

Hallintopalvelut vastuualue

Korkein hallinto-oikeus

PL 180
00131 Helsinki**Heinolan kaupungin valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle****Lausunnon antaja**

Heinolan kaupunginhallitus

ProsessiosoiteHeinolan kaupunginhallitus
PL 1001
18101 Heinola
kirjaamo(a)heinola.fi**Valittaja**

Heinolan kaupunki

Heinolan kaupunkiPL 1001, 18101 Heinola, asiakaspalvelu: Kauppakatu 4, Heinola
Puh. 03 849 30 (vaihde), kirjaamo@heinola.fi
Y-tunnus 1068892-9
www.heinola.fi

Hallintopalvelut vastuualue

Lausunto

Päätös, johon haetaan muutosta

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 15.5.2026 nro 1163/2026, dnrot 1516/2024 ja 1497/2025 - Vuosien 2024 ja 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuksia koskevat valitukset

Vaatimukset

Heinolan kaupunki pyytää, että korkein hallinto-oikeus

1. myöntää valitusluvan
2. kumoaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksen 1163/2026 ja poistaa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen merkityn pakollisen varauksen aiheuttaman alijäämän sote-siirtolaskelmista ja valtiovarainministeriön valtionosuuslaskelmista Heinolan kaupungin valtionosuutta vähentävänä tekijänä.

Valituslupahakemus

Heinolan kaupunki pyytää, että korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

Valituslupa tulee myöntää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin perusteella seuraavat seikat huomioon ottaen:

1. Kyseessä on lain soveltamisen kannalta merkittävä ennakkopäätöskysymys

Päijät-Hämeen hyvinvointialue (jäljempänä Alue) on ilmeisen väärän laintulkinnan perusteella merkinnyt hyvinvointikuntayhtymän (jäljempänä Yhtymä) viimeiseen tilinpäätökseen pakollisen varauksen koskien palkkaharmonisaatiokuluja. Palkkaharmonisaatiokulut eivät ole olleet eräänntyneitä 31.12.2022, jolloin kuntayhtymän toiminta siirtyi hyvinvointialueelle. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain (voimaantulolain) henkilöstön asemaa sääntelevän 18 §:n mukaan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeen luovutukseksi. Työsopimuslain 10 §:ssä ja viranhaltijalain 25 §:ssä säädetään, että ennen liikkeen luovutusta eräänntyneistä palkka- tai virkasuhteesta johtuvista saatavista vastaavat

Heinolan kaupunki

PL 1001, 18101 Heinola, asiakaspalvelu: Kauppakatu 4, Heinola
Puh. 03 849 30 (vaihe), kirjaamo@heinola.fi
Y-tunnus 1068892-9
www.heinola.fi



Hallintopalvelut vastuualue

luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti, ja luovuttaja on luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä työntekijän ja viranhaltijan saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Näin ollen koska saatavaa ei ole olemassa, kyseinen pakollista varausta koskeva kirjaus on selkeästi virheellinen eikä se voi vähentää valtionosuuslaskemissa Heinolan kaupungin valtionosuutta. Tässä on myös hyvä huomioda, että Heinolan kaupunki on tuottanut perusterveyden huollon palvelut omana toimintanaan.

Asiassa on siis kyse siitä, voiko virheellisellä tilinpäätöskirjauksella aiheuttaa valtionosuusmuutoksia toisen vahingoksi.

2. Hallinto-oikeuden ratkaisu perustuu virheelliseen lain soveltamiseen

Hallinto-oikeus on päätöksessään lähtenyt siitä, että valtioneuvoston asetuksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (jäljempänä asetus) 7 §:n mukaan kunnan ilmoittamista tilinpäätöstiedoista voidaan kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi poiketa ja ottaa huomioon valtionosuusasetuksessa eritellyt tiedot, jos kunnan tilinpäätöstieto merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta eikä valtiovarainministeriö ole näin ollen käyttänyt harkintavaltaansa lain tai hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti.

