



02.12.2025

Dnro 1777/03.04.04.04.09/2024

Asia	Alijäämän kattamista koskeva hallintoriita
Hakija	Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
Vastaajat	Ilomantsin kunta Juuan kunta Lieksan kaupunki Polvijärven kunta Tohmajärven kunta

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeuden on vahvistettava, että 31.12.2022 lakanneen entisen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän jäsenkunnat ovat velvollisia kattamaan kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän siltä osin, kuin se on muodostunut Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän henkilöstölle maksettavaksi tulleesta ja kuntayhtymän toimintaan kohdistuneesta palkkojen harmonisointia koskevasta velvoitteesta kuntayhtymän perussopimuksessa sovitun vastuujalon mukaisesti.

Vastaajakunnat on velvoitettava maksamaan korkolain 5 §:n 1 momentissa säädettyine viivästyskorkoineen Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelle seuraavasti:

Ilomantsin kunta 943 428 euroa viivästyskorkoineen 277 082 eurolle 28.2.2024 lukien, 277 082 eurolle 27.3.2024 lukien ja 389 264 eurolle 29.4.2024 lukien,

Juuan kunta 892 673 euroa viivästyskorkoineen 262 142 eurolle 28.2.2024 lukien, 262 142 eurolle 27.3.2024 lukien ja 368 389 eurolle 29.4.2024 lukien,

Lieksan kaupunki 1 938 044 euroa viivästyskorkoineen 569 185 eurolle 28.2.2024 lukien, 569 185 eurolle 27.3.2024 lukien ja 799 674 eurolle 29.4.2024 lukien,

Polvijärven kunta 708 203 euroa viivästyskorkoineen 208 020 eurolle 28.2.2024 lukien, 208 020 eurolle 27.3.2024 lukien ja 292 163 eurolle 29.4.2024 lukien,

Tohmajärven kunta 655 460 euroa viivästyskorkoineen 192 473 eurolle 27.3.2024 lukien, 270 514 eurolle 29.4.2024 lukien ja 192 473 eurolle 27.5.2024 lukien.

Entisen kuntayhtymän jäsenkunnat ovat vastuussa kuntayhtymän aikaan kohdistuvasta palkkaharmonisaation kustannuksista voimaanpanolain 33 §:n, kuntalain 117 §:n ja kuntayhtymän perussopimuksen määräyksen 24 b § mukaisesti.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä on perustettu 1.1.2017 lukien ja sille on siirretty järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon palveluista. Kuntayhtymässä on aloitettu pitkäkestoinen työ henkilöstön palvelussuhteiden ehtojen yhtenäistämiseksi, joista keskeisin tehtävä on ollut harmonisoida palkat niin, että samasta työstä maksetaan kaikille samansuuruista tehtäväkohtaista palkkaa. Palkkaharmonisointia on toteutettu vuosien 2018–2021 aikana taloussuunnitelman ja vuosittaisen talousarvion mukaisesti. Palkkaharmonisoinnin etenemistä on käsitelty ammattijärjestöjen kanssa paikallis- ja keskusneuvotteluissa, joissa keskeisin erimielisyys on liittynyt harmonisoinnin toteutuksen riittävään aikatauluun sekä tasoon, johon palkat tulisi harmonisoida. Keskusneuvottelut ovat päättyneet erimielisinä 14.6.2023.

Palkkaharmonisointisuunnitelman toteutusta on jatkettu sen mukaisesti, mitä kuntayhtymän jäsenkuntien välisessä omistajaohjauskokouksessa on päätetty neuvotteluraamiksi keskusneuvotteluihin. Neuvotteluraamista on muodostunut kuntayhtymän lainvoimaisesti hyväksyttyyn tilinpäätökseen 2022 kirjattu 24,1 miljoonan euron pakollinen varaus. Pakollinen varaus on tehty kuntayhtymän toiminnan lakatessa 31.12.2022 kesken olleen palkkojen harmonisaatiovelvoitteen johdosta.

