



Kunta- ja alueosasto

19.6.2025

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

hameenlinna.hao@oikeus.fi

Hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 20.5.2025 (Diaarinumero 1095/2025)

Valtiovarainministeriön lausunto Hollolan kunnan valituksesta kunnan vuoden 2025 peruspalvelujen valtionosuudesta

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää valtiovarainministeriöltä lausuntoa Hollolan kunnan valituksesta, joka koskee valtiovarainministeriön 15.4.2025 tekemää päätöstä Hollolan kunnan oikaisuvaatimuksesta koskien valtiovarainministeriön päätöstä vuoden 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (VN/33429/2024). Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 17.6.2025.

1 Hollolan kunnan vaatimukset ja niiden perusteet

Hollolan kunta katsoo, että Päijät-Hämeen hyvinvointialueen hyväksymä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palkkaharmonisaatiota koskevan varauskirjaus sekä eläkemenoperusteisten kustannusvastuiden osuus on poistettava valtiovarainministeriön valtionosuuslaskelmasta kunnan valtionosuutta vähentävinä tekijöinä. Hollolan kunta vaatii kumoamaan valtiovarainministeriön 19.12.2024 tekemän päätöksen (VN/33429/2024) koskien Hollolan kunnan valtionosuutta, 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.

Hollolan kunta toteaa, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue on ministeriölle antamassaan selvityksessä ilmoittanut 5 053 799,87 euron osuuden palkkaharmonisaatiokustannuksista kohdentuneen vuodelle 2020. Hollolan kunta katsoo, että vähintäänkin tämä osuus tulee poistaa valtionosuuslaskelmiin vaikuttavista sote-siirtokustannuksista, sillä osuuden huomioon ottaminen olisi ristiriidassa asetuksen (1393/2022) kanssa.

Hollolan kunta katsoo, että kunnan oikeudellisen aseman turvaaminen edellyttää Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen tehdyn varauksen puolueetonta ja oikeudellista arviointia, eikä pelkästään varauskirjauksen teknistä arviointia suhteessa valtionosuutta säätelevään lainsäädäntöön.

Hollolan kunnan näkökulmasta kysymys on merkittävästä taloudellisesta vaikutuksesta kunnan valtionosuuden määrään. Tämän vuoksi on teknisen arvioinnin

(tilinpäätösvuoden jälkeen annetun asetukseen kirjattujen 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.

Hollolan kunta katsoo, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue on päätöksen tekijänä hyötynyt varauksen kirjaamisesta, mikä lisää merkittävästi hyvinvointialueen valtion rahoitusta. Varauskirjauksen juridinen perusta olisi tullut jo tästä syystä puoleettomasti arvioida ja tähän kunnalla pitää olla oikeus. Hollolan kunta katsoo, että ministeriö olisi laiminlyönyt perustuslain §118 mukaisen velvoitteen laillisuuden valvonnasta. Hollolan kunnan mukaan valtiovarainministeriö perustelee ratkaisujaan painottaen asetustasoista lainsäädäntöä ja on näin jättänyt huomiotta perustuslain §107 velvoitteen.

Hollolan kunta katsoo myös, että palkkaharmonisaatio ei ole erääntynyt eikä sitä näin ollen ole voitu kirjata Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen varaukseksi eikä kunnan valtionosuutta vähentäväksi eräksi. Valtioneuvoston asetus (1393/2022, 7 § muutettu VNA 29.6.2023/885) ei voi olla oikeusvaikutuksiltaan vahvempi kuin voimaanpanolain 20 §:n 1 mom. säännös. Kunta katsoo, että asetuksella on heikennetty kunnan oikeusasemaa merkittävästi yksipuolisesti lisäämällä tekijöitä, jotka poiketen voimaanpanolaista otetaan siirtolaskelmissa huomioon kuntien valtionosuutta vähentävinä tekijöinä.

Hollolan kunta toteaa, että lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 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. Hollolan kunta toteaa, että muuta ei ole sovittu Päijät-Hämeen kuntayhtymän ja kunnan/kuntien tai Päijät-Hämeen hyvinvointialueen välillä. Kunta katsoo, että Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä ei ole vastuussa em. palkkasaatavasta, eikä siten ole muodostunut alijäämää tai palkkavarausta, joka kuuluisi omistajakuntien katettavaksi ja valtionosuutta vähentäväksi.

Hollolan kunta toteaa, että sille 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. Palkkaharmonisaation toteuttamismallin osalta yhtymä on konsultoinut mm. työoikeuden professori Seppo Koskista ja KT kuntatyönantajaa. Hollolan kunnan oletus asiasta on ollut se, että palkkaharmonisaatiota on toteutettu asianmukaisesti.

Hollolan kunta viittaa korkeimman oikeuden päätökseen (2024:9), jossa on katsottu, että sairaanhoitopiirin ryhdyttyä toimenpiteisiin palkkaharmonisoinnin toteuttamiseksi, ei erityistä määräaikaa palkkaharmonisoinnin osalta voida määrittää. Päijät-Hämeen kunnille on Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toimesta viitetty, että kyse on palkkaharmonisaatiosta, mikä olisi tullut toteuttaa jo hyvinvointikuntayhtymän toimesta, vaikka tosiasiasa 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.

