

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Asiakirjan nimi

Valitus valtiovarainministeriön päätöksestä:
VN/33429/2024
VN/33429/2024-VM-6

Valitus valtiovarainministeriön päätöksestä koskien Hollolan kunnan oikaisuvaatimusta, vuoden 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuspäätös

Asia

Hollolan kunta on hakenut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 51 §:n nojalla oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaamisesta 19.12.2024 annettuun valtiovarainministeriön päätökseen (VN/33429/2024), jonka oikaisuvaatimuksen valtiovarainministeriö on päätöksellään 15.4.2025 hylännyt.

Vaatimus

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen hyväksymä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palkkaharmonisaatiota koskevan varauskirjaus sekä eläkemenoperusteisten kustannusvastuiden osuus on poistettava valtiovarainministeriön valtionosuuslaskelmasta kunnan valtionosuutta vähentävinä tekijöinä.

Hollolan kunta vaatii kumoamaan valtiovarainministeriön 19.12.2024 tekemän päätöksen (VN/33429/2024) koskien Hollolan kunnan valtionosuutta, koska valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi on laskettu Päijät-Hämeen hyvinvointialuevaltuuston päätöksellä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen 2022 kirjattu palkkaharmonisaatiokustannusvaraus (20 milj. euroa) sekä eläkemenoperusteisia historiallisia kustannuksia, joiden vastuut eivät ole siirtyneet hyvinvointialueelle vaan joista kunta edelleen vastaa.

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. Tämän osuuden huomioon ottaminen on ristiriidassa asetuksen (1393/2022) kanssa.

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.

Perustelut

- 1. Kunnan oikeudellisen aseman turvaaminen edellyttää Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen tehdyn varauksen puolueetonta ja oikeudellista arviointia, eikä pelkästään varauskirjauksen teknistä arviointia suhteessa valtionosuutta säätelevään lainsäädäntöön.**

Valtionosuuspäätös merkitsee Hollolan kunnalle merkittävää taloudellista päätöstä, jonka johdosta kunnan valtionosuuksia leikataan miljoonilla euroilla tulevana vuosina. Tämän vuoksi on teknisen arvioinnin (tilinpäätösvuoden jälkeen annetun asetukseen kirjattujen erien vastaavuus) lisäksi tarkasteltava myös kuntien valtionosuutta vähentävien tekijöiden oikeudellista perustetta.

Hollolan kunnalle ei ole annettu mahdollisuutta selvittää Päijät-Hämeen hyvinvointialueen tekemän päätöksen lainmukaisuutta missään vaiheessa. Kunta on kiistänyt varauskirjauksen oikeudelliset perusteet, mutta ei ole saanut Päijät-Hämeen hyvinvointialueelta kirjallista päätöstä tai selvitystä kirjauksen perusteista, varauksen kohdentamisesta kunnittain tai varauksen perusteena olevaa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen sopimusta, johdon perustuen kustannukset ovat syntyneet.

Päätöksessään ministeriö toteaa: *Laskelman tekemisessä ei oteta kantaa osapuolten maksuvastuuseen tai oikeuteen periä velka.* Päijät-Hämeen hyvinvointialue on päätöksen tekijänä hyötynyt varauksen kirjaamisesta, mikä lisää merkittävästi hyvinvointialueen valtion rahoitusta. Varauskirjauksen juridinen perusta olisi tullut jo tästä syystä puolueettomasti arvioida ja tähän kunnalla pitää olla oikeus. Perustelunsa mukaisesti toimien, ministeriö on laiminlyönyt Perustuslain §118 mukaisen velvoitteen laillisuuden valvonnasta.

Valtiovarainministeriö perustelee ratkaisujaan painottaen asetustasoista lainsäädäntöä. Näin toimien, Valtiovarainministeriö on jättänyt huomioimatta Perustuslain §107 velvoitteen.

- 2. Palkkaharmonisaatio ei ole erääntynyt eikä sitä näin ollen ole voitu kirjata Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen varaukseksi eikä kunnan valtionosuutta vähentäväksi eräksi.**

Erääntynyt saatava tarkoittaa kiistatonta, lakiin, sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen perustuvaa, euromääräisesti määriteltyä ja maksuajankohdan ylittänyttä saatavaa.

Valtioneuvoston asetus (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885) ei voi olla oikeusvaikutuksiltaan vahvempi kuin voimaannpanolain 20 §:n 1 mom. säännös. Asetuksella on heikennetty kunnan oikeusasemaa merkittävästi yksipuolisesti lisäämällä tekijöitä, jotka poiketen voimaannpanolaista otetaan siirtolaskelmissa huomioon kuntien valtionosuutta vähentävinä tekijöinä.

Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta 18 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeenluovutukseksi. Työsopimuslain ja lain kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta mukaan ”ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.” Palkkaharmonisaatioon liittyvät kustannukset eivät ole olleet erääntyneet liikkeenluovutuksen tapahtuessa. Henkilöstö on siirretty liikkeenluovutuksella.