Kuntayhtymän aikaan kohdistuvat takautuvat palkkasaatavat on maksettu henkilöstölle 25.1.2024 ja 2.2.2024. Maksettujen takautuvien palkkakustannusten lopullinen määrä on jäänyt hieman varausta pienemmäksi ollen 23,9 miljoonaa euroa. Tämä summa on laskutettu kuntayhtymän jäsenkunnilta perussopimuksessa sovitun kustannusvastuun perusteella. Jäsenkunnista muut kuin vastaajakunnat ovat maksaneet niitä koskevat laskut. Kuntien vastattavana oleva osuus alijäämästä on laskutettu kunnilta kolmessa erässä. Kyse on lakanneen kuntayhtymän toimintaan liittyneistä palkkakustannuksista, joista kunnat vastaavat alijäämän kattamisen kautta siltä osin kuin ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

Yleisten tilinpäätösperiaatteiden mukainen varovaisuus edellyttää, että tilinpäätöksessä otetaan huomioon kaikki päättyneeseen tai aikaisempiin tilikausiin liittyvät, ennakoitavissa olevat vastuut ja mahdolliset menetykset, vaikka ne tulisivat tietoon vasta tilikauden päättymisen jälkeen. Palkkaharmonisaation kustannukset on tullut huomioida pakollisena

varauksena tilinpäätöksessä ja varaus on tullut ottaa huomioon kuntayhtymän alijäämän määrää laskettaessa. Vaikka velvoite on siirtynyt hyvinvointialueelle, kuntayhtymän jäsenkunnat vastaavat velvoitteen kirjaamisesta syntyneen alijäämän kattamisesta, huomioiden kuitenkin varauksen johdosta maksetut tosiasialliset kustannukset, jotka toteutuivat noin 200 000 euroa varausta pienempänä loppusummana.

Käsittely hallinto-oikeudessa

Vastaajakunnat ovat antaneet yhteisen vastineen. Hallintoriitahakemus on ensisijaisesti jätettävä tutkimatta ja toissijaisesti hylättävä. Hyvinvointialue on velvoitettava korvaamaan kunnille asiasta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen siitä lähtien, kun kuukausi on kulunut päivästä, jona päätös on ollut oikeudenkäynnin osapuolten saatavilla.

Hallintoriitahakemus on jätettävä tutkimatta, koska hyvinvointialue olisi voinut ja sen olisi tullut ratkaista asia muutoksenhakukelpoisella hallintopäätöksellä. Riitaa ei ole säädetty ratkaistavaksi hallintoriitana eikä riita koske hallintosopimusta.

Lakanneen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän velat, mukaan lukien palkkaharmonisaatiokustannukset, ovat siirtyneet hyvinvointialueen vastuulle 1.1.2023 lukien. Liikkeen luovutuksen jälkeen luovutuksensaaja vastaa yksin saatavasta, vaikka sen syntyperuste olisi ajalta ennen luovutusta. Voimaannpanolaissa ei ole erillisestä säännöstä palkkaharmonisaatiovelan siirtymisestä. Palkkaharmonisaatiokustannukset eivät ole syntyneet, erääntyneet eikä niistä ole ollut sopimusta 31.12.2022, jolloin kuntayhtymä ei ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen sovitusta kustannuksista. Mikäli asiassa päädyttäisiin siihen, ettei palkkaharmonisaatio siirtyisi luonteeltaan velkana, kyse olisi voimaannpanolain 20 §:n vastaisesta tilanteesta.

Alijäämän kattamisvelvollisuus voi kohdistua vain sellaiseen alijäämään, joka on ollut perusteltua kirjata kuntayhtymän viimeisessä tilinpäätöksessä alijäämäksi. Kuntayhtymän viimeistä tilinpäätöstä tehtäessä palkkaharmonisaation toteutumisajankohta tai täsmällinen määrä ei ole ollut tiedossa. Kesken olleissa palkkaharmonisaationeuvotteluissa on tähdätty sopimusratkaisuun. Mahdollinen lopputulos olisi ollut myös se, ettei palkkojen takautuvaa harmonisaatiota olisi lainkaan päädytty tekemään. Riitautuneesta palkkaharmonisaatiosta ei ole ollut mitään sopimusta tai velvoitetta. Kuntayhtymällä ei vuoden 2022 tilinpäätöstä laadittaessa ole ollut perusteita pitää palkkaharmonisaatiokustannusten toteutumista kuntayhtymän osalta varmana tai todennäköisenä. Asiassa ei ole ollut perusteita kirjata toteutumaton palkkaharmonisaatiokustannusta pakolliseksi varaukseksi kuntayhtymän tilinpäätökseen 2022.

Kyseessä on ollut kuntayhtymän yksipuolinen tilinpäätösvaraus, jonka kirjaamiseen tai määrään kunnilla ei ole ollut lainkaan vaikutusmahdollisuutta.

Omistajaohjauskokouksessa annettua neuvotteluvarausta ei ole ollut tarkoitettu käytettäväksi pakolliseen varaukseen.

Hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon jälkeen kunnilla ei ole enää ollut minkäänlaista vaikutusmahdollisuutta neuvotteluihin ja niiden lopputulokseen, toisin kuin aiemmin kuntayhtymässä. Hyvinvointialueen ja työntekijäjärjestöjen välinen sopimus eristä, jotka tosiasiallisesti tulisivat kuntien maksettavaksi, olisi sopimus kolmannen vahingoksi, jota ei sitovasti voi tehdä.

Hyvinvointialueen lähettämät laskut eivät ole perustuneet mihinkään päätökseen eivätkä ne siten ole olleet erääntyviä saatavia. Viivästyskorot eivät ole voineet alkaa kertyä laskujen päiväyksistä.

Hyvinvointialue on antanut vastaselityksen. Lakanneella kuntayhtymällä tai hyvinvointialueella ei ole ollut toimivaltaa ratkaista sitovalla hallintopäätöksellä kunnan maksuvelvollisuutta. Kuntien ja kuntayhtymien välisiä kustannustenjakoverimuksia on oikeuskäytännössä tutkittu hallintoriitoina. Hyvinvointialueella on asiassa oikeussuojan tarve.

Palkkaharmonisaatio on perustunut liikkeenluovutuksissa noudatettuun periaatteeseen siitä, että samasta työstä tulee maksaa yhtä suurta palkkaa. Periaatetta on noudatettu oikeuskäytännössä siten, että sitä voidaan pitää varmana. Keskusneuvotteluissa erimielisyydessä ei ole ollut kyse palkkaharmonisaation perusteesta, vaan siitä, miltä ajalta ja mihin tasoon palkat on harmonisoitava. Kunnat ovat olleet tietoisia siitä, että palkkaharmonisaatioon perustuva alijäämä on kuntien katettava, ja omistajaohjausneuvotteluissa 20.12.2022 päätetty neuvotteluraami 24,1 miljoonaa euroa on ollut summa, millä kunnat olivat tuossa vaiheessa valmiit palkkojen harmonisoinnin rahoittamaan. Takautuvien palkkojen maksamisesta ei ole tehty sopimusta hyvinvointialueen ja ammattijärjestöjen välillä, vaan palkkojen harmonisointiin on käytetty työnantajan yksipuolisella päätöksellä se summa, mikä oli kuntien omistajaohjauksessa määritelty. Pakollisen varauksen myötä muodostunut alijäämä pitää sisällään sekä maksamattomat palkat että niihin kertyneet viivästyskorot, jotka on laskettu kuntien omistajaohjauksessa päätetystä ajankohdasta 15.2.2021 alkaen. Tämä meno on laskutettu vastaajakunnilta kolmessa erässä ja viivästyskorko on maksettava laskujen eräpäivästä lukien.

Vastaajakunnat ovat antaneet lisävastineen, jonka mukaan vastaajakunnilla ei ole ollut ainakaan 31.12.2022 jälkeen vaikutusmahdollisuuksia siihen, mistä lukien työntekijöille maksetuille palkkaharmonisaatiokorvauksille maksetut viivästyskorot lähtevät juoksemaan, eivätkä ne voi olla näistä ylimääräisistä rahoituskustannuksista vastuussa. Viivästyskorkojen kertymisen alkamishetkeä ei voi perustellusti sitoa omistajaohjauskokouksen pöytäkirjamainintaan, eikä omistajaohjauskokouksen pöytäkirjamerkintä ole kuntia sitova. Palkkaharmonisaatiota käsitellään korvaussaatavana, joka erääntyy vasta silloin, kun korvauksen maksamisen peruste on syntynyt, mikä on tapahtunut 1.1.2023 jälkeen. Kyse ei ole kuntayhtymän menosta, johon voimaantulolain 33 § tai 117 § tulisi sovellettavaksi. Mikäli hallinto-oikeus

ratkaisisi hakemuksen hyvinvointialueen eduksi, maksettavaksi velvoitettavien määrien osalta viivästyskorkojen alkupäivä voi olla korkeintaan 30 päivää päätöksen antamisesta lukien.

