

**Kärkölen kunnan vastaus hallinto-oikeudelle valtiovarainministeriön lausunnosta valtion-
osuuspäätökseen 26.6.2024, VN/35660/2023**

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

Selvityspyyntö (1613/03.04.04.01/2024)

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on varannut Kärkölen kunnalle tilaisuuden esittää käsityksensä valtiovarainministeriön (VM) lausunnosta. Kärkölen kunta esittää käsityksensä seuraavia havaintoja nyt esillä olevassa asiassa.

1. Ministeriön 26.6.2024 tekemän päätöksen jälkeen, Päijät-Hämeen kunnat Lahden kaupungin johdolla ovat pyytäneet asiantuntijalausunnon 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 ne ovat Päijät-Hämeen kuntien yhteisestä toimeksiannosta tilattuja ja sovellettavissa kuntayhtymän muihin jäsenkuntiin.

Lausuntojen mukaan kuntayhtymän kunnat eivät ole vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuonna 2023 toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista kustannuksista.

Kyseiseen palkkaharmonisaatioon perustuvat saatavat ovat kiistatta syntyneet luovutuksen saajan aikana luovutuksen saajan toimesta luovutuksen saajan päättämällä sopimuksella. Päijät-Hämeen Hyvinvointialueella ei ole ollut juridista perustetta vaatia kustannuksia jäsenkunnilta.

Asiantuntijalausunnot ovat tämän kirjelmän liitteinä.

Kärkölän kunta katsoo, että Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen palkkaharmonisointia on edistetty yhtymän toiminta-aikana asianmukaisesti ja riittäväällä tavalla. Korkein oikeus on todennut, ettei oikeuskäytännöstä ei voida johtaa mitään täsmällistä yleisesti hyväksyttävissä olevaa enimmäisaikaa, jonka kuluessa palkkaerojen harmonisointi tulisi toteuttaa.

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

Lausunnot on saatettu Valtionvarainministeriön tietoon syyskuussa 2024.

Kärkölän kunta katsoo asiantuntijalausuntoihin perustuen, että kunta ei ole vastuussa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen päätöksenteon taloudellisista seurauksista.

Valtionvarainministeriö on antamassaan lausunnossa perustellut päätöstään tehtyyn pakolliseen varaukseen. Kunta ei ole ollut osallisena pakollisen varauksen arviointiin, sen valmistelun missään vaiheessa. Arviointi tilinpäätösvaiheessa on tapahtunut edunsaajan eli hyvinvointialueen toimesta.

Kunta on nostanut esille useita lakiin perustuvia huomioita, joiden perusteella valtionvarainministeriön olisi päätöksen valmistelussa tullut suorittaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi laillisuuden arviointi.

Lausunnossaan valtionvarainministeriö toteaa:

- ”Valituksenalaisen päätöksen valmistelun yhteydessä on erityisesti selvitetty pakollisen varauksen perusteita ja niistä on saatu hyvinvointialueelta tarkempaa tietoa.”
- ”Pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä.”
- ”Hyvinvointialueen toimittamassa tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, että arviovaraiseen kirjaukseen ei ole ollut huomautettavaa.”

Kärkölän kunta toteaa, että Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen aluehallitus on kokouksessaan 27.3.2024 § 84 hyväksynyt ja allekirjoittanut Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätöksen. Tässä yhteydessä aluehallituksen olisi tullut tarkastella pakollisen varauksen tunnusmerkistöä, myös liikkeenluovutuksesta annetun lainsäädännön näkökulmasta.

14.10.2024

Tarkastelussa olisi tullut ottaa huomioon, että Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymästä Päijät-Hämeen Hyvinvointialueelle 1.1.2023 tapahtunut liikkeenluovutus ei ole perustanut Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntainyhtymälle vastuuta Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen vuonna 2023 päätettäväksi tulleen palkkaharmonisaation toteutumisesta aiheutuvista kuluista.

Tämän vastineen liitteenä oleviin asiantuntijalausuntoihin viitaten:

- Aluehallitus on tarkoitushakuisesti jättänyt arvioinnin tekemättä ja kohdennanut entisiin jäsenkuntiin velvoitteita, vailla laillista perustetta.
- Valtionvarainministeriön valmistelussa ei ole huomioitu tosiallisen tilinpäätöksen laatijan ja hyväksyjän tarkoitushakuista roolia tehdyssä kirjauksessa, eikä arvioitu tehdyn kirjauksen laillisia perusteita.

