

Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 Hämeenlinna

Asiakirjan nimi
Valitus valtiovarainministeriön päätöksestä:
VN/35064/2025

Valitus valtiovarainministeriön päätöksestä koskien Hollolan kunnan oikaisuvaatimusta, vuoden 2026 kunnan peruspalvelujen valtionosuuspäätös

Asia

Hollolan kunta on hakenut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 51 §:n nojalla oikaisua peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaamisesta 18.12.2025 annettuun valtiovarainministeriön päätökseen (VN/35064/2025), jonka oikaisuvaatimuksen valtiovarainministeriö on päätöksellään 17.6.2026 hylännyt.

Asia on saatettu vuosien 2024 ja 2025 osalta tuomioistuinkäsittelyyn. Vuotta 2024 ja 2025 koskevat valtionosuuspäätökset ovat edelleen muutoksenhaun kohteena eikä asia ole lainvoimaisesti ratkaistu. Kunnan edun mukaista on saattaa myös vuotta 2026 koskeva päätös hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Vaatimus

Hollolan kunta vaatii, että hallinto-oikeus:

- 1. kumoaa valtiovarainministeriön päätöksen siltä osin kuin valtionosuutta on vähennetty**
 - **Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen perustuvalla palkkaharmonisaatiovarauksella**
 - **sekä eläkemenoperusteisilla kustannuksilla**
- 2. määrää edellä mainitut erät poistettaviksi valtionosuuslaskelmasta**

Hollolan kunta vaatii kumoamaan valtiovarainministeriön tekemän päätöksen (VN/35064/2025) koskien Hollolan kunnan valtionosuutta ja palauttamaan asian ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi, koska valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi on laskettu Päijät-Hämeen hyvinvointialuevaltuuston päätöksellä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen 2022 kirjattu palkkaharmonisaatiokustannusvaraus (20 milj. euroa) sekä eläkemenoperusteisia historiallisia kustannuksia, joiden vastuut eivät ole siirtyneet hyvinvointialueelle vaan joista kunta edelleen vastaa.

Perustelut

- 1. Kunnan oikeudellisen aseman turvaaminen edellyttää Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen tehdyn varauksen puolueetonta ja oikeudellista arviointia, eikä pelkästään varauskirjauksen teknistä arviointia suhteessa valtionosuutta säätelevään lainsäädäntöön.**

Valtionosuuspäätös merkitsee Hollolan kunnalle merkittävää taloudellista päätöstä, jonka johdosta kunnan valtionosuuksia leikataan miljoonilla euroilla tulevina vuosina. Tämän vuoksi on teknisen arvioinnin (tilinpäätösvuoden jälkeen annetun asetuksen mukaisten erien vastaavuus) lisäksi tarkasteltava myös kuntien valtionosuutta vähentävien tekijöiden oikeudellista perustetta.

Hollolan kunnalle ei ole annettu mahdollisuutta selvittää Päijät-Hämeen hyvinvointialueen tekemän päätöksen lainmukaisuutta missään vaiheessa. Kunta on kiistänyt varauskirjauksen oikeudelliset perusteet, mutta ei ole saanut Päijät-Hämeen hyvinvointialueelta kirjallista päätöstä tai selvitystä kirjauksen perusteista, varauksen kohdentamisesta kunnittain tai varauksen perusteena olevaa Päijät-Hämeen hyvinvointialueen sopimusta, johon perustuen kustannukset ovat syntyneet.

Päätöksessään ministeriö toteaa: *Laskelman tekemisessä ei oteta kantaa osapuolten maksuvastuuseen tai oikeuteen periä velka.* Päijät-Hämeen hyvinvointialue on päätöksen tekijänä hyötynyt varauksen kirjaamisesta, mikä lisää merkittävästi hyvinvointialueen valtion rahoitusta. Varauskirjauksen juridinen perusta olisi tullut jo tästä syystä puolueettomasti arvioida ja tähän kunnalla pitää olla oikeus. Perustelunsa mukaisesti toimien, ministeriö on laiminlyönyt Perustuslain §118 mukaisen velvoitteen virkatoimiensa laillisuuden valvonnasta.

Valtiovarainministeriö perustelee ratkaisujaan painottaen asetustasoista lainsäädäntöä. Näin toimien, Valtiovarainministeriö on jättänyt huomioimatta Perustuslain §107 velvoitteen (Jos asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.).

Valtionosuutta ei voida alentaa kustannuksella, joka perustuu velkaan, jonka olemassaoloa ei ole tutkittu eikä oikeudellisesti ratkaistu.

- 2. Palkkaharmonisaatio ei ole erääntynyt eikä sitä näin ollen ole voitu kirjata Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen varaukseksi eikä kunnan valtionosuutta vähentäväksi eräksi.**

Erääntynyt saatava tarkoittaa kiistatonta, lakiin, sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen perustuvaa, euromääräisesti määriteltyä ja maksuajankohdan ylittänyttä saatavaa.

Valtioneuvoston asetus (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885) ei voi olla oikeusvaikutuksiltaan vahvempi kuin voimaannpanolain 20 §:n 1 mom. säännös. Asetuksella on heikennetty kunnan oikeusasemaa merkittävästi yksipuolisesti lisäämällä tekijöitä, jotka poiketen voimaannpanolaista otetaan siirtolaskelmissa huomioon kuntien valtionosuutta vähentävinä tekijöinä.

Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta 18 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeenluovutukseksi. Työsopimuslain ja lain kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta mukaan ”ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muuta ole sovittu.” Palkkaharmonisaatioon liittyvät

kustannukset eivät ole olleet erääntyneet liikkeenluovutuksen tapahtuessa. Henkilöstö on siirretty liikkeenluovutuksella.

Työsopimuslaki 10 §/Liikkeenluovutus: liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhte-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. Ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän palkka- tai muusta työsuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksen saaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä työntekijän saatavasta, jollei muusta ole sovittu.

Viranhaltijalaki 25 §: Viranhaltijan asema liikkeen luovutuksessa: luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Ennen luovutusta erääntyneestä palkka- tai muusta virkasuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja on kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Muuta ei ole sovittu Päijät-Hämeen kuntayhtymän ja kunnan/kuntien tai Päijät-Hämeen hyvinvointialueen välillä. Palkkasaatava ei ole erääntynyt ennen 1.1.2023. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä ei ole vastuussa liikkeenluovutuksen jälkeen erääntyvästä palkkasaatavasta. Koska Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä ei ole vastuussa em. palkkasaatavasta, ei myöskään ole muodostunut alijäämää tai palkkavarausta, joka kuuluisi omistajakuntien katettavaksi ja valtionosuutta vähentäväksi.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä perustettiin 1.1.2017. Hollolan kunnalle on hyvinvointikuntayhtymän toimesta esitetty, että palkkaharmonisaatiota on viety eteenpäin vuodesta 2018 lähtien suunnitelmallisesti siten, että vuosivaikutukset ovat henkilöstösivukuluineen olleet vuoden 2022 loppuun mennessä 9.083.919 euroa. Hollolan kunnan oletus asiasta on ollut se, että palkkaharmonisaatiota on toteutettu asianmukaisesti.

Korkeimman oikeuden päätöksessä (2024:9) on katsottu, että sairaanhoitopiirin ryhdyttyä toimenpiteisiin palkkaharmonisoinnin toteuttamiseksi, ei erityistä määräaika palkkaharmonisoinnin osalta voida määrittää.

Päijät-Hämeen kunnille on Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toimesta väitetty, että kyse on palkkaharmonisaatiosta, mikä olisi tullut toteuttaa jo hyvinvointikuntayhtymän toimesta, vaikka tosiasiaa kyse on ollut palkanerosta maksettavasta korvauksesta, joka perustuu työsopimuslain syrjintäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Korvaussaatava erääntyy asiasta tehtävän sopimuksen tai tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Tällaista erääntymistä ei ole ollut olemassa liikkeenluovutuksen tapahtuessa.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle on ollut erityistä etua hyväksyä palkkaharmonisaatiovaraus Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän jäsenkuntien maksettavaksi, koska tämä toimenpide lisäsi Päijät-Hämeen hyvinvointialueen saamaa valtion rahoitusta vastaavalla tavalla. Hyvinvointialue ei ole ollut päätöstä tehdessään neutraalissa asemassa ja hyvän hallintotavan periaatteiden pohjalta tämä päätös olisi tullut siirtää puolueettoman toimijan tehtäväksi.

Sote-uudistuksen kynnyksellä tapahtunut vapaaehtoisin sote-kuntayhtymän perustaminen ja siihen liittyvien palkkaharmonisaatiokustannusten siirtäminen kuntien vastuulle rasittaa näiden kuntien taloutta ja asettaa ne eriarvoiseen asemaan sote-uudistuksen jälkeisessä valtionosuuslaskennassa. Päijät-Hämeessä kuntayhtymän palkkaharmonisaatioon on käytetty kuntien rahoitusta, kun alueilla, joissa ei ole ollut vapaaehtoisia laajempia sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymiä, palkkaharmonisaatio tapahtuu hyvinvointialueiden muodostumisen jälkeen kokonaan valtion osoittamalla rahoituksella.

