

15.5.2026



Dnrot

1706/03.04.04.04.01/2024

2643/03.04.04.04.01/2024

2753/03.04.04.04.01/2025

**Asia** Vuosien 2024 ja 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuksia koskevat valitukset

**Valittaja** Orimattilan kaupunki

### **Päätökset, joista valitetaan**

#### **1. Valtiovarainministeriön päätös 26.6.2024, VN/35660/2023**

*Valtiovarainministeriö* on 21.12.2023 muun ohella myöntänyt kunnille kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vuodelle 2024. Päätöksen liitteen 1 mukaan Orimattilan kaupungille on myönnetty kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 872 615 euroa per kuukausi ja 10 471 384 euroa per vuosi.

Päätöksen mukaan kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon (jäljempänä myös sote) sekä pelastustoimen kustannukset on tarkistettu kuntien lopullisten vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella. Lisäksi kuntien tilinpäätöstietojen mukaisista kustannustiedoista on oikaistu niitä merkittävästi vääristävät erät.

*Valtiovarainministeriö* on valituksenalaisella päätöksellä hylännyt Orimattilan kaupungin oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perustelujen mukaan Päijät-Hämeen hyvinvointialue (jäljempänä myös hyvinvointialue) on vastannut 21.6.2023 hyvinvointikuntayhtymän puolesta valtiovarainministeriön kyselyyn (Kuntayhtymien ja muiden yhteistoimintaorganisaatioiden takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset sekä muut sote-uudistuksen rahoituksen siirtolaskelmaa vääristävät erät 2021–2022) määräaikaan mennessä. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (jäljempänä myös kuntayhtymä) vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu pakollinen varaus, 20 miljoonaa euroa, vuodelle 2022 kohdistuvia palkkaharmonisaation kustannuksia varten sekä vastaava saaminen jäsenkunnilta pakollisesta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Kyselyssä on myös toimitettu tiedot pakollisen varauksen jakautumisesta jäsenkuntien kesken.

Valtiovarainministeriö on 10.10.2023 julkaisemassaan kunnilta hyvinvointialueelle siirtyneiden kustannusten siirtolaskelmassa oikaissut Orimattilan

kaupungin vuoden 2022 nettokustannuksiin kunnan osuuden vuoden 2022 alijäämästä perustuen kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen. Orimattilan kaupungin vuoden 2022 nettokustannuksiin on lisätty 1 605 237 euroa. Oikaistaessa joko vuotta 2022 tai 2021 koskevaa ali- tai ylijäämää valtiovarainministeriö on oikaissut samalla myös toisen siirtolaskelmaan vaikuttavan vuoden, jotta siirtyvät kustannukset vastaisivat yhden vuoden palveluiden järjestämisestä aiheutunutta kustannusta. Orimattilan kaupungin vuoden 2021 nettokustannuksiin on lisätty kunnan osuus kuntayhtymän vuoden 2021 normaalitoiminnan alijäämästä, 15 980 euroa, perustuen kuntayhtymän vuoden 2021 tilinpäätökseen.

Siirtolaskelman tietojen oikaisussa ei ole kyse siitä, että oikaistavien erien osalta kuntien tilinpäätökset väitettäisiin laaditun lainvastaisesti tai siitä, onko kyseinen erä tullut lainsäädännön mukaan kirjata tilinpäätökseen. Tietojen oikaisemista koskevalla sääntelyllä ei tarkoiteta puuttua siihen, miten kukin kunta on päättänyt soveltaa lainsäädäntöä tilinpäätöskirjauksia tehdessään. Sääntelyn tarkoituksena on ainoastaan oikaista sitä, miten tilinpäätöstiedot otetaan huomioon rahoituksen siirtolaskelmassa kuntien kesken oikeudenmukaisella tavalla niin, että tiedot vastaavat siirtolaskelman tarkoitusta eli yhden vuoden palvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten määrittelemistä.

Kuntayhtymän jäsenkunnat eivät ole kirjanneet kuntayhtymän palkkaharmonisaatiokustannusta koskevaa saamista vastaavaa velkaa eivätkä kulua vuoden 2022 tilinpäätöksiinsä. Kuntayhtymän alijäämästä aiheutuva kustannus ei näy kuntien tilinpäätöskirjauksien mukaisissa sote-kustannuksissa ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle. Kunnilta siirtyvä sotekustannus on siten jäänyt tältä osin merkittävästi pienemmäksi kuin suoriteperusteella vuoteen 2022 kohdistuva palkkakustannus.

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan kuntayhtymän vuoden 2021 ja 2022 alijäämää koskevat kirjaukset oikaistaan kuntien tilinpäätöstiedoista poiketen siltä osin, kuin kunnat eivät ole kirjanneet sitä sote-kuluiksi. Oikaisu on tehty Päijät-Hämeen kuntien kustannusten osalta asetuksen 7 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella.

