaa sopeuttamalla.

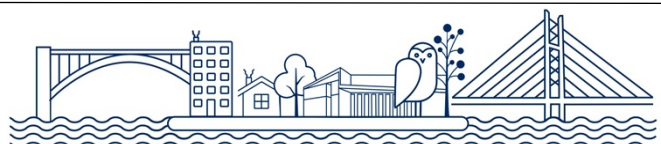
Harmonisointia on käsitelty yhtymän hallituksessa 2021 ja 2022. PHHYKY:n hallituksen pöytäkirjan 1.2.2021 § 17 mukaan: "Tilintarkastajien kanssa pidetyn palaverin mukaan tarvetta pakollisen varauksen teolle palkkaharmonisointia varten ei ole."

Hyvinvointialue on vasta lokakuussa 2023 pyytänyt jäsenkuntien kannanottoa palkkaharmonisoinnin neuvottelutuloksen osalta seuraavasti:

"Hyväksyykö kuntanne KT:n näkemyksen siitä, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue on oikeutettu allekirjoittamaan keskusneuvotteluissa saavutetun sovintosopimuksen erääntyneestä palkkasaatavasta koko takautuvan ajan osalta? "

Hyväksyykö kuntanne seuraavat kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja pääsopijajärjestöjen välisissä keskusneuvotteluissa neuvotellut periaatteet liikkeen luovutuksessa luovuttajan asemassa olleen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän henkilöstön palkkojen harmonisoinnista?

- Palkkojen harmonisoinnin takautuva vastuu alkaa 1.7.2020.



Talouspalvelut vastuualue

- Palkkojen harmonisoinnin taso on kunkin hinnoittelukohtan tehtävien vaativuuden arviointitason korkein tehtäväkohtainen palkka (vallitsevan oikeuskäytännön mukaisesti).

Heinolan kaupunki on tuolloin vastauksessaan todennut, että se ei ota kantaa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen kyselyyn, koska hyvinvointialue on kaupungista riippumaton itsenäinen organisaatio, joka hoitaa sopimuksensa itsenäisesti eikä kaupunki ole sopimusosapuoli asiassa.

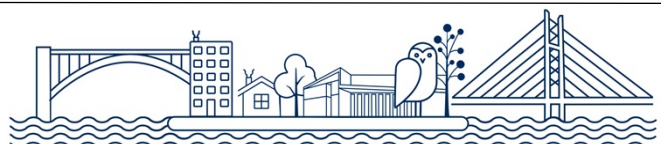
Heinolan kaupunki on vastauksessaan todennut myös, että Heinolan kaupungilla ei ole riittävää tietoa palkkaharmonisaation pohjana olevasta neuvottelutuloksesta, sen perusteena olevista laskelmista ja niiden kuntakohtaisesta kohdentumisesta eikä palkkaharmonisaation kustannuksien vastuullisuuden juridisesta perustasta.

Heinolan kaupunki on vastauksessaan hyvinvointialueelle myös todennut, että Heinola ei ole ollut osapuolena v. 2017 toteutetussa liikkeenluovutuksessa, johon palkkaharmonisaatiovaade olettaen perustuu ja eikä asia tämänkään perusteella kuulu Heinolan kaupungille.

Heinolan kaupunki katsoo, että PHHYKY:n palkkaharmonisaatio aiheutunut perusterveydenhuollon palveluiden siirrosta 1.1.2017 alkaen erikoissairaanhoidopiirin kuntayhtymään niiden jäsenkuntien osalta, jotka palveluiden järjestämistä vastuu yhtymään aikanaan siirsivät. Heinola ei siirtänyt palveluita PHHYKY:n järjestämistä vastuulle vaan jatkoivat palveluiden tuottamista omana toimintana ostaen vain erikoissairaanhoidon palveluita perussopimuksessa sovitun hinnaston 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.

Eturistiriita

Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle on ollut erityistä etua lisätä varaus mahdollisen palkkaharmonisaation osalta Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen. Toimenpiteellä on haluttu lisätä Päijät-Hämeen hyvinvointialueen saamaa valtion rahoitusta ja vähentää jäsenkuntien rahoitusta.



Talouspalvelut vastuualue

Toimeenpanolaissa on määrätty sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien tilinpäätöksien hyväksymisestä siten, että kyseisten kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien 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.

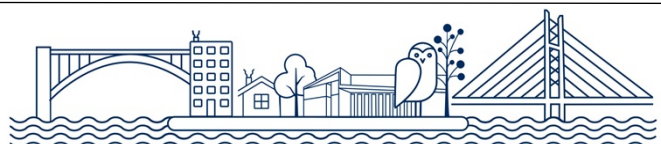
Alijäämän kattamisvelvollisuus

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 voimaannpanosta annetun lain (616/2021) 33 §:ssä sekä yleisesti kuntayhtymän alijäämä kattamisesta kuntalain (410/2015) 117 §:ssä.

Valtiovarainministeriö on päätöksessään todennut, että Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös muodostui pakollisen varauksen takia alijäämäiseksi.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän 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 maksuosuudet 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 sopimukseen ollen 26 177 244 euroa. Kyseinen kustannus on tilastoinnissa raportoitu osana siirtyviä kustannuksia. Siten kustannukset eivät muilta osin kohdistu Heinolan kaupungille.



Talouspalvelut vastuualue

Heinolan kaupunki on katsonut, että kuntayhtymän pakollinen varaus mahdollisesta korvauksesta perustuen työsopimuslain syrjintäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen perusterveydenhuollon siirron yhteydessä on kohdentunut perusterveydenhuollon palveluihin. Kuntayhtymän tilinpäätökseen 2022 tekemän varauksen nojalla kaupungilla ei täten ole ollut perustetta kirjatta mahdollista osuutta kuntayhtymän varauksesta kaupungin tilinpäätökseen.

Heinolan kaupunki

Jari Parkkonen
kaupunginjohtaja

Liite

Valtiovarainministeriön päätös Heinolan kaupungin oikaisuvaatimukseen koskien vuoden 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuspäätöstä

