



LIITE 101/1
KUNTIEN
TAKAUSKESKUKSEN
LAUSUNTO
valinnanvapauslaiksi
laaditusta hallituksen
esitysluonnoksesta

Perustelumuistio
7.12.2017



Sosiaali- ja terveysministeriön
lausuntopyyntö 3.11.2017



KUNTIEN TAKAUSKESKUKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEEN VALINNANVAPAUSLAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Lausuntopyyntö 3.11.2017 – STM

Tiivistelmä

Kuntien takauskeskuksen valtiosääntöisiin ja talouden kehittämistarpeisiin kohdistuvan lausunnon mukaan maakunnille tulee luoda lainsäädännössä menettelytapa ja oikeus valvoa, että sille palveluja tuottavat yhtiöt tai tuottajayhteisöt ovat riittävän vakavaraisia suhteessa niiden merkitykseen ja markkinaosuuteen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa. Maakuntayhteisöjen rahoitushuollon nollariskisyys ja maksuvalmius tulee turvata luomalla maakunnille riittävä oikeus omiin varoihin ja varmistamalla järjestelyn tarkoituksenmukaisuus Finanssivalvonnalta pyydetyllä lausunnolla, joka tulee liittää valmisteluasiakirjoihin. Maakuntavaltuuston oikeus ottaa haltuun maakunnan järjestämistä vastuun piiriin kuuluvaa kuntien omaisuutta tulee täsmentää ja siihen liittyvä perustuslakivaliokunnan edellyttämä kompensatiosäätely tulee laatia tavalla, joka luo edellytykset kuntien ja maakuntien väliselle vapaaehtoiselle vaihdannalle.

1. Lausunnon olennainen sisältö

Takauskeskuksen lausunnon kohteena on hallituksen esityksen HE 47/2017 vp mukainen malli, johon nyt lausunnolla olevassa lakiesitysluonnoksessa on pyritty tekemään perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp edellyttämät ja muut välttämättömät muutokset.

Takauskeskuksen lausunto keskittyy tekijöihin, jotka liittyvät välittömästi tai läheisesti perustettavien maakuntayhteisöjen rahoitushuoltoon ja perustuslakivaliokunnan antamiin rahoitushuoltoon liittyviin lausuntoihin. Näitä tekijöitä ovat maakuntayhteisöjen oikeus tehtävien mukaiseen rahoitukseen, maakunnan kanssa sopimussuhteessa olevien tuottajayhteisöjen toiminnan taloudellinen jatkuvuus, kiinteistöjen muodostuminen ja kompensatiomekanismi. Lausunnon kokoavana näkemyksenä on toiminnan jatkuvuusveloitteen ja markkinoiden toimintaan liittyvän konkurssialttiuden välinen jännite, joka on esitettyssä valinnanvapausmallissa säädelty tavalla, jota tulee edelleen kehittää.

Takauskeskuksen lausunnon keskeisen sisällön mukaan jatkuvuusveloitteesta huolehtiminen edellyttää riittäviä taloudellisia voimavaroja yhtä lailla yksityisiltä kuin myös julkisen sektorin tuottajilla myös silloin, kun tuottaja on maakunnan liikelaitos; tuottajan oikeushenkilöllisyys ei sinänsä vielä turvaa sen taloudellisia toimintaedellytyksiä, vaan rahoituksen riittävyys tulee erikseen varmistaa. Varmistamisen edellytyksenä olevan olennaisen tiedon voi Finanssivalvonta muodostaa antamalla maakuntia koskevan riskiluokituksen. Varmistetun rahoituksen olennainen tunnusmerkki on nollariskiominaisuus rahoitusalan sääntelyssä niissä maakunnan palveluissa, joita koskee perustuslakivaliokunnan toteama velvoite tuottaa perustuslain velvoittamia palveluja ihmisille.

Rahoituksen ja maakuntien maksuvalmiuden varmistamisen lisäksi tuottajayhteisöjen taloudellisen valvonnan tulee olla jatkuvaa. Valvonta edellyttää riittävien tietojen saamista tuottajayhteisöiltä. Riittävien tietojen turvaamiseksi tuottajayhteisöille on perusteltua osoittaa velvoite tuottajayhteisöjä koskevien oikeiden ja riittävien tietojen antamisesta viipymättä maakuntien käyttöön. Riittävät ja oikeat tiedot saatuaan maakunnan tulee varmistaa tuottajayhteisön edellytykset toiminnan harjoittamiseen ja toiminnan riittävään jatkumiseen ongelmatilanteissa. Edellytykset tulee suhteuttaa tuottajayhteisön merkitykseen ja markkinaosuuteen järjestämismääräysten mukaisessa palvelutuotannossa.

Edellytysten arviointiin tulee olla laissa määritellyt arviointiperusteet, joita käyttäen maakunta arvioi tuottajayhteisön edellytyksiä tulla hyväksytyksi sopimusosapuoleksi ja säilyä hyväksyttynä sopijaosapuolena. Arviointiperustaksi soveltuu esimerkiksi oman pääoman riittävä määrä lisättyä sellaisella tuottajayhteisölle vieraan pääoman määrällä, joka voidaan ongelmatilanteessa muuttaa toiminnan jatkuvuuden turvaavaksi omaksi pääomaksi. Riittävän määrän arvioinnissa keskeistä on tuottajayhteisön markkina-asema ja tosiasiallinen merkitys palvelujärjestelmän toiminnassa. Eri maakuntien alueilla toimivien merkittävien tuottajayhteisöjen valvonta tulee järjestää maakuntien yhteistyönä kansallisella tasolla.

Sosiaali- ja terveysalan tuotannossa on perusteltua tarkastella erikseen varsinaista sosiaali- ja terveysalan ammattitoimintaa ja erikseen siihen liittyvää kiinteistötoimintaa.

Tarpeellinen määrä kiinteistöjä, kiinteitä laitteita ja kalustoa tulee säilyttää konkurssisuojoittuna maakunnan järjestämismääräysten käytössä. Konkurssisuoja edellyttää, että kiinteistöjä ja kiinteitä kustannuksia luova toiminta eriytyy konkurssisuojan piiriin sellaisesta tuottajatoiminnasta, joka ei ole konkurssisuojoitettu. Konkurssisuojoituksessa kiinteistötoiminnassa asukkaiden itsehallintoa edustavilla kuntayhteisöillä on kaavailtua Maakuntien tilakeskus Oy:tä täydentävä tai korvaava rooli edellyttäen, että kuntayhteisöille luodaan riittävät kannustimet kiinteistöjen ja konkurssisuojoitun kiinteän omaisuuden muodostumiseen ja ylläpitoon. Perustuslakivaliokunnan edellyttämä kompensatiosääntely on perusteltua laatia tavalla, joka tukee tätä tavoitetta ja vapaaehtoista vaihdantaa julkisen sektorin oikeushenkilöiden välillä.