Kyseisen asetuksen pykälän tarkoituksena on varmistaa kuntien välinen oikeudenmukainen kohtelu ja estää kuntien kirjauskäytännöistä johtuvien kuntakohtaisten erojen vaikutus laskelmiin. Nyt kyse ei ole kuitenkaan kirjauskäytäntöjen eroista ja niiden oikaisemisesta valtionosuuslaskelmiin. Heinolan kaupunki on kiistänyt koko palkkaharmonisaatiosta johtuvan saatavan olemassaolon ja katsoo, että tällaista saatavaa ei ole olemassa eikä sitä voi kirjata pakolliseksi varaukseksi. Näin ollen ko. asetuksen 7 §:ä ei voi soveltaa tässä tapauksessa.

Valitus/Perustelut

Päijät-Hämeen kunnat sekä Myrskylän ja Pukkilan kunnat perustivat Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän v. 2017. Yhtymä aloitti palkkaharmonisaation valmistelun heti perustamisensa jälkeen yhdessä henkilöstön ja henkilöstön edustajien kanssa. Yhtymällä oli suunnitelma palkkojen harmonisoimiseksi yleisimpään palkkatasoon ja se noudatti sitä. Palkkojen harmonisointi päästiin aloittamaan vuoden 2019 alusta ja vuoden 2022 loppuun mennessä palkkaharmonisaatiota oli tehty jo noin 9 miljoonalla eurolla.

Prosessin aikana käynnistyivät kuitenkin SOTE-uudistusta ennakoineet valtakunnalliset keskustelut siitä, tulisiko tehtäväkohtaiset palkat harmonisoida korkeimman palkkatason mukaan vai perustuen mediaanitasoon vaativuusryhmittäin siten, että palkansaajat, joille muodostuisi ylimenevä osa, säilyttäisivät sen niin kauan kuin tehtävä pysyisi samana.



Hallintopalvelut vastuualue

Keskustelut johtivat kärkipalkkoihin harmonisoimista koskeviin keskusneuvottelupyyntöihin vuonna 2021 ja prosessin aloittamiseen uudelleen. Kuntayhtymä teki suunnitelman palkkojen harmonisoimisesta korkeimpaan palkkatasoon. Korkeimman palkan selvittäminen osoittautui kuitenkin vaikeaksi ja aikaa vieväksi. Yhtymän toiminnan päättyessä 31.12.2022 keskusteluneuvotteluista ei ollut tullut mitään ehdotusta jäsenkunnille. Yhtymä ei siis ehtinyt käydä neuvotteluja loppuun ennen liikkeenluovutusta Hyvinvointialueelle.

Liikkeenluovutuksen jälkeen Alue on aloittanut omat palkkaharmonisaatioon tähtäävät neuvottelunsa ja se on sittemmin päässyt palkansaajajärjestöjen kanssa 28.11.2023 sopimukseen ja päätynyt maksamaan palkanerokorvausta takautuvasti 1.7.2020 lukien.

Voimaanpanolain henkilöstön asemaa sääntelevän 18 §:n mukaan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle sekä hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeen luovutukseksi. Työsopimuslain 10 §:ssä ja viranhaltijalain 25 §:ssä säädetään, että ennen liikkeen luovutusta erääntyneistä palkka- tai virkasuhteesta johtuvista saatavista vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti, ja luovuttaja on luovutuksensaajalle vastuussa **ennen luovutusta erääntyneestä** työntekijän ja viranhaltijan saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Mistään muusta ei ole Yhtymän ja Alueen kanssa sovittu.

Tässäkin yhteydessä Heinolan kaupunki haluaa toistaa näkemyksensä, että kaupunki on tuottanut sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelunsa omana toimintanaan 31.12.2022 saakka, eikä Heinola ole siirtänyt perusterveydenhuollon eikä sosiaalitoimen järjestämisvastuuta Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle. Näin ollen palkkaharmonisaatiokustannusten kohdentuminen ja perusteet Heinolan kaupungin osalta ovat tältäkin osin kyseenalaiset, koska kohdentaminen ei voi perustua sellaiseen työnantaja- ja järjestämisvastuukokonaisuuteen, johon Heinolan kaupunki ei ole kuulunut.