Hakija on antanut lisävastaselityksen, jonka mukaan perussopimuksen tulkinnassa on otettava huomioon se, miten sopijaosapuolet ovat toimineet sopimusvelvoitteitaan täyttäessään. Kuntayhtymän perussopimukseen on otettu määräykset kuntayhtymää sitovasta omistajaohjauksesta. Kuntayhtymä olisi periaatteessa voinut ratkaista keskusneuvotteluissa olleen palkkariidan, jolloin kuntayhtymän myöntämä summa olisi kirjattu niin sanottuun normaalitoiminnan alijäämään, joka olisi laskutettu kunnilta. Näin ei kuitenkaan ole toimittu, koska kuntayhtymää on sitonut perussopimuksessa määrätty omistajaohjaus, eikä kuntayhtymän jäsenkunnilta ole saatu valtuutusta. Jäsenkunnat ovat omistajaohjauksessaan sitovasti ratkaisseet alijäämän kattamisvelvoitteen myös harmonisaatiovelan osalta. Palkkaharmonisaation pakollinen varaus on kuntien itsensä päättämä summa.

Vastaajakunnat ovat antaneet lisävastineen, jonka mukaan riita ei ole perussopimuksen osapuolten välinen eikä kuntalain 63 § tule sovellettavaksi. Asiassa ei ole kyse perussopimuksen tulkinnasta ja kuntayhtymän lakattua myös perussopimus on lakannut.

Lisävastine on lähetetty hakijalle tiedoksi.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on tutkinut ja hyväksyy hallintoriitahakemuksen.

Ilomantsin kunta velvoitetaan suorittamaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelle yhteensä 943 428 euroa korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen laskettuna 277 082 eurolle 28.2.2024 lukien, 277 082 eurolle 27.3.2024 lukien ja 389 264 eurolle 29.4.2024 lukien.

Juuan kunta velvoitetaan suorittamaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelle yhteensä 892 673 euroa korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen laskettuna 262 142 eurolle 28.2.2024 lukien, 262 142 eurolle 27.3.2024 lukien ja 368 389 eurolle 29.4.2024 lukien.

Lieksan kaupunki velvoitetaan suorittamaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelle yhteensä 1 938 044 euroa korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen laskettuna 569 185 eurolle 28.2.2024 lukien, 569 185 eurolle 27.3.2024 lukien ja 799 674 eurolle 29.4.2024 lukien.

Polvijärven kunta velvoitetaan suorittamaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelle yhteensä 708 203 euroa korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen laskettuna 208 020 eurolle 28.2.2024 lukien, 208 020 eurolle 27.3.2024 lukien ja 292 163 eurolle 29.4.2024 lukien.

Tohmajärven kunta velvoitetaan suorittamaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelle yhteensä 655 460 euroa korkolain 4 §:n 1 momentin

mukaisine viivästyskorkeineen laskettuna 192 473 eurolle 27.3.2024 lukien, 270 514 eurolle 29.4.2024 lukien ja 192 473 eurolle 27.5.2024 lukien.

Vastaajakuntien oikeudenkäyntikuluvaatimus hylätään.

Perustelut

Keskeiset sovellettavat säännökset

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka:

- 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana;
- 2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta;
- 3) koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta; tai
- 4) koskee hallintosopimusta.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (jäljempänä voimaannpanolaki) 4 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2013.

Voimaannpanolain 20 §:n 1 momentin mukaan erikoissairaanhoidon lain 7 §:ssä mainittujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1.1.2023.

Voimaannpanolain 33 §:n mukaan edellä 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja HUS-sairaanhoitopiirin jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymään.

Kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalain 8 luvussa. Kuntalain 63 §:n mukaan yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa.

Kuntalain 117 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

Tutkiminen hallintoriitana

Hallinto-oikeus toteaa, että Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen vaatimuksen perusteena on se, että vastaajakunnat ovat Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän jäsenkuntina velvollisia rahoittamaan kuntayhtymän alijäämää. Mainittu kuntayhtymä on lakannut ja sen tehtävät ovat siirtyneet hyvinvointialueelle 1.1.2023. Kuntalaissa, voimaanpanolaissa tai muuallakaan ei ole erikseen säädetty siitä, että hyvinvointialue tai muu viranomainen olisi toimivaltainen hallintopäätöksellä ratkaisemaan jäsenkuntien rahoitusvastuuta koskevan kysymyksen.