Takauskeskuksen lausunnon yksityiskohtaisten tavoitteiden mukaan maakuntayhteisöjen rahoitushuollon nollariskisyys tulee turvata ja asiasta tulee saada Finanssivalvonnalta lausunto valmisteluasiakirjoihin liitettäväksi. Nollariskisyys edellyttää maakunnille riittävää oikeutta omiin varoihin. Maakunnan oikeutta kunnan omaisuuden siirtoon tulee täsmentää. Kompensatiosääntely tulee laatia tavalla, joka luo edellytykset kuntien, maakuntien ja valtion ja näihin liittyvien oikeushenkilöiden väliselle vapaaehtoiselle vaihdannalle. Tätä koskeva sääntely on perusteltua käsitellä valinnanvapauslainsäädännön yhteydessä. Maakunnille tulee luoda lainsäädännössä oikeus valvoa, että sille palveluja tuottavat yhtiöt tai tuottajayhteisöt ovat riittävän vakavaraisia suhteessa niiden merkitykseen ja markkinaosuuteen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa.

Takauskeskuksen lausuntoon liittyy myös erillinen havainto, jonka mukaan voimaannapolaissa oleva valtion avustusten vastikkeeton luovuttaminen on perusteltua käsitellä uudelleen.

Muistion luvussa 2. käsitellään maakuntayhteisöjen rahoituksen riittävyyttä ja sen yhteyttä niiden riskiluokitukseen, luvussa 3. jatkuvuusveloitteen toteutumista avautuvilla valinnanvapausmarkkinoilla ja luvussa 4. perustuslakivaliokunnan edellyttämää kompensaatiosäätelyä kiinteistöjen muodostumista koskevilla markkinoilla. Luvussa 5. esitetään johtopäätökset kokoavasti.

2. Maakuntayhteisöjen rahoitus ja riskiluokitus

2.1. Maakuntien rahoitus ja perusoikeudet

Maakuntien kyky järjestämisvastuun kantamiseen riippuu olennaisesti niiden rahoituksen saatavuudesta. Hallituksen nyt laatiman esitysluonnoksen valtiosääntöisessä arviossa on todettu seuraava ongelma:

*”Ehdotettu valinnanvapauslaki ei sisällä säännöksiä maakunnan mahdollisuudesta saada lisärahoitusta, jos suoran valinnan palvelujen tuottaminen osoittautuu olennaisesti kalliimmaksi alueilla, joilla vallitsee markkinapuute tai jotka muutoin ovat markkinoiden kannalta epätoivottuja. [-] **Lisärahoitusta ne voivat saada valtiolta, jos järjestämislain 30 §:n tarkoittamassa vuosittaisessa arviointimenettelyssä voidaan osoittaa rahoituslain 7 tai 8 §:n mukaisten edellytysten olevan olemassa. Valtiolla on kyseisten säännösten mukaan harkintavaltaa.**”*

Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen 3.11.2017, sivu 14 (korostus HN)

Maakuntien järjestämisveloitteet liittyvät ihmisten subjektiivisiin perusoikeuksiin. Edellä todetun mukaisesti maakunnilla ei kuitenkaan ole oikeutta tehtävänsä mukaiseen riittävään rahoitukseen, vaan rahoitus riippuu valtion harkintavallan käytöstä.¹ Asetelmassa muodostuu periaatteellisten näkökohtien lisäksi käytännöllinen ongelma, joka ei ole saanut asian valmistelussa osakseen tarpeellista huomiota: kuka ja miten rahoitetaan rahoitusvaje sinä aikana, kun arviointimenettelyssä harkitaan lisärahoitusta? Käydäänkö tuo neuvottelu tilanteessa, jossa rahoitustarve on tilapäisesti katettu vai tilanteessa, jossa rahoitusvaje on kattamaton?

Asetelman ongelmallisuus käy ilmi vertailussa nykyisiin pakkokuntayhtymiin. Pakkokuntayhtymien oikeus tehtävän mukaiseen rahoitukseen ei perustu niiden tehtävään, vaan kuntien yhdessä tekemään perussopimukseen, joka tuo pakkokuntayhtymille tuon oikeuden. Nyt maakunnille tuota oikeutta ei ole suunnitteilla, vaikka maakunnilla on vastaavat perusoikeudellisesti velvoittavat tehtävät kuin pakkokuntayhtymillä. Kuntayhteisöillä on tukena toimiva rahoitusjärjestelmä, jossa varojen riittämättömästä budjetoinnista huolimatta kuntayhtymät antavat asiakkailleen välttämättömät palvelut ja lisärahoituksen tarve käsitellään jälkikäteen tilanteessa, jossa palvelut on jo annettu ja rahoitettu.

¹ Perusoikeudet koskevat vain luonnollisia henkilöitä. Siten maakunnilla ei ole perusoikeuksista johdettavissa olevaa oikeutta tehtävänsä mukaista rahoitusta, vaikka sen tehtävä liittyykin perusoikeuksien toteutumiseen. Maakuntien oikeus tulee erikseen järjestää.

On ilmeisen perusteltua, että valinnanvapausmallin yhteydessä käsitellään maakuntien rahoitus yksityiskohtaisesti tilanteessa, jossa maakuntien budjetoitu rahoitus on osoittautunut riittämättömäksi. Olennaista on ratkaista, käydäänkö neuvottelut lisärahoituksesta tilanteessa, jossa välttämättömät palvelut on rahoitettu ja niiden tuotanto turvattu vai tilanteessa, jossa palvelujen tuottaminen odottaa rahoitusneuvottelun tulosta.²

Ratkaisu on olennainen muun muassa tuottajien oikeusturvan kannalta: tuottaja on velvoitettu antamaan palveluja, mutta onko tuottajan oikeus rahoitukseen turvattu vastaavan tasoisesti?³

2.2. Maakuntien rahoitus tuottajien näkökulmasta

Rahoituksen riittävyyden ongelma koskee maakuntien lisäksi maakuntakonsernien yhteisöjä ja maakuntiin sopimussuhteissa olevia yrityksiä ja tuottajayhteisöjä. On ilmeistä, että kattamaton alibudjetointi vyöryy viime kädessä niiden tuottajayhteisöjen ongelmaksi, jotka ovat sitoutuneet tuottamaan järjestämisvastuun mukaisia palveluja asukkaille. Miten ehdotetussa järjestelmässä on turvattu se, että tuottajan maakunnalle lähettämä perusteltu lasku tulee viiveettä maksetuksi?

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa muodostuvaan rahoituksen riittävyyden ongelmaan todeten kannanotossaan (PeVL 26/2017 vp, sivu 23), että ”Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.” Valiokunta ei lausunnossaan arvioinut missä määrin sen toteama vaade olisi toteutunut hallituksen esityksessä.

Alussa lainattu hallituksen luonnokseen sisältyvä valtiosääntöinen arviointi toteaa esitetyn luonnoksen olevan laadittu tavalla, jossa valtiolla on viime kädessä harkintavalta lisärahoituksen suhteen. Menettelystä seuraa, että maakunnalla ei ole nollariskistä saantoketjua rahoitukseen, jolla maakunta voisi suoriutua tuottajan sille osoittaman, lailliseen saantoon perustuvan laskun maksamisesta. Kuitenkin tuottajan velvollisuutena on palvella asiakkaitaan kaikissa olosuhteissa. Muodostuvassa jännitteessä tuottaja voi joutua itse rahoittamaan palvelutuotantoa, mikäli maakunta viivästyy laskujen maksussa. Maakuntien rahoituskustannusten vyöryminen tai vyöryttäminen tuottajille ei ole rahoituksen turvaamiseen ja kustannuksiin liittyvien syiden vuoksi perusteltua, vaan maakunnille tulee järjestää perustuslaillisesti velvoittavan palvelutuotannon osalta vastaava nollariskirahoitus ja näin toteuttaa perustuslakivaliokunnan edellä lainattu vaade.⁴

² Käytyjen keskustelujen perusteella on syytä täsmentää, että tässä tarkastellaan maksuvalmiusongelman perusongelmaa: onko maakunnalla rahaa tilillä laskun maksuun. Tarkastelu ei siten koske maakunnalle esitetyn laskun perustetta.