Kuntien velvollisuudesta kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen ajalta ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (toimeenpanolaki) 33 §:ssä sekä yleisesti kuntayhtymän alijäämän kattamisesta kuntalain 117 §:ssä.

Kuntayhtymä on voinut tehdä palkkaharmonisaatiokustannuksista varauksen tilinpäätökseensä, johon kustannusten oikaiseminen perustuu. Asetuksen perustelumuistion mukaan riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus. Siirtolaskelmaa koskevan sääntelyn näkökulmasta kunnat vastaavat palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niihin liittyvästä kuntayhtymän alijäämän kattamisesta siltä osin, kuin ne kohdistuvat aikaan ennen 1.1.2023.

Kuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on tilintarkastettu. Tilintarkastuskertomus on ollut vakiomuotoinen. Hyvinvointialueen toimittamassa tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, että arviovaraiseen kirjaukseen ei ole ollut huomautettavaa. Pakollisen varauksen kirjaamisen edellytyksistä säädetään kirjanpitolaissa. Pakollinen varaus on tilinpäätöshetkellä kirjattu arvio palkkaharmonisaatiokustannuksen todennäköisestä määrästä.

Oikaisuvaatimusten käsittelyyn liittyvän kuulemisen yhteydessä hyvinvointialue on vielä toimittanut selvitystä kirjauksen perusteena olevista laskelmista, joissa arvioidaan vuodelle 2022 kohdistuvia palkkaharmonisaatiokustannuksia kevään 2023 tietojen perusteella. Kuntayhtymän tilinpäätökseen tehty varaus vuodelle 2022 kohdistuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista on tehty kevään 2023 arviotietojen perusteella. Vaikka tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen arvio palkkaharmonisaatiokustannusten todellisesta määrästä ja kohdentumisesta on tarkentunut, tietoa lopullisista euromääristä ei ole vielä saatavilla. Kuntien ja hyvinvointialueen lausunnoissa esitettiin toisistaan poikkeavia arvioita palkkaharmonisaatiosta todellisuudessa aiheutuvista kustannuksista sekä niiden jakautumisesta vuosien 2020–2022 välillä.

Rahoituksen siirtolaskelma tulee edellä mainitun siirtolaskelmaa koskevan lainsäädännön mukaan tehdä kuntien ja kuntayhtymien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin perustuen, niiden tietoja asetuksessa mainituissa tilanteissa oikaisten. Tällöin merkitsevää laskelmassa huomioon otettavien tietojen osalta on ajallisesti nimenomaan viimeistään vuoden 2022 tilinpäätöksessä huomioon otettu kustannustieto. Vaikka esimerkiksi tuomioistuimen päätöksen tai tehdyn sopimuksen perusteella tieto mahdollisesti joltakin osin myöhemmin tarkentuisi, muutoksia ei enää oteta huomioon laskelmassa.

Siirtolaskelman tietojen oikaisua koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on, että kunnat vastaavat kuntayhtymien toiminnan ajalta myös tähän aikaan kohdistuvasta palkkaharmonisaation kustannuksista. 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.

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset otetaan huomioon siirtolaskelmassa vuosien 2021 ja 2022 keskiarvona, joka korotetaan vuoden 2022 tasolle. Tässä tapauksessa sillä, otetaanko palkkaharmonisaatiokustannus huomioon kokonaan yhden vuoden kustannuksena tai jaettuna kahdelle laskelmavuodelle, ei ole niin suurta merkitystä siirtyvien kustannusten ja valtionosuuden lopputuloksen kannalta.

## **2. Valtiovarainministeriön päätös 25.10.2024, VN/35660/2023**

*Valtiovarainministeriö* on 26.6.2024 päättänyt muuttaa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 21.12.2023 annettua päätöstä (VN/35660/2023) vuodelle 2024 valtion vuoden 2024 toiseen lisätalousarvioon perustuen muun ohella siten, että kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannusten tarkentumisen perusteella jälkikäteistarkistuksesta johtuvaa rahoituksen lisäsiirron määrää ja kunta-

kohtaisia sote-uudistuksen vaikutuksia tasaavia rahoituseriä muutetaan. Muutokset otetaan huomioon valtionosuuden lisäyksissä ja vähennyksissä. Päätöksen liitteen 1 mukaan Orimattilan kaupungille on myönnetty kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 878 266 euroa per kuukausi elo–joulukuussa 2024 ja 10 499 633 euroa per vuosi.

Päätöksen mukaan kuntien vuoden 2022 ja 2021 tilinpäätöstietojen mukaiset hyvinvointialueiden rahoituksen pohjaksi siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettokustannukset ovat tarkentuneet vuoden 2024 rahoituspäätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten ja muiden päätösten perusteena olevien tietojen korjausten johdosta annettujen päätösten perusteella.

Kunnilta hyvinvointialueiden rahoituksen pohjaksi siirtyvät kustannukset ovat tarkentuneet yhteensä 559 000 euroa suuremmiksi kuin kuntien vuoden 2024 valtionosuuspäätöksen pohjana olevat kustannukset. Näin ollen mainittua päätöstä tulee muuttaa siten, että rahoituksen siirtoa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta hyvinvointialueiden rahoitukseen kasvatetaan 559 000 eurolla, mikä osaltaan vähentää kunnan peruspalvelujen valtionosuutta.

*Valtiovarainministeriö* on valituksenalaisella päätöksellä hylännyt Orimattilan kaupungin oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perustelujen mukaan oikaisuvaatimuksessa on asiallisesti kyse samasta asiasta, joka on jo hallinto-oikeudessa käsiteltävänä. Myös oikaisuvaatimuksen perusteet ovat vastaavat kuin aiemmassa, valtiovarainministeriön päätökseen 21.12.2023 kohdistuvassa, oikaisuvaatimuksessa. Orimattilan kaupunki ei ole myöskään toimittanut tässä yhteydessä asiaan liittyen uutta selvitystä. Tällä perusteella valtiovarainministeriö viittaa Orimattilan aikaisempaan oikaisuvaatimukseen 26.6.2024 antamaansa päätökseen ja toistaa siinä todetut perustelut oikaisuvaatimuksen hylkäämiselle.

### **3. Valtiovarainministeriön päätös 6.10.2025, VN/33429/2024**

*Valtiovarainministeriö* on 24.6.2025 päättänyt lisätä kunnille myönnettävää kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 1,58 euroa asukasta kohden vuodelle 2025 valtion vuoden 2025 toiseen lisätalousarvioon perustuen. Lisäys huomioidaan valtionosuuden lisäyksissä ja vähennyksissä. Päätöksen liitteen 1 mukaan Orimattilan kaupungille on myönnetty kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 1 073 980 euroa per kuukausi elo–joulukuussa 2025 ja 12 853 102 euroa per vuosi.

Päätöksen mukaan valtion vuoden 2025 toisen lisätalousarvion mukaan kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen lisätään 5 500 000 euroa liittyen vuonna 2025 käyttämättä jääneiden kuntarakennelain mukaisten kuntien harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten ja valtionosuusmenetysten korvausten palautukseen. Lisäksi digikannustinhankkeisiin käyttämättä jäävä määräraha 3,263 miljoonaa euroa palautetaan kuntien valtionosuusmomentille.

*Valtiovarainministeriö* on valituksenalaisella päätöksellä hylännyt Orimattilan kaupungin oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus vastaa sisällöltään ja perusteiltaan Orimattilan kaupungin valtiovarainministeriön 21.12.2023, 26.6.2024 ja 19.12.2024 päätöksistä tekemiä oikaisuvaatimuksia. Oikaisuvaatimuksessa tai sen liitteenä toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa ei ole esitetty sellaista asiaan liittyvää uutta tosiseikastoa tai oikeudellista selvitystä, joka antaisi aihetta tarkastella aiemmin oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä toisin.

Siirtolaskelmat on laadittu voimassa olevan lainsäädännön nojalla vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen perusteella rahoituksen siirron tarkoituksessa. Rahoituksen siirtolaskelman tarkoituksena on, että kunnista hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset vastaavat laskelman perusteella palveluiden järjestämisestä yhden vuoden tasolla aiheutuvia kustannuksia mukaan luettuna henkilöstöstä aiheutuvat kustannukset. Laskelman tekemisessä ei oteta kantaa osapuolten maksuvastuuseen tai oikeuteen periä velka.

Asian ratkaisemisessa on olennaista ottaa huomioon siirtolaskelmaan sovellettava lainsäädäntö, kuntalain (410/2015, 117 §) sekä voimaanpanolain (616/2021, 33 §) alijäämän kattamiseen sovellettavat säännökset sekä kirjanpitolain (1336/1997, 3:3 §) yleiset tilinpäätösperiaatteet.

## **Vaatimukset hallinto-oikeudessa**

Valituksenalaiset päätökset on kumottava. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän palkkaharmonisaatiota koskeva varauskirjaus on poistettava valtionosuuslaskelmista Orimattilan kaupungin valtionosuutta vähentävänä tekijänä.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue on ministeriölle antamassaan selvityksessä ilmoittanut 5 053 799,87 euron osuuden palkkaharmonisaatiokustannuksista kohdentuneen vuodelle 2020. Vähintäänkin tämä osuus tulee poistaa valtionosuutta vähentävistä eristä.

### **Perustelut**

Kuntayhtymän henkilöstö siirtyi liikkeenluovutuksella hyvinvointialueelle 1.1.2023. Liikkeenluovutuksen jälkeen hyvinvointialue on jatkanut kuntayhtymän aloittamaa neuvottelua palkkojen yhdenmukaistamisesta. Kuntayhtymä ei ole vastuussa tulevaan palkkaharmonisaatoratkaisuun liittyvistä korvauksista ja siten mahdollista korvausmenoa ei ole voitu pitää todennäköisenä tapahtumana eikä siitä olisi tullut tehdä pakollista varausta tilinpäätökseen. Kuntayhtymän tekemä palkkaharmonisaatiota ennakoiva tilinpäätösvaraus on muuttanut kuntayhtymän tilinpäätöksen 2022 alijäämäiseksi. Kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueille. Alijäämä on syntynyt kirjanpitolain perusteella tehdystä palkkaharmonisaatiota koskevasta varauksesta. Palkkaharmonisaatiokorvaus ei ole syntynyt eikä siitä ole ollut sopimusta 31.12.2022 mennessä, jolloin kuntayhtymä ei liikkeenluovutuksen jälkeen ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen

sovituista kustannuksista. Näin ollen menoa ei olisi voinut pitää todennäköisenä, eikä siitä olisi tullut tehdä tilinpäätösvarausta. Näin ollen ei ole perustetta alijäämään, johon kunnilla olisi kattamisvelvollisuus.

Hyvinvointialueen 1.1.2023 jälkeen sopimassa palkkaharmonisaatoratkaisussa on kyse 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. Hyvinvointialueelle on ollut erityistä etua hyväksyä kuntayhtymän palkkaharmonisaatiovaraus jäsenkuntien maksettavaksi, koska tämä toimenpide lisäsi hyvinvointialueen saamaa valtion rahoitusta vastaavalla tavalla. Hyvinvointialue ei ole ollut päätöstä tehdessään neutraalissa asemassa ja hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti tämä päätös olisi tullut siirtää puolueettoman toimijan tehtäväksi.

Kuntayhtymä perustettiin vuonna 2017 ja sen palkkaharmonisaatiota on toteutettu vuodesta 2018 lähtien. Korkeimman oikeuden päätöksessä (KKO 2024:9) on katsottu, että sairaanhoitopiirin ryhdyttyä toimenpiteisiin palkkaharmonisaation toteuttamiseksi, ei erityistä määräaikaa palkkaharmonisaation osalta voida määrittää.

Lisäksi valtiosuusasetus on ristiriidassa toimeenpanolain kanssa. Lain mukaan kunta ei ole vastuussa 1.1.2023 jälkeen sovituista ja erääntyvistä palkkaharmonisaatio-ratkaisuista.

## Lausunnot ja selitykset

*Valtiovarainministeriö* on antanut lausunnot.

*Orimattilan kaupunki* on antanut selitykset, joiden liitteenä on ollut työoikeuden emeritusprofessori, OTT, VTK Seppo Koskisen ja hallinto-oikeuden emeritusprofessori, OTT Olli Mäenpään lausunnot.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Hallinto-oikeus hylkää valitukset.

### Perustelut

*Sovellettavat oikeusohjeet ja esityöt*

*Kunnan peruspalvelujen valtiosuusudesta annetun lain* (valtiosuuslaki) 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan peruspalvelujen valtiosuuden laskemisen perusteina (valtiosuusperusteet) käytetään valtiosuustehtävien laskennallisia kustannuksia.

Saman pykälän 2 momentin mukaan kunnalle myönnetään valtiosuutta 1 §:ssä tarkoitettujen valtiosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin

kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 6–12 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään 21 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. (---)

Valtionosuuslain 30 §:n 1 momentin mukaan kunnalle myönnetään valtionosuuden lisäystä tai kunnan valtionosuutta vähennetään, jos tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueelle kunnalta siirrettävä tulo ei vastaa hyvinvointialueelle siirtyvää kustannusta. Jos kunnalta siirrettävä tulo on suurempi kuin siirtyvä kustannus, kunnalle hyvitetään valtionosuuden lisäyksenä 60 prosenttia tulojen ja kustannusten erotuksesta. Jos kunnalta siirrettävä kustannus ylittää hyvinvointialueelle siirtyvän tulon, kunnan valtionosuutta vähennetään siten, että vähennys on 60 prosenttia siirtyvien kustannusten ja tulojen erotuksesta. Siirrettävän tulon määrää laskettaessa otetaan huomioon siirron vaikutukset verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen sekä Verohallinnosta annetussa laissa (503/2010) tarkoitettujen verotuskustannusten muutos. Valtionosuuteen tehtävää lisäystä tai siitä tehtävää vähennystä laskettaessa käytetään vuonna 2022 voimassa olevia valtionosuusperusteita.

Saman pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettuja kunnan siirtyviä kustannuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannukset siten, että niistä on vähennetty toimintatuotot. (---) Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitettujen arvon tekemisestä sekä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista.

Saman pykälän 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettujen valtionosuuden lisäykset ja vähennykset toteutetaan kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Jos kunnille 1 momentin perusteella maksettavat valtionosuuden lisäykset yhteensä ovat suuremmat kuin valtionosuudesta tehtävät vähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtionosuudesta yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat valtionosuuden lisäykset, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Valtionosuuslain 57 §:n 3 momentin mukaan edellä 30 ja 31 §:ssä tarkoitettujen laskelmat tarkistetaan vuonna 2023. Laskelmat tehdään uudelleen Valtionkonttorin vuosilta 2021 ja 2022 keräämien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2022 tulotietojen perusteella. Uudet laskelmat ovat vuodesta 2024 lukien 30 ja 31 §:n mukaan myönnettävien valtionosuuksien perusteena.

Saman pykälän 4 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirron vuoksi kunnilta hyvinvointialueille siirrettävät tulot tarkistetaan vuoden 2022 tilinpäätöstietojen ja verotulojen osalta valmistuneen verotuksen mukaisten maksuunpantujen verotulojen perusteella koko maan tasolla hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia vastaaviksi. Tulojen ja kustannusten erotus otetaan huomioon peruspalvelujen

valtionosuudessa vuodesta 2024 lukien. Jos kunnilta on tarkistuksen perusteella koko maan tasolla siirtynyt tuloja vähemmän kuin kustannuksia, erotusta vastaava määrä vähennetään kunnille myönnettävästä valtionosuudesta. Jos tuloja on siirtynyt enemmän kuin kustannuksia, erotusta vastaava määrä lisätään kunnille myönnettävään valtionosuuteen. Vähennys tai lisäys otetaan huomioon valtionosuudessa kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suurena eränä. Vastaavasti vuoden 2023 osalta erotuksesta otetaan huomioon jälkikäteen valtionosuuden lisäyksenä tai vähennyksenä vuosina 2025–2027 kunakin vuonna yksi kolmasosa.

Saman pykälän 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 3 momentissa tarkoitettusta laskelmien tarkistamisesta.

*Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (toimeenpanolaki) 33 §:n mukaan edellä 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien (---) jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle.*

*Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 34 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen koko maan taso vuonna 2023 perustuu kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien 5 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kustannusten vuoden 2022 kuntien Tilastokeskukselle toimittamien talousarviotietojen perusteella laskettuun yhteismäärään, johon tehdään 7–9 §:ssä tarkoitettut tarkistukset.*

Saman pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu koko maan valtion rahoituksen taso tarkistetaan kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannusten osalta vuoden 2022 kuntien Valtiokonttorille toimittamien palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Vuoden 2022 talousarviotietoihin ja tilinpäätöstietoihin perustuvien kustannusten erotus otetaan huomioon korjaamalla 6 §:ssä tarkoitettuja vuoden 2023 laskennallisia kustannuksia.

Saman lain 35 §:n 6 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus lasketaan vuoden 2022 tasolla. Hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneet kustannukset otetaan huomioon kuntakohtaisesti vuosien 2021 ja 2022 keskiarvoina, jotka korotetaan vuoden 2022 koko maan tasolle. Keskiarvon laskennassa käytetään vuodelta 2021 kuntien Valtiokonttorille toimittamia tilinpäätöstietoja ja vuodelta 2022 kuntien talousarviotietoja. Toteutuneet kustannukset tarkistetaan vuonna 2023 vuoden 2024 rahoituksesta lukien kuntien Valtiokonttorille toimittamien vuoden 2022 palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Tarkistuksen yhteydessä kuntien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöksiin kirjatut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset sekä merkittävästi toteutuneita kustannuksia vääristävät kunnan yksittäiset tilinpäätöstiedot otetaan huomioon noudattaen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 57 §:n 3 momenttia ja mainitun pykälän 6 momentin nojalla säädettyä.

*Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (valtionosuusasetus) 7 §:n 1 momentin mukaan tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia.*

Saman pykälän 2 momentin mukaan tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi laskelmissa voidaan kunnan Valtiokonttorille ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa huomioon seuraavat tiedot, jos kyseinen kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta: (---)

3) siltä osin kuin kunta ei ole kirjannut sairaanhoitopiiriin ja erityishuoltopiiriin kuntayhtymien vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluiksi, osuus alijäämästä jäsenkunnan kustannuksena kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan; (---).

Saman pykälän 3 momentin mukaan kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava viimeistään heinäkuun 7 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle riittävä selvitys 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tuotoista ja kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu. Valtiovarainministeriö laatii kuntien ja kuntayhtymien selvityksen yhteydessä antamien tietojen, muun selvityksen sekä muiden talousraportoinnista ja tilinpäätöksistä saatavien tietojen perusteella luonnoksen siirtolaskelmista viimeistään elokuun 31 päivänä 2023. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat esittää valtiovarainministeriölle huomioita laskelmaluonnoksesta viimeistään syyskuun 30 päivänä 2023. Lopullinen siirtolaskelma laaditaan siten, että se on kuntien vuoden 2024 valtionosuutta koskevien päätösten perusteena.

*Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan tarkistettaessa hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 34 §:n 2 momentin mukaisesti hyvinvointialueiden vuoden 2023 kokonaan valtion rahoituksen tasoa kuntien vuoden 2022 Valtiokonttorille toimittamien palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen mukaisista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannuksista vähennetään kuntien takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 57 §:n 3 momentissa ja mainitun pykälän 6 momentin nojalla säädetään.*

Saman pykälän 2 momentin mukaan tarkistettaessa 1 momentissa tarkoitettuja laskelmia voidaan kunnan Valtiokonttorille toimittamista tilinpäätöstiedoista poiketen ottaa tiedot huomioon siten kuin niistä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa ja mainitun pykälän 6 momentin nojalla, jos kunnan tilinpäätöstieto muutoin merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta.

*Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n muuttamista koskevassa valtiovarainministeriön perustelumuistiossa 12.5.2023 on todettu muun ohella, että merkittävästi kuntakohtaisia laskelmia vääristävät kuntien tilinpäätöstiedot voitaisiin ottaa laskelmissa huomioon kunnan Valtiokonttorille toimittamista tilinpäätöstiedoista poiketen. Suuntaantavana euromääränä merkittävyyden arvioinnissa pidettäisiin noin 30 euron pysyvää vaikutusta kunnan valtiosuuteen tai hyvinvointialueen rahoitukseen asukasta kohden laskettuna. Muistiossa on lisäksi todettu, että kunnan ja kuntayhtymän on voimassa olevan asetuksen 1 momentin mukaan esitettävä valtiovarainministeriölle selvitys vuosien 2021 ja 2022 kuluksi kirjatusta takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niistä perusteista, joilla kustannukset on kirjattu tilinpäätökseen. Lisäksi on toimitettava tiedot oikeudellisesta perusteesta, johon takautuvien erien maksaminen perustuu (tiedot tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta). Mikäli lopullista tuomioistuimen päätöstä tai sopimusta ei ole määräaikaan mennessä vielä saatavissa, riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista.*

*Asioissa saatu selvitys*

*Päijät-Hämeen hyvinvointialueen valtiovarainministeriölle antaman 14.2.2023 päivätyn lausunnon mukaan Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä on tehnyt palkkaharmonisaatiota vuosina 2017–2022 harmonisaatio-suunnitelman mukaisesti. Työ aloitettiin tekemällä yhtenäinen palkkausjärjestelmä ja tehtävien vaativuuden arviointi. Palkkojen harmonisaatio aloitettiin suurimmista ammattiryhmistä. Vuonna 2021 työntekijäjärjestöt riitauttivat työnantajan tekemät ratkaisut ja veivät palkkaharmonisaatioasian Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien (KT) ja työntekijäjärjestöjen välisiin keskusneuvotteluihin. Hyvinvointialueen tietojen mukaan osa palkkaharmonisaatoratkaisuista on keskusneuvotteluratkaisuja, jotka työnantaja on hyväksynyt. Osa ratkaisuista on työtuomioistuimen ratkaisuja. Kaikki ovat päätyneet kärkipalkkaan ja useamman vuoden takautuvaan harmonisointiaikaan. Palkkaharmonisaatio perustuu työn vaativuuden arviointiin ja palkkausjärjestelmiin. Palkkausjärjestelmiin on jäänyt vaatavuustasoja korkeampia tehtäväkohtaisia palkkoja (kärkipalkkoja), joiden perusteena ei ole tehtävän vaativuus. Palkkaharmonisaatoratkaisuissa on kyse siitä, että kyseisille tehtävän vaatavuustasoille sijoitettujen tehtävien kaikki tehtäväkohtaiset palkat nostetaan tason kärkipalkkaan ja tasojen väliset palkkaerot säilytetään. Hyvinvointialue on arvioinut, että jos palkat nostetaan kärkipalkkoihin ja tasojen väliset palkkaerot säilytetään, on tämän kustannusvaikutus sivukuluineen 20 008 372 euroa vuodessa. Tämän lisäksi takautuvien palkkauksiin lasketaan mahdollisesti mukaan viivästyskorke. Kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjataan pakollisena varauksena arvio yhden vuoden takautuvasta kustannuksesta, eli yhteensä 20 miljoonaa euroa.*

*Päijät-Hämeen hyvinvointialueen oikaistavien erien kyselyn johdosta valtiovarainministeriölle toimittamassa selvityksessä 31.3.2023 on todettu, että keskustason neuvottelut ovat vielä meneillään ja kaikkien sopimusalojen hinnoittelukohtien osalta ei ole tarkasteltu neuvotteluja varten kaikkia esille*

tulleita kärkipalkkoja. Sen vuoksi KVTES (Kunta-alan yleinen virka- ja työehtosopimus) on arvioitu kokonaisarvioinnin perusteella. Palkkaharmonisaatio kärkipalkkoihin aiheuttaisi vuositasolla noin 20 miljoonan euron kustannukset. Kustannuksista laaditussa yhteenvedossa kustannus vuodessa, sisältäen henkilösivukulut, on vuoden 2022 osalta yhteensä 20 096 941 euroa.

*Hyvinvointialueen lausunnon liitteenä olleen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tilikauden 2022 tarkastuksesta laaditun yhteenvedon* mukaan vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu 20 miljoonan euron pakollinen varaus, joka vastaa kuntayhtymän johdon arvion mukaan palkkaharmonisoinnista todennäköisesti syntyvää velvoitetta koskien vuoden 2022 loppuun kertynyttä takautuvan palkanmaksun velvoitetta. Yhteenvedon laatinut KPMG on saanut käyttöönsä arvion taustalla olevat laskelmat, eikä heillä ole ollut huomautettavaa tehtyyn arviovaraiseen kirjaukseen. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan palkkaharmonisaationeuvottelut ovat edelleen kesken. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan pakollisen varauksen osuus laskutetaan jäsenkunnilta, kun todellinen kustannus on tiedossa.

*Päijät-Hämeen hyvinvointialueen valtiovarainministeriölle antaman ja 6.5.2024 päivätyn lausunnon* mukaan pakollisen varauksen perusteet on käyty huolellisesti läpi kuntayhtymän tilintarkastajien kanssa. Tilintarkastajat ovat edellyttäneet pakollisen varauksen tekemistä tilinpäätökseen. Tämän hetken arvio kustannusten todellisesta määrästä on yhteensä 22,7 miljoonaa euroa (vuoden 2020 osalta 5 053 799,87, vuoden 2021 osalta 8 682 583,40 euroa ja vuoden 2022 osalta 7 922 936,68 euroa).

#### *Oikeudellinen arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset*

Asiassa on kyse Orimattilan kaupungin peruspalvelujen valtionosuutta koskevien valtiovarainministeriön päätösten lainmukaisuuden arvioinnista. Hallinto-oikeuden arvioitavaksi ei tämän asian yhteydessä tule Päijät-Hämeen hyvinvointialueen menettelyn puolueettomuus ja oikeellisuus palkkaharmonisaatiovaraukseen liittyvän ratkaisun tekemisessä. Hallinto-oikeuden ratkaistavaksi jää, onko valtiovarainministeriö voinut tekemissään siirtolaskelmissa oikaista Orimattilan kaupungin ilmoittamia tilinpäätöstietoja hyvinvointikuntayhtymän alijäämän osalta.

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätökseen on kirjattu 20 miljoonan euron pakollinen varaus palkkaharmonisaatiokustannuksiin ja vastaava saaminen jäsenkunnilta varauksesta syntyneen alijäämän kattamiseksi. Orimattilan kaupungin laskennallinen osuus varauksen perusteena olevista palkkaharmonisaatiokustannuksista on ollut noin 1,6 miljoonaa euroa. Varauksen seurauksena hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on muodostunut alijäämäiseksi. Orimattilan kaupunki ei ole kirjannut osuuttaan vastaavaa velkaa tai kulua omaan tilinpäätökseensä, minkä seurauksena kuntayhtymän alijäämästä aiheutuva kustannus ei ole näkynyt sen jäsenkunnan tilinpäätöksen sosiaali- ja terveyshuollon kustannuksissa. Valtiovarainministeriö on siirtolaskelmissaan oikaissut Orimattilan kaupungin

ilmoittamia tilinpäätöstietoja siten, että kaupungin nettokustannuksiksi on kirjattu sen osuus hyvinvointikuntayhtymän alijäämästä.

Asiaan sovellettavien säännösten mukaan kunnalle maksettavaa peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään, jos sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä kunnalta hyvinvointialueelle siirrettävä tulo ei vastaa hyvinvointialueelle siirtyvää kustannusta. Kunnan siirtyviä kustannuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannukset. Kunnilta siirtyvät kustannukset on tullut määrittää vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösten keskiarvotiedoilla ja laskelmat on tullut tarkistaa vuonna 2023, kun vuoden 2022 tilinpäätöstiedot ovat olleet saatavilla.

Kustannusten tarkistus on tehty valtiovarainministeriön valtionosuuslain 57 §:n nojalla tekemissä siirtolaskelmissa, joita varten kuntien ja kuntayhtymien on tullut toimittaa ministeriölle riittävä selvitys palkkaharmonisointikustannuksista sekä muista tuloista ja kustannuksista sekä niiden perusteista. Päijät-Hämeen hyvinvointialue on Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän puolesta toimittanut valtiovarainministeriölle selvitystä palkkaharmonisointikustannuksista ja niiden jakautumisesta jäsenkuntien kesken siirtolaskelmien tekemistä varten. Hyvinvointialueen esittämän selvityksen mukaan kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjataan pakollisena varauksena arvio yhden vuoden takautuvasta kustannuksesta eli yhteensä 20 miljoonaa euroa. Hyvinvointikuntayhtymän vuoden 2022 tilinpäätös on tilintarkastettu ja tarkastuslautakunnan raportissa todetaan, ettei arviovaraiseen kirjaukseen ole ollut huomautettavaa. Hyvinvointikuntayhtymän tekemää ja hyvinvointialueen valtiovarainministeriölle ilmoittamaa varausta sinänsä ei ole asiassa saadun selvityksen perusteella syytä pitää selvästi virheellisenä.

