

Kaupunginhallitus

Päätöspäivämäärä 29.04.2024 § 183

Lahden kaupunki, Kaupunginhallitus, 29.04.2024

§ 183

Lahden kaupungin lausunto valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän jäsenkuntien oikaisuvaatimukset vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuuspäätöksistä

53/02.02.00.04/2024

Asian valmistelija / lisätietojen antaja

Talousjohtaja Tiina Mörsky, p. 050 383 6502

Controller Maija Laine, p. 044 716 1433

Controller Katja Markkola, p. 050 383 6456

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Samalla kaupunginhallitus päätti tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Kyynäräinen Niko

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa lausuntonaan valtiovarainministeriölle perusteluosassa esitetyn lausunnon.

Samalla kaupunginhallitus päättää tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Kaupunginhallitus

Päätöspäivämäärä 29.04.2024 § 183

## Käsittely

Kaupunginhallituksen jäsen Martti Talja, kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja Sonja Falk, sekä kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja Rami Lehto ilmoittivat olevansa esteellisiä ja poistuivat asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi. Esteellisyydet todettiin hallintolain 28 § 1 momentin 5 kohdan perusteella.

## Perusteluosa

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän 11 jäsenkuntaa ovat kukin tehneet oikaisuvaatimuksen valtiovarainministeriön 21.12.2023 tekemästä kunnan vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuuspäätöksestä (VN/35660/2023). Lahden kaupunginhallitus on päättänyt edellä mainitusta oikaisuvaatimuksesta kokouksessaan 4.3.2024 § 91.

### Oikaisuvaatimusten sisältö

Oikaisuvaatimuksessaan kunnat vaativat, että valtionosuuslaskelmissa ei tule ottaa huomioon valtiovarainministeriön päätöksessä kuntien siirtyviin kustannuksiin oikaistua kunnan osuutta Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (jäljempänä kuntayhtymä) alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Alijäämä aiheutuu Päijät-Hämeen hyvinvointialueen (jäljempänä hyvinvointialue) kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen tekemästä tilinpäätösvarauksesta, joka liittyy mahdolliseen palkkaharmonisaatoratkaisuun. Kunnat katsovat, että varauksen tekemiselle ei ole ollut perusteita eikä siten kunnilla ole velvollisuutta varauksesta aiheutuvan alijäämän kattamiseen. Tarkemmat perusteet löytyvät kuntien oikaisuvaatimuksista.

Hollolan kunnan oikaisuvaatimuksessa tuodaan lisäksi esille, että kuntayhtymän palkkaharmonisointia koskeva varaus tilinpäätöksessä on

viimeisten tietojen mukaan ollut tulevaan mahdolliseen hyvinvointialueen sopimuksen vuodelle 2022 laskettuun korvauskustannukseen verrattuna lähes kolminkertainen. Myös Padasjoen kunnan oikaisuvaatimuksen mukaan saavutettu sovitteluratkaisu osoittaa vuoden 2022 kustannusvarauksen olleen ylimitoitettu.

Hollolan kunnan mukaan palkkaharmonisointikustannus on lisäksi huomioitu liian suurena yhdelle vuodelle, kun se olisi pitänyt jaksottaa vuosille 2020–2022. Hollolan kunta vaatii tällä perusteella toissijaisesti, että kuntayhtymän tilinpäätökseen perustunut palkkaharmonisaatiovaraus ja siitä kunnalle koitua valtionosuusvähennys korjataan vastaamaan lain edellyttämää kohdennusta, eli takautuvaa harmonisaatiokustannusta vuosilta 2020–2022, eikä sitä kohdenneta kokonaisuutena vuoteen 2022.

Lisäksi Hollolan kunta vaatii, että kuntayhtymän taseessa oleva aikaisempien vuosien ylijäämä, joka vuoden 2022 tilinpäätöksessä oli 1,9 milj. euroa ja yhtymäkonsernilla 3,5 milj. euroa, otetaan huomioon kustannuksia vähentävänä tekijänä.

Heinolan kaupunki ja Sysmän kunta vetoavat oikaisuvaatimuksissaan lisäksi siihen, että kuntayhtymän alijäämän kattaminen on otettu valtiovarainministeriön päätöksessä tehdyssä oikaisussa jäsenkuntien kesken virheellisesti huomioon. Mainitut kunnat ovat olleet kuntayhtymässä osallisena vain sairaanhoitopiirille säädettyjen erikoissairaanhoidon tehtävien osalta, mutta eivät sosiaali- ja perusterveydenhuollon osalta. Oikaisuvaatimusten mukaan palkkaharmonisaatio on aiheutunut nimenomaan perusterveydenhuollon henkilöstön siirtymisestä kuntayhtymään.

**Hyvinvointialueen ja kuntien kuuleminen asiassa**

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 47 §:n ja hyvinvointialueen rahoituksesta annetun lain (617/2021) 26 a §:n mukaan valtiovarainministeriö voi itse tai hakemuksen perusteella korjata kunnan tai hyvinvointialueen mainitussa laissa tarkoitetuissa päätöksissä ja päätösten perusteena olevissa tiedoissa olevan laskuvirheen. Korjaaminen ei edellytä hallintolain (434/2003) 50 ja 51 §:ssä säädettyjen virheen korjaamista koskevien edellytysten täyttymistä, mutta menettelyyn sovelletaan soveltuvin osin, mitä hallintolain 8 luvussa säädetään. Siten asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen virheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta.

**Valtiovarainministeriö on tehnyt alustavaa arviointia saadun selvityksen ja sovellettavan lainsäädännön perusteella seuraavasti:**

**Kuntayhtymän pakollisen varauksen huomioon ottaminen ja varauksen määrä**

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu pakollinen varaus, 20 miljoonaa euroa, vuoden 2022 palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Jäsenkunnat eivät ole kirjanneet saamista vastaavaa velkaa eivätkä kulua tilinpäätökseen 2022. Hyvinvointialueen aluevaltuusto hyväksyi kuntayhtymän tilinpäätöksen, joka pakollisen varauksen takia muodostui alijäämäiseksi.

Tieto pakollisen varauksen jakautumisesta jäsenkuntien kesken on saatu hyvinvointialueelta 21.6.2023 vastauksena valtiovarainministeriön toteuttamaan kyselyyn (Kuntayhtymien ja muiden yhteistoimintaorganisaatioiden takautuvat

palkkaharmonisaatiokustannukset sekä muut sote-uudistuksen rahoituksen siirtolaskelmaa vääristävät erät 2021–2022).

Valtiovarainministeriön 10.10.2023 julkaisemassa kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden kustannusten siirtolaskelmassa kuntayhtymän jäsenkuntien vuoden 2022 sote-nettokustannuksia on oikaistu lisäämällä osuudet vuoden 2022 alijäämästä perustuen kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen.

Hyvinvointialueelta 27.3.2024 saadun lisäselvityksen mukaan pakollisesta varauksesta kirjattu alijäämä on jaettu jäsenkuntien kesken perussopimuksen mukaisesti niin, että kustannus kohdistuu kullekin jäsenkunnalle sen tilinpäätösvuoden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukäytön suhteessa.

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1393/2022, 7 §) annetaan tarkempia säännöksiä siitä, miten kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain (618/2021) 57 §:n 3 momentissa tarkoitettujen kunnan valtiosuuden perusteena olevia tilinpäätöstietoja tulee oikaista siirtolaskelmassa. Asetuksen sääntelyn tarkoituksena on varmistaa rahoituksen siirron toteutuminen laissa tarkoitetulla tavalla siten, että kunnista hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vastaavat siirtolaskelman perusteella yhden vuoden sote- ja pela-palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Myös yksittäisten kuntien valtiosuuksiin merkittävästi vaikuttavat sote-uudistuksen tasauselementit lasketaan vuodesta 2024 lukien oikaistujen siirtolaskelman tietojen perusteella.

Asetuksessa säädetään tyhjentävästi niistä tilinpäätöstiedoista, jotka voidaan siirtolaskelmassa ottaa huomioon kuntien tilinpäätöstiedoista poiketen. Asetuksen 7 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan oikaistaan

kuntayhtymien vuoden 2021 ja 2022 alijäämää koskevat kirjaukset kuntien tilinpäätöstiedoista siltä osin, kun kunnat eivät ole kirjanneet sitä sosiaali- ja terveydenhuollon kuluksi. Tietojen oikaisu on tehty Päijät- Hämeen hyvinvointikuntayhtymän jäsenkuntien kustannusten osalta tämän kohdan perusteella kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen kirjatun palkkaharmonisaatiokustannuksia koskevan varauksen perusteella.

Asetuksen perustelumuition (kesällä 2023 muutettu asetus 885/2023) mukaan rahoituksen siirtolaskelman tarkoituksena on, että kunnista hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vastaavat laskelman perusteella yhden vuoden palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Asetuksen mukaisilla oikaisuilla on erityisesti tavoiteltu tilinpäätöserien ottamista huomioon kuntien Valtiokonttorille raportoimista tilinpäätöstiedoista poiketen silloin, kun ne merkittävästi vääristäisivät laskelmia.

Oikaisuvaatimuksen kohteena oleva valtiovarainministeriön päätös on tehty syksyn 2023 tietojen mukaan ottamalla huomioon kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen kirjatusta pakollisesta varauksesta johtuva alijäämä. Lähtökohtaisesti tiedoissa tapahtuvia muutoksia laskelman tekohetken jälkeen ei oteta enää huomioon. Oikaisuvaatimuksista saadun tiedon perusteella näyttäisi siltä, että tehty oikaisu ei enää vastaisi asetuksen tarkoitusta, koska todellisuudessa oikaistava määrä on osoittautunut huomattavasti tehtyä varausta pienemmäksi.

### **Mahdolliset takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset**

Hollolan kunta vetoaa siihen, että kuntayhtymän varaukseen vuodelle 2022 sisältyisi osin takautuvia, vuosille 2020 ja 2021 kuuluvia palkkaharmonisaation kustannuksia.

Edellä mainitun asetuksen 7 §:n 1 momentin mukaan tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia.

Mikäli varaukseen on todellisuudessa sisältynyt väitetyjä takautuvia palkkaharmonisaation kustannuksia, tulisivat nämä oikaistuksi edellä mainitun asetuksen kohdan perusteella.

### **Kuntayhtymän ylijäämän huomioon ottaminen**

Hollolan kunta on lisäksi vaatinut, että kuntayhtymän taseen kertynyt ylijäämä otetaan huomioon kustannuksia vähentävänä tekijänä.

Asetuksen 7 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti laskelmissa voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon kunnan kirjaamat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien takautuvat alijäämät sekä takautuvat ylijäämät siten, että huomioon otettava osuus vastaa yhden vuoden kustannuksia. Asetuksen perustelumuistion mukaan takautuvina erinä pidetään ennen vuotta 2021 aiheutuneita ali- tai ylijäämiä.

Ennen vuotta 2021 kertyneen ylijäämän osuutta ei siten voida ottaa huomioon laskelmavuosille, vaan laskelmavuosien tuottona tai kuluna voidaan huomioida ainoastaan vuosien 2021 ja 2022 suoriteperusteinen ali- tai ylijäämä. Lisäksi edellä mainitun asetuksen 7 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kuntayhtymien ylijäämän palautus sekä alijäämän kattaminen vuosilta 2021 ja 2022 voidaan kuntien Valtiokonttorille raportoimista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon 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.

Asetuksen nojalla on oikaistu perussopimuksen mukaisesti jaettuna vuosien 2021 ja 2022 suoriteperusteiset ali- ja ylijäämät siten, että kustannukset vastaavat yhden vuoden kustannuksia.

