VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Kunta- ja aluehallinto-osasto
M-M Jokinen

11.5.2017

**Perustuslakivaliokunnalle**

**Viite:** Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

**Lisäselvitys omaisuusjärjestelyjen kuntatalousvaikutuksista sekä valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen toimintaperiaatteista**

**Omaisuusjärjestelyjen kuntatalousvaikutukset voimaanpanolain 20 §:ssä tarkoitetun siirtymäkauden jälkeen**

Hallituksen esityksen mukaan kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla maakunnan hallintaan, jolleivät kunta ja maakunta toisin sopisi. Siirtymäkauden vuokrasopimus olisi voimassa vähintään kolme vuotta ja maakunnalla olisi oikeus pidentää sitä vuodella.

Kuntien omistamat perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen sekä pelastustoimen rakennukset säilyvät uudistuksen jälkeen lähtökohtaisesti kuntien omistuksessa. Kolmen vuoden siirtymäkauden jälkeen tilat voivat edelleen pysyä maakunnan hallinnassa vuokrasopimuksen nojalla, ne voidaan vuokrata tai myydä sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville, valinnanvapauden piirissä toimiville yhteisöille tai ne voivat poistua kokonaan sosiaali- ja terveyspalvelujen käytöstä.

Hallituksen esityksen vaikutusarvio-osiossa on pyritty arvioimaan, mitä kuntien omistamille, sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä oleville toimitiloille tulisi tapahtumaan uudistuksen toimeenpanon edetessä. Arviot perustuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kehitystrendeihin, väestönkehitykseen ja aiemmin toteutetuista muutoksista, kuten esimerkiksi kuntaliitoksista sekä Eksoten eli Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän toiminnasta kertyneisiin kokemuksin.

Muutoksiin johtavia tekijöitä ovat muun muassa väestön ikääntyminen, työikäisen väestön siirtyminen kasvukeskuksiin, terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttuminen sekä digitalisaation seurauksena syntyvät muutokset eli tekijät, jotka ovat lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrosta riippumattomia. Hoitopäivät, vuodeosastohoito sekä vanhainkotien määrä ovat jatkuvasti vähentyneet ja tulevina vuosina laitoshoidon paikkojen ennustetaan edelleen vähenevän. Samanaikaisesti erilaisten asumispalveluiden määrä on kasvanut. Tällä hetkellä monissa kunnissa on paljon erilaisia pieniä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelupisteitä, mutta nähtävissä on nyt jo pyrkimys keskittää avopalveluita suurempiin, ns. hyvinvointikeskuksiin. Palveluverkko on myös kehittymässä monimuotoisemmaksi ja erilaiset liikkuvat palvelut ovat yleistymässä sähköisten palvelujen ohella, jolloin asiakaskäytössä olevan tilan tarve vähenee.

Selvitysten perusteella kuntasektorin omistukseen on jäämässä uudistuksen jälkeen noin 6,8 milj. m2 tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevia toimitiloja. Noin 50 prosenttia näistä kiinteistöistä sijaitsee kaupunkimaisissa, asukasmäärältään kasvavissa kunnissa. Väestöään menettävillä alueilla sijaitsee noin 42 prosenttia kiinteistöistä. Valmistelun yhteydessä tehdyssä selvityksessä pyrittiin arvioimaan miten kuntien omistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöihin kohdistuva riski jakautuu ja miten suuren taloudellisen rasituksen riski mahdollisesti toteutuessaan aiheuttaisi kunnille. Selvitysten lopputulos on, että mahdollisesti noin 20 prosenttia eli noin 1,2 – 1,4 milj.m² tulee jossakin vaiheessa poistumaan sote-käytöstä. Vastaavaa poistumaa ei ole nähtävissä pelastustoimen toimitiloissa, sillä pelastustoimessa tapahtui pelastusasemaverkkoon ja toimitiloihin kohdistuvia muutoksia jo aluepelastuslaitosten perustamisen yhteydessä 2000-luvun alussa.

Selvitysten mukaan suurin riski sille, että kiinteistölle ei sote-käytön mahdollisesti loppuessa löydetä lainkaan uutta käyttötarkoitusta, on pienissä ja väestömäärältään taantuvissa, harvaan asutuissa kunnissa erityisesti silloin, jos kyseessä on laitospalvelurakennus. Seuraavaksi suurin riski kohdistuu vanhoihin avopalvelurakennuksiin tiheän palveluverkon omaavalla, mutta väestömäärältään taantuvalla alueella. Näiden edellä mainittujenkaan kiinteistötyyppien kaikki rakennukset eivät kuitenkaan tule poistumaan käytöstä, vaan ainoastaan osa niistä. Tämän suurimmalla todennäköisyydellä käytöstä kokonaan poistuvan ja vaille uutta käyttöä jäävän osuuden määräksi on arvioitu noin 528 tm² ja arvoksi vähennetyn jälleenhankintakustannuksen menetelmää käyttäen noin 315 milj. euroa sekä vuosittaisiksi ylläpitokustannuksiksi noin 3 milj. euroa.

Mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelemaan merkittävästi eri kunnissa. On olettavaa, että kasvukeskuksissa ja niiden läheisyydessä tyhjiksi jäävien tilojen ongelma on väliaikainen ja poistuu kohtuullisen lyhyellä aikavälillä tilojen siirtyessä vähitellen muuhun käyttöön. Kuten edellä todetusta ilmenee, ongelman merkittävyyteen vaikuttaa huomattavasti toimitilojen ikä, kunto ja erityisesti sijainti.

Olemassa olevien kiinteistöjen tämänhetkinen, oletettu arvo ei osoita suoraan kunnan taloudellisen riskin suuruutta, vaan kunnan lopullinen, tilinpäätöksen tulokseen vaikuttava riski muodostuu käyttämättä jäävän tilan ylläpitokustannuksista, mahdollisesta jäljellä olevasta investointivelasta sekä kunnan taseessa olevasta poistamattomasta hankintamenosta. Joissakin tilanteissa kiinteistö saattaa myös olla niin huonokuntoinen, että se on perusteltua purkaa, jolloin tulokseen vaikuttavat myös purkukustannukset. Toimitilan purkaminen olisi kuitenkin saattanut muodostua joissakin tilanteissa vaihtoehdoksi ilman nyt esitettyä uudistustakin.

Kuntien omistamasta rakennuskannasta kohdistuu aiemmin tehtyjen selvitysten perusteella merkittävin osuus eli noin 60 prosenttia opetustoimeen ja noin 20 prosenttia sote-toimitiloihin. Oletettavasti velat kohdistuvat toimitila investointeihin vastaavalla tavalla, vaikka kuntien velanotto ei olekaan ns. korvamerkittyä. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisällytettävien tasausjärjestelmien vuoksi kunnan tulorahoitus eli vuosikate ei käytännössä uudistuksen yhteydessä muutu, vaan se säilyy uudistusta edeltävällä tasolla. Tämän seurauksena kunnan lainanhoitokate- ja kyky ei lähtökohtaisesti muutu, koska kunnan käyttötalouden tasapainotila, jonka vuosikate ilmaisee, säilyy uudistuksessa ennallaan. Lainanhoitokate kertoo kunnan tulorahoituksen eli käytännössä vuosikatteen riittävyyden vieraan pääoman lyhennysten ja korkojen hoitoon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- ja toimitilaverkkoon tulevaisuudessa kohdistuvia muutoksia on käytännössä mahdotonta arvioida kunnittain tyhjentävästi ja yksityiskohtaisesti, sillä yksityiskohtainen arviointi tarkoittaisi itsehallinnollisen maakunnan päätöksenteon ennakointia. Selvitystenkään perusteella ei siten voida identifioida, mihin yksittäiseen kuntaan muutos kohdistuu, sillä lopulliset ratkaisut palveluverkosta tulee tekemään maakunta. Lisäksi esimerkiksi asiakkaiden valinnanvapaus saattaa johtaa siihen, että maakunnan toimitilatarpeet vähenevät, mutta tilalle tulevat yksityisen palvelutuotannon

tilatarpeet. Näistä tekijöistä seuraa, että myöskään muutosten ajallista ulottuvuutta ei voida varmuudella ennustaa. Mahdolliset vaikutukset tulevat todennäköisesti useiden vuosien aikajänteellä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintunut tulkinta, jonka mukaan rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava paitsi koko kuntasektorin tasolla, niin myös kunkin yksittäisen kunnan osalta. Kuten edellä esitetystä ilmenee, on väistämätöntä, että jossakin vaiheessa nykyisin sosiaali- ja terveystoimen käytössä olevia kiinteistöjä poistuu käytöstä ja on mahdollista, että joillekin yksittäisille kunnille tämä saattaa tarkoittaa kuntatalouteen kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia. Tällöin on arvioitava, miten rahoitusperiaatteen toteutuminen kyseisessä yksittäisessä kunnassa voidaan varmistaa, kun etukäteen ei voida kuitenkaan identifioida tai edes aukottomasti ennustaa, mihin kuntaan vaikutus voi tulevaisuudessa kohdistua, miten laajana eli mihin kunnan sote-rakennuksiin se kohdistuu tai missä vaiheessa ja milloin vaikutus syntyy.

Koska negatiivinen kuntatalousvaikutus johtuu kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa olevasta, erittäin suuresta hallinnollisesta ja lainsäädännöllisestä muutoksesta, mahdollinen kunnan tulokseen syntyvä alijäämävaikutus olisi kunnan kirjanpidossa mahdollista eliminoida kunnan peruspääomaa alentamalla. Tämä estäisi sen, ettei kunnan taseeseen kertyisi kirjanpidollista alijäämää. Tällä menettelyllä ei kuitenkaan vielä paranneta kunnan käyttötalouden tilannetta.

