

# Uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen vaihtoehtoiset toteutustavat

Taustamuistio sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen

## 1. Omaisuusjärjestelyjen vaihtoehdot sote-maakuntia perustettaessa

### 1.1. Omaisuusjärjestelyjen lähtökohdat

Kuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa sote-maakunnille. Järjestämisvastuun siirtyminen edellyttää lakiin otettavia säännöksiä ja uudistuksen toimeenpanossa tehtäviä päätöksiä siirtyviin tehtäviin liittyvistä kuntien ja kuntayhtymien varoista, veloista, vastuista ja sopimuksista.

Omaisuusjärjestelyjen tulee osaltaan tukea uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Uudistuksessa tehtävät ratkaisut eivät saa johtaa kokonaisveroasteen nousuun ja uudistuksen avulla on voitava hillitä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua. Omaisuusjärjestelyt eivät saa vaarantaa rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä. Uudistuksessa on pyrittävä varmistamaan kuntien tasapuolinen kohtelu sekä välttämään mahdollisuuksien mukaan sellaisia ratkaisuja, joissa kuntien tekemät erilaiset organisatoriset päätökset tai palvelujen järjestämisen tavat vaikuttaisivat lopputulokseen. Tavoitteena on lisäksi paikallisten olosuhteiden huomioon ottaminen siten, että on mahdollista säilyttää toimivien maakunnallisten kuntayhtymien ratkaisut.

Uudistuksessa olisi ensinnäkin ratkaistava, miten varat, velat, vastuut ja sopimukset siirtyisivät kunnilta ja kuntayhtymiltä sote-maakunnille. Sote-maakuntien toiminta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäjänä ei olisi mahdollista, jos niillä ei olisi hallinnassaan järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi tarvittavaa omaisuutta. Tämä tarkoittaa toimitiloja ja irtainta omaisuutta. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi sote-maakunnilla tulisi olla myös palvelujen toteuttamiseksi tarvittavat sopimukset.

Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja järjestetään kunnissa ja kuntayhtymissä, joilla on myös näihin tehtäviin liittyvä omaisuus. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien toiminta on kuntien lakisäätteistä yhteistoimintaa. Lisäksi lakisäätteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä järjestetään kuntien omana toimintana, vastuukuntamallin mukaisesti sekä niin sanotuissa vapaaehtoisissa kuntayhtymissä. Pelastustoimen tehtävät järjestetään alueellisesti pääsääntöisesti vastuukuntamallilla. Tehtäviä hoitaa myös kaksi kuntayhtymää. Kuntayhtymät on perustettu kuntalain (410/2015) mukaisesti perussopimuksilla, joissa on sovittu muun muassa jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin ja vastuusta sen veloista sekä muista kuntayhtymän taloutta koskevista asioista.

Sote-maakuntien käyttöön on turvattava niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus. Tähän liittyen on ratkaistava, siirtykö tarvittavan omaisuuden omistusoikeus sote-maakunnille vai säilyykö osa omaisuudesta edelleen kuntien ja kuntayhtymien omistuksessa. Lisäksi on ratkaistava, toimitaanko kaiken tarvittavan omaisuuden osalta samalla tavoin, ja jos omaisuutta siirtyy sote-maakuntien omistukseen, on ratkaistava, onko siirrosta suoritettava kunnille korvaus.

### 1.2. Omaisuusjärjestelyjen toteuttamisperiaatteet

Omaisuuteen liittyvät järjestelyt voidaan toteuttaa useilla eri periaatteilla. Uudistuksen valmistelussa tällaisiksi kyseeseen tuleviksi periaatteiksi on katsottu omaisuuden lunastus, vuokraus sekä jakautuminen kunnan ja sote-maakunnan välillä. Näistä jokaista käsitellään seuraavaksi tarkemmin.

#### Lunastus

Lunastusvaihtoehdossa sote-maakunta lunastaisi korvausta vastaan kunnilta järjestämisvastuulleen kuuluvissa tehtävissä tarvittavan omaisuuden. Kuntayhtymien osalta tämä voitaisiin toteuttaa joko niin, että

sote-maakunnat lunastaisivat omaisuuden suoraan kuntayhtymiltä tai niin, että kuntayhtymien omaisuus siirtyisi ensin kuntayhtymän purkamisen kautta jäsenkuntiin ja sieltä sote-maakuntiin. Lunastuksella ei olisi suoraa vaikutusta kuntien velkamääriin, mutta lunastuskorvauksella olisi mahdollista lyhentää nykyisiä velkoja.

Lunastusmallin suurimmat haasteet liittyvät sote-maakuntien lunastusvelvollisuuden laajuuteen, lunastettavan omaisuuden arvon määrittämiseen, kuntien maaomaisuuteen tulevaisuuden elinkeino- ja yhdyskuntarakennetekijänä sekä lunastukseen tarvittavaan sote-maakunnan rahoitukseen. Lunastusvelvollisuuden laajuuteen liittyy lisäksi kysymys tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömäksi jäävästä omaisuudesta ja tämän riskin jakautumisesta kunnan ja sote-maakunnan välillä.

Jos sote-maakunnalla olisi velvollisuus lunastaa kaikki tietyllä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä oleva omaisuus, sote-maakunnalle tulisi siirtyä myös rakennusten maapohjat. Ilman maapohjia sote-maakuntien mahdollisuudet luopua tulevaisuudessa käyttämättömiksi jäävistä tiloista ja rakennuksista heikentyisivät oleellisesti. Perusterveydenhuollon, sosiaalitoimen ja osin myös pelastustoimen rakennukset on usein rakennettu kuntien ja kaupunkien keskustoihin eli yhdyskuntarakenteen kehittymisen kannalta merkityksellisiin paikkoihin. Niihin liittyvällä maaomaisuudella on merkitystä kunnille erityisesti tulevaisuuden elinvoima- ja yhdyskuntarakennekysymyksenä. Sote-maakunnille asetettava laaja lunastusvelvollisuus tarkoittaisi, että nämä rakennukset siirtyisivät maapohjineen suuressa määrin sote-maakuntien omistukseen. Tämä ei välttämättä olisi kuntien tulevaisuuden kannalta perusteltua. Lainsäädännössä tilanne tulisi todennäköisesti ratkaista jonkinlaisella kyseistä maaomaisuutta koskevalla erityissäännöksellä. Tällainen säännös saattaisi muodostua ongelmalliseksi, jos kunnalla ja sote-maakunnalla ei olisi yhtenevää käsitystä kyseisen maaomaisuuden laadusta ja merkityksestä.

Jos päätösvalta lunastuksen laajuudesta ja kohteesta olisi sote-maakunnalla eli sote-maakunta lunastaisi vain tarpeelliseksi katsomansa omaisuuden, vastuu mahdollisesti käyttämättömäksi jäävistä toimitiloista ja muusta omaisuudesta jäisi kunnalle. Tähän liittyviä kysymyksiä on käsitelty jäljempänä niin sanotun suppean jakautumismallin yhteydessä.

Edelleen tulisi ratkaista, millä arvolla lunastus toteutettaisiin. Korvaus voisi perustua kirjanpitoarvoon (tasearvo), käypään arvoon, jonkinlaiseen tekniseen arvoon tai esimerkiksi tuottoihin perustuvaan nykyarvon laskentaan. Tasearvojen käyttäminen olisi lähtökohtaisesti yksinkertaista, sillä näin välttyttäisiin erillisten, aikaa vievien ja todennäköisesti merkittäviä kustannuksia aiheuttavien arvostusten tekemiseltä. Tasearvoihin vaikuttavat kuitenkin kuntien nykyiseen kirjanpitoikäntöön siirtymisen aikainen tilanne ja silloin tehdyt ratkaisut. Tasearvojen käyttämisen merkittävänä ongelmana ovat myös joissakin kunnissa jo toteutetut kiinteistöomaisuuden järjestelyt ja yhtiöittämiset, joiden seurauksena tasearvot ovat huomattavasti nousseet ja vastaavat käytännössä käypiä markkina-arvoja. Tämä tarkoittaisi, että joissakin kunnissa sote-maakunta lunastaisi omaisuuden käytännössä markkina-arvolla ja joissakin taas hankintameno perustuvalla tasearvolla. Myöskään pelkän maaomaisuuden arvo ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Useissa tapauksissa maaomaisuus on kuntien taseissa arvostettu hyvin alhaiseen arvoon tai sitä ole arvostettu lainkaan. Kunnan omista kiinteistöissä ei myöskään kiinteistönmuodostamistoimituksia ole aina toimitettu.

Merkittävimmän ongelman lunastusmallin käytölle muodostaisi kuitenkin sote-maakuntien lunastukseen tarvitsema rahoitus. Erillisen rahoituksen järjestäminen saattaisi erittäin suurella todennäköisyydellä joutaa kokonaisveroasteen nousemiseen. Riski kokonaisveroasteen nousulle olisi suuri myös siinä tapauksessa, että sote-maakunnat jäisivät lunastussumman velkaa kunnille. Sote-maakuntien lunastuskorvauksena maksama summa olisi joka tapauksessa veronmaksajien lisäpanostus kuntatalouteen. Käytännössä syntyisi tilanne, jossa verorahoituksella toimivat sote-maakunnat maksaisivat kunnille omaisuudesta, jonka kunnan asukkaat ovat jo kertaalleen verojen muodossa maksaneet.

### Vuokraus

Vuokrausvaihtoehdossa sote-maakunnat vuokraisivat kunnilta ja kuntayhtymiltä tarpeellisiksi katsomansa toimitilat. Käytännössä malli tarkoittaisi, että kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät

muuttuisivat niin sanotuiksi kiinteistökuntayhtymiksi eli niiden toiminta muuttuisi pelkästään toimitilojen vuokraukseksi. Vuokrien perusteena voitaisiin ainakin siirtymävaiheessa käyttää kunnissa ja kuntayhtymissä mahdollisesti jo käytössä olevia sisäisen vuokran määräytymisperusteita. Ongelmaksi muodostuisi, että kunnissa ja kuntayhtymissä sisäisen vuokran määrittelyssä käytettävät perusteet eivät ole yhdenmu-kaisia.

Irtaimiston eli kaluston, koneiden ja laitteistojen omistusoikeus olisi käytännön syistä perusteltua siirtää sote-maakunnille. Jos tästä omaisuudesta maksettaisiin korvaus, tulisi ratkaista korvauksen määräytymisen peruste ja sote-maakunnille tulisi järjestää rahoitus irtaimiston lunastamiseen. Kuntien ja kuntayhtymien veloissa ei tapahtuisi muutoksia.

Vuokrausvaihtoehto olisi siirtymävaiheessa yksinkertainen toteuttaa ja sote-maakuntien tarvitseman rahoituksen määrä irtaimiston lunastamista varten olisi vähäisempi kuin lunastusvaihtoehdossa. Koska irtaimiston arvo on kuntien taseissa kohtuullisen vähäinen, olisi myös mahdollista noudattaa samoja periaatteita kuin vuonna 2004 aluepelastuslaitoksia muodostettaessa eli korvauksia irtaimistosta ei makset-taisi.

Ratkaistavaksi tulisi, olisiko sote-maakunnilla esimerkiksi tietynmittaisen siirtymäkauden ajan velvollisuus vuokrata kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat vai voiko sote-maakunta jo alusta lähtien vuokrata vain ne tilat, jotka se katsoisi tarvitsevänsä. Lisäksi tulisi ratkaista sote-maakunnan tarvitsemien investointien toteuttaminen. Lähtökohtaisesti tilojen omistaja eli vuokranantaja toteuttaisi olemassa oleviin tiloihin tarvittavat peruskorjaus- ja muut investoinnit. Tällöin vuokrasopimuksen pituuden tulisi olla sellainen, että investointi olisi vuokranantajan näkökulmasta perusteltu. Uusinvestoinnit sote-maakuntien tulisi joka tapauksessa kilpailuttaa ja toteuttaa erikseen.

Vuokrausvaihtoehto olisi lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa myös niin, että sosiaali- ja terveydenhuol-lon sekä pelastustoimen käytössä oleva toimitilaomaisuus siirrettäisiin kunnista ja kuntayhtymistä kun-tien omistukseen tulevalle yhdelle tai useammalle yhtiölle, joka vuokraisi tarvittavan omaisuuden edel-leen sote-maakunnille. Koska kuntien omistama yhtiö ei olisi sote-maakunnan sidosyksikkö, myös tällä tavoin toteutetussa vuokrausmallissa sote-maakunnan tulisi kilpailuttaa uusinvestoinnit markkinoilla. Koska kunnilla olisi tämän jälkeen kyseiseen yhtiöön lähinnä sijoitusintressi, yhtiön osakkeet alkaisivat jossakin vaiheessa todennäköisesti päätyä markkinoille.

Viimeistään mahdollisen siirtymäkauden jälkeen sote-maakunnat voisivat vuokrata toimitilansa joko kunnilta, kuntayhtymiltä, mahdolliselta kuntien omistamalta yhtiöltä tai yksityisiltä markkinoilta. Markkinatarjonnan olemassaolo takaisi vuokratason kohtuullisuutta. Kuntien kannalta tilanne kuitenkin tar-koittaisi, vastaavalla tavalla kuin lunastusvaihtoehdossa, että tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättö-miksi jäävät toimitilat saattaisivat joissakin kunnissa muodostua kuntatalouden kannalta ongelmallisiksi.

### Jakautuminen

Jakautumisvaihtoehto tarkoittaisi, että kunnan asukkaiden rahoittama omaisuus jakautuisi tehtävien jär-jestämisvastuun siirron myötä kunnalle ja sote-maakunnalle eli omaisuus seuraisi toimintaa. Jakautumis-mallista on ollut tarkastelussa kaksi vaihtoehtoa, laaja ja suppea.

Laajassa jakautumismallissa sote-maakunnille siirtyisi sellainen irtain ja kiinteä omaisuus, joka yksin-omaan tai pääasiallisesti olisi sote-maakuntien järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan käytössä tietyinä ajankohtana sekä tätä omaisuutta vastaava osuus veloista ja muista sitoumuksista. Lunastus- tai muuta korvausta ei maksettaisi.

Kunnan omaisuudesta tehtäisiin jakautumissuunnitelma, jossa määriteltäisiin, mikä omaisuus ja mitkä velat ja sitoumukset siirtyisivät sote-maakunnalle. Suunnitelmat tehtäisiin kunnan tilinpäätöksen mukai-silla tasearvoilla. Kunnan velkojen jakamisessa lähtökohtana olisi kunnan muun omaisuuden ja siirtyvän omaisuuden välinen suhde eli velkoja siirtyisi sote-maakunnan vastuulle jokaisesta kunnasta suhteellisesti saman verran kuin kyseisestä kunnasta siirtyisi omaisuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät

siirrettäisiin sote-maakuntiin sellaisinaan eli varoineen ja velkoineen. Kunnan kirjanpidossa omaisuuden siirtyminen sote-maakunnalle katettaisiin kunnan peruspääomaa alentamalla. Koska velkavastuun siirto sote-maakunnalle olisi käytännössä erittäin hankala toteuttaa varsinaisena velkakirjojen siirtona, sote-maakunnan suhteellinen osuus velkavastuusta tulisi todennäköisesti toteuttaa siten, että sote-maakunta jäisi jakautumissuunnitelman osoittaman määrän velkaa kunnalle ja velan korko sidottaisiin esimerkiksi kunnan lainojen keskikorkoon.

Laaja jakautumismalli varmistaisi koko tarvittavan omaisuuden siirtymisen sote-maakunnan käyttöön ja päätösvaltaan omaisuuden luonteesta tai lajista riippumatta. Tämä vaihtoehto myös toteuttaisi tavoitteet kokonaisveroasteen säilymisestä muuttumattomana, sillä se ei edellyttäisi erillisen rahoituksen järjestämistä sote-maakunnille. Kunnan asukkaiden kannalta omaisuus siirtyisi palvelujen järjestämisvelvollisuuden mukana yksittäiseltä kunnalta sille sote-maakunnalle, jonka alueella kuntalainen asuu. Lisäksi velkojen siirtyminen kunnista sote-maakunnalle siirtyvää omaisuutta vastaavasti varmistaisi, ettei kunnan rahoitusasema heikkenisi omaisuuden siirtymisen vuoksi.

Mallin haasteet liittyvät kuntien omaisuuden tasearvoihin ja sote-maakunnille siirtyvän velan määrään. Velkojen kohdentumista sote-maakunnan järjestämisvastuulle siirtyviin tehtäviin ja siihen liittyvään omaisuuteen on käytännössä hyvin hankala selvittää, koska kunnan lainat eivät ole omaisuuseriin kohdennettuja vaan osa kunnan rahoituksen kokonaisuutta. Tämän vuoksi velkoja siirtyisi jokaisesta kunnasta sote-maakunnan vastuulle suhteellisesti saman verran kuin kyseisestä kunnasta siirtyisi omaisuutta. Tästä seuraisi, että omaisuuden tasearvoilla olisi mallissa erittäin suuri merkitys, koska ne vaikuttaisivat suoraan sote-maakunnalle siirtyvän velan määrään. Kuten edellä lunastusvaihtoehdon yhteydessä on todettu, tasearvoihin vaikuttavat paitsi kuntien nykyiseen kirjanpitokäytäntöön siirtymisen aikainen tilanne ja silloin tehdyt ratkaisut, myös viime vuosien aikana eräissä kunnissa tehdyt toimenpiteet ja järjestelyt. Kiinteistöomaisuuttaan järjestelleet kunnat saisivat etua verrattuna niihin kuntiin, jotka eivät ole vastaavia järjestelyjä tehneet. Etu näkyisi käytännössä sote-maakunnalle siirtyvän velan määrän kasvuna.

Laajassa jakautumismallissa sote-maakunnalle siirtyisi merkittävä velkavastuu. Siirtyvän velan määrän arvioimiseen liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä. Kunnan palvelurakenteesta, toteutetusta investointiohjelmasta ja muista tekijöistä riippuen velan suhteellinen osuus kunnan kokonaisvelkamäärästä voi vaihdella merkittävästi kunnittain ja lopullinen määrä olisi tiedossa vasta jokaisessa kunnassa tehtävän jakautumissuunnitelman jälkeen.

Lisäksi esille nousevat lunastusvaihtoehdon tavoin rakennusten maapohjiin liittyvät kysymykset. Koska riski tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävistä toimitiloista jäisi kokonaisuudessaan sote-maakunnalle, olisi välttämätöntä, että niille siirtyvän rakennuskannan mukana siirtyisivät myös rakennusten maapohjat. Edellä lunastusvaihtoehdon yhteydessä on tarkemmin käsitelty kuntien maaomaisuuteen liittyviä kysymyksiä erityisesti siltä osin kuin maa-alueet sijaitsevat kunta- ja kaupunkikeskustoissa.

Suppea jakautumismalli on vuokrausvaihtoehdon ja laajan jakautumismallin yhdistelmä. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät liitettäisiin varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen sote-maakuntiin. Pelastustoimen sekä kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen käytössä olevat toimitilat sekä rakennus- ja maaomaisuus jäisivät nykyisille omistajilleen ja sote-maakunta vuokraisi ne tarvitsemiltaan osin. Kunnan tai kuntayhtymän omistamista, sote-maakunnalle siirtyviin tehtäviin liittyvistä toimiloista solmittaisiin siirtymäkaudeksi sote-maakunnan ja kunnan tai kuntayhtymän välillä määräaikainen vuokrasopimus. Siirtymäajan jälkeen sote-maakunta päättäisi, mitkä tilat se pitäisi edelleen vuokrasopimuksen nojalla hallussaan. Vuokrattuihin toimitiloihin kiinteästi liittyvä irtain omaisuus sekä sote-maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kalusto, koneet, laitteet ja materiaalit siirtyisivät järjestämisvastuun ja henkilöstön myötä korvauksetta sote-maakunnalle. Kunta tai kuntayhtymä siirtäisi sote-maakunnalle myös sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvät sopimukset.

Siirrettäviin sopimuksiin lukeutuisivat siten myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevien tilojen vuokrasopimukset, jos toimintaa harjoitettaisiin vuokratiloissa. Jos sopimus liittyisi myös kunnan jäljelle jääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan tulisi esittää,

miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat kunnan ja sote-maakunnan välillä sopimuksen voima-  
saoloajan. Vapaaehtoisten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä hoitavien kuntayh-  
tymien omistamiin toimitiloihin, irtaimistoon ja sopimukseen sovellettaisiin samoja periaatteita kuin kun-  
nan omistamiin toimitiloihin ja irtaimistoon.

Omaisuuksien määrä kuntien taseissa vähenisi kuntayhtymäosuus- ja sote-maakunnan omistamien, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen irtaimiston verran. Vaikutus näkyisi kuntien peruspääoman pienenemisenä ja se vaikut-  
taisi kuntien omavaraisuusasteeseen. Kuntien velkamäärä säilyisi ennallaan, mutta konsernitilinpäätök-  
seen yhdisteltävät osuudet kuntayhtymien veloista poistuisivat. Lisäksi taseesta poistuisivat siirtyvään  
henkilöstöön kohdistuvat lomapalkkavelat. Myös lomapalkkavelan siirto olisi mahdollista kirjata perus-  
pääomaan ilman vaikutusta tuloslaskelmaan.

Suppea jakautumismalli ei edellyttäisi rahoituksen järjestämistä sote-maakunnille omaisuuden hankintaa  
varten, joten kokonaisveroaste säilyisi muuttumattomana. Malli varmistaisi sote-maakuntien omistukseen  
keskeisimmän erikoissairaanhoidon omaisuuden sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen  
liittyvän tarvittavan laiteinfrastruktuurin. Sote-maakunnille siirtyvä velkamäärä olisi huomattavasti pie-  
nempi kuin laajassa jakautumismallissa. Malli olisi siirtymävaiheessa todennäköisesti laajaa jakautumis-  
mallia yksinkertaisempi toteuttaa. Kuntien olemassa olevien sisäisen vuokran järjestelmiä ja niiden poh-  
jalta kerättyä tietoa toimitiloista olisi mahdollista käyttää siirtymäkauden vuokrasopimusten pohjana tai  
vaihtoehtoisesti siirtymäajan voitaisiin käyttää laskennallista yhtenäistä vuokranmääräytymismallia.  
Kuntien omaisuuden arvostamiseen liittyvät kysymykset vaikuttaisivat välillisesti sote-maakuntien mak-  
samiin vuokriin, mutta sote-maakunnilla olisi siirtymäajan jälkeen mahdollisuus päättää, pitävätkö ne tilat  
käytössään, jos niiden vuokrataso osoittautuisi sote-maakunnan resursseihin nähden liian korkeaksi. Sote-  
maakunnalla ja kunnalla olisi myös vapaus sopia omistajajärjestelyistä, jos sote-maakunta katsoisi järke-  
väksi hankkia omistukseensa kunnan omistamia tiloja, eli suppea malli saattaisi jossakin vaiheessa johtaa  
myös kunnan omistamien toimitilojen omistajanvaihdoksiin.

Suppean mallin haasteet liittyvät siirtymäkauden jälkeiseen aikaan. Vastuu mahdollisesti käyttämättö-  
miksi jäävistä tiloista jakautuisi sote-maakuntien ja kuntien välille. Vastuu sairaanhoitopiirien omista-  
mista suurista sairaalakiinteistöistä siirtyisi sote-maakunnalle, mutta lukumääräisesti suurin osa kiinteis-  
töistä jäisi edelleen kuntien omistukseen. Kuntien vastuulle jäisivät siten myös investointeihin otetut ve-  
lat. Siirtymäaikana sote-maakunnan maksama vuokra kattaisi kohtuulliset ylläpitokustannukset ja pää-  
omakustannukset, mutta mahdollisia kuntatalousongelmia alkaisi siirtymäkauden jälkeen syntyä, jos  
vaille käyttöä jäisi tiloja, joihin on vastikään mittavasti investoitu velkarahalla tai jos tilojen ylläpitokus-  
tannukset ovat merkittävät eikä niitä saataisi katkaistua myymällä tai purkamalla kiinteistö. Vaikutuksia  
kuntatalouteen olisi mahdollista vähentää erillisellä kompensaatiosäätelyllä.

### *1.3. Vaihtoehtoiset mallit omaisuusjärjestelyjen toteuttamiseksi*

Omaisuusjärjestelyt voitaisiin toteuttaa erilaisilla malleilla edellä kuvattuja omaisuuden siirtoperiaatteita  
tai niiden yhdistelmiä hyödyntäen. Uudistuksen valmistelussa on ollut tarkastelussa kolme vaihtoehtoista  
mallia, joilla uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt voitaisiin toteuttaa. Kunkin mallin osalta tulevat  
arvioitavaksi omaisuuden myyntiä tai vuokraamista sote-maakunnalle koskevat periaatteet. Myynnissä ja  
vuokrauksessa on lisäksi ratkaistava erityisesti sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöjen osalta, miten omai-  
suuden siirroista päätetään.