Valtionvarainministeriö varaa Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle ja entisen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän aiemmille jäsenkunnille mahdollisuuden esittää huomiot edellä mainittuihin vaatimuksiin ja niiden perusteisiin 3.5.2024 mennessä.

### **Lahden kaupungin lausunto:**

Lahden kaupunki antaa lausuntonaan alla olevat selvitykset valtiovarainministeriön 24.4.2024 pyytämään lausuntopyyntöön.

#### **1. Selvitys perusteista, joilla kuntayhtymä on kirjannut 20 miljoonan euron pakollisen varauksen**

Lahden kaupunki ei ole saanut Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymältä tai Päijät-Hämeen hyvinvointialueelta lakiin, tuomioistuimen päätökseen tai olemassa olevaan sopimukseen perustuvia perusteita palkkaharmonisaatoratkaisuun liittyvän pakollisen varauksen tekemiseen. Päijät-Hämeen hyvinvointialueen esittämät yleisperustelut ovat niin Lahden kaupungin kuin muidenkin yhtymän osakaskuntien taholta systemaattisesti kiistetty työsopimuslain, lain kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta sekä liikkeenluovutuslain vastaisina ja niihin perustumattomina.

Lahden kaupunki ei voi hyväksyä palkkaharmonisointiin liittyvää kirjausta, koska hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätöstä tehtäessä sopimuksen kautta syntyneitä velvoitteita ei ole ollut eikä Lahden kaupunki ole osallistunut sellaisen päätöksen tekemiseen, missä asiasta sovittaisiin muulla tavoin.

Mikäli asiassa vedotaan vuonna 2023 tai sen jälkeen mahdollisesti syntyneeseen sopimukseen, Lahden kaupunki vetoaa liikkeenluovutuksen perusteisiin ja katsoo, että se ei ole asiassa asianosainen.

KKO:n päätöksessä 2024:9 on todettu Lapin sairaanhoitopiirin aloittaneen palkkaharmonisointiin tähtäävät konkreettiset toimenpiteet kesällä 2016 ja toteutuksen tapahtuneen 2019–2020. Oikeuskäytännöistä ei KKO:n mukaan löydy täsmällistä yleisesti hyväksyttävissä olevaa enimmäisaikaa, jonka kuluessa palkkaerojen harmonisointi tulisi toteuttaa. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä muodostettiin vuonna 2017 ja palkkaharmonisointia on viety eteenpäin vuoteen 2023 saakka. Tästä mm. kuntayhtymän henkilöstöasioista vastannut viranhaltija ja yhtymän johtaja on informoinut yhtymän jäsenkuntia kuntayhtymän toiminta-aikana.

Edellä kerrottuun perustuen Lahden kaupunki toteaa, että Päijät-Hämeen hyvinvointialueen esittämät suulliset perusteet varauksen kirjaamisesta kiistetään edelleen, kuten on systemaattisesti kiistetty Lahden kaupungin toimesta niin suullisesti kuin kirjallisissa kannanotoissa. Sitä, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue on tästä huolimatta tehnyt kirjauksen tilinpäätökseen, voidaan pitää hyvinvointialueen oman edun tavoitteluna ja tietoisena päätöksenä vaikuttaa omien valtionosuksiensa määrää lisäten ja kuntien valtionosuutta vähentäen. Varausta koskevan päätöksen tehneen Päijät-Hämeen hyvinvointialueen voidaan katsoa olleen esteellinen varauspäätöksen tekemiseen, koska kirjauksesta on ollut suoraan organisaatiolle odotettavissa merkittävää etua. Päätöksentekijän

puolueettomuus on oikeuskäytännön ja oikeusturvan näkökulmasta keskeisimpiä oikeusperiaatteita, joita olisi tullut noudattaa myös hyvinvointialueiden päätöksenteossa.