Työsopimuslaki 10 §/Liikkeenluovutus: liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhte-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. Ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksen saaja

yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muusta ole sovittu.

Viranhaltijalaki 25 §: Viranhaltijan asema liikkeen luovutuksessa: luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Ennen luovutusta erääntyneestä palkka- tai muusta virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Muuta ei ole sovittu Päijät-Hämeen kuntayhtymän ja kunnan/kuntien tai Päijät-Hämeen hyvinvointialueen välillä. Palkkasaatava ei ole erääntynyt ennen 1.1.2023. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä ei ole vastuussa liikkeenluovutuksen jälkeen erääntyvästä palkkasaatavasta. Koska Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä ei ole vastuussa em. palkkasaatavasta, ei myöskään ole muodostunut alijäämää tai palkkavarausta, joka kuuluisi omistajakuntien katettavaksi ja valtionosuutta vähentäväksi.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä perustettiin 1.1.2017. Hollolan kunnalle on hyvinvointikuntayhtymän toimesta esitetty, että palkkaharmonisaatiota on viety eteenpäin vuodesta 2018 lähtien suunnitelmallisesti siten, että vuosivaikutukset ovat henkilöstösivukuluineen olleet vuoden 2022 loppuun mennessä 9.083.919 euroa. Palkkaharmonisaation toteuttamismallin osalta on yhtymä konsultoi mm. työoikeuden professori Seppo Koskista ja KT kuntatyönantajaa. Hollolan kunnan oletus asiasta on ollut se, että palkkaharmonisaatiota on toteutettu asianmukaisesti.

Korkeimman oikeuden päätöksessä (2024:9) on katsottu, että sairaanhoitopiiriin ryhdyttyä toimenpiteisiin palkkaharmonisoinnin toteuttamiseksi, ei erityistä määrääikää palkkaharmonisoinnin osalta voida määrittää.

Päijät-Hämeen kunnille on Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toimesta väitetty, että kyse on palkkaharmonisaatiosta, mikä olisi tullut toteuttaa jo hyvinvointikuntayhtymän toimesta, vaikka tosiasiaa kyse on ollut palkanerosta maksettavasta korvauksesta, joka perustuu työsopimuslain syrjintäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Korvaussaatava erääntyy asiasta tehtävän sopimuksen tai tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Tällaista erääntymistä ei ole ollut olemassa liikkeenluovutuksen tapahtuessa.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle on ollut erityistä etua hyväksyä palkkaharmonisaatiovaraus 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.

Sote-uudistuksen kynnyksellä tapahtunut vapaaehtoisien sote-kuntayhtymän perustaminen ja siihen liittyvien palkkaharmonisaatiokustannusten siirtäminen kuntien vastuulle rasittaa näiden kuntien taloutta ja asettaa ne eriarvoiseen asemaan sote-uudistuksen jälkeisessä valtionosuuslaskennassa. Päijät-Hämeessä kuntayhtymän palkkaharmonisaatioon on käytetty kuntien rahoitusta, kun alueilla, joissa ei ole ollut vapaaehtoisia laajempia sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymiä, palkkaharmonisaatio tapahtuu hyvinvointialueiden muodostumisen jälkeen kokonaan valtion osoittamalla rahoituksella.

3. Hollolan kunta vastaa edelleen sosiaali- ja terveysten henkilöstön eläkemeno perusteisista (ennen vuotta 2017) kustannuksista, millä perusteella tätä osuutta ei voida katsoa kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi.

Siltä osin, kuin laskelmassa on huomioitu eläkeperusteisia historiallisia kustannuksia, joiden vastuut eivät siirtyneet hyvinvointialueille. Hollolan kunta katsoo, että siirtolaskelmassa siirtyviksi

kustannuksiksi ei voida sisällyttää eriä, jotka eivät todistettavasti ole siirtyneet kunnalta hyvinvointialueen vastuulle, kustannuksen suuruudesta huolimatta. Näin toimiessaan, Valtiovarainministeriö on käyttänyt asetusvaltaansa tavalla, joka laajentaa lain mukaista kunnan vastuuta. Hollolan kunta katsoo, että valtionosuuspäätöksen osalta eläkeperusteisten kustannusten kohdentamista on perusteltu ensisijaisesti asetusperusteisilla säädöksillä. Näin toimien, Valtiovarainministeriö on jättänyt huomioimatta Perustuslain §107 veloitteen:

Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus

Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hollolassa 29. huhtikuuta 2025

HOLLOLAN KUNNANHALLITUS

Hollolan kunta, kotikunta Hollola. Osoite: Tiilijärventie 7F PL 66, 15871 Hollola.
kirjaamo@hollola.fi , kunnanjohtaja Päivi Rahkonen puh: 044 7801400