Korkein hallinto-oikeus

PL 180, 00131 Helsinki

Asikkalan kunnan valituslupahakemus ja valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Päätös, johon haetaan muutosta

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 1165 / 15.5.2026
Dnro 1497/03.04.04.04.01/2024

Valittaja

Asikkalan kunta (y-tunnus 0145208-4)

PL 6, 17201 Vääksy

kirjaamo@asikkala.fi

Vaatimukset

Asikkalan kunta pyytää, että korkein hallinto-oikeus

1. myöntää valitusluvan

2. kumoaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksen 1165/2026 ja määrää valtiovarainministeriön poistamaan Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen merkityn pakollisen varauksen aiheuttaman alijäämän sote-siirtolaskelmista ja valtiovarainministeriön valtionosuuslaskelmista Asikkalan kunnan valtionosuutta vähentävänä tekijänä sote-uudistuksen voimaantulosta lukien.

Valituslupahakemus

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;

2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai

3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa tulee myöntää seuraavat seikat huomioon ottaen:

1. Kyseessä on lain soveltamisen kannalta merkittävä ennakkopäätöskysymys, joka koskee sitä, voiko kunnan peruspalvelujen valtionosuutta alentaa toisen oikeushenkilön tilinpäätökseen tehdyn virheellisen kirjauksen perusteella. Hallinto-oikeus on katsonut, että sen arvioitavaksi ei tule tämän asian yhteydessä Päijät-Hämeen hyvinvointialueen menettelyn puolueettomuus ja oikeellisuus koskien ratkaisua pakollisen varauksen tekemisestä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen.

   Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (jäljempänä Yhtymä) viimeiseen tilinpäätökseen on merkitty perusteetta palkkaharmonisaatiosta aiheutuvia kuluja koskeva pakollinen varaus. Kirjaus perustuu Päijät-Hämeen hyvinvointialueen (jäljempänä Alue) virheelliseen käsitykseen työnantajan velvollisuudesta korvata palkanerot henkilöstölle lähtökohtaisesti koko niiden muodostumisajalta. Kirjausta tehdessä ei ole otettu huomioon, että liikkeen luovutus on lakiin perustuva hyväksyttävä syy maksaa samassakin työssä toisille korkeampaa palkkaa harmonisoinnin vaatiman, kohtuullisen ajan. Yhtymä on toteuttanut palkkojen harmonisointia aiemman liikkeenluovutuksen jälkeen, eli perustamisestaan alkaen, asianmukaisesti aina Alueelle 1.1.2023 tapahtuneeseen liikkeenluovutukseen saakka. Näin ollen siltä Alueelle siirtyneelle henkilöstölle ei ole voinut muodostua sen toiminta-aikaan kohdistuvaa, harmonisoinnin laiminlyöntiin perustuvaa

korvaussaatavaa, joka on varauksen perusteena. Pakollista varausta koskeva kirjaus on selkeästi virheellinen.

2. Hallinto-oikeuden ratkaisu perustuu virheelliseen lain soveltamiseen. Valtionosuuteen vaikuttavissa siirtolaskelmissa Yhtymän alijäämän osalta Asikkalan kunnan tilinpäätöstietoihin tehty oikaisu perustuu valtionosuudesta annetun asetuksen 7 §:ään, jonka tarkoituksena on varmistaa kuntien välinen oikeudenmukainen kohtelu ja estää kuntien kirjauskäytännöistä johtuvien kuntakohtaisten erojen vaikutus laskelmiin.

   Valtiovarainministeriön päätösten mukaan kunnat vastaavat palkkaharmonisaation kustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siirtolaskelmaa koskevan säänteIyn näkökulmasta siltä osin, kun ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023, ja merkitystä ei ole sillä, vaikka palkkaharmonisaation kustannuksista päästäisiin sopimukseen **vasta** 1.1.2023 jälkeen ja henkilöstön työnantajana 1.1.2023 lukien toiminut hyvinvointialue maksaisi takautuvat korvaukset työntekijöille. Vastaavasti hallinto-oikeus on pitänyt riittävänä perusteena kunnan ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poikkeamiselle kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattua pakollista varausta ja lausunut, että tähän nähden asiassa ei ole merkitystä sillä, että palkkaharmonisaatiokorvaus ei ole **vielä** tosiasiallisesti syntynyt eikä siitä ole ollut olemassa kuntia velvoittavaa sopimusta 31.12.2022 mennessä. Asiassa ei kuitenkaan ole kyse siitä, milloin saatava on syntynyt, vaan siitä, onko sitä ollenkaan syntynyt.

