

**Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntö (2007/03.04.04.04.09/2024) valituksesta koskien  
Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöstä 11.9.2024 § 50 -  
Investointisuunnitelma 2025-2028  
6395/02.00.01/2023**

Aluehallitus 28.01.2025 § 9

Lisätiedot  
Talousjohtaja Ismo Rouvinen  
ismo.rouvinen@siunsote.fi  
Puh. 013 330 4506

Päätösehdotus  
Hyvinvointialuejohtaja Leivonen Kirsi:  
  
Aluehallitus päättää antaa selostusosassa esitetyn lausunnon hallinto-oikeudelle Yrjö Eronen valituksen johdosta ja pyytää, että hallinto-oikeus

1. hylkää täytäntöönpanokieltovaatimuksen,
2. ensisijaisesti jättää valituksen tutkimatta hyvinvointialuelain 141 §:n nojalla, tai
3. toissijaisesti hylkää valituksen perusteettomana oikeudenkäyntikuluvaatimuksineen.

Päätös  
Hyväksyttiin.  
  
Merkittiin pöytäkirjaan, että Eila Heinonen (yhteisöjäävi) ja Tapio Hämäläinen (yleislausekejäävi) ilmoittivat olevansa esteellisiä tämän asian käsittelyssä ja poistuivat kokoustilasta. Esteellisyydet hyväksyttiin.

Selostus  
Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuusto päätti kokouksessaan 11.9.2024 § 50 investointisuunnitelmasta vuosille 2025-2028. Päätöksestä hyvinvointialueen jäsen Yrjö Eronen on tehnyt 30.9.2024 päiväämänsä kirjallisen aluevalituksen, joka esityslistan liitteenä. Hallinto-oikeus on kehottanut hyvinvointialueen aluehallitusta antamaan lausuntonsa valituksen johdosta 31.1.2025 mennessä.

Valituksen johdosta on todettava seuraavaa:

**1. Valituksen kohteesta**

Valituksessa haetaan muutosta päätökseen kokonaisuudessaan, mutta sen täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus kohdistuu pelkästään Joensuun sotepalvelukeskusta koskevaan investointiin. Valituksen perusteissa esitetyt väitteet kohdistuvat niin ikään Joensuun sotepalvelukeskusta koskevaan investointiin. Näin ollen valituksen on katsottava kohdistuvan tosiasiallisesti juuri kyseiseen investointiin investointisuunnitelmassa.

## 2. Päätöksen valituskelpoisuudesta

Hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä aluevalitusta.

Hyvinvointialuelain 16 §:ssä säädetään hyvinvointialueen investointisuunnitelmasta. Hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelma koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta ja pelastustoimen osasuunnitelmasta. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle kalenterivuoden loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevista investointisuunnitelman osasuunnitelmista ja investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 25 ja 26:ssä. Sosiaali- ja terveysministeriö hylkää hyvinvointialueen investointisuunnitelmaa koskevan esityksen, jos se on ristiriidassa hyvinvointialueesta annetun lain 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuusto on 5.10.2023 § 65 päättänyt investointisuunnitelmasta vuosille 2024 – 2027. Joensuun sotepalvelukeskus on esitetty tässä investointisuunnitelmassa. Valtioneuvoston 6.6.2023 julkaisemassa oppaassa hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien laadinnesta todetaan, että ensimmäinen vuosi 2024 on sitova, loput vuodet 2025-2027 ovat ohjeellisia. Aluevaltuuston 5.10.2023 hyväksymä investointisuunnitelma on lähetetty ministeriöiden hyväksyttäväksi hyvinvointialuelain 16 §:n 2 momentin mukaisesti 9.10.2023 mennessä, ja sosiaali- ja terveysministeriö on 23.11.2023 tekemällään päätöksellä päättänyt seuraavaa:

### SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN PÄÄTÖS

Sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman vuosiksi 2024-2027 sosiaali- ja terveysministeriöön 9.10.2023 mennessä toimitettujen asiakirjojen perusteella.

Ministeriön päätös on lainvoimainen.

Yrjö Erosen valitus kohdistuu siis aluevaltuuston päätökseen 11.9.2024 § 50, jossa Joensuun seudun sotekeskus on investointimukana aluevaltuuston lähes vuosi sitten tekemän ja STM:n lainvoimaisella päätöksellä hyväksymän sitovan investointisuunnitelman mukaisesti. Koska investointisuunnitelma koskee neljän kalenterivuoden aikaa, on luonnollista, että edellisenä vuonna sitovana hyväksytty investointi kulkee mukana myös koko suunnitelmakauden ajan. Kun asia on jo kertaalleen

ratkaistu ja ministeriö on sen lähes vuosi sitten lainvoimaisella päätöksellä hyväksynyt, on sanomattakin selvää, että Erosella ei ole valitusoikeutta investointisuunnitelmaan 2025 - 2028 sisältyneen Joensuun sotepalvelukeskuksen osalta.

Hyvinvointialuelain 16 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen hyväksymä investointisuunnitelma on luonteeltaan esitys, jonka hyväksyy asianomaiset ministeriöt. Esitys toiselle viranomaiselle on luonteeltaan asian valmistelua, josta ei hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan ole valitusoikeutta. Näin ollen Erosen valitus on jätettävä tutkimatta.

### **3. Täytäntöönpanokieltovaatimuksesta**

Koska valitus on Joensuun sotepalvelukeskusta koskevalta osin jätettävä tutkimatta, tutkimatta on jätettävä myös vaatimus sen täytäntöönpanon kieltämisestä.

### **4. Valituksessa esitetyistä muista väitteistä**

Mikäli valitusta ei edellä lausutun perusteella jätetä kokonaisuudessaan tutkimatta, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue lausuu valituksessa esille otetuista seikoista lisäksi seuraavaa:

Hyvinvointialuelain 140 §:ssä säädetty aluevalitus on laillisuusvalitus. Aluevalituksin ei voida käsitellä päätöksen tarkoituksenmukaisuutta, joka jää hyvinvointialueen itsehallinnon myötä valitusoikeuden ulkopuolelle. Erosen valituksessa on useita kohtia, joissa on kyse päätöksen tarkoituksenmukaisuudesta. Näiltä osin valitus on joka tapauksessa jätettävä tutkimatta. Keskeisimpänä valitukseen sisältyvistä tarkoituksenmukaisuusväitteistä mainittakoon sotepalvelukeskuksen tarpeellisuus ylipäättään.

(valitus sivu 4 toinen kappale)

Aluevaltuuston 5.10.2023 § 65 hyväksymässä investointisuunnitelmassa Joensuun sotepalvelukeksusta on perusteltu seuraavasti:

Sotepalvelukeskustarvittaisiin korvaamaan Joensuun kaupungin ja lähiympäristön soteasemapalvelut (ns. keskinen alue). Keskisellä alueella on useita heikkokuntoisia rakennuksia, mutta samaan aikaan lähes puolet maakunnan väestöstä asuu tällä alueella.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lainvoimaisella päätöksellä 23.11.2023 hyväksynyt investointisuunnitelman tältäkin osin. On todettava, että sotepalvelukeskuksen investointi on tarpeellinen riippumatta tehdyistä palveluverkkopäätöksestä.

(valitus sivu 4 kolmas kappale)

Valtiovarainministeriö ohjeistaa investointien suunnittelua osoitteesta <https://vm.fi/investoinnit> löytyvällä Opas hyvinvointialueiden

investointisuunnitelman laadintaan-ohjeella. Siinä lukee seuraavasti:  
”Lainanottovaltuutta koskeva päätös tehdään joka vuosi. Hyvinvointialue voi kuitenkin käyttää päätettyä lainanottovaltuutta useana tilikautena, jos se toteuttaa investointia usean vuoden aikana investointisuunnitelman mukaisesti. Investoinnin rahoittamiseksi otettavaa lainaa voi siten nostaa useana vuonna.”

Sotepalvelukeskus on usean vuoden kestävä rakennushanke ja siksi se on esitetty myös vuoden 2025 investointisuunnitelmassa. Vastaavaa periaatetta on noudatettu esim. keskussairaalan E-hankkeessa ja asiakas- ja potilastietojärjestelmähankkeessa. Sotepalvelukeskus toteutetaan käyttämällä vuoden 2024 lainanottovaltuutta useana tilikautena investointisuunnitelman mukaisesti.

(valitus sivu 4 viimeinen kappale ja sivu 5 ensimmäinen kappale)

Investointien kokonaismäärä 184,1 milj. euroa sisältää 34,5 milj. euroa investointeja vastaavia sopimuksia, joilla ei ole vaikutusta tulevien vuosien lainamäärään. Lisäksi lainoja lyhennetään vuosittain, jolla on vaikutus lainakantaan. Vuosien 2025–2028 investointisuunnitelmassa taulukossa 2 on esitetty vuosien 2025–2028 lainakannan muutos joka on 46,7 milj. euroa, joka poikkeaa merkittävästi valittajan esittämästä 184,1 milj. eurosta.

Aluevaltuusto on kokouksessaan 11.12.2024 hyväksynyt talousarvion 2025 ja taloussuunnitelman 2026–2028. Asiakirja on valmisteltu siten, että alijäämät tulevat katetuksi vuoden 2026 loppuun mennessä. Vuosille 2025 ja 2026 toteutetaan 30 milj. euron, yhteensä 60 milj. euron, talouden sopeuttamisohjelmat. Talouden sopeuttamisen myötä vuosikatteet tulevat parantumaan merkittävästi, joka tarkoittaa sitä, että myös tulevaisuudessa Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen on mahdollista saada lainanottovaltuutta.

(valitus sivu 5 toinen kappale, 8 sivu kolmas ja neljäs kappale)

Kuten edellä kohdassa 2 on selostettu, Joensuun sotepalvelukeskus on sisällytynyt aluevaltuuston 5.10.2023 § 65 hyväksymään investointisuunnitelmaan, jonka ministeriö on hyväksynyt 23.11.2023. On perin luonnollista, että aluevaltuusto ei ryhdy käsittelemään kertaalleen jo päätettyä asiaa, vaan se huomioidaan suunnitelmakauden pohjatiedoissa. Näin ollen aluevaltuuston puheenjohtajan on jo kokousjärjestyksen vuoksi tullutkin ohjata keskustelu siihen, mitä aluevaltuuston kokouksessa 11.9.2024 § 50 ollaan päättämässä, eli investointisuunnitelmaan 2025–2028. Aluevaltuuston päätös ei ole syntynyt kokouskäytänteiden osalta virheellisessä järjestyksessä.

(valitus sivu 5 kolmas ja sivu 6 ensimmäinen kappale)

Valtiovarainministeriö ohjeistaa investointien suunnittelua osoitteesta <https://vm.fi/investoinnit> löytyvällä Opas hyvinvointialueiden investointisuunnitelman laadintaan-ohjeella. Siinä lukee seuraavasti:  
”Lainanottovaltuutta koskeva päätös tehdään joka vuosi. Hyvinvointialue

voi kuitenkin käyttää päätettyä lainanottovaltuutta useana tilikautena, jos se toteuttaa investointia usean vuoden aikana investointisuunnitelman mukaisesti. Investoinnin rahoittamiseksi otettavaa lainaa voi siten nostaa useana vuonna.”

Sotepalvelukeskus on usean vuoden kestävä rakennushanke ja siksi se on esitetty myös vuoden 2025 investointisuunnitelmassa. Sotepalvelukeskus toteutetaan käyttämällä vuoden 2024 lainanottovaltuutta useana tilikautena investointisuunnitelman mukaisesti.

(valitus sivu 6 toinen kappale)

Valittaja on ymmärtänyt tässä kohtaa väärin. Kassavaroin tehtävät noin 7 milj. euron investoinnit liittyvät vuoden 2025 yksittäisiin investointeihin. Vuosien 2025–2028 investointisuunnitelmassa lukee seuraavasti: ”Valtioneuvosto on päättänyt kesäkuussa 2024, että yksikään hyvinvointialue ei saa uutta lainanottovaltuutta vuodelle 2025. Koska investointien pääasiallinen rahoitustapa on pitkäaikainen laina, joudutaan vuoden 2025 investoinnit rahoittamaan kassavaroin, jolloin investointikyvykyys tulee laskelmaan merkittävästi vuosiin 2023 ja 2024 verrattuna.” Eli vuoden 2025 yksittäiset investoinnit toteutetaan kassavaroin, koska lainanottovaltuutta ei ole vuodelle 2025. Sotepalvelukeskus toteutetaan käyttämällä vuoden 2024 lainanottovaltuutta useana tilikautena investointisuunnitelman mukaisesti.

(valitus sivu 6 viimeinen kappale, sivu 7 ensimmäinen kappale)

Vuosien 2024-2027 investointisuunnitelma on hyväksytty aluevaltuustossa 5.10.2023 § 65. Sotepalvelukeskusta on kuvattu kappaleessa 1.3. mm. näin: ”toiminnallisesti hyvin sijoitettu sotepalvelukeskus parantaisi keskisen alueen palvelujen turvallisuutta, tuottavuutta ja tilatehokkuutta merkittäväällä tavalla. Hankesuunnittelu tulisi kyetä aloittaa viipymättä, samalla pitää lopullisesti ratkaista rakennetaanko sotepalvelukeskus omaan taseeseen vai onko kyseessä investointeja vastaava sopimus. Nyt valmistellussa investointisuunnitelmassa rakennustapana on oletettu investointeja vastaava sopimus. Sotepalvelukeskus on nähtävä Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen perustason palvelujen tämän vuosikymmenen tärkeimpänä investointina, jolla on merkittävää toiminnan ja talouden hyötypotentiaalia. Investointivarauma on noin 30 milj. euroa. Tontin varauma Joensuun tämän hetken hintatasolla on kolmen miljoonan euron luokkaa.”

Aluehallitus 28.8. § 170: ”Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen voimassa olevan hallintosäännön mukaan aluehallituksen tehtävänä on ratkaista investointimäärärahojen siirrot investointiryhmien välillä aluevaltuuston hyväksymän investointisuunnitelman sisällä. Sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmaan vuoden 2024 hyväksytyssä investointisuunnitelmassa on tarpeellista tehdä muutos. Joensuun alueelliseen sote-palvelujen järjestämissuunnitelmaan olennaisesti liittyvä sotepalvelukeskus oli suunniteltu rakennettavaksi kilpailutettavan investoinnin toimesta. Koska vuoden 2024 lainanottovaltuutus on käytettävä kuluvan vuoden aikana, niin valmistelun edetessä on havaittu, että ainoa mahdollisuus aikataulussa

pysymiseen on sotepalvelukeskuksen rakentaminen omaan taseeseen. Tämä tarkoittaa, että jo hyväksytyssä investointisuunnitelmassa olevan sotepalvelukeskuksen 30 milj. euron osuus on siirrettävä investointeja vastaavista sopimuksista pysyviin vastaaviin.”

(valitus sivu 8 kaksi viimeistä kappaletta)

Valtiovarainministeriö ohjeistaa investointien suunnittelua osoitteesta <https://vm.fi/investoinnit> löytyvällä Opas hyvinvointialueiden investointisuunnitelman laadintaan-ohjeella. Siinä lukee seuraavasti: ”Lainanottovaltuutta koskeva päätös tehdään joka vuosi. Hyvinvointialue voi kuitenkin käyttää päätettyä lainanottovaltuutta useana tilikautena, jos se toteuttaa investointia usean vuoden aikana investointisuunnitelman mukaisesti. Investoinnin rahoittamiseksi otettavaa lainaa voi siten nostaa useana vuonna.”

Sotepalvelukeskus on usean vuoden kestävä rakennushanke ja siksi se on esitetty myös vuoden 2025 investointisuunnitelmassa. Sotepalvelukeskus toteutetaan käyttämällä vuoden 2024 lainanottovaltuutta useana tilikautena investointisuunnitelman mukaisesti.

(valitus sivu 10 toinen kappale)

Valituksesta saa käsityksen, että sotepalvelukeskuksen rakennushanke käsittäisi pelkän rakentamisvaiheen. Sotepalvelukeskuksen valmistelu on aloitettu aluevaltuuston 5.10.2023 kokouksen jälkeen, jossa 2024–2027 investointisuunnitelma hyväksyttiin. Hanketta on valmisteltu mm. seuraavasti: siten, että tonttikeskustelut Joensuun kaupungin kanssa on käynnistetty maaliskuu-/huhtikuussa 2024 ja sotepalvelukeskuksen tarveselvitys on käynnistynyt toukokuussa 2024. Investointia ei siten voi pitää aloittamattomana aluevaltuuston 11.9.2024 kokouksen aikaan.

(valitus sivu 10 kolmas kappale)

Rahoituskulut olivat vuoden 2023 tilinpäätöksessä n. 1,9 milj. euroa lainakannan ollessa n. 213 milj. euroa. Vuoden 2025 talousarviossa rahoituskulut ovat n. 3 milj. euroa lainakannan ollessa n. 228 milj. euroa. Vuoden 2025 aikana nostetaan lainaa n. 32 milj. euroa, josta sotepalvelukeskuksen osuus on 5 milj. euroa, joka on n. 2 % koko lainakannasta. Sotepalvelukeskuksen lainanhoitokulujen ei odoteta muodostavan miljoonien eurojen vuosittaisia kustannuksia.

Väitteet asian selvittämisestä, perustelemisesta ja yhdessä käsittelemisestä

Hyvinvointialuelain 16 §:n mukaan hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle kalenterivuoden loppuun

mennessä. Investointisuunnitelman käsittely ei siis voi riippua mistään muusta vireillä olevasta asiasta ja se käsittelystä.

Asian perustelut muodostuvat pöytäkirjan selostusosan ja asian liitteiden mukaisesti. Sotepalvelukeskuksen tarpeellisuutta on kuvattu edellä. Hyvinvointialuelain 43 §:n 1 momentin 2 -kohdan mukaan aluehallituksen tulee vastata aluevaltuuston päätösten valmistelusta. Aluehallitus on käsitellyt asiaa kaksi kertaa, 29.5. ja 28.8. ennen asian tulemistä aluevaltuuston päätettäväksi. Asian perustelut ja selvitykset on luettavissa pöytäkirjasta. Asiasta on käyty runsaasti keskustelua, mutta aluevaltuuston päätös on ollut lopulta yksimielinen. Viime kädessä aluevaltuusto itse päättää, pitääkö se tehtyä valmistelua riittävänä.

Aluevaltuuston päätöstä ei rasita mikään valittajan viittaamista muotovirheistä.