VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

HE 241/2020 vp
Sote-uudistus

Vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 3.5.2021

Valtiovarainministeriö

Laki hyvinvointialueesta 2
3 luku Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin 2
Hyvinvointialueen lainanottovaltuus 2
Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 3
3 luku Henkilöstö 3
Henkilöstön asema 3
4 luku Omaisuusjärjestelyt 4
Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien siirtäminen hyvinvointialueille 4
Kuntien toimitilat 5
Sopimusten ja vastuiden siirto hyvinvointialueille 7
Irtaimen omaisuuden siirtyminen (mukaan lukien osakkeet) 9
Kunnille maksettavat korvaukset omaisuusjärjestelyistä 10
Alijäämän kattaminen 16
Siirtyville lainoille myönnettävät valtiontakaukset 17
Uudistukseen liittyvät valtiontakaukset EU-oikeuden valtiontukisääntöjen näkökulmasta 18
7 luku Erinäiset säännökset 24
Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana 24
Tekniset korjaukset lain 1 ja 21 §:ään 26
Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 26
Laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista 27
Laki kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä 27
Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella 28
Laki Kevasta 28

Laki hyvinvointialueesta

3 luku Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin

Hyvinvointialueen lainanottovaltuus

Valtiovarainvaliokunta toteaa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (VaVL 1/2021 vp), että valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota lainanhoitokatteen tiukkaan laskukaavaan (laki hyvinvointialueesta 15 §), jonka mukaan laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kymmenellä. Kun esimerkiksi sairaalainvestointeihin liittyvät lainanlyhennykset on hoidettu aiemmin 20–30 vuodessa, muutoksen on arvioitu johtavan muun muassa investointien pysähtymiseen, pitkäaikaisiin vuokrasopimuksiin tai muutoin kalliisiin rahoitusjärjestelyihin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lainanottovaltuuden laskennassa käytettävä 10 vuoden aika tarkoittaa keskimääräistä lainojen jäljellä olevaa takaisinmaksuaikaa, ei lainojen alkuperäistä takaisinmaksuaikaa. Hallituksen esityksen mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kaikkien luottojen ajallisen keston painotettu keskiarvo on alustavien selvitysten mukaan tällä hetkellä noin 9,5 vuotta. Valiokunnan mielestä on kuitenkin harkittava kaavamaisen laskentasäännön muuttamista hyvinvointialueen investointi- ja lainatilanteen paremmin huomioon ottavaksi.

> *Valtiovarainministeriö* viittaa 21.4.2021 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamaansa lausuntoon (kuulemistilaisuus 22.4.2021), jonka sivuilla 14–16 on käsitelty hyvinvointialueen lainanottovaltuutta. Lainanottovaltuuden laskennassa käytettävä 10 vuoden aika tarkoittaa keskimääräistä lainojen jäljellä olevaa takaisinmaksuaikaa, jossa huomioidaan eri aikoina nostettujen lainojen jäljellä olevat maksuajat. Tämä kuvaa lainahoitokykyä verrattuna keskimääräiseen velvoitteeseen lyhentää lainoja. Lainat on nostettu eri aikoina ja jäljellä olevat maksuajat vaihtelevat. Keskimääräisen jäljellä olevan lainan takaisinmaksuajan käyttö estää hyvinvointialueen velkaantumisen yli maksukyvyn lyhennysaikataulujen muutoksilla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla taseen lainamäärä kymmenellä. Laskennallisen lainanhoitokatteen arvo on vähintään yksi. Vuosikatteen arvona käytetään tilikautta edeltävän vuoden talousarvion mukaista arvoa, jota voidaan oikaista hyvinvointialueesta annettavan lain 118 §:n mukaisen taloustietojen seurannan tiedoilla. Hyvinvointialue voisi käyttää päätettyä lainanottovaltuutta useana tilikautena, jos se toteuttaisi investointia usean vuoden aikana investointisuunnitelman mukaisesti. Investoinnin rahoittamiseksi otettavaa lainaa voisi siten nostaa useana vuonna. Päätetty valtuus otetaan huomioon seuraavan tilikauden lainanottovaltuudessa. Siten seuraavan tilikauden laskelmassa otettaisiin huomioon myönnetyt lainanottovaltuudet ja niiden mukaisesti nostetut lainat kokonaisuudessaan. Vastaavasti, jos hyvinvointialue ei olisi käyttänyt koko valtuutta, käyttämättä jätetty määrä nostaisi valtuutta seuraavana vuonna. Investointien rahoittamiseen voidaan käyttää pitkäaikaisen lainan lisäksi tulorahoitusta sekä kertyneitä rahavaroja.
>
> Kaavamaisen laskentasäännön muuttaminen ei olisi perusteltua. Sairaanhoitopiirien nykyinen lainanotto perustuu jäsenkuntien rahoitusvastuuseen ja niiden verotusoikeuteen. Hyvinvointialueiden lainanottovaltuutta koskevan sääntelyn taustalla on valittu kiinteistöjen hallinnointimalli sekä hyvinvointialueiden rahoitusratkaisu. Ehdotettu laskentamalli perustuisi saatavissa oleviin talousarvioiden ja tilinpäätösten tietoihin. Täl-

löin se olisi sekä valtion että hyvinvointialueiden ennakoitavissa. Jos ehdotetun kaltaisesta sääntelystä luovuttaisiin, jokaisen hyvinvointialueen todellisen lainojen jäljellä olevan maksuajan huomioon ottaminen edellyttäisi hyvinvointialueiden kaikkien lainojen, lainojen pääomien ja ehtojen sekä niiden muutosten yksityiskohtaista tarkastelua. Tällainen tarkastelu tulisi tehdä vuosittain ja se johtaisi merkittävään hallinnolliseen taakkaan. Lainojen muutoksille tarvittaisiin myös hyväksymismenettely säännösten kiertämisen estämiseksi. Esimerkiksi lyhennysaikataulun muutoksilla olisi mahdollista vaikuttaa lyhennysten ja siten lainanottovaltuuden määrään. Tähän vaikuttaisivat myös hyvinvointialueen lyhytaikaiset lainat, joiden määrä saattaa vaihdella tilikauden sisälläkin. Todellisen tilanteen vaihteluista johtuisi, että sitä olisi ongelmallista ottaa huomioon sääntelyssä.

Kaikilla nykyisillä sairaanhoitopiireillä on tällä hetkellä lainoja ja niiden määrä ja jäljellä oleva laina-aika vaihtelevat merkittävästi. Valiokunnille annetuissa lausunnoissa ei ole esitetty lainojen todellista jakaumaa vaan on vedottu ainoastaan siihen, että lainat voivat olla laina-ajaltaan yli 20 vuotta. Tämä koskee kuitenkin vain osaa lainoja. Jos hyvinvointialueen tilanne on sellainen, ettei se tarvitse kaikkea tulorahoitustaan nykyisten lainojensa hoitoon, sille kertyy rahavaroja, jotka ovat laskennallisen lainanottovaltuuden lisäksi hyvinvointialueen käytettävissä uusien investointien toteuttamiseksi. On huomattava myös se, että jos hyvinvointialue ei nosta uusia lainoja ja olemassa olevat lainat lyhenevät, tämä vaikuttaa jäljellä olevien laina-aikojen laskentaan. Lisäksi hyvinvointialueesta annettavan lain 15 §:n 3 momentin mukainen, lainanottovaltuuden muuttamista koskeva säännös helpottaisi hyvinvointialueiden tilannetta.

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta

3 luku Henkilöstö

Henkilöstön asema

Henkilöstöä edustavien järjestöjen lausunnoissa esitetään vaatimuksia, joiden mukaan voimaanpanolain 18 §:ään tulee lisätä säännös henkilöstön aseman erityisestä turvaamisesta kaksi vuotta sote-uudistuksen jälkeen tapahtuvissa hyvinvointialueen toiminnan mahdollisissa järjestelyissä säätämällä liikkeenluovutuksesta ja lisäeläketurvan turvaamisesta voimaanpanolaissa. Lisäksi esitetään vaatimuksia palkkojen harmonisoinnin kahden vuoden toteuttamisajan kirjaamisesta lakiin. Lisäksi vaaditaan palkkojen yhteensovittamiseen tarvittavien kustannusten korvaamista hyvinvointialueille valtion varoista.

Valtiovarainministeriö toistaa hallintovaliokunnalle esittämänsä: Toimintojen uudelleen järjestely toimintaympäristön muutoksissa tarkoituksenmukaisella tavalla on osa tavanomaista työnantajatoimintaa. Muutostilanteita varten on olemassa liikkeenluovutusta koskevat säännökset niin työsopimuslaissa kuin viranhaltijoita koskevassa lainsäädännössä. Lisäeläketurvan säilyminen voidaan puolestaan taata pysymällä Kevan jäsenyhteisönä. Näin ollen tarvetta erityssääntelyyn ei ole.

Palkkojen harmonisoinnin toteuttamisajan säätäminen ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista. Palkkojen yhteensovittaminen on jo sinänsä työnantajan lakisääteinen velvoite. Palkoista sopiminen puolestaan kuuluu työsopimuslain ja kunnallisen virkaehtosopimuslain mukaan kollektiivisopimuksella sovittaviin asioihin. Kysymys tulee olemaan kokonaan uudesta hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä sekä tukipalveluhenkilöstöä koskevasta työ- ja virkaehtosopimuksesta, joka neuvotellaan uuden Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat ja hyvinvointialueiden työntekijöitä edustavien pääsopijajärjestöjen kesken. Uuden työ- ja virkaehtosopimuksen pohjalta hyvinvointialueet rakentavat omat paikalliset palkkausjärjestelmänsä. Neuvotteluosapuolilla on mahdollisuus vaikuttaa neuvotteluaikatauluun, sopimuksen syntymiseen sekä sopia palkkojen yhteensovittamisen aikataulusta.

Palkkojen yhteensovittamisen aiheuttama kustannusten nousu liittyy hyvinvointialueen rahoitukseen, jossa se otetaan huomioon. Palkkojen yhteensovittamisen kustannusvaikutukset esitetään muutoskustannusten yhteydessä.

Ammattiliitto Jyty ja osittain myös *STTK* esittävät lausunnoissaan, että liikkeenluovutusta on noudatettava kaikissa uudistuksen vuoksi tapahtuvissa työnantajanvaihdostilanteissa. Epäkohtana esitetään ensiksi, että tukipalveluhenkilötehtäviä hoitavasta henkilöstöstä siirretään maakuntiin, maakuntakonserniin kuuluviin tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen vain ne henkilöt, joiden tehtävistä vähintään 50 prosenttia kohdistuu siirtyviin tehtäviin. Seuraavaksi kuitenkin esitetään, että talous- ja hallintotehtäviä hoitavista työntekijöistä moni tekee soteen liittyviä töitä alle 50 prosenttia ja heidät kuitenkin siirretään maakunta- ja sote-uudistuksen vuoksi maakuntaan tai maakunnan määräysvallassa olevaan yhteisöön ja vaaditaan, että näissäkin tapauksissa on noudatettava liikkeenluovutusperiaatetta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että nyt esitettävä uudistus koskee hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä, eikä uudistuksessa ole maakuntia, maakuntakonsernia eikä maakuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä. Esityksessä esitetään nimenomaan, että henkilöstö siirtyy kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymiin tehtäviensä mukana.

Hyvinvointialueille ehdotetaan siirtyväksi myös ne kuntien keskitetyissä tukitehtävissä toimivat henkilöt, joiden työpanoksesta kohdistuu siirtyviin tehtäviin vähintään puolet. Esityksessä ei ehdota siirtyväksi henkilöitä, joiden työtehtävistä alle puolet kohdistuu siirtyviin tehtäviin. Henkilöstön näkökulmasta parasta työsuhdeturvaa on se, että henkilöstö sijoittuu sinne, minne työtehtävät sijoittuvat. Hyvinvointialueiden ja kuntien näkökulmasta tärkeää on, että välttämätön palvelutuotanto jatkuu katkeamatta ja henkilöstöresurssit yhteensovitetaan siten, että sekä hyvinvointialueilla että kunnilla on toimiva tukipalveluverkosto myös jatkossa.

4 luku Omaisuusjärjestelyt

Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien siirtäminen hyvinvointialueille

Suomen Kuntaliitto ry pitäisi perusteltuna järjestelyä, jossa sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien maapohjat säilyisivät kuntien omistuksessa, jolloin ajan myötä palveluiden järjestämisen kannalta mahdollisesti tarpeettomaksi jäävät maa-alueen jäisivät joustavasti hyödynnettäviksi kuntien maapolitiikassa ja kaavoituksessa*. Lahden kaupungin* lausunnon mukaan sairaanhoitopiirien/kuntayhtymien maapohjien pitää säilyä kaupungin omistuksessa.

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin mukaan lakiesityksessä tulee selkeästi ilmaista, että nykyisiä vapaaehtoisesti perustettuja sote-kuntayhtymiä ei hyvinvointialueen siirtovaiheessa lähdetä jakamaan ja eriyttämään pakolliseen erikoissairaanhoidon ja vapaaehtoiseen muun kuin erikoissairaanhoidon osuuteen siirtyvän varallisuuden ja velkojen osalta (taseeseen ei tehdä jakoa).