Kuntayhtymän perussopimuksessa sovitaan kuntalain 56 §:stä ilmenevällä tavalla muun muassa kuntayhtymän tehtävistä, mahdollisesta järjestämisvastuun siirrosta ja jäsenkuntien vastuusta kuntayhtymän veloista. Hallintoriitahakemuksen perusteena olevasta jäsenkuntien rahoitusvastuusta on sovittu kuntayhtymän perussopimuksessa. Perussopimus luo velvollisuuksia ja oikeuksia myös kuntayhtymälle, joka ei ole perussopimuksen osapuoli. Kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset ovat siirtyneet 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueelle, joten hyvinvointialue voi lakanneen kuntayhtymän sijaan vedota perussopimuksesta johtuvaan suoritusvastuuseen siitä huolimatta, että hyvinvointialue ei ole perussopimuksen osapuoli ja kuntayhtymä on purkautunut. Asiassa on siten kyse yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvasta, julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa maksuvelvollisuutta koskevasta erimielisyydestä, joka ratkaistaan hallintoriitana.

Pääasia

Asiassa saatu selvitys

Kuntayhtymän perussopimuksen 24 §:n mukaan järjestämis- ja tuottamisvastuun aiheuttamat nettokustannukset rahoitetaan jäsenkuntien suorittamalla korvauksella (= kuntien maksusuudet).

Perussopimuksen 24 b §:n mukaan poiketen siitä, mitä 24 §:ssä on sovittu alijäämän kattamisesta ja mitä 30 §:ssä on sovittu kuntayhtymän purkautumisesta, kuntayhtymän toiminnan lakkautuessa 31.12.2022 hyvinvointialueiden perustamisen myötä kuntayhtymän alijäämä jaetaan tai ylijäämä palautetaan palvelujen käytön mukaisessa suhteessa.

Perussopimuksen 27 §:n mukaan jäsenkunnilta perittävien maksusuuksien ja muiden suoritusten erääntymisajat määritellään siten, että jäsenkunnille jää vähintään neljäntoista päivän suoritusaika. Viivästyneelle suoritukselle jäsenkunta tai kuntayhtymä maksaa korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisen viivästyskoron.

Asiassa esitettyjen riidattomien taustatietojen mukaan 1.1.2017 lukien perustettuun Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymään on siirretty järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon palveluista. Kuntayhtymän palvelukseen on

siirtynyt lähes 8 000 työntekijää ja kuntayhtymässä on aloitettu työlainsäädännön velvoitteista johtuva palvelussuhteiden ehtojen yhtenäistäminen. Keskeinen tehtävä on ollut harmonisoida palkat niin, että samasta työstä maksetaan samansuuruista tehtäväkohtaista palkkaa. Palkkaharmonisointia on toteutettu vuosina 2018–2021. Palkkaharmonisoinnin etenemistä on käsitelty ammattijärjestöjen kanssa paikallis- ja keskusneuvotteluissa, joissa keskeisin erimielisyys on liittynyt harmonisoinnin toteutuksen riittävään aikatauluun sekä tasoon, johon palkat tulisi harmonisoida.