³ Käydyissä keskusteluissa välittyy käsitys, jonka mukaan maakuntien rahoitushuollon oletetaan järjestyvän, kuten kuntien rahoitushuolto on nyt järjestynyt. Vaikka maakuntien rahoitushuolto on järjestettävissä kuntien rahoitushuoltoa vastaavalla tavalla, sitä ei kuitenkaan ole maakunta- ja alueuudistuksessa näin tehty, vaan jätetty suurelta osin käsittelemättä.

⁴ Nollariskisyyden tulee rajoittua vain niihin maakunnan toimintoihin, jotka ovat perustuslaillisesti velvoittavia. Luontevaa olisi, että maakunnilla olisi nollariskiluokitus ja maakunnan muut kuin nollariskitoiminnat olisi eriytetty erillisiin yhtiöihin yritysrisikin piiriin.

2.3. Maakunnan riskiluokitus ja oikeus omiin varoihin

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan on ilmeistä, että valinnanvapausmalli tulee laatia tavalla, jossa rahoituksen riittävyys on turvattu myös tilanteessa, jossa valtio on ryhtynyt käsittelemään maakunnan havaitsemaa rahoituksen näköpiirissä olevaa riittämättömyyttä. Käsitteilyviive ja valtion mahdollinen kielteinen harkintapäätös johtavat tilanteeseen, jossa maakunnan on tosiasiallinen pakko turvautua maksuvalmiusrahoitukseen ja ulkoisiin rahoituslähteisiin.⁵ Tällöin tarkasteluun nousee maakuntien asema luottolaitossääntelyssä, ja maakunnat ja maakuntayhteisöt tulevat saamaan rahoitusalan sääntelyn mukaiset riskiluokitukset, joiden suhteen toimivaltainen viranomaisen on Finanssivalvonta ja Euroopan pankkivalvonnan piirissä Euroopan pankkiviranomainen.

Riskiluokitusta koskeva Baselin pankkivalvontakomitean ohjeistus (*Revisions to the Standardised Approach for Credit Risk, December 2015*) on seuraava:

Luottoriskien standardoidun lähestymistavan muutokset

Seuraavissa esimerkeissä kuvataan, miten julkisyhteisötyypit voidaan luokitella, kun keskitytään yhteen tiettyyn ominaisuuteen eli veronkanto-oikeuteen. Olemassa saattaa kuitenkin olla myös muita tapoja määritellä eri julkisyhteisötyyppeihin sovellettavia erilaisia käsittelymuotoja. Voidaan esimerkiksi keskittyä valtionhallinnon antamien takauksien laajuuteen:

- Aluehallinto ja paikallisviranomaiset voisivat saada saman kohtelun vaatimusten suhteen kuin valtio tai keskushallinto, jos kyseisillä hallinnoilla ja paikallisviranomaisilla on erityisiä veronkanto-oikeuksia ja erityisiä institutionaalisia järjestelyjä, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä.
- Valtioille, aluehallinnoille tai paikallisviranomaisille ja muille kuin hallitusten tai paikallisviranomaisten omistamille ei-kaupallisille yrityksille vastuussa olevat hallinnolliset elimet eivät voi saada samaa kohtelua vaatimusten suhteen kuin valtio, jos yhteisöillä ei ole veronkanto-oikeuksia tai muita edellä kuvattuja järjestelyjä. Jos näihin yhteisöihin sovelletaan tiukkoja lainaussääntöjä ja jos konkurssihakemus ei ole mahdollinen niiden erityisen julkisen statuksen vuoksi, voi olla aiheellista käsitellä näitä vaatimuksia julkisyhteisötyyppien osalta vaihtoehtojen 1 tai 2 mukaisesti.
- Keskushallinnon, aluehallinnon tai paikallisviranomaisten omistamia kaupallisia yrityksiä voidaan pitää tavanomaisina kaupallisina yrityksinä. Jos nämä yhteisöt toimivat kuitenkin yrityksinä kilpailuilla markkinoilla, vaikka valtio, alueellinen viranomaisen tai paikallisviranomaisen on näiden yritysten pääosakas, valvojen tulisi pitää niitä yrityksinä ja liittää siten niihin sovellettavat riskipainot.

(Käännös: Käännöstoimisto Delingua)

⁵ Maakuntien maksuvalmiusrahoitus ja leasing-rahoitus on todettu maakuntia koskevassa paketissa HE 15/2017 vp. Jo näiden rahoitussopimusten käsittely luottolaitoslainsäädännön piirissä olevissa luottolaitoksissa edellyttää tietoa maakuntien ja maakuntayhteisöjen riskiluokituksesta. Todettakoon, että rahoitusalan asiantuntijoiden piirissä katsotaan yleisesti, että maakuntayhteisöjen noin 20 miljardin euron talous ilman taseperusteista pääomahuoltoa on käytännössä mahdotonta.

Edellä olevan mukaisesti on ilmeistä, että HE 15/2017 vp mukaisesti laadittujen maakuntayhteisöjen riskiluokitus ei ole kuntien ja kuntayhteisöjen tapaan nollariskiluokitus (ilmeisesti se olisi 20 %) ja että Maakuntien tilakeskus Oy:n riskiluokitukseksi tulee HE 15/2017 vp mukaisin järjestelyin yliopistojen kiinteistöyhtiöiden tapaan 100 %.

Muodostuvat rahoitushuollon riskiluokituksen tunnusluvut ovat ratkaisevan tärkeitä maakuntayhteisöjen ja maakuntayhteisöjä palvelevien yksityisten yhteisöjen rahoitushuollon kannalta. Takauskeskus on esittänyt perustuslaki- ja hallintovaliokunnille lähettämässään kirjelmässä valiokuntia kysymään Finanssivalvonnalta lausuntoa Kuntien takauskeskuksen ja maakuntayhteisöjen riskiluokituksesta tilanteessa, jossa nyt esittelyssä tai vireillä olevat maakunta- ja alueuudistusta koskevat lait olisivat voimassa. Lausunnot olisi perusteltua olla kuitenkin jo hallituksen esityksessä mukana, jotta muun muassa lainsäädännön arviointineuvosto voisi arvioida niiden merkitystä.

Maakunnille talousarviossa osoitetun määrärahojen riittämättömyydestä aiheutuvan ja maksuvalmiuteen liittyvän rahoitustarpeen voi periaatteessa hoitaa myös Valtiokonttorin rahoituksella. Tässäkin menettelyssä olennaista on, että valtion ja maakuntien välinen neuvottelu täydentävästä rahoituksesta käydään tilanteessa, jossa Valtiokonttori on jo rahoittanut tilapäisenä maksuvalmiusjärjestelynä alibudjetoinnin maakunnalle aiheuttaman rahoitusvajeen.

Tilanne, jossa maakunnan maksuvalmius odottaa valtion ja maakunnan välisen neuvottelun tulosta, on valtiosääntöisesti ongelmallinen edellä jo todetuin perusteluin.