Valtiovarainministeriö toteaa, että voimaanpanolain 20 §:ssä säädettäisiin, että sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirrettäisiin hyvinvointialueille suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyisivät yleisseuraantona hyvinvointialueelle. Kuntayhtymän maaomaisuudesta voi sopia toisin, tällöinkin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuvan kuntayhtymän maaomaisuuden tulee siirtyä hyvinvointialueelle. Mikäli käytössä olevaan toimitilaan sitoutunut maaomaisuus ei siirtyisi sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä hyvinvointialueelle, rajoittaisi tämä hyvinvointialueen mahdollisuuksia tehdä järjestämisvastuuseen liittyviä toimitilaratkaisuja sekä edellyttäisi myös huomattavaa lisärahoitusta esimerkiksi vuokriin, sillä voidaan arvioida, että hyvinvointialueet tulevat tarvitsemaan kyseisiä toiminnan kannalta keskeisiä erikoissairaanhoidon tiloja jatkossa. Koska riski tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävistä sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä siirtyvistä toimitiloista jäisi kokonaisuudessaan hyvinvointialueelle, on välttämätöntä, että niille siirtyvän rakennuskannan mukana siirtyisivät myös rakennusten maapohjat. Jos rakennusten maapohjat eivät siirtyisi mukana, hyvinvointialueen mahdollisuudet tulevaisuudessa luopua käyttämättömiksi jäävistä tiloista ja rakennuksista heikentyisivät oleellisesti. Sairaanhoitopiirien jäsenkunnat ovat voineet aikoinaan rahoittaa kiinteistön oston sijaintikunnalta, mistä syystä kiinteistön palautuminen yhdelle jäsenkunnista ei kohtelisi jäsenkuntia tasapuolisesti.

Voimaanpanolain 20 §:ää sovellettaisiin myös sellaisiin edellä tarkoitettuihin kuntayhtymiin, jotka lisäksi hoitavat perussopimuksensa nojalla muita jäsenkuntiensa terveydenhuollon tai sosiaalihuollon tehtäviä. Tämä on todettu säännöksen perusteluissa. Voimaanpanolain 32 §:ssä säädettäisiin kuntaa koskevien säännösten soveltamisesta muihin kuin 20 §:ssä tarkoitettuihin kuntayhtymiin. Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ja erityishuoltopiirit siirrettäisiin hyvinvointialueelle 20 §:n mukaisesti. Muiden eli niin sanottujen vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien osalta sovellettaisiin kuntaa koskevia säännöksiä.

Kuntien toimitilat

Suomen Kuntaliitto ry:n ja *Pyhtään kunnan* lausuntojen mukaan voimaanpanolain 22 §:n 2 momenttiin tulisi lisätä säännös, jonka mukaan hyvinvointialueen tulee viimeistään 12 kuukautta ennen mainitussa säännöksessä tarkoitetun vuokrasopimuksen päättymistä ilmoittaa kunnalle toimitiloista, joiden käytöstä vuokrajärjestelyitä koskevan siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialue haluaa käynnistää kunnan kanssa neuvottelut. Jos vuokrasopimus päättyisi vuoden 2025 lopussa, tulisi ilmoitus siten tehdä viimeistään vuoden 2024 loppuun mennessä. Hyvinvointialueen laiminlyödessä tämän ilmoitusvelvollisuutensa kunnalla olisi oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä vuodella.

Tampereen kaupungin lausunnon mukaan sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (hyvinvointialue), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen. Uudistus ei saa aiheuttaa kunnille sote-kiinteistöihin liittyviä taloudellisia riskejä ja seuraamuksia. Siirtymäkauden sitovan vuokrajakson tulee

olla vähintään viisi vuotta, jotta kunnat voivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin. Myös siirtymäkauden jälkeen laadittavat vuokrasopimukset ja muut sopimukset on määriteltävä laadittavaksi siten, että vuokrataso mahdollistaa laadukkaan ja ennakoivan kiinteistöpidon, investointien riskittömän toteuttamisen sekä omaisuuden arvon säilyttämisen.

Kymenlaakson pelastuslaitoksen lausunnon mukaan paloasemien kannalta esitetty vuokramalli 3+1 vuoden siirtymäajalla on aivan liian lyhyt. Paloasemia ei tule jäämään muutoksessa tyhjäksi, koska hallitusohjelman tavoitteessakin on palvelutason ja paloasemaverkoston säilyminen ennallaan.

Lahden kaupungin lausunnon mukaan kunnille syntyy merkittävää taloudellista riskiä mahdollisesti tyhjiksi jäävistä toimitiloista. Nykyiset vuokrasopimukset voivat olla jopa 25 vuotta pitkiä ja kiinteistöt voivat sijaita alueilla, joissa niiden vuokraaminen muille toimijoille ei ole todennäköistä. Kaupungin näkökulmasta riskejä ovat esimerkiksi vuokrasopimusten siirrot, jotka olisivat voimassa vain vuoden 2025 loppuun asti. Kaupungin tilojen pitkäaikaisen kehittämisen ja suunnittelun näkökulmasta ongelmallisena voidaan nähdä se, että kuntien ja kuntayhtymien pitkäaikaisiin vuokra- ja käyttöoikeussopimuksiin täytyy edelleenkin kirjata irtisanomisehto, oikeus irtisanoa 2024 tai 2025 aikana päättymään 12 kuukauden kuluttua.

Porvoon kaupungin lausunnon mukaan hyvinvointialueen velvollisuutta vuokrata kuntien omistukseen jääviä tiloja tulisi harkita pidennettäväksi. *Pohjois-Savon liiton* lausunnon mukaan toimitilojen siirtymäsäännöstä ja sen pituutta tulisi arvioida uudelleen. Uudistuksen kuntatalouteen kohdistuvien vaikutusten tulee olla neutraaleja, eikä kuntien kykyä hoitaa jäljelle jäävien tehtäviä saa vaarantaa. *Parkanon kaupungin* lausunnon mukaan kiinteistöjen osalta tulee kiinnittää huomiota liian lyhyeen vuokra-aikaan alkuvaiheessa ja ylipäätään. Kunnat eivät tule tekemään investointeja alueellaan, jos vuokra-aika on enintään yksi vuosi. Kiinteistöhuolto tulisi säilyttää rakennuksen omistajalla eikä siirtää hyvinvointialueelle.

Mänttä-Vilppulan kaupungin lausunnon mukaan sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee omaisuusjärjestelyissä kohdentaa pääosin hyvinvointialueille, jotka omilla toimillaan pystyvät vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen. Jos lainvalmistelussa edetään esitetyn ratkaisun pohjalta, tulee varmistaa, ettei kunnille aiheudu omistamiinsa sote-kiinteistöihin liittyviä taloudellisia riskejä ja seuraamuksia. Siirtymäkauden sitovan vuokrajakson tulee olla riittävän pitkä, jotta kunnat voivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin. Myös siirtymäkauden jälkeen laadittavat vuokrasopimukset ja muut sopimukset on määriteltävä laadittavaksi siten, että vuokrataso mahdollistaa laadukkaan ja ennakoivan kiinteistöpidon, investointien riskittömän toteuttamisen sekä omaisuuden arvon säilyttämisen.

Pyhtään kunnan ja Vaasan kaupungin lausunnoissa kiinnitetään huomioita kuntien omistukseen jäävien toimitilojen käyttöön siirtymäkauden (3+1 vuotta) jälkeen ja vuokratasoon siirtymäkaudella. Kunnat joutuvat olemaan pitkään epätietoisia siitä, tulevatko hyvinvointialueet hyödyntämään tiloja siirtymäkauden jälkeen. *Tohmajärven kunnan* lausunnon mukaan se, että hyvinvointialueet velvoitetaan vuokraamaan tiloja kunnilta vain 3+1 vuoden siirtymäajaksi, antaa väärän viestin hyvinvointialueille.

> *Valtiovarainministeriö* toteaa, että voimaanpanolaki mahdollistaa kunnan ja hyvinvointialueen kesken paikallisesti tarkoituksenmukaiset järjestelyt. Kunta ja hyvinvointialue voivat sopia voimaanpanolain 22 §:n 4 momentin mukaan toimitilojen siirtymisestä myös toisin. Hyvinvointialue ja kunta voisivat siis esimerkiksi sopia, että jokin tila ei siirtyisi lainkaan hyvinvointialueen hallintaan, jos hyvinvointialue jo tietäisi, ettei sillä ole

tilalle tarvetta ja kunnalla puolestaan olisi toimitilalle esimerkiksi jo ulkopuolinen ostajataho tiedossa tai se tarvitsisi tilan muuhun käyttöönsä. Lisäksi hyvinvointialue ja kunta voisivat sopia, että pykälän 2 momentissa tarkoitettu siirtymäkauden vuokrasopimus olisi voimassa pitemmän tai lyhyemmän ajan kuin mistä pykälän 2 momentissa säädetään.

Voimaanpanolain 22 §:n 3 momentin mukaan vuokrasopimuksessa sovitun vuokran on katettava vuokrasopimuksen kohteena olevaan toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Ylläpitokustannuksia aiheutuu muun muassa kiinteistön huollosta, joka jäisi kiinteistön omistajan vastuulle. Vuokran määräytymisen olisi kuitenkin tapahduttava siirtymäkauden ajan siten kuin pykälän 3 momentissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään. Vuokrasuhteen aikana käydään vuoropuhelua, ja on mahdollista sopia paikallisesti tarkoituksenmukaisimmista menettelyistä vuokrakohteiden pituuden osalta. Kuntaliiton esittämä neuvottelu on mahdollinen ilman lailla säätämistä. Hyvinvointialueiden hallintaan siirtyy huomattavan suuri määrä toimitiloja useilta kunnilta, minkä vuoksi palveluverkkoratkaisujen tekemistä ja siihen käytössä olevaa siirtymäaikaa ei ole tarkoituksen mukaista rajoittaa. Tehdyn selvityksen mukaan palveluverkkoratkaisut tullaan tekemään myös vaiheittain ja osittain eri aikaan (ks. NHG:n selvitys, HE 241/2020 vp, s. 284). Kuntaliiton ehdottama muutos lisäisi hallinnollista taakkaa hyvinvointialueen näkökulmasta sekä riskejä siihen, että vuokra-aika jatkuisi epätarkoituksenmukaisella tavalla. Kuntaliiton esittämä velvoite jättäisi avoimeksi toimitilan vuokrasuhteen tosiasiallisen jatkumisen ja vuokran ehdot. Hallituksen esityksen mukainen siirtymäaika on katsottu kohtuulliseksi sekä kunnan että hyvinvointialueen kannalta. Siirtymäajan vuokrajärjestelyillä kunnat saavat vuokratuloja, joilla osaltaan pienennetään kuntien taloudellista riskiä.

Voimaanpanolain 25 §:ssä säädettäisiin kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtymisestä hyvinvointialueelle. Hyvinvointialueelle siirtyisivät pykälän 2 momentissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta myös sellaiset sosiaali- ja terveydenhuollon toimitiloihin liittyvät vuokrasopimukset, joissa kunta itse on vuokralaisena, riippumatta siitä, mikä taho on vuokranantajana. Jos kunta olisi vuokrannut omistamiaan toimitiloja esimerkiksi sairaanhoitopiirille, siirtyisi tämä sopimus hyvinvointialueelle, koska 20 §:n mukaisesti sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirtyvät varoineen ja velkoineen sekä sitoumuksineen suoraan lain nojalla hyvinvointialueille. Voimaanpanolain 22 §:ssä tarkoitettu siirtymäajan vuokrasopimusta koskeva sääntely ei koskisi kyseisiä kunnan toimitiloja.

Sopimusten ja vastuiden siirto hyvinvointialueille

Suomen Kuntaliitto ry:n lausunnon mukaan voimaanpanolakiluonnoksen 25 §:ää tulisi tarkentaa muun muassa sopimusten irtisanomisehtojen sekä kunnille jäävien seuraamusten osalta. Lausunnon mukaan epäselväksi jää, miten 25 §:ssä todettujen jakamattomaksi tai siirrettäväksi kelpaamattomien sopimusten sekä 26 §:ssä todettujen hyvinvointialueille epätarkoituksenmukaisten sopimusten osalta käytännössä toimitaan, jos neuvotteluissa ei päästä yhteisymmärrykseen. Säännöksistä tulisi käydä selvästi ilmi, että hyvinvointialue ei voi jättää tällaisia sopimuksia tai niistä aiheutuvia kustannuksia kuntien vastuulle. Myöskään 25 §:n perusteluissa mainittu mahdollinen sopimusten irtisanominen ei voi jäädä kuntien vastuulle. Ehdotetut lainkohdat jättävät sijaa tulkinnalle, että hyvinvointialueet voisivat 28 §:n mukaista päätöstä tehdessään jättää ottamaan vastaan edellä kuvattuja tai muita kunnan selvityksessä ilmoittamia sopimuksia.

Kuntaliiton lausunnon mukaan voimaanpanolain 28 §:n mukaan aluevaltuusto tekee päätöksen muun muassa sopimusten ja vastuiden siirtymisestä hyvinvointialueelle ja hyvinvointialueen vastuulle. Lain 67 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen päätökseen haetaan muutosta siten kuin hyvinvointialueesta annettavan lain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta. Lain 67 §:n 2 momentin mukaan lain nojalla tehtävistä sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsitellään kuitenkin hallintoriita-asioina hallinto-oikeudesta. Asianomaisista säännöksistä ja niiden perusteluista ei lausunnon mukaan ilmene selkeästi, haetaanko aluevaltuuston sopimusten siirtoa koskevasta päätöksestä muutosta vai käsitelläänkö mahdolliset sopimuksen siirtoa koskevat erimielisyydet hallintoriita-asioina. Säännöksestä tulisi selvästi ilmetä, että nämä erimielisyydet ratkaistaan muutoksenhakumenettelyssä.

Kuntaliiton lausunnon mukaan voimaanpanolain 25 §:n 2 momentin 2 kohdan säännös, jonka mukaan hyvinvointialueelle eivät lähtökohtaisesti siirry vahingonkorvausvastuut tai muut sopimuksen päättämisestä seuraavat vastuut sellaisista sopimuksista, jotka kunta tekee tämän lain vahvistamisen jälkeen mutta ennen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymistä, tulisi rajata koskemaan vain laajoja ulkoistamissopimuksia. Lausunnon mukaan kunnat joutuvat voimaanpanolain vahvistamisen jälkeen solmimaan toimintansa turvaamiseksi paljon muitakin ”normaaleja” sopimuksia. Näiden sopimusten vastuiden tulisi siirtyä hyvinvointialueille aivan samalla tavoin kuin ennen voimaanpanolain vahvistamista solmittujen sopimusten vastuut.

> *Valtiovarainministeriö* toteaa, että hyvinvointialueelle siirtyisivät voimaanpanolain 25 §:n mukaisesti sen järjestämisvastuulle kuuluviin tehtäviin liittyvät sopimukset ja vastuut lähtökohtaisesti suoraan lain nojalla yleisseuraantona. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että palvelut voidaan järjestää katkeamattomasti ja lain mukaisesti palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueelle. Pykälässä säädettäisiin myös mahdollisuudesta sopia toisin. Tämä voisi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa sopimus liittyisi myös kunnan muihin kuin hyvinvointialueelle siirtyviin tehtäviin taikka kun toisin sopiminen katsottaisiin muutoin tarkoituksenmukaiseksi. Jos sopimusta ei olisi mahdollista siirtää tai jakaa, kunta tekisi 26 §:ssä tarkoitetussa selvityksessä esityksen sopimukseen liittyvän vastuun jakautumisesta. Hyvinvointialueen päätöksestä säädettäisiin 28 §:ssä, hyvinvointialue käsittelisi selvityksen viimeistään 31.3.2022 ja päättäisi sen perusteella 22–25 §:ssä tarkoitettujen irtaimen omaisuuden, lomapalkkavelan, sopimusten ja vastuiden siirtymisestä hyvinvointialueelle ja hyvinvointialueen vastuulle. Tästä päätöksestä olisi kunnalla muutoksenhakumahdollisuus 67 §:n 1 momentin mukaisesti. Mainitun säännöksen mukaan hyvinvointialueen päätökseen haetaan muutosta siten kuin hyvinvointialueesta annettavan lain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta. Muutoksenhakuoikeus hyvinvointialueen päätökseen ilmenee siten 67 §:n 1 momentin sanamuodosta. Voimaanpanolain 10 §:n mukaan väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtäviin kuuluu osallistuminen hyvinvointialueelle siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen. Uudistuksen toimeenpanovaiheessa on siten mahdollista käytännössä sopia, miten joidenkin sopimusten osalta on kulloinkin tarkoituksenmukaisinta toimia, joskus voi olla tarkoituksenmukaisinta, että sopimus irtisanotaan. Usein sopimuksissa on ehtoja, joissa on huomioitu uudistuksen vaikutus. Voimaanpanolain 25 §:n mukaisesti lähtökohta on, että sopimukset siirtyvät yleisseuraantona, jolloin irtisanominenkin jäisi viime kädessä hyvinvointialueen päätettäväksi.
>
> Voimaanpanolain 10 §:n mukaan väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtäviin kuuluu osallistuminen hyvinvointialueelle siirtyvien sopimusten ja näitä koskevien oikeuksien

ja velvollisuuksien selvittämiseen. Toimeenpanovaiheessa on tarpeen käydä kunnan ja hyvinvointialueen välisessä vuorovaikutuksessa läpi periaatteet, miten on syytä toimia esimerkiksi palveluja turvaavien sopimusten tekemisessä järjestämisvastuun siirtymävaihe huomioiden. Sopimusehdoissa on tarkoituksenmukaista huomioida järjestämisvastuun siirto.

Hyvinvointialueelle ei voimaapanolain 25 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan siirtyisi vahingonkorvausvastuuta tai muuta sopimuksen päättämiseen liittyvää vastuuta sellaisista sopimuksista, jotka kunta solmii voimaanpanolain vahvistamisen jälkeen mutta ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueelle. Vastuu siirtyisi hyvinvointialueelle vain, jos hyvinvointialue ja kunta siitä erikseen sopisivat. Säännöksen tarkoituksena on ehkäistä tilanteita, joissa kunta käytännössä sitoisi hyvinvointialueen pitkäaikaisiin, ehkä hyvinvointialueen kannalta epätoivottaviin sitoumuksiin tilanteessa, jossa on jo varmuus siitä, että järjestämisvastuu tulee siirtymään hyvinvointialueelle. Säännös, jolla turvataan hyvinvointialueen toiminnan alkuvaihetta, on tarpeen myös siirtyvien sopimusten suuren määrän vuoksi. Säännös on tarpeen hyvinvointialueen riskien välttämiseksi. Säännös ei tarkoita sitä, etteivätkö sopimukset siirtyisi, mutta säännöksellä osaltaan varmistetaan sitä, että tilanteessa, jossa jo tiedetään, että järjestämisvastuu siirtyy, tämä tilanne huomioidaan ja käytännössä otetaan huomioon myös sopimusehdoissa.

Irtaimen omaisuuden siirtyminen (mukaan lukien osakkeet)

Mänttä-Vilppulan kaupungin lausunnon mukaan sen sote-toimintaan liittyvä irtaimisto on ulkoistussopimuksen myötä siirtynyt sopimuskauden alussa vuonna 2013 palveluntuottajan hallintaan. Sopimuskauden aikana toteutetut korvaus- ja täydennyshankinnat on tehnyt palveluntuottaja. Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa siihen, miten menetellään yhteisyhtiön hallussa ja omistuksessa olevan irtaimiston osalta. Asia on syytä huomioida tarkemmin lopullisessa säädöstekstissä.

CGI Suomi Oy:n lausunnossa viitataan Apotti Oy:öön. Lausunnon mukaan voimaanpanolain 23 §:n 2 momentin mukainen kuntien omistamien sote-yhtiöiden siirtäminen hyvinvointialueiden omistukseen vaarantaa hankintadirektiivin ja -lain tarkoitukset siitä, että julkiset hankinnat pääsääntöisesti kilpailutetaan. Mikään kunnilta hyvinvointialueille siirtyvä omaisuus ei saa luoda hyvinvointialueille siirtoa edeltävää tilannetta laajempia in house -positioita. Kun kyseessä ovat ICT-järjestelmät, lisenssit sekä tuki- ja ylläpitosopimukset voivat siirtyä hyvinvointialueen toiminnan edellyttämässä laajuudessa kunnilta hyvinvointialueelle, palveluntuottajien (in house) nykyiset osakkeet jäävät edelleen kuntien haltuun, mutta kunnat voivat osaltaan ulkoistaa niihin liittyvät palvelut ja velvoitteet tarvittavassa laajuudessa hyvinvointialueelle. Tämä turvaisi in house -yhtiöiden tasaveroisen aseman, sillä pääsääntöisesti ne tuottavat palveluita myös jatkossa sekä kunnille että hyvinvointialueille. Lausunnon mukaan hyvinvointialueet voivat hankkia itselleen omia in house -osakkeita, jotka eivät kuitenkaan anna vapautusta kilpailutuksista tehtäessä esimerkiksi IT:hen liittyviä suorahankintarajan ylittäviä sopimusmuutoksia.

Valtiovarainministeriö toteaa, että uudistuksessa omaisuusjärjestelyjen tavoitteena on turvata hyvinvointialueiden käyttöön niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla. Lähtökohtaisesti omaisuus seuraisi toimintaa. Omaisuuden siirtoja koskeva sääntely koskee ainoastaan kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevan

irtaimen omaisuuden siirtymistä hyvinvointialueelle. Sääntely ei koskisi osakeyhtiöiden omaisuutta.

Voimaanpanolain 23 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueelle siirtyisivät kunnan omistamat sellaisen osakeyhtiön osakkeet, jotka kunta omista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä tai tuottamista varten. Lisäksi edellytettäisiin, että yhtiön tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisena pidettäisiin myös sellaista osakeyhtiömuodossa toteutettua toimintaa, joka palvelee yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja jonka toiminta on välttämätön edellytys varsinaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiselle ja toteuttamiselle. Tällaisina ei kuitenkaan pidettäisi esimerkiksi kiinteistöosakeyhtiön tai ruokapalveluyhtiön osakkeita, mutta niitä ovat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakastietojärjestelmien toimittamisesta vastaavat yhtiöt. Säännös tässä tarkoitettujen osakkeiden siirtymisestä hyvinvointialueen omistukseen tarvitaan, jotta kuntia voidaan kohdella tasapuolisesti niiden palvelujen järjestämistavasta riippumatta.

Kunnille maksettavat korvaukset omaisuusjärjestelyistä

Suomen Kuntaliitto ry:n lausunnossa kiinnitetään huomiota voimaanpanolain 43 §:ssä (korvaus uudistuksen omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvista kustannuksista) säädettävään kompensaatiojärjestelyyn. Lausunnon mukaan kunnille maksettavan kompensaation laukaiseva taloudellisten menetysten raja-arvo (0,5 prosenttiyksikköä laskennallisesta kunnallisveron korotustarpeesta) on edelleen liian korkea, vaikka se onkin alempi kuin lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa hallituksen esitykseksi (0,7 prosenttiyksikköä). Kompensaatiota laskettaessa tulee myös ottaa huomioon esityksestä poiketen kaikki omaisuuslajit. Kuntaliiton, *Lahden ja Oulun kaupunkien* mukaan korvauksen tulee kattaa myös kuntien osuudet hyvinvointialueille siirtyvien kuntayhtymien peruspääomista sekä hyvinvointialueille kunnilta siirtyvän sote-irtaimiston. Tätä on edellyttänyt myös eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 65/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että laskennallinen veronkorotustarve ei voi olla ainoa kompensaation laukaiseva kriteeri.

Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että tarkoituksena on kompensoida kunnille omaisuuden siirroista aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Taloudellinen menetys on reaalinen riippumatta siitä, käsitelläänkö se tilinpäätöksessä tulosvaikutteisesti vai taseessa peruspääoman alenemisena. Keskeisenä perusteena kuntayhtymäosuuksien ja irtaimiston jättämiselle kompensaatiolaskelmien ulkopuolelle on hallituksen esityksessä todettu kuntien lomapalkkavelan siirtyminen hyvinvointialueille kunnista hyvinvointialueelle siirtyvän henkilöstön osalta. Liikkeen luovutuksessa lähtökohtaisesti lomapalkkavelka jää luovuttavan tahon vastuulle siirtohetkeen saakka. Hallituksen esityksen mukaan lomapalkkavelan siirron kunnille tuoma hyöty lähtökohtaisesti kattaisi irtaimen omaisuuden ja erityisesti kuntayhtymäosuuksien siirrosta kunnille aiheutuvat taloudelliset menetykset.

Kuntaliitto toteaa, että kunnille omaisuusjärjestelyistä mahdollisesti maksettavat korvaukset ja lomapalkkavelan käsittely ovat kaksi eri asiaa, joita ei voi hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla suhteuttaa toisiinsa. Lomapalkkavelan siirto koskee kaikkia niitä kuntia, joiden palkkalistoilla on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä, kun taas omaisuuden siirrosta maksettavat kompensaatiot koskevat käytännössä vain osaa kunnista. Ne myös ovat kuntatalouden näkökulmasta eri mittaluokan asioita. Omaisuuden siirrosta kunnille aiheutuvat menetykset ovat

kuntakohtaisia ja tarve kompensaatioon vaihtelee voimakkaasti kunnittain. Myös hyvinvointialueelle siirtyvän kompensaatiolaskelmien ulkopuolelle jäävän kuntien omaisuuden arvo suhteessa siirtyvään lomapalkkavelkaan vaihtelee voimakkaasti kunnittain, eikä kompensaation tarvetta tältä osin voi arvioida valtakunnan tasolla vertaamalla lomapalkkojen suhdetta siirtyvän omaisuuden arvioituun arvoon.

Kuntaliitto, Lahden kaupunki ja Vaasan kaupunki ehdottavat, että korvaus myönnetään, jos kunnan taloudellinen menetys on vähintään kolme miljoonaa euroa tai se vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin.

Lapin liiton lausunnon mukaan kunnat ovat nykyisen lainsäädännön puitteissa investoineet merkittäviä pääomia sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen irtaimeen omaisuuteen palvelujen järjestämiseksi. Näiden omaisuuserien ja kuntayhtymien peruspääoman jäsenkuntaosuuksien luovuttaminen hyvinvointialueille korvauksetta ei ole perusteltua. Kuntien rahoitusasema (omavaraisuus, vakavaraisuus) tulee varmistaa uudistuksessa ja kuntien tulee saada asianmukainen korvaus kiinteistöjen ja irtaimiston luovutuksista. Uudistuksen kokonaisvaikutukset yksittäisen kunnan talouteen eivät myöskään saa aiheuttaa kriisikuntakriteeristön täyttymistä. *Porvoon*, *Lahden ja Oulun kaupunkien* lausuntojen mukaan hyvinvointialueille luovutettava omaisuus tulee korvata täysimääräisesti. Kompensoitaviin kustannuksiin on luettava kunnilta siirtyvä irtain omaisuus ja kuntayhtymien peruspääomaosuudet. *Espoon kaupungin* lausunnon mukaan tulojen puolitus, velkojen jääminen kaupungille, omaisuuden vastikkeeton siirto ja verorahoituksen korvautuminen valtionosuuksilla hidastaisi tulorahoituksen kasvua. Yksi rahoitusmallin haasteista on se, että omaisuuden siirrot tehdään vastikkeetta. *Turun kaupungin* lausunnon mukaan omaisuuden siirtoja koskevaa perusratkaisua ei lausuntokierroksen jälkeen muutettu. Tehdyt täsmennykset eivät ole riittäviä. *Uudenkaupungin kaupunki* toteaa lausunnossaan, että kunnille jääviä kiinteistöjä koskeviin riskeihin ja omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien taloudellisten menetysten oikeudenmukaisempaan kompensoimiseen on myös löydettävä ratkaisu. Turun ja Uudenkaupungin lausuntojen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon irrottaminen kuntien järjestämisvastuusta synnyttää kunnille skaalahaittoja, jotka tulee huomioida ja korvata kunnille. Kuntien rahoitusaseman turvaamiseksi myös sellaiset kuntien velat, jotka voidaan osoittaa kohdentuvan sosiaali- ja terveydenhuollon investointeihin, tulee siirtää hyvinvointialueelle. *STTK ry*:n lausunnon mukaan siirtyvien toimitilojen hallinnointi, poistot ja korjausvelka tulisi huomioida uudistuksen toteutuksen edetessä erityisesti paikallisella ja alueellisella tasolla. Siirtymävaiheen tuki ja riittävät kompensaatiomenettelyt on turvattava niin hyvinvointialueille kuin kunnillekin.

Diakonissalaitoksen lausunnon mukaan lakiluonnoksessa luvataan kuntien omistamille tiloille jatkossakin, mutta ostopalveluyrittäjien kiinteistöriski jätetään kokonaan yksityiselle palvelun-tuottajalle, mistä saattaa aiheutua mittavia kiinteistötappioita ja talousvaikeuksia.

> *Valtiovarainministeriö* toteaa, että valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa omaisuuden siirroista ehdotetaan maksettavaksi korvausta ja lisäksi käsitellään niin kutsuttua kompensaatiosääntelyä, jota perustuslakivaliokunta edellytti edellisellä vaalikaudella antamissaan lausunnoissa PeVL 26/2017 ja PeVL 65/2018. Omaisuusjärjestelyjen perusratkaisu ja sen perusteella kunnille aiheutuvien kustannusten korvaaminen liittyvät toisiinsa. Perusratkaisulla tarkoitetaan sitä, millä periaatteilla hyvinvointialueille siirtyy järjestämisvastuuseen liittyvä omaisuus. Ehdotettavat omaisuusjärjestelyt vastaavat perusratkaisultaan (niin kutsuttu suppea jakautumismalli) viime vaalikauden maakuntauudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyneitä omaisuusjär-

jestelyjä siltä osin, kun kyse on kuntayhtymien ja kuntien omaisuuden siirtämisestä hyvinvointialueille. Perustuslakivaliokunta arvioi näiden 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 uudistuksesta johtuvista omaisuusjärjestelyistä niille aiheutuu. Valiokunta ei siten edellyttänyt, että omaisuusjärjestelyistä tulisi säätää siten, että omaisuuserät olisi tullut lunastaa kunnilta (lunastusmalli).

Hallituksen esityksen 241/2020 vp kohdassa 5.1.5.1 on käsitelty omaisuusjärjestelyjen vaihtoehtoja hyvinvointialueita perustettaessa. Kompensaatiota on kuvattu esityksen vaikutusarvioita koskevassa luvussa sekä suhdetta perustuslakiin koskevassa luvussa kohdassa 12.15.

Esityksen lähtökohta on, että uudistuksessa hyvinvointialueen käyttöön on turvattava sen järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus, jotta katkeamaton palvelujen järjestäminen on mahdollista turvata. Omaisuusjärjestelyjen tulee osaltaan tukea uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Lausunnoissa esitetty, kunnilta siirtyvästä omaisuudesta kunnille maksettavaksi esitetty korvaus tarkoittaisi lunastusmallia, jota hallituksen esityksessä ei ole katsottu toteuttamiskelpoiseksi. Merkittävimmän ongelman lunastusmallin käytölle muodostaisi hyvinvointialueen lunastukseen tarvitsema rahoitus. Lunastusmallissa käytännössä syntyisi tilanne, jossa valtion verorahoituksella toimiva hyvinvointialue maksaisi kunnille omaisuudesta, jonka kunnan asukkaat ovat jo kertaalleen verojen muodossa maksaneet. Tämä ei ole uudistukselle asetettujen kokonaisveroasteen nousemattomuutta ja kustannusten hillintää koskevien tavoitteiden mukaista. Erillisen rahoituksen järjestäminen saattaisi erittäin suurella todennäköisyydellä johtaa kokonaisveroasteen nousemiseen. Tämä riski olisi suuri myös siinä tapauksessa, että hyvinvointialue jäisi lunastussumman kunnille velkaa. Hyvinvointialueen lunastuskorvauksena maksama summa olisi joka tapauksessa veronmaksajien lisäpanostus kuntatalouteen.

Lunastusvaihtoehdossa hyvinvointialue lunastaisi kunnilta järjestämisvastuulleen kuuluvissa tehtävissä tarvittavan omaisuuden joko niin, että hyvinvointialueet lunastaisivat omaisuuden suoraan kuntayhtymiltä tai niin, että kuntayhtymien omaisuus siirtyisi ensin kuntayhtymän purkamisen kautta jäsenkuntiin ja sieltä hyvinvointialueille. Lunastuksella ei olisi suoraa vaikutusta kuntien velkamääriin, vaan lunastuskorvauksen määrästä riippuisi, mikä osa kunnan nykyisestä velasta saataisiin katettua. Lunastusmallin suurimpien haasteiden katsotaan hallituksen esityksessä liittyvän hyvinvointialueen lunastusvelvollisuuden laajuuteen, lunastettavan omaisuuden arvon määrittämiseen, kuntien maaomaisuuteen tulevaisuuden elinkeino- ja yhdyskuntarakennetekijänä sekä hyvinvointialueen lunastukseen tarvitsemaan rahoitukseen. Lunastusvelvollisuuden

laajuuteen liittyy lisäksi kysymys tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömäksi jäävään omaisuuteen liittyvän riskin jakautumisesta kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Jos hyvinvointialueella olisi velvollisuus lunastaa kaikki tietyllä hetkellä käytössä oleva omaisuus, kantaisi se kokonaisuudessaan riskin muun muassa tulevaisuudessa käyttämättä jäävästä omaisuudesta. Lunastusvelvollisuuden asettaminen edellyttäisi, että kunnilla ei olisi omilla toimillaan mahdollisuutta lisätä siirtyvän omaisuuden määrää ja samalla hyvinvointialueen taloudellisia vastuita.

Hallituksen esitys pohjautuu niin kutsuttuun suppeaan jakautumismalliin, jossa sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirtyvät suoraan yleisseuraantona hyvinvointialueisiin. Kunnista siirtyvät irtain omaisuus ja sopimukset. Kuntien toimitilat jäävät kuntien omistukseen ja hyvinvointialue ja kunta tekevät niistä siirtymäajaksi vuokrasopimuksen. Siirtyvän omaisuuden osalta kyseessä on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettu julkinen omaisuus, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Tehtävän hoitamiseen tarkoitettu omaisuus siirtyisi kyseisen tehtävän saavalle julkiselle taholle eli omaisuus palvelisi edelleen samassa tehtävässä, samoja palvelujen saamiseen oikeutettuja tahoja. Tällaisen omaisuuden siirtämisen ei voitane katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa. Mallissa on huomioitu myös paikalliset olosuhteet esimerkiksi siten, että alueellisia sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymiä ei lailla säätämällä purettaisi vaan ne rinnastuisivat muihin sairaanhoitopiireihin. Lisäksi voimaanpanolaissa on mahdollistettu toisin sopiminen laajasti.

Kunnille ei maksettaisi korvausta itse perusratkaisuun sisältyvistä omaisuuden siirroista, kuten kuntayhtymäosuuksien ja irtaimen omaisuuden siirrosta, eivätkä kunnat toisaalta joutuisi maksamaan uudistuksessa siirtyvän henkilöstön osalta lomapalkkavelkaa hyvinvointialueille. Siirrot kirjattaisiin kunnan peruspääomaa vastaan ilman tulosvaikutusta. Jos olisi valittu lunastusmalli, hyvinvointialue lunastaisi kunnilta järjestämisvastuulleen kuuluvissa tehtävissä tarvittavan omaisuuden. Tällöin kuitenkin vastaavasti kuntien tulisi maksaa siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka hyvinvointialueille. Tällaisessa mallissa siirtyvien omaisuus- ja velkaerien suhde vaikuttaisi siihen, saisiko kunta lunastuksesta korvausta vai joutuisiko se maksamaan korvausta. Suhde vaihtelisi kunnittain. Valittu jakautumismalli kohtelee kuntia tasapuolisesti.

Hyvinvointialueelle siirtyväksi esitetty omaisuus muodostuu kunnan talouden näkökulmasta kunnan taseessa olevista kuntayhtymien jäsenosuuksista ja irtaimesta omaisuudesta. Kuntien taseesta poistuisi siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka, mikä pienentäisi kunnan velkavastuita ja toisaalta edellä mainitun omaisuuden siirron vaikutusta kunnan taseessa. Irtaimen omaisuuden siirrot hyvinvointialueelle tehtäisiin kunnan peruspääomaa alentamalla, joten niillä ei olisi vaikutusta kunnan tuloslaskelmaan. Vastaavasti lomapalkkavelan siirtyminen korottaisi kunnan peruspääomaa. Kuntien ei siten liikkeenluovutukseen tavanomaisesti kuuluvasta poiketen tulisi uudistuksen johdosta maksaa hyvinvointialueelle sitä summaa, joka vastaa siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelkaa, eivätkä kunnat jäisi hyvinvointialueelle velkaa kyseistä summaa.

Siirtyvien omaisuus- ja velkaerien suhteen mukaan talouden tunnusluvuista 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 on perusteltua, että myös niihin liittyvät velat jäisivät kunnille. Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien velat siirtyisivät toiminnan mukana hyvinvointialueille. Tämä tarkoittaisi, että tunnuslukujen valossa kuntien suhteellinen velkaantuneisuusuus kasvaisi. Tämän ei kuitenkaan arvioida heikentävän kuntien talouden tasapainoa tai lainanhoitokykyä. Tämä johtuu siitä, että kunnilta siirtyvät hyvinvointialueelle tulojen lisäksi siirtyvien tehtävien menot. Arvioinnin perustella voidaan katsoa, ettei siirrolla olisi myöskään kuntien talouteen sellaisia vaikutuksia, että se muodostaisi esimerkiksi kunnallisveroprosenttien korotuspainetta. 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.

Kompensaatiosääntely

Valtiovarainministeriö toteaa, että voimaanpanolain 43 ja 44 §:ssä säädettäisiin omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvista kustannuksista myönnettävästä korvauksesta. Esitetyssä korvaussääntelyssä ei ole kysymys kunnille maksettavasta lunastuskorvauksesta siirtyvästä omaisuudesta. Kompensaatiosääntely on tarkoitettu turvaamaan kunnan itsehallintoa. Kunnilla olisi oikeus saada valtiolta korvaus kustannuksista, joista uudistuksesta johtuvista omaisuusjärjestelyistä niille aiheutuu.

Korvaussäännöksissä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnoissa asettamat edellytykset: korvauksesta säädettäisiin lailla, korvaussääntely muodostaisi oman, esimerkiksi kuntien valtionosuuksista erillisen järjestelmänsä, korvaussääntely kattaisi sellaiset uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat välittömät kustannukset, jotka suuruudeltaan ovat sellaiset, että voivat loukata kunnan taloudellista itsehallintoa, ja kunnilla olisi lakiin perustuva oikeus korvauksen saamiseen niiden taloudellisen itsehallinnon vaarantuessa omaisuusjärjestelyjen seurauksena.

Kunnalla olisi oikeus saada korvausta omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista. Korvauksen perustana olevat välittömät kustannukset laskettaisiin omaisuusjärjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta uudistuksen voimaantulon jälkeen syntyvien ja todennettavissa olevien kulujen ja tuottojen erotuksena. Korvauksen perusteena olevilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa tai niitä vähentää. Korvattavat kustannukset voisivat syntyä esimerkiksi kunnille jäävästä omaisuudesta, erityisesti toimitiloista, mutta kustannusten korvaaminen ei säännöksessä rajoittuisi kyseiseen omaisuuslajiin. Kuntayhtymäosuuksien ja irtaimen omaisuuden siirtymisen seurauksena olevat muutokset kunnan taseessa, eivät itsessään ole välitön kustannus kunnille. Siirrot eivät ole tulosvaikutteisia. Tätä on käsitelty edellä. Kuntayhtymäosuudet on muodostettu siirryttäessä liikekirjanpitoon kuntayhtymien aloittavassa taseessa vuonna 1997 ja ne laskettiin kuntayhtymän omaisuuden ja velkaerien erotuksena. Kunnat eivät ole lähtökohtaisesti erikseen maksaneet kuntayhtymäosuuden hankintaa eikä kuntayhtymäosuuteen kohdistu kunnan lainoja. Kunnan osuus kuntayhtymän peruspääomasta määräytyy

kuntayhtymän perussopimuksessa sovitulla tavalla. Uudistuksessa siirtyy julkisin varoin hankittu omaisuus julkisyhteisöltä toiselle. Kuntayhtymäosuus on sellainen taseen omaisuuserä, jota kunta ei voi realisoida rahaksi kuten esimerkiksi osakkeita.

Korvauksen myöntämistä 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. Laskennallinen kunnallisveron korotustarve ei siten edellytä sitä, että kunnan veroprosenttia olisi nostettu, vaan sen avulla määritellään euromääräinen korvausraja.

Korvausraja tulee asettaa sellaiselle tasolle, joka on kuntien itsehallinnon turvaamisen kannalta merkityksellinen sekä valtion näkökulmasta perusteltu ja kohtuullinen. Lisäksi kompensaatiomallin tulee olla mahdollisimman selkeä ja kohdella kaikkia kuntia tasapuolisesti. Tempo Lecon Oy:n helmikuussa 2020 julkaistussa, kuntien rahoitusperiaatetta koskevassa selvityksessä todettiin, että veroprosentin laskennallinen korotustarve on toimiva mittari arvioitaessa rahoitusperiaatteen toteutumista ja kuvattaessa kustannustason muutoksesta tai tulojen kehityksestä aiheutuvaa taloudellista painetta. Tutkimuksessa osoitetaan, ettei veronkorotustarpeen rinnalle ole esitettävissä toista arviointiperustetta, joka selkeästi osoittaisi sellaista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvaa kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantumista, jota veronkorotuspaine ei jo osoittaisi. Selvityksen perusteella voidaan siis arvioida, että kompensaatiosääntelyn tulee perustua kyseiseen veroprosentin laskennalliseen korotustarpeeseen. Se on selkeä, todennettavissa oleva ja vakiintunut mittari kunnille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten suuruuden kuvaamisessa.

Ehdotettu 0,5 prosenttiyksikön korvausraja olisi perusteltu sekä kuntien että valtion kannalta. Se kohtelisi kuntia tasapuolisesti ja rajaisi korvauksen myöntämisen tilanteisiin, joissa kunnan taloudellisen itsehallinnon voidaan katsoa todennettavasti vaarantuvan mutta olisi samalla valtion korvausvastuun ja korvausmenettelyn kannalta perusteltu. Kuntaliiton asiantuntijalausunnon mukaan sen ehdottama 0,25 prosenttiyksikön korvausraja asettuisi tasolle, jolla korvauksia maksettaisiin hyvin suurelle joukolle kuntia ja pienimmillään korvausraja olisi vain 25 000 euroa. Tällainen korvausraja olisi huomattavan matala ja ei vastaisi säännösten tarkoitusta turvata kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantumista. Raja olisi matala esimerkiksi verrattuna kuntien käyttömenoissa vuosittain tapahtuviin muutoksiin, jotka voivat olla pientenkin kuntien osalta satoja tuhansia euroja. Kuntaliiton ehdottama kolmen miljoonan euron korvausraja ei puolestaan kohtelisi eri kokoisia kuntia tasapuolisesti, vaan hyödyttäisi etenkin taloudelliselta kantokyvyltään vahvempia suuria kaupunkeja. Kyseinen euromääräinen raja vastaisi suurten kaupunkien menoista alle prosenttia.

Korvausrajan alittavia kustannuksia ei voida kirjata peruspääomaa vastaan. Kunnan menot tulee kirjata tulosvaikutteisesti, jotta julkisen sektorin taloudesta saadaan oikea ja riittävä kuva.

Omaisuuden siirtoja koskeva sääntely koskee ainoastaan kuntien omaisuutta. Täten on tarkoituksenmukaista rajoittaa myös kompensaatiosääntely kunnille aiheutuviin kustannuksiin. Voimaanpanolain 30 §:ssä säädettäisiin yksityisen palveluntuottajan oikeudesta tietyin edellytyksin saada korvausta investoinneista lain 29 §:n nojalla tarkoitetun eräiden sopimusten mitättömyyden tai irtisanomisen johdosta.

Alijäämän kattaminen

Seinäjoen kaupungin lausunnon mukaan osana kuntien talousvaikutusten kokonaisuutta kuntien kannalta on kohtuutonta, että niiden sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen käytettävä irtain omaisuus siirtyy hyvinvointialueelle vastikkeettomasti. Kuntien velvollisuutta kattaa kuntayhtymien alijäämät ennen kuntayhtymien varallisuuden ja velkojen siirtymistä hyvinvointialueelle tulisi vähintään kohtuullistaa. *Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän* lausunnon (lisäselvitys) mukaan kuntalakia tulee muuttaa niin, että nykyisten sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja sote-kuntayhtymien kertyneiden alijäämien kattaminen olisi mahdollista tehdä alentamalla kuntayhtymien peruspääomaa enintään peruspääoman verran. *Keski-Suomen sairaanhoitopiirin* lausunnon mukaan lakiesitys asettaa kuitenkin uuden aikataulun kuntayhtymien alijäämien kattamiselle, johon ei ole kuntayhtymien/jäsenkuntien suunnitelmissa varauduttu. Aikataulun muutos aiheuttaa väistämättä joko merkittäviä sopeutustarpeita/leikkauksia kuntayhtymien toimintaan ja palveluihin tai kuntien maksuosuuksien merkittävän kasvun ja sen myötä tuntuvan paineen kuntatalouteen. Aikataulun muutoksesta todennäköisesti aiheutuisi edelleen paineita kuntaverojen nostamiseen, mikä ei ole uudistuksen tavoitteena. Lausunnossa ehdotetaan ratkaisuksi, että kuntayhtymän mahdolliset alijäämät voitaisiin kattaa kuntayhtymän taseessa peruspääomaa alentamalla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että omaisuusjärjestelyjä koskevassa hallituksen esityksen vaikutusarviointiosiossa on käsitelty myös kuntien konsernivastuiden muuttumista sekä hyvinvointialueille siirrettävien kuntayhtymien ali- ja ylijäämiä (HE 241/2020 vp, jakso 4.2.1.6). Esityksen mukaan kuntien konsernivelat pienenevät uudistuksen myötä, kun hyvinvointialueille siirrettävien kuntayhtymien velat poistuvat kuntien vastuulta. Tältä osin esitys lähtökohtaisesti pienentää kuntasektorin velkavastuita. Erityisesti joillakin sairaanhoitopiireillä on alijäämiä, joiden hoitamisesta jäsenkunnat vastaavat ennen tehtävien järjestämisvastuun siirtymistä hyvinvointialueille. Kuntalain 117 §:n mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi. Myös ennen nykyisen kuntalain voimaantuloa voimassa olleessa kuntalaissa oli vastaavan sisältöinen säännös. Kuntayhtymään sovelletaan myös kuntalain 110 §:n säännöstä alijäämän kattamisesta. Säännöksen mukaan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Vastuu kuntayhtymän alijäämän kattamisesta ei siten ole nyt esitettävän uudistuksen seurausta, vaan kuntalain mukainen olemassa oleva velvoite. Kuntayhtymän alijäämä myös heijastuu sen jäsenkuntien talouteen jo toiminnan aikana, joten vaikutusta 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 päättämillä muilla toimenpiteillä kuin kuntien maksuilla. Lisäksi on otettava huomioon, että kuntayhtymien talouteen ovat käyttäneet päätösvaltaa lähtökohtaisesti kuntayhtymän jäsenkunnat eli viimesijaisessa rahoitusvastuussa olevat tahot, vaikka jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet erityisesti erikoissairaanhoidon kuntayhtymien

kustannuksiin ovat olleet tosiasiassa rajalliset. Alijäämän kertymiseen vaikuttava kuntayhtymässä käytössä olevat laskutuskäytännöt. Kuntayhtymän jäsenkunnat ovat voineet kattaa menot toiminnanaikaisesti. Mikäli menoja ei ole katettu on syntynyt alijäämää. Hallituksen esityksen mukainen malli kohtelee siten kuntia tasapuolisesti. Lisäksi on huomattava, että malli kannustaa suunnittelemaan sairaanhoitopiirien ja erityshuoltopiirien taloutta kestävästi, koska vastuu alijäämistä ei siirtyisi hyvinvointialueelle. Sääntely vähentäisi hyvinvointialueen taloudellisia riskejä.

Alijäämän kattamista ei voida kirjata kuntayhtymässä peruspääomaa vastaan. Kunnan menot tulee kirjata tulosvaikutteisesti, jotta julkisen sektorin taloudesta saadaan oikea ja riittävä kuva. Alijäämän kattamisen keinojen tulee olla ensisijaisesti reaalitalouden keinoja eli tulojen lisäyksiä tai menojen vähennyksiä. Tällaisena keinona ei voida pitää kunnan taseen peruspääoman alentamista alijäämän kattamiseksi, joka merkitsisi kertyneen nettovarallisuuden käyttöä palvelujen rahoittamiseen. Kuntayhtymän peruspääoman alentaminen merkitsisi myös jäsenkunnille kuntayhtymäosuuden arvonalentumiskirjausta, josta voi syntyä jäsenkunnille katettavaa alijäämää.

Siirtyville lainoille myönnettävät valtiontakaukset

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri toteaa, että valtiontakaus myönnettäisiin 30.4.2022 tilanteen mukaan olemassa oleville lainoille ja vastuille. Sairaanhoitopiiri ei tähän päivämäärään mennessä ole nostanut kaikkia sairaalahankkeen lainoja ja tällä hetkellä on epäselvää, saadaanko valtiontakaus myös edellä mainitun ajankohdan jälkeen nostettaviksi aiotuille lainoille.

Valtiovarainministeriö toteaa, että voimaanpanolain 20 §:n mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirtyisivät varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen hyvinvointialueille 1.1.2023. Kuntayhtymien tulisi lain 21 §:n nojalla tehdä hyvinvointialueelle viimeistään 28.2.2022 selvitys hyvinvointialueelle siirtyvästä omaisuudesta, veloista ja muista sitoumuksista, vastuista ja sopimuksista sekä sellaisista olennaisista omaisuuserissä, sopimuksissa ja vastuissa tapahtuneista ja tiedossa olevista muutoksista ja toiminnallisista sekä taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene kuntayhtymän viimeisimmästä tilinpäätöksestä tai konsernitilinpäätöksestä. Selvityksen tarkoituksena olisi varmistaa hyvinvointialueiden toimintaan liittyvän omaisuuden ja vastuiden onnistunut siirto. Selvityksestä tulisi erityisen tarkasti ilmetä hyvinvointialueen vastuulle siirtyvät velat ja vastuut. Selvityksessä tulisi myös tehdä selkoa esimerkiksi keskeneräisistä investoinneista ja niihin liittyvistä maksu- ja muista velvoitteista. Selvityksestä tulisi käydä ilmi, mikä on kuntayhtymän velkojen ja muiden vastuiden, kuten esimerkiksi leasing-sopimusten, ennakoitu tilanne vuoden 2022 lopussa. Vastuiden selvittäminen on oleellista, jotta voidaan varmistaa investointien toteuttamisen ja rakentamisen jatkuminen häiriöttä siirtymävaiheessa. (HE 241/2020 vp, s. 895)

Voimaanpanolain 21 §:n mukainen selvitys liittyisi myös lain 34 §:ssä tarkoitettujen valtiontakausten myöntämiseen. Valtioneuvosto myöntäisi valtiontakaukset 21 §:n tarkoittamassa selvityksessä esitetyille lainoille ja niihin liittyville sitoumuksille sekä kiinteistöleasingsopimuksille ja muille merkittäville leasing-sopimuksille niiden voimassa olevien ehtojen mukaisesti. Valtiontakaus voisi kohdistua myös eräisiin muihin sitoumuksiin. Valtiontakauksilla selkeytettäisiin velkojen asemaa muutostilanteessa sekä varmistettaisiin kuntayhtymien tekemien rahoitusjärjestelyjen jatkuvuus. Hyvinvointialueiden tulisi hakea siirtyviin lainoihin ja muihin sitoumuksiin myönnettäviä valtiontakauksia valtiovarainministeriöltä. Hakemisen helpottamiseksi asiasta laadittaisiin hakuohjeet. (HE

241/2020 vp, s. 909) Lain 38 §:n mukaan hyvinvointialueiden tulisi viimeistään 30.4.2022 lähettää kirjallinen ilmoitus vastuulleen siirtyvien velkojen, vastuiden ja sopimusten velkojille ja sopimuspuolille.

Siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille myönnettävät valtiontakaukset määräytyisivät siis voimaanpanolain 21 §:n mukaisten selvitysten pohjalta. Lähtökohtaisesti valtiontakaus voisi kohdistua myös sellaisiin lainaeriin, joita ei vielä ole nostettu, jos kyseinen lainasuhde olisi ilmoitushetkellä olemassa. Kuntayhtymien tulisi 21 §:n mukaisissa selvityksissään esittää hyvinvointialueille kaikki siirtyvät velat ja muut vastuut sekä keskeneräiset investoinnit niihin liittyvine rahoitusjärjestelyineen. Kuntayhtymillä pitäisi olla tieto niistä jo vuoden 2022 alussa, sillä ne on esitettävä vuoden 2022 talousarviossa sekä taloussuunnitelmassa. Valtiovarainministeriö ohjeistaisi hyvinvointialueita keväällä 2022 valtiontakausten hakemusmenettelystä ja aikataulusta. Ohjeessa voitaisiin ottaa kantaa myös esimerkiksi takausten piiriin hyväksyttäviin lainoihin ja muihin sitoumuksiin sekä mahdollisuuteen täydentää takaushakemusta joidenkin lainojen tai sitoumusten osalta. Hyvinvointialueiden 1.1.2023 jälkeen ottamille lainoille myönnettävistä valtiontakauksista säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavan lain 17 §:ssä.

Uudistukseen liittyvät valtiontakaukset EU-oikeuden valtiontukisääntöjen näkökulmasta

Suomen Kuntaliitto ry esittää, että kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueille siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille myönnettävät valtiontakaukset tulisi ilmoittaa eli notifioida komissiolle. Kuntien varainhankintajärjestelmä on notifioitu komissiolle vuonna 2004 sellaisena, jossa takauskeskuksen takaama Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinta voi kohdistua vain kunnille, kuntayhtymille ja niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä sosiaaliseen asuntotuotantoon. Koska siirtyvien lainojen varainhankinta kohdistuisi takauskeskuslaissa nykyisin mainitsemattomille uusille oikeushenkilöille (hyvinvointialueille) ja siirtyvien lainojen nollariskiluokitus perustuisi jatkossa kuntien verotusoikeuden sijasta valtion myöntämiin takauksiin, tulee ehdotettu muutos notifioida komissiolle. Myös *Porvoon kaupunki* toteaa, että uudistuksen laina- ja takausjärjestelyihin liittyy eräitä epävarmuustekijöitä, erityisesti Kuntien takauskeskuksen sekä Kuntarahoitus Oyj:n asemasta.

Professori Juha Raition mukaan siirtyvien lainojen valtiontakaukset tulisi notifioida komissiolle, koska lainajärjestelyissä kuntariski vaihtuu valtioriskiin ja valtion ollessa kuntasektoria vahvempi takaaja niin sanottu riskipreemio muuttuu samalla kun lainojen korkotasolle ei tehdä mitään. Siten luottolaitokset saavat hyvinvointialueelle siirtyvistä lainoista markkinaehtoista korkoa parempaa korkoa ja niille syntyy valikoivaa valtiontukea. Lisäksi Raitio viittaa EU:n vakavaraisuussääntelyyn, EU-tuomioistuimen ratkaisuun asiassa OTP Bank Nyrt sekä siihen, että lainaajien tulisi varmistua takauksen pätevyydestä selvittämällä, onko notifiointi tehty tai pyytää jäsenvaltiota notifioimaan takausjärjestelmä. Raitio esittää ratkaisuksi, että valtio perii uudesta tuesta takausprovision luotottajilta ja ilmoittaa siitä komissiolle notifioinnin yhteydessä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaan valtiontueksi katsotaan kaikki jäsenvaltion toimenpiteet, joissa 1) julkisia varoja kanavoidaan taloudellista toimintaa harjoittaville julkisille tai yksityisille yrityksille, 2) toimenpide muodostaa taloudellisen edun vain tietyille yrityksille ja 3) se voi vääristää kilpailua ja 4) vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jäsenvaltion toimenpiteen on täytettävä kaikki edellä mainitut edellytykset, jotta kyseessä olisi EU-oikeuden mukainen valtiontuki. SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan

jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle etukäteen valtiontuen myöntämistä tai muuttamista koskevista suunnitelmista, jotta komissio voi esittää niistä huomautuksensa (niin sanottu notifiointi). Komissio tutkii tuen yhteensopivuuden unionin sisämarkkinoille, ja jäsenvaltio voi myöntää tuen vasta komission hyväksynnän jälkeen. Jos toimenpiteessä ei jäsenvaltion arvion mukaan ole kyse valtiontuesta mutta asiaan liittyy oikeudellista epäselvyyttä, jäsenvaltio voi tehdä toimenpiteestä komissiolle niin sanotun oikeusvarmuusilmoituksen. Yleisesti noudatetaan kuitenkin käytäntöä, jossa jäsenvaltio neuvottelee komission kanssa epävirallisesti asiasta ja varmistuu siten, että toimenpide ei muodosta notifioitavaa valtiontukea. Edellisen kerran Suomi teki komissiolle oikeusvarmuusilmoituksen yli 10 vuotta sitten.

Asiassa on siis arvioitava, täyttääkö jokin sote-uudistukseen liittyvä toimenpide EU-oikeuden mukaisen valtiontuen määritelmän. Hyvinvointialueille kuntayhtymistä ja kunnista siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille myönnettävien valtiontakausten (voimaanpanolain 34–38 §) osalta voidaan todeta, että hyvinvointialueet olisivat kuntien kaltaisia julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka vastaavat sekä organisoinniltaan että toiminnaltaan kuntia. Valtiontukisääntöjen näkökulmasta hyvinvointialueet rinnastuisivat kuntien tavoin valtioon. Jos hyvinvointialueet toimisivat markkinoilla, niiden toimintaan voisi liittyä samankaltaisia valtiontukiongelmia kuin kuntien toimintaan, sillä kuntien tavoin hyvinvointialueetkaan eivät voisi mennä konkurssiin ja niillä olisi toimintaansa liittyviä veroetuja. Näiden ongelmien poistamiseksi hyvinvointialueet olisivat markkinoilla toimiessaan samanlaisten rajoitusten alaisia kuin kunnat: hyvinvointialueesta annettavan lain 15 luku hyvinvointialueiden toiminnasta markkinoilla vastaisi kuntalain 15 lukua kuntien toiminnasta markkinoilla (HE 241/2020 vp, s. 634). Kuntalakiin lisättiin kyseiset säännökset vuonna 2013 tarkoituksena poistaa kuntien toimintaan liittyvät valtiontukiongelmat, ja ne muotoiltiin komission kanssa silloin käytyjen keskustelujen perusteella (HE 32/2013 vp).

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluissa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, ei valtiontukisäännöissä tarkoitetusta taloudellisesta toiminnasta. Jos hyvinvointialueet harjoittaisivat taloudellista toimintaa, niiden tulisi joko yhtiöittää kyseinen toiminta tai periä siitä markkinaperusteista hintaa kuntien tavoin. Hyvinvointialueet olisivat myös velvollisia noudattamaan toiminnassaan valtiontukisääntöjä. Toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei olisi rajoittamatonta yleistä toimialaa, vaan ne voisivat ottaa hoitaakseen vain lakisääteisiä tehtäviään tukevia tehtäviä. Siten todennäköisyys sille, että hyvinvointialueet harjoittaisivat taloudellista toimintaa, olisi ylipäätään pienempi kuin kuntien kohdalla. Koska hyvinvointialueiden toiminnassa ei siis olisi kyse taloudellisesta toiminnasta, valtiontuen määritelmän ensimmäinen kriteeri julkisten varojen kanavoimisesta taloudelliseen toimintaan ei täyttyisi. Siirtyville lainoille myönnettäviin valtiontakauksiin ei siten sisältyisi EU-oikeuden mukaista valtiontukea.

Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston hallintovaliokunnalle 7.4.2021 antamaan lausuntoon. Siinä virasto muun muassa totesi, että valtiontakausten valtiontukioikeudellisen arvioinnin kannalta keskeistä on, mitä toimintaa valtion takaamilla lainoilla rahoitettaisiin. Valtiontukisääntely voisi tulla asiassa sovellettavaksi vain siltä osin kuin valtion takaamilla lainoilla rahoitettaisiin sellaista hyvinvointialueiden toimintaa, joka voitaisiin katsoa EU-oikeuden perusteella taloudelliseksi toiminnaksi. Taloudellisen toiminnan käsitettä on avattu komission valtiontuen käsitteestä antamassa tiedonannossa ja EU:n tuomioistuinten ratkaisukäytännössä. Niiden

mukaan terveydenhuolto, jonka voidaan katsoa rakentuvan solidaarisuuden periaatteelle, ei ole taloudellista toimintaa. Taloudellista toimintaa ei ole myöskään julkisen vallan käyttö tai viranomaisen ominaisuudessa toimiminen. Valtiontukiongelmia voisi syntyä riippuen siitä, millaiseksi hyvinvointialueiden lakisääteisiin vastuisiin perustuva julkinen terveydenhuoltojärjestelmämme EU-oikeuden mukaan luonteeltaan katsottaisiin. Nykymallin rakenteen muuttaminen siten, että kuntatason ja valtion väliin muodostetaan maakuntataso (hyvinvointialueet), ei viraston näkemyksen mukaan vaikuta edellä todettuihin keskeisiin solidaarisuutta toteuttaviin tekijöihin valtion tasolla. Siltä osin kuin kyse ei ole hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien suorittamisesta, valtiontukioikeudelliset näkökohdat on selvitettävä huolella sen varmistamiseksi, että notifiointivelvoitetta ei ole. – Viimeksi mainitun huomion osalta valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueille asetettava velvollisuus yhtiöittää harjoittamansa taloudellinen toiminta tai periä siitä markkinaehtoista hintaa nimenomaan estäisi kilpailun vääristymisen tällaisissa tilanteissa.

Kuntaliiton ja professori Raition lausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että siirtyvien lainojen nollariskiluokitus perustuisi jatkossa kuntien verotusoikeuden sijasta valtion myöntämiin takauksiin. Raitio on esittänyt, että siirtyvien lainojen valtiontakaukset voisivat markkinaehtoista korkoa paremman koron vuoksi muodostaa valtiontukea lainat myöntäneille luottolaitoksille. Tältä osin voidaan todeta, että kyse olisi ainoastaan nollariskisyyden perusteen muuttumisesta. EU-oikeuden valtiontukisäännöt tunnistavat sinänsä mahdollisuuden, että julkinen takaus voisi tietyissä olosuhteissa tuottaa etua myös lainan myöntävälle luottolaitokselle (esim. komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/C 155/02), kohta 2.3.1). Hyvinvointialueille siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille myönnettävien valtiontakausten tarkoituksena on varmistaa lainojen säilyminen EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaisessa nollariskiluokassa luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa, vaikka hyvinvointialueilla ei olisikaan kuntien tavoin verotusoikeutta (HE 241/2020 vp, s. 247). Tällä tavoin turvattaisiin velkojien asema ja varmistettaisiin se, että lainat myöntäneillä luottolaitoksilla ei olisi velallisen vaihtumisesta johtuvaa intressiä irtisanoa lainoja (HE 241/2020 vp, s. 909). Lainojen siirto tarkoittaisi ainoastaan velallisten vaihtumista kuntayhtymistä ja kunnista hyvinvointialueiksi (HE 241/2020 vp, s. 289–290).

Valtiontakausten taloudellinen merkitys liittyy EU:n vakavaraisuusasetuksen soveltamiseen. Nyt kyseessä olevassa tilanteessa siirtyvien lainojen vakavaraisuusasetukseen perustuva käsittely luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa säilyisi valtiontakausten johdosta ennallaan. Myönnettävillä valtiontakauksilla ei myöskään arvioida olevan yksilöitävissä olevaa vaikutusta luottolaitosten varainhankinnan kustannuksiin. Koska valtiontakaukset olisi rajoitettu vain siirtyviin lainoihin, ne eivät laajentaisi lainat myöntäneiden luottolaitosten liiketoimintamahdollisuuksia. Uusia rahoituspalveluita hankkiessaan hyvinvointialueet olisivat velvolliset kilpailuttamaan ne erikseen. Näin ollen siirtyville lainoille ja muille sitoumuksille myönnettävät valtiontakaukset eivät tuottaisi taloudellista etua ne myöntäneille luottolaitoksille. Siksi valtiontuen määritelmän toinen kriteeri taloudellisesta edusta tietyille yrityksille ei täyttyisi eivätkä siirtyvien lainojen valtiontakaukset muodostaisi EU-oikeuden mukaista valtiontukea luottolaitoksille.

Raition viittaaman EU-tuomioistuimen ratkaisun asiassa C-672/13 OTP Bank Nyrt osalta valtiovarainministeriö viittaa työ- ja elinkeinoministeriön hallintovaliokunnalle 7.4.2021 antamaan lausuntoon. Lausunnossaan työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että

kyseisessä tapauksessa EU-tuomioistuin jätti valtiontuen tunnusmerkkien täyttymisen arvioinnin kansalliselle tuomioistuimelle (tuomion kohta 59) eikä vahvistanut, onko rahoituslaitos saanut taloudellista etua. Toisin kuin sanottuun tuomioon johtaneessa asiassa, sote-uudistus on esitelty komissiolle eikä komissio ole huomauttanut, että uudistuksen yhteydessä annettaisiin valtiontukea. Kyseisessä tuomiossa EU-tuomioistuin arvioi SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta johdettavien oikeusperiaatteiden tulkintaa ja kansallisten tuomioistuinten velvollisuuksia sellaisessa tilanteessa, jossa tukea oli annettu (tuomion kohdat 76 ja 77). Sote-uudistuksen osalta tilanne on erilainen. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan hyvinvointialueiden lakisääteinen toiminta ei ole luonteeltaan taloudellista eikä näin ollen hyvinvointialueiden takauksen muodossa saamia etuja tarvitse ilmoittaa SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla. Sanotussa tuomiossa esitetyillä periaatteilla on merkitystä tilanteessa, jossa takaus muodostaa etua taloudelliseen toimintaan. Sote-uudistuksen yhteydessä ei toistaiseksi ole tunnistettu, että takaukset muodostaisivat valtiontukea. Tämän takia ei myöskään ole selvää, että sanotun tuomion valtiontukia koskevan ilmoitusvelvollisuuden periaatteita pitäisi soveltaa nyt kyseessä oleviin takauksiin. Tuomiossa ei lausuta sellaisten takausten pätevyydestä, joihin ei sisälly valtiontukea.

Mitä tulee notifioinnin merkitykseen EU:n vakavaraisuusasetuksen soveltamisen kannalta, valtiovarainministeriö toteaa, että tiedossa ei ole aiempia tapauksia, joissa Finanssivalvonta, Euroopan keskuspankki tai muut toimivaltaiset pankkivalvontaviranomaiset olisivat katsoneet Suomen valtion myöntämien valtiontakausten olevan vakavaraisuusasetuksen tarkoittamalla tavalla oikeudellisesti pätemättömiä tai täytäntöönpanokelvottomia sen vuoksi, ettei komissio ole hyväksynyt niitä valtiontukiviranomaisena Suomen tekemään notifikaatioon perustuen.

Asiassa voidaan viitata myös Finanssivalvonnan hallintovaliokunnalle 16.3.2021 antamaan lausuntoon, jossa arvioitiin valtiontakausten suhdetta EU:n vakavaraisuussääntelyyn. Lausunnossaan Finanssivalvonta muun muassa totesi, että hyvinvointialueiden rahoitukselle myönnettävän valtiontakauksen turvin hyvinvointialueen lainojen riskipaino alenee nollaan, mikäli takaus täyttää EU:n vakavaraisuusasetuksen vaatimukset. Vakavaraisuusasetus asettaa takauksille eräitä vaatimuksia, jotta niitä voitaisiin pitää asetuksen mukaisena hyväksyttävänä luottosuojana, joka mahdollistaa takauksen antajan nollariskipainon. Vaatimukset ovat hyvin yksityiskohtaisia, eikä niiden soveltamisesta täytetakaukseen ole tulkintakäytäntöä. Takaussitoumukseen ei esimerkiksi saa sisältyä ehtoja, joiden täyttämiseen takauksensaaja ei voi suoraan vaikuttaa ja jotka voisivat vapauttaa takauksenantajan velvoitteesta suorittaa takausmaksu kohtuullisessa ajassa maksulaiminlyönnistä. Valtiontakausta koskevien lainkohtien muotoilu siten, että takauksen tarkempi luonne määriteltäisiin muiden takausehtojen joukossa, vähentäisi mahdollisesta epäedullisesta vakavaraisuusasetuksen tulkinnasta aiheutuvaa vahinkoa. – Viimeksi mainitun huomion osalta valtiovarainministeriö toteaa, että valtiontakausten tarkka sisältö määriteltäisiin valtioneuvoston antamissa takauspäätöksissä.

Edellä todettu pätee myös hyvinvointialueiden uusille lainoille myönnettäviin valtiontakauksiin (hyvinvointialueesta annettavan lain 17–20 §). Ne eivät muodostaisi valtiontukea hyvinvointialueille, koska hyvinvointialueiden toiminnassa ei ole kyse taloudellisesta toiminnasta. Ne eivät myöskään muodostaisi valtiontukea lainat myöntäville luottolaitoksille, sillä hyvinvointialueet kilpailuttaisivat ottamansa lainat, minkä vuoksi lainat

olisivat markkinaehtoisia ja niille myönnettävät valtiontakaukset olisivat jokaisen kilpailutukseen osallistuvan luottolaitoksen saatavilla. Siten myöskään uusien lainojen valtiontakaukset eivät sisältäisi taloudellista etua lainat myöntäville luottolaitoksille eivätkä olisi EU-oikeuden mukaista valtiontukea.

Osan hyvinvointialueille siirtyvistä lainoista ja muista sitoumuksista on myöntänyt Kuntarahoitus Oyj. Tältä osin asiassa on otettava huomioon Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien takauskeskuksen välinen, kuntien yhteinen varainhankinta- ja rahoitusjärjestely, jonka komissio on hyväksynyt vuonna 2004 antamallaan päätöksellä (valtiontukiasia N 179/2004). Kuntarahoitus Oyj:n myöntämien lainojen ja muiden sitoumusten siirtyminen kuntayhtymiltä ja kunnilta hyvinvointialueille ei merkitsisi muutosta komission päätöksen lopputulokseen tai siinä esitettyihin komission johtopäätöksiin (HE 241/2020 vp, s. 289–290). Tältä osin on huomattava, että komission päätös koskee vain takauskeskuksen Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle myöntämiä takauksia ja sitä, noudattavatko nämä takaukset EU-oikeuden valtiontukisääntöjä. Komissio kiinnitti päätöksessään huomiota siihen, että Kuntarahoitus Oyj voi myöntää rahoitusta vain kunnille, jotka ovat osa julkista rakennetta ja valtion sisäistä organisaatiota, eikä se voi hyödyntää takauskeskuksen takauksista saamaansa etua kilpailussa liikepankkien kanssa luotonannossa kolmansille. Näillä perusteilla komissio katsoi, että takauskeskuksen myöntämät takaukset jäävät valtionrahoituksen piiriin, Kuntarahoitus Oyj on julkista tehtävää hoitava julkishallinnon sisäinen rahoituslaitos/erityisluottolaitos ja että takauskeskuksen Kuntarahoitus Oyj:lle myöntämät takaukset eivät ole EU-oikeuden mukaista valtiontukea.

Takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oyj:n välisen järjestelyn ei-taloudellinen luonne on siis varmistettu komissiolta jo vuonna 2004 tehdyllä notifioinnilla ja komission siihen antamalla päätöksellä. Sote-uudistus ei muuta tätä järjestelyä miltään EU-oikeudellisesti merkitykselliseltä osin. Kaikki komission päätöksessä esille nostetut seikat ovat sellaisia, ettei lainansaajina tällä hetkellä olevien kuntien, kuntayhtymien ja niiden omistamien yhteisöjen muuttuminen hyvinvointialueiksi vaikuta niihin mitenkään. Kuntarahoitus Oyj:n myöntämien lainojen ja muiden sitoumusten käyttötarkoitus ei muuttuisi. Hyvinvointialueet olisivat kuntien kaltaisia julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka EU-oikeuden valtiontukisääntöjen kannalta rinnastuvat valtioon. Kuntarahoitus Oyj ei voisi jatkossakaan hyödyntää takauskeskuksen takauksista saamaansa etua kilpailussa liikepankkien kanssa luotonannossa kolmansille. Lisäksi hyvinvointialueet olisivat samanlaisten markkinoilla toimimista koskevien rajoitusten sekä valtiontukisääntöjen alaisia kuin kunnat. Pelkästään se seikka, että jäsenvaltion paikallisviranomainen muuttuisi alueviranomaiseksi, ei ole EU-oikeuden kannalta merkityksellinen muutos. Koska siirtyvien lainojen valtiontakaukset eivät sisältäisi valtiontukea eivätkä komission päätöksen lähtökohdat tai johtopäätökset muuttuisi, Kuntarahoitus Oyj:n lainojen siirrosta hyvinvointialueille ei ole tarpeen tehdä uutta notifiointia komissiolle.

Kaiken kaikkiaan sote-uudistukseen ei siis ole havaittu sisältyvän mitään sellaista toimenpidettä, joka täyttäisi SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisen valtiontuen määritelmän. SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen notifiointi tulee tehdä vain sellaisista jäsenvaltion toimenpiteistä, joihin liittyy valtiontuen kriteerit täyttävää tukea, joko kokonaan uutta tukea tai olemassa olevan tuen muuttaminen. Näin ei ole asianlaita missään sote-uudistukseen liittyvässä toimenpiteessä. Siten notifiointi ei ole uudistuksen johdosta miltään osin tarpeellinen. Jos Suomi kuitenkin jostain syystä notifioisi komis-

siolle jonkin uudistukseen liittyvän toimenpiteen, vaikka se ei Suomen käsityksen mukaan täytä valtiontuen määritelmää, komissio pitäisi toimenpidettä notifioinnin vuoksi lähtökohtaisesti valtiontukena. Siten notifiointi vähentäisi Suomen liikkumatilaa neuvotteluissa komission kanssa ja riskinä olisi, että komissio tulkitsisi notifioinnin johdosta Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän olevan taloudellista toimintaa ja sote-uudistukseen todella liittyvän valtiontukisäännöissä kiellettyä valtiontukea, vaikka näin ei nimenomaan olisi.

Uudistuksen suhteesta EU-valtiontukisääntöihin käytiin virkamiestasolla keskusteluja komission kanssa syksyllä 2020 (HE 241/2020 vp, s. 22). Komissiolle toimitettiin uudistuksen sisällöstä yksityiskohtainen kuvaus, jossa käytiin läpi valtiontukisääntöjen kannalta merkitykselliset uudistuksen osat, kuten hyvinvointialueiden toimintaa koskevat säännökset, omaisuuden siirto kuntayhtymiltä ja kunnilta hyvinvointialueille sekä hyvinvointialueille siirtyvät lainat (mukaan lukien Kuntarahoitus Oyj:n myöntämät lainat) ja niille myönnettävät valtiontakaukset. Käydyissä keskusteluissa komissio katsoi, että Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä ei ole lähtökohtaisesti taloudellista toimintaa, jolloin se ei kuulu valtiontukisääntöjen piiriin. Lisäksi komissio katsoi, että hyvinvointialueille asetettava velvoite joko yhtiöittää markkinoilla tapahtuva toimintansa tai periä siitä markkinaperusteista hintaa estävät kilpailun vääristymisen. Keskustelujen perusteella komissio ei nostanut esiin tarvetta notifioida tai tehdä oikeusvarmuusilmoitusta mistään uudistukseen liittyvästä toimenpiteestä. Asiassa on siis toimittu edellä kuvatun vakiintuneen toimintatavan mukaan, jossa Suomi on epävirallisin neuvotteluin varmistanut komissiolta, ettei kyse ole notifioitavasta valtiontuesta.

Notifikaatiomenettelyn osalta valtiovarainministeriö viittaa myös työ- ja elinkeinoministeriön 7.4.2021 hallintovaliokunnalle antamaan lausuntoon. Siinä työ- ja elinkeinoministeriö muun muassa totesi, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat vain ne toimenpiteet, jotka täyttävät valtiontuen tunnusmerkit. Jos toimenpide ei täytä valtiontuen tunnusmerkkejä, jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ilmoittaa asiasta komissiolle. Toimenpidettä ei ilmoiteta komissiolle myöskään tilanteessa, jossa jäsenvaltion arvion mukaan ei ole oikeudellista epäselvyyttä. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa Suomi sekä muut jäsenvaltiot noudattavat vakiintuneesti käytäntöä, jossa jäsenvaltio neuvottelee komission kanssa epävirallisesti asiasta ja varmistuu siten, että toimenpide ei muodosta ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa valtiontukea. Epävirallinen yhteydenpito tarjoaa komissiolle mahdollisuuden etukäteen puuttua suunnitellun toimenpiteen mahdollisiin EU:n valtiontukisääntöjen vastaisiin elementteihin ja esittää tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi sote-uudistuksen yhteydessä komission kanssa vuonna 2020 käytyä epävirallista yhteydenpitoa, jossa selvitettiin valtiontukisäänteln soveltamista uudistukseen. Komissio ei huomauttanut ehdotetusta järjestelystä vaan katsoi, että hyvinvointialueille asetettava velvoite joko yhtiöittää markkinoilla tapahtuva toimintansa tai periä siitä markkinaperusteista hintaa rajoittavat kilpailun vääristymistä, mikäli hyvinvointialue harjoittaisi myös taloudellista toimintaa. Valtiontakausten osalta työ- ja elinkeinoministeriö totesi lausunnossaan, että jos hyvinvointialue ei itse harjoita taloudellista toimintaa, se ei saa valtiontukea. Komissio ei huomauttanut vuoden 2020 keskustelujen yhteydessä, että hyvinvointialueiden lakisääteinen toiminta olisi luonteeltaan taloudellista toimintaa. Hyvinvointialueiden uusien lainojen takaukset tullaan antamaan tilanteessa, jossa lainanmyöntäjä kilpailutetaan. Tästä syystä myöskään lainan-

myöntäjä ei saa etua, sillä avoimessa kilpailutuksessa lainan takaus vaikuttaa rahoituksen ehtoihin. Siirtyvien lainojen julkisen takauksen tai julkisyhteisön verotusoikeuden tuoman erityiskohtelun korvaamisesta uudella julkisella takauksella ei ministeriön käsityksen mukaan ole vertailukelpoista EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä eikä myöskään komission valtiontukiin liittyvää ratkaisukäytäntöä.

Notifioinnin tarpeellisuudesta kansallisesti käydyn keskustelun sekä eri valiokuntakuulemisissa esitettyjen väitteiden selventämiseksi komission kanssa on kuitenkin käyty virkamiestasolla jatkokeskusteluja hyvinvointialueille siirtyvien lainojen valtiontakauksista sekä Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien takauskeskuksen asemasta. Myöskään näissä jatkokeskusteluissa ei ole tullut esille näkökohtia, jotka antaisivat aihetta pitää jotakin uudistukseen liittyvää toimenpidettä valtiontukena tai notifioida uudistus joltain osin komissiolle.

Asiassa voidaan viitata myös talousvaliokunnalle annettuihin lausuntoihin. Professori Jukka Snellin 17.2.2021 annetun lausunnon mukaan sote-uudistuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon EU:n valtiontukisääntöjen vaatimukset. Professori Tuomas Ojasen 12.2.2021 antaman lausunnon mukaan uudistus ei synnytä tarvetta alkaa arvioida valtiontukea koskevan EU-sääntelyn valtiosääntöistä merkitystä kiinnittämällä huomiota erityisesti notifiointivelvollisuuteen.

Hyvinvointialueiden uusille lainoille myönnettäviä valtiontakauksia (hyvinvointialueesta annettavan lain 17–20 §), hyvinvointialueiden rahoitushuoltoa sekä Kuntarahoitus Oyj:n mahdollisuutta myöntää hyvinvointialueille uutta rahoitusta on käsitelty sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 21.4.2021 annetussa välivastineessa (s. 18–19).

7 luku Erinäiset säännökset

Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana

Suomen Kuntaliitto ry kiinnittää lausunnossaan huomiota voimaanpanolain palvelujen hankkimista siirtymäaikana koskevaan 65 §:ään. Lausunnon mukaan 65 §:n 2 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueille velvoite ilman aiheetonta viivytystä aloittaa hankintalain mukainen hankintamenettely tilanteessa, jossa hallinnon ja toiminnan käynnistäminen sitä vaatii. Koska hyvinvointialueita koskee hankintalaki siinä missä muitakin hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä tilanteessa, jossa tuotteita tai palveluita hankintaan ostopalveluina, on pykälän 2 momentti näin ollen tarpeeton. Jos momentti kuitenkin halutaan säilyttää, tulisi pykälää tältä osin täsmentää siten, että kyseinen kilpailuttamisvaatimus ei koske sellaisia hyvinvointialueille siirtyneitä sopimuksia, jotka ovat normaalisti vielä voimassa. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa uudistus on huomioitu jo alkuperäistä hankintasopimusta kilpailutettaessa eikä sopimuksen siirrosta tai jakamisesta muodostu hankintalain 136 §:ssä tarkoitettua olennaista sopimusmuutosta. Lausunnossa todetaan, että pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että hyvinvointialue voisi tehdä väliaikaisen sopimuksen tai muun vastaavan järjestelyn 2 momentissa mainitun hankintamenettelyn keston ajaksi. Termiä väliaikainen järjestely on käytetty hankintalaissa lähinnä tilanteessa, jossa hankintayksikkö tekee tilapäisen sopimuksen hankinnasta johtuvan valituksen markkinaoikeuskäsittelyn ajaksi. Siksi pykälän terminologiaa olisi hyvä tältä osin harkita. Lisäksi olisi hyvä tuoda vähintään perusteluissa, miten kyseinen pykälä rinnastuu hankintalain muuhun sääntelyyn.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää lausunnossaan huomiota voimaanpanolain 65 §:n väliaikaisia siirtymäkauden hankintasopimuksia koskevien säännösten potentiaaliseen monitulkintaisuuteen. Potentiaalinen monitulkintaisuus koskee sitä, 1) pidetäänkö mahdollisimman tarkkaa hankintalain mukaisuutta ensisijaisena menettelynä myös silloin kun poikkeukset ovat sallittuja ja miten tämä nivoutuu määräaikaisuuksien kanssa, sekä 2) koskeeko EU:n kynnysarvojen soveltaminen kansallisten raja-arvojen sijaan (momentissa 2) vain määräaikaisia poikkeuksia (momentti 3). Myös *korkein hallinto-oikeus* kiinnittää lausunnossaan huomiota pykälän perusteluihin. Lausunnon mukaan hankintalain 40 §:n ja hankintadirektiivin 50 artiklan mukaiset kiiretilannetta koskevat suorahankinnan edellytykset (ehdoton välttämättömyys, hankintayksiköstä riippumattomat ja ennalta arvaamattomat syyt sekä äärimmäinen kiire) vaikuttavat olennaisesti tiukemmilta kuin voimaanpanolain 65 §:n 3 momentin soveltamisedellytykset. Lisäksi hankintalaissa ja -direktiivissä noudatetaan suhteellisuusperiaatetta siten, että kiiretilanteisiin on pyrittävä vastaamaan esimerkiksi hankintamenettelyn määräaikoja lyhentämällä. Huomioon on otettava myös, että edellä tarkoitetut väliaikaiset järjestelyt ovat mitä todennäköisemmin valituskelpoisia hankintapäätöksiä, joista voi hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen (voimaanpanolain 67 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen, väliaikaisen valmistelutoimielimen ja väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän päätökseen haetaan muutosta siten kuin hyvinvointialueesta annettavan lain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta).

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan voimaanpanolain 65 §:ää pitäisi soveltaa ehdotetun mukaisesti vain väliaikaisesti kilpailuttamisprosessin sitä edellyttäessä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että voimaanpanolain 65 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen perustamisvaihetta koskevasta, ajallisesti ja sisällöllisesti rajatusta poikkeuksesta hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuteen. Sopimukset siirtyvät lähtökohtaisesti sellaisenaan ja hyvinvointialueen voi olla mahdollista järjestää palvelutuotantonsa siirtyneiden sopimusten mukaisesti. Sääntely koskisi poikkeuksellista tilannetta, jossa kriittisten palvelujen jatkuvuutta ei voida turvata siirtyvillä sopimuksilla taikka muilla järjestämismahdollisuuksilla. Tällainen tilanne voisi esimerkiksi olla käsillä, jos sopimukset eivät hyvinvointialueen harkinnan mukaan turvaisi palvelutuotantoa, eikä sopimuksiin voi soveltaa hankintalain mukaisia suorahankintaperusteita. Tällöin hyvinvointialueen tulisi pykälän 2 momentin mukaisesti käynnistää ilman aiheetonta viivästystä hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) mukaisesti hankintamenettely, jonka ajaksi voitaisiin tehdä pykälän 3 momentin mukaisia väliaikaisia järjestelyitä. Hankinnoissa voitaisiin poikkeuksellisesti soveltaa kynnysarvona EU-kynnysarvoja. Tämä mahdollistaa sen, että arvoltaan pienempiä sopimuksia voidaan lyhyeksi aikaa jatkaa kilpailuttamalla ne vapaamuotoisesti kunkin hankinnan laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Kiireellisimpiä ovat palvelut, jotka ovat kriittisiä joko hyvinvointialueiden hallinnon oman toiminnan käynnistämisen kannalta tai hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi. Vastaava sääntely sisältyi edellisellä hallituskaudella annettuun hallintovaliokunnan lausuntoon (HaVL 3/2018 vp) ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen.

Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukseen ja järjestämisvastuun siirtoon on ollut mahdollista jo pidemmän aikaa varautua sopimusehdoissa. Hankintalaissa on lukuisia mahdollisuuksia kilpailuttaa hankinta joustavasti ja nopeasti esimerkiksi käyttämällä sähköisiä menettelyjä. Tämän lisäksi hankintalaissa on joukko poikkeuksia, jolloin hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa lainkaan. Tällaisia ovat esimerkiksi hankintalain 40 §:ssä mainitut suorahankintaperusteet, 110 §:n

mukainen sosiaali- ja terveyspalveluita koskeva suorahankinta erityistilanteissa sekä 136 §:ssä mainitut sallitut sopimusmuutokset ja lisähankinnat. Voimaanpanolakiin ehdotetun säännöksen käyttöala saattaa jäädä varsin pieneksi ja aiheuttaa oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. Tämän vuoksi voidaan arvioida, että esitetyn kaltaista sääntelytarvetta ei olisi ja pykälä poistettaisiin. Toissijaisesti säännöstä voitaisiin tarkentaa lisäämällä 2 momenttiin aikaraja poikkeuksen soveltamisajasta ja täydentää 3 momenttia sen suhteesta hankintalakiin siten, että hankinnan tulisi olla hankintalain kynnysarvojen mukainen. Valtiovarainministeriö ehdottaa säännöksen poistamista.

Tekniset korjaukset lain 1 ja 21 §:ään

Valtiovarainministeriö esittää, että voimaanpanolain 1 §:n 2 momentin viimeisessä lauseessa vuosiluku 2023 korjattaisiin vuosiluvuksi 2021. Asia on esitetty myös hallintovaliokunnalle ja talousvaliokunnalle annetuissa vastineissa.

> ”---Hyvinvointialueen talousarvio ja tilinpäätös laaditaan hyvinvointialueesta annetun lain 13 luvussa sekä tarkastetaan mainitun lain 14 luvussa tarkoitetulla tavalla ensimmäisen kerran vuodelle **2021**.---”

Hyvinvointialueen talousarvio ja tilinpäätös laatimista ja hallinnon ja talouden tarkastamista koskevia hyvinvointialueesta annetun lain säännöksiä (13 ja 14 luku) sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2021 talousarvioon, tilinpäätökseen ja tilintarkastukseen. Voimaanpanolain 5 §:n mukaisesti hyvinvointialueet perustetaan suoraan lain nojalla päivänä, jona laki tulee voimaan. Jo järjestämisvastuun siirtymistä edeltävältä ajalta eli väliaikaishallinnon ajalta tulisi laatia talousarvio ja tilinpäätös, joka myös tilintarkastettaisiin. Tämä on tärkeää paitsi hyvinvointialueen talouden seurannan ja talouden valvonnan takia myös kansantalouden tilinpidon täydellisyyden varmistamiseksi.

Lisäksi valtiovarainministeriö esittää, että voimaanpanolain 21 §:n 1 momentin 3 kohdan loppuun lisättäisiin maininta konsernitilinpäätöksestä.

> ”---sellaisista olennaisissa omaisuuserissä, sopimuksissa ja vastuissa tapahtuneista ja tiedossa olevista muutoksista sekä toiminnallisista ja taloudellisista riskeistä, jotka eivät ilmene viimeisimmästä tilinpäätöksestä **tai konsernitilinpäätöksestä**.”

Konsernitilinpäätös on mainittu pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 895) sekä pykälän ruotsinkielisessä versiossa.

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta

HUS on esittänyt lausunnossaan viranhaltijalain muuttamista siten, että HUS-hyvinvointiyhtymän johtaja voitaisiin valita suostumusmenettelyn perusteella ilman avointa ja julkista hakumenettelyä.

> *Valtiovarainministeriö* toistaa hallintovaliokunnalle esittämänsä: Viranhaltijalain muutosta valmisteltaessa vertailtiin avointa ja julkista hakumenettelyä ja ilmoittautumismenettelyä keskenään. Vertailtaessa avoimen ja julkisen hakumenettelyn sekä suostumusmenettelyn etuja ja haittoja hyvinvointialueen johtavia viranhaltijoita otettaessa, suostumusmenettelyä puoltaisi muun muassa hyvien hakijoiden saaminen erityisesti

yksityisen sektorin kanssa kilpailevissa tuotannon johtamistehtävissä toimivien henkilöiden joukosta. Toisaalta avoimen ja läpinäkyvyyden vaatimukset edellyttävät julkista hakumenettelyä. Myös suostumusmenettelyllä hakuun suostuneet henkilöt pitäisi edellyttää julkaistavaksi ja vertailu kaikkien hakijoiden kesken pitäisi valmistella yhdessä. Tällöin suostumusmenettelyn peruste niiden hakijoiden houkuttelemiseksi, jotka eivät halua olla mukana julkisessa vertailussa, menettää merkityksensä.

Korkein hallinto-oikeus on esittänyt lausunnossaan mahdollisen väärinymmärtämisen vaaran muutoksenhakua koskevan 50 §:n 1 momentin osalta, jossa säädetään samassa yhteydessä sekä kuntalain että hyvinvointialueesta annetun lain mukaisesta muutoksenhausta.

Valtiovarainministeriön toistaa lakivaliokunnalle esittämänsä: Väärinymmärryksen vaaraa ei ole, sillä muutoksenhausta kunnassa säädetään kuntalaissa ja muutoksenhausta hyvinvointialueella säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa. Muutosta ei voi hakea väärän lain perusteella.

Laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista

Valtiovarainministeriö esittää lain 11 §:ää täsmennettäväksi siten, että siihen lisätään kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointiyhtymien lisäksi hyvinvointialueet seuraavasti:

11 §

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n on valvottava, että kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät noudattavat tämän lain säännöksiä ja virkaehtosopimuksen määräyksiä. Valvontavelvollisuuteen sovelletaan, mitä 10 §:ssä säädetään viranhaltijayhdistyksen velvollisuudesta valvoa alaisiaan yhdistyksiä.

Laki kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä

Kunnallinen työmarkkinalaitos (KT-kuntatyönantajat) esittää korjattavaksi lain 16 §:n viimeistä momenttia ja perusteluja siten, että vuoden 2023 maksuosuuksien ennakot määrättäisiin jäsenyhteisöjen tammikuun 2023 palkkasummien perusteella, eikä vuoden 2022 tammikuun palkkasummien perusteella, kuten hallituksen esityksessä esitetään. Tarkoituksena on yksinkertaistaa jäsenmaksujen perintää siten, että vuoden 2022 rahoitus uudelle kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:lle tulisi kunnilta, kuten tähänkin saakka ja vuodesta 2023 rahoitus tulisi palkkasummien perusteella kaikilta jäsenyhteisöiltä. Lakiehdotuksen perustelut ovat ristiriidassa esitettävän säännöksen kanssa. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”jäsenmaksuosuuksien määrittely olisi tarpeen tehdä sekä vuoden 2022 alusta että vuoden 2023 alusta. Vuoden 2022 alusta kuntayhtymät tulevat maksuvelvollisiksi kuntien rinnalla. Vuoden 2023 alusta, kun hyvinvointialueet aloittavat toimintansa, jäsenmaksuosuudet määritellään uudelleen muuttuneen tilanteen mukaisiksi. Myös vuonna 2022 tehdään tarpeellinen maksuosuuksien määrittely.”

Valtiovarainministeriö toistaa hallintovaliokunnalle esittämänsä. Esitetty on muutos sekä perustelujen että pykälän osalta on perusteltu. Pykälän 16 §:n viimeinen momentti esitetään täsmennettäväksi seuraavasti:

16 § Siirtymäsäännökset

Sen estämättä, mitä 11 §:ssä säädetään, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n jäsenyhteisöjen maksuosuudet peritään 31 päivään joulukuuta 2022 kumotun kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain 6 §:n mukaisesti. Vuoden 2023 maksuosuuksien ennakot määrätään jäsenyhteisöjen tammikuun 2023 palkkasummien perusteella.

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella

Useissa henkilöstöä edustavien järjestöjen lausunnoissa sekä kunnallisen työmarkkinalaitoksen (KT-kuntatyönantajat) lausunnossa korostetaan yhteistoiminnan tärkeyttä ja vaaditaan henkilöstön mukaan ottamista valmisteluun uudistuksen kaikissa vaiheessa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella tulee voimaan heti eduskunnan hyväksyttyä sote-uudistusta koskevan lakipaketin. Näin työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa koskevat säännökset sitovat hyvinvointialueita jo väliaikaishallintoa muodostettaessa ja sen aikana. Väliaikaishallinnon yhteistoimintaelimellä on tärkeä rooli myös henkilöstösiirtoja valmisteltaessa.

Joissakin henkilöstöä edustavien järjestöjen lausunnoissa vaaditaan toteutettavaksi työsuojelua ja muita normaaleihin työantajavelvoitteisiin kuuluvia toimenpiteitä myös valmisteluvaiheessa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että vaatimukset ovat perusteltuja, mutta ne tulevat toteutetuksi jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Laki Kevasta

Opetus ja kulttuuriministeriö vaatii lausunnossaan korjausta lain perusteluihin. Lakiesityksessä todetaan, että kuntien lakiin perustuvilla tehtävillä tarkoitetaan sekä sellaisia tehtäviä, joita kunnat ovat velvollisia hoitamaan, että sellaisia tehtäviä, joita kunnat lakiin perustuen voivat halutessaan hoitaa. Lailla on kuntien velvollisuudeksi säädetty nykyisin esimerkiksi perusopetuksen ja lasten päivähoidon järjestäminen, sairaanhoito ja kaavoitus. Lakiesityksessä tulee korjata virke: ”Toisen asteen koulutus ja kulttuuripalvelut ovat puolestaan tehtäviä, joita yksittäinen kunta ei ole velvollinen järjestämään.” muotoon: ”Toisen asteen koulutus on puolestaan tehtävä, jota yksittäinen kunta ei ole velvollinen järjestää.” Kulttuuripalvelut tulee poistaa virkkeestä, koska kunnat ovat lain Kuntien kulttuuritoiminnasta (166/2019) 3 §:n mukaisesti velvollisia järjestämään kuntien kulttuuritoimintaa koskevat tehtävät.

Keva esittää lausunnossaan 19 c §:n perusteluissa olevan virheellisen maininnan varhaiseläkemenoperusteisesta maksusta. Kevan jäsenmaksuosuudet muodostuvat palkkaperusteisesta eläkemaksusta ja eläkemenoperusteisesta maksusta. Varhaiseläkemenoperusteinen maksu on poistunut lainsäädännöstä 1.1.2019 lähtien.

> *Valtiovarainministeriö* toteaa, että sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että Kevan huomiot on aiheellisia.

Ahvenanmaa on esittänyt lausunnossaan Kevan tasausmaksuun liittyen, että on tärkeää, kunnallisen eläkejärjestelmän maksujen taso pysyy muuttumattomana, jotta Ahvenanmaan kunnat eivät saisi lisäkustannuksia.

> *Valtiovarainministeriö* toteaa, että Ahvenanmaan itsehallinnosta annetun lain (1141/1991) 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kuntien palveluksessa olevien henkilöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurva kuuluu Suomen valtakunnan lainsäädäntövaltaan.