Omistajaohjausneuvottelun pöytäkirjoista ja omistajaohjausta koskevista kunnanhallitusten päätöksistä ilmenee, että palkkaharmonisaatiota koskevaa erimielisyyttä on käsitelty omistajaohjauksessa vuoden 2022 alkaen useaan kertaan. Neuvottelut ovat liittyneet erityisesti sopijajärjestöjen kanssa tehtävän sovintoratkaisun mahdollisuuteen. Palkkaharmonisoinnin kustannuksiksi on arvioitu enimmillään 40 miljoonaa euroa ja harmonisaation on vaadittu ulottuvan takautuvasti enimmillään 1.1.2020 saakka. Omistajaohjauksessa on ollut esillä se, että tilintarkastaja on vaatinut kuntayhtymää tekemään pakollisen varauksen palkkaharmonisoinnista ja palkkaharmonisaatiokustannukset vaikuttavat kuntayhtymän alijäämän määrään, jonka jäsenkunnat ovat velvollisia kattamaan. Omistajaohjausneuvottelun 20.12.2022 pöytäkirjan mukaan kunnat ovat antaneet kuntayhtymälle ohjaukseksi sen, että henkilöstöjärjestöjen sovintoesitys palkkaharmonisaatiosta hylätään ja palkkaharmonisoinnin takautuvuuden pituudessa pitäydytään siinä esityksessä, että takautuvuus on helmikuulle 2021 ja kokonaiskustannus on enintään 24,1 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialueen aluevaltuusto on 22.6.2023 tekemällään lainvoimaisella päätöksellä § 33 hyväksynyt kuntayhtymän tilinpäätöksen 2022. Asiaa on valmisteltu aluehallituksessa. Aluehallituksen päätöksen 30.3.2023 § 58 selostusosion mukaan jäsenkuntien alijäämän kattamisvelvollisuuden myötä vuoden 2022 tilinpäätöksessä oleva katettava määrä on 63,7 miljoonaa euroa. Tämä summa koostuu normaalitoiminnan 39,6 miljoonan euron budjettipoikkeamasta sekä kuntien omistajaohjauslinjauksen mukaisesta palkkaharmonisointivarauksen 24,1 miljoonasta eurosta.

Kuntayhtymän tilinpäätöksen 2022 merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittämiseen vaikuttavia seikkoja koskevassa arvioissa (2.2.9) on palkkaharmonisaation osalta todettu, että keskusneuvottelut ovat edenneet tilanteeseen, jossa on olemassa riski neuvottelujen päättymisestä erimielisinä. Hyvinvointialueella on varauduttu palkkaharmonisointikustannuksia koskevalla kustannuslaskennalla riskiin siitä, että tehtäväkohtaisten palkkojen harmonisointi olisi tullut toteuttaa nopeammalla aikataululla ja korkeampaan palkkatasoon. Mahdollinen takautuva palkkaharmonisointivelka aiheuttaa konkretisoituessaan merkittävän taloudellisen vaikutuksen palkkakustannuksiin. Takautuvaksi harmonisointikustannuksiksi muodostuu noin 1,2 miljoonaa euroa kuukautta kohti riippuen siitä, mille kärkipalkkatasolle harmonisointi lopulta tehdään ja millaiseksi takautuva aika muodostuu.

Tilinpäätöksen olennaisia tapahtumia kuntayhtymän henkilöstössä koskevassa osiossa (2.2.5.) on todettu, että palkkaharmonisoinnista on tehty kuntayhtymän tilinpäätökseen omistajaohjauksen linjauksen mukaisesti 24,1 miljoonan euron varaus, joka on kohdennettu jäsenkunnille muutetun perussopimuksen mukaisesti. Tilinpäätöksen tilikauden tuloksen muodostumista koskevan osion (2.4.1) mukaan omistajakunnat maksoivat joulukuussa 2022 vuoden 2021 kumulatiivisen alijäämän 17,1 miljoonaa euroa. Tilikausi muodostui lopulta 17,5 miljoonaa euroa ylijäämäiseksi. Rahoitusasemaa ja sen muutoksia koskevan kohdan (2.5) mukaan kuntayhtymän taseen vastaavaa -puolella suurimmat muutokset ovat tapahtuneet myyntisaamisissa, jossa näkyy jäsenkuntien alijäämän kattamisesta johtuva tulovajaus, jonka jäsenkunnat maksavat tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen. Edelleen tilinpäätöksen talousarvion toteutumista emokuntayhtymässä yhteensä koskevassa osiossa (3.2.6) on todettu, että emokuntayhtymän tulos on ylijäämäinen, koska pelastuslaitoksella syntynyt alijäämän kattaminen on kirjattu tilintarkastajan ohjeistuksen mukaisesti emokuntayhtymään. Ulkoiset toimintatuotot ylittävät talousarvion johtuen pääasiassa jäsenkuntien alijäämän kattamisesta sekä palkkaharmonisointiin varautumisesta. Palkkaharmonisointiin liittyvän varauksen vaikutus jakautuu toimintakuluihin 22,8 miljoonaa euroa ja 1,3 miljoonaa euroa rahoituseriin viivästyskorkojen vuoksi.

Hyvinvointialueen selvityksen mukaan neuvottelut ovat jatkuneet ja päättyneet tuloksettomina ja palkkaharmonisaatioon liittyvät takautuvat palkkasaatavat on maksettu henkilöstölle edellä mainitun linjauksen mukaisesti 25.1.2024 ja 2.2.2024.