Valtionvarainministeriö toteaa:

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

Kärkölän kunta toteaa, että Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen allekirjoittama sopimus ei koske palkkaa, vaan palkkaharmonisointiin liittyvää korvausta.

Kyseiseen palkkaharmonisaatioon perustuvat saatavat ovat kiistatta syntyneet luovutuksensaajan aikana luovutuksensaajan toimesta. Ne ovat siis erääntyneet maksettaviksi luovutuksensaajan aikana. Tästä syystä niistä ei synny yhteisvastuuta luovuttajan ja luovutuksensaajan välillä. Maksettu korvaus ei ole palkkakustannus eikä se ole suoriteperusteisesti kohdistunut vuosiin 2021-2022, vaan vuonna 2023 Hyvinvointialueen tekemään sopimukseen.

Valtionvarainministeriö toteaa:

- ”Asetuksen perustelumuiistiossa nimenomaisesti todetaan, 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.”

Kärkölen kunta toteaa, että ministeriö ei tulkinnallaan ole jättänyt asetusta säännöstä tältä osin soveltamatta, vaikka se on selkeästi ristiriidassa työlainsäädännön ja hallintolain kanssa.

Tosiasiallisesti pakollisen varauksen tunnusmerkistö ei ole täyttynyt, sen tekohetkellä, tilinpäätöstä allekirjoitettaessa eikä ministeriön valtionosuuspäätöksen valmistelun aikana. Ministeriö ei siis ole toiminut lausunnossaan antamansa periaatteen mukaisesti ja on kohdistanut kuntaan vastuuta, jotka eivät perustu lakiin.

Valtionvarainministeriö toteaa:

- ”Siirtolaskelmien oikaisua koskevien asetustasoisten säännösten tarkoituksena on osaltaan turvata rahoituksen siirron toteutuminen siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaavalla oikealla tasolla ja siten kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitus jatkossa niiden vastuulla olevien tehtävien hoitamiseen.”

Kärkölen kunta toteaa, että nyt esillä oleva kustannuserä perustuu yksiselitteisesti Hyvinvointialueen päätösvaltaan. Kyseiseen palkkaharmonisaatioon perustuvat korvaukset ovat kiistatta syntyneet luovutuksensaajan aikana luovutuksensaajan toimesta ja päätöksellä.

Kuntaa ei voi velvoittaa vastaamaan sellaisista kustannuksista, joita koskeva päätöksenteko ja kustannusvaikutukset laillisuusperusteisesti kohdistuvat liikkeenluovutuksen jälkeiseen aikaan.

Valtionvarainministeriö toteaa:

- ”Valtiovarainministeriö on arvioinut valituksenalaisen päätöksen valmistelun yhteydessä myös tilannetta, jossa oikaisu olisi tehty hyvinvointialueen 6.5.2024 toimittaman tarkentuneen tiedon mukaisesti, mutta ei pitänyt tätä vaihtoehtoa kuntien yhdenvertaisen kohtelun kannalta mahdollisena.”

Kärkölen kunta toteaa, että ministeriön linjaus ei perustu lakiin, vaan on osaltaan syventänyt päätöksellä kuntiin aiheutuvaa kustannusta. Linjaus kohdentaa Päijät-Hämeen kuntiin noin 2,5 miljoonan euron lisäkustannuksen (5 053 799,87 euroa jaettuna kahdelle vuodelle),

Kärkölen kunnan esille nostaman eläkeperusteisen maksun osalta, valtiovarainministeriö toteaa:

- ”Valtiovarainministeriö toteaa, että siitä, mitä laskelmia merkittävästi vääristäviä tietoja oikaistaan, säädetään tyhjentävästi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Eläkemenoperusteisten maksujen oikaisemisesta ei ole säädetty em. asetuksessa, joten ne on otettu huomioon kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksena Valtiokonttorille raportoitujen palveluluokakohtaisten tilinpäätöstietojen mukaisesti.”

Kärkölen kunta toteaa, että siirtolaskelmassa siirtyviksi kustannuksiksi ei voida sisällyttää eriä, jotka eivät ole siirtyneet kunnalta hyvinvointialueen vastuulle, kustannuksen suuruudesta huolimatta.

Kunta vastaa edelleen sosiaali- ja terveyshenkilöstön eläkemenoperusteisista (ennen vuotta 2017) kustannuksista, millä perusteella tätä osuutta ei voida katsoa kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi.

Koska asetuksen mukainen vastuu on muulla lainsäädännöllä ratkaistu, ministeriön olisi tullut Perustuslain §107 mukaisesti jättää asetuksen säännös soveltamatta ja poistaa kuntaan jäänyt vastuu siirtolaskelmaa väärentävänä tekijän.

