

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia Valitus valtionvarainministeriön päätökseen dnro VN/35660/2023 (alkuperäinen päätös 21.12.2023 ja päätös oikaisuvaatimukseen 26.6.2024) koskien vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta.

Valituksen tekijät

Ilomantsin kunta	Juuan kunta
Lieksan kaupunki	Nurmeksen kaupunki
Polvijärven kunta	Tohmajärven kunta

jäljempänä yhdessä ”kunnat”

Asiamiehet ja prosessiosoite

Asianajaja Tatu Hirvonen, Joensuu ja
Emeritusprofessori, neuvotteleva lakimies Matti Tolvanen, Joensuu
Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy
Kauppakatu 17 B, 80100 Joensuu
puh. (013) 120 731
e-mail: asianajotoimisto@kontturi.fi

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Valtiovarainministeriön antama päätös VN/35660/2023 (alkuperäinen päätös 21.12.2023 ja päätös oikaisuvaatimukseen 26.6.2024), joka koskee vuoden 2024 kuntien peruspalvelujen valtionosuutta.

Määräajasta

Määräaika valituksen tekemiselle on 30 päivää tiedoksisaannista lukien. Valtiovarainministeriön päätös asiassa tehtyyn oikaisuvaatimukseen on annettu 26.6.2024, jolloin valitus on tehty määräajassa riippumatta kunkin kunnan tiedoksisaantipäivästä.

VAATIMUKSET

Ilomantsin kunta, Juuan kunta, Lieksan kaupunki, Nurmeksen kaupunki, Polvijärven kunta ja Tohmajärven kunta kunnioittavasti vaativat, että Itä-Suomen hallinto-oikeus:

- 1) kumoaa / muuttaa valituksenalaisen päätöksen siltä osin, kun valtiovarainministeriö on oikaissut kuntien tilinpäätöstietoihin perustuvien siirtolaskelmien kustannustietoja palkkaharmonisaatiokulujen osalta lisäten kuntien vuosien 2021 ja 2022 kustannuksiin kuntayhtymän ilmoitukseen perustuen osuudet vuosien 2021 ja 2022 alijäämistä sekä palkkaharmonisaatiosta siltä osin kuin niitä ei ole kirjattu ko. vuosien kuluksi (kustannusten lisäys yhteensä Pohjois-Karjalan kuntien osalta 1 651 917 + 13 341 173 euroa),
- 2) oikaisee valtionosuuslaskelmaa vastaavasti siten, että virheellisesti oikaistuja eriä ei oteta laskelmassa huomioon (eli poistaa harmonisaatiokustannukset ja viivästyskorot siirtolaskelmista), ja
- 3) laskee valtionosuudet todellisten kustannusten ja oikaistun laskelman perusteella Ilomantsin kunnan, Juuan kunnan, Lieksan kaupungin, Nurmeksen kaupungin, Polvijärven kunnan ja Tohmajärven kunnan osalta.

KESKEISET PERUSTEET

1. Valtiovarainministeriön tulkinta kuntien tilinpäätöstietojen oikaisemisesta valtionosuuksia laskettaessa on virheellinen ja lainvastainen. Tulkinta ei perustu lakiin eikä asetustasoisella sääntelyllä voida puuttua näin merkittäväällä tavalla kunnalliseen itsehallintoon.
2. Entisen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän velat, mukaan lukien palkkaharmonisaatiokustannukset, ovat siirtyneet hyvinvointialueen vastuulle hyvinvointialueuudistuksen myötä 1.1.2023 lukien. Kunnat eivät siten voi olla niistä enää ko. ajankohdan jälkeen vastuussa.

3. Hyvinvointialue ja työntekijäjärjestöt eivät ole voineet sopimusoikeudellisten yleisten oppien perusteella tehdä enää 31.12.2022 jälkeen sopimusta, jolla ne voisivat pätevästi velvoittaa entisen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän jäsenkunnat – siis sopimusosapuoliin nähden täysin ulkopuolisen tahon – maksamaan sopimansa harmonisaation määrän.
4. Valtionosuuslaskelma ja sen myötä muutoksenhaunalainen päätös ei perustu todellisiin kustannuksiin, vaan palkkaharmonisaatiosta koituvat kustannukset ovat jääneet kuntayhtymän viimeisessä tilinpäätöksessä kirjattua pienemmiksi. Joka tapauksessa palkkaharmonisaatioon liittyvät viivästyskorot eivät ole varsinaisia sosiaali- ja terveystalvelujen kustannuksia, eikä niitä siten voida huomioida valtionosuuslaskelmaa laadittaessa. Valtionvarainministeriö on itsekkin todennut oikaisuvaatimukseen antamassaan päätöksessä (s. 10), että viivästyskorkojen osuus ei ole sellainen erä, jota se olisi voinut oikaista. Ministeriö on kuitenkin oikaissut siirtolaskelmia myös viivästyskorkojen osalta. Viivästyskorkojen osuus siirtolaskelmissa on lähes 3 miljoonaa euroa eli yli 12 % kokonaissummasta. Laskelmat ovat viivästyskorkojen osalta ministeriön itsekkin myöntämin tavoin virheelliset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Asian taustasta

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (616/2021, jäljempänä ”toimeenpanolaki”) 4 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on siirtynyt kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023 lukien.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä (jäljempänä ”kuntayhtymä”) on neuvotellut työntekijäjärjestöjen kanssa työntekijöidensä palkkaharmonisaatiokorvauksista. Neuvotteluja on 1.1.2023 jälkeen jatkanut Pohjois-Karjalan hyvinvointialue (jäljempänä ”hyvinvointialue”). Palkkaharmonisaation peruste kohdistuu aikaan ennen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymistä 1.1.2023. Palkkaharmonisaatiokuluja on maksettu ajalla 2018–2022 yhteensä noin 7,2 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialueen aluehallitus on päätöksessään 2.3.2023 § 34 päättänyt tekevänsä toteutumattoman palkkaharmonisaation osalta ” – – kuntien omistajaohjauksen mukaisen 24,1 miljoonan euron varauksen [kuntayhtymän] tilinpäätökseen – –”. Edelleen

päätökseen on kirjattu kuntien tekevän vastaavasti palkkaharmonisointiin liittyvät varaukset omiin tilinpäätöksiinsä ko. pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Palkkaharmonisaatiota koskevat neuvottelut ovat tällöin olleet kesken, mikä niin ikään on mainittu ko. päätöksessä.

Edellä mainitun päätöksen mukaisesti sittemmin valmistuneeseen kuntayhtymän tilinpäätökseen vuodelta 2022 on kirjattu pakollinen varaus 24,1 miljoonaa euroa vuosien 2021 ja 2022 palkkaharmonisaation kustannuksia varten, sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Lisäksi kuntayhtymän normaalitoiminnan katettavaa alijäämää on tilinpäätöksen 2022 perusteella ollut 39,6 miljoonaa euroa vuodelta 2022, 15,4 miljoonaa euroa vuodelta 2021 ja takautuvaa alijäämää 12,2 miljoonaa euroa. Palkkaharmonisaatiota vastaava kuntayhtymälle kirjattua saamista vastaava velka on kirjattu jäsenkunnissa eri tavoin: vuoden 2022 kuluksi, vuoden 2021 oman pääoman oikaisuksi tai liitetietoihin.

Juuan kunta, Ilomantsin kunta, Lieksan kaupunki, Polvijärven kunta ja Tohmajärven kunta eivät ole tehneet vuoden 2022 tilinpäätökseensä varausta palkkaharmonisaatiokulusta, vaan kirjanneet asian tilinpäätöksensä liitetietoihin. Nurmeksen kaupunki on käsitellyt asiaa vuoden 2022 tilinpäätöksessään pakollisena varauksena.

Valtiovarainministeriö on päätöksellään oikaissut kuntien tilinpäätöstietoihin perustuvien siirtolaskelmien kustannustietoja palkkaharmonisaatiokulujen osalta. Oikaisu käsittelee kuntien vuoden 2022 kustannuksiin kuntayhtymän ilmoitukseen perustuen osuudet vuoden 2022 alijäämästä sekä palkkaharmonisaatiosta siltä osin kun niitä ei ole kirjattu kuluksi vuodelle 2022 (kustannusten lisäys yhteensä Pohjois-Karjalan kuntien osalta 1 651 917 euroa). Kuntien vuoden 2021 kustannuksiin on oikaistu osuudet vuoden 2021 alijäämästä sekä palkkaharmonisaatiosta siltä osin kuin niitä ei ole kirjattu kuluksi vuodelle 2021 (kustannusten lisäys yhteensä Pohjois-Karjalan kuntien osalta 13 341 173 euroa).

Oikaisuvaatimuksen kohteena olleessa päätöksessä valtiovarainministeriö on ilmoittanut tarkistaneensa kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannukset kuntien lopullisten vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 57 §:n 3 ja 4 momentin perusteella. Lisäksi valtiovarainministeriön ilmoituksen mukaan ”*kuntien tilinpäätöstietojen mukaisista kustannustiedoista on oikaistu niitä merkittävästi vääristävät erät 30.6.2023 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta*

annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/855) perusteella”. Päätöksessä viitatus siirtolaskelman INFO-välilehden mukaan valtiovarainministeriö on oikaissut em. asetuksen nojalla kuntien vuoden 2021 ja 2022 tietoja tilanteissa, joissa ”– – kuntien kustannuksiin liittyvä kertaluontoinen tai takautuva erä vääristää merkittävästi sote-uudistuksen rahoituksen siirtolaskelmaa ja tätä kautta kuntien valtionosuutta tai hyvinvointialueiden rahoitusta – –”.¹

Valtiovarainministeriön päätöksessään esittämää näkemystä tulee tarkastella yksityiskohtaisemmin. Edellä mainitussa valtioneuvoston asetuksessa (jäljempänä ”asetus”) säädetään muun ohella 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 palkkaharmonisointikustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia.

*Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi laskelmissa voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon seuraavat tiedot, jos kyseinen kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 muutoin **merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta:***

--

2) kunnan kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien takautuvat alijäämät sekä takautuvat ylijäämät siten, että huomioon otettava osuus vastaa yhden vuoden kustannuksia;

3) siltä osin kuin kunta ei ole kirjannut sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin kuntayhtymien vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi, osuus alijäämästä jäsenkunnan kustannuksena kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan;

¹ Valtiovarainministeriön Siirtolaskelma kunnilta hyvinvointialueille siirtyvistä kustannuksista 10.10.2023. Saatavilla: <https://vm.fi/valtionosuuslaskelmia> (vierailtu 5.3.2024).

4) sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien ylijäämän palautus sekä alijäämän kattaminen vuosilta 2021 ja 2022 jäsenkuntien tuottona, kuluna tai kulujen oikaisuna siten, että palautus jaetaan kuntien kesken perussopimuksessa sovitulla tavalla ja että palautuksesta huomioon otettavalla määrällä kustannukset vastaavat yhden vuoden palvelujen järjestämisen kustannuksia;

--

--

--

Kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava viimeistään heinäkuun 7 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle riittävä selvitys 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tuotoista ja kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu. Valtiovarainministeriö laatii kuntien ja kuntayhtymien selvityksen yhteydessä antamien tietojen, muun selvityksen sekä muiden talousraportoinnista ja tilinpäätöksistä saatavien tietojen perusteella luonnoksen siirtolaskelmista viimeistään elokuun 31 päivänä 2023. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat esittää valtiovarainministeriölle huomioita laskelmaluonnoksesta viimeistään syyskuun 30 päivänä 2023. Lopullinen siirtolaskelma laaditaan siten, että se on kuntien vuoden 2024 valtionosuutta koskevien päätösten perusteena.

Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, vuoden 2022 tulotietoina kunnallis- ja yhteisöverotulojen osalta käytetään valmistuneen verotuksen mukaisia maksuunpantuja verotuloja.”

Valtiovarainministeriön syksyllä 2023 kunnille toimittaman tiedon mukaan ministeriö on päättänyt oikaista kuntien vuosien 2021 ja 2022 kustannustietoja, koska jäsenkunnat eivät ole kirjanneet palkkaharmonisaatiosta aiheutunutta alijäämää tilinpäätöksissään kuluksi, jolloin merkittävyyden kynnyksen hyvinvointialueen tasolla olisi ministeriön mukaan ylittynyt. Valtiovarainministeriö on ilmoittanut soveltavansa asiassa em. asetuksen 7 §:n 2, 3 ja 4 kohtia, ja oikaisujen tarkoituksena on varmistaa rahoituksen siirron toteutuminen voimassa olevassa lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla. Rahoituksen siirtolaskelman tarkoituksena valtiovarainministeriön mukaan on se, että

kunnista hyvinvointialueelle siirtyvät kustannukset vastaavat laskeman perusteella yhden vuoden palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Ko. sähköpostiviestissä on viitattu asetuksen perustelumuistioon (jäljempänä ”perustelumuistio”)².

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kunnat vastaisivat palkkaharmonisointikustannuksista ja niihin liittyvän alijäämän kattamisesta siltä osin kuin ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023. Valtiovarainministeriö on katsonut, että kuntayhtymä olisi voinut tehdä kustannuksista varauksen tilinpäätökseensä, mihin kustannusten oikaiseminen edellä mainitun asetuksen mukaan perustuu.

Pitää sinänsä paikkansa, että asetuksen 7 §:n 2 momentin 3 kohdan sanamuodon perusteella kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 tai 2022 oikaisu voidaan tehdä kuntayhtymän tilinpäätöstä noudattaen. Tämä edellyttää kuitenkin – edelleen mainitun säännöksen sanamuodon mukaan – että kyseinen tilinpäätöstieto *merkittävästi vääristäisi* laskemia.

Kunnat ovat tehneet edellä mainitusta päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka valtiovarainministeriö on muutoksenhaunalaisella päätöksellään hylännyt.

Valtiovarainministeriön 26.6.2024 antaman päätöksen alaotsikkojen ”Kuntien vaatimukset ja niiden perusteet”, ”Hyvinvointialueen ja kuntien kuuleminen” ja päätöksen perustelujen alakohtien 1. ”Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö” sekä 2. ”Valtiovarainministeriön päätöksessä oikaistut kustannukset” osalta esitettyihin taustatietoihin kunnilla ei ole huomautettavaa.

Sen sijaan valtiovarainministeriö on tehnyt alkuperäisessä päätöksessä ja oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen kohdassa 3. ”Asian oikeudellinen arviointi kuntien vaatimusten näkökulmasta” virheelliset johtopäätökset ja ratkaissut asian väärin.

Valituksenalaisessa päätöksessä vedotuista seikoista ja kysymyksenasettelusta

Valtiovarainministeriö on todennut oikaisuvaatimukseen antamassaan päätöksessä, ettei edellä mainittuun lainsäädäntöön perustuvassa siirtolaskelman tietojen oikaisussa olisi kyse siitä, että oikaistavien erien osalta kuntien tilinpäätökset väitettäisiin laaditun lainvastaisesti tai siitä, onko kyseinen erä tullut lainsäädännön mukaan kirjata tilinpä-

² Valtiovarainministeriö, kunta- ja alueosasto, hallintoneuvos Eeva Mäenpää: Perustelumuistio VN/13605/2023, 27.6.2023.

tökseen. Päätöksen mukaan sääntelyn tarkoituksena olisi ainoastaan oikaista sitä, miten tilinpäätöstiedot otetaan huomioon rahoituksen siirtolaskelmissa kuntien kesken oikeudenmukaisella tavalla niin, että tiedot vastaavat siirtolaskelman tarkoitusta eli yhden vuoden palvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten määrittelyä. Valtiovarainministeriö esittää näkemyksensä, että koska siirtolaskelman tietojen oikaisua koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on, että kunnat vastaavat kuntayhtymien toiminnan ajalta myös tähän aikaan kohdistuvista takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista, ei merkitystä olisi sillä, vaikka palkkaharmonisaation kustannuksista päästäisiin sopimukseen vasta 1.1.2023 jälkeen.

Vastoin valtiovarainministeriön esittämää näkemystä kunnat katsovat, että oikaiseminen perustuu kuntayhtymän esittämään tilinpäätöstietoon, on kyse nimenomaan siitä, onko kuntayhtymän viimeisestä tilinpäätöksestä vastanneella hyvinvointialueella ollut peruste kirjata tilinpäätöksen laatimishetkellä toteutumaton palkkaharmonisaatio pakolliseksi varaukseksi kuntayhtymän tilinpäätökseen. On pidettävä selvänä, että oikaisua ei voida perustaa lainvastaiseen tai muutoin virheelliseen tilinpäätöskirjaukseen. Tähän on kiinteästi liitoksissa kysymys siitä, onko kuntien tullut kirjata kuntayhtymän vuoden 2021 ja vuoden 2022 alijäämä toteutumattoman palkkaharmonisaation osalta kulukseen.

Yhtäältä kysymys on siitä, mihin saakka kunnat vastaavat hyvinvointialuesääntelyn perusteella hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon jälkeen hyvinvointialueelle syntyvästä velasta. Lisäksi, koska toteutuvassa palkkaharmonisaatiossa on pohjimmiltaan kyse sopimuksesta, on huomioon otettava niin ikään sopimusoikeudellinen näkökulma eli se, että sopijapuolet eivät voi sopia kolmannen eli sopimuksen ulkopuolisen tahon vahingoksi. Tähän nähden valtiovarainministeriön näkemys siitä, että asiassa ei olisi merkitystä sopimuksen saavuttamisella vasta 1.1.2023 jälkeen, on varsin kyseenalainen. Edelleen joka tapauksessa asiassa on vielä syytä huomioida, että toteutunut kulu on jäänyt ministeriönkin ratkaisussaan 26.6.2024 kirjaaman mukaisesti pienemmäksi kuin kuntayhtymän tilinpäätökseen on kirjattu.

Oma kysymyksensä on viivästyskorkojen kohtelu. Päätökseen sisältyy lähes kolmen miljoonan euron osuus viivästyskorkoja, jotka eivät ministeriön oman tulkintansa mukaan kuuluisi oikaistaviin eriin, mutta ministeriö on jättänyt kuitenkin tarvittavat korjaukset laskelmiin tekemättä.

Ennen kaikkea asiassa on merkityksellistä se, ettei palkkaharmonisaatiokustannusten säilyttämisestä kuntien vastuulle hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä joka tapauksessa säädetä lailla, vaan ainoastaan asetuksella. Mikäli valtiovarainministeriön tulkinta olisi oikea, olisi asiaa koskeva lainsäätämisyjärjestys katsottavissa jopa perustuslainvastaiseksi. Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien tehtävistä ja niin muodoin myös kuntien velvoitteista on säädettävä lailla. Mahdollisuus asetuksella sääntelyyn on hyvin rajallinen. Joka tapauksessa laissa olisi oltava selkeä valtuutussäännös asetuksella säätämiseen. Kyse voi olla vain lakia tarkentavasta sääntelystä. Velvoitteen asiallinen sisältö pitää olla täsmällisesti laista johdettavissa (Harjula-Prättälä, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, verkkoversio 2019, luvut 7.1. ja 7.3.).

Valtiovarainministeriön kuntien oikaisuvaatimukseen antamassa päätöksessä on arvioitu, ettei asetuksen säännös olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa ja siten asetusta on tullut soveltaa tapauksessa. Tästä ei kuitenkaan ole asiassa kysymys. Kysymys on siitä, onko kuntien velvoitteista ylipäätään voinut säätää asetustasoisesti ilman laista johdettavaa yksilöitävissä olevaa tukea asetustasoiselle sääntelylle. Jäljempänä esitetyin perustein kuntien näkemys on se, ettei velvoitteista olisi voinut asetuksella säätää.

Laintasoisen säännöksen puuttumisesta ja päätöksen lainvastaisuudesta

Suomen perustuslain (731/1999, PL) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säädöksen 3 §:n 1 momentin perusteella lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. PL 80 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään, että tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Ko. säännöksen 2 momentti mahdollistaa myös muun viranomaisen valtuuttamisen lailla antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Erikseen ko. säännöksessä on säädetty, että tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmäl-

lisesti rajattu. **Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, jolloin PL 80 §:n 1 momentti tulee sovellettavaksi.**

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 57 §:n 6 momentti sisältää valtioneuvostolle annetun valtuutuksen antaa asetuksella tarkempia säännöksiä ko. säännöksen 3 momentissa tarkoitettua laskelmien tarkistamisesta. Tämän säännöksen nojalla valtioneuvosto on antanut edellä mainitun asetuksen kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta (1393/2022) ja muuttanut sen 7 §:ää asetuksella 2023/885.

Asetuksenantovaltuus on käsiteltävässä asiassa rajattu laskelmien tarkistamiseen. Viitattu kuntien peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 57 §:n 6 momentti on seuraavan sisältöinen: *”Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 3 momentissa tarkoitettua laskelmien tarkistamisesta.”* **Tämä tarkoittaa sitä, asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä, mutta ei laista poikkeavia säännöksiä.** Pykälän 3 momentissa laskelmat on sidottu kuntien tilinpäätöstietoihin, ilman oikeutta poiketa niistä kuntien vahingoksi. Tämä on aivan olennainen ja ratkaiseva seikka arvioitaessa asetusta ja siihen perustuvaa valtiovarainministeriön päätöstä. Tilinpäätöksistä poikkeaminen ei ole laskelmien tarkistamista vaan pykälän 3 momentin *sanamuodon ulkopuolinen, selkeä laajennus.*

Tässä tapauksessa valtiovarainministeriö on asetusta soveltaessaan katsonut, että sen perusteella kunnat vastaavat myös 1.1.2023 toteutumatta olleista takautuvista palkka-harmonisaatiokustannuksista. Edellä todetulla tavalla asiaa koskevat neuvottelut ovat olleet kesken siinä vaiheessa, kun kuntien puhevalta asiassa on päättynyt hyvinvointialueuudistuksen tullessa voimaan, jolloin sopimukseen päästessään hyvinvointialue ja työntekijäjärjestöt tekisivät kunnat harmonisaation maksajiksi velvoittaessaan sopimuksen kolmannen vahingoksi. On selvää, että menettely on poikkeuksellista, ja että sillä vakavasti puututtaisiin kuntien itsehallintoon sekä oikeuksiin ja velvollisuuksiin, koska kunnat velvoitettaisiin maksamaan sopimusosapuolten keskenään määrittelemä suoritus.

Kuten perustuslakia koskevissa lain esitöissä on todettu, perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön viitaten ko. esitöissä on erikseen **todettu kuntien oikeuden päättää omasta talou-**

destaan kuuluvan perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.³ Jos tästä poikkeaminen olisi ollut käsiteltävässä asiassa lainsäätäjän tarkoituksena, olisi velvollisuudesta tullut säätää lailla.

On huomattava, että vaikka alijäämän kattamisesta on selkeä säännös toimeenpanolaissa, ei ko. säädös sisällä säännöstä palkkaharmonisaatiosta. Lisäksi kun asetuk-
senantovaltuus on rajattu vain laskelmien tarkistamisen sääntelyyn, on katsottava, että
valtioneuvostolle annettu toimivalta on ulottunut käytännössä vain teknisluonteisten
seikkojen sääntelyyn, jolloin valtiovarainministeriön päätöksestä ilmenevä tulkinta on
joka tapauksessa virheellinen ja lainvastainen. Edellä viitatus hallituksen esityksen
mukaan on olennaista, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla sää-
döksillä.⁴

**Edellä mainituin perustein kunnat toteavat, että valtiovarainministeriö on tul-
kinnallaan ylittänyt sille laissa säädetyn toimivaltansa.** Lisäksi kunnat toteavat hal-
lintovaliokunnan mietintöön HaVM 15/2022 vp viitaten, että palkkaharmonisaation
perusteella eri alueiden kunnat ovat eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut
tehty vai tehdäänkö ne vasta hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon jälkeen.⁵ Kun-
tien eriarvoinen kohtelu on ristiriidassa sekä perustuslain yhdenvertaisuusperiaattee-
seen että vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön perustuvaan rahoitusperiaatteeeseen näh-
den.

Se valtiovarainministeriön päätöksessään toteama seikka, että hallintovaliokunnankin
havaitsema kuntien välinen epäoikeudenmukaisuus ei ole kuitenkaan johtanut lainsäädän-
nön muuttumiseen, on vailla merkitystä. Hallintovaliokunnan mietinnössä ei to-
deta, että sellaiset palkkaharmonisaatiokustannukset, joiden perusteena oleva sopimus
tai tuomio ei ole vielä ennen 1.1.2023 syntynyt, jäisivät kuntien kustannettavaksi. Mie-
tinnössä todetaan kuntien eriävästä asemasta sanatarkasti seuraavaa: ”*Hallintovalio-
kunta toteaa, että palkkaharmonisaation perusteella eri alueiden kunnat ovat eri ase-
massa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty vai tehdäänkö ne vasta sote-uudistuk-
sen voimaantulon jälkeen. Ennen vuotta 2023 tehdyt päätökset heikentävät alueen kun-
tien tilannetta sote-laskelmissa. Muilla alueilla kustannusten kasvu ei realisoitu sote-*

³ HE 1/1998 vp, s. 175–176 sekä siinä viitatus PeVL 29/1992 vp ja PeVL 17/1994 vp.

⁴ HE 1/1998 vp, s. 176.

⁵ HaVM 15/2022 vp – HE 68/2022 vp.

*laskelmissa.*⁶ Mietinnössä todettu tukee nimenomaan kuntien, ei valtiovarainministeriön näkemystä. Hallintovaliokunta on ainoastaan todennut sen, miten palkkaharmonisointi vaikuttaa eri tilanteissa. Kyseessä ei ole tulkintaohje, toisin kuin valtiovarainministeriön päätöksestä näyttää olevan luettavissa. Sitä paitsi valiokunnan lausuma koskee sitä, missä vaiheessa palkkaratkaisu on tehty. Nythän päätöstä palkkaharmonisaatiosta ei nimenomaan ollut tehty ennen vuotta 2023. Pikemmin valiokunnan lausuntoa on tulkittava niin, että vastuiden kannalta ratkaisevaa on se, onko palkkaharmonisaatio tehty ennen vuotta 2023. **Jos palkkaharmonisaatiota ei ole toteutettu (kuten nyt on tilanne valittajakuntien osalta) viimeistään 31.12.2022, kunnat eivät ole sen aiheuttamista kustannuksista vastuussa.**

Hyvinvointialueen puuttuva peruste pakollisen varauksen kirjaamiseksi

Valtiovarainministeriö on päätöksessään todennut, että kuntayhtymä olisi voinut tehdä palkkaharmonisaatiokustannuksista varauksen tilinpäätökseensä. Näkemys on virheellinen.

Kirjanpitolain (1336/1997, KPL) 3 luvun 2 § mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti ottaen huomioon kirjanpitovelvollisen harjoittaman toiminnan laatu ja laajuus. Myös hyvinvointialueesta annetun lain 117 §:n 3 mom. ja kuntalain (410/2015) 113 §:n 3 mom. edellyttävät, että tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva hyvinvointialueen ja kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta.

Kirjanpitolain 3 luvun 3 §:n mukaisiin yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin kuuluu tilikauden tuloksesta riippumaton varovaisuus. Varovaisuus edellyttää erityisesti, että tilinpäätöksessä otetaan huomioon ainoastaan tilikaudella toteutuneet voitot, sekä kaikki poistot ja arvonalennukset vastaavista sekä velkojen arvon lisäykset samoin kuin kaikki päättyneeseen tai aikaisempiin tilikausiin liittyvät, ennakoitavissa olevat vastuut ja mahdolliset menetykset, vaikka ne tulisivat tietoon vasta tilikauden päättymisen jälkeen.

Edelleen kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan tuloslaskelmassa on vähennettävä velvoitteista vastaisuudessa aiheutuvat menot ja menetykset, jos:

- 1) ne kohdistuvat päättyneeseen tai aikaisempaan tilikauteen;

⁶ HaVM 15/2022 vp – HE 68/2022 vp.

- 2) niiden toteutumista on tilinpäätöstä laadittaessa pidettävä varmana tai todennäköisenä;
- 3) niitä vastaava tulo ei ole varma eikä todennäköinen; sekä
- 4) ne perustuvat lakiin tai kirjanpitovelvollisen sitoumukseen sivullista kohtaan.

Jos 1 momentissa tarkoitetun menon tai menetyksen täsmällinen määrä ja toteutumisaikankohta tiedetään, merkitään se taseessa luonteensa mukaiseen vieraan pääoman erään tai siirtovelkoihin. Muussa tapauksessa se merkitään pakolliseksi varaukseksi. (KPL 5:14.2 §)

Edellä 1 momentissa tarkoitetut menot ja menetykset sekä 2 momentissa tarkoitetut pakolliset varaukset merkitään tuloslaskelmaan ja taseeseen niiden todennäköiseen määrään. (KPL 5:14.3 §)

Työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamassa kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimista koskevassa yleisohjeessa on tarkennettu kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n mainittujen pakollisen varauksen kirjaamista edellyttävien kohtien sisältöä seuraavasti (korostukset tässä):

1. Menon tai menetyksen tulee kohdistua päättyneeseen tai aikaisempiin tilikausiin. Meno kohdistuu tulevaan tilikauteen, kun menoa vastaavia tulonodotuksia on olemassa tai menon pääasialliset vaikutukset palvelutuotannossa ajoittuvat tulevaan tilikauteen.
2. **Menon tai menetyksen toteutumista on tilinpäätöstä laadittaessa pidettävä varmana tai todennäköisenä, ennen kuin se merkitään pakolliseksi varaukseksi.** Jos menon toteutuminen on mahdollista, mutta ei todennäköistä, esitetään meno vastuuna liitetiedoissa. **”Varmana toteutuminen” perustuu sitoumukseen tai muutoin määräytyvään maksuveloitteeseen. ”Todennäköiseen toteutumiseen” liittyy sen sijaan arviointia muun muassa siitä syystä, että maksuvelvoite ei ole kiistaton.**
3. Jos vastainen tulo ei ole varma tai todennäköinen ja myös muut mainitun säännöksen kohdat täyttyvät, on vastainen meno tai menetys kirjattava kuluksi ja pakolliseksi varaukseksi. Jos tuloja on odotettavissa, mutta ne alittavat vastaiset menot

ja menetykset, kirjataan vain niiden erotus. Jos menoihin tai menetyksiin on varauduttu vakuutuksella tai vahinkorahastolla, kirjataan vastaisena menona tai menetyksenä kattamaton omavastuu.

4. Jos menoja tai menetyksiä vastaavat tulonodotukset ovat olemassa, kirjataan vastaiset menot tai menetykset sille tilikaudelle, jolle vastaavat tulotkin on tuloutettu.
5. Vastaisen menon ja menetyksen kirjaaminen edellyttää paitsi edellä mainittujen 1-3 kohtien edellytysten täyttymistä myös sitä, **että vastainen meno tai menetys perustuu lakiin tai sitoumukseen sivullista kohtaan.**⁷

Kaikkien edellä mainittujen kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n 1 momentin kohtien tulee täytyä, jotta kyseinen meno tai menetys olisi kirjauskelpoinen.⁸

Palkkaharmonisaatiossa on kyse työ- ja virkasuhteisiin liittyvästä saatavasta. Toimeenpanolain 18 §:n 1 momentissa säädetään, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeenluovutukseksi. Liikkeenluovutuksesta puolestaan säädetään työsopimuslaissa (55/2001, TSL). TSL:n 1 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan liikkeenluovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhde-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. Ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 5 luvun 25 §:ssä on vastaavat säännökset viranhaltijan asemasta liikkeenluovutuksessa. Ko. säännöksen 3 momentin mukaan ennen luovutusta eräänntyneestä palkka- tai muusta virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Palkkaharmonisaatiokustannukset voidaan tulkita työsopimuslain 1 luvun 10 §:ssä tarkoitetuksi työnantajan luovutushetkellä voimassa olevaksi työsuhteesta johtuvaksi

⁷ Näin on sinänsä jo lain sanamuodon mukaan; todettu myös esimerkiksi KILA:n Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta 31.10.2023, s. 27.

⁸ Ibid, s. 27.

velvollisuudeksi ottaen huomioon, että harmonisointivelka on luovuttavan kuntayhtymän henkilöstön työsuhteeseen liittyvää palkkasaatava, jonka peruste on syntynyt ennen luovutushetkeä 1.1.2023.⁹ **Lain yleinen lähtökohta tällaisia saatavien osalta on, että ne siirtyvät luovutushetkelle luovuttajalta (tässä tapauksessa kuntayhtymä) luovutuksensaajalle (tässä tapauksessa hyvinvointialue).** Liikkeen luovutuksen jälkeen luovutuksensaaja vastaa yksin saatavasta, vaikka sen syntyperuste olisi ajalta ennen luovutusta. Poikkeuksen tähän pääsääntöön muodostavat *luovutushetkellä eräänntyneet palkkasaatavat*, joita koskeva lopullinen velkavastuu ei siirry luovutuksensaajalle ilman erillistä sopimusta. Ratkaisevaa lopullisen velkavastuun siirtymisen arvioinnissa on siis nimenomaan saatavan eräänntymishetki, ei milloin sen ansaintaperuste on syntynyt.¹⁰

Tässä tapauksessa palkkaharmonisaatiota koskeneet neuvottelut ovat jatkuneet yhä 1.1.2023 jälkeen, ja ne on saatettu päätökseen vasta loppuvuodesta 2023. Neuvottelut ovat tähdänneet neuvottelevien osapuolten väliseen sopimusratkaisuun. Koska asia on ollut sopimuksenvarainen, olisi mahdollinen lopputulos ollut myös se, ettei palkkojen takautuvaa harmonisaatiota olisi lainkaan päädytty tekemään. Näin ollen ei ole perustellusti tulkittavissa, että sopimukseton palkkaharmonisaatiovelka olisi eräänntynyt ennen 1.1.2023.

Edellä esitetyin perustein tässä tapauksessa kyse ei ole ollut eräänntyneestä saatavasta. Valtiovarainministeriön päätöksen mukaan sillä, että palkkaharmonisaatiosta aiheutuneet menot eivät ole eräänntyneet tai että niiden toteutuva määrä ei ole ollut täsmällisesti tiedossa, ei olisi kuitenkaan merkitystä. Ministeriön johtopäätös on edellä esitetty huomioiden virheellinen.

Seuraavaksi on tarkasteltava, onko menon toteutumista ollut sen kirjaushetkellä pidettävä varmana tai todennäköisenä.

Kunnat katsovat, että 1.1.2023 mennessä toteutumaton palkkaharmonisaatio olisi toteutuessaan oikeudelliselta luonteeltaan velkaa kuntayhtymän henkilöstölle. Kuntayhtymän yksipuolisesti ilmoittaman, omistajaohjaukseen perustuvan ja jo maksetun palkkaharmonisaation ylittävän osuuden osalta ei ole olemassa mitään sopimusta, sitoumusta tai muutoin määräytyvää maksuvelvoitetta, joka olisi eräänntynyt, tai mitään

⁹ Ks. myös Mäkelä, Albert, Liikkeen luovutus teoksessa Työsuhdeasioiden käsikirja, 7. uudistettu painos, s. 833: [TSL 1:10:n] mukaisia työsuhdesaatavia ovat kaikki työsopimukseen, työnantajaa sitovaan työehtosopimukseen sekä työsuhteessa sovellettavaan lainsäädäntöön perustuvat saamiset. Näihin kuuluvat mm. peruspalkka, lisät, ylityökorvaukset ym.

¹⁰ Ks. HE 157/2000 vp, s. 10 ja viitattu KKO 1988:2.

muutakaan seikkaa, jonka perusteella 31.12.2022 asti työnantajana olleet tahot olisivat tästä mahdollisesti toteutuvasta palkkaharmonisaatiosta edes todennäköisesti vastuussa liikkeenluovutuksen alaisille työntekijöille. Päinvastoin toimeenpanolain 20 §:n 1 momentin perusteella erikoissairaanhoidon lain 7 §:ssä mainittujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettut erityishuoltopiirit on siirretty varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1. päivänä tammikuuta 2023. Lainvalmisteluaineiston perusteella samaa periaatetta sovelletaan myös sellaisiin kuntayhtymiin, jotka hoitavat perussopimuksen nojalla myös muita jäsenkuntiensa terveyden- tai sosiaalihuollon tehtäviä.¹¹

Lähtökohtaisesti kaikki varat, velat ja sitoumukset on tullut siirtää suoraan lain nojalla kuntayhtymältä ja kunnilta Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelle. Edelleen toimeenpanolain 21 §:n 1 momentti on edellyttänyt, että lain 20 §:ssä tarkoitettujen sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien on tullut viimeistään 28.2.2022 tehdä hyvinvointialueelle selvitys kuntayhtymän omaisuudesta (1 kohta), hyvinvointialueen vastuulle siirtävistä veloista ja muista sitoumuksista, vastuista ja sopimuksista (2 kohta), sekä sellaisista olennaisissa omaisuuserissä, sopimuksissa ja vastuissa tapahtuneista muutoksista sekä toiminnallisista ja taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä (3 kohta).

Toimeenpanolain 21 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaiset vastuut palkkaharmonisaation osalta on tuotu esiin kuntayhtymän vuoden 2021 tilinpäätöksessä. Hyvinvointialueella on näin ollen ollut selkeä näkemys siitä, että palkkaharmonisointikustannukset ovat hyvinvointialueelle todennäköisesti siirtyvä kustannus. Kuntayhtymän hallituksen 30.3.2022 allekirjoittamaan vuoden 2021 tilinpäätökseen ei kuitenkaan ole sisällynyt pakollista varausta palkkaharmonisaatiokustannuksiin liittyen. Vuoden 2021 tilinpäätöksen toimintakertomuksessa on käyty läpi palkkaharmonisaatioon liittyvää kokonaistilannetta,¹² mutta mahdollisesta vastuusta ei ole annettu edes liitetietoa.

Toimeenpanolain 39 §:ään sisältyvien viittaussäännösten perusteella kuntayhtymän viranomainen ei ole voinut 28.2.2022 jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisuuden vuoksi lykätä tai jos hyvinvointialue antaa päätökselle suostumuksen. Hyvinvointialueen hallitus on käsitellyt palkkaharmonisaatiota kokouksessaan 26.8.2022 §

¹¹ HE 241/2020 vp, s. 893.

¹² Pohjois-Karjalan hyvinvointialue (Siun Sote), tilinpäätös 2022, s. 29–30.

98 ja antanut kuntayhtymän hallitukselle toimeenpanolain 39 §:n mukaisen suostumuksen edetä palkkaharmonisoinnissa. Toimeenpanolain 39 § käsittelee ainoastaan merkittäviä hyvinvointialuetta koskevia asioita, kuten edeltä ilmenee. Mikäli kyse ei siis olisi ollut aluehallituksen näkemyksen mukaan merkittävästä vastuusta, joka ei kuuluisi em. 20 §:n piiriin, olisi sen tullut jättää asia käsittelemättä tai todeta, ettei kyse ole ko. säännöksessä säädetystä asiasta.

Kuntayhtymän viimeistä tilinpäätöstä tehtäessä palkkaharmonisaation toteutumisaikakohta tai täsmällinen määrä ei ole ollut tiedossa. Kuten edellä on todettu, menon tai menetyksen toteutumista on tilinpäätöstä laadittaessa pidettävä varmana tai todennäköisenä, ennen kuin se merkitään pakolliseksi varaukseksi. Jos menon toteutuminen on mahdollista, mutta ei todennäköistä, meno tulee esittää vastuuna liitetiedoissa. Edellä todetuin tavoin ”varmana toteutuminen” perustuu sitoumukseen tai muutoin määräytyvään maksuvelvoitteeseen, jollaista ei ole ollut. ”Todennäköiseen toteutumiseen” liittyy sen sijaan arviointia muun muassa siitä syystä, että maksuvelvoite ei ole kiistaton. **Ottaen huomioon toimeenpanolain 20 §, ei toteutuminen ole tässä tapauksessa ollut kuntayhtymän näkökulmasta edes todennäköistä.**

Varoilla, veloilla ja sitoumuksilla tulee olla käsillä olevassa siirtotilanteessa yhtäläiset oikeusvaikutukset. Kuntayhtymän omaisuus on siirretty toimeenpanolain 20 §:n mukaisesti hyvinvointialueelle 1.1.2023. Tähän nähden ei kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätöstä laadittaessa ole ollut perusteita pitää palkkaharmonisaatiokustannusten toteutumista kuntayhtymän osalta varmana tai todennäköisenä, jolloin kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa asetettu edellytys jää täyttymättä. Kuntayhtymän kohdalla velvoite ei ole liioin perustunut lakiin tai sitoumukseen sivullista kohtaan, koska toimeenpanolain ja liikkeenluovutusta koskevien säännösten mukaan työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhte-etuudet ovat olleet siirtymässä liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle 1.1.2023 lukien. Näin ollen pakollista varausta ei olisi tullut kirjata senkään vuoksi, että mainitun säännöksen 4 kohta ei asiassa täyty. **Hyvinvointialueella ei ole ollut perustetta kirjata toteutumattomaksi palkkaharmonisaatiokustannusta pakolliseksi varaukseksi kuntayhtymän tilinpäätökseen 2022.** Tässä on otettava huomioon myös hallintolain 6 §:ssä ilmaistu normi siitä, että hallinnon tulee olla ennakoitavissa olevaa. Kysymys on luottamussuhteesta, joka tosin koskee lähtökohtaisesti hallinnon ja yksityisen välistä suhdetta. Kuntien näkemyksen mukaan periaate soveltuu kuitenkin myös valtion ja kuntien väliseen suhteeseen. Kunnilla on ollut oikeus luottaa siihen, ettei niiden vastattavaksi tule

palkkaharmonisointikustannuksia, joista vastuu on siirtynyt 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueille.

Mitä tulee valtiovarainministeriön toteamukseen siitä, että pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä, eikä erän toteutuminen kirjattua pienempänä tee kirjausta tai tilipäätöstä virheelliseksi, on näkemys sinänsä oikea. Todettakoon, että kunnat eivät ole toista pyrkineet asiassa väittämäänään. Edellä mainittu kysymys ei ole kuitenkaan asian ratkaisemisen kannalta relevantti, vaan merkityksellistä on se, että vallinneissa olosuhteissa palkkaharmonisaatiota koskevaa erää ei olisi tullut kirjata pakolliseksi varaukseksi lainkaan.

Kuntayhtymän tekemä perusteeton ennakoiva tilinpäätösvaraus on osaltaan kasvattanut kuntayhtymän tilinpäätöksessä ilmoitetun alijäämän määrää. Palkkaharmonisaatiokustannukset eivät ole syntyneet, erääntyneet eikä niistä ole ollut sopimusta 31.12.2022 mennessä, jolloin kuntayhtymä ei ole liikkeenluovutuksen jälkeen ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen sovituista kustannuksista. Näin ollen kuntayhtymä ei ole voinut pitää menoa todennäköisenä, eikä siitä olisi tullut tehdä tilinpäätösvarausta. Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen säädetään toimeenpanolain 33 §:ssä, jonka mukaan jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Lain säännöksistä seuraa, että kuntayhtymän alijäämät tulee olla katettuna kuntayhtymän viimeisessä, vuodelta 2022 laadittavassa tilinpäätöksessä.

Edellä esitetyin perustein ennakoivan tilinpäätösvarauksen osalta ei ole myöskään perustetta alijäämään, johon kunnilla olisi toimeenpanolain 33 §:n perusteella kattamisvelvollisuus. Siltä osin kuin perusteet alijäämään ovat olemassa, ovat kunnat kattaneet alijäämän asianmukaisesti tilinpäätöksissään. Korostettakoon vielä, että kuntien tilinpäätöksissä ilmoitetut toteutuneet kulut sisältävät jo sovituiksi ennen 1.1.2023 tulleet palkkaharmonisaatiokulut vuosien 2021 ja 2022 osalta. Kuten edellä on tuotu ilmi, sovituista ja toteutetuista palkkaharmonisaatiokuluista sisältyy maininta esimerkiksi kuntayhtymän tilinpäätöksen toimintakertomukseen 2021.

Onko kuntien tullut kirjata kuntayhtymän vuoden 2021 ja vuoden 2022 alijäämä toteutumattoman palkkaharmonisaation osalta kulukseen?

Edellä todetun johdosta kunnilla ei ole ollut perusteltua syytä olettaa, että palkkaharmonisaation kustannuksista aiheutuisi tapahtumia kuntien kirjanpitoihin pakollisten varausten muodossa. Vuoden 2023 alusta lukien toimeenpanolain perusteella kaikki kuntayhtymän varat sisältäen osakeyhtiöt, velat ja sitoumukset sekä kunnista siirretty omaisuus (mm. kuntouttavan työtoiminnan kalusto) siirtyivät vastikkeetta hyvinvointialueelle toimeenpanolain perusteella. Asiasta ei ole tehty mitään sopimusta ja toimeenpanolain perusteella on ollut oletettavissa, että ko. erä siirtyy hyvinvointialueen vastuulle, kuten muutkin vastaavat asiat (esim. lomapalkkavelka).

Vaikka alijäämän kattamisesta on selkeä säännös toimeenpanolaissa, ko. säädös ei sisällä säännöstä palkkaharmonisaation osalta. Toimeenpanolain 33 §:n lisäksi ko. laissa säädetään ainoastaan omaisuusjärjestelyjä koskevista kirjauksista kunnan ja hyvinvointialueen kirjanpidossa. Toimeenpanolain 42 §:n 1 momentissa säädetään, että ko. lain 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenosuuksien ja 23 §:ssä tarkoitetun irtaimen omaisuuden siirto hyvinvointialueisiin kirjataan kunnan kirjanpidossa peruspääomaa vastaan, jollei kunta toisin päättä. Hyvinvointialueelle siirtyvä lomapalkkavelka kirjataan peruspääomaan. Toimeenpanolain 42 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi, että kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto voi antaa ohjeita ja lausuntoja tämän pykälän soveltamisesta. Toimeenpanolain 42 §:ssä ei siten säädetä muista kuntaa koskevista velvoitteista kirjanpitoon liittyen, kuin mitä siinä on erityisesti mainittu.

Työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto on antanut lausunnon työtuomioistuimen päätösten ja palkkojen harmonisoinnin perusteella takautuvasti maksettavien palkkojen käsittelystä kunnan ja kuntayhtymän kirjanpidossa (8.11.2022, lausunto 133). Lausunnossa todetaan muun ohella, että *jäsenkunta ratkaisee maksuosuuden tai oikaisun kirjaustavan itsenäisesti riippumatta siitä, millä tavalla kuntayhtymä on esittänyt erän omassa kirjanpidossaan.*

Kuntayhtymä ja kunnat ovat siten voineet ratkaista tilinpäätöstä koskevat merkinnät täysin itsenäisesti. Sinänsä on pidettävä selvänä, että tilinpäätöskirjauksilla ei ole otettu mitään kantaa nyt oikaisuvaatimuksen kohteena olevaan päätökseen.

Kuntayhtymältä siirtyvään omaisuuteen ovat kuuluneet esimerkiksi Siun Työterveys Oy ja Kiinteistöosakeyhtiö Tikkamäen vuokratalot. Todettakoon, että hyvinvointialueen aluehallitus on käsitellyt omaisuuden siirtoa ratkaisussaan 30.11.2022 § 211 ja

kieltänyt omaisuuden myynnin em. kiinteistöosakeyhtiön osalta. Kunnat eivät ole hakenneet ratkaisuun muutosta, sillä toimeenpanolaissa säädetty lähtökohta on tältä osin ollut selvä. Hyvinvointialueen hallitus on itsekin käsitellyt sekä Siun Työterveys Oy:tä, Kiinteistöosakeyhtiö Tikkamäen vuokratiloja sekä **palkkaharmonisaatiota toimeenpanolain 20 §:ssä tarkoitettuina siirtyvinä omaisuserinä tai vastuina**. Näin ollen on todettava, että kuntien rahoittama kuntayhtymän omaisuus on siirtynyt täsmällisesti lain kirjainta noudattaen hyvinvointialueelle 1.1.2023.

Palkkaharmonisaatiokustannus on sittemmin aktualisoitunut maksettavaksi. Varaukselle kuntien tilinpäätöksessä ei kuitenkaan ole ollut perusteita, koska mitään eräännyntä saatavaa ei ollut tuolloin ollut syntynyt. Palkkaharmonisaatiosta ei ollut sovittu eikä työtuomioistuimessa tai missään muussakaan tuomioistuimessa ole ollut käynnissä prosessia kuntayhtymää vastaan. Kuntayhtymän vastuut on muutoinkin siirretty suoraan toimeenpanolain nojalla hyvinvointialueen vastuulle, mistä hyvinvointialueella on ollut tieto jo pitkään ennen vuoden 2022 päättymistä. Hyvinvointialueella on siten ollut tiedossaan myös ne taloudelliset vastuut ja mahdolliset tulevat velat, jotka voivat siirtyä toimeenpanolain 20 §:n perusteella sille. Lain esitöissä siirtyvien taloudellisten riskien on todettu viittaavan esimerkiksi oikeudenkäynteihin ja näihin liittyviin korvausvaateisiin. Toteutumaton palkkaharmonisaatio, josta ei ole ollut sopimusta, on epäilyksittä rinnastettavissa hallituksen esityksessä tarkoitettuihin tilanteisiin.¹³ Mikäli asiassa päädyttäisiin siihen, ettei palkkaharmonisaatio siirtyisi oikeudelliselta luonteeltaan velkana, kuten varallisuus, kyse olisi käytännössä toimeenpanolain 20 §:n vastaisesta tilanteesta. Tällöin kunnan vastuuta ei ole voitu pitää mahdollisena, saati todennäköisenä. Joka tapauksessa kunnilla on ollut perusteltu aihe luottaa siihen, etteivät nämä vastuut enää rasita kuntia. Kuntien perusteltua odotusta on hallintolain 6 §:stä ilmenevän periaatteen mukaisesti suojattava. Hallintolaista ilmenevät hallinnon oikeusperiaatteet ovat velvoittavaa oikeutta, joiden laiminlyönti voi riittää jopa rikosvastuun perusteeksi (KKO 2023:17), josta ei toki tässä tapauksessa ole kysymys. Hallintoasiassa valtiovarainministeriö on velvollinen noudattamaan hallintolain oikeusperiaatteita sitovina ja päätösvaltaa rajaavina normeina.

Myös kuntien on tullut punnita asiassa kirjanpitolain 3 luvun 1 §:n 4 momentissa säädettyä varovaisuuden periaatetta ja toisaalta velvollisuutta antaa tilinpäätöksessä oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Riitautuneesta palk-

¹³ HE 241/2020 vp, s. 895.

kaharmonisaatiosta ei ole ollut mitään sopimusta tai lakiin tai tuomioistuimen päätöseen perustuvaa velvoitetta, jonka pohjalta olisi esitettävissä, että kuntayhtymän taseeseen olisi muodostunut erääntynyt saatava palkkaharmonisaatiosta henkilöstölle. Kunnalle kuuluvana vastuuna toteutuminen on ollut korkeintaan mahdollista, jolloin edellä kuvatusti palkkaharmonisaatio on tullut kirjata vastuuksi liitetietoihin.

Sinänsä asiassa on todettava, että kunnat ovat käsitelleet palkkaharmonisaatiota tilinpäätöksissään eri tavoin; osa on kirjannut sen edellä todetuin perustein liitetietoihin, osa vuoden 2022 kuluksi ja osa vuoden 2021 oman pääoman oikaisuksi. Kunnat toteavat, että erilaiset kirjaustavat ja tulkinnat osoittavat osaltaan epäselväksi jäänyttä oikeustilaa.

Kuntien ei ole tullut kirjata tilinpäätöksissään vuodelta 2022 kuntayhtymän vuoden 2021 ja vuoden 2022 alijäämää toteutumattoman palkkaharmonisaation osalta kulukseen.

Onko valtiovarainministeriön päätöksessä ilmoittamalle oikaisemiselle peruste?

