
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 Hämeenlinna
hameenlinna.hao@oikeus.fi

Kärkölän kunnan vastaus valtiovarainministeriön lausunnon johdosta

Kärkölän kunta lausuu Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle vastineena valtiovarainministeriön lausuntoon seuraavaa:

Valtiovarainministeriön lausunto rakentuu olennaisilta osin sille lähtökohdalle, että asiassa on kysymys valtionosuuslaskelman soveltamisesta sekä siitä, onko Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu alijäämä voitu ottaa huomioon valtionosuusasetuksen mukaisessa siirtolaskelmassa. Kärkölän kunta toteaa, että ministeriön esittämä rajausta ei kuitenkaan poista tarvetta arvioida, onko valtionosuuden vähentämisen perusteena käytetty kustannuserä sellainen, joka voidaan lain mukaan ottaa kunnan valtionosuuslaskennassa huomioon.

Kärkölän kunnan valituksessa ei ole kysymys ainoastaan hyvinvointialueen menettelyn arvostelusta tai kirjanpitol teknisestä erimielisyydestä. Kysymys on myös siitä, onko ministeriön oma valtionosuuspäätös riittävästi selvitetty, perusteltu ja lainmukainen tilanteessa, jossa päätöksen taloudellinen vaikutus perustuu kustannuserään, jonka oikeudellinen peruste, erääntyminen, kohdentuminen ja kunnan vastuu ovat nimenomaisesti kiistettyjä.

Kärkölän kunta on lisäksi vedonnut siihen, ettei palkkaharmonisaatiovarauksen taustalla ollut sellaista ennen liikkeenluovutusta syntyneitä ja erääntyneitä saatavia, josta kuntayhtymä tai sen jäsenkunnat olisivat olleet vastuussa työsopimuslain 1 luvun 10 §:n tai kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 25 §:n perusteella. Valtiovarainministeriön lausunto ei anna tähän kysymykseen oikeudellista vastausta.

1. Ministeriö ei vastaa kunnan keskeiseen väitteeseen oikeudellisen velvoitteen puuttumisesta

12.10.2026

Kunnan valituksen ydin on, ettei palkkaharmonisaatiovarauksen perusteena ole ollut sellaista ennen liikkeenluovutusta syntynyttä ja erääntynyttä oikeudellista velvoitetta, joka olisi voitu kirjata Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vastuuksi ja edelleen jäsenkuntien valtionosuutta vähentäväksi kustannukseksi. Ministeriö ei lausunnossaan osoita, mihin lakiin, sopimukseen, tuomioistuimen ratkaisuun tai muuhun oikeudellisesti sitovaan perusteeseen väitetty maksuvelvoite olisi perustunut 31.12.2022 mennessä.

Ministeriö toteaa lausunnossaan, ettei siirtolaskelman yhteydessä ratkaista palkkaharmonisaation toteuttamista, osapuolten maksuvastuuta tai yksittäisten tilinpäätöskirjausten laillisuutta. Tämä rajaus ei kuitenkaan vastaa kunnan keskeiseen väitteeseen. Jos ministeriö käyttää kyseistä erää kunnan valtionosuutta alentavana tekijänä, sen tulee hallintolain 31 §:n mukaisen selvittämisvelvollisuuden ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistun hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta voida osoittaa, miksi erä kuuluu valtionosuuslaskennassa huomioon otettaviin kustannuksiin.

Lausunnosta ei ilmene, millä oikeudellisella perusteella kiistetty, yksilöimätön ja ennen liikkeenluovutusta erääntymättömäksi katsottava palkkaharmonisaatiokustannus voidaan käsitellä kunnan valtionosuutta vähentävänä eränä. Ministeriö ei myöskään ota kantaa kunnan esittämään väitteeseen siitä, ettei ennen liikkeenluovutusta ollut syntynyt sellaista erääntynyttä saatavaa, josta kuntayhtymä tai sen jäsenkunnat olisivat olleet vastuussa työsopimuslain 1 luvun 10 §:n tai viranhaltijalain 25 §:n perusteella.

Näiltä osin ministeriön lausunto jää olennaisesti puutteelliseksi.

2. Ministeriö nojaa ei-lainvoimaiseen hallinto-oikeuden ratkaisuun tavalla, joka ei voi korvata itsenäistä oikeudellista arviointia

Ministeriö perustaa lausuntonsa huomattavassa määrin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 15.5.2026 antamaan ratkaisuun vuosien 2024 ja 2025 valtionosuuksia koskevissa asioissa. Kyseinen ratkaisu ei kuitenkaan ole lainvoimainen, koska Kärkölen kunta on hakenut asiassa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta 8.6.2026. Tämän vuoksi ratkaisulla ei ole oikeusvoimavaikutusta nyt käsiteltävässä vuoden 2026 valtionosuutta koskevassa asiassa.

Ministeriö voi vedota aiempaan ratkaisuun oman kantansa tueksi. Ratkaisu ei kuitenkaan ole lainvoimainen eikä se poista hallinto-oikeuden velvollisuutta arvioida vuoden 2026 päätöksen lainmukaisuutta itsenäisesti.

Ratkaisu ei myöskään anna perustetta sivuuttaa kunnan tässä asiassa esittämiä oikeudellisia perusteita.

Ministeriön lausunnon puutteena on, että se käyttää aiempaa hallinto-oikeuden ratkaisua ikään kuin ratkaisu kattaisi myös nyt käsillä olevan vuoden 2026 asian. Kyseessä on kuitenkin erillinen muutoksenhakuasia, jossa hallinto-oikeuden tulee ottaa kantaa kunnan esittämiin oikeudellisiin perusteisiin.

3. Ministeriö sekoittaa kirjanpidollisen arvion ja oikeudellisen velvoitteen

Ministeriön lausunnossa keskeinen oletus on, että kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus voidaan ottaa siirtolaskelman perusteeksi, koska sitä ei ole pidetty selvästi virheellisenä. Kunnan näkökulmasta tämä ei kuitenkaan vastaa esitettyyn oikeudelliseen väitteeseen. Pakollinen varaus on kirjanpidollinen arvio mahdollisesta tai todennäköisestä menosta. Se ei itsessään ratkaise sitä, onko menon perusteena oleva oikeudellinen velvoite olemassa, kenelle vastuu kuuluu tai onko velvoite erääntynyt ennen liikkeenluovutusta.

Ministeriö ei lausunnossaan osoita, millä perusteella kirjanpidollinen varaus voisi saada ratkaisevan merkityksen julkisoikeudellisessa valtionosuuslaskennassa tilanteessa, jossa varauksen taustalla olevan velvoitteen olemassaolo ja kohdentuminen ovat kiistettyjä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämän vuoksi kunnan valtionosuuden alentamisen perusteena olevan erän oikeudellinen peruste tulee olla riittävästi selvitetty ja päätöksessä asianmukaisesti perusteltu.

Kunnan väite ei siten kohdistu ainoastaan siihen, oliko kuntayhtymän tilinpäätöskirjaus kirjanpidollisesti mahdollinen. Olennaista on, voidaanko oikeudellisesti kiistetty kirjanpidollinen arvio sellaisenaan hyväksyä kunnan valtionosuutta vähentävän päätöksen perusteeksi. Kunnan näkemyksen mukaan tätä arviointia ei voida erottaa myöskään työsopimuslain 1 luvun 10 §:n ja viranhaltijalain 25 §:n mukaisesta vastuujärjestelmästä, johon valituksessa on vedottu. Ministeriön lausunto ei anna tähän kysymykseen riittävää oikeudellista vastausta.

4. Väite maksuvelvoitteen syntymisestä työn tekemisen perusteella on perustelematon ja oikeudellisesti kiistanalainen

12.10.2026

Ministeriö toteaa lausunnossaan, että palkkaharmonisaatiota koskeva maksuvelvoite olisi syntynyt sitä mukaa kuin työtä on tehty, vaikka määrä olisi tarkentunut myöhemmin. Tämä on lausunnon aineellisesti keskeisin väite, mutta ministeriö ei perustele sitä riittävästi. Työn tekeminen synnyttää oikeuden sovittuun palkkaan ja työsuhteen ehtojen mukaiseen korvaukseen, mutta siitä ei automaattisesti seuraa, että myöhemmin arvioitu palkkaharmonisaatioon tai tasapuolisen kohtelun vaatimukseen perustuva lisäkorvaus olisi ollut oikeudellisesti yksilöitynyt ja erääntynyt ennen 1.1.2023.