Hollolan kunta katsoo, että sote-uudistuksen kynnyksellä tapahtunut vapaaehtoisen 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 kunta katsoo vielä, että se vastaa edelleen sosiaali- ja terveyshenkilöstön eläkemenoperusteisista (ennen vuotta 2017) kustannuksista, millä perusteella tätä osuutta ei voida katsoa kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi. Hollolan kunta katsoo, että 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. Näin toimien, valtiovarainministeriö on jättänyt huomioimatta perustuslain §107 lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksen.

2. Valtiovarainministeriön vastaus esitettyihin vaatimuksiin

2.1 Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö

Valtiovarainministeriö viittaa 26.6.2024 Hollolan kunnan oikaisuvaatimukseen antamaansa päätöksen (lausunnon liitteenä 1) perusteluissa kappaleessa ”Siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö” (s. 3—6) todettuun. Kappaleessa kerrotaan

yksityiskohtaisesti se lainsäädäntö, jota sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021) tarkoitettuun rahoituksen siirtolaskelmaan ja siten myös valituksessa esille tuotujen kysymysten ratkaisemiseen.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että rahoituksen siirtolaskelmaan sovelletaan edellä mainitun kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevan lainsäädännön ohella hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 34 §:ää ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta (1392/2022, 5 § muutettu 886/2023). Hyvinvointialueiden rahoituslain nojalla annettu siirtolaskelmien tietojen oikaisemista koskeva asetustasoinen sääntely on symmetristä kuntia koskevan sääntelyn kanssa siten, että asetuksessa viitataan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022, 7 § muutettu 885/2023) sääntelyyn. Hyvinvointialueiden rahoitukseen sisältyvien siirtymätaustusten perusteena olevien tietojen oikaisemisesta säädetään lisäksi rahoituslain 35 §:n 6 momentissa (muutettu L 1047/2023), jossa viitataan myös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain nojalla annettuun asetustasoiseen sääntelyyn. Valtiovarainministeriö toteaa, että siirtolaskelman tietojen oikaisua koskeva sääntelyä on hyvinvointialueiden rahoituslain 35 §:n 6 momentin muuttamisen yhteydessä vuonna 2023 käsitelty eduskunnassa ja se on siten myös eduskunnan hyväksymä.

2.2 Asiassa esitetty selvitys

Valtiovarainministeriö toteaa, että Hollolan kunnan valituksessa ei tuoda esille mitään sellaista uutta selvitystä asian tosiseikastosta, joka ei olisi ollut käytettävissä valituksenalaista päätöstä tehtäessä.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen 2022 on kirjattu pakollinen varaus, 20 miljoonaa euroa, vuodelle 2022 kohdistuvia palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että jäsenkuntien velvoite alijäämän kattamiseen jakautuu perussopimuksen määräysten mukaisesti.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Hollolan kunta on hakenut oikaisua ja valittanut myös vuoden 2024 valtionosuudesta ja sen perusteena huomioon otettavista tiedoista. Asian käsittely Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on kesken.

Valtiovarainministeriö on kuullut 26.6.2024 kunnan oikaisuvaatimukseen antamansa päätöksen valmistelun yhteydessä lausuntopyynnössä kuntia ja hyvinvointialuetta (liitteet 2 ja 3) muun ohella perusteista, joilla kuntayhtymä on kirjannut 20 miljoonan euron pakollisen varauksen sekä niitä vuosia, joita varaus suoriteperusteella koskee. Kunta vetoaa valituksessaan myös siihen, että kyseessä ei ole ollut palkkaharmonisaatiosta aiheutuvasta kustannuksesta, vaan palkanerosta maksettavasta korvauksesta, joka perustuu työsopimuslain syrjintäkieltoon ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Kyseessä on valtiovarainministeriön saaman selvityksen perusteella palkkaharmonisaatiota varten tehty varaus, jonka johdosta hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätös vuodelta 2022 on alijäämäinen. Velvoite ali-

jäämän kattamiseen on olemassa riippumatta siitä, mistä eristä alijäämä on muodostunut. 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.

2.3 Asian oikeudellinen arviointi

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valituksessa ei ole nostettu esille sellaisia uusia väitteitä tai perusteita, joita ei olisi jo aiemmassa kunnan oikeasuvaatimuksessa esitetty ja joihin valituksenlaisen päätöksen perusteluissa ei olisi jo vastattu.