Maakuntayhteisöjen ja maakuntia palvelevien yksityisten yhteisöjen rahoitushuollon välitön kehittämistarve kohdistuu tiivistäen kahteen seikkaan:

- 1) Maakuntayhteisöjen rahoitusta tulee muuttaa siten, että maakunnilla on oikeus tehtäviään vastaavaan rahoitukseen ja maakunnan maksuvalmius on turvattu myös valtion ja maakunnan välisessä rahoituksen riittävyttä koskevassa riitatilanteessa;
- 2) Maakuntayhteisöjen rahoituksen riskiluokituksesta tulee saada Finanssivalvonnan lausunto, jonka sisältö tulee antaa tiedoksi ja käsitellä hallituksen esityksen yhteydessä.

3. Jatkuvusvelvoite ja valinnanvapausmarkkinat

3.1. Tuottajayhteisöjen taloudellisten voimavarojen riittävyys

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että edellytyksenä hallituksen valinnanvapautta koskevan esityksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä on, että ehdotettava sääntely turvaa jokaiselle yksilölle kaikissa tilanteissa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen yhdenvertaisesti maan eri osissa ja luo puitteet sille, että väestö on maan eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä.

Jatkuvuusvelvoitteen näkökulmasta liiallinen yhtiöiden käyttö on ongelmallista, koska yhtiöiden perusluonteeseen kuuluu niiden oikeus tai velvollisuus lakkautua ja tulla selvitettyksi, mikäli ne eivät selviä taloudellisista velvoitteistaan.⁶ Tätä puutetta yritetään valinnanvapausmallissa korjata edellyttämällä maakunnilta liikelaitosmuotoista toimintaa turvaamaan markkinapuutteita. Lisäksi yksityisiltä yrityksiltä edellytetään riittäviä taloudellisia edellytyksiä tehtävästä selviytymisessä:

39 § Suoran valinnan palveluntuottajia koskevat vaatimukset

Suoran valinnan palveluntuottajalla on oltava sellaiset palveluntuottajalain 2 luvussa tarkoitetut toimintaedellytykset, jotka turvaavat suoran valinnan palvelujen asianmukaisen tuotannon. Yksityisellä suoran valinnan palveluntuottajalla on oltava toiminnan luonteeseen nähden riittävä taloudellinen kantokyky ja sen toiminnan on oltava vakaata siten, että suoran valinnan palvelujen tuotannon jatkuvuus voidaan turvata.

Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, pykäläehdotukset, 3.11.2017

Taloudellista kantokykyä koskeva vaatimus on rajoitettu koskemaan vain yksityisiä tuottajia.

Rajoittuminen vain yksityisiin tuottajiin on ongelmallinen, sillä tuottajan kuuluminen julkisen sektorin piiriin ei sinänsä turvaa niiden taloudellista kantokykyä. Suomessa on julkishallinnon piirissä oikeushenkilöitä, joiden tehtävät liittyvät perusoikeuksien toteutumiseen ja silti näillä oikeushenkilöillä ei ole turvattua taloutta. Selkein esimerkki on julkisoikeudellinen yliopisto, joka voidaan asettaa konkurssiin (Konkurssilaki 2004/120, 3 §).

Lakipaketti vaikuttaa laaditun kuin hiljaisesti olettaen, että maakunnilla ja maakuntayhteisöillä olisi vastaavat taloudellisia voimavaroja koskevat ominaisuudet, jotka ovat kunnilla, kuntien liikelaitoksilla, pakkokuntayhtymillä ja kuntien yhtiöillä.

Kuntayhteisöjen rahoitushuoltoon liittyvät taloudelliset voimavarat eivät kuitenkaan siirry maakuntayhteisöille, ellei tuota rahoitushuoltoa erikseen siirretä ja järjestetä tarkoitusta vastaavalla tavalla. Näin maakuntalakipaketissa kokonaisuudessaan ei ole järjestetty.

Jatkossa käsitellään rahoituksen riittävyttä tuottajayhteisöissä näkökulmasta, joka koskee tuottajayhteisöjen jatkuvuutta ongelmatilanteissa, joka voi olla maakuntien toiminnasta ja rahoitushuollosta riippumaton. Esitetyn luonnoksen yllä lainatun kohdan ongelma on siinä, että siinä asetetaan tavoite, mutta jätetään käsittelemättä menettelyt, joilla tavoitteen toteutuminen varmistuu.

⁶ Konkurssilaki koskee yhtiöitä niiden omistuspohjasta riippumatta tavalla, joka sivuuttaa yhtiötä koskevat ja sopimusoikeudelliset velvoitteet.

3.2. Taloudellisten voimavarojen riittävyys yksityisissä yhteisöissä

Tässä luvussa käsitellään taloudellisten voimavarojen riittävyyden ongelmaa yksityisten tuottajien, erityisesti osakeyhtiömuotoisten toimijoiden osalta. Näkökulmana on rahoituslalle tyypillinen stressitilanne, jossa arvioidaan osakeyhtiön kykyä toiminnan jatkuvuuteen ja toimintojen siirtoon tilanteessa, jossa osakeyhtiö on paineistunut taloudellisesti osakeyhtiössä mahdollisesti tapahtuneen vaurion seurauksena.

Valinnanvapauspaketissa ei maakunnalle ole luotu edellytyksiä testata maakuntaan sopimussuhteeseen pyrkiviä tai sopimussuhteessa olevia osakeyhtiöitä. Ensimmäinen puute koskee siten tietojen saantia. Paketissa ei myöskään ole luotu maakunnalle edellytyksiä vaatia osakeyhtiöiltä taloudellisia voimavaroja, joilla osakeyhtiö turvaa toimintansa riittävän jatkuvuuden.

Tietojen saannin osalta nyt tarkasteltavaa valinnanvapauslakiluonnosta tulee tarkastella suhteessa perustuslakivaliokunnan lausunnon vaatimukseen, joka käy ilmi seuraavasta otteesta (PeVL 26/2017 vp, sivu 66):

”Tuottajalakiehdotuksen tarkoituksena on tältä osin turvata sote-palvelujen riittävyyttä, laatua ja luotettavuutta. Sääntelyllä pyritään toteuttamaan myös 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta. Sääntelyllä on perustuslakivaliokunnan mielestä hyväksyttävä tarkoitus. Edellä sanottuun nähden ei ole perustuslakivaliokunnan mielestä täysin ongelmatonta, että sääntely mahdollistaisi palveluyksikön rekisteröinnin palveluntuottajan ilmoittamien tietojen perusteella ilman ennakkollista varmistumista siitä, että toiminta täyttää sille laissa määritellyt vaatimukset. Palveluyksikön rekisteröinti perustuisi esityksen perustelujen mukaan luottamukseen palveluntuottajan ilmoittamien tietojen oikeellisuudesta.

Palvelun tuottamiseen kohdistettujen toiminnallisten vaatimusten täyttymistä valvottaisiin vasta jälkivalvonnassa. Tuottajalakiehdotuksen 16 §:n mukainen ennakkotarkastus ja valinnanvapauslakiehdotuksen 45 §:ssä tarkoitettu palveluntuottajan hyväksymistä edeltävä tarkastus on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi. Tuottamislakiehdotuksen mukainen ennakkotarkastusveloite kohdistuisi ainoastaan sairaalatoimintaan ja vaativien sosiaalihuollon palveluiden tuottamiseen. Nämä eivät puolestaan kuuluisi valinnanvapauslakiehdotuksessa tarkoitettuihin suoran valinnan palveluihin. Valiokunnan mielestä sääntelyä on syytä muuttaa ja täydentää.”

Valinnanvapauspaketissa perustuslakivaliokunnan edellä esittämään huomioon on vastattu seuraavalla tavalla (Yksityiskohtaiset perustelut 19.10.2017 LUONNOS, sivu 45):

39 § Suoran valinnan palveluntuottajia koskevat vaatimukset

Pykälässä olisi 38 §:ää täydentävät vaatimukset suoran valinnan palveluntuottajille. Ehdotettavan pykälän perusteella suoran valinnan palveluntuottajalla on oltava asianmukaiset toimintaedellytykset palvelujen tuottamiseksi. Välttämättömistä toimintaedellytyksistä säädetään palveluntuottajalain 2 luvussa. Nämä ovat välttämättömiä edellytyksiä sille, että tuottaja voidaan hyväksyä palveluntuottajalain

10 §:n mukaiseen rekisteriin. **Tämän lisäksi suoran valinnan palveluntuottajalla on oltava palvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi riittävä taloudellinen kantokyky.** Asiakkaiden palvelukokonaisuuksien ja palveluketjujen toteutuminen edellyttää, että palveluntuottajien toiminta toteutuu pitkäjänteisesti ja häiriöttä. Sen lisäksi mitä palveluntuottajalain 2 luvussa ja tämän lain 58 §:ssä säädetään erilaisten selvitysten antamisesta, voidaan näitä tai vastaavia selvityksiä hyödyntää myös arvioitaessa toiminnan harjoittajan vakavaraisuutta. **Tarvittaessa voidaan myös pyytää ajantasaisia luottolaitosten antamia selvityksiä yritysten luottokelpoisuudesta selvitykseksi yrityksen tai yhteisön taloudellisesta tilasta.** Tietoja voidaan vaatia, jos niillä on merkitystä palveluntuottajan toimituskyvyn arvioinnissa ja vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tuotettavan palvelun luonteeseen ja laajuuteen.” (Korostukset HN)

Edellä esitetty valinnanvapausmallin täydennys on edelleen ongelmallinen. Tietojen saaminen yksityisiltä pankeilta kattavasti edellyttäisi pankkilainsäädännön muuttamista. Lisäksi pankit ovat asiakkaisiinsa asiakassuhteessa ja siten pankit eivät olisi riippumattomia informaation muodostajia. Menettelyssä sosiaali- ja terveysalan osakeyhtiömuotoisten toimijoiden arviointi ulkoistettaisiin tosiasiasa pankeille. Menettely olisi käytännössä sekä mahdoton että pankkien toiminnan luonteen vastainen.

Tietoperustan lisäksi edellä lainattu 39 § menettely olisi ongelmallinen myös siksi, että siinä tyydytään toteamaan sanallisesti tarve riittävään taloudelliseen toimintakykyyn ottamatta lainkaan kantaa toimintakyvyn sisältöön ja valtuuksiin, jotka maakunnalle luodaan toimintakyvyn varmistamiseen.

Korjaavana toimenpiteenä voisi tietojen saannin osalta edellyttää, että maakunnalla olisi oikeus saada siihen sopimussuhteessa olevalta yhtiöltä tai yhteisöltä ja niiden alihankkijoilta maakunnan edellyttämät tiedot viipymättä ja että maakunnalla tai maakunnilla olisi arviointitehtäviin soveltuva kontrollitoiminta lakisääteisine valtuuksineen. Menettelytä tulisi säätää laissa, jolloin sääntely koskisi yhteneväisesti kaikkia yrityksiä.

Kun menettelyn tietopohja olisi luotu, tulisi seuraavaksi luoda arviointiperusteet jatkuvuuden turvaavalle taloudelliselle kantokyvyille. Seuraava esimerkki Tukholman läänin maakäräjien menettelystä (*Husläkarverksamhet med basal hemsjukvård, Stockholms läns landsting 2017*) tarjoaa erään verrokin, miten toimintakyvyn sisältöä tulisi valvoa ja säädellä esimerkiksi uusien yritysten osalta:

Omalääkäritoiminta ja kotisairaanhoidon peruspalvelut

Vastaperustetut ja perustamisvaiheessa olevat yritykset

Jos hakijan yritys on vastaperustettu tai perustamisvaiheessa, hakijan pitää toimittaa liitteenä asiakirjat, joista käy ilmi yrityksen vakaa taloudellinen perusta, ja antaa selvitys yrityksen osakepääomasta tai varallisuudesta tai pyydettyä antaa selvitys rahoitusvakuudesta (esimerkiksi šekkiluotosta, pankin antamasta lainalupauksesta tai konsernivakuudesta). Hakemuksessa mainituista vakuuksista on oltava kopiot liitteenä.

Toisen verrokin tarjoaa rahoitusalan nyt kehittyvä sääntely, jossa hyvinvointiyhteiskunnalle merkityksellisiä osakeyhtiötä on ryhdytty sääntelemään kansainvälisesti yhteneväisellä tavalla. Pankkitoiminnassa osakeyhtiöiden toiminnan jatkuvuutta on päädytty turvaamaan menettelyllä, joka jossakin määrin vastaa edellä lainattua Tukholman läänin maakäräjien menettelyä ja joka voisi soveltua myös Suomeen. Menettelyssä osakeyhtiöltä vaaditaan oman osakepääoman lisäksi sellaista osakeyhtiön ulkopuolista vierasta pääomaa, joka voidaan tarvittaessa muuttaa osakepääomaksi.

Tämä ehdotus liittyy osakeyhtiön konkurssimahdollisuuteen, jota osakepääomaksi muutettavissa oleva vieras pääoma torjuu. Vaadittava vieraan pääoman määrä riippuisi yhtiölle asetettavasta jatkuvuusvelvoitteesta.⁷ Jos palvelutuotanto olisi lukuisten ja keskenään helposti korvattavien yritysten hallussa, olisi osakepääomaksi muutettavan (tai muuten jatkuvuutta turvaavan) pääoman määrä vähäinen.

Merkittävän markkinaosuuden saavuttaneelle osakeyhtiölle tuo muutettavan vieraan pääoman määrä olisi vastaavasti suurempi. Useassa maakunnassa toimivalle niin sanotulle järjestelmärelevantille osakeyhtiölle konkurssilta suojaava, muutettavissa olevan vieraan pääoman määrä olisi suurin ja sen valvonta maakuntien kanssa yhteistyössä tehtävää.

Muutettavissa olevan vieraan pääoman hinnoittelu toisi markkinaehtoisuutta ja markkinoiden arviointia yritysten toimintaan. Tällöin myös julkisen sektorin ja yksityisen sektorin yritysten kilpailuasetelma saisi hyväksyttävän muodon pääomahuollon kustannuseroissa. Yksityinen toiminta ohjautuisi pienimuotoiseen toimintaan, jossa pääomahuollon ja jatkuvuuden merkitys on vähäinen, kun taas sellainen toiminta, jossa jatkuvuusvelvoite on painava, ohjautuisi julkisen sektorin piiriin pääomahuollon edullisuuden myötä.

Menettelyssä eri tuottajayhteisöt, niin julkiset kuin yksityisetkin, olisivat keskenään rahoituksen kustannuksia lukuun ottamatta tasavertaisessa asemassa. Kilpailuerojen perustuminen tosiasiallisesti rahoituksen kustannusten erilaisuudelle on puolestaan hyväksyttävää ottaen huomioon, että julkisella sektorilla on kannettavanaan jatkuvuusvelvoite, josta yksityisen sektorin tuottajat ovat konkurssimahdollisuutensa vuoksi vapautetut.

Mikäli julkisen sektorin rahoitus ohjattaisiin erityisesti kiinteistötoimintaan eri tuottajayhteisöjä syrjimättömällä tavalla, olisi menettelyllä suotuisat edellytykset luoda toisiaan täydentävät julkisen ja yksityisten tuottajien markkinat sosiaali- ja terveysalan palvelutuotantoon.

3.3. Markkinapuute ja merkittävät tuottajayhteisöt

Valinnanvapauspaketissa markkinapuute on käsitetty rajallisesti koskemaan vain tilannetta, jossa jollekin alueelle ei muodostu markkinaehtoisesti toimijoita. Markkinapuute on kuitenkin laajempi kokonaisuus, jonka merkittävät ongelmalliset tilanteet koskevat markkinatoimijoiden jatkuvuutta tilanteessa, jossa niitä on

⁷ Esimerkiksi Tukholman läänin maakäräjien ohjeistuksessa jatkuvuusvaade koskee kahden vuoden toimintaa.

muodostunut ja ne toimivat keskenään kilpailullisesti tai vaihtoehtoisesti tilanteessa, jossa markkinoiden toiminta keskittyy muutamalle harvalle toimijalle. Näiden pankkialan termistöä käyttäen systeemirelevanttien tuottajien sääntely ja niiden jatkuvuussuunnitelmien valvonnan tulisi kuulua maakuntien valvontatoimen ytimeen.

3.4. Markkinapuute ja valtionavustusten takaisinperinnästä luopuminen

Markkinapuutetilanteen yhteydessä on perusteltua nostaa esiin voimaanpanolain § 47 (HE 57/2017 vp), sillä on ilmeistä, että valtionavustusten takaisinperinnästä luopuminen edistää markkinapuutteen muodostumista, mikäli valtion omaisuutta päätyy vastikkeetta yrityksille. Vastikkeettomasti saatu omaisuus suosii vastaanottavaa yritystä muiden kustannuksella ja siten vinouttaa markkinoita. Ongelma muodostuu lainsäädännössä seuraavasti:

47 § Valtionavustusten takaisinperinnästä luopuminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) säännöksiä, valtionavustuslain (688/2001) nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten sisäilma- ja kosteusvauriohankkeisiin myönnettävästä valtionavustuksesta annettuja säännöksiä eikä palosuojelurahastolain (306/2003) ja öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) säännöksiä avustuksen takaisinperinnästä sovelleta, jos kunnan tai kuntayhtymän omistama sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen rakennuksen omistus tai hallinta luovutetaan, käyttötarkoitus muutetaan tai rakennus tai sen osa poistetaan käytöstä 1 päivänä maaliskuuta 2018 tai sen jälkeen. Edellä 1 momentissa tarkoitettun rakennuksen omistajan on tarvittaessa voitava osoittaa omistuksen tai hallinnan luovutuksen, käyttötarkoituksen muuttamisen tai käytöstä poistamisen tapahtuneen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä vastuussa olevan maakunnan suostumuksella.

Edellisellä pykälällä säädeltyä omaisuutta on Kuntaliitolta saadun arvion mukaan noin 341 miljoonaa euroa 15 vuoden takaisinperintäsäännön mukaan (noin 790 miljoonaa euroa, jos sovellettaisiin 30 takaisinperintäsääntöä). Pykälässä oleva valtionavustusten takaisinperinnästä luopuminen olisi ongelmallista, sillä sen myötä kunnille ja omaisuutta vastaanottavalle tuottajayhteisölle muodostuu kannustin perustaa tai kutsua kuntaan paikallista toimintaa harjoittava palveluyksikkö, jolle muodostuisi monopolivoimaa vastikkeettomasti saadun omaisuuden nojalla. Menettely olisi lainsäädännöllisesti moniongelmainen ja valtionosuuksien käsittely tulisi palauttaa uudelleen valmisteluun yhdessä kompensatiosääntelyn kanssa.

Maakuntayhteisöjen ja maakuntia palvelevien yksityisten yhteisöjen rahoitushuoltoon ja markkinapuutetilanteisiin liittyvä kehittämistarve kohdistuu seuraaviin seikkoihin:

- 3) Maakunnalle tulee luoda oikeus saada palveluntuottajan taloudellista tilaa koskevat tiedot viipymättä ja palveluntuottajalle velvollisuus tätä koskevaan raportointiin;

- 4) Maakunnalle tulee luoda valtuudet edellyttää, että maakunnalle palveluja tuottavat yhteisöt ovat riittävän vakavaraisia ja maksukykyisiä suhteessa niiden merkitykseen ja markkinaosuuteen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa;
- 5) Lakiesityksen 47 §:n ”Valtionavustusten takaisinperinnästä luopuminen (HE 57/2017)” mukaiset siirtyvät valtionosuudet tulee käsitellä uudelleen tavalla, joka ei luo perusteettomia etuja valtionavustuksia vastikkeettomasti saaville tuottajille.

4. Järjestämismvastuu ja siirtyvän omaisuuden rajaaminen, korvaukset ja käyttö⁸

4.1. Siirtyvän omaisuuden rajaaminen

Maakunta- ja alueuudistuksessa kuntien järjestämismvastuuta siirretään maakunnille ja samalla maakunnille annetaan oikeus siirtää kuntien irtainta omaisuutta itselleen.

Siirtyvä irtain rajataan kahdella eri tavalla omaisuusjärjestelyjä koskevassa voimaannpanolaissa. Voimaannpanolain 17 §:n mukaan siirtyvän omaisuuden arviointiperusteena olisi maakunnan tarve:

17 § Omaisuusjärjestelyjen tavoitteet

Pykälässä säädettäisiin omaisuusjärjestelyjen tavoitteista ja järjestelyissä noudatettavista periaatteista. Järjestelyjen tavoitteena olisi turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämismvastuulle kuuluvissa **tehtävissä tarvittava omaisuus** kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla. (Korostus HN)

Maakunnan tarve voi suuntautua vain osittain omaisuuteen, joka omaisuutta luovuttavalla kunnalla on nyt sosiaali- ja terveysalan järjestämismvastuun mukaisessa käytössä. Maakunta voi tarvita kunnilta myös sellaista omaisuutta, joka ei ole kunnilla nyt sosiaali- ja terveysalan käytössä.

Voimaannpanolain 21 §:ssä siirtyvän omaisuuden rajaus tehdään kunnan nykyisen käytön mukaan:

21 §. Kunnan järjestämisen perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen **käytössä olevan** irtaimen omaisuuden siirtyminen maakunnalle. (Korostus HN)

⁸ Tässä kappaleessa muistion kirjoittajan oikeudellinen ajattelu perustuu käsitykseen, jonka mukaan maakunnan ja kunnan välisiä omaisuusjärjestelyjä voidaan lähtökohtaisesti tarkastella kuten osakuntaliitoksissa kuntien välisiä omaisuusjärjestelyjä. Molempien järjestelyjen oikeudellinen syvärakenne vastaa läheisesti toisiaan. Poikkeama muodostuu, kun järjestämismvastuuseen liittyvän omaisuuden osalta maakunta on julkisen vallan käyttäjä suhteessa kuntaan omaisuuden siirron kohteen **rajauksessa**. Rajausta koskevat riidat tulee käsitellä voimaannpanolain 25 § toteamalla tavalla hallintovalituksena, jonka kohteena tulee olla rajauksen tarkoituksenmukaisuus. Siirtyvän omaisuuden **arvottamisessa ja korvauksissa** molempien oikeushenkilöiden tulisi olla tasavertaisia, joiden väliset oikeusriidat tulisi käsitellä hallintoriitoina, jonka kohteena tulisi olla kompensatiosääntelyn mukaisten korvausten määrittely.

Voimaanpanolain 21 §:ssä siirtyvän omaisuuden rajuusperusteena on 17 §:stä poiketen omaisuuden käyttötarkoitus kunnassa omaisuuden arviointihetkellä. Pykälien välinen ristiriita tulisi ratkaista lakiesityksen valmistelussa.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 26/2017 vp järjestämistäsiirtoon siirtämisen kunnilta maakunnille valtiosääntöisesti sinänsä ongelmattomaksi ja perustelluksi. Ongelmattomuus rajoittuu kuitenkin vain järjestämistäsiirtoon. Siirron oikeudellisen käsittelyn valiokunta totesi puutteelliseksi (PeVL 26/2017 vp, sivu 70):

”Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on puutteellista myös maakuntien ja kuntien välisten varallisuuden lakisäänteiseen siirtymiseen perustuvien mahdollisten oikeusriitojen osalta. Myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa edellytetyn kuntien oikeussuojan toteuttamisen voidaan katsoa puoltavan asian nimenomaista sääntelyä laissa. Lakiehdotusta olisi syytä täydentää selkeillä oikeusturvamenettelyä ja toimivaltaista tuomioistuinta koskevilla säännöksillä.”

Sääntelyn tarkentaminen siirtyvän omaisuuden rajaamisessa kohdistuu ainakin edellä todettuun voimaanpanolain 17 §:n ja 21 §:n ristiriitaan. Ristiriita liittyy läheisesti myös kompensatiosääntelyyn, jota perustuslakivaliokunta edellytti liitettäväksi omaisuusjärjestelyihin.

On paikallaan korostaa, että perustuslakivaliokunta ei nähnyt ongelmaa menettelyssä, jossa maakunnalle annetaan oikeus siirtää maakunnan järjestämistäsiirtoon kantamiseen liittyvää omaisuutta kunnilta maakunnalle. Tätä tulkintaa on perusteltua jatkossa pitää maakuntien ja kuntien välisen oikeussuhteen perusominaisuutena: järjestämistäsiirto luo maakunnasta julkisen vallan käyttäjän suhteessa kuntaan ja kunnan sellaiseen omaisuuteen, joka rajautuu maakunnan järjestämistäsiirtoon. Kunnalla olisi oikeus hallintovalitukseen suhteessa maakunnan harjoittamaan julkisen vallan käyttöön.

Omaisuuden siirtojen korvaukset perustuslakivaliokunta on käsitellyt erikseen edellyttäen kompensatiosääntelyä. Valiokunnan edellyttämä kompensatiosääntely tulisi laatia tavalla, joka turvaa kunnille kannustimen myös sellaisen omaisuuden muodostamisen, jonka maakunta voi päätöksellään tulevaisuudessa ottaa haltuunsa.

Perustuslakivaliokunnan edellä lainatussa kannassa on merkitystä sillä, että perustuslakivaliokunta ei rajaa kantaansa koskemaan vain nyt tapahtuvia kertaluonteista järjestelyä vaan vaikuttaa jättävänä avoimeksi mahdollisuuden, jossa vaadittava oikeusturvamenettely ja toimivaltaisen tuomioistuimen osoittaminen olisi sovellettavissa kertaluonteista järjestelyä yleisimmin.⁹

⁹ Verokattoa koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta nimenomaan korostaa verokaton kertaluonteisuutta, poikkeuksellisuutta ja liitännäisyyttä maakunta- ja alueuudistukseen. Kertaluonteisuutta ja poikkeuksellisuutta koskevat korostukset valiokunta jättää omaisuuden siirtoa koskevan lausunnon yhteydessä tekemättä.

4.2. Siirtyvän omaisuuden korvaaminen

Edellä todetun nojalla maakunnalla on oikeus järjestämisvastuun nojalla siirtää kertaluonteisesti järjestämisvastuuseen mutta vain siihen liittyvää kuntien omaisuutta haltuunsa. Samalla maakunnalla olisi edelleen velvollisuus siirtää omaisuus edelleen Maakunnan tilakeskus Oy:lle.

Voimaanpanolaissa omaisuuden siirrot on ajateltu tehtäväksi ilman kunnille suoritettavia korvauksia. Perustuslakivaliokunta totesi maakunnan päätöksen ilman korvauksia omaisuuden siirrosta ongelmalliseksi (PeVL 26/2017 vp, sivu 30):

”Valiokunnan mielestä maakunta- ja sote-esityksen voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin lisätään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely.”

On ilmeistä, että valiokunnan vaatimus itsehallinnon turvaamisesta ei rajoitu vain HE 15/2017 vp mukaisia omaisuusjärjestelyjä vaan itsehallinto tulee turvata myös mahdollisesti tulevissa omaisuusjärjestelyissä, jotka liittyvät järjestelyvastuun uudelleen järjestelyihin maakuntien ja kuntien välillä.

Kuntien takauskeskus antoi professori Kaarlo Tuorille toimeksiannon selvittää kompensatiosääntelyn valtiosääntöiset reunaehdot. Tuorin mukaan reunaehdot ovat seuraavat (esitelmä Kuntien takauskeskuksen hallitukselle 24.11.2017):

- 1) **Säädännäisyys:** säädettävä lailla, vaikka aktivoidaankin erikseen
- 2) **Erillisuus:** luotava uusi järjestelmä
- 3) **Yleisyys:** kaikki omaisuuslajit ja -järjestelyt; kaikki sote-uudistukseen liittyvät perusteet; kaikki kunnat, joiden itsenäinen taloudellinen päätösvalta vaarantuu (eivät yksinomaan kriisikunnat)
- 4) **Ei-harkinnanvaraisuus**

Vaikka tämän muistion tarkoituksena ei ole yksityiskohtaisen kompensatiosääntelyn esittäminen, on kuitenkin perusteltua hahmotella Tuorin toteamat reunaehdot täyttävä mahdollinen kehityspolku ottaen huomioon Kuntien takauskeskuksen lakisääteinen rahoitushuollon kehittämistehtävä.

Luontevan kehityspolun tarjoaa havainto, jonka mukaan kuntarakennelain korvaukset soveltuvat lähtökohtaisesti myös maakuntien ja kuntien välisiin omaisuusjärjestelyihin: mikä pätee kuntien välillä **kuntarajan muuttuessa**, soveltuu lähtökohtaisesti myös maakuntien ja kuntien välille **järjestämisvastuun rajan muuttuessa**.

Olenainen ero kuntarajan ja järjestämisvastuun rajan siirtymisessä koskisi toimivaltasuhteita. Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö. Kuntajako koskevat päätökset ovat valituskelpoisia ja niissä toimivaltainen tuomioistuin on korkein hallinto-oikeus. Kuntajaon muutoksiin liittyviä omaisuusjärjestelyjä koskevat omaisuusriidat ratkaistaan välitysmenettelyssä. Omaisuuden selvitystä koskevat kuntien väliset riidat ratkaistaan hallintoriita-asian hallinto-oikeudessa.

Kuntarakennelaki on kaiken kaikkiaan laadittu tavalla, jossa erotetaan kuntarajan siirtymistä koskeva oikeusmenettely siirtymiseen liittyvien omaisuuden siirtojen oikeusmenettelystä. Sama oikeudellinen rakenne on sovellettavissa myös järjestämisvastuun rajapinnan siirtoon liittyviin omaisuusjärjestelyihin, kun siirtyvän omaisuuden rajaamisesta tehtävä päätös erotetaan omaisuuden korvauspäätöksestä.

Maakunnan ja kunnan välisen järjestämisvastuun siirtämisestä päätetään HE 15/2017 vp mukaisesti lailla. Järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on oikeus ottaa siirtyvään järjestämisvastuuseen liittyvää kunnan omaisuutta. Siirtopäätöstä koskee hallintovalitus. Kuntarakennelain mukaista menettelyä soveltaen maakunnan ja kunnan väliset omaisuuden korvausta koskevat riidat tulisi ratkaista hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Kompensaatiosääntelyssä onnistuminen luo edellytykset valinnanvapausmallin toimimiselle. On ilmeistä, että kunnat tulevat myös jatkossa olemaan yleisen toimialansa nojalla aktiivisia toimijoita asukkaidensa kannalta tarpeellisten kiinteistöjen muodostajina. Kuntien aktiivinen kiinteistötoimi edistää maakuntien kykyä järjestämisvastuun kantamisessa, koska kunnilla on kannustin toimia palveluja turvaavalla tavalla markkinapuutetilanteissa.¹⁰ Aktiivisen kiinteistötoimen edellytyksenä on kuntien perustelluksi kokema kompensatiomenettely.

Näin onnistunut kompensatiojärjestely toteuttaa lopulta voimaantulon 17 § tavoitteen:

”Järjestelyjen tavoitteena olisi turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla.”

Maakuntayhteisöjen ja maakuntia palvelevien yksityisten yhteisöjen rahoitushuoltoon ja omaisuusjärjestelyihin liittyvä kehittämistarve kohdistuu seuraaviin seikkoihin:

- 6) Maakunnan oikeus siirtää kunnan omaisuutta tulee rajata koskemaan maakunnan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuuta koskevaan kunnan irtaimen omaisuuteen;
- 7) Maakunnan ja kunnan välinen kompensatiosääntely tulee laatia tavalla, joka tukee maakuntien ja kuntien välistä omaisuuden muodostumista ja vaihdantaa ja luo osapuolille kannustimen keskinäiseen yhteistyöhön ja työnjakoon irtaimen omaisuuden muodostuksessa ja kiinteistötoiminnassa.

¹⁰ Perimmäinen markkinapuutetilanne voisi syntyä paikkakunnalla, johon yksityinen toimija ei tuo sote-keskusta omalla kiinteistöriskillään. Tässä tilanteessa kunnalla on kannustin rakentaa yleisen toimialansa mukaisesti sote-kiinteistö ja osoittaa se tuottajalla soveltuva korvausta vastaan. Mikäli tuottaja väistyisi esimerkiksi konkurssin myötä ja maakunnalle tulisi velvoite tuottaa korvaavat sote-palvelut, voisi maakunta todeta kunnan sotekiinteistön kuuluvan sen järjestämisvastuun piiriin ja ottaa sen haltuunsa pysyväksi tehdyn kompensatiosääntelyn nojalla. Mikäli kompensatiosääntely olisi kunnan näkökulmasta perusteltu, kunnalla olisi kannustin rakentaa sote-kiinteistö myös maakunnan haltuunottoon varautuen.

5. Kuntien takauskeskuksen johtopäätökset kokoavasti

Kuntien takauskeskuksen lausunto on laadittu takauskeskukselle ominaisesta kehittämisenäkökulmasta rahoitushuoltoon liittyen. Takauskeskus kiinnittää lausunnossaan huomiota seuraaviin kehittämiskohtiin.

Maakuntayhteisöjen ja maakuntia palvelevien yhteisöjen rahoitushuollon **välitön kehittämistarve** kohdistuu tiivistäen kahteen seikkaan:

- 1) Maakuntayhteisöjen rahoitusta tulee muuttaa siten, että maakunnilla on oikeus tehtäviään vastaavaan rahoitukseen ja maakunnan maksuvalmius on turvattu myös valtion ja maakunnan välisessä rahoituksen riittävyttä koskevassa riitatilanteessa (nollariskiluokitus);
- 2) Maakuntayhteisöjen rahoituksen riskiluokituksesta tulee saada Finanssivalvonnan lausunto, joka tulee liittää ja käsitellä hallituksen esityksen yhteydessä.

Maakuntayhteisöjen ja maakuntia palvelevien yksityisten yhteisöjen rahoitushuoltoon ja **markkinapuutetilanteisiin liittyvä kehittämistarve** kohdistuu seuraaviin seikkoihin:

- 3) Maakunnalle tulee luoda oikeus saada palveluntuottajan taloudellista tilaa koskevat tiedot viipymättä ja palveluntuottajalle velvollisuus tätä koskevaan raportointiin;
- 4) Maakunnalle tulee luoda valtuudet edellyttää, että maakunnalle palveluja tuottavat yhteisöt ovat riittävän vakavaraisia ja maksukykyisiä suhteessa niiden merkitykseen ja markkinaosuuteen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa;
- 5) Lakiesitys 47 §:n ”Valtionavustusten takaisinperinnästä luopuminen (HE 57/2017 vp)” mukaiset siirtyvät valtionosuudet tulee käsitellä uudelleen tavalla, joka ei luo perusteettomia etuja valtionavustuksia vastikkeettomasti saaville tuottajille.

Maakuntayhteisöjen ja maakuntia palvelevien yksityisten yhteisöjen rahoitushuoltoon ja **omaisuusjärjestelyihin liittyvä kehittämistarve** kohdistuu seuraaviin seikkoihin:

- 6) Maakunnan oikeus siirtää kunnan omaisuutta tulee rajata koskemaan maakunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuuta koskevaan kunnan irtaimen omaisuuteen;
- 7) Maakunnan ja kunnan välinen kompensaatiosäätely tulee laatia tavalla, joka tukee maakuntien ja kuntien välistä omaisuuden muodostumista ja vaihdantaa ja luo osapuolille kannustimen keskinäiseen yhteystyöhön ja työnjakoon irtaimen omaisuuden muodostuksessa ja kiinteistötoiminnassa.

| KUNTIEN TAKAUSKESKUS | KOMMUNERNAS GARANTICENTRAL | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD |

Yrjönkatu 11 A 1 | FI-00120 Helsinki, Finland | Tel. +358 (9) 6227 2880 | Fax +358 (9) 6227 2882 | ID 1075583-7

www.kuntientakauskeskus.fi | www.muniguarantee.fi