Oikeudellinen arviointi

Nyt kyseessä olevien palkkaharmonisaatiokustannusten perusteena on ollut 1.1.2017 lukien perustetun Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän palvelukseen siirtyneen henkilöstön palkkojen yhtenäistäminen. Hallinto-oikeus selvyyden vuoksi toteaa, että asiassa ei ole kyse siitä, että palkkaharmonisaatiota olisi ollut tarpeen tehdä sen vuoksi, että kuntayhtymän henkilöstö on siirtynyt liikkeenluovutuksena hyvinvointialueelle 1.1.2023 alkaen. Vaaditut kustannukset koskevat henkilöstölle vuosien 2021 ja 2022 ajalta takautuvasti maksettua palkkoja, eli vaatimuksessa ei ole kyse takautuvasti maksettujen palkkojen kustannuksista hyvinvointialueen järjestämisvastuun ajalta eli 1.1.2023 alkaen.

Lainvoimaisesti hyväksytyssä kuntayhtymän vuotta 2022 koskevassa tilinpäätöksessä on todettu jäsenkuntien alijäämän kattamisvelvollisuuteen kuuluvan muun muassa palkkaharmonisoinnista johtuva pakollinen varaus 24,1 miljoonaa euroa.

Kuntalain 64 §:n 1 momentin ja 112 §:n 1 momentin perusteella kuntayhtymän tilinpäätökseen sovelletaan kirjanpitolakia. 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;

- 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.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan jos 1 momentissa tarkoitettun menon tai menetyksen täsmällinen määrä ja toteutumisajankohta tiedetään, merkitään se taseessa luonteensa mukaiseen vieraan pääoman erään tai siirtovelkoihin. Muussa tapauksessa se merkitään pakolliseksi varaukseksi. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettut menot ja menetykset sekä 2 momentissa tarkoitettut pakolliset varaukset merkitään tuloslaskelmaan ja taseeseen niiden todennäköiseen määrään.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntayhtymän henkilöstön palkkaharmonisaation loppuun saattaminen on ollut sellainen työ- ja virkamieslainsäädännöstä ilmenevään tasapuolisen kohtelun vaatimukseen perustuva velvollisuus, minkä toteuttamiseen ja loppuun saattamiseen kuntayhtymä ja sen jäsenkunnat ovat omistajaohjauksessa sitoutuneet. Yhtenäistäminen on ollut vuonna 2022 kesken siitä syystä, että kuntayhtymä ja sopijajärjestöt ovat olleet erimielisiä palkkaharmonisaation toteutuksesta ja asiassa on pyritty sovintoratkaisuun. Kuntayhtymän tilinpäätöstä 2022 laadittaessa palkkaharmonisaation loppuun saattamisen kustannuksien osalta todennäköisenä menona on voitu pitää sitä kustannustasoa, jonka kuntayhtymän jäsenkunnat ovat omistajaohjauksessa todenneet kustannusten enimmäistasoksi tilanteessa, jossa neuvottelut ovat olleet kesken ja järjestöjen vaatimus on ollut suurempi. Kustannukset ovat kohdistuneet päättäneeseen ja aikaisimpiin tilikausiin ja vastaavaa tuloa ei ole ollut odotettavissa. Palkkaharmonisaation kustannukset ovat siten olleet kirjanpitolain 5 luvun 14 §:n 1 momentin tarkoittama tuloslaskelmassa vähennettävä vastaisuudessa aiheutuva meno, jonka täsmällinen määrä ja toteutumisajankohta ei ole ollut tiedossa ja joka on siten tullut merkitä pakolliseksi varaukseksi.