#### Malli 1

Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien osuudet sekä pelastustoimen irtain omaisuus siirtyisivät kun-  
nilta sote-maakunnille. Sote-maakunnat maksaisivat niistä korvauksen. Muu kiinteä ja irtain omaisuus  
vuokrattaisiin kunnilta tai myytäisiin sote-maakunnille. Korvaukselle voitaisiin sopia pitkään maksu-  
aika, mutta ei liene kuitenkaan tarkoituksenmukaista luoda pysyvää saamis-velkasuhdetta kuntien ja sote-  
maakuntien välille. Kuntien olisi korvattava sote-maakunnille siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka.

Toimeenpanossa olisi suoritettava siirtyvän omaisuuden arvostaminen, joka olisi haastavaa ja sisältäisi

myös kuntayhtymien sekä pelastustoimen kiinteän ja irtaimen omaisuuden arvostamisen. Valtion tulisi rahoittaa sote-maakuntia, joiden taloutta rasittaisivat korvaukset kuntayhtymäosuuksista ja mahdolliset muut sote-maakunnan kannalta epäedulliset omaisuuden siirrot. Sote-maakunnilla olisi myös riski, että ne eivät saisi käyttöönsä kaikkea järjestämistä vastuuksensa kannalta tarvittavaa omaisuutta. Tästä aiheutuisi niille investointitarve. Mahdollinen pysyvä velka kunnille heikentäisi sote-maakuntien omavaraisuutta. Sote-maakuntien taloutta rasittaisivat merkittävä rahoitustarve ja velkaantuminen. Kunnat saisivat korvauksen kaikesta siirtyvästä omaisuudesta ilman vaikutusta niiden omavaraisuuteen. Mahdollinen pysyvä saaminen sote-maakunnilta ei kuitenkaan parantaisi kuntien maksuvalmiutta. Kuntien taloutta voisi jäädä rasittamaan omaisuus, joka ei siirtyisi sote-maakunnille. Toisaalta luovutetusta omaisuudesta voisi syntyä luovutusvoittoja.

## Malli 2

Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien osuudet sekä pelastustoimen irtain omaisuus siirtyisivät sote-maakunnille ilman niiden maksamaa korvausta. Muu kiinteä ja irtain omaisuus vuokrattaisiin kunnilta tai myytäisiin sote-maakunnille. Kuntayhtymäosuuksien siirto voitaisiin kirjata kunnissa peruspääomaa vastaan, jolloin se ei vaikuttaisi kunnan tulokseen. Siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka kirjattaisiin myös peruspääomaan. Muusta omaisuudesta maksettavalle korvaukselle voitaisiin sopia pitkäkin maksuaika. Ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista luoda pysyvää saamis-velkasuhdetta kuntien ja sote-maakuntien välille.

Toimeenpanossa olisi suoritettava siirtyvän omaisuuden arvostaminen, joka olisi haastavaa ja sisältäisi myös kuntayhtymien ja pelastustoimen irtaimen omaisuuden arvostamisen. Valtion tulisi rahoittaa sote-maakuntia, joiden taloutta rasittaisivat niiden kannalta epäedulliset omaisuuden siirrot. Mahdollinen pysyvä velka kunnille heikentäisi sote-maakunnan omavaraisuutta. Sote-maakunnan taloutta rasittaisi merkittävä rahoitustarve ja velkaantuminen. Kuntien omavaraisuus heikkenisi kuntayhtymäosuuksien siirrostä. Jos siirtyvä muu omaisuus korvattaisiin kunnille, mahdollinen pysyvä saaminen sote-maakunnilta ei kuitenkaan parantaisi niiden maksuvalmiutta. Kuntien taloutta voisi jäädä rasittamaan omaisuus, joka ei siirtyisi sote-maakunnille. Toisaalta kunnille voi syntyä luovutetusta omaisuudesta luovutusvoittoja.

## Malli 3

Omaisuuksiin noudatettaisiin viime vaalikaudella valmistellun maakuntauudistuksen periaatteita (HE 15/2017 vp). Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien osuudet sekä pelastustoimen irtain omaisuus siirtyisivät ilman korvausta kunnilta sote-maakunnille. Myös muu omaisuus siirtyisi ilman korvausta. Sote-maakunnilla olisi velvoite vuokrata toimitilat kunnilta siirtymäkauden ajan. Siirtymäaika olisi kolme vuotta, jonka lisäksi sote-maakunnilla olisi yhden vuoden optio vuokra-ajan jatkamiseksi. Siirtymäajan vuokrasta säädettäisiin lailla ja tarkemmin asetuksella.

Kuntayhtymäosuuksien ja muun omaisuuden siirto voitaisiin kirjata kunnissa peruspääomaa vastaan, jolloin se ei vaikuttaisi kunnan tulokseen. Siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka kirjattaisiin myös peruspääomaan. Erikseen olisi ratkaistava tilanne, jossa kunnan taloutta heikentäisivät tyhilleen jäävät kiinteistöt. Kunnan itsehallinnon sekä peruspalvelujen turvaamiseksi tulisi tällaisessa tilanteessa olla järjestelyn aiheuttamaa kunnan talouden heikentymistä kompensoiva sääntely.

Kunnan ja sote-maakunnan välisen toimitilojen vuokraamisen vaikutukset kytkeytyisivät vuokramääritykseen. Valtio voisi joutua tukemaan kuntien taloutta tilanteessa, jossa omaisuusjärjestelyt rasittavat sitä kohtuuttomasti. Sote-maakuntien taloutta voisivat rasittaa niiden kannalta epäedulliset vuokrasopimukset, erityisesti jos vuokrausvelvoite sisältäisi tiloja, jotka eivät olisi sote-maakunnan palvelujen järjestämisen kannalta tarpeellisia. Kuntien omavaraisuus heikkenisi kuntayhtymäosuuksien ja muun omaisuuden siirroista. Sote-maakunnan maksama siirtymäajan vuokra olisi kunnalle tuloa, ja lieventäisi uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kunnille. Siirtymäajan jälkeen kunnille jäisivät ne tilat, joita sote-maakunta ei tarvitsisi.

Malli 3 on valittu hallituksen esityksen pohjaksi.

## **2. Vaihtoehdot toimitilojen hallinnoinnissa ja investointien rahoittamisessa**

### *2.1. Investointien rahoituksen ja toteuttamisen lähtökohdat*

Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien varat, velat, vastuut ja sopimukset siirrettäisiin edellä kuvatulla mallilla 3 yleisseuraantona suoraan lain nojalla sote-maakunnille. Siten myös kiinteistöt, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvät toimitilat ovat, sekä niihin liittyvät velat siirtyisivät näistä kuntayhtymistä sote-maakunnille. Kuntien järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat säilyisivät lähtökohtaisesti kuntien omistuksessa mutta siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla sote-maakunnan hallintaan vähintään kolmen vuoden siirtymäajaksi. Näiden tilojen edellyttämistä investoinneista vastaisi kunta ja toteuttamisesta sovittaisiin sote-maakunnan kanssa. Tilojen investoinnit rahoitettaisiin osana sote-maakunnilta tiloista perittäviä vuokria.

Sote-maakuntien rahoitus tulisi toiminnan alkuvaiheessa perustumaan yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Valtio tulisi siis kantamaan viimekätisen vastuun sote-maakuntien rahoituksen riittävydestä. Valtion rahoituksen lisäksi sote-maakuntien tulonlähteinä tulisivat olemaan asiakasmaksut sekä muut tulot. Sote-maakuntavaltuustot päättäisivät yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamisesta. Sote-maakuntien taloussuunnitelma olisi laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan toisen vuoden päättyessä. Taseeseen kertynyt alijäämä tulisi kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Sote-maakuntien talousarvioiden investointiosassa esitettäisiin sote-maakunnan omien investointien lisäksi sote-maakuntakonsernin investoinnit sekä sote-maakuntien yhteistyöalueiden investoinnit, jotka ovat maakunnan vastuulla.

Sote-maakunnille myönnettävän valtion rahoituksen perusteena olisivat kunnista siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien nettokustannukset. Laskennassa käytettävä kuntatalouden käyttökustannuskäsite muodostuisi toimintakulujen, poistojen ja arvonalentumisten sekä vyörytyskulujen yhteenlaskettuna määränä. Osana kustannuksia siirtolaskelmassa ovat tilakustannukset, jotka voivat näkyä tuloslaskelmassa sisäisinä tai ulkoisina vuokrina tai kirjanpidon mukaisina poistoina.

Sote-maakuntien rahoitusmalli ei sisältäisi erillistä investointirahoitusta. Tältä osin malli vastaisi kuntien valtionosuusjärjestelmää. Erillinen investointien rahoitusjärjestelmä muodostuisi hallinnollisesti rasakaksi ja ohjausvaikutuksiltaan vaikeasti hallittavaksi menettelyksi. On todennäköistä, että investointien rahoitukseen varattava erillinen määräraha muodostuisi niin matalaksi suhteutettuna kaikkien sote-maakuntien investointisuunnitelmiin, että investointirahoituksella voitaisiin kattaa vain pieni osa hankkeista ja kiireellisten investointien toimeenpano viivästyisi tarpeettomasti. Lisäksi erillinen valtion rahoitus voisi kattaa vain osan kustannuksista, jolloin erityisesti suurissa investointihankkeissa sote-maakunnilta edellytettäisiin huomattavaa muuta rahoitusta. Poistojen kattamiseen varattu rahoitus riittää vain olemassa olevan omaisuuden ylläpitämiseen, ei laajamittaisiin uusinvestointeihin. Sote-maakuntien tulisi siten varautua uusinvestointien rahoittamiseen lähtökohtaisesti tulorahoituksellaan.