Ministeriö ei yksilöi, milloin väitetty maksuvelvoite on syntynyt, minkä määräisenä se on syntynyt, mihin nimenomaiseen oikeussuhteeseen se perustuu eikä kenen hyväksi ja ketä vastaan se olisi ollut täytäntöönpantavissa ennen liikkeenluovutusta. Ilman tällaista yksilöintiä väite maksuvelvoitteen syntymisestä työn tekemisen myötä jää yleiselle tasolle. Tämä on merkityksellistä erityisesti siksi, että liikkeenluovutusta koskevassa sääntelyssä ennen luovutusta erääntyneillä saatavilla ja luovutuksen jälkeen syntyvillä tai erääntyvillä velvoitteilla on erilainen oikeudellinen asema.

Erityisesti liikkeenluovutuksen näkökulmasta ratkaisevaa ei ole pelkästään se, miltä ajalta väitetty korvaus lasketaan, vaan se, oliko kyseinen saatava ennen luovutusta oikeudellisesti yksilöity ja erääntynyt. Ministeriö ei vastaa tähän erääntymistä koskevaan ydinkysymykseen eikä kunnan esittämään väitteeseen siitä, ettei ennen liikkeenluovutusta ollut syntynyt sellaista erääntynyttä saatavaa, josta kuntayhtymä tai sen jäsenkunnat olisivat olleet vastuussa työsopimuslain 1 luvun 10 §:n tai viranhaltijalain 25 §:n perusteella.

5. Ministeriö sivuuttaa hallintolain mukaisen selvittämisvelvollisuuden

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Kunnan valituksessa on nimenomaisesti vedottu siihen, että ministeriön päätös perustuu tosiseikkaan, jonka oikeudellista olemassaoloa ei ole selvitetty. Ministeriö ei lausunnossaan osoita, että se olisi selvittänyt palkkaharmonisaatiovarauksen oikeudellisen perusteen, kohdentumisen Kärkölän kuntaan, maksuvelvoitteen syntymisen tai erääntymisen ajankohdan taikka sitä, oliko kyseessä ennen liikkeenluovutusta syntynyt ja erääntynyt saatava, josta kuntayhtymä tai sen jäsenkunnat olisivat olleet vastuussa työsopimuslain 1 luvun 10 §:n tai kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 25 §:n perusteella.

12.10.2026

Ministeriön vastaus selvittämismääräyksiä koskevaan väitteeseen on käytännössä se, ettei näitä kysymyksiä ratkaista valtiosuhteidenasiassa. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä vastaus, jos juuri kyseiset seikat muodostavat valtiosuhteiden vähentävän erän lainmukaisuuden arvioinnin kannalta olennaisen perustan.

Jos ministeriö käyttää valtiosuhteiden alentavana perusteena tiettyä kustannuserää, sen tulee päätöksessään ja lausunnossaan kyetä osoittamaan, miksi erä kuuluu lain mukaan huomioon otettavaan kustannusperustaan. Pelkkä viittaus tilinpäätökseen tai ei-lainvoimaiseen hallinto-oikeuden ratkaisuun ei yksin riitä poistamaan hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvittämismääräyksiä eikä hallintolain 45 §:ssä säädettyä päätöksen perusteluvelvollisuutta.

6. Ministeriö ei vastaa perustuslain 107 §:ään perustuvaan normihierarkiaa koskevaan väitteeseen

Ministeriö näyttää lähtevän siitä, että asetuksessa säädetty laskentatapa mahdollistaa kuntayhtymän alijäämän huomioon ottamisen, eikä asiassa sen vuoksi ole tarpeen arvioida erän aineellista oikeudellista perustetta.

Kunnan näkemyksen mukaan pelkkä viittaus asetustasoiseen sääntelyyn ei kuitenkaan poista tarvetta arvioida, onko kustannuserän huomioon ottaminen yhteensopivaa lain tasoisen sääntelyn kanssa. Perustuslain 107 §:n mukaan tuomioistuimen tai muun viranomaisen ei tule soveltaa asetuksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Ministeriön lausunto jää tältä osin muodolliseksi. Se toteaa soveltaneensa voimassa olevia laskentasäännöksiä, mutta ei arvioi, johtaako säännösten soveltaminen tässä tapauksessa siihen, että kunnan vastuulle luetaan erä, jonka oikeudellista perustetta ja eräntymistä ei ole osoitettu. Kunnan näkemyksen mukaan tällainen soveltamistapa edellyttää nimenomaista arviointia suhteessa lain tasoiseen sääntelyyn ja perustuslain 107 §:ään.

7. Liikkeenluovutusta koskevat perusteet (työsopimuslain 1 luvun 10 § ja viranhaltijalain 25 §)

Kunta on valituksessaan vedonnut työsuhtesopimuslain 1 luvun 10 §:ään sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 25 §:ään. Näiden säännösten mukaan ennen liikkeenluovutusta eräntyneistä saatavista luovuttaja ja luovutuksensaaja vastaavat yhteisvastuullisesti, ja luovuttaja

vastaa luovutuksensaajalle ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Kunnan valituksen mukaan kuntayhtymässä palkkaharmonisaation toteuttamista oli edistetty aktiivisesti eikä harmonisoinnin laiminlyöntiin perustuvaa korvaussaatavaa ollut syntynyt kuntayhtymän toiminta-aikana. Tämän vuoksi myöskään ennen liikkeenluovutusta erääntyntä saatavaa ei ollut olemassa.

Ministeriön lausunto ei ota kantaa siihen, oliko palkkaharmonisaatiovarauksen taustalla ennen 1.1.2023 syntynyt ja erääntynyt saatava, josta kuntayhtymä tai sen jäsenkunnat olisivat olleet vastuussa. Ministeriö ei näin ollen vastaa kunnan valituksen keskeiseen oikeudelliseen perusteeseen

8. Hyvinvointialueen myöhempi sopimus ei voi synnyttää jäsenkunnille vastuuta

Kunnan valituksessa on tuotu esiin, että Päijät-Hämeen hyvinvointialue teki palkkaharmonisaatiota koskevan sopimuksen työntekijäjärjestöjen kanssa vuoden 2023 lopulla ja päätti tämän perusteella takautuvien korvausten maksamisesta.

Kunnan näkemyksen mukaan hyvinvointialueen myöhemmin tekemän sopimuksen perusteella ei voi syntyä velvoitteita kolmannelle osapuolelle eli Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän jäsenkunnille. Kysymys on eri oikeussubjektin myöhemmin tekemästä ratkaisusta, eikä hyvinvointialueen päätös sellaisenaan osoita, että kuntayhtymällä olisi ollut ennen liikkeenluovutusta oikeudellinen vastuu vastaavista korvauksista.

Ministeriön lausunnossa ei arvioida tätä väitettä eikä selitetä, millä oikeudellisella perusteella hyvinvointialueen vuonna 2023 tekemien ratkaisujen kustannusvaikutukset voidaan lukea jäsenkuntien vastuulle vuoden 2022 tilanteen perusteella.

9. Kirjanpitolaentakunnan kuntajaoston lausunto 134

Kunta on valituksessaan vedonnut Kirjanpitolaentakunnan kuntajaoston lausuntoon 134, jossa vuonna 2020 tehdystä työstä maksettava kertakorvaus kirjattiin sen vuoden kuluksi, jolloin maksamista koskeva sitova sopimus oli syntynyt. Lausunnossa katsottiin, että sitovan

velvoitteen syntymisellä on ratkaiseva merkitys menon kirjaamisen kannalta.

Ministeriö toteaa lausunnossaan yleisesti, että palkkakulu kirjataan sille tilikaudelle, jolloin maksuvelvoite on syntynyt. Ministeriö ei kuitenkaan osoita, millä perusteella palkkaharmonisatiovarausta koskevassa asiassa voitaisiin katsoa maksuvelvoitteen syntyneen jo ennen sitovaa sopimusta, tuomioistuimen ratkaisua tai muuta oikeudellisesti velvoittavaa perustetta.

Kunnan näkemyksen mukaan lausunto 134 tukee pikemminkin sitä johtopäätöstä, että ennen velvoitteen syntymistä tehtyä varausta ei voida pitää riittävänä osoituksena sellaisesta kustannuksesta, joka voitaisiin ottaa huomioon jäsenkuntien valtionosuuksia vähentävänä eränä.

