

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

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUELLE

Asia

Lausuntopyyntö Varkauden kaupungin valitukseen Vaalijalan kuntayhtymän
yhtymäkokouksen päätöksestä 14.12.2022 § 38 (160/03.04.04.10/2023)

Lausunnonantaja

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

Yhteyshenkilö

Tarja Poikolainen
Lakimies, VT
tarja.poikolainen@etelasavonha.fi
P. 040 359 9483

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

Lausunto

Varkauden kaupunki on vaatinut Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokouksen 14.12.2022 § 38 päätöksen kumoamista ja asian palauttamista toimivaltaiselle toimielimelle uudelleen ratkaistavaksi.

Valituksenalaisen päätöksen mukaan:

1. Vaalijalan kirjanpidollisista ylijäämistä 31.12.2021 palautetaan Vaalijalan kuntayhtymän jäsenkunnille 10 754 972,55 euroa, josta 1 773 202,76 euroa on käytettävä perusopetustoimintaan, ylijäämä jaetaan kuntien peruspääoman 31.12.2021 suhteessa liitteenä nro 5 olevan taulukon mukaisesti
2. kirjanpidollisten ylijäämien maksatuksen jäsenkunnille hoitavat yhteisvastuullisesti Pohjois-Savon ja Etelä-Savon hyvinvointialueet.

Päätöksen palauttaminen toimivaltaiselle toimielimelle uudelleen ratkaistavaksi

Valituksessa on vaadittu päätöksen kumoamista ja asian palauttamista toimivaltaiselle toimielimelle uudelleen ratkaistavaksi.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021, jäljempänä voimaannpanolaki) 20.1 §:n perusteella Vaalijalan kuntayhtymän toiminta on siirtynyt 1.1.2023 Etelä-Savon ja Pohjois-Savon hyvinvointialueille. Samalla Vaalijalan kuntayhtymä on lakannut juridisena oikeushenkilönä 31.12.2022.

Valituksenalaisessa asiassa ei ole enää olemassa toimivaltaista toimielintä, johon asia voitaisiin palauttaa, ja joka voisi asian uudelleen ratkaista. Tästä syystä Varkauden kaupungin vaatimusta ei ole enää mahdollista toteuttaa. Käsityksemme mukaan Vaalijalan kuntayhtymän kuntakokous ei voi enää kokoontua.

Valittajan valituksella ei siis ole enää olemassa vastapuolta, ellei sellaisiksi katsota kaikkia lakanneen Vaalijan kuntayhtymän jäsenkuntia, joiden hallintoelimissä asia tulisi käsitellä Vaalijalan kuntayhtymän perussopimuksen 30 §:n perusteella. Voimaannpanolaissa asiasta ei ole erikseen säädetty.

Kuntayhtymän kirjanpidollinen ylijäämä

Voimaannpanolain 33 §:n mukaan taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Voimaannpanolaissa ei ole säännöksiä hyvinvointialueen ja kuntayhtymän jäsenkuntien välisestä kuntayhtymän ylijäämän käsittelystä tai palauttamisesta.

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

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

Voimaanpanolain 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, jonka ylin päättävä toimielin yhtymäkokous oli. Tässä tapauksessa ongelmallista on se, että päätöksen toimeenpanoa ei ole tehty ennen kuntayhtymän siirtoa Etelä-Savon hyvinvointialueelle.

Vaalijalan kuntayhtymän yhtymäkokous ei ole ilmoittanut 24.2.2022 § 9 valituksen kohteena olevia vastuita Hyvinvointialueelle voimaanpanolain 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 voimaanpanolain 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 euron suuruinen kirjanpidollinen ylijäämä. Ylijäämä 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:

”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.”

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

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 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.

Varkauden kaupunki katsoo valituksessaan, että kirjanpidollinen ylijäämä 21 509 945,10 euroa kuuluu kokonaisuudessaan kunnille. Kertyneiden ylijäämien palauttamisesta päättäminen liittyy kuntayhtymän toimintaan kuntien järjestämismvastuun aikana, ja sen voidaan katsoa kuuluvan Vaalijalan kuntayhtymälle, jonka ylin päättävä toimielin yhtymäkokous oli.

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

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 miltään osin 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 jäsenkunnat mukaan lukien valituksen tehnyt Varkauden kaupunki ovat Vaalijalan kuntayhtymän osakkaina laiminlyöneet omistajaohjauksen. Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet liittyvät esimerkiksi ohjeiden antamiseen kuntaa yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

Varkauden kaupungin vuonna 2022 voimassa olleen hallintosäännön 20 luvun 2 §:ssä säädetään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta seuraavasti:

”Kaupunginhallitus

1. Vastaa omistajapolitiikan, omistajaohjauksen periaatteiden ja konserniohjeen kehittämisestä ja valmistelusta valtuustolle.
2. Vastaa omistajaohjauksen toteuttamisesta ja organisoi konsernijohtamisen ja konsernivalvonnan.
3. Määrää konsernijohtoon kuuluvien viranhaltijoiden tytäryhteisö- ja osakkuusyhteisökohtaisen työnjaon.
4. Antaa valtuustolle puolivuositin/neljännesvuositin raportin yhtiöiden tavoitteiden toteutumisesta ja taloudellisen aseman kehittymisestä sekä arvion tulevasta kehityksestä ja riskeistä.
5. Arvioi vuosittain omistajaohjauksen tuloksellisuutta kuntakonsernin kokonaisedun toteutumisen, riskienhallinnan ja menettelytapojen kannalta ja teettää ulkopuolisen arvioinnin kerran valtuustokaudessa.
6. Käsittelee arvioinnin tulokset ja johtopäätökset valtuuston puheenjohtajiston kanssa.

Kaupunginjohtaja

1. Vastaa kaupunkikonsernin omistajapolitiikan toteutuksesta ja huolehtii omistajaohjauksen käytännön toteuttamisesta sekä konsernivalvontaan kuuluvien asioiden esittelystä ja raportoinnista kaupunginhallitukselle.
2. Vastaa kaupunkikonsernin operatiivisesta johtamisesta kaupungin (emoyhteisön) osalta sekä seuraa omistajapolitiikan toteutumista ja ilmoittaa havaitsemistaan huomioista kaupunginhallitukselle.

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

Kaupunginjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kaupunginhallituksen puolesta konserniohjaukseen liittyvissä asioissa. Kaupunginjohtajalla on läsnäolo- ja puheoikeus kaupungin määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen kokouksissa. Tytäryhteisöjen on toimitettava etukäteen kaupunginjohtajalle kulloinkin hallituksessa käsiteltävät asiat.

Lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus Navitas Kehitys Oy:n hallituksen kokouksessa on valtuuston puheenjohtajalla ja kaupunginhallituksen puheenjohtajalla.

Toimialajohtajat vastaavat omalla toimialallaan toimivien tytäryhteisöjen toiminnan seurannasta ja ilmoittavat havaitsemistaan huomioista kaupunginjohtajalle.”

Laiminlyömällä tehokkaan omistajaohjauksen Varkauden kaupunki on siten ollut itse myötävaikuttamassa siihen, ettei kuntayhtymä ole ryhtynyt ajoissa toimiin ylijäämän palauttamiseksi jäsenkunnille. Nämä samat kunnat mukaan lukien Varkauden kaupunki ovat myös olleet tekemässä valituksenlaista yhtymäkokouksen päätöstä 14.12.2022 § 38.

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.

Korostamme, että kuntayhtymän jäsenkunnat Varkaus mukaan lukien ovat vastuussa kuntayhtymän toiminnasta vuoden 2022 loppuun asti perussopimuksen mukaisesti omistussuosuksiansa suhteessa.

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.

Hyvinvointialueen tehtävät ja toimivalta

Hyvinvointialueen tehtävistä säädetään hyvinvointialuelain 6 §:ssä. Hyvinvointialueen lakisääteisiin tehtäviin ei kuulu lainanottaminen kolmannen osapuolen vastuiden hoitamiseksi.

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.

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

Lainanotto vaatisi neuvotteluja valtiovarainministeriön kanssa lainanottovaltuuden saamiseksi ja myönteistä valtioneuvoston päätöstä lainanottamisesta. Etelä-Savon 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.

Säännösten puuttuessa lainan ottaminen ylijäämien palautusten maksamista varten kolmannen osapuolen puolesta on käsityksemme mukaan asia, joka ei kuulu myöskään Etelä-Savon hyvinvointialueen toimivaltaan.

Mikkelissä 6.3.2023

Santeri Seppälä
hyvinvointialuejohtaja
Etelä-Savon hyvinvointialue

Liite Liiteluettelo

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

SIGNATURES**ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This documents contains 7 pages before this page

Dokumentet inneholder 7 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 7 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 7 sider før denne side

Detta dokument innehåller 7 sidor före denna sida

authority to sign

representative

custodial

asemavaltuus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

foresatte/verge

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende