

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Raatihuoneenkatu 1,
13100 HÄMEENLINNA

Lausuma

1849/03.04.04.04.01/2026

28.9.2026

Hollolan kunnan lausuma valtiovarainministeriön lausunnon johdosta

Valtiovarainministeriön lausunto rakentuu olennaisilta osin sille lähtökohdalle, että asiassa on kysymys valtionosuuslaskelman soveltamisesta sekä siitä, onko Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu alijäämä voitu ottaa huomioon valtionosuusasetuksen mukaisessa siirtolaskelmassa. Hollolan kunta toteaa, että ministeriön esittämä rajausta ei kuitenkaan poista tarvetta arvioida, onko valtionosuuden vähentämisen perusteena käytetty kustannuserä sellainen, joka voidaan lain mukaan ottaa kunnan valtionosuuslaskennassa huomioon.

Kunnan valituksessa ei ole kysymys ainoastaan hyvinvointialueen menettelyn arvostelusta tai kirjanpitolähtökohdasta erimielisyydestä. Kysymys on myös siitä, onko ministeriön oma valtionosuuspäätös riittävästi selvitetty, perusteltu ja lainmukainen tilanteessa, jossa päätöksen taloudellinen vaikutus perustuu kustannuserään, jonka oikeudellinen peruste, eräntyminen, kohdentuminen ja kunnan vastuu ovat nimenomaisesti kiistettyjä.

1. Ministeriö ei vastaa kunnan keskeiseen väitteeseen oikeudellisen velvoitteen puuttumisesta

Kunnan valituksen ydin on, ettei palkkaharmonisaatiovarauksen perusteena ole ollut sellaista ennen liikkeenluovutusta syntyneitä ja eräntyneitä oikeudellista velvoitetta, joka olisi voitu kirjata Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vastuuksi ja edelleen jäsenkuntien valtionosuutta vähentäväksi kustannukseksi. Ministeriö ei lausunnossaan osoita, mihin lakiin, sopimukseen, tuomioistuimen ratkaisuun tai muuhun oikeudellisesti sitovaan perusteeseen väitetty maksuvelvoite olisi perustunut 31.12.2022 mennessä.

Ministeriö toteaa lausunnossaan, ettei siirtolaskelman yhteydessä ratkaista palkkaharmonisaation toteuttamista, osapuolten maksuvastuuta tai yksittäisten tilinpäätöskirjausten laillisuutta. Tämä rajausta ei kuitenkaan vastaa kunnan keskeiseen väitteeseen. Jos ministeriö käyttää kyseistä erää kunnan valtionosuutta alentavana tekijänä, sen tulee hallintolain 31 §:n mukaisen selvittämisvelvollisuuden ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistun hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta voida osoittaa, miksi erä kuuluu valtionosuuslaskennassa huomioon otettaviin kustannuksiin.

Lausunnosta ei ilmene, millä oikeudellisella perusteella kiistetty, yksilöimätön ja ennen liikkeenluovutusta eräntymättömäksi katsottava palkkaharmonisaatiokustannus voidaan käsitellä kunnan valtionosuutta vähentävänä eränä. Tältä osin ministeriön lausunto jää olennaisesti puutteelliseksi.

2. Ministeriö nojaa ei-lainvoimaiseen hallinto-oikeuden ratkaisuun tavalla, joka ei voi korvata itsenäistä oikeudellista arviointia

Ministeriö perustaa lausuntonsa huomattavassa määrin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 15.5.2026 antamaan ratkaisuun vuosien 2024 ja 2025 valtionosuuksia koskevissa asioissa. Kyseinen ratkaisu ei kuitenkaan ole lainvoimainen, koska Hollolan kunta on hakenut asiassa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tämän vuoksi ratkaisulla ei ole oikeusvoimavaikutusta nyt käsiteltävässä vuoden 2026 valtionosuutta koskevassa asiassa.

Ministeriö voi vedota aiempaan ratkaisuun oman kantansa tueksi. Ratkaisu ei kuitenkaan ole lainvoimainen eikä se poista hallinto-oikeuden velvollisuutta arvioida vuoden 2026 päätöksen lainmukaisuutta itsenäisesti. Ratkaisu ei myöskään anna perustetta sivuuttaa kunnan tässä asiassa esittämiä oikeudellisia perusteita.

Ministeriön lausunnon puutteena on, että se käyttää aiempaa hallinto-oikeuden ratkaisua ikään kuin ratkaisu kattaisi myös nyt käsillä olevan vuoden 2026 asian. Kyseessä on kuitenkin erillinen muutoksenhakuasia, jossa hallinto-oikeuden tulee ottaa kantaa kunnan esittämiin oikeudellisiin perusteisiin.

3. Ministeriö sekoittaa kirjanpidollisen arvion ja oikeudellisen velvoitteen

Ministeriön lausunnossa keskeinen oletus on, että kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus voidaan ottaa siirtolaskelman perusteeksi, koska sitä ei ole pidetty selvästi virheellisenä. Kunnan näkökulmasta tämä ei kuitenkaan vastaa esitettyyn oikeudelliseen väitteeseen. Pakollinen varaus on kirjanpidollinen arvio mahdollisesta tai todennäköisestä menosta. Se ei itsessään ratkaise sitä, onko menon perusteena oleva oikeudellinen velvoite olemassa, kenelle vastuu kuuluu tai onko velvoite erääntynyt ennen liikkeenluovutusta.