Hallitus on jo aiemmin valmistelun yhteydessä linjannut, että julkisen talouden suunnitelman yhteydessä päätetään niihin tilanteisiin liittyvistä tarvittavista tukitoimenpiteistä, kun yksittäiseen kuntaan kohdistuu käyttämättömäksi jäävistä sote-toimitiloista johtuvia kuntataloudellisia vaikutuksia. Muiden tukitoimien ohella suoraan yksittäisen kunnan talouteen kohdistuva tukitoimi voisi olla esimerkiksi säännös harkinnanvaraisesta avustuksesta. Hallintovaliokunnalle tullaan esittämään tällaisen säännöksen lisäämistä voimaanpanolakiin. Säännös olisi sisällöltään samankaltainen kuin jo tällä hetkellä kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin sisältyvä säännös harkinnanvaraisesta avustuksesta on. Valtionosuuslain säännöksen mukaan kunnan valtionosuuden korottaminen on mahdollista, jos kunta on ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kuntataloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Avustuksella tuetaan kuntaa nimenomaan sellaisessa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa, johon kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Voimaanpanolakiin lisättävä säännös olisi kuitenkin kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaista erillinen eikä sen perusteella annettava avustus vaikuttaisi kunnan valtionosuuksiin.

**Valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus**

Hallituksen esityksen mukaan maakunnat siirtävät omistukseensa tulleet sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen alun perin omistamat rakennukset, kiinteistöt ja pitkäaikaiset huoneenvuokra- ja maanvuokrasopimukset maakuntien yhteisesti omistaman, valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen omistukseen ja hallintaan. Palvelukeskuksen omistus jakautuu esityksen mukaan maakuntien kesken niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Valtio omistaa palvelukeskuksesta yhden, yhtiöjärjestyksessä määritellyn erilajisen osakkeen. Osake antaa valtiolle oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muutos ilman valtion suostumusta, vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismääristä sekä oikeuden hallituksen jäsenen nimeämiseen.

Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä tulee arvioitavaksi, onko palvelukeskukseen liittyen tarpeen arvioida kansanvaltaisuuden toteutumiseen liittyviä näkökohtia.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus tulee olemaan maakuntien määräysvallassa. Maakuntien määräysvaltaa rajaa valtion erilajinen osake yhtiössä. Valtion omistuksen tarkoitus ja tavoite on varmistaa, että yhtiö säilyy edelleen maakuntien määräysvallassa, se toimii hankintalain tarkoittamana

sidosyksikkönä ja että sen toimintaperiaatteet ovat yhteneväiset maakuntalaissa tarkoitettujen periaatteiden kanssa.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus toimii maakuntien ei-kilpailullisissa olosuhteissa toimivien organisaatioiden toimitila- ja kiinteistöpalvelujen toteuttajana ja sen toiminnan lähtökohtana ovat maakuntien toimitiloihinsa ja palveluverkkoonsa liittyvät päätökset. Koska palvelukeskus toimii nimenomaisesti vain maakuntien toimitilatarpeiden toteuttajana, toimitilatarpeisiin, palveluverkkoon ja investointeihin liittyvä päätösvalta ja tarveharkinta on maakunnalla ja maakuntalain 12 §:n tarkoittamissa erittäin laajakantoisissa ja taloudellisesti merkittävissä investoinneissa viimesijassa valtioneuvostolla. Palvelukeskuksella ei siis ole itsenäistä, maakunnista riippumatonta päätösvaltaa maakuntien strategiseen päätöksentekoon kuuluvien palveluverkko ja toimitilakysymysten osalta. Palvelukeskus toimii vain maakunnan toimeksiantojen perusteella. Se ei tee esimerkiksi investointeja ns. omalla riskillään vaan kaikki investoinnit tapahtuvat maakunnan kanssa solmittavan vuokrasopimuksen perusteella.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen toimintamalli liittyy myös maakuntien rahoitusmalliin. Maakuntalain säännösten lähtökohtana on, että maakunnilla ei ole oikeutta ottaa pitkäaikaista, investointien toteuttamiseen tarvittavaa lainaa. Maakuntien toimitiloihin liittyvät investointitarpeet hoidetaan tämän vuoksi toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kautta ja pitkäaikaisten investointien tarvitsema lainanotto näkyy maakuntien käyttötalousmenoissa vuokrakustannuksina.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kaltaisella toimintamallilla eli puhtaasti toimitila- ja kiinteistöpalvelujen toteuttajana toimii tällä hetkellä vuoden 2010 alusta voimaan tulleen yliopistouudistuksen yhteydessä perustettu Suomen Yliopistokiinteistöt Oy, joka palvelee 10 yliopistoa toimitila-asioissa.

Koska maakuntien toimintaan liittyvä strateginen, palveluverkkoon ja toimitiloihin liittyvä päätösvalta pysyy vaaleilla valituilla maakuntavaltuustoilla ja toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus ainoastaan toteuttaa maakuntien toimeksiannosta maakuntien päätöksiä, palvelukeskuksen toimintaan ja päätöksentekoon ei liity kansanvaltaisuuden toteutumiseen liittyviä näkökohtia.