Kärkölen kunta toteaa, että valmistelu ja siihen liittyvä päätös on tehty asetukseen perustuen. Kunnan esille nostamia lain kohtia ei ole valmistelun 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. Ministeriö on kuitenkin tulkinnut asiaa yksipuolisesti asetukseen ja Hyvinvointialueen lainvastaiseen kirjaukseen perustuen.

Kärkölen kunta on saanut Päijät-Hämeen Hyvinvointialueelta kirjeen, jossa yksiselitteisesti todetaan hyvinvointialueen kohdistavan Kärkölen kuntaan oikeustoimi, mikäli nyt käsiteltävään asiaan liittyvää Hyvinvointialueen laskua ei makseta 4.10.2024 mennessä.

Kunnat pyysivät nähtäväkseen sen toimielimen päätöksen sekä sopimuksen johon hyvinvointialueen lasku perustuu.

Kunta haluaa saattaa asian hallinto-oikeuden tietoon, koska Päijät-Hämeen Hyvinvointialueen aluehallituksen päätöksentekoon on sisältynyt piirteitä, joiden laillisuus pohjaa tulee arvioida ja jotka osaltaan todentavat sen, ettei kuntaa ole pidetty asiassa asianosaisena.

Aluehallitus on salaisessa kokouksessaan 28.11.2023 §23 Hyvinvointialueen palkkaharmonisoinnin toteuttaminen päättänyt ryhtyä toimiin, joiden pohjalta Kärkölen kuntaan on kohdistettu taloudellisia vaateita.

- Kokous on ollut salainen, eikä sen pöytäkirjan julkista osaa ole nähtävillä yleisessä verkossa. Näin toimien aluehallitus on toiminut aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialueen hallintosäännön ja Hyvinvointialuelain § 145 vastaisesti. Lainsäädännön mukaisesti: ”Aluevaltuuston, aluehallituksen ja lautakunnan sekä hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa hyvinvointialueen verkkosivustolla, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.” Mikäli salaisen kokouksen pöytäkirjan julkinen osa on ollut julkisesti nähtävillä, se on poistettu, vaikka laki ei siihen anna mahdollisuutta.
- Saamamme otteen mukaan kokouksessa on tuotu esille, että Kärkölen kunta (kunnanhallitus § 213, 30.10.2023) katsoo, että se ei ole sopimusosapuoli palkkaharmonisaatioasiassa. Aluehallitus on siis ollut tietoinen kunnan kannasta, määrätessään sovintosopimuksen korvauskustannuksen laskuttamisesta kunnilta. Koska aluehallitus ei ole tekemästään päätöksestä kuntaa asianosaisena tiedottanut, katsomme Hallintoaluelain §144 ja Hallintolain §59 perusteella Aluehallituksen hyväksyneen kokouksessa esitetyn Kärkölen kunnan kannan, että Kärkölen kunta ei ole asiassa osallinen, eikä kuntaan voida näin ollen kohdistaa asiaa koskevia vaateita.
- Aluehallitus on merkinnyt kokousasian salaiseksi Julkisuulain § 24.1 kohdan 18 perusteella. Hyvinvointialue on kuitenkin yksipuolisesti viestinyt tekemästään päätöksestä tiedotusvälineille (Etelä-Suomen Sanomat 29.11.2023). Koska asia on ollut salainen, kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta perehtyä tehtyyn päätökseen ja sen perusteisiin eikä valittaa päätöksestä, koska kunnalle päätöksestä ei ole annettu otetta, kuten asianosaiselle on annettava.

-
- Kunnan näkemyksen mukaan, 28.11.2023 tehty päätös ei ole Julkisuuslain § 24.1 kohdan 18 mukaisesti salainen ja asian käsitteleminen salaisessa kokouksessa ei tältä osin perustunut lakiin.

Kärkölän kunta katsoo, että aluehallituksen oma toiminta vahvistaa kunnan esittämän kannan, että Kärkölän kunta ei ole asianosainen palkkaharmonisaatioasiassa.

Lisätietoja asiasta antavat allekirjoittajat.


Markku Koskinen
pormestari


Jouni Nieminen
kansliapäällikkö

Liitteet Liite 1, Koskinen_ Lausunto palkkaharmonisaatiokiistasta hyvinvointialueen kanssa
Liite 2, Mäenpää_ Lausunto palkkaharmonisaation kustannuksiin kohdistuvasta oikeudellisesta vastuusta