Ylipäätään alueen ja Yhtymän palkkaharmonisaatioprosessit ovat oikeudellisesti erillisiä, joten myös työnantajan veloitteiden täyttymistä, kuten kohtuullista harmonisointiaikaa, arvioidaan niissä erikseen. Alueella olisi ollut aikaa tehdä palkkaharmonisaatio eri tavalla ja pitemmän ajan kuluessa. Nyt Alue päätyi kuitenkin kertakorvaukseen usealta vuodelta, koska ajatteli voivansa vierittää kustannukset Kuntayhtymän jäsenkunnille. Professori Koskinen toteaa lausunnossaan asiasta seuraavaa: *Esillä olevassa tapauksessa palkkaharmonisaatio kiistatta tapahtui hyvinvointialueen toimesta. Se ratkaisi, miten kyseinen harmonisaatio toimitettiin. Palkkaharmonisaatio oli lisäksi hyvinvointialueen toimesta suoritettuna alaltaan laajempi kuin miten se oli aikoinaan tehty kuntayhtymässä. Hyvinvointialue käytti tässä toiminnassa myös muita periaatteita kuin mitä kuntayhtymä oli käyttänyt. Tämän uuden arvioinnin perusteella syntyi etuja työntekijöille. Nämä etuudet erääntyivät vasta hyvinvointialueen toiminta-aikana.*

Heinolan kaupunki

PL 1001, 18101 Heinola, asiakaspalvelu: Kauppakatu 4, Heinola
Puh. 03 849 30 (vaihe), kirjaamo@heinola.fi
Y-tunnus 1068892-9
www.heinola.fi



Hallintopalvelut vastuualue

Palkkaharmonisaatiosta aiheutuneet Alueelle syntyneet kulut eivät olleet eräänntyneet liikkeenluovutuksen tapahtuessa, joten niitä ei olisi tullut kirjata Yhtymän viimeiseen tilinpäätökseen pakolliseksi varaukseksi, koska tällaista saatavaa ei ollut eikä tulisi lain mukaan olemaankaan.

Asiasta on vireillä myös hallintoriita-asia Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa, jossa Alue vaatii Kärkölän kuntaa suorittamaan osuutensa kyseisestä palkkaharmonisaatiokulusta. Kärkölän kunta kiistää vastuunsa mm. edellä kerrotuilla perusteilla.

Tilinpäätöksen alijäämän ja varauksen merkitys

Aluevaltuusto päätti 5.6.2023 hyväksyessään Yhtymän viimeisen tilinpäätöksen sisällyttää siihen varauksen palkkaharmonisaation kustannuksista ennen vuotta 2023 sekä vastaavan saamisen jäsenkunnilta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi.

Kirjanpitolain 5:14 §:

Tuloslaskelmassa on vähennettävä velvoitteista vastaisuudessa aiheutuvat menot ja menetykset, jos:

- 1) ne kohdistuvat päättyneeseen tai aikaisempaan tilikauteen;*
- 2) niiden toteutumista on tilinpäätöstä laadittaessa pidettävä varmana tai todennäköisenä;*
- 3) niitä vastaava tulo ei ole varma eikä todennäköinen; sekä*
- 4) ne perustuvat lakiin tai kirjanpitovelvollisen sitoumukseen sivullista kohtaan.*

Jos 1 momentissa tarkoitetun menon tai menetyksen täsmällinen määrä ja toteutumisajankohta tiedetään, merkitään se taseessa luonteensa mukaiseen vieraan pääoman erään tai siirtovelkoihin. Muussa tapauksessa se merkitään pakolliseksi varaukseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut menot ja menetykset sekä 2 momentissa tarkoitetut pakolliset varaukset merkitään tuloslaskelmaan ja taseeseen niiden todennäköiseen määrään.

Pakollista varausta ei saa käyttää omaisuuserän arvon alentamiseksi siitä määrästä, johon se on merkitty taseen vastaaviin.

Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto on yleisohjeessaan tarkentanut edellä kerrottua seuraavasti:

Heinolan kaupunki

PL 1001, 18101 Heinola, asiakaspalvelu: Kauppakatu 4, Heinola
Puh. 03 849 30 (vaihe), kirjaamo@heinola.fi
Y-tunnus 1068892-9
www.heinola.fi



Hallintopalvelut vastuualue

1) Menon tai menetyksen tulee kohdistua päätyneeseen tai aikaisempiin tilikausiin. Meno kohdistuu tulevaan tilikauteen, kun menoa vastaavia tulonodotuksia on olemassa tai menon pääasialliset vaikutukset palvelutuotannossa ajoittuvat tulevaan tilikauteen.

