

Itä-Suomen hallinto-oikeus
Minna Canthin katu 64, 70110 Kuopio
ita-suomi.hao@oikeus.fi

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUELLE

VALITUS

Asia

Valitus Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokouksen päätöksistä 14.12.2022

- § 38 Vaalijalan kirjanpidollisten ylijäämien osittainen maksaminen jäsenkunnille sekä
- § 39 Vaalijalan vuoden 2022 ylijäämän maksaminen jäsenkunnille.

Valittaja

Etelä-Savon hyvinvointialue (jäljempänä Hyvinvointialue)
Y-tunnus 3221315-8
Porrassalmenkatu 35-37
50100 Mikkeli

Yhteyshenkilö

Tarja Poikolainen
lakimies
tarja.poikolainen@etelasavonha.fi
P. 040 359 9483

Toimivalta valituksen tekemiseen

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021, jäljempänä voimaannpanolaki) 39 §:n mukaan hyvinvointialueella on oikeus tehdä valitus kuntayhtymän päätöksestä, jos sillä on merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisuuden vuoksi lykätä tai jos hyvinvointialue antaa päätökselle suostumuksen. Kuntayhtymän päätös tulee olla tehty 21 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle.

Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokous on antanut 24.2.2022 § 9 voimaannpanolain 21 §:n mukaisen selvityksen sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omaisuudesta, sopimuksista ja vastuista määräaikaan 28.2.2022 mennessä. Tämä selvitys ei ole sisältänyt yhtymäkokouksen 14.12.2022 antamalla päätökselle hyvinvointialueelle siirtämiä vastuista ja velvoitteita. Vaalijalan kuntayhtymä ei ole myöskään täydentänyt antamaansa selvitystä Hyvinvointialueen aluevaltuuston 31.3.2022 § 36 päättämästä täydennyspyynnöstä huolimatta 30.6.2022 mennessä.

Tämän valituksen kohteena olevat vastuut eivät ole myöskään sisältyneet Hyvinvointialueen aluevaltuuston 27.9.2022 § 78 hyväksymään päätökseen, jonka mukaan aluevaltuusto hyväksyi voimaannpanolain 21 §:ssä tarkoitetun omaisuuden ja velkojen sekä muiden sitoumuksien, vastuiden ja sopimusten siirtymisestä Etelä-Savon hyvinvointialueelle ja sen vastuulle päätöksen liitteen A mukaisesti niiltä osin, kun omaisuus ja velat sekä muut sitoumukset, vastuut ja sopimusten selvitys täyttävät voimaannpanolaissa (616/2021) säädetyt edellytykset.

Tässä tapauksessa kyse ei ole myöskään voimaannpanolain tarkoittamasta kiiretilanteesta, eikä Hyvinvointialue ole myöskään antanut suostumusta siihen, että Hyvinvointialue hoitaisi kuntayhtymän puolesta ylijäämien palautusten maksatuksen Vaalijalan kuntayhtymän jäsenkunnille.

Vaatimukset

1. Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokouksen päätös § 38 on kumottava päätöksen kohdan 2 osalta: "kirjanpidollisten ylijäämien maksatuksen jäsenkunnille hoitavat yhteisvastuullisesti Pohjois-Savon ja Etelä-Savon hyvinvointialueet" lisäksi Vaalijalan kuntayhtymä tulee velvoittaa varaamaan tarvittavat varat ylijäämän palautukseen.
2. Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokouksen päätös § 39 on kumottava siltä osin, kun siinä veloitetaan Etelä-Savon ja Pohjois-Savon hyvinvointialueet toteuttamaan ylijäämän jaon täytäntöönpanon jäsenkunnille.

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalan tie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76101 Pieksämäki

Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

Perusteet

Hyvinvointialueuudistusta koskevan voimaantulolain (616/2021) 33 §:n mukaan taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Voimaantulolaissa ei ole säännöksiä hyvinvointialueen ja kuntayhtymän jäsenkuntien välisestä kuntayhtymän ylijäämän käsittelystä tai palauttamisesta.

Vaalijalan kuntayhtymän perussopimuksen kohdan 30 (Purkaminen ja loppuselvitys) mukaan ”kuntayhtymän varat, joita ei tarvita loppuselvityksen kustannusten ja velkojen suorittamiseen eikä sitoumusten täyttämiseen, jaetaan jäsenkunnille jäsenkuntaosuuksien suhteessa.”

Voimaantulolain 39 § rajoittaa kuntayhtymän toimivaltaa, ja kuntayhtymän lainanotolla sinänsä on hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia. Pykälän perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on kuitenkin rajoittaa siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivaltaa sellaisissa luonteeltaan periaatteellisissa, uusissa tai laajakantoisissa asioissa, joista päättämisen olisi katsottava kuuluvan hyvinvointialueelle.

Kertyneiden ylijäämien palauttamisesta päättäminen liittyy kuntayhtymän toimintaan kuntien järjestämisvastuun aikana, ja sen voidaan katsoa kuuluvan Vaalijalan kuntayhtymälle. Tässä tapauksessa ongelmallista on se, että päätöksen toimeenpanoa ei ole tehty ennen kuntayhtymän siirtoa hyvinvointialueille.

Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokous ei ole ilmoittanut 24.2.2022 § 9 puheena olevia vastuita Hyvinvointialueelle voimaantulolain 21 §:ssä säädettyyn määräaikaan 28.2.2022 mennessä eikä vastuiden täydennyspyynnölle annetussa määräajassa, joka päättyi 30.6.2022. Vastuut eivät ole myöskään sisältyneet Hyvinvointialueen aluevaltuuston 27.9.2022 § 78 hyväksymään päätökseen koskien Hyvinvointialueelle siirtyviä vastuita. Tässä tapauksessa kyse ei ole myöskään voimaantulolain 39 §:n mukaisesta kiiretilanteesta eikä Hyvinvointialue ole antanut erillistä suostumusta siihen, että Hyvinvointialue hoitaisi kuntayhtymän ylijäämien palautusten maksatuksen Vaalijalan kuntayhtymän jäsenkunnille kuntayhtymän puolesta.

Vaalijalan kuntayhtymän taseessa 31.12.2021 on 21 509 945,10 kirjanpidollinen ylijäämä. Se on kirjanpidollinen, koska vastaavaa rahasummaa ei ole kuntayhtymän likvidissä omaisuudessa, vaan ylijäämiä on käytetty kuntayhtymän investointeihin. Laskennallinen ylijäämä on sitoutunut kiinteistöihin, joiden käyttöarvo Hyvinvointialueen näkökulmasta ei myöskään vastaa niiden tase-arvoja.

Kuntayhtymän hallitus päätti 17.8.2022 § 123 pyytää ylijäämien käsittelystä kannanottoa Etelä-Savon ja Pohjois-Savon hyvinvointialueilta. Päätöksen mukaan:

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalantie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76101 Pieksämäki

Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

”Hallitus pyytää

1. Pohjois-Savon ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden aluehallituksilta ennakkopäätöstä seuraavassa kokouksessaan, voidaanko Vaalijalan kuntayhtymän ylijäämiä jakaa Savon jäsenkokouksessaan kunnille siten, että sitä vastaan Vaalijalan kuntayhtymä ottaa velkaa, joka siirtyy hyvinvointialueille;
2. hyvinvointialuetta ilmoittamaan, minkä summan sen hyväksyy ylijääminä alueensa kunnille maksettavaksi, mikäli summa ei ole täysimääräinen olettaen, että hyvinvointialueen vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myönteinen.”

Kuntayhtymän päätöksen mukaan ylijäämien maksaminen oli tarkoitus rahoittaa ottamalla sitä vastaava laina, joka olisi siirtynyt Etelä-Savon ja Pohjois-Savon hyvinvointialueille. Lisälaina olisi jakaantunut siten, että Etelä-Savon hyvinvointialueen osuus lainasta olisi ollut 44 % ja Pohjois-Savon hyvinvointialueen osuus 56 % Vaalijalan peruspääoman suhteessa. Etelä-Savon hyvinvointialueen osuus lainasta olisi ollut 9,458 M € ja Pohjois-Savon hyvinvointialueen osuus 12,042 M €.

Pohjois-Savon hyvinvointialueen aluehallitus päätti 31.10.2022 § 274, että Vaalijalan kuntayhtymä voi rahoittaa puolet kuntayhtymän ylijäämistä ottamalla lainaa. Päätöksen mukaan toinen puoli ylijäämistä tulee antaa hyvinvointialueiden hyväksi.

Etelä-Savon hyvinvointialueen hyvinvointialuejohtajan 2.12.2022 antamassa lausunnossa Etelä-Savon hyvinvointialue yhtyi kompromissiratkaisuna Pohjois-Savon hyvinvointialueen lausuntoon muistuttaen samalla, että voimaanpanolain (616/2021) 26 §:n perusteella sillä olisi lähtökohtaisesti oikeus hyväksyä vain Vaalijalan kuntayhtymän 28.2.2022 mennessä ilmoittamat vastuut.

Vaalijalan kuntayhtymän hallitus ei kuitenkaan käyttänyt sillä olevaa lainanottovaltuutta lainan ottamiseen ja ylijäämän maksamiseen jäsenkunnille, vaan kuntayhtymän hallitus päätti 30.11.2022 § 166 esittää kuntayhtymän yhtymäkokoukselle, että se velvoittaisi yhteisvastuullisesti Etelä-Savon ja Pohjois-Savon hyvinvointialueet hoitamaan 10 754 972,55 euron suuruisen kirjanpidollisen ylijäämän 31.12.2021 maksatuksen jäsenkunnille. Samalla hallitus päätti esittää, että puheena olevasta kirjanpidollisesta ylijäämästä 1 773 202,76 euroa on käytettävä perusopetustoimintaan.

Kuntayhtymän hallituksen mukaan, kuntayhtymän yhtymäkokouksen päätöksen toimeenpano jää Etelä-Savon ja Pohjois-Savon hyvinvointialueiden tehtäväksi, koska kirjanpidollisten ylijäämien käsittelyn ratkaiseminen on jäänyt myöhäiseksi asiaksi. Kuntayhtymän hallituksen mukaan toimeenpano on hyvinvointialueita velvoittava eivätkä ne voi kieltäytyä yhtymäkokouksen päätöksen toimeenpanosta. Yhtymäkokouksen päätöksestä ne voivat valittaa hallinto-oikeuteen.

Yhtymäkokous hyväksyi kuntayhtymän hallituksen esityksen ja päätti 14.12.2022 § 38 velvoittaa yhteisvastuullisesti Etelä-Savon ja Pohjois-Savon hyvinvointialueet hoitamaan

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalan tie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76101 Pieksämäki

Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

10 754 972,55 euron suuruisen kirjanpidollisen ylijäämän 31.12.2021 maksatuksen jäsenkunnille. Samalla yhtymäkokous päätti, että puheena olevasta kirjanpidollisesta ylijäämästä 1 773 202,76 euroa on käytettävä perusopetustoimintaan.

Lisäksi yhtymäkokous päätti 14.12.2022 § 39, että Vaalijalan kuntayhtymän tilinpäätöksen 2022 mahdollinen ylijäämä jaetaan kuntayhtymän jäsenkunnille peruspääoman 31.12.2022 suhteessa ja myös tämän päätöksen toimeenpanon toteuttavat Etelä-Savon ja Pohjois-Savon hyvinvointialueet yhteisvastuullisesti.

Hyvinvointialue ei kiistä 2.12.2022 antamaansa lausuntoa siltä osin, kun se hyväksyi, että Vaalijalan kuntayhtymän ylijäämiä voidaan jakaa 10 754 972,55 euroa jäsenkunnille. Hyvinvointialue ei ole kuitenkaan missään vaiheessa antanut suostumusta siihen, että se hoitaisi Vaalijalan kuntayhtymän vastuulle voimaantulon (616/2021) 33 §:n ja Vaalijalan kuntayhtymän perussopimuksen kohdan 30 perusteella kuuluvan ylijäämien maksatuksen kuntayhtymän jäsenkunnille. Kuntayhtymän hallituksen olisi tullut ryhtyä vuoden 2022 aikana toimenpiteisiin sen vastuulla olevan ylijäämän maksatukseen jäsenkunnille. Kuntayhtymän hallitus ja toimiva johto ovat tarpeettomasti viivytellyt ylijäämien maksatusta.

Kuntayhtymän yhtymäkokous vaatii velvoiteoikeuden vastaisesti kahta muuta erillistä oikeushenkilöä suorituksen tekemiseen hoitamalla ylijäämien maksatus kuntayhtymän puolesta. Hyvinvointialue katsoo, että kuntayhtymällä ei ole ollut oikeutta tehdä hyvinvointialueita sitovia päätöksiä ylijäämän palautuksen osalta siten, että hyvinvointialueille jää sen rahoittaminen.

Etelä-Savon hyvinvointialueella ei ole vuoden 2023 talousarvioon budjetoitu varoja ylijäämien maksamista varten eikä sillä ei ole kassavaroja ylijäämien maksamiseen, mikä edellyttäisi lyhyt- tai pitkäaikaisen lainanottoa.

Hyvinvointialue voi ottaa pitkäaikaisen lainan ainoastaan investointien rahoittamiseksi ja vain silloin, jos valtioneuvosto on antanut siihen valtuuden hyvinvointialuelain (611/2021) 15 §:n mukaisesti. Ylijäämän palautus ei ole luonteeltaan investointi eikä sen aiheuttamaan lainatarvetta ole mahdollista käsitellä investointisuunnitelman tai lainanottovaltuuksien puitteissa. Lyhytaikaisen lainan nostaminen on mahdollista esimerkiksi hyvinvointialueen maksuvalmiuden sitä edellyttäessä.

Lainanotto vaatisi neuvotteluja valtiovarainministeriön kanssa lainanottovaltuuden saamiseksi ja myönteistä valtioneuvoston päätöstä lainanottamisesta. Hyvinvointialueen käsityksen mukaan sillä ei ole oikeutta ottaa lyhytaikaista tai pitkäaikaista lainaa ylijäämän palauttamisen rahoittamiseen ilman Valtioneuvoston myönteistä päätöstä. Koska lainanottovaltuus ja investointisuunnitelma on hyväksytty valtiovarainministeriössä eikä siinä ole valtuutta tällaiseen rahoitukseen, lainanotto ylijäämien palautusten maksamista varten edellyttäisi uutta valtuutusta ja investointisuunnitelman hyväksymistä valtiovarainministeriön toimesta.

Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisa

Mikkeli: Porrassalmenkatu 35–37, 50100 Mikkeli

Savonlinna: Keskussairaalan tie 6, 57120 Savonlinna

Pieksämäki: Tapparakatu 1–3, 76101 Pieksämäki

Vaihde 015 411 4100 | kirjaamo@etelasavonha.fi | www.etelasavonha.fi

Asiassa on merkitystä myös sillä, mikä ylipäänsä kuuluu hyvinvointialuelain 6 §:n mukaisesti Hyvinvointialueen tehtäviin. Lainan ottaminen po. tarkoitukseen tässä tapauksessa säännösten asiasta puuttuessa on käsityksemme mukaan asia, joka ei kuulu myöskään Hyvinvointialueen toimivaltaan.

Edellä esitetyn perusteella Hyvinvointialue vaatii, että Itä-Suomen hallinto-oikeus kumoaa Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokouksen päätökset 14.12.2022 § 38 ja § 39 laittomina.

Mikkelissä 20.1.2023

Santeri Seppälä
hyvinvointialuejohtaja
Etelä-Savon hyvinvointialue

Liite Liiteluettelo