Kuten valtiovarainministeriön viittaamassa perustelumuistiossakin on todettu, kunnilta siirtyvät kustannukset vaikuttavat sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2023 lähtien. Tällöin on erittäin tärkeää, että kustannustiedot kuvaavat **todellista tilannetta** vuosina 2021 ja 2022, joiden perusteella määritellään kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vuositasolla.¹⁴

Perustelumuistion mukaan siirtyvien kustannusten on lainsäädännössä tarkoitettu sisältävän yhden vuoden kustannuksia vastaavan määrän kunnilta tehtävien mukana siirtyviä kustannuksia, mukaan lukien henkilöstön palkkauskustannukset. Tästä johtuu, että myös henkilöstön palkkakustannukset tulee ottaa huomioon palkkaharmonisoinnin perusteella määräytyvän todellisen vuositason kustannusten mukaan, mutta ei kuitenkaan sisältäen takautuvia, aiemmille vuosille kohdistuvia kustannuksia. Sääntelyllä on pyritty estämään kuntakohtaisten kustannusten merkittäviä vääristymiä, jotka johtuvat tilinpäätösten kirjauskäytäntöjen eroista kuntien välillä tai siitä, että kunnat ovat

¹⁴ Perustelumuistio, s. 2.

jättäneet kirjaamatta kuluiksi tai tuotoiksi sellaisia eriä, jotka vaikuttavat siirtolaskelmiin.¹⁵

Edelleen perustelumuistiossa on todettu, että kuntayhtymän tilinpäätöksen hyväksymisestä vastaavan hyvinvointialueen on täytynyt toimittaa riittävä selvitys kyseessä olevista kustannuksista, niiden kirjaamisen oikeudellisista perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon erityisesti takautuvien erien kuten palkkaharmonisaatiokustannusten maksaminen perustuu.¹⁶

Edellä todetuista tavoista kunnat katsovat, että toteutumattoman palkkaharmonisaation osalta ei ole ollut perusteita kirjata niitä kuntayhtymän tilinpäätöksessä muualle kuin liitetietoihin. Perustelumuistiossa mainittua tuomioistuimen päätöstä tai sitovaa sopimusta ei ole ollut olemassa silloin, kun kuntayhtymän viimeinen tilinpäätös on laadittu.

Perustelumuistiossa on kuitenkin lisäksi todettu, että mikäli lopullista tuomioistuimen päätöstä tai sopimusta ei ole määräaikaan mennessä vielä saatavissa, riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista.¹⁷ Näin on myös tässä tapauksessa tehty. Asiassa ei kuitenkaan ole otettu huomioon ensinnäkään sitä seikkaa, että on mahdollista, että kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu varaus on virheellinen. Toiseksi huomioon ottamatta on jäänyt, että kunnilla ei ole ollut lainkaan vaikutusmahdollisuutta siihen, onko kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu 24,1 miljoonaa euroa todellinen kulu vai ei. Kuntayhtymän tilinpäätökseen on voitu lähes mielivaltaisesti kirjata pakolliseksi varaukseksi esimerkiksi 30, 60 tai 100 miljoonaa euroa, joka edellä mainitun asetuksen nojalla tulisi suoraan ottaa oikaisun perusteeksi. Todettakoon, että tilinpäätösvaiheessa kuntayhtymä oli ilmoittanut kulun määrän yksipuolisesti kunnille sähköpostitse, perustelematta ilmoittamaansa lukua millään tavalla. Kunnat katsovat, että kuntayhtymän yksipuolinen tilinpäätösvaraus, jolle ei ole ollut kirjanpidollista perustetta, ei voi olla asetuksen perustelumuistiossa tarkoitettu oikeudellinen peruste.

Kuntien käsityksen mukaan kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjatun varauksen taustalla on tosiasiallisesti kuntayhtymän omistajaohjauksen antama mandaatti 24,1 mil-

¹⁵ Perustelumuistio, s. 7–8.

¹⁶ Perustelumuistio, s. 5.

¹⁷ Perustelumuistio, s. 13–14.

joonasta eurosta, joka on koskenut kuntayhtymän aikaisten harmonisointineuvottelujen tilannetta, eikä sitä ole tarkoitettu käytettäväksi pakolliseen varaukseen. Omistajaohjauskokouksen päätökset eivät liioin ole muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Kuntayhtymän toimivaltakysymyksistä säädetään kuntalaissa. Omistajaohjauskokouksella ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa, eikä se voi sitoa yhtymävaltuustoa tai kuntien päätöksentekoa. Todettakoon, että myös kuntayhtymän päätöksen, kuten tilinpäätöstä koskevan ratkaisun, tulee perustua lakiin tai kirjanpitovelvollisen sitoumukseen sivullista kohtaan.

Valtiovarainministeriö on ottanut luvut ilman lähempää tarkastelua suoraan kuntayhtymältä siitä huolimatta, että kirjanpitolain mukaisen pakollisen varauksen edellytykset eivät ole täyttyneet. Kunnat katsovat, että valtiovarainministeriön olisi tullut hallintolain selvittämiselvöllisyyden nojalla tullut varmistaa mihin 24,1 miljoonan euron pakollinen varaus on perustunut, onko se ollut kirjanpidollisesti kirjausvalmis sekä muut asiaan liittyvät seikat. Kuntayhtymän tilinpäätöksen laatineella hyvinvointialueella on ollut selkeä intressi kirjata pakolliseksi varaukseksi mahdollisimman suuri kustannus, vaikka sen taustalla ollut harmonisaatioasia on ollut täysin kesken.

Erityisesti kunnat huomauttavat, että valtiovarainministeriön tavoitteena on saada laskettua vuosilta 2021 ja 2022 yhden vuoden todelliset ja kuntakohtaiset toteutuneet kustannukset, joiden perusteella valtionosuuden muutokset kohdistetaan kuntiin. Nyt päätösten perusteena oleva laskelma tätä vastoin perustuu tosiasiasa vain ja ainoastaan kirjanpidollisten maksuosuuksien toteutumaan sekä ei-faktapohjaisiin lukuihin palkkaharmonisaatiosta.

Kyseessä olevan kuntayhtymän perussopimuksen mukaan kuntayhtymän maksuosuudet sote-palveluiden järjestämiseen ovat määräytyneet palvelujen käytön perusteella. Maksuosuuksien laskennassa on huomioitu talousarviovuotta edeltävän vuoden kuntakohtainen ennuste ja kahden edellisvuoden tilinpäätöksen mukaiset tiedot. Nyt valtiovarainministeriö on valtionosuuslaskennassaan ottanut huomioon kuntayhtymän alijäämän ns. kuntien pääluvun mukaan sen sijasta, että se olisi huomionnut kuntayhtymän perussopimuksessa sovitun kustannusjaon kuntien välillä.

Asiaan liittyvä relevantti säännös on kuntalain (410/2015) 117 §, jonka mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

Todettakoon, että toimeenpanolain 33 § sisältää nimenomaisen velvollisuuden noudattaa alijäämän kattamisessa kuntalakia. Tässä tapauksessa kuntien toteumanmukainen laskutus eroaa laskutuksesta, joka perustuu perussopimukseen. Entisen kuntayhtymän perussopimuksen mukaista laskutusta ei tasattu kuntayhtymän päätyttyä, vaan osa kunnista maksoi palvelusta enemmän kuin mitä todelliset kustannukset olivat, ja osa puolestaan vähemmän. Näin ollen kunnat katsovat, että erityisesti tässä kohtaa valtiovarainministeriö on tehnyt virheellisen tulkinnan, joka vääristää merkittävästi kuntien välisiä valtionosuuksia. **Virheellisen menettelyn johdosta oikaisuvaatimuksen tehneiden kuntien maksuosuuksien laskenta ei perustu kuntakohtaisiin todellisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin.**

Lisäksi kunnat huomauttavat, että valtiovarainministeriön laskennassa on huomioitu viivästyskorot, joiden osuus väitetystä kustannuksesta on noin kolme miljoonaa euroa. Todellinen sosiaali- ja terveystalvelujen kustannus palkkaharmonisaation osalta voi olla joka tapauksessa korkeintaan palkat sivukuluineen. Viivästyskorko on puolestaan kertaluontoinen rahoituskustannus, jota ei olisi koitunut minkään tahon maksettavaksi, mikäli harmonisaatio olisi saatu vietyä loppuun ajallaan. Viivästyskorkojen sisällyttäminen laskentaan on virheellistä ja perusteetonta, ja myös se pienentää kuntien valtionosuuksia valtiovarainministeriön käyttämän laskentakaavan myötä pysyvästi. Viivästyskorkoa lasketaan *erääntyneelle* saatavalle. Koska kuntien (väitetty) velka kuntayhtymälle ei ole erääntynyt ainakaan vielä 1.1.2023, kunnat eivät vastaa siitä. Palkkaharmonisaatio on realisoitunut sopimusten muodossa vasta 1.1.2023 jälkeen.

Kunnat katsovat, että koska hyvinvointialueella ei ole ollut perustetta kirjata kuntayhtymän tilinpäätökseen toteutumattomia palkkaharmonisaatiokustannuksia saataviksi jäsenkunnilta, ei kuntayhtymän tilinpäätöstietoa tule käyttää perusteena oikaisulle siten kuin valtiovarainministeriö on tehnyt. Siltä osin kuin hyvinvointialueelle siirrettyä vastuuta ei ole kirjattu kuntien tilinpäätökseen pakolliseksi varaukseksi, antaa tilinpäätöstieto nimenomaan oikean tiedon ja kuvan. **Oikaisulle ei siten ole perustetta. Jos oikaisu puolestaan tehdään, johtaa se merkittävään vääristymiseen valtionosuuksia laskettaessa.**

Sopimusosapuolet eivät voi sitovasti sopia sopimuksen ulkopuolisen tahon maksuvelvollisuudesta

Koska palkkaharmonisaatioissa on kyse hyvinvointialueen ja työntekijäjärjestöjen välisestä sopimisesta, tulee asiassa arvioida edellä esitetyn lisäksi myös asian sopimusoikeudellinen ulottuvuus.