10. Yhteenveto ministeriön lausunnon keskeisistä puutteista

Valtiovarainministeriön lausunto ei Kärkölän kunnan näkemyksen mukaan anna riittävää oikeudellista vastausta valituksen keskeisiin perusteisiin. Lausunnon puutteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- Ministeriö ei osoita, mihin oikeudellisesti sitovaan perusteeseen palkkaharmonisatiovarauksen taustalla oleva maksuvelvoite on perustunut ennen 1.1.2023.
- Ministeriö ei vastaa siihen, miten erääntymätön ja kiistetty saatava voisi muodostaa kunnan valtionosuutta vähentävän kustannuksen.
- Ministeriö nojaa ei-lainvoimaiseen hallinto-oikeuden ratkaisuun tavalla, joka ei voi korvata vuoden 2026 päätöksen itsenäistä lainmukaisuuden arviointia.
- Ministeriö sekoittaa kirjanpidollisen varauksen ja oikeudellisen velvoitteen eikä perustele, miksi kirjanpidollinen varaus voisi saada itsenäisen vaikutuksen valtionosuuslaskennassa.
- Ministeriö ei osoita täyttäneensä hallintolain 31 §:n mukaista selvittämisvelvollisuutta suhteessa päätöksen keskeiseen tosiseikkaperustaan.
- Ministeriö ei analysoi perustuslain 107 §:ään perustuvaa väitettä asetuksen soveltamisrajoituksesta.
- Ministeriö ei vastaa kunnan liikkeenluovutusta koskeviin väitteisiin eikä arvioi työsopimuslain 1 luvun 10 §:n ja viranhaltijalain 25 §:n merkitystä asiassa.

12.10.2026

-
- Ministeriö ei arvioi sitä, voiko hyvinvointialueen vuonna 2023 tekemä palkkaharmonisaatiota koskeva sopimus synnyttää jäsenkunnille maksuvelvollisuutta.
 - Ministeriö ei osoita, miksi Kirjanpitolaustakunnan kuntajaoston lausunto 134 ei tukisi kunnan esittämää tulkintaa.
 - Ministeriö käyttää perusteluissaan merkittävällä tavalla aiempaa hallinto-oikeuden ratkaisua, vaikka samaan valtionosuuskokonaisuuteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat edelleen vireillä Korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kärkölän kunta toteaa lisäksi, että vuosien 2024 ja 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuksia koskeva muutoksenhaku on edelleen vireillä Korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Muutoksenhaku koskee samaan sote-siirtolaskelmien kokonaisuuteen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä kuin nyt käsiteltävä asia. Kunnan näkemyksen mukaan näitä kysymyksiä ei voida pitää lopullisesti ratkaistuina pelkästään sillä perusteella, että Hämeenlinnan hallinto-oikeus on antanut asiassa ratkaisunsa 15.5.2026.

11. Johtopäätös

Valtiovarainministeriön lausunto ei poista valituksen keskeistä oikeudellista ongelmaa. Lausunnossa korostetaan, ettei asiassa ratkaista palkkaharmonisaatiovarauksen taustalla olevan velvoitteen oikeudellista olemassaoloa, osapuolten maksuvastuuta tai yksittäisen tilinpäätöskirjauksen aineellista oikeellisuutta. Tästä huolimatta juuri kyseistä varausta on käytetty kunnan valtionosuutta vähentävänä perusteena.

Edellä esitetyillä perusteilla Kärkölän kunta katsoo, ettei valtiovarainministeriön lausunto anna perustetta kunnan valituksen hylkäämiselle. Kunta uudistaa valituksessaan esittämänsä vaatimukset ja perusteet sekä katsoo, että valtiovarainministeriön päätös tulee kumota valituksessa esitetyllä tavalla ja asia palauttaa ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

Eija Liikamaa
kunnanjohtaja

Liite	Selityspyyntö Hämeenlinnan hallinto-oikeus 17.9.2026 (2094/03.04.04.04.01/2026) Valtiovarainministeriön lausunto 7.9.2026 kunnan valituksesta Kärkölän kunnan valituslupahakemus ja valitus korkeimmalle hallinto- oikeudelle
Jakelu	Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.