Edellä mainitun lainsäädännön mukaisesti valtiovarainministeriö laatii siirtolaskelman tilinpäätöstietojen perusteella rahoituksen siirron tarkoituksessa, eikä tässä yhteydessä ota kantaa esimerkiksi yksittäisten kuntien tilinpäätöskirjausten laillisuuteen. Nyt kyseessä olevassa asiassa kuntayhtymän jäsenkunnat eivät ole kirjanneet edellä mainittua kuntayhtymän palkkaharmonisaatiokustannusta koskevaa saamista vastaavaa velkaa eivätkä kulua vuoden 2022 tilinpäätöksiinsä. Kuntayhtymän alijäämästä aiheutuva kustannus ei siten näy kuntien tilinpäätöskirjauksien mukaisissa sote-kustannuksissa ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle. Asian ratkaisemisen kannalta olennaista on tällöin se, että kunnilta siirtyvä sote-kustannus on jäänyt tältä osin merkittävästi pienemmäksi kuin suori-teperusteella vuoteen 2022 kohdistuva palkkakustannus.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan voidaan tiedot kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan siltä osin kuin kunta ei ole kirjannut kuntayhtymän vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi. Oikaisu on tehty Päijät-Hämeen kuntien kustannusten osalta asetuksen 7 §:n 2 mom. 3 kohdan perusteella. Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen ajalta ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle säädetään toimeenpanolain 33 §:ssä sekä yleisesti kuntayhtymän alijäämän kattamisesta kuntalain 117 §:ssä.

Pakollisen varauksen kirjaamisen edellytyksistä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 5 luvun 14 §:ssä. Pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä. Kuntayhtymä on voinut tehdä palkkaharmonisaatiokustannuksista varauksen tilinpäätökseensä, johon kustannusten oikaiseminen edellä mainitun asetuksen mukaan perustuu. Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on tilintarkastettu. Tilintarkastuskertomus on ollut vakiomuotoinen. Hyvinvointialueen toimittamassa tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, että arviovaraiseen kirjaukseen ei ole ollut huomautettavaa.

Asetuksen perustelumuiotiossa todetaan nimenomaisesti, että riittävänä selvityksenä siirtolaskelmaa merkittävästi vääristävän tilinpäätöstiedon oikaisulle hyväksytään myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus.

Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

Valtiovarainministeriö toteaa, että asetus on säädetty siirtolaskelman tietojen ja niiden tarkistamista koskevan lainsäädännön ja asetuksenantovaltuuksien perusteella ja tämän lisäksi vielä rahoituslain muutoksen osalta eduskunnan myötävaikutuksella. Asetustasoisella sääntelyllä varmistetaan siirtolaskelman tarkoituksen toteutuminen eli rahoituksen siirtyminen oikealla tasolla, joka turvaa niin kuntien kuin hyvinvointialueiden mahdollisuudet suoriutua jatkossa lakisääteisten tehtäviensä järjestämisestä. Sääntelyn tarkoituksena on ollut kuntien välinen oikeudenmukainen kohtelu siitä huolimatta, miten kukin kunta on mahdollisesti hyvinkin eri tavoin kirjannut kustannuksia tai jättänyt kirjaamatta niitä tilinpäätöksiinsä.

Valituksen mukaan Hollolan kunta vastaa edelleen sosiaali- ja terveyshenkilöstön eläkemenoperusteisista (ennen vuotta 2017) kustannuksista, millä perusteella tätä osuutta ei voida katsoa kunnan valtionosuutta vähentäväksi tekijäksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että siitä, mitä laskelmia merkittävästi vääristäviä tietoja oikaistaan, säädetään tyhjentävästi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Eläkemenoperusteisten maksujen oikaisemisesta ei ole säädetty em. asetuksessa, joten ne on otettu huomioon kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksena Valtiokonttorille raportoitujen palveluluokkojen kohtaisten tilinpäätöstietojen mukaisesti.

Valtiovarainministeriö korostaa, että hallintoviranomaisena sen tulee tarkoin noudataa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja kohdella kuntia tasapuolisesti lainsäädäntöä sovellettaessa.

2.4 Tiedoksi korjattu päätös

Valtiovarainministeriö on korjannut Hollolan kunnan oikaisuvaatimukseen 15.4.2025 antamassaan päätöksessä olevan kirjoitusvirheen. Korjattu päätös on liitteenä 9.

Osastopäällikkö

Pasi Leppänen

Lainsäädäntöneuvos

Saara Rahko

Liitteet

Liite 1. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024 Hollolan kunnan oikaisuvaatimuksesta koskien vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta

Liite 2. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 24.4.2024, Hollolan kunnan lausunto 29.4.2024 ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueen lausunto 6.5.2024 (liitteineen)

Liite 3. Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 7.5.2024, Hollolan kunnan lausunto 13.5.2024, Hyvinvointialueen vastaus 14.5.2024

Liite 4. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän perussopimus

Liite 5. Hollolan kunnan oikaisuvaatimus 26.3.2024

Liite 6. Valtiovarainministeriön lausunto 30.8.2024 Hollolan kunnan valituksesta kunnan vuoden 2024 peruspalvelujen valtionosuudesta

Liite 7. Hollolan kunnan oikaisuvaatimus 12.2.2025

Liite 8. Valtiovarainministeriön päätös 19.12.2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2025

Liite 9. Valtiovarainministeriön päätös 15.4.2025 Hollolan kunnan oikaisuvaatimukseen koskien päätöstä vuoden 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuden muuttamisesta

VN/15566/2025-VM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: