

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

## **HE 15/2017 vp sekä HaVL 3/2018 sisältävät säännökset omaisuusjärjestelyistä kunnan kannalta sekä merkittävistä investoinneista maakunnan kannalta**

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa erityisesti sote- ja maakuntauudistukseen liittyviin HE 15/2017 vp sekä HaVL 3/2018 sisältyvistä omaisuusjärjestelyistä kunnan kannalta sekä merkittävistä investoinneista maakunnan kannalta.

Kuntaliitto keskittyy tässä lausunnossa valiokunnan toiveen mukaisesti erityisesti hallintovaliokunnan lausunnossa esittämään säädösehdotukseen, joka liittyy kunnan itsehallinnon turvaamiseen tilanteessa, jossa uudistukseen liittyvissä omaisuusjärjestelyistä aiheutuu kunnalle taloudellisia ongelmia.

Muilta osin viitataan Kuntaliiton sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle 5.4., 12.4. ja 18.4.2018 antamiin lausuntoihin, missä on käsitelty muun muassa kuntien tai niiden omistamien yhtiöiden asemaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajina tulevaisuudessa ja maakunnan omistamien sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavien yhtiöiden asemaa markkinoilla.

### **1. Lausunnon kohteena oleva avustusmenettely**

Hallintovaliokunnan 22.3.2018 antaman lausunnon (HaVL 3/2018) mukaan perustuslakivaliokunnan maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaansaattamista tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen huomioon ottamiseksi, hallintovaliokunta esittää voimaansaattolakiin lisättäväksi uuden 35 §:n, joka liittyy kunnan itsehallinnon turvaamiseen tilanteessa, jossa uudistukseen liittyvistä omaisuusjärjestelyistä aiheutuu kunnalle taloudellisia ongelmia.

*35 § (Uusi)*

#### ***Avustus kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä aiheutuvien kuntataloudellisten ongelmien hoitamiseen***

*Kunnalla on oikeus saada valtiolta avustusta, jos kunnan taloudellinen asema ja mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan olennaisesti vaarantuu tässä luvussa säädetyistä, kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä.*

*Kunnan omaisuuteen kohdistuneista järjestelyistä syntyneiden välittömien kustannusten ja hyötyjen määrää, kunnan taloudellista tilannetta ja merkitystä kunnan mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan arvioidaan valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan välisessä neuvottelussa. Kustannusten ja hyötyjen merkitystä kunnan taloudelle arvioidaan niistä aiheutuvan kunnallisveroprosentin olennaisen laskennallisen korotustarpeen perusteella.*

*Kunnan on tehtävä 1 momentissa tarkoitettu hakemus valtiovarainministeriölle viimeistään vuoden 2026 loppuun mennessä. Jos maakunta on käyttänyt 20 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen, kunnan on tehtävä hakemus viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Avustuksen myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia lukuun ottamatta sen 6 ja 7 §:ää sekä 4 ja 5 lukua.*

## 2. Perustuslakivaliokunnan kannanotto

Ehdotettu lisäys perustuu Eduskunnan perustuslakivaliokunnan otsikossa mainituista hallituksen esityksistä antamaan lausuntoon (PeVL 26/2017). Perustuslakivaliokunnan mukaan

” Perustuslakivaliokunnan mielestä voimaannpanolaissa tulee *säädosperusteisesti* varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely. Kunnan itsehallinto on turvattava säädosperusteisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltainen yksittäisen kunnan talouteen liittyvä kompensatio voidaan toteuttaa erilaisin tavoin.

Perustuslakivaliokunta viittaa laadittavan sääntelyn malliksi esimerkiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (valtionosuuslaki) sisältyvään säännökseen harkinnanvaraisesta avustuksesta. Valtionosuuslain 30 §:n mukaan kunnan valtionosuuden korottaminen on mahdollista, jos kunta on ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kuntataloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Tällaisella avustuksella tuetaan kuntaa nimenomaan sellaisessa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa, johon kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Voimaannpanolakiin lisättävän uuden säännöksen tulee kuitenkin olla kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin verrattuna *itsenäinen*. *Harkinnanvaraisen avustussääntelyn edellytykset tulee kytkä lisäksi valtionosuuslaista poikkeavasti yksittäisille kunnille nyt arvioitavana olevasta uudistuksesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin*. Edellä todetun kaltaisen täydennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että voimaannpanolakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kuntaliiton käsityksen mukaan edellä mainittu perustuslakivaliokunnan kanta asettaa kompensatiosääntelylle seuraavat reunaehdot. Ensinnäkin kompensatión tulee *perustua lakiin*. Kunnalla tulee taloudellisen itsehallinnon vaarantuessa olla *subjektiivinen oikeus* kompensatioon. Kolmanneksi järjestelmän tulee *olla erillinen* muista kuntien rahoitusjärjestelyistä, kuten harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta. Neljänneksi kompensatión tulee olla sillä tavalla *yleinen*, että se kattaa *kaikki* sote- uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt (mm. käyttöä vaille jäävät tilat, maakunnille siirtyvän irtaimiston, kuntayhtymän peruspääomaosuudet, jäsenkuntien velvollisuuden kattaa maakunnille siirtyvien kuntayhtymien alijäämät ja osake- luovutukset).

## 3. Suomen Kuntaliiton ehdotus

Kuntaliitto katsoo, että ehdotettu pykälämuotoilu ei täytä perustuslakivaliokunnan kompensatiosääntelylle asettamia reunaehtoja siltä osin, kun on kysymys avustuksen lakiperusteisuudesta ja kunnan subjektiivisesta oikeudesta saada avustusta.

Ehdotetussa säännöksessä kunnan ”oikeus” kompensatioon ratkaistaisiin yksipuolisesti valtiovarainministeriön valtionavustuspäätöksellä, eikä kunta olisi ehdotetussa neuvottelumenettelyssä tasapuolisessa asemassa suhteessa ministeriöön. Lisäksi pykäläehdotuksessa ei määriteltäisi ennakoitavissa olevia kriteereitä kunnan oikeuden toteutumiseksi. Kunnalla olisi kyllä oikeus valittaa ministeriön avustuspäätöksestä, mutta valituksella olisi tuskin menestymisen mahdollisuuksia ministeriön harkintavallan ollessa pykäläluonnoksessa ehdotetulla tavalla laaja.

Käytännössä pykäläehdotus johtaisi miltei täysin harkinnanvaraiseen ja määrältään täsmennyttömään avustuskäytäntöön. Pykäläehdotuksen lähtökohtana näyttääkin olleen kunnan oikeuksien toteuttamisen sijaan avustuksiin käytettävän määrärahan sääntelytarpeet.

Ehdotettu avustusmalli ei harkinnanvaraisuudessaan anna kunnille sellaisia takeita mahdollisten taloudellisten menetysten korvaamisesta, että mallilla olisi vaikutusta kuntien käyttäytymiseen, esimerkiksi haluan myydä sosiaali- ja terveyspalveluiden käytössä olevia kuntien omistuksessa olevia toimitiloja ja kiinteistöjä ennen uudistuksen voimaantuloa.

Suomen Kuntaliitto ehdottaa, että voimaannpanolakiin lisättäisiin hallintovaliokunnan lausunnossa ehdotetun pykälän sijasta uusi 35 § seuraavasti:

35 § (uusi)

***Kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaaminen***

Kunnalle korvataan taloudellinen menetys, joka sille aiheutuu tässä luvussa säädetyistä kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä siten kuin 2 - 5 momentissa säädetään.

Korvattava taloudellinen menetys arvioidaan valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan välisessä neuvottelussa. Jos ministeriö ja kunta eivät pääse neuvottelussa sopimukseen, asia ratkaistaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. (Tai vaihtoehtoisesti: Korvattava taloudellinen menetys arvioidaan menettelyssä, jossa valtio ja kunta nimeävät yhden tai useamman selvittäjän arvioimaan taloudellista menetystä. Kunta ja valtio voivat hakea selvittäjien päätökseen muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.)

Korvaus myönnetään kunnan hakemuksesta. Korvaus myönnetään, jos kunnan taloudellinen menetys on vähintään kolme miljoonaa euroa tai menetys vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin (*raja-arvo*). Korvaus on vähintään kunnassa sovellettavaksi tulevan raja-arvon ylittävän menetyksen suuruinen ja enintään menetyksen täysi määrä. Veroprosentin laskennallista korotustarvetta vastaavan menetyksen suuruus arvioidaan korvaushakemusta tehtäessä tiedossa olevan viimeisen valmistuneen verotuksen perusteella.

Korvausta voidaan erityisitä kunnan talouteen liittyvistä syistä myöntää, vaikka 3 momentissa säädetyt raja-arvot eivät täytyisikään.

Hakemus on tehtävä viimeistään vuoden 2026 loppuun mennessä tai, jos maakunta on käyttänyt 20 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen, viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Korvausta voi hakea vain kerran.

Kunnalla olisi pykälässä mainituilla edellytyksillä oikeus korvaukseen. Kunnat olisivat säädetyillä edellytyksillä oikeutettuja korvaukseen taloudellisesta asemastaan riippumatta. Omaisuusjärjestelyt voivat rajoittaa kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan myös vakavaraisissa kunnissa. Jos menettely kohdennettaisiin vain taloudellisissa ongelmissa oleviin kuntiin, samaistuisivat ehdotetun korvauksen myöntämisperusteet kunnan peruspalveluiden valtiosuudesta annetun lain 30 §:n nojalla kunnille myönnettävän harkinnanvaraisen valtiosuuden korotuksen myöntämisperusteisiin, mikä olisi vastoin järjestelmien erillisyyksivaatimuksia.

Korvausta voitaisiin harkinnanvaraisesti myöntää, vaikka pykälässä säädetyt raja-arvot eivät täytyisikään, jos korvaus katsottaisiin omaisuusjärjestelyiden kuntataloudellisten vaikutusten takia perustelluksi ja kohtuulliseksi.

Pykälässä tarkoitetut omaisuusjärjestelyt sisältäisivät kaikki omaisuuslajit, esim. käyttöä vaille jäävät tilat kunnissa, maakunnille siirtyvän irtaimiston, kuntayhtymien peruspääomaosuudet, jäsenkuntien velvollisuuden kattaa maakunnille siirtyvien kuntayhtymien alijäämät ja osake-luovutukset.

Raja-arvon ylittävä taloudellinen menetys käynnistäisi neuvottelumenettelyn/selvitysmenettelyn, jossa tarkemmin arvioitaisiin menetyksen ja korvauksen todellinen määrä. Korvauksen määrää arvioitaessa otettaisiin huomioon kunnan mahdollisuudet omilla toimillaan vaikuttaa taloudellisen menetyksen pienentämiseen.

Jotta kunnan subjektiivinen oikeus korvaukseen täytyisi, oikeus korvaukseen ja sen määrä on tarpeen arvioida menettelyssä, jossa kunta ja ministeriö ovat yhdenvertaisessa asemassa. Tämä olisi mahdollista toteuttaa siten, että kunnan ja ministeriön mahdolliset erimielisyydet

ratkaistaan hallintoriita-asiana. Toinen vaihtoehto olisi, että oikeus korvaukseen ja sen määrä arvioitaisiin ulkopuolisessa selvitysmenettelyssä.

Yhteenlasketut menetykset korvattaisiin riippumatta siitä, mille tilikaudelle ne kohdistuvat. Korvausta voi hakea vain kerran, koska eri vuosina kertyvät menetykset on laskettava yhteen kokonaisvaikutuksen selvittämiseksi.

Selvitysmenettelyvaihtoehto edellyttäisi yllä kuvattua tarkempaa sääntelyä (mm. virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun sääntelyä ja mahdollisia menettelytapasäännöksiä).

Korvaus ei olisi valtionavustusta, eikä siihen sovellettaisi valtionavustuslakia.

#### 4. Oikeustieteen tohtori, professori Kaarlo Tuorin antamat oikeudelliset asiantuntijalausunnot kompensatiosääntelystä

Kuntien takauskeskus on pyytänyt oikeustieteen tohtori, professori Kaarlo Tuorilta oikeudellisia asiantuntijaselvityksiä ja- lausuntoja periaatteista, joita olisi noudatettava sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyissä ja niihin liitettävässä, perustuslakivaliokunnan edellyttämässä kompensatiosääntelyssä. Professori Kaarlo Tuori on antanut Kuntien takauskeskukselle yllä mainitusta asiasta lausunnon 15.9.2017 ja sitä täydentävät lausunnot 21.12.2017 ja 23.2.2018 (liitteet 2-4).

Täydentävät lausunnot ovat koskeneet valtionvarainministeriön eduskunnan hallintovaliokunnalle 12.12.2017 antamaa lausuntoa ja Kuntaliiton oikeudellisen osaston 1.12.2017 päiväämää säännösluonnosta sote-uudistuksen voimaantulon 4 lukuun lisättäväksi esitetystä säännöksestä omaisuusjärjestelyistä. Professori Kaarlo Tuorin antaman täydentävien lausuntojen kohteena on ollut asiallisesti hallintovaliokunnan lausunnossa nyt esittämä uusi 35 § ja Kuntaliiton nyt lausunnossa hallintovaliokunnan ehdottaman säännöksen sijasta ehdottama uusi 35 §.

Professori Kaarlo Tuori on 21.12.2017 antamassaan lausunnossa yksityiskohtaisesti esittänyt mitä ongelmakohtia valtiovarainministeriön, sittemmin hallintovaliokunnan esittämään säännösehdotukseen liittyy. Professori Kaarlo Tuori on 23.2.2018 antamassaan lausunnossa todennut, että Kuntaliiton säännösehdotuksen voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella kompensatiosääntelyjärjestelmälle ja siihen liitettävistä oikeusturvatakeista asettamat vaatimukset, mitä hallintovaliokunnan esittämä säännös ei kaikilta osin välttämättä täytä.

Kuntaliitto liittyy omaan lausuntoonsa professori Kaarlo Tuorin edellä mainitut, 15.9. ja 21.12.2017 sekä 23.2.2018 antamat oikeudelliset asiantuntijalausunnot, koska niiden perusteella vaivattomasti voi tehdä arvion nyt vertailtavina olevien säännöksiä heikkouksista ja vahvuuksista muun muassa säännöksen käytännön sovellettavuuden ja kuntien oikeusturvan kannalta.

#### 5. Kunnat palvelujen tuottajana

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että kunnilla on tällä hetkellä käytettävissään sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä tarvittavaa osaamista ja muita resursseja mm. pääomasijoitusten muodossa. Kuntaliitto toistaa aikaisemmissa lausunnoissaan esittämänsä kannan, että myös kunnille tai niiden omistamille yhtiölle on annettava mahdollisuus tuottaa valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita (suoran valinnan palvelut, asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla tuotettavat palvelut) ja muita sote-palveluita tasavertaisesti muiden toimijoiden kanssa. Tämä olisi ennen kaikkea asiakkaiden, mutta myös järjestämisvastuussa olevien maakuntien etu, sillä se lisäisi uskottavia vaihtoehtoja palvelutuotantoon.

Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2017) todennut, että kunnille, kuntayhtymille ja niiden tytäryhteisöille ehdotetun sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista koskevan kiellon perusteltavuutta on arvioitava uudelleen kunnallista itsehallintoa rajoittavana.

SUOMEN KUNTALIITTO

Arto Sulonen  
lakiasian johtaja

Pirkka-Petri Lebedeff  
johtava lakimies

## Liite 1

**Laskelma Kuntaliiton mallin raja-arvojen soveltamisesta**

Kuntaliiton malli sisältää kaksi vaihtoehtoista raja-arvoa, jotka laukaisevat kompensatiomenettelyn:

Vaihtoehto 1: Korvaus myönnetään, jos kunnan taloudellinen menetys on vähintään kolme miljoonaa euroa.

Vaihtoehto 2: Korvaus myönnetään, jos kunnan menetys vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin.

Alla on lueteltu kunnat, joissa kompensatiomenettelyn laukaiseva raja-arvo on matalin ja kunnat, joissa se on korkein. Laskelmat perustuvat viimeisimpiin verotustietoihin, joiden perusteella kuntien maksuunpannun kunnallisveron määrä on arvioitu vuoden 2020 tasossa valtiovarainministeriön ennusteiden sekä Kuntaliiton veroennustekehikon perusteella. Asukaslukutiedot perustuvat tilanteeseen 31.12.2016.

<b>Pienimmät raja-arvot</b>	<b>Raja-arvo, €</b> (0,25 %-yks v. 2020)	<b>Euroa/asukas</b>
-----------------------------	---	---------------------

Lestijärvi	26 000	32
Luhanka	26 000	34
Merijärvi	31 000	27
Kivijärvi	35 000	30
Savukoski	37 000	35
Halsua	38 000	31
Pelkosenniemi	38 000	40
Kustavi	39 000	43
Kannonkoski	44 000	31
Kyyjärvi	44 000	32
Hailuoto	45 000	45
Siikainen	45 000	30
Karjajoki	47 000	35
Ristijärvi	48 000	36
Enonkoski	49 000	34
Oripää	51 000	37
Rautavaara	51 000	30
Multia	52 000	31
Tervo	52 000	32
Kinnula	54 000	32

<b>Suurimmat raja-arvot</b>	<b>Raja-arvo, €</b> (0,25 %-yks v. 2020)	<b>Euroa/asukas</b>
-----------------------------	---	---------------------

Hyvinkää	2 520 000	54
Kotka	2 522 000	47
Porvoo	2 795 000	56
Rovaniemi	2 866 000	46
Seinäjoki	2 935 000	47
Joensuu	3 179 000	42
Hämeenlinna	3 325 000	49
Lappeenranta	3 361 000	46
Vaasa	3 372 000	50
Pori	3 846 000	45
Kouvola	3 935 000	46
Lahti	5 527 000	46
Kuopio	5 530 000	47
Jyväskylä	6 438 000	46
Turku	9 106 000	49
Oulu	9 829 000	49
Tampere	11 484 000	50
Vantaa	12 606 000	57
Espoo	19 904 000	72
Helsinki	40 825 000	64

**Sovelletaan 3 milj. € raja-arvoa**