Ministeriö ei lausunnossaan osoita, millä perusteella kirjanpidollinen varaus voisi saada ratkaisevan merkityksen julkisoikeudellisessa valtionosuuslaskennassa tilanteessa, jossa varauksen taustalla olevan velvoitteen olemassaolo ja kohdentuminen ovat kiistettyjä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämän vuoksi kunnan valtionosuuden alentamisen perusteena olevan erän oikeudellinen peruste tulee olla riittävästi selvitetty ja päätöksessä asianmukaisesti perusteltu.

Kunnan väite ei siten kohdistu ainoastaan siihen, oliko kuntayhtymän tilinpäätöskirjaus kirjanpidollisesti mahdollinen. Olennaista on, voidaanko oikeudellisesti kiistetty kirjanpidollinen arvio sellaisenaan hyväksyä kunnan valtionosuutta vähentävän päätöksen perusteeksi. Ministeriön lausunto ei anna tähän kysymykseen riittävää oikeudellista vastausta.

4. Väite maksuvelvoitteen syntymisestä työn tekemisen perusteella on perustelematon ja oikeudellisesti kiistanalainen

Ministeriö toteaa lausunnossaan, että palkkaharmonisaatiota koskeva maksuvelvoite olisi syntynyt sitä mukaa kuin työtä on tehty, vaikka määrä olisi tarkentunut myöhemmin. Tämä on lausunnon aineellisesti keskeisin väite, mutta ministeriö ei perustele sitä riittävästi. Työn tekeminen synnyttää oikeuden sovittuun palkkaan ja työsuhteen ehtojen mukaiseen korvaukseen, mutta siitä ei automaattisesti seuraa, että myöhemmin arvioitu palkkaharmonisaatioon tai tasapuolisen kohtelun vaatimukseen perustuva lisäkorvaus olisi ollut oikeudellisesti yksilöitynyt ja erääntynyt ennen 1.1.2023.

Ministeriö ei yksilöi, milloin väitetty maksuvelvoite on syntynyt, minkä määräisenä se on syntynyt, mihin nimenomaiseen oikeussuhteeseen se perustuu eikä kenen hyväksi ja ketä vastaan se olisi ollut täytäntöönpantavissa ennen liikkeenluovutusta. Ilman tällaista yksilöintiä

väite maksuvelvoitteen syntyemisestä työn tekemisen myötä jää yleiselle tasolle. Tämä on merkityksellistä erityisesti siksi, että liikkeenluovutusta koskevassa sääntelyssä ennen luovutusta erääntyneillä saatavilla ja luovutuksen jälkeen syntyvillä tai erääntyvillä velvoitteilla on erilainen oikeudellinen asema.

Erityisesti liikkeenluovutuksen näkökulmasta ratkaisevaa ei ole pelkästään se, miltä ajalta väitetty korvaus lasketaan, vaan se, oliko kyseinen saatava ennen luovutusta oikeudellisesti yksilöity ja erääntynyt. Ministeriö ei vastaa tähän erääntymistä koskevaan ydinkysymykseen.

5. Ministeriö sivuuttaa hallintolain mukaisen selvittämisvelvollisuuden

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Kunnan valituksessa on nimenomaisesti vedottu siihen, että ministeriön päätös perustuu tosiseikkaan, jonka oikeudellista olemassaoloa ei ole selvitetty. Ministeriö ei lausunnossaan osoita, että se olisi selvittänyt palkkaharmonisatiorauksen oikeudellisen perusteen, kohdentumisen Hollolan kuntaan, maksuvelvoitteen syntyminen tai erääntymisen ajankohdan.

Ministeriön vastaus selvittämisvelvollisuutta koskevaan väitteeseen on käytännössä se, ettei näitä kysymyksiä ratkaista valtiosuusasiassa. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä vastaus, jos juuri kyseiset seikat muodostavat valtiosuutta vähentävän erän lainmukaisuuden arvioinnin kannalta olennaisen perustan.

Jos ministeriö käyttää valtiosuutta alentavana perusteena tiettyä kustannuserää, sen tulee päätöksessään ja lausunnossaan kyetä osoittamaan, miksi erä kuuluu lain mukaan huomioon otettavaan kustannusperustaan. Pelkkä viittaus tilinpäätökseen tai ei-lainvoimaiseen hallinto-oikeuden ratkaisuun ei yksin riitä poistamaan hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvittämisvelvollisuutta eikä hallintolain 45 §:ssä säädettyä päätöksen perusteluvelvollisuutta.