Työsopimuslain 2 luvun 14 §:n 1 momentista ja kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) 56 a §:stä ilmenee, että työntekijällä ja viranhaltijalla on työsuhteesta tai virkasuhteesta johtuvan saatavan suorituksen viivästyessä oikeus saada korkolain mukaista viivästyskorkoa. Palkkaharmonisaation kustannuksia arvioitaessa on tullut ottaa huomioon myös viivästyskorkoseuraamukset ja ne on voitu arvioinnissa laskea omistajaohjauksessa takautuvuuden osalta hyväksytyn ajankohdan helmikuun 2021 palkanmaksupäivästä lukien, mikä olisi korkolain 5 §:n mukainen viivästyskorkovelvollisuuden alkamisajankohta palkkasaatavalle. Korkolain säännökset viivästyskorosta ja sen alkamisajankohdasta ovat korkolain 2 §:stä ilmenevällä tavalla tahdonvaltaisia ja velallinen voi sitoutua tai suostua laista poikkeaviin ehtoihin. Viivästyskorot on voitu ottaa mainitulla tavalla huomioon riippumatta siitä, olisiko palkkaharmonisaatiosta johtuvaa velkaa palkansaajille tullut vastaajakuntien esittämällä tavalla oikeudellisesti luonnehtia eri tavalla siten, että viivästyskorkojen alkamisajankohtaan olisi voitu soveltaa korkolain 6 tai 7 §:ää.

Hallinto-oikeus toteaa, että kuntayhtymän vuotta 2022 koskevassa tilinpäätöksessä mainittu pakollisen varauksen määrä on ollut kuntayhtymän alijäämää, jonka rahoituksesta jäsenkunnat ovat olleet vastuussa ja jonka jäsenkuntien on tullut jakaa perussopimuksen 24 b §:n mukaisin perustein ja suorittaa kuntayhtymälle. Oikeus laskuttaa ja saada maksamatta olevat rahoitusosuudet on siirtynyt hyvinvointialueelle, jolle kuntayhtymän varat, velat ja sitoumukset ovat siirtyneet 1.1.2023 alkaen.

Vastaajakuntien toimittamissa asiantuntijalausunnoissa kuntayhtymän jäsenkuntien vastuusta esitetyt oikeudelliset näkemykset eivät anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Hyvinvointialueen kunnilta mainitulla perusteella laskuttamat maksuosuudet ovat vastanneet palkkaharmonisatiosta todellisuudessa aiheutunutta ja pakollista varausta pienempää määrää. Vastaajakunnat ovat jättäneet laskutetut määrät suorittamatta. Määrän jakautuminen jäsenkuntien kesken on riidatonta. Vastaajakunnat on siten velvoitettava suorittamaan hyvinvointialueelle hallintoriitahakemuksessa vaaditut määrät.

Jäsenkuntien rahoitusvastuussa on kyse julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvasta velasta, johon korkolakia ei korkolain 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sovelleta. Jäsenkunnat ovat kuitenkin kuntayhtymän perussopimuksessa sitoutuneet maksamaan viivästyneille jäsenkunnilta perittäville maksuosuuksille ja suorituksille korkolain 4 §:n 1 momentin mukaista viivästyskorkoa. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan hyvinvointialue on toimittanut kunnille hallintoriitahakemusta vastaavat laskut, joissa maksuosuudet on jaettu useaan erään, joiden eräpäiviä ovat olleet 28.2., 27.3. ja 29.4. Jäsenkunnat on velvoitettava suorittamaan erille viivästyskorkoa hakemuksessa vaadituista päivämääristä lukien.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että vastaajakunnat joutuvat itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Muut sovelletut oikeusohjeet

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 95 §

Laki sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta 41 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jukka Hartikainen, Marika Turunen ja Karoliina Hyvärinen.

Esittelevä jäsen

Karoliina Hyvärinen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös	Pohjois-Karjalan hyvinvointialue / VT Sakari Kela, sähköpostitse antopäivänä
Oikeudenkäyntimaksu	maksutta
Jäljennös	Ilomantsin kunta, Juuan kunta, Lieksan kaupunki, Polvijärven kunta ja Tohmajärven kunta / AA Tatu Hirvonen, sähköpostitse antopäivänä Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen saapumispäivänä. Päätös on lähetetty päätöksen antopäivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta.

Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa vastaanottotodistus, saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. Päätös on lähetetty päätöksen antopäivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta. Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite:	Korkein hallinto-oikeus, PL 180, 00131 Helsinki
Sähköposti:	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Käyntiosoite:	Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki
Puhelin:	029 56 40200
Faksi:	029 56 40382
Aukioloaika:	arkipäivisin klo 8.00–16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:
https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 610 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa, lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita, yksityishenkilön vireille panemissa ulkomaalaislain (301/2004) mukaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa eikä asioissa, joiden käsittely on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa maksu kuitenkin peritään riippumatta lopputuloksesta. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain (257/2002) nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015).