



Kunta- ja aluehallinto-osasto
Kuittinen, Leppänen, Koponen

15.2.2021

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asia: HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Omaisuusjärjestelyt ja omaisuuskompensaatio sekä siirtyvät lainat ja valtiontakaus

Valtiovarainministeriöltä on pyydetty kirjallista lausuntoa otsikon mukaisessa asiassa. Valtiovarainministeriö lausuu kohteliaimmin seuraavaa.

Tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaisten omaisuusjärjestelyjen tavoitteena on turvata uudistuksessa palvelujen jatkuvuus siten, että hyvinvointialueiden käyttöön tulee niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus. Tavoitteena on kustannustehokkuuden lisäksi paikallisten olosuhteiden huomioiminen mahdollisimalla toimivien maakunnallisten kuntayhtymien ratkaisujen säilyttäminen ja osin myös toisin sopiminen säännösten mukaisista asioista. Lähtökohtana on lisäksi kuntien tasapuolinen kohtelu ja ettei omaisuusjärjestelyillä vaaranneta kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Omaisuusjärjestelyt

Kuntien ja kuntayhtymien omaisuutta koskevista järjestelyistä säädettäisiin 4 luvussa laissa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulasta (voimaantulolaki).

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirrettäisiin varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen hyvinvointialueille 1.1.2023 lukien. Sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirrettäisiin hyvinvointialueille suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyisivät yleisseuraantona hyvinvointialueille. Tämä koskisi myös sellaisia edellä tarkoitettuja kuntayhtymiä, jotka niille erityislaeissa säädettyjen tehtävien lisäksi hoitavat perussopimuksensa nojalla muita jäsenkuntiensa terveydenhuollon tai sosiaalihuollon tehtäviä. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyviä varoja, vastuita ja velvoitteita ei kuitenkaan siirrettäisi, vaan ne jäisivät Helsingin kaupungin omistukseen. Lisäksi HUS-sairaanhoitopiirin omaisuus siirtyisi HUS-yhtymälle. Myös Vaalijalan, Etevan, Eskoon ja Kärkulan erityishuoltopiirien osalta omaisuuden siirtymisestä säädettäisiin erikseen.

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat jäisivät kunnan omistukseen ja siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueen hallintaan. Siirtymäkauden vuokrasopimus olisi voimassa vähintään kolme vuotta ja hyvinvointialueella olisi oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloa vuodella. Laissa mahdollistettaisiin säädetystä poikkeavan pituisen vuokrasopimuksen tekeminen, mutta siirtymäajan vuokra määräytyisi lailla säädetyllä tavalla. Vuokran tulisi kattaa kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset ja vuokranmääräytymisestä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialue voisi palveluverkkoratkaisujensa mukaisesti sopia vuokrauksen jatkamisesta niiden tilojen osalta, jotka se toiminnassaan tarvitsisi.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kunnan omistama irtaimisto eli koneet, kalusteet, laitteet, materiaalit sekä immateriaaliset oikeudet ja muut luvat siirtyisivät hyvinvointialueelle. Siirtymään irtaimistoon eivät kuuluisi kunnan osakeomistukset sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien osakeyhtiöi-

den osakkeita lukuun ottamatta. Ehdotuksen mukaan kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset siirtyisivät lain nojalla eräin laissa säädetyin poikkeuksin hyvinvointialueille. Laissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta sopia toisin sopimusten siirtymisestä. Esityksen mukaan, jos sopimus liittyisi myös kunnan jäljellejääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan tulisi tehdä esitys siitä, miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat kunnan ja hyvinvointialueen välillä sopimuksen voimassaoloajan. Kunnilta siirtyisi hyvinvointialueelle myös siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka. Omaisuuden siirrot tapahtuisivat kuntien ja kuntayhtymien selvitysten perustella. Selvitykset tulisi tehdä viimeistään 28.2.2022.

Vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien ja pelastustoimen tehtäviä hoitavien kuntayhtymien omistamiin toimitiloihin, irtaimistoon ja sopimuksiin sovellettaisiin samoja periaatteita kuin kunnan omistamiin toimitiloihin ja irtaimistoon. Voimaannpanolaissa säädettäisiin tarkemmin muun muassa kunnan ja kuntayhtymän selvityksestä, ilmoittamisesta velkojille ja sopimusosapuolille, omaisuusjärjestelyihin liittyvistä kirjauksista kunnan kirjanpidossa, hyvinvointialueisiin siirrettävien kuntayhtymien viimeisen toimintavuoden tilinpäätösten käsittelystä ja niihin liittyen vastuuvapauden myöntämisestä, siirrettävän kuntayhtymän viranomaisen toimivallasta sekä palvelujen hankkimisesta siirtymäkauden aikana.

Sairaanhoitopiirien sekä erityishuoltopiirien kuntayhtymien jäsenkuntien sekä HUS-sairaanhoitopiiriin jäsenkuntien olisi katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle tai HUS-yhtymään. Mahdollinen alijäämä tulisi siten olla katettuna kuntayhtymän viimeisessä, vuodelta 2022 laadittavassa tilinpäätöksessä. Mikäli hyvinvointialueelle siirtyvän kuntayhtymän taseeseen on kertynyt ylijäämiä, jäsenkunnilla olisi mahdollisuus päättää ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle. Kuntayhtymälle kertyvän alijäämän synty-miseen vaikuttaa kuntayhtymässä käytössä oleva jäsenkuntia koskeva laskutuskäytäntö. Vastuu alijäämästä ei ole suoraan seurausta esitettävästä uudistuksesta. Kuntalain 117 §:n mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi. Kuntayhtymään sovelletaan myös kunta- lain 110 §:n säännöstä alijäämän kattamisesta. Taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kuntayhtymän alijäämä myös heijastuu sen jäsenkuntien talouteen jo toiminnan aikana, joten vaikutus kunnan tulokseen ei synny, kun sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirtyvät osaksi hyvinvointialueita. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnon (113/2015) mukaan jäsenkunnan tulee kirjata kirjanpitoonsa osuus kuntayhtymään tilikaudella kertyneestä alijäämästä, mikäli kuntayhtymän alijäämää ei todennäköisesti saada lähitulevaisuudessa katetuksi esimerkiksi kuntayhtymän päättämällä muilla toimenpiteillä kuin kuntien maksuilla.

Hyvinvointialueelle siirtyväksi esitetty omaisuus muodostuisi siten kuntayhtymien jäsenosuuksista ja irtaimesta omaisuudesta. Omaisuussirroista ei suoritettaisi korvausta kunnille eikä kuntayhtymille. Omaisuuden poistuminen kirjattaisiin kunnan kirjanpidossa peruspääomaa vastaan ilman tulosvaikutusta, jolloin sirroista ei aiheutuisi kunnille alijäämää. Järjestely on perusteltu erityisesti sen vuoksi, että kuntien omaisuudessa tapahtuva muutos johtuu lainsäätäjän päättämästä merkittävästä, jokaista kuntaa koskevasta hallinnollisesta muutoksesta, johon kunnalla ei lähtökohtaisesti ole mahdollisuus vaikuttaa. Kuntayhtymäosuuksien ja irtaimiston poistuminen kunnan taseesta katettaisiin siten ilman tulosvaikutusta kirjanpidollisesti kunnan peruspääomaa alentamalla. Vastaavasti lomapalkkavelan siirtyminen korottaisi kunnan peruspääomaa. Lomapalkkavelan siirtyminen ilman kuntien maksuvelvollisuutta pienentäisi kunnan velkavastuita ja toisaalta edellä mainitun omaisuuden siirron vaikutusta kunnan taseessa. Siirtyvien omaisuus- ja velkaerien suhteen mukaan kunnan omavaraisuusaste voi joko nousta tai laskea. Jos kunnan omavaraisuusaste laskee, saattaisi myös syntyä tilanteita, joissa kuntien luottosopimusten omavaraisuusasteeseen liittyviä ehtoja jouduttaisiin tarkistamaan. Tällaiset sopimusehdot eivät kuitenkaan ole kuntien sopimuksissa yleisiä.

Koska sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvä rakennusomaisuus jäisi kunnille, myös niihin liittyvät velat jäisivät sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien velkoja ja lomapalkkavelkaa lukuun ottamatta edelleen kunnille. Tämä tarkoittaisi, että tunnuslukujen valossa kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaisi. Tämän ei kuitenkaan arvioida heikentävän kuntien talouden tasapainoa tai lainanhoitokykyä. Tämä johtuu siitä, että kunnilta siirtyvät hyvinvointialueelle tulojen lisäksi siirtyvien tehtävien menot. Omaisuuden ja velkojen siirron toteuttamisella ei olisi vaikutusta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiin, joista säädetään kuntalain 118 §:ssä.

Erityisen vaikean taloudellisen aseman mittaamisessa käytettäviin tunnuslukuihin ei kuulu tunnusluku suhteellinen velkaantuneisuus. Tunnusluku on kuntalain 118 §:ssä korvattu tunnusluvulla konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate, joka kuvaa kykyä hoitaa lainoista aiheutuvia velvoitteita.

Valtioneuvosto myöntäisi hyvinvointialueelle uudistuksessa siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille valtiontakauksen, jolla varmistettaisiin lainojen ja muiden sitoumusten säilyminen nollariskiluokassa ja turvattaisiin velkojen asema lainojen siirtotilanteessa. Valtiontakauksen myöntämisellä varmistettaisiin erityisesti sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien tekemien rahoitusjärjestelyjen jatkuvuus. Voimaannpanolaissa säädettäisiin tarkemmin valtiontakauksesta ja sen valvonnasta, valtiontakaukseen liittyvistä lainanmyöntäjän velvollisuuksista, takauskorvauksesta ja takautumisoikeudesta. Valtiontakauksen hallinnoinnista ja valvonnasta vastaisi Valtionkonttori.

Esityksen mukaan Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia muutettaisiin siten, että Kuntarahoitusta Oy:n myöntämät lainat ja muut sitoumukset voidaan siirtää kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymälle Kuntien takauskeskuksesta annetun lain sitä estämättä. Esityksessä muutos koskisi vain omaisuuden siirtovaihetta. Hyvinvointialueiden rahoitushuolto sekä Kuntarahoitusta Oy:n mahdollisuudet toimia jatkossa hyvinvointialueiden investointien rahoittajana valmistellaan erikseen siten, että säännökset tulisivat voimaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille.

Kompensaatio kunnille

Perustuslakivaliokunta arvioi omaisuusjärjestelyjen perustuslainmukaisuutta edellisellä vaalikaudella (PeVL 26/2017 vp, s. 18). Tuolloin valiokunta katsoi, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti olisi vaarantaneet yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Valiokunta katsoi, että myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kuitenkin totesi, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna omaisuusjärjestelyihin liittyneet riskit voivat olla kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta ongelmallisia. Tästä syystä valiokunta edellytti, että uudistukseen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tulee kytkeä kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely, jonka mukaan kunnilla on oikeus saada valtiolta korvaus kustannuksista, joita uudistuksen johtuvista omaisuusjärjestelyistä niille aiheutuu (PeVL 26/2017 vp, s. 18 sekä PeVL 65/2018 vp s. 22-23). Kuntien itsehallinto olisi turvattava esimerkiksi tilanteissa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Valiokunta katsoi, että kompensatiojärjestelyä voi edellyttää myös jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Kompensaatiosääntelyn sisällyttäminen lakiehdotukseen oli valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

Voimaannpanolaissa säädettäisiin kunnille edellä kuvatuista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta ja sitä koskevasta menettelystä. Kunta olisi oikeutettu korvaukseen sellaisista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa. Korvausta myönnettäisiin hakemuksen perusteella ja tilanteissa, joissa kunnan taloudellinen itsehallinto omaisuusjärjestelyiden seurauksena vaarantuu. Tätä arvioitaisiin omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvan kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen perusteella. Kunnalle korvattaisiin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset, jos kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittäisi 0,5 prosenttiyksikön korvausrajan. Jos korvausta hakevan kunnan tuloveroprosentti olisi korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunta voisi lisäksi saada korvausta kolme neljäsosaa edellä mainitun korvausrajan alittavalta osalta. Tällä tavoin korvauksen määrässä otettaisiin huomioon kuntien kokonaistaloudellinen tilanne. Korvausraja osoittaisi sen summan, jonka ylittävät välittömät kustannukset korvattaisiin kunnalle. Kustannukset syntyisivät kunnille jäävästä omaisuudesta, erityisesti toimitiloista, mutta kustannusten korvaaminen ei säännöksessä rajoittuisi kyseiseen omaisuuslajiin. Kunnan tulisi hakea korvausta viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Jos hyvinvointialue olisi käyttänyt oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen vuodelle, kunnan olisi tehtävä hakemus viimeistään vuoden 2028 loppuun mennessä.