

274/00.04.01/2022

Hallintopalvelut

21.02.2023

**Pohjois-Savon hyvinvointialueen lausunto Itä-Suomen hallinto-oikeudelle  
Varkauden valitukseen Vaalijalan kuntayhtymän päätöksestä 14.12.2022 § 38****Lausunnon antaja ja prosessiosoite**

Pohjois-Savon hyvinvointialue

Risto Salmi  
Lakimies, varatuomari  
risto.salmi@pshyvinvointialue.fi  
044 717 9685  
PL 1711  
70211 Kuopio

**1. Lausunto ja perustelut**

Valituksessa on vaadittu päätöksen kumoamista ja asian palauttamista toimivaltaiselle toimielimelle uudelleen ratkaistavaksi. Tämän kohdan tulkinta on hankala, koska Vaalijalan kuntayhtymä (Vaalijala, kuntayhtymä) on lain nojalla lakannut 31.12.2022.

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta (29.6.2021/616) (jatkossa voimaansaattolaki) 20 §:n 1 momentti on säätänyt erityishuoltopiirien siirtämisestä hyvinvointialueille ja käytännössä kuntayhtymän lakkaamisesta 31.12.2022. Toiminta on säädetty siirtyväksi Pohjois-Savon hyvinvointialueelle (pshyvinvointialue) ja Etelä-Savon hyvinvointialueelle (Eloisa) voimaansaattolain 57 §:n mukaisesti (yhdessä hyvinvointialueet).

Asiaa ei voida palauttaa enää kuntayhtymän toimivaltaiselle toimielimelle. Kuntayhtymä on voimaansaattolain nojalla lakannut olemasta. Varkauden kaupungin (Varkaus, kaupunki, valittaja) valituksella ei ole enää vastapuolta, joka voisi asiasta lausua tai käsitellä asian uudelleen toimivaltaisena toimielimenä. Korkeintaan voidaan ajatella, että asia käydetään kaikkien Vaalijan perussopimuksen kuntien hallintoelimeissä. Nämä kunnat ovat kuntayhtymän valituksen alaista päätöstä olleet tekemässä.

274/00.04.01/2022

Hallintopalvelut

21.02.2023

Tästä ei voimaanpanolaissa ole suoraan säädetty, mutta jos kuntayhtymän lakisääteinen lakkaaminen katsotaan valituksen liitteenä olevan perussopimuksen mukaiseksi lakkaamiseksi, niin näin on meneteltävä.<sup>1</sup>

## 2. Vaalijalan kuntayhtymän ylijäämän käsittely

Varkaus on katsonut, että kunnille kuuluvat kuntayhtymän ylijäämät kokonaisuudessaan, koska Varkaus ei valita päätöksestä siltä osin, kun Vaalijala on päättänyt palauttaa puolet ylijäämistä jäsenkunnille.

Voimaanpanolain 33 §:ssä säädetään, että 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Tämä on sinänsä oikea kanta ja perusteltu oikein myös kuntayhtymän perussopimuksen 8 luvun 30 §:ssä, jossa säädetään kuntayhtymän purkautumisesta seuraavaa:

”Kuntayhtymän purkamisesta päättävät jäsenkuntien valtuustot. Kuntayhtymän purkautuessa yhtymähallitus huolehtii loppuselvityksestä, elleivät jäsenkunnat sovi muusta järjestelystä”.

Kuntayhtymän varat, joita ei tarvita loppuselvityksen kustannusten ja velkojen suorittamiseen eikä sitoumusten täyttämiseen, jaetaan jäsenkunnille jäsenkuntaosuuksien suhteessa. Jos kustannusten ja velkojen suorittamiseen sekä sitoumusten täyttämiseen tarvittava määrä on varoja suurempi, jäsenkunnat suorittavat erotuksen edellä mainittujen osuuksien suhteessa.”<sup>2</sup>

Tämä tarkoittaa sekä voimaanpanolain 33 §:n että kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti sitä, että kuntayhtymän kunnat Varkaus mukaan lukien vastaavat ylijäämän kattamisesta kokonaisuudessaan. Hyvinvointialueet eivät ole tähän velvollisia osallistumaan lainkaan. Mikäli ylijäämä ei ole realistavissa ja jaettavissa kuntayhtymän kunnille tulee niiden kattaa tämä ylijäämäksi koituva velka kokonaisuudessaan. Tätä ei voimaanpanolain ja kuntayhtymän perussopimuksen mukaan voi toisin tulkita. Kunnat, kuten Varkaus, kattavat ylijäämät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti osuuksiensa suhteessa.

Varkauden koko valitus on perusteeltaan väärä, kun siinä oletetaan, että kuntayhtymällä olisi ollut sen kunnille jotain jaettavaa. Kuntayhtymä on

---

<sup>1</sup> Vaalijalan kuntayhtymän perussopimus 8 luku 30 §, valittajan liite

<sup>2</sup> Vaalijalan perussopimus 8 luku 30 §

274/00.04.01/2022

Hallintopalvelut

21.02.2023

investoinut niin voimakkaasti, että kirjanpidollinen ylijäämä on todellisuudessa ollut velkaa, joka on tullut kattaa jollain tavalla. Tämän johdosta on Vaalijala on lähestynyt pshyvinvointialuetta kysymyksellä velan kattamisesta.<sup>3</sup> Tässä on selostettu asian tila, että Vaalijalalla on investointien jälkeen ylijäämää, jonka kuntayhtymän on katettava velan otolla.

Kuntayhtymän hallitus on pyytänyt pshyvinvointialueen ennakkopäätöstä siitä, kysymyksestä

1. että voidaanko Vaalijalan ylijäämiä jakaa Savon jäsenkokouksessaan kunnille siten, että sitä vastaan Vaalijalan kuntayhtymä ottaa velkaa, joka siirtyy hyvinvointialueelle.
2. Toinen kysymys on ollut, että Vaalijala on pyytänyt ilmoittamaan, että minkä summan se hyväksyy ylijääminä alueensa kunnille maksettavaksi, mikäli summa ei ole täysimääräinen olettaen, että hyvinvointialueen vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myönteinen.<sup>4</sup>

### 3. Pshyvinvointialueen suostumus

Voimaanpanolain 39 §:n mukaan 20 §:ssä tarkoitetun kuntayhtymän viranomaisen ei voi 21 §:ssä tarkoitetun selvityksen antamisen jälkeen päättää asioista, joilla olisi merkittäviä hyvinvointialuetta sitovia vaikutuksia, paitsi jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisuuden vuoksi lykätä tai jos hyvinvointialue antaa päätökselle suostumuksen.

Vaalijala ei ole voinut tehdä voimaanpanolain 21 §:n mukaisen selvityksen antamisen jälkeen, jonka määräpäivä on ollut 28.2.2022, merkittäviä pshyvinvointialuetta koskevia sitoumuksia. Tällaisten sitoumusten tekeminen on voimaanpanolain 39 §:n mukaisesti vaatinut hyvinvointialueiden suostumuksen.

Pshyvinvointialue on aluehallituksen kokouksessaan 31.10.2022 §:n 274 kohdalla käsitellyt Vaalijalan ennakkoratkaisupyynnön, mitä ylijäämän kattamiselle voidaan tehdä.

Vaalijalan taseessa on tilinpäätöksessä 2021 ylijäämää 21,5 M €, jolla on peruskorjattu ja rakennettu Nenonpellon osaamis- ja tukikeskusta Pieksämäellä. Ylijäämä on kiinnitetty rakennuskantaan, joten Vaalijalan kuntayhtymä ei pysty maksamaan ylijäämiä kunnille ilman lainanottoa.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Vaalijalan kuntayhtymän hallituksen kokouspöytäkirja, 17.8.2022 § 123 Vaalijalan kirjanpidollisen ylijäämän käsittely

<sup>4</sup> Vaalijalan hallituksen kokouspöytäkirja, 17.8.2022 § 123

<sup>5</sup> Pshyvinvointialueen hallitus 31.10.2022 § 274

274/00.04.01/2022

Hallintopalvelut

21.02.2023

Sen maksaminen rahoitettaisiin ottamalla sitä vastaava laina, joka siirtyisi Pohjois-Savon ja Etelä-Savon hyvinvointialueelle. Lisävelka jakaantuisi siten, että Pohjois-Savon hyvinvointialueen osuus olisi 56 % ja Etelä-Savon hyvinvointialueen 44 % Vaalijalan peruspääoman suhteessa. Jos summa olisi 21,5 M € niin Pohjois-Savon hyvinvointialueen osuus velasta olisi 12,042 M € ja Etelä-Savon hyvinvointialueen 9,458 M €. <sup>6</sup>

Aluehallitus päättää esittää lausuntonaan, että Vaalijalan kuntayhtymä voi rahoittaa puolet kuntayhtymän ylijäämistä ottamalla lainaa. Toinen puoli ylijäämistä tulee antaa hyvinvointialueiden hyväksi. <sup>7</sup>

Pshyvinvointialue on vastannut, että Vaalijala voi kattaa velan otolla puolet ylijäämästä ja maksaa sen jäsenkunnilleen. <sup>8</sup> Loppu ylijäämästä tulee jäädä voimaanpanolain 33, 39 ja 57 pykälien mukaisesti pshyvinvointialueelle. Pshyvinvointialue on voinut suostua Vaalijalan velan ottoon ylijäämän kattamiseksi vain omalta osaltaan. Tämä on tarkoittanut, että pshyvinvointialueen osalta 56 % 12.042 miljoonasta eurosta eli 6.743,52 miljoonaa euroa, joka Vaalijalan on tullut kattaa lainalla. Toinen 50 % eli 6.743,52 miljoonaa euroa on tullut jäädä hyvinvointialueelle voimaanpanolain mukaisesti.

Olennaista pshyvinvointialueen hallituksen päätöksessä on ollut se, että Vaalijala toteuttaa oman osuutensa siitä, mistä se on pyytänyt vastausta pshyvinvoinialueelta. Ilman tätä pshyvinvointialueen vastaantuloa olisi koko ylijäämä Vaalijalan tullut kattaa velalla, joka olisi tullut Vaalijalan kuntien maksettavaksi kokonaisuudessaan voimaanpanolain 33 §:n § ja Vaalijalan perussopimuksen mukaisesti.

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 Eloisan 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. <sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Pshyvinvointialueen hallitus 31.10.2022 § 274

<sup>7</sup> Pshyvinvointialueen hallitus 31.10.2022 § 274

<sup>8</sup> Pshyvinvointialueen hallitus 31.10.2022 § 274

<sup>9</sup> Vaalijalan kuntayhtymän hallituksen kokous. 30.11.2022

274/00.04.01/2022

Hallintopalvelut

21.02.2023

Vaalijala ei toteuttanut sen aloittamaa pyyntöä pshyvinvointialueen antaman vastauksen mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että pshyvinvointialue ei ole sidottu oman hallituksensa päätökseen muulla tavalla kuin, että Vaalijala olisi kattanut puolet ylijäämän palautuksesta lainalla. Vaalijala ei ole toteuttanut sitä, mikä olisi ollut Vaalijalan pyynnön mukaan kuntayhtymän velvollisuus.

Tämä johtaa siihen lopputulokseen, että pshyvinvointialueen hallituksen päätöstä ei voida panna täytäntöön lainkaan, koska pshyvinvointialueen hallituksen päätöksessä on edellytetty Vaalijalan lainan ottoa puolelle ylijäämän määrälle. Pshyvinvointialueen hallituksen päätöstä ei ole moitittu ja se on lainvoimainen. Tämä johtaa siihen, että Vaalijan kuntayhtymän kuntien on katettava koko ylijäämä lainalla tai muulla parhaaksi katsomallaan tavalla.

#### 4. Varkauden valituksesta

Varkauden valitus on kokonaisuudessaan vailla perustetta, sillä Varkaus on Vaalijan jäsenkuntana ollut tietoinen siitä, että kuntayhtymällä ei ole mitään jaettavaa omaisuutta. Ylijäämä on kirjanpidollinen ja kiinni kiinteässä omaisuudessa, joka jää Vaalijalan kunnille.

Yhtymäkokouksen pöytäkirjasta käy selville se seikka, joka yllä on todettu, että ylijäämä on kirjanpidollinen (21.509.945,10 euroa) ja sen kattamiseksi tarvitaan rahaa. Vaalijala on sitoutunut aiemmin kattamaan puolet tästä velan otolla, kuten yllä on mainittu. Tätä lainanottoa ei kuitenkaan ole tapahtunut, joten Vaalijalan kunnat eivät saa kuntayhtymältä mitään. Samoin pshyvinvointialueelta Vaalijalan kunnat eivät tule saamaan mitään, koska pshyvinvointialueen hallitus on edellyttänyt, että puolet ylijäämästä katetaan Vaalijalan velan otolla.

Tämä ylijäämä tulee Varkauden ja muiden Vaalijalan kuntien kattaa kokonaisuudessaan, koska pshyvinvointialueen päätöstä ei voida panna täytäntöön sen johdosta, että Vaalijalan kuntayhtymän valtuuston kokous on päättänyt kokouksessaan 14.12.2022, kuten sen hallitus, että pshyvinvointialue ja Eloisa maksaisivat puolet kirjanpidollisesta ylijäämästä Vaalijalan kunnille.<sup>10</sup>

#### 5. Vaalijan kuntayhtymän päätös 14.12.2022 § 38

---

<sup>10</sup> Vaalijalan kuntayhtymän valtuuston kokous 14.12.2022 § 38

274/00.04.01/2022

Hallintopalvelut

21.02.2023

Vaalijalan kuntayhtymän päätös 14.12.2022 § 38 on velvoiteoikeudellisesti varsin erikoinen sen lisäksi että se on voimaanpanolain 33 §:n ja kuntayhtymän perussopimuksen 8 luvun 30 §:n vastainen.

Vaalijalan kuntayhtymän päätöksessä on todettu tosiasiat, että kirjanpidollinen ylijäämä on suuri eli yllämainittu 21.509.945,10 euroa. Lisäksi on todettu, että Vaalijala ei ole ottanut velkaa puolta määrää ylijäämän kattamiseksi.<sup>11</sup>

Tämän jälkeen seuraa varsin erikoinen määräys kuntayhtymän yhtymäkokoukselta, jossa määrätään pshyvinvointialue ja Eloisa maksamaan ylijäämästä puolet. Vaalijala on jopa todennut, että pshyvinvointialue ja Eloisa eivät voi kieltäytyä maksamasta ylijäämää.<sup>12</sup>

Velvoiteoikeudellisesti Vaalijalan kuntayhtymä on tehnyt sellaisen päätöksen, että se on velvoittanut kolmannen osapuolen eli pshyvinvointialueen maksamaan Vaalijalan vastuuta jäsenkunnilleen. Vaalijala on jopa todennut, että pshyvinvointialue ei voi tästä kieltäytyä.<sup>13</sup>

Tämä on sellainen päätös Vaalijalan kuntayhtymässä, että siinä on unohdettu tietoisesti kaikki velvoiteoikeuden perusopit. Vaalijala ei voi velvoittaa kolmatta osapuolta eli pshyvinvointialuetta minkäänlaiseen oikeustoimeen saati panemaan kuntayhtymän päätöksiä täytäntöön. Pshyvinvointialue ei ole kuntayhtymän jäsen eikä sitä voida Vaalijalan yhtymäkokouksen päätöksellä velvoittaa mihinkään oikeustoimeen. Tällainen päätös, joka on kuntayhtymässä tehty, on oikeudellisesti mitätön, eikä siitä tarvitse valittaa mihinkään.

Koko Vaalijan toiminta, jossa myös valittaja on ollut osallinen on oikeudellisesti täysin kestäättömällä pohjalla.

## 6. Pshyvinvointialuetta sitovat säädökset

Laki hyvinvointialueista (611/2021, hyvinvointialuelaki) säättää sen 6 §:ssä hyvinvointialueen tehtävät. Näihin lakisäätteisiin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluviin tehtäviin ei kuulu lainanotto kolmannen osapuolen vastuista. Hyvinvointialuelaki rajaa tarkasti hyvinvointialueen lainanottovaltuudet. Hyvinvointialue voi ottaa pitkäaikaisen lainan ainoastaan investointien

---

<sup>11</sup> Vaalijalan yhtymäkokouksen päätös, 14.12.2022 § 38

<sup>12</sup> Vaalijalan yhtymäkokouksen päätös, 14.12.2022 § 38

<sup>13</sup> Vaalijalan yhtymäkokouksen päätös, 14.12.2022 § 38

274/00.04.01/2022

Hallintopalvelut

21.02.2023

rahoittamiseksi ja vain silloin, jos valtioneuvosto on antanut siihen valtuuden hyvinvointialuelain 15 §:n mukaisesti.

Pshyvinvointialueella Vaalijan ylijäämien palautus johtaisi lainan ottoon, joka ei ole investointi, vaan kuntayhtymän investointien rahoittaminen. Kuntayhtymää ei ole edes olemassa, jonka jäsenkuntien hyväksi lainaraha menisi.

Koska ylijäämän palautus ei ole luonteeltaan investointi, niin sen aiheuttamaa lainantarvetta ei 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. Pshyvinvointialueen käsityksen mukaan sillä ei ole oikeutta ottaa lyhytaikaista tai pitkäaikaista lainaa ylijäämän palauttamisen rahoittamiseen ilman valtioneuvoston myönteistä päätöstä.

Lainanottovaltuus ja investointisuunnitelma ovat hyväksytyt valtiovarainministeriössä, eikä siinä ole valtuutta tällaiseen rahoitukseen, niin lainanotto ylijäämien palautusten maksamista varten edellyttäisi uutta valtuutusta ja investointisuunnitelman hyväksymistä valtiovarainministeriön toimesta. Tämä ei ole pshyvinvointialueen mukaan hyvinvointialuelain mukaista toimintaa, eikä se voi lähteä laillisesti neuvottelemaan lainanotosta, jota se ei tarvitse investointeihin eikä myöskään tarvitse lyhytaikaista rahoitusta ainakaan tältä osin maksuvalmiutensa ylläpitämiseksi.

Risto Salmi  
Lakimies, varatuomari  
Pohjois-Savon hyvinvointialue

#### Liitteet

1. Valituksenalaisessa päätöksessä mainittu ennakkoratkaisupyyntö hyvinvointialueille 18.8.2022
2. Pohjois-Savon hyvinvointialueen aluehallituksen päätös 31.10.2022 § 274
3. Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokouksen päätös 14.12.2022 § 38

274/00.04.01/2022

Hallintopalvelut

21.02.2023

4. Vaalijalan kuntayhtymän hallituksen päätös 30.11.2022 § 166