Hollolan kunnan näkemystä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätösvarauksen virheellisyydestä tukee myös Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston 8.11.2022 antama lausunto 134 koronapotilaiden hoitoon osallistuneelle henkilöstölle maksettavan kertaerän kirjaamisesta kunnan ja kuntayhtymän kirjanpidossa. Lausunnon perusteena olevassa tapauksessa vuonna 2020 tehdystä työstä maksetaan henkilöstölle kertaerä vuonna 2022 tehdyn sopimuksen mukaisesti. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnossa todetaan, että koska maksamisesta on sovittu vasta vuonna 2022, kyse ei ole aikaisempaan tilikauteen liittyvän virheen korjaamisesta. Kulut kirjataan vuoden 2022 kuluksi.

Valtiovarainministeriö on valituksenalaisessa päätöksessä nimenomaisesti todennut, ettei sen toimivaltaan kuulu arvioida varauskirjauksen oikeusperustaa, mutta on tästä huolimatta käyttänyt kyseistä varausta kunnan valtionosuutta vähentävänä tekijänä. Päätös perustuu siten kustannukseen, jonka olemassaoloa ei ole tutkittu lainkaan. Tällainen menettely on vastoin hallinnon lainalaisuusperiaatetta, koska päätös perustuu tosiseikkaan, jonka olemassaoloa viranomainen ei ole selvittänyt (hallintolaki §31).

Vuotta 2026 ja aikaisempia vuosia koskevissa päätöksissä on tulkittu, että merkitystä ei ole sillä, ettei palkkaharmonisaatiokustannus ole ollut erääntynyt eikä siitä ole ollut sopimusta tai tuomioistuinratkaisua. Tämä tulkinta merkitsee, että valtionosuutta voitaisiin alentaa kustannuksella, joka ei perustu olemassa olevaan oikeudelliseen velvoitteeseen. Tällainen lähtökohta on oikeudellisesti kestävä. Julkisoikeudellinen rahoitusjärjestelmä ei voi perustua pelkästään kirjanpidolliseen arvioon, vaan kustannuksella tulee olla todellinen oikeudellinen perusta.

Valtionosuusasetuksen 7 §:n tarkoituksena on oikaista kuntien välisten kirjauskäytäntöjen eroja, ei ratkaista kysymystä siitä, syntykö velkaa lainkaan.

Nyt käsillä olevassa asiassa kustannuksen olemassaolo on nimenomaisesti kiistetty ja kyse ei ole kirjaustavasta, vaan siitä, ettei velvollisuutta ole syntynyt.

Ministeriö on kuitenkin soveltanut säännöstä tilanteessa, jossa kyse ei ole kirjauskäytäntöjen eroista, vaan väitetyn velan olemassaolosta. Tästä seuraa oikeudellinen virhe: *Valtionosuusasetuksen 7 §:ää on sovellettu tilanteeseen, johon sitä ei ole tarkoitettu. Jos velkaa ei ole, ei ole myöskään erää, jota voitaisiin oikaista tai ottaa huomioon laskennassa.*

Pakollinen varaus ei voi muodostaa itsenäistä oikeusperustetta kustannukselle, vaan sen tulee perustua todelliseen velvoitteeseen. Muussa tapauksessa kirjanpitokirjaus saa oikeusvaikutuksia ilman oikeudellista perustaa. Koska pakollinen varaus on arvio mahdollisesta tulevasta menosta ilman näyttöä velvoitteen olemassaolosta, ministeriön tulkinta muuttaa kirjanpidollisen arvion oikeudelliseksi velvoitteeksi, mikä ei ole hyväksyttävää.

3. Hollolan kunta vastaa edelleen sosiaali- ja terveystieteiden eläkemenuperusteisista (ennen vuotta 2017) kustannuksista, millä perusteella tätä osuutta ei voida katsoa kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi.

Laskelmassa on huomioitu korjaavana tekijänä eläkeperusteisia historiallisia kustannuksia, joiden vastuut eivät siirtyneet yksinomaan hyvinvointialueille, vaan jäivät erillisen sääntelyn perusteella myös kuntien vastattaviksi. Hollolan kunta katsoo, että siirtolaskelmassa siirtyviksi kustannuksiksi ei voida sisällyttää eriä, jotka eivät todistettavasti ole siirtyneet kunnalta hyvinvointialueen vastuulle, kustannuksen suuruudesta huolimatta. Näin toimiessaan valtiovarainministeriö on käyttänyt asetusvaltaansa tavalla, joka laajentaa lain mukaista kunnan vastuuta. Hollolan kunta katsoo, että valtionosuuspäätöksen osalta eläkeperusteisten kustannusten kohdentamista on perusteltu ensisijaisesti asetusperusteisilla säädöksillä ja siten että korjaavana tekijänä on käytetty erää, jota ei juridisesti ole olemassa. Näin toimien, Valtiovarainministeriö on jättänyt huomioimatta Perustuslain §107 velvoitteen:

Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus

Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

4. Valtiovarainministeriön päätöksen uusi perustelu ja sen virheellisyys

Valtiovarainministeriö on nyt valituksenalaisessa päätöksessä perustanut ratkaisuaan aiemmasta poiketen nimenomaisesti Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 15.5.2026 antamaan ratkaisuun. Kyseinen ratkaisu ei kuitenkaan ole lainvoimainen, vaan on korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä.

Ei-lainvoimaiseen tuomioistuimen ratkaisuun viittaamisella ei voida ratkaista asiaa uudelleen eikä sivuuttaa valittajan esittämiä oikeudellisia perusteita. Päinvastoin tilanne osoittaa, että asia on oikeudellisesti avoin ja edellyttää tuomioistuimen ratkaisua myös vuoden 2026 osalta.

Valtiovarainministeriö on perustellut ratkaisuaan sillä, että varaus on tilintarkastajan tarkastama ja tilinpäätöksen katsotaan antavan oikean ja riittävän kuvan. Tilintarkastuksen kohteena ei kuitenkaan ole veloitteen oikeudellinen olemassaolo, vaan tilinpäätöksen laatiminen kirjanpitosäännösten näkökulmasta. Tilintarkastajan kannanotto ei siten ratkaise sitä, onko varauksen perusteena oleva velvoite olemassa lainsäädännön näkökulmasta. Valtiovarainministeriö ei päätöstä tehdessään ole varmentanut kunnan tilintarkastajan kantaa, joka poikkeaa hyvinvointikuntayhtymän tilintarkastajan näkemyksestä. Kirjanpitokirjaus ei voi korvata asian oikeudellista arviointia.

Valtionosuutta ei voida alentaa kustannuksella, jolla ei ole todettua oikeudellista perustaa ja jonka oikeellisuutta viranomaisen ei ole selvittänyt. Valtiovarainministeriön päätös perustuu virheelliseen lain soveltamiseen ja on kumottava.

Eläkemenoperusteiset kustannukset eivät ole siirtyneet hyvinvointialueille, vaan ovat jääneet myös kuntien vastuulle. Niiden täysimääräinen huomioiminen siirtyvinä kustannuksina laajentaa kunnan vastuuta lainsäädännön vastaisesti ja johtaa kaksinkertaiseen taloudelliseen rasitukseen.

Hollolassa 23.6.2026

HOLLOLAN KUNNANHALLITUS


Päivi Rahkonen
Kunnanjohtaja
Turikka Rantanen
Hallinto- ja talousjohtaja

LIITTEET:	Liite 1	VMn Päätös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta_2026 (18.12.2025, VN/35064/2025)
	Liite 1.1	Maksuerittely 2026_Hollola
	Liite 2	Pöytäkirjanote kunnanhallituksen päätös oikaisuvaatimuksesta 16.2.2026 §37
	Liite 2.1	VN/35064/2025 Valtiovarainministeriön päätös Hollolan kunnan oikaisuvaatimukseen, 17.6.2026
	Liite 2.2	Valitusosoitus hallinto-oikeuteen Hämeenlinna
	Liite 3	Pöytäkirjanote kunnanhallituksen päätös oikaisuvaatimuksesta 15.6.2026 §205
	Liite 4	Lausunto Koskinen Palkkaharmonisaatio P H HVA
	Liite 5	Lausunto Mäenpää Palkkaharmonisaatio P H HVA
	Liite 6	Lisälausunto Mäenpää Palkkaharmonisaatio P H HVA

Hollolan kunta, kotikunta Hollola. Osoite: Tiilijärventie 7F PL 66, 15871 Hollola.
kirjaamo@hollola.fi , kunnanjohtaja Päivi Rahkonen puh: 044 7801400