Kustannusten tarkistuksen yhteydessä kunnan ilmoittamista tilinpäätöstiedoista voidaan kuntien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi poiketa ja ottaa huomioon valtionosuusasetuksessa eriteltyt tiedot, jos kunnan tilinpäätöstieto vuodelle 2021 ja 2022 merkittävästi vääristäisi laskelmia yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen osalta. Valtionosuusasetuksen 7 §:n 2 momentin 3 kohdasta seuraa, että jos kunta ei ole kirjannut sairaanhoitopiiriin ja erityishuoltopiiriin kuntayhtymän vuoden 2021 ja 2022 alijäämää sosiaali- ja terveydenhuollon kuluksi, osuus alijäämästä voidaan ottaa huomioon jäsenkunnan kustannuksena kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan. Tässä tapauksessa sanottua kirjausta ei ollut tehty, jolloin Orimattilan kaupungin osuus Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän alijäämästä on voitu ottaa huomioon Orimattilan kaupungin kustannuksena.

Riittävänä perusteena kunnan ilmoittamista tilinpäätöstiedoista poikkeamiselle on valtionosuusasetuksen 7 §:n perusteella voitu pitää kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattua pakollista varausta. Tähän nähden asiassa ei ole merkitystä sillä, että palkkaharmonisointikorvaus ei ole vielä tosiasiallisesti syntynyt eikä siitä ole ollut olemassa kuntia velvoittavaa sopimusta 31.12.2022 mennessä. Ilman palkkaharmonisointiovarauksesta johtuvan kuntayhtymän alijäämän huomioon ottamista Orimattilan kaupungin tilinpäätös ei ole antanut tilanteesta oikeaa kuvaa valtionosuuden laskemisen

kannalta. Menettelyn tarkoituksena on ollut varmistaa kuntien välinen oikeudenmukainen kohtelu ja estää kuntien kirjauskäytännöistä johtuvien kuntakohtaisten erojen vaikutus laskelmiin.

Valtiovarainministeriö on siten voinut tarkistaa Orimattilan kaupungilta siirtyvät kustannukset oikaisten sen tilinpäätöstietoja laskennallisesti ja lisätä kuntayhtymän vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöksiin perustuen Orimattilan kaupungin vuoden 2021 nettokustannuksiin 15 980 euroa ja vuoden 2022 nettokustannuksiin 1 605 237 euroa. Nettokustannuksiin tehdyt lisäykset on voitu ottaa huomioon Orimattilan kaupungille vuosilta 2024 ja 2025 maksettavissa kunnan peruspalvelun valtionosuuksissa.

Valtiovarainministeriö on myös voinut tarkistaa Orimattilan kaupungille vuoden 2024 osalta maksettavaa kunnan peruspalvelujen valtionosuutta, kun kunnilta hyvinvointialueiden rahoituksen pohjaksi siirtyvät kustannukset ovat tarkentuneet yhteensä 559 000 euroa suuremmiksi kuin vuoden 2024 kunnan peruspalvelujen valtionosuuspäätöksen pohjana olleet kustannukset.

Valtiovarainministeriö ei ole käyttänyt harkintavaltaansa lain tai hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti. Valituksenalaisia päätöksiä ei ole syytä muuttaa.

#### Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja  
Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 34 § 1 mom  
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 21 § (1235/2023)  
Kuntalaki 117 §  
Kirjanpitolaki 3 luku 2 §  
Hallintolaki 6 §

#### Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (hallintovalitus, valituslupa).

#### Hallinto-oikeuden kokoonpano

Esittelijä Laura Metso

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Minna Koskinen, Elina Tanskanen ja Tiia Vuoristo.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

## Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Orimattilan kaupunki sähköpostitse
	Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa, laskutetaan myöhemmin (Tuomioistuinmaksulaki 2 § ja oikeusministeriön asetus tuomioistuin- maksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta)
	Oikeudenkäyntimaksun määräämiseen saa vaatia oikaisua alla ilmenevällä tavalla.
Jäljennös maksutta	Valtiovarainministeriö sähköpostitse

## Ohje oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen tekemiselle

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle.

## Hämeenlinnan hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Raatihuoneenkatu 1, 13100 HÄMEENLINNA  
Käyntiosoite: Arvi Kariston katu 5, 13100 HÄMEENLINNA  
Puhelinnumero: 029 56 42210  
Faksi: 029 56 42269  
Sähköposti: hameenlinna.hao@oikeus.fi  
Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Puhelujen hintatiedot: 029 56 –alkuisiin numeroihin soittaessa  
puheluista peritään vain soittajan oman operaattorin sopimuksen mukainen  
paikallisverkko- tai matkapuhelinmaksu.

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla  
<https://tuomioistuimet.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/>