6. Ministeriö ei vastaa perustuslain 107 §:ään perustuvaan normihierarkiaa koskevaan väitteeseen

Ministeriö näyttää lähtevän siitä, että asetuksessa säädetty laskentatapa mahdollistaa kuntayhtymän alijäämän huomioon ottamisen, eikä asiassa sen vuoksi ole tarpeen arvioida erän aineellista oikeudellista perustetta. Tämä ei kuitenkaan vastaa perustuslain 107 §:ään perustuvaan väitteeseen. Perustuslain 107 §:n mukaan tuomioistuimen tai muun viranomaisen ei tule soveltaa asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Ministeriön lausunto jää tältä osin muodolliseksi. Se toteaa soveltaneensa voimassa olevia laskentasäännöksiä, mutta ei arvioi, johtaako säännösten soveltaminen tässä tapauksessa siihen, että kunnan vastuulle luetaan erä, jonka oikeudellista perustetta ja erääntymistä ei ole osoitettu. Kunnan näkemyksen mukaan tällainen soveltamistapa edellyttää nimenomaista arviointia suhteessa lain tasoiseen sääntelyyn ja perustuslain 107 §:ään.

7. Eläkemenoperusteisia kustannuksia koskeva vastaus jää puutteelliseksi

Eläkemenoperusteisten kustannusten osalta ministeriön lausunto rajoittuu toteamaan, ettei valtiosuusasetuksessa ole säädetty tällaisten erien oikaisemisesta ja että ne on tämän vuoksi otettu huomioon Valtiokonttorille raportoitujen tilinpäätöstietojen mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan vastaa kunnan väitteeseen siitä, että kyseisiä kustannuksia ei ole tosiasiallisesti siirretty hyvinvointialueen vastuulle, vaan kunta vastaa niistä edelleen.

Ministeriön tulkinta merkitsee, että kustannus voidaan ottaa huomioon siirtyvänä kustannuksena, vaikka kunta katsoo, ettei kustannuksen taloudellinen vastuu ole tältä osin siirtynyt pois kunnalta. Tällöin seurauksena voi olla kaksinkertainen rasitus: kunnan valtionosuutta vähennetään ikään kuin kustannus olisi siirtynyt, mutta kunta vastaa samasta kustannuksesta edelleen. Ministeriö ei lausunnossaan arvioi tätä väitettä eikä selitä, miten tällainen lopputulos olisi sovitettavissa valtionosuusjärjestelmän tarkoitukseen tai lainmukaisuuden vaatimukseen.

Se, ettei asetuksessa ole nimenomaista oikaisusäännöstä, ei yksin ratkaise kysymystä, jos asetuksen mukainen laskentatapa johtaa kustannusten kohdentamiseen tavalla, joka ei vastaa tosiasiallista ja oikeudellista vastuun siirtymistä. Tältä osin ministeriön lausunto jää puutteelliseksi suhteessa kunnan esittämään väitteeseen.

8. Yhteenveto ministeriön lausunnon keskeisistä puutteista

Valtiovarainministeriön lausunto ei kunnan näkemyksen mukaan anna riittävää oikeudellista vastausta Hollolan kunnan valituksen keskeisiin perusteisiin. Lausunnon puutteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- Ministeriö ei osoita, mihin oikeudellisesti sitovaan perusteeseen palkkaharmonisaatiovarauksen taustalla oleva maksuvelvoite on perustunut ennen 1.1.2023.
- Ministeriö ei vastaa siihen, miten erääntymätön ja kiistetty saatava voisi muodostaa kunnan valtionosuutta vähentävän kustannuksen.
- Ministeriö nojaa ei-lainvoimaiseen hallinto-oikeuden ratkaisuun tavalla, joka ei voi korvata vuoden 2026 päätöksen itsenäistä lainmukaisuuden arviointia.
- Ministeriö sekoittaa kirjanpidollisen varauksen ja oikeudellisen veloitteen eikä perustele, miksi varaus voisi saada itsenäisen julkisoikeudellisen vaikutuksen.
- Ministeriö ei osoita täyttäneensä hallintolain 31 §:n mukaista selvittämisvelvollisuutta suhteessa päätöksen keskeiseen tosiseikkaperustaan.
- Ministeriö ei analysoi perustuslain 107 §:ään perustuvaa väitettä asetuksen soveltamisrajoituksesta.
- Ministeriö ei anna riittävää vastausta eläkemenoperusteisten kustannusten tosiasiallista ja oikeudellista vastuunjakoa koskevaan väitteeseen.

9. Johtopäätös

Ministeriön lausunto ei poista valituksen keskeistä oikeudellista ongelmaa. Lausunnossa korostetaan, ettei tässä asiassa ratkaista palkkaharmonisaatiovarauksen taustalla olevan veloitteen oikeudellista olemassaoloa, osapuolten maksuvastuuta tai yksittäisen kirjanpitokirjauksen aineellista oikeellisuutta. Tästä huolimatta juuri kyseistä varausta on käytetty kunnan valtionosuutta vähentävänä perusteena.

Edellä esitetyillä perusteilla Hollolan kunta katsoo, ettei valtiovarainministeriön lausunto anna perustetta kunnan valituksen hylkäämiselle. Kunta uudistaa valituksessaan esittämänsä vaatimukset ja perusteet sekä katsoo, että valtiovarainministeriön päätös tulee kumota valituksessa esitetyllä tavalla ja asia palauttaa ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.