

Kemin kaupungin vastine Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden selityspyyntöön koskien muutoksenhakua Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätöksestä 29.11.2022 § 48 dnro 57/2023

**Kaupunginhallitus 13.03.2023 § 92
186/02.06.01.04/2022**

Valmistelu

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt Kemin kaupungilta selitystä Keminmaan kunnan tekemän valituksen johdosta. Valituksenalainen päätös koskee Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston 29.11.2022 § 48. Keminmaan kunta on valittanut Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän valtuuston 29.11.2022 § 48 päätöksen kohdasta 2, kunnat maksavat mahdollisen alijäämän tilinpäätösvuoden ja sitä edeltävän kahden vuoden kuntalaskutuksen suhteessa, koska päätös on Keminmaan kunnan mielestä lainvastainen. Valituksessaan Keminmaan kunta on edellyttänyt Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän alijäämän kattamista kuntayhtymän perussopimuksen 16 §:n mukaisesti.

Kemin kaupunki toteaa asiasta, että:

Lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantuloa (616/2021) § 33 Kuntayhtymän taseeseen kertyneet ali- ja ylijäämät mukaan

"Edellä 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien ja HUS-sairaanhoitopiirin jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymään. Taseeseen kertyneen ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättävät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti."

Kuntalain 110 § 3 momentin mukaan

"Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Kuntarakennelaissa tarkoitettua uuden kunnan alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa kuntajaon muutoksen voimaantuloa. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. (21.5.2021/419)"

Kuntalain 110 § 6 momentin mukaan

"Edellä 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin."

Kuntalain 119 § säädetään arviointimenettelystä kuntayhtymässä. Kuntalain 119 §:n mukaan

"Jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 säädettyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi määrätä kuntayhtymää ja sen jäsenkuntia kuultuaan riippumattoman selvityshenkilön, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Selvityshenkilön tulee ehdotusta laatiessaan kuulla kuntayhtymää ja jäsenkuntia.

Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettu selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi. Jäsenkunnat voivat hyväksyä sopimuksen 57 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Sopimus on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi."

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen 16 §:ssä on määritelty jäsenkuntien osuudet ja vastuu.

"16 § Jäsenkuntien osuudet ja vastuu

Kuntayhtymä vastaa ensisijaisesti omista veloista ja velvoitteistaan. Jäsenkunnan osuus kuntayhtymän varoihin sekä vastuu veloista ja velvoitteista määräytyvät peruspääoman jäsenkuntaosuuksien suhteessa.

Kuntayhtymässä pidetään rekisteriä peruspääoman jäsenkuntaosuuksista.

Kuntayhtymä vastaa tilikauden alijäämän sekä kuntayhtymän taseeseen sisältyvän alijäämän kattamisesta kuntalain 110 § 3 momentin mukaisesti, josta tulee esittää erillinen talouden ja toiminnan sopeuttamissuunnitelma osana kuntayhtymän asianomaisen tilivuoden tilinpäätöstä ja toimintakertomusta. Tilikauden alijäämä katetaan ensisijaisesti kuntayhtymän toimintaa tehostamalla."

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen 17 §:ssä säädetään erikseen alijäämän kattamisesta

"17 § Alijäämän kattaminen kuntalain 119 §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa

Mikäli jäsenkunnat eivät ole hyväksyneet kuntalain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua selvityshenkilön tekemää ehdotusta alijäämien kattamisesta kuntalain 57 §:ssä säädetyllä tavalla, jäsenkunnat vastaavat alijäämän kattamisesta tilinpäätösvuoden ja sitä edeltävän kahden vuoden mukaisen kuntalaskutuksen mukaisesti."

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen 31 § Kuntayhtymän purkaminen ja loppuselvitys mukaan

"Kuntayhtymän purkamisesta päättävät jäsenkuntien valtuustot. Kuntayhtymän purkautuessa hallitus 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."

Sosiaali- ja terveystoimen uudistuksen myötä Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän toiminta siirtyi 1.1.2023 Lapin hyvinvointialueelle. Kuntayhtymää ei siten ole purettu jäsenkuntien toimesta vaan toiminta siirtyi lain sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta (616/2021) 20 §:n mukaisesti hyvinvointialueelle. Edellä mainitun lain (616/2021) 20 § 1 momentin mukaan

"Erikoissairaanhoitolain 7 §:ssä mainittujen sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityishuoltopiirit siirretään varoiteen ja velkoiteen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023."

Mikäli Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän toiminta olisi jatkunut itsenäisenä, olisi kuntayhtymän alijäämä katettu kuntayhtymän omalla toiminnalla, joka olisi merkinnyt suoritteista perittävien maksujen korottamista. Koska kuntayhtymän palvelujen suurimmat käyttäjät ovat Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän jäsenkunnat, olisi alijäämän kattaminen käytännössä tarkoittanut jäsenkunnilta jäsenkuntalaskutuksena suoritteissa perittävien maksujen korottamista. Tällöin alijäämän kattaminen olisi tapahtunut jäsenkuntien Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän käyttöön perustuen.

Sosiaali- ja terveystoimen uudistukseen liittyen Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän kertynyttä alijäämää ei voitu kattaa kuntalain 110 §:n ja perussopimuksen mukaisesti. Tästä johtuen Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä tiedusteli valtiovarainministeriöltä kuntalain 119 §:n 2 momentin tarkoittaman selvityshenkilön asettamista. Valtiovarainministeriön 30.5.2022 tekemän päätöksen (VN/16213/2022) mukaan valtiovarainministeriö ei aseta kuntalain 119 §:n 2 momentin tarkoittamaa selvityshenkilöä, päätös liitteessä.

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän yhtymävaltuusto on 29.11.2022 § 48 päätöstä tehdessään toiminut voimassa olevan lainsäädännön ja kuntayhtymän toimintaa ohjaavan perussopimuksen mukaisesti. Koska alijäämää ei ole pystytty kattamaan perussopimuksen 16 §:n 3 momentin mukaisesti, kuntayhtymä on pyytänyt valtiovarainministeriötä asettamaan kuntalain 119 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityshenkilön tekemää ehdotuksen alijäämän kattamisesta. Valtiovarainministeriö ei ole em. selvityshenkilöä asettanut, jolloin Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä perussopimuksen mukaan alijäämä katetaan perussopimuksessa erikseen sovitun alijäämän kattaminen koskevan § 17 mukaan.

Keminmaan kunnan muutoksenhausta ei käy ilmi se tekijä, että muutoksenhaulla ja vetoamalla Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän alijäämän kattamiseen kuntayhtymän perussopimuksen 16 §:n mukaisesti tarkoittaisi se käytännössä sitä, että Keminmaan kunnan omasta palvelujen käytöstä koituneet kustannukset ohjautuisivat enemmän muiden jäsenten maksettavaksi. Mikäli tulkinta olisi

perussopimuksen 16 § mukainen, ohjautuisi alijäämän maksaminen kuntayhtymän jäsenten omistussosuuden suhteessa eikä käytön suhteessa, mikä olisi valittajalle merkittävästi edullisempaa.

Asiassa on kuitenkin merkityksellistä, että alijäämien kattamisesta on kuntayhtymän perussopimuksessa erikseen säädetty sopimuksen 17 §:ssä. Kuntalain 117 § ja sen tulkinnan lähtökohtana on, että ”Päätöksentekoa hallinnossa ohjaavat yleiset oikeusperiaatteet koskevat myös kuntien välisten suhteiden määrittelyä. Talouden perusteiden on kohdeltava jäsenkuntia tasapuolisesti, eivätkä kuntayhtymä tai jotkin jäsenkunnat saa perusteettomasti hyötyä toisten jäsenkuntien kustannuksella.”

Perussopimusta laadittaessa on ollut nimenomaan lähtökohtana se, että jokainen kuntayhtymän jäsen maksaa alijäämät oman palveluiden käytön suhteessa. Tämä on myös ollut vallitseva käytäntö asiassa jo vuosien ajan. Kiistatonta on se, että kyseessä oleva alijäämä, jonka kustannusten jakamisesta perussopimuksen 17 § mukaisesti kuntayhtymän on päättänyt, kohtelee kuntayhtymän jäseniä tasapuolisesti ja on oikeudenmukainen kaikkien jäsenten kesken ja palveluiden käyttö huomioiden. Kiistatonta on niinkään myös se, että katettava kuntayhtymän alijäämä on syntynyt palvelujen käytöstä. Kuntayhtymän valtuuston päätös on myös perustuslain 1 § oikeusvaltioperiaatteen mukainen, jossa lähtökohtana on edistää oikeudenmukaisuutta. Tämä sama periaate koskee myös viranomaistoimintaa ja näin myös yhtymävaltuusto on toiminut, mutta muutoksenhaulla pyritään saamaan perusteetonta hyötyä toisten jäsenkuntien kustannuksella. Tätä ei voida pitää yleisten oikeusperiaatteiden mukaisena.

Johtopäätökset

Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ei ole purkautunut perussopimuksen 31 §:n mukaisesti vaan Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän toiminta on siirtynyt 1.1.2023 Lapin hyvinvointialueelle lain sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021) 20 § 1 momentin mukaisesti.

Alijäämän kattamisen osalta Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuusto on päätöstä tehdessään toiminut kuntalain (410/2015) 110 §:n 3 momentin sekä 119 §:n 2 momentin ja voimassa olleen Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen 16 § ja 17 § mukaisesti ja päätöksenteko nojannut hallinnon yleisiin oikeusperiaatteisiin, jossa yksikään jäsenkunta ei perusteettomasti hyödy toisten jäsenkuntien kustannuksella.

Edellä esitetyn perusteella Kemin kaupunki katsoo Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätöksen olevan voimassa olevien lakien sekä Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimuksen sekä yleisten oikeusperiaatteiden mukainen.

Keminmaan kunnan valitus Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätöksestä 29.11.2022 § 48 kohdasta 2 tulee hylätä.

Esittelijä	Kaupunginjohtaja Matti Ruotsalainen
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää antaa oheisen valmistelutekstin lausuntona selitykseksi hallinto-oikeuden selityspyyntöön. Pykälä tarkistetaan kokouksessa.
Päätös	Pykälä siirrettiin viimeiseksi pykäläksi kokoukseen. Tiitinen, Auvinen, Ikalainen, Miettunen ja Viitala ilmoittivat esteellisyydestä ja poistuivat kokouksesta pykälän käsittelyn ajaksi. Mustafi siirtyi käsittelyn ajaksi puheenjohtajaksi. Kaupunginhallitus päätti antaa oheisen valmistelutekstin lausuntona selitykseksi hallinto-oikeuden selityspyyntöön. Pykälä tarkistettiin kokouksessa.