

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Valitus valtiovarainministeriön 26.6.2024 päivätystä päätöksestä: VN/35660/2023

Valitus valtiovarainministeriön päätöksestä koskien Hollolan kunnan oikaisuvaatimusta/vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuuspäätös

Asia

Hollolan kunta on hakenut 24.9.2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 51 §:n nojalla oikaisua valtiovarainministeriön 26.6.2024 tekemään päätökseen (VN/35660/2023), jolla muutetaan valtiovarainministeriön 21.12.2023 tekemää päätöstä vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaamisesta. Valtiovarainministeriö on päätöksellään 1.11.2024 hylännyt oikaisuvaatimuksen.

Hollolan kunta on aiemmin 12.3.2024 vaatinut oikaisua mainitusta asiasta 21.12.2023 tehdystä valtiovarainministeriön päätöksestä. Valtiovarainministeriö on hylännyt Hollolan kunnan oikaisuvaatimuksen 26.6.2024 antamallaan päätöksellä (VN/35660/2023). Hollolan kunta on 4.7.2024 valittanut oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, jossa asian käsittely on kesken (Diaarinumero 1481/03.04.04.01/2024). Hämeenlinnan hallinto-oikeus varasi Hollolan kunnalle tilaisuuden esittää käsityksensä valtiovarainministeriön (VM) lausunnosta. Hollolan kunta saattoi 7.10.2024 päivätyllä kirjeellä hallinto-oikeuden tietoon käsityksensä ja lisäselvityksen asiasta.

Vaatus

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 21.12.2023 ja 26.6.2024 tekemät päätökset (VN/35660/2023) 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 Hollolan kunnan 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 valtiosuutta säätelevään lainsäädäntöön.

Valtiosuuspäätös merkitsee Hollolan kunnalle merkittävää taloudellista päätöstä, jonka johdosta kunnan valtiosuusia leikataan miljoonilla euroilla tulevina vuosina. Tämän vuoksi on teknisen arvioinnin (tilinpäätösvouden jälkeen annetun asetukseen kirjattujen erien vastaavuus) lisäksi tarkasteltava myös kuntien valtiosuutta vähentävien tekijöiden oikeudellista perustetta.

Hollolan kunnalle ei ole annettu tosiasiallista mahdollisuutta selvittää Päijät-Hämeen hyvinvointialueen tekemän päätöksen lainmukaisuutta Hallintolain ja/tai Hallintoaluelain edellyttämällä tavalla. Kunta on toistuvasti kiistänyt varauskirjauksen oikeudelliset perusteet. Asiasta Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle lähetetyn 7.10.2024 päivätyn kirjeen mukaisesti, Hallintoaluelain §144 ja Hallintolain §59 perusteella, Hollolan kunta katsoo Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen Aluehallituksen kokouksessaan 28.11.2023 hyväksyneen esityslistan mukaisesti esitetyn Hollolan kunnan kannan, että Hollolan kunta ei ole asiassa osallinen, eikä kuntaan voida näin ollen kohdistaa asiaa koskevia vaateita.

Hollolan kunta toteaa, että valmistelu ja siihen liittyvä päätös on valtionvarainministeriössä tehty, tulkiten asiaa yksipuolisesti asetukseen ja Hyvinvointialueen lakiin perustumattomaan varauskirjaukseen pohjautuen. Kunnan esille nostamia lain kohtia ei ole valmistelun eikä päätöksenteon yhteydessä tarkasteltu lain edellyttämässä laajuudessa, ottaen huomioon: Viranomaisen on perustuslain 107 §:n mukaisesti jätettävä asetuksen säännös soveltamatta, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Ministeriön 26.6.2024 tekemän päätöksen jälkeen, Päijät-Hämeen kunnat Lahden kaupungin johdolla ovat pyytäneet asiantuntijalausannon Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän alijäämäkirjauksesta. Lausunnot on pyydetty työoikeuden emeritusprofessori, OTT, VTK Seppo Koskiselta ja oikeudellista asiantuntijalausuntoa hallinto-oikeuden emeritusprofessori, OTT Olli Mäenpäältä. Lausunnot on annettu Lahden kaupungin tilanteesta, mutta ovat kuntien yhteisestä toimeksiannosta tilattuja ja yhtä lailla sovellettavissa kuntayhtymän muihin jäsenkuntiin. Asiantuntijalausunnat on saatettu Valtionvarainministeriön tietoon syyskuussa 2024, sekä Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 7.10.2024 päivätyn kirjeen liitteinä.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on päätöksen tekijänä hyötynyt varauksen kirjaamisesta, mikä lisää merkittävästi hyvinvointialueen valtion rahoitusta. Valtionvarainministeriö toteaa oikaisuvaatimuksesta antamassaan päätöksessä, että: ”Laskelman tekemisessä ei oteta kantaa osapuolten maksuvastuuseen tai oikeuteen periä velkaa”. Esimerkiksi, Mäntyharjun kunnan päätettyä ostaa Pertunmaan kunnalta Suur-Savon Sähkön osakkeita ja näin saaneet ministeriön näkemyksen mukaan perusteetonta taloudellista etua, asia on päätetty selvittää Työ- ja elinkeinoministeriön alaisen kirjanpitolautakunnan kautta. Selvittämättä jättämisellä, ministeriö hyväksyy Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen etuaan ajavan lakiin perustumattoman yksipuolisen kirjanpidon varauksen siirtolaskelmaan ja sallii näin yksittäiselle kunnalle aiheutettavan merkittävän taloudellisen vahingon. Varauskirjauksen juridinen perusta olisi tullut jo tästä syystä puolueettomasti arvioida ja tähän kunnalla pitää olla oikeus, mikäli siihen kohdistetaan kirjaukseen perustuvia vaateita. Tältä osin kunta katsoo ministeriön laiminlyöneen asiaa koskevan juridisen tarkastelun.

2. Palkkaharmonisaatio ei ole erääntynyt eikä sitä näin ollen ole voitu kirjata Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen varaukseksi eikä kunnan valtiosuutta 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 voimaanpanolain 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 korvauskustannukset 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 muuta 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 kunta katsoo, että Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen palkkaharmonisointia on edistetty yhtymän toiminta-aikana asianmukaisesti ja riittävällä tavalla.

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

Päijät-Hämeen kunnille on Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toimesta väitetty, että kyse on palkkaharmonisaatiosta, mikä olisi tullut toteuttaa jo hyvinvointikuntayhtymän toimesta. Tosiasiassa 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 ministeriön toimesta siirtää puolueettoman toimijan tarkasteltavaksi.

Hollolan kunnan kantaa tukevat myös kohdassa 1. mainitut työoikeuden emeritusprofessori, OTT, VTK Seppo Koskiselta ja hallinto-oikeuden emeritusprofessori, OTT Olli Mäenpäältä saadut lausunnot. Lausuntoihin perustuen, Hollolan kunta ei ole vastuussa Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen vuonna 2023 toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista kustannuksista. Kyseiseen palkkaharmonisaatioon perustuvat korvaussaatavat ovat kiistatta syntyneet luovutuksen saajan aikana luovutuksen saajan toimesta luovutuksen saajan päättämällä sopimuksella. Päijät-Hämeen Hyvinvointialueella ei ole ollut juridista perustetta vaatia kustannuksia jäsenkunnilta.

Liikkeenluovutuksen jälkeen Päijät-Hämeen hyvinvointialueen tekemät päätökset palkkaerokorvauksista ja vastuu päätöksen taloudellisista seurauksista on yksiselitteisesti hyvinvointialueella.

Lausuntoihin perustuen Hollola kunta katsoo, että kunta ei ole vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen päätöksenteon taloudellisista seurauksista. Hollolan kunta katsoo myös, että ministeriöllä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta kunnan vastuuta asiassa laajentaa.

3. Hollolan kunta vastaa edelleen sosiaali- ja terveyshenkilöstön eläkemenoperusteisista (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. Ministeriön tulkinnan kautta, Hollolan kunnan taloudellinen vastuu muuttuu kaksinkertaiseksi eläkevastuunon ja valtionosuusleikkauksen kautta.

Lisätietoja asiasta antavat allekirjoittajat.

Hollolassa 25. marraskuuta 2024

HOLLOLAN KUNTA

Päivi Rahkonen, kunnanjohtaja

Turkka Rantanen, hallinto- ja talousjohtaja

LIITTEET: Liite 1: Päätös kunnan valtionosuuden muuttamisesta vuodelle 2024, VM 26.6.2024
Liite 2, Oikaisuvaatimus VM muutospäätös 26062024
Liite 3 VM: päätös Hollolan kunnan oikaisuvaatimukseen
Liite 4 Koskinen_ Lausunto palkkaharmonisaatiokiistasta hyvinvointialueen kanssa
Liite 5, Mäenpää_ Lausunto palkkaharmonisaation kustannuksiin kohdistuvasta oikeudellisesta vastuusta
Liite 6, Sovintosopimus (salainen Julkisuuslaki §24.1 kohta 18)
Liite 7, P-H HVA aluehallituksen pöytäkirjanote (salainen, Julkisuuslaki §24.1 kohta 18)
Liite 8, Vastaus Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selityspyyntöön 1438/03.04.04.04.01/2024