

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Raatihuoneenkatu 1,
13100 HÄMEENLINNA

19.8.2025

HOLLOLAN KUNNAN VASTINE VALIOVARAINMINISTERIÖN VALTIOVARAINMINISTERIÖN LAUSUNTOON, VN/33429/2024, HAO Diarinumero 1095/03.04.04.01/2025

Hämeenlinnan Hallinto-oikeus on varannut Hollolan kunnalle tilaisuuden esittää käsityksensä Valtiovarainministeriön 19.6.2025 päivätystä lausunnosta (VN/15566/2025). Hollolan kunta haluaa esittää annettuun lausuntoon seuraavan käsityksen.

Lausunnossaan valtiovarainministeriö toteaa mm.:

- Kyseessä on valtiovarainministeriön saaman selvityksen pohjalta palkkaharmonisaatiota varten on tehty varaus, jonka johdosta hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätös vuodelta 2022 on alijäämäinen.
- Siirtolaskelmaa koskevan lainsäädännön soveltamisen kannalta olennaista on se, onko kyseessä kustannus, jonka perusteena on kuntayhtymän henkilöstön ennen 1.1.2023 tekemä työ, ja joka siten tulee ottaa huomioon sote-kustannusten tasossa.
- Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

Käsityksensä valtiovarainministeriön lausuntoon Hollolan kunta toteaa:

Hollolan kunta katsoo valtiovarainministeriön tulkitsevan asiaa keskeiseltä osin vain asetus pohjaisesti sekä jättänyt valtionosuusleikkauksen perusteena olevaa varausta (ja sen kautta alijäämän kattamisvelvoitetta) koskevan lainsäädännön tarkastelun suorittamatta. Näin toimien ministeriö on hyväksynyt varauskirjauksen, joka ei noudata liikkeenluovutuksen tai työlainsäädännön periaatteita ja on perusteiltaan myös oikeuskäytännön vastainen. Ministeriön tulkinnan kautta Hollolan kuntaan on kohdistettu vastuita, jotka eivät perustu lakiin.

Hollolan kunta on useaan otteeseen viitannut sote-lainsäädännön asetus pohjaa laajempaan lainsäädäntöön ja toimittanut asiasta saamansa asiantuntijalausunnot. Lausunnossaan ministeriö ei kuitenkaan huomioi kunnan esittämiä juridisia näkökulmia.

Palkkaharmonisaatiota on edistetty suunnitelmallisesti ja lain edellyttämällä tavalla Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän aikana

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä aloitti toimintansa 1.1.2017. Palkkaharmonisointi on käynnistetty heti aloituksen jälkeen. Kuntien näkökulmasta palkkaharmonisointia on edistetty suunnitelmallisesti ja lain edellyttämällä tavalla yhtymän aikana. Tästä on erikseen tiedotettu (henkilöstöjohtaja Erja Saari 11.10.2022)

” Palkkoja on tähän mennessä yhtenäistetty vaiheittain vuodesta 2019. Työ aloitettiin suurista ammattiryhmistä, kuten terveydenhuollon hoitohenkilöstöstä, terveyskeskuslääkäreistä ja sosiaalihuollon henkilöstöstä. Seuraavaksi vuorossa olivat

terveyskeskushammaslääkärit ja toimistotehtävissä työskentelevät. Nyt tarkastelun alla ovat enää asiantuntijatehtäviä tekevien sekä niin sanottujen palkkahinnoittelun ulkopuolella olevien palkat. Urakka on ollut mittava, koska se on edellyttänyt koko palkkausjärjestelmän uudistamista samaan aikaan. Uudistamista varten on pitänyt määritellä tehtäväkuvat ja arvioida eri tehtävien vaativuudet suhteessa toisiinsa, kertoo Päijät-Soten henkilöstöjohtaja Erja Saari”

Jos muista sopimuksista on sovittu, niistä vastaa sopijataho

Tarkasteltaessa palkkaharmonisaation toteuttamisen juridista luonnetta, kyseessä on työnantajan palvelussuhdeoikeudellisen tasapuolisuusvaatimuksen toteuttamisesta. Tasapuolisuusvaatimuksen toteuttamisen edellyttämät työnantajan toimenpiteet palkkaharmonisaation toteuttamiseksi on määritelty hyvinvointialueen ja henkilöstöjärjestöjen välillä 28.11.2023 tehdyssä sovintosopimuksessa. Palkkaharmonisaation toteuttamisesta aiheutuvat hyvinvointialueen kustannukset perustuvat tähän sovintosopimukseen ja ne ovat erääntyneet sen mukaisesti. Kuntayhtymä tai sen jäsenkunta eivät ole vastuussa hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista tai siihen liittyvistä kustannuksista. On huomioitava, että sopimusta ei ollut olemassa vuoden 2022 tilinpäätöstä vahvistettaessa.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätösvarauksen tekemiseen ei löydy perustetta