   Päätöksissä on siis todettu valtionosuusasetuksen 7 §:n mukaisen oikaisun koskevan palkkaharmonisaation kustannuksia 1.1.2023 edeltävältä ajalta, mutta niissä ei ole lausuttu mitään sen johdosta,

että Asikkalan kunta ja Yhtymän muut jäsenkunnat ovat kiistäneet tällaisten kustannusten muodostumisen lainkaan, eli varauksen perusteena olevan korvausvelan perusteen. Työsopimuslain 10 § ja viranhaltijalain 25 § määrittävät palkka- tai virkasuhteesta johtuvista saatavista liikkeen luovutuksessa vastuullisen tahon. Ennen luovutusta erääntyneistä saatavista luovuttaja ja luovutuksensaaja ovat yhteisvastuussa, ja luovuttaja on luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Koska Yhtymässä palkkojen harmonisointia on hoidettu asianmukaisesti, harmonisoinnin laiminlyönnistä johtuvia henkilöstön korvaussaatavia ei ole Yhtymän ajalta syntynyt, eikä näin ollen erääntynytkään. Alueen henkilöstölle tekemissä, Yhtymän toiminta-ajalle ulottuvissa suorituksissa ei siten ole kysymys ennen liikkeen luovutusta erääntyneistä saatavista, joista Yhtymä tai sen jäsenkunnat olisivat vastuussa Alueelle. Yhtymän kirjanpitoon niiden perusteella tehty varaus on perusteeton.

Hallinto-oikeuden perusteet valtionosuusasetuksen 7 §:n soveltamiselle ovat edellä esitetty huomioon ottaen vääriä. Myös hallinto-oikeuden toteamus, ettei varausta sinänsä ole asiassa saadun selvityksen perusteella syytä pitää selvästi virheellisenä, on säännöksen soveltamisen edellytyksiä tarkasteltaessa joka tapauksessa kestämätön. Saatavan perusteen kiistäminen osoittaa jo itsessään, ettei kyse voi olla kuntien kirjauskäytäntöjen eroista.

3. Valitusluvan myöntämisen muuna painavana syynä on Asikkalan kunnalle aiheutunut kohtuuton taloudellinen haitta, josta Alue on saanut vastaavasti perusteetonta taloudellista etua. Alue on laatinut Yhtymän viimeisen tilinpäätöksen, eikä Yhtymän jäsenkunnilla ole ollut mitään mahdollisuutta vaikuttaa sen tekemiin kirjauksiin.

Valitus

Yhtymän viimeiseen tilipäätökseen on tehty vastaisuudessa aiheutuvien palkkaharmonisaatiokulujen perusteella pakollinen varaus tilanteessa, jossa sen henkilöstöllä ei voida katsoa olleen harmonisoinnin laiminlyönnistä johtuvia korvaussaatavia. Yhtymä on suorittanut palkkojen harmonisointia toiminta-aikanaan moitteettomasti jatkuvin aktiivisin toimenpitein siten, ettei sen käytettävissä oleva kohtuullinen harmonisointiaika ollut ylittynyt vuodenvaihteessa 2022/2023, jolloin liikkeenluovutus Alueelle tapahtui. Tämä ja muut asian arvioimiseen vaikuttavat seikat ilmenevät Alueen korvaussaatavaa koskevassa hallintoriita-asiassa Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle annetusta vastineesta, joka on liitteenä (hallintoriidan osapuolena on vain yksi Yhtymän jäsenkunnista, sillä Alue on kohdistanut oikeustoimet resursseiltaan rajallisimpaan Kärkölään). Pyydämme ottamaan huomioon vastineessa esitetyn tämän asian ratkaisemisessa kokonaisuudessaan.

Hallintoriitaa koskevasta vastineesta ilmenee myös, ettei Alue ole esittänyt asiassa minkäänlaista näyttöä Yhtymän suorittamien palkkaharmonisaatiotoimien riittämättömyydestä. Päinvastoin se on itse esittänyt asiakirjoja, joiden perusteella Yhtymän voidaan todeta hoitaneen palkkojen harmonisointia siten kuin oikeuskäytännön perusteella työnantajalta voidaan edellyttää. Tämä merkitsee samalla sitä, että Alueella on ollut käytettävissään tieto Yhtymän suorittamien toimenpiteiden sisällöstä ja laajuudesta sen tehdessä Yhtymän tilinpäätökseen palkkaharmonisaatiokuluja koskevan pakollisen varauksen. Varauksen tekemisessä ei siten ole noudatettu kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston

yleisohjetta, jonka mukaan varauksen tekeminen olisi edellyttänyt sitä, että Yhtymän palkkaharmonisaatiosta vastaisuudessa johtuvien kustannusten toteutumista olisi voitu pitää varmana tai todennäköisenä. Yhtymän jäsenkunnissa tilintarkastajat ohjasivat tekemään asiasta kirjauksen tilinpäätöksen liitetietoihin. Em. yleisohjeen mukaisesti meno esitetään vastuuna liitetiedoissa, jos sen toteutuminen on mahdollista, mutta ei todennäköistä.

Alueen ja Yhtymän palkkaharmonisaatiota koskevat prosessit ovat oikeudellisesti erillisiä, joten työnantajan velvoitteiden täyttymistä, kuten kohtuullista harmonisointiaikaa, arvioidaan niissä erikseen. Alue on kuitenkin maksanut takautuvia suorituksia myös omalta toiminta-ajaltaan, ilmeisesti vastaavasti ilman palkkaharmonisaation laiminlyöntiin perustuvaa velvoitetta. Yhtymän henkilöstölle ei ole muodostunut palkkaharmonisoinnin laiminlyönnistä johtuvaa vahinkoa, joten Alueen tekemät suoritukset eivät voi sisältää sellaisia palkka- tai virkasuhteesta johtuvia, ennen liikkeen luovutusta erääntyneitä korvaussaatavia, joista Yhtymä olisi Alueelle vastuussa työsopimuslain 10 §:n tai viranhaltijalain 25 §:n perusteella. Hallintoriitaa koskevassa vastineessa asiasta on esitetty mm. emeritusprofessori Seppo Koskisen ja Alueen taholta emeritusprofessori Olli Norroksen lausunnot. Lausunnot eroavat toisistaan siltä osin kuin on kysymys palkkaharmonisaation laiminlyömisestä aiheutuneen vahingon erääntymisestä vaatimiskelpoiseksi vahingonkorvaussaatavaksi. Professori Norros katsoo tämän tapahtuvan heti kohtuullisen harmonisointiajan ylityttyä ja professori Koskinen myös kohtuullisen harmonisointiajan ylityttyä, mutta ei ennen kuin tiedetään harmonisointiprosessin lopputulos. Erimielisyys ei koske velan perustetta, eli vaatimusta kohtuullisen harmonisointiajan ylittymisestä. Jos kohtuullinen harmonisointiaika ei ylity, vahinkoa ei synny eikä niin ollen korvaussaatavaakaan ole. Alueen Yhtymän

toiminta-ajalta henkilöstölle tekemät suoritukset perustuvat yksinomaan sen vapaaehtoisen oikeustoimitahdon nojalla tekemään sopimukseen, johon se ei voi sitoa kolmansia osapuolia.

Yhtymän kirjanpitoon perusteetta ja vastoin kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston yleisohjetta tehtyä pakollista varausta ei voida pitää perusteena kunnan ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poikkeamiselle valtionosuusasetuksen 7 §:ää soveltamalla. Jo yksin saatavan perusteen kiistäminen osoittaa, ettei saatavaa vastaavan velan kirjaamatta jättämisessä Yhtymän jäsenkuntien vuoden 2022 tilinpäätöksiin ole kyse kuntien kirjauskäytäntöjen eroista valtionosuusasetuksen 7 §:n soveltamisen tarkoituksen mukaisesti. Asikkalan kunnan tilinpäätös on antanut valtiovarainministeriön ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tulkinnasta poiketen tilanteesta oikean kuvan valtionosuuden laskemisen kannalta, koska edellä kuvattua palkkaharmonisaatiovarausta ei ole kunnan tilinpäätöksessä huomioitu.

Valtionosuusasetuksen 7 §:n menettelyn tarkoituksena on ollut varmistaa kuntien välinen oikeudenmukainen kohtelu ja estää kuntien kirjauskäytännöistä johtuvien kuntakohtaisten erojen vaikutus laskelmiin. Nämä asetuksella tavoitellut periaatteet eivät ole toteutuneet valtiovarainministeriön asiaa koskevassa päätöksessä.

Valtiovarainministeriö on näin ollen käyttänyt asiassa harkintavaltaansa lain ja oikeusperiaatteiden vastaisesti.

Liitteet

Selitys Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 4.10.2025