2) Menon tai menetyksen toteutumista on tilinpäätöstä laadittaessa pidettävä varmana tai todennäköisenä, ennen kuin se merkitään pakolliseksi varaukseksi. Jos menon toteutuminen on mahdollista, mutta ei todennäköistä, esitetään meno vastuuna liitetiedoissa. ”Varmana toteutuminen” perustuu sitoumukseen tai muutoin määräytyvään maksuvelvoitteeseen. ”Todennäköiseen toteutumiseen” liittyy sen sijaan arviointia muun muassa siitä syystä, että maksuvelvoite ei ole kiistaton.

3) Jos vastainen tulo ei ole varma tai todennäköinen ja myös muut mainitun säännöksen kohdat täyttyvät, on vastainen meno tai menetys kirjattava kuluksi ja pakolliseksi varaukseksi. Hyvinvointialueella on arvioitava tulojen kertymisen lisäksi myös sitä, onko menosta hyötyä hyvinvointialueen palvelutoiminnan kannalta. Jos menoja tai menetyksiä vastaavat tulonodotukset ovat olemassa tai menosta on hyötyä hyvinvointialueen palvelutoiminnassa, kirjataan vastaiset menot tai menetykset sille tilikaudelle, jolle vastaavat tulotkin on tuloutettu.

• Jos tuloja on odotettavissa, mutta ne alittavat vastaiset menot ja menetykset, kirjataan vain niiden erotus. Esimerkiksi jos menoihin tai menetyksiin on varauduttu vakuutuksella, kirjataan vastaisena menona tai menetyksenä kattamaton omavastuu.

4) Vastaisen menon ja menetyksen kirjaaminen edellyttää paitsi edellä mainittujen 1-3 kohtien edellytysten täyttymistä myös sitä, että vastainen meno tai menetys perustuu lakiin tai sitoumukseen sivullista kohtaan.

Yhtymän vuoden 2022 tilinpäätöstä laadittaessa ei ollut perusteita pitää palkkaharmonisaatiosta vastaisuudessa johtuvien kustannusten toteutumista Yhtymän osalta varmana tai todennäköisenä, sillä kuten edellä on esitetty, Yhtymä oli toteuttanut palkkaharmonisaatiota liikkeenluovutukseen saakka asianmukaisesti. Voimaanpanolain ja liikkeenluovutusta koskevien säännösten mukaan työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyivät Alueelle 1.1.2023, ja Yhtymän vastuu olisi edellyttänyt näistä johtuvien saatavien ennen liikkeenluovutusta tapahtunutta eräntymistä.

Alue on perustellut kirjausta mm. sillä, että Yhtymän tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta hyväksyivät asian, ja että päätöksenteko Yhtymän tarkastuslautakunnassa tapahtui jäsenkuntien edustajien toimesta. Väitteellä ei ole juridista merkitystä. Tilintarkastaja ei käytännössä voi arvioida itsenäisesti esimerkiksi sitä, kuinka varmana menon toteutumista on pidettävä, joten normaalisti tilintarkastajan on luotettava tarkastettavan omiin arvioihin asiasta. Yhtymän tarkastuslautakunnan jäsenet ovat kuntalain 69 §:n perusteella Yhtymän luottamushenkilöitä, eivät kuntien luottamushenkilöitä. He eivät siis olleet asian osalta kuntien ohjausvallassa eivätkä tietääksemme ole edes tiedustelleet jäsenkuntien kantaa

Heinolan kaupunki

PL 1001, 18101 Heinola, asiakaspalvelu: Kauppakatu 4, Heinola
Puh. 03 849 30 (vaihe), kirjaamo@heinola.fi
Y-tunnus 1068892-9
www.heinola.fi



Hallintopalvelut vastuualue

asiaan eikä Heinolan kaupungilla ole ollut todellisuudessa mitään mahdollisuutta vaikuttaa siihen, mitä Yhtymän viimeiseen tilinpäätökseen on kirjattu. Heinolan kaupungilta ei myöskään kysyty kantaa tilinpäätökseen, joten se ei voinut tehdä siitä huomautustakaan.