## **2. Selvitys kuntayhtymän varauksen perusteena olevien kustannusten todellisesta määrästä tämänhetkisen tiedon tai arvion mukaan**

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymällä ei ole ollut kuntayhtymän toiminnan päättyessä 31.12.2022 mitään sopimusta tai neuvottelutulosta palkkojen harmonisoinnista, vaan asiasta on sovittu 1.1.2023 jälkeen.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue ei ole toimittanut Lahden kaupungille sopimusta, joka osoittaisi palkkaharmonisoinnin toteutuneet kustannukset. Lahden kaupunki on saanut 4.10.2023 hyvinvointialueelta alustavat arviot palkkojen harmonisointikustannuksista jäsenkunnittain.

Alustavien arvioiden mukaan kustannukset ovat

v. 2020 yhteensä 8,0 milj. euroa, josta Lahden kaupungin osuus on 4,8 milj. euroa

v. 2021 yhteensä 15,0 milj. euroa, josta Lahden kaupungin osuus on 9,1 milj. euroa

v. 2022 yhteensä 12,4 milj. euroa, josta Lahden kaupungin osuus on 7,5 milj. euroa.

Lahden kaupunki ei ole tietoinen luonnoslaskelman oikeellisuudesta tai em. ilmaistujen kuntakohtaisten laskelmien tai kohdennusten perusteista. Kaupungille ei myöskään ole esitetty yksityiskohtaisia laskelmia tai tositteita luonnoslaskelman perusteista.

Lahden kaupunki on kiistänyt palkkaharmonisoinnin perusteet kaupunginhallituksen päätöksissä 28.11.2022 § 427, 29.5.2023 § 188, 30.10.2023 § 345 ja 4.3.2024 § 91 sekä kaupunginvaltuuston päätöksessä 12.6.2023 § 65.

### **3. Selvitys syistä, jotka ovat johtaneet mahdolliseen palkkaharmonisaatiosta tehdyn varauksen ja toteuman erotukseen**

Lahden kaupunki ei ole ollut osallisena tämän asiakokonaisuuden valmistelussa tai päätöksenteossa. Lahden kaupungilla ei ole tiedossaan perustelaskelmia varauksen tai sopimuksen osalta. Kaupunki ei siis ole tietoinen kysytystä asiasta.

### **4. Selvitys siitä, minä vuonna tehtyä työtä palkkaharmonisaatiokustannus koskee (suoriteperuste) ja voidaanko uuden tiedon valossa todeta korvauksen jaksottuvan suoriteperusteella useammalle vuodelle**

Lahden kaupunki ei ole saanut tietoonsa asiaa koskevia yksityiskohtia.

### **5. Selvitys varauksen kuntakohtaisesta jakautumisesta perussopimuksen mukaisesti erityisesti huomioiden ne kunnat, jotka ovat järjestäneet sosiaali- ja perusterveydenhuollon itse**

Perussopimus toteaa alijäämien kattamisesta seuraavaa:

Jos on nähtävissä, että yhtymätasoisesti on syntymässä alijäämää, estetään alijäämän syntyminen ensisijaisesti yhtymän toimintaa sopeuttamalla.

Mikäli alijäämää syntyy, alijäämä katetaan tilinpäätöksen yhteydessä siten,

että kustannus kohdistuu kullekin jäsenkunnalle sen tilinpäätösvuoden palvelukäytön suhteessa.

Lahden kaupunki katsoo, että se ei ole osallinen varauksen valmisteluun eikä kaupungin hallussa ole tietoja, joilla laskelmien oikeellisuus voitaisiin varmentaa.

Lahden kaupungille tulee varata oikeus ottaa kantaa hyvinvointialueelta pyydettyyn lausuntoon ja siinä esitettyihin tietoihin ennen valtiovarainministeriön päätöstä.

## Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto

## Toimenpiteet

Ote: sähköpostilla valtiovarainministeriö: kirjaamo.vm@gov.fi ja roosa.valkama@gov.fi

Ote: talousjohtaja viimeistään 2.5.2024