Palkkojen harmonisaatiota koskeva neuvottelu on siirtynyt työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen väliseksi neuvotteluksi ennen hyvinvointialueuudistuksen voimaan tulemistä. Hyvinvointialueen osavuosisikatsauksen 3/2023 mukaan palkkaharmonisointia koskevat keskustason neuvottelut ovat sittemmin päättyneet erimielisinä 14.6.2023. Erimielisiksi neuvottelun osapuolet ovat katsauksen perusteella jääneet harmonisaation kestosta ja muutamista kärkipalkoista. Palkkaharmonisaation käytännön toteutuksen valmistelu on kuitenkin käynnistetty elokuussa 2023 ja hyvinvointialueen tarkoituksena on saada maksatus toteutettua kevään 2024 aikana, pääosin tammi- ja helmikuun aikana.¹⁸

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti työnantajaa on edustanut 1.1.2023 lukien Pohjois-Karjalan hyvinvointialue kuntayhtymän sijaan. Neuvottelut ovat tähänneet sopimusratkaisuun palkkaharmonisoinnista, joka oikeudelliselta luonteeltaan olisi sopimus. Hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon jälkeen kunnilla ei ole enää ollut minkäänlaista vaikutusmahdollisuutta neuvotteluihin ja niiden lopputulokseen. Kuntayhtymässä kunnat puolestaan ovat luonnollisesti jäsenkuntina olleet mukana päätöksenteossa, jolloin niillä on ennen 1.1.2023 ollut täysi mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä niiden maksettavaksi sovitaan.

Sopimukselle on oikeudellisena ilmiönä ominaista kahden osapuolen suhteen korostaminen. Lähtökohtaisesti sopimus sitoo ja velvoittaa vain sen osapuolia.¹⁹ Lähtökohdan taustalla ovat tahdonvapauden kunnioittaminen, yksityisautonomia ja sopimusvapaus sekä siihen liittyvä sopimusten sitovuus yksityisoikeuden peruseriaatteina. **Edellä mainittu lähtökohta merkitsee toisin sanoen sitä, ettei kolmannen oikeudesta voi sopia.** Tästä lähtökohdasta on pidetty kiinni ennen kaikkea siltä osin, että sopimuksella ei katsota voitavan velvoittaa kolmatta. Sen sijaan sopimus kolmannen hyväksi on jo vanhastaan tunnettu.²⁰ Hallintoasiassakin on otettava huomioon yksityisoikeudelliset normit siltä osin kuin niillä on vaikutusta hallintoasian ratkaisuun. Yksityisoikeus on

¹⁸ Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluehallitus, Osavuosisikatsaus 3/2023, 2.11.2023, s. 13.

¹⁹ Hemmo, Mika: Sopimusoikeus II (1997), s. 377–378.

²⁰ Tammi-Salminen, Eva: Sopimus ja kolmas – velvoite- ja esineoikeutta yhdistävä vai erottava teema? (2007), s. 373.

hallinto-oikeuksissakin sovellettavaa oikeutta, esimerkiksi veroasioissa ja hallintoriidoissa. Sopimusten sitovuus ja sen ulottuvuus sopimuskumppaneita laajemmin on tyyppillisesti oikeusnormi, joka tulee arvioitavaksi hallintoprosessissa.

Sopimus voi velvoittaa tai sitoa muuta kuin sopimuskumppania vain erityistapauksissa lain säännöksen nojalla. Tällainen erityistapaus on esimerkiksi työehtosopimus, joka työehtosopimus- ja työsopimuslain säännösten nojalla sitoo muitakin kuin sopimuksen osapuolia. Lainsäädännössä on lisäksi erikseen säädetty siitä, että sopimuksen osapuoli voi esittää vaatimuksia sopimusketjun aiempia osapuolia kohtaan. Käsiteltävään asiaan liittymättömänä esimerkkinä voidaan todeta esimerkiksi kuluttajalla olevan kuluttajakaupassa ja siihen rinnastuvissa kuluttajasopimuksissa suhteellisen laaja mahdollisuus kohdistaa vaatimuksia aiempaan myyntiportaaseen. Sama koskee tietyn edellytyksin asuntokauppaa. Olennaista tältä osin on se, että ellei tällaista oikeutta ole erikseen laissa säädetty, osapuolen tulee normaaliin tapaan kääntyä oman sopimuskumppaninsa puoleen.²¹

Laissa ei ole säädetty, että kunnat vastaavat takautuvasti sellaisista palkkaharmonisointikustannuksista, joiden osalta ei ole ollut sopimusta, päätöstä tai muuta oikeudellista perustetta vielä 1.1.2023. Asetustasoisen sääntelyn osalta kunnat viittaavat asiasta edellä todettuun. Hyvinvointialueen ja työntekijäjärjestöjen välinen sopimus tällaisista eristä, jotka tosiasiallisesti tulisi kuntien maksettavaksi, olisi sopimusoikeudellisesti tulkittuna sopimus kolmannen vahingoksi. Edellä viitattuihin sopimusoikeudellisiin lähtökohtiin ja periaatteisiin viitaten on todettavissa, että hyvinvointialue ja työntekijäjärjestöt eivät voi sitovasti velvoittaa kolmansien asemassa olevia kuntia maksamaan sopimusosapuolen keskenään päättämiä korvauksia. **Hyvinvointialueen ja sen työntekijöiden välisten sopimusten sitovuuden ulottaminen sopimukseen mitenkään osallistumattomiin kuntiin olisi tulkittavissa myös perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon vastaiseksi. Tässä tapauksessa sopimus kolmannen eli kuntien vahingoksi on suoraan vaikuttanut valtiovarainministeriön valituksenalaiseen päätökseen, kuntien maksuosuuden perusteena.**

Hyvinvointialue ei siten ole joka tapauksessa voinut 1.1.2023 jälkeen sopia kuntien maksuvelvollisuudesta, koska kunnat eivät ole olleet asiassa sopimusosapuolena.

²¹ Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa: Sopimusoikeuden perusteet (2018), s. 37–38.

Yhteenveto

Yhteenvetonaan edellä esitetyin perustein kunnat toteavat, että kuntayhtymän tilinpäätöstietoja toteutumattoman palkkaharmonisaatiokustannuksen osalta vuoden 2022 tilinpäätöksessä ei tule ottaa huomioon kuntien valtionosuuksia laskettaessa. Edellä esitetyin perustein palkkaharmonisointia koskeva velka ei ole eräännytynyt vielä hyvinvointialuesiirtymän tullessa voimaan, jolloin velasta vastaa kuntayhtymän jäsenkuntien sijaan hyvinvointialue. Hyvinvointialueen ja työntekijäjärjestöjen välisellä sopimuksella ei liioin voida sitovasti sopia kuntia velvoittavasti. Lisäksi muutoksenhaunalaisessa päätöksessä tehty tulkinta on virheellinen ja arvioitavissa lainvastaiseksi. Joka tapauksessa todellinen kustannus on oikaisun perusteena olevaa arviota pienempi, eikä **viivästyskorkojen osuutta voida ottaa huomioon valtionosuuslaskentaa tehtäessä, kuten valtionvarainministeriö on 26.6.2024 päätöksessään itsekin todennut, mutta jättänyt silti oikaisematta annettua päätöstä.**

Takautuvan palkkaharmonisaation kustannusvaikutukset tulee eliminoida kokonaan pois siirtolaskelmista, jotta ne eivät vääristä laskelmia ja vaikuta kuntien yhdenvertaiseen kohteluun. Vuoden 2022 päättyessä toteutumaton palkkaharmonisaatiokustannus ei voi kuulua kuntien vastattavaksi.

Valtiovarainministeriön päätöstä on muutettava siltä osin kuin ministeriö on päättänyt oikaista kuntien tilinpäätöstietoja virheellisesti. Vähintäänkin laskelmat ja päätös on oikaistava vastaamaan palkkaharmonisaatiosta syntyneitä todellisia kustannuksia, joista on vähennetty viivästyskorkojen osuus.

Paikka ja aika

Joensuussa, 26. päivänä heinäkuuta 2024

Ilomantsin kunta

Juuan kunta

Lieksan kaupunki

Nurmeksen kaupunki

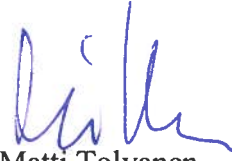
Polvijärven kunta

Tohmajärven kunta

Laati



Tatu Hirvonen
asianajaja, Joensuu



Matti Tolvanen
emeritusprofessori, neuvotteleva lakimies,
Joensuu

Liitteet

- Valituksenalainen päätös 21.12.2023 ja 26.6.2024