Yhtymän jäsenkunnat eivät tästä asiasta tehneet varausta omassa tilinpäätöksessään. Koska meno ei ollut varma tai todennäköinen, tilintarkastajat ohjasivat tekemään asiasta kirjauksen kunnissa tilinpäätöksen liitetietoihin.

Alue saa virheellisen varauskirjauksen vuoksi vuosittain huomattavasti enemmän valtionosuuksia ja vastaavasti Yhtymän jäsenkunnat vähemmän.

Yhteenveto

Kuten edellä olevasta käy ilmi perustuu koko palkkaharmonisaatiosta johtuva pakollinen varaus virheelliseen lain soveltamiseen. Heinolan kaupunki katsoo, että tällaista velkaa ei ole olemassakaan. Valtionosuuslaskelmat eivät voi perustua virheellisiin kirjauksiin väitetystä velasta, joka ei ole lainmukainen. Kyseessä ei myöskään ole kirjauskäytännöistä johtuvien kuntakohtaisten erojen vaikutuksesta laskelmiin, vaan kyse on Alueen virheellisestä kirjauksesta, josta se on saanut taloudellista etua ja aiheuttanut alueen kunnille taloudellista haittaa. Valtiovarainministeriö ei ole voinut soveltaa laskelmissaan edellä kerrotun asetuksen 7 §:ä vaan sen olisi tullut tutkia, onko Alueen kirjaus pakollisesta varauksesta tehty asianmukaisesti. Valtiovarainministeriö on näin ollen käyttänyt asiassa harkintavaltaansa lain ja oikeusperiaatteiden vastaisesti ja sen ja hallinto-oikeuden päätökset tulee kumota.

Heinolan kaupunki on prosessin aikana useasti nostanut esille, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue ei ole asiaa toimielimissä käsitellessään pitänyt Heinolan kaupunkia asianosaisena, siten kuin Laki Hyvinvointialueista § 144 edellyttää. Asiaa (palkkaharmonisaatioon liittyvä varaus) on käsitelty hyvinvointialueen kokouksissa, joiden pöytäkirjoja ei ole lain § 145 edellyttämällä tavalla julkisesti esitetty. Koska hyvinvointialue ei päätöksenteossaan ole Heinolan kaupunkia asianosaisena pitänyt, ministeriö ei voi yksipuolisesti kuntaa asianosaisena kohdella. Hallinto-oikeus ei päätöksessään arvioi saatikka perustele, miten Heinolan kaupunki on ministeriön päätöksellä muuttunut asianosaiseksi asiassa, jossa kuntaa ei edellä esitetyn lain § 144 ja § 145 mukaisesti ole asianosaisena pidetty.

Heinolan kaupunginhallitus

Heinolan kaupunki

PL 1001, 18101 Heinola, asiakaspalvelu: Kauppakatu 4, Heinola
Puh. 03 849 30 (vaihde), kirjaamo@heinola.fi
Y-tunnus 1068892-9
www.heinola.fi



Hallintopalvelut vastuualue

Jari Parkkonen
kaupunginjohtaja

Hanna Hurmola-Remmi
hallinto- ja kehitysjohtaja

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

Heinolan kaupunki

PL 1001, 18101 Heinola

p. +358 849 30

etunimi.sukunimi@heinola.fi, kirjaamo@heinola.fi

Liitteet Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 15.5.2026 nro 1163/2026, dnrot 1516/2024 ja 1497/2025 Vuosien 2024 ja 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuksia koskevat valitukset
Asiakirja, josta käy ilmi milloin kaupunki on saanut päätöksen tiedoksi

Jakelu korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Heinolan kaupunki

PL 1001, 18101 Heinola, asiakaspalvelu: Kauppakatu 4, Heinola

Puh. 03 849 30 (vaihde), kirjaamo@heinola.fi

Y-tunnus 1068892-9

www.heinola.fi