Realisoitumattomiin tai oletettuihin kustannuksiin ei voida kohdistaa vastuita, koska niiden oikeudellinen määrittäminen ja niiden realisoituminen tapahtuu vasta palkkaharmonisoinnin toteuttamisen kautta. Mikäli hyvinvointialue olisi päätenyt sovintosopimukseen jossa korvauksia ei makseta, varaus olisi purkautunut 2023 hyvinvointialueen eduksi ja entisten jäsenkuntien tappioksi. Myös nyt suoritettu valtionosuuden leikkaus olisi jäänyt voimaan, koska leikkaus ei perustu 28.11.2023 tehtyyn sovintosopimukseen, vaan hyvinvointialueen tarkoitushakuihin tilinpäätöskirjaukseen. Hyväksymällä hyvinvointialueen etuun perustuvan varauskirjauksen ja sen aiheuttaman alijäämän kattamisen valtionosuusleikkauksen perusteeksi, ministeriö on luonut tilanteen, jossa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän entisiin jäsenkuntiin kohdistuu taloudellisia seuraamuksia palkkaharmonisoinnin toteutuksesta riippumatta.

Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymällä tai sen jäsenkunnalla ei ole ollut oikeudellisesti velvoittavaa tai muuta pätevää perustetta tehdä omassa tilinpäätöksessään varausta, jonka kohteena olisivat olleet liikkeenluovutuksen jälkeen hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamat kustannukset. Liikkeen luovutuksen jälkeen työnantajalla on lakiin perustuva hyväksyttävä peruste maksaa samassakin työssä toisille korkeampaa palkkaa (KKO 2004:103). Työnantajan tulee kuitenkin pyrkiä ajan myötä palkkaerojen korjaamiseen (KKO 1992:18 ja KKO 2004:103, TT 2011-29, TT 2018-8). Palkkaharmonisointia on asiallisesti ja suunnitelmallisesti edistetty hyvinvointikuntayhtymän toiminnan ajan. Kuntalain §113 3 momentin mukaisesti tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva kunnan ja kuntayhtymän tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti. Hollolan kunta katsoo, että tehty aiheeton varaus kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksessä on kuntalain vastainen. Hollolan kunta ei ole asiasta varausta tilinpäätöksessään tehnyt, koska varausta ei lainsäädännön näkökulmasta voida kohdistaa toisen työnantajan tulevaisuudessa toteuttaman palkkaharmonisoinnin mahdollisesti aiheuttamiin kustannuksiin, ilman yksilöityä perustetta ja jotka eivät ole tilinpäätöshetkellä erääntyneet.

Yhtymän taseeseen ei ole muodostunut sen omistajakuntien vastuulla olevaa alijäämää

Voimaanpanolain 33 §:n mukaan kuntayhtymän on katettava sen taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Ottaen huomioon, että hyvinvointikuntayhtymä tai sen jäsenkunta ei laillisin perustein ole oikeudellisesti vastuussa hyvinvointialueen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamista tai siihen liittyvistä kustannuksista, liikkeenluovutuksen jälkeen erääntyvät ja realisoituvat kustannukset eivät myöskään ole voineet kerryttää alijäämää hyvinvointikuntayhtymän tai sen jäsenkunnan taseeseen. Hyvinvointikuntayhtymällä tai sen jäsenkunnilla ei ole ollut eikä ole voinut olla taseessaan hyvinvointialueen liikkeenluovutuksen jälkeen toteuttaman palkkaharmonisaation aiheuttamaa alijäämää. Niillä ei myöskään ole velvollisuutta kattaa tällaista alijäämää ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle ja ennen siihen perustuvaa liikkeenluovutusta. Hyvinvointialueen sen omaa etua edistävä tarkoitushakuinen kirjaus ei perustu lakiin, eikä ministeriö voi asetusperusteisesti kunnan vastuuta asiassa laajentaa.

Laskelmien perusteita ja laskelmia ei ole esitetty, hyvinvointialueen varauskirjaus sen intressiä puoltava

Päijät-Hämeen hyvinvointialue ei ole esittänyt kunnille sellaisia yksityiskohtaisia laskelmia tai perusteita, mihin palkkaharmonisaatiokustannukset perustuvat. On täysin mahdollista, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue on sisällyttänyt sopimusratkaisuun sellaista tulkintaa ja sellaisia ratkaisuja, jotka tukevat sen omaa palkkapolitiikkaa hyvinvointialueiden välisessä kilpailussa työntekijöistä.

Muut hyvinvointialueet, jotka ovat aloittaneet toimintansa ilman laajapohjaista aikaisempaa yhteistyötä, ovat velvoitettuja hoitamaan palkkaharmonisaatiokustannukset täysimääräisesti omalla rahoituksella. Päijät-Hämeessä näistä kustannuksista lähes kaikki on voitu siirtää kuntien vastuulle ja tätä keinottelua on voitu lisätä hyvinvointialueen hyväksymällä ja kunnille kohdistuneella palkkaharmonisaatiosopimuksella riskittömästi. Tällöin hyvinvointialueella on ollut täysi mahdollisuus käyttää sille suotua valtaa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti.

Liikkeenluovutusajankohta ratkaisee lain mukaan

Ministeriön tulkinnan mukaan, siirtolaskelmaa koskevan lainsäädännön soveltamisen kannalta olennaista on se, onko kyseessä kustannus, jonka perusteena on kuntayhtymän henkilöstön ennen 1.1.2023 tekemä työ, ja joka siten tulee ottaa huomioon sote-kustannusten tasossa. Kunta aiemmin esitettyyn KKO 2004:103 ratkaisuun viitaten, katsoo tämän perustelun voimassa olevan lain ja oikeuskäytännön vastaiseksi.

Liikkeenluovutusajankohtana ei ollut lakiin tai sopimukseen perustuvaa velvoitetta, jonka pohjalta hyvinvointikuntayhtymän olisi pitänyt maksaa jotakin muuta palkkaa, kuin mitä se oli maksanut. Esimerkiksi jos liikkeenluovutuksen jälkeen solmittava uusi TES, joka nostaa palkkoja luovutusta edeltävästä ajasta alkaen, liikkeenluovuttajalla ei ole velvoitetta niiden suorittamiseen. Liikkeenluovuttajan vastuu liittyy vain siirtymishetken sopimukseen. Koska palkkaharmonisoinnissa olisi voitu päätyä ratkaisuun, että mitään harmonisoitavaa ei ole, työntekijöille maksettu korvaus ei perustunut tehtyyn työhön vaan sovintosopimukseen. Sovintosopimuksen perusteella maksettava suoritus ajasta ennen liikkeenluovutusta, saattoi perustua hyvinvointialueen työnantajakuvan kirkastamiseen, mutta ei lakiin.

Ministeriön näkemyksen mukaan, siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista. Tämä tulkinta tarkoittaa, että liikkeenluovutusta koskevat periaatteet olisivat toissijaisia, vaikka sote-lainsäädännössä on

erikseen kirjattu, että siirrossa noudatetaan liikkeenluovutuksen periaatteita. Ministeriön tulkinnan kautta, kuntiin kohdistetaan sellaisia velvoitteita ja vastuita, joita lainsäädäntö ei tunne.

Kunta ei ole ollut sopimuksen osapuoli

Hollolan kunnan vastuu ei voi perustua Päijät-Hämeen hyvinvointialueen tekemään ns. sovintosopimukseenkaan, koska Hollolan kunta ei ole sopimuksen osapuoli.

Hollolan kunta muistuttaa, että Päijät-Hämeen Hyvinvointialue ei ole asiaa toimielimissä käsitellessään pitänyt Hollolan kuntaa asianosaisena, siten kuin Laki Hyvinvointialueista §144 edellyttää. Asiaa on myös käsitelty hyvinvointialueen kokouksissa, joiden pöytäkirjoja ei ole lain edellyttämällä tavalla julkisesti esitetty §145. Koska hyvinvointialue ei päätöksenteossaan ole Hollolan kuntaa asianosaisena pitänyt, ministeriö ei voi yksipuolisesti kuntaa asianosaisena kohdella.

Asian oikeudellinen peruste on selvitettävä

Kunnan näkökulmasta valtionosuuksien laskennan perusteiden tulee olla juridisesti kestäviä ja oikeudenmukaisia. Pysyvät menetykset valtionosuuksien osalta tulee tarkastella erityisen tarkasti. Kunta on aina pitänyt tärkeänä, että kunnan omat toimenpiteet ja kuntaa kohdistetut toimenpiteet ovat juridisesti kestäväällä pohjalla. Tämän vuoksi kunta ei katso, että valtionvarainministeriö voisi, kuten se lausunnossaan on esittänyt, pitäytyä tarkastelussaan pelkästään asetusteknisissä näkökulmissa.

Palkkaharmonisaatiokustannuksilla on merkittävä vaikutus kunnan keskeisen rahoituslähteen, valtionosuuksien tasoon pysyvästi. Leikkaus on merkittävä ja vähentää kunnan kykyä vastata sen suurimmista, lapsiin ja nuoriin kohdentuvista varhaiskasvatuksen ja opetustoimen menoista. Päätöksen laajavaikutteisuuden vuoksi, Hollolan kunta edellyttää ministeriöltä sen päätöksen laaja-alaista juridista arviointia.

Eläkeperusteiset kustannukset siirtolaskelmissa

Kuntien eläkeperusteiset maksut muutettiin erillisellä Keva-lailla, kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksiksi. Keva-lain §19c määrittää kustannustenjaon kuntien ja hyvinvointialueiden vastuiksi (tasausmaksu). Asia on siis erityislailla ratkaistu, eikä samaa asiaa voida ratkaista toisin ilman Keva- tai sote-lainsäädännön muutosta.

Hollolan kunta katsoo edelleen, että sen vastuut sosiaali- ja terveyshenkilöstön eläkemenoperusteisista (ennen vuotta 2017) kustannuksista eivät ole siirtolaskelmassa mainittuja hyvinvointialueelle siirtyneitä kustannuksia, millä perusteella tätä osuutta ei voida katsoa kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi. Ministeriön tulkinta on ristiriidassa siirtolaskelman tavoitteen kanssa, jossa tarkastelun lähtökohtana on yksiselitteisesti kunnalta hyvinvointialueelle siirtyvä kustannus.

Kunnioittaen,

Kunnanhallitus,
Hollolan kunta