Sote-maakunnilla ei olisi itsenäistä oikeutta pitkäaikaisen lainan ottamiseen, sillä niiden rahoitus perustuisi ainakin toiminnan alkuvaiheessa valtion rahoitusvastuuseen. Sote-maakunnat tulisivat käyttämään erittäin merkittäviä taloudellisia resursseja ja niiden rooli tulisi olemaan huomattava julkisen talouden kestävyttä arvioitaessa. Rajoittamaton pitkäaikainen lainanotto-oikeus kasvattaisi valtion riskejä ilman valtion omaa päätöksentekoa. Se myös johtaisi sote-maakuntien talouden ohjauksen vaikeutumiseen ja lisäisi todennäköisesti pidemmällä aikavälillä valtion rahoitusvastuun osuutta sekä tarvetta lisärahoitukseen ja mahdollisiin arviointimenettelyihin. Sote-maakuntien kassanhallinnan vuoksi sote-maakunnilla tulisi kuitenkin olla oikeus lyhytaikaiseen, enintään yhden vuoden pituiseen lainanottoon sekä esimerkiksi leasingrahoituksen käyttämiseen. Erikseen voitaisiin säätää kiinteistöjen hallintomallista taikka poikkeuksena pitkäaikaisen lainanoton kiellolle esimerkiksi maakunnan lainanottovaltuudesta tai lupamenetelystä investointien rahoittamista varten otettaville lainoille.

Riippumatta siitä, millä mallilla sote-maakuntien toimitilojen hallinnointi ja investointien rahoitus toteutetaan, ratkaistavana on kysymys siitä, mistä rahoitus investointien toteuttamiseksi saataisiin. Kunnat ovat varainhankinnassa nollariskisiä (EU:n vakavaraisuusasetus), koska niillä on rajoittamaton verotusoikeus. Jos sote-maakunnille sallittaisiin pitkäaikainen lainanotto, niiden ottamilta lainoilta puuttuisi nollariskisyys. Tämä nostaisi sote-maakuntien lainakustannuksia ja lisäksi rahoitusvastuussa olevan valtion menoja ja riskejä. Sote-maakuntien omistamat kiinteistöyhtiöt voisivat hankkia investointeihin tarvittavan rahoituksen joko markkinoilta tai perustuen valtion luottokelpoisuuteen. Samat vaihtoehdot olisivat kiinteistöt suoraan omistavilla sote-maakunnilla, jos valtio myöntäisi niille luvan pitkäaikaiseen lainanottoon. Valtion luottokelpoisuuteen perustuvassa vaihtoehdossa valtio hankkisi investointien tarvitseman rahoituksen ja myöntäisi vuotuisessa talousarviossaan sote-maakuntien tai niiden yhtiöiden tarvitsemat lainat. Tällöin valtion ja sote-maakuntien välille muodostuisi pitkäaikainen velkasuhde. Vaihtoehtoisesti sote-maakunnat tai niiden omistamat yhtiöt hankkisivat tarvitsemansa rahoituksen itse, mutta sille myönnettäisiin valtioneuvoston takaus.

Valtion luottokelpoisuuteen perustuva rahoitusmalli kasvattaisi valtion budjettitalouden velkaantumista tai valtion takausvastuita merkittävästi ja pitkäaikaisesti. Antolainausvaihtoehdossa vaikutus valtion vastuun näkyisi suuremmin kuin takausvastuut. Malli edellyttäisi sote-maakunnan rahoitusta lainojen lyhennyksiin ja korkoihin. Viimekädessä valtio rahoittaisi myös sote-maakuntien investoinnit.

Sekä valtion lainananto että valtioneuvoston takaukset sote-maakunnille tai niiden yhtiöille edellyttäisivät investointien voimakasta valtion ohjausta, jotta investointien määrä ja kustannukset eivät kasvaisi hallitsemattomasti. Ennen lainojen tai takauksien myöntämistä valtio arvioisi sote-maakuntien esittämien investointien tarpeellisuuden ja kannattavuuden. Valtiolla olisi kannustin rajata rahoittamansa investoinnit vain kaikkein tärkeimpiin ja tarpeellisimpiin, koska investointirahoituksen vaikutus näkyisi suoraan valtion lisääntyneenä velkaantumisenä tai takausvastuiden kasvuna. Myös lainamarginaaleilla tai takausmaksujen suuruudella voitaisiin ohjata investointien toteuttamista vain tuottavimpiin ja tärkeimpiin kohteisiin. Valtion lainananto- tai takausjärjestelmän luominen ja ylläpito lisäisi sekä sote-maakuntien että valtion hallinnollisia tehtäviä. Malli rajoittaisi sote-maakuntien itsenäistä päätösvaltaa investointien toteuttamisessa. Mitä laajemmalle joukolle sote-maakuntia tai niiden yhtiöitä valtion lainoja tai takauksia myönnettäisiin, sitä raskaampaa hallinnointijärjestelmää malli edellyttäisi.

Investointien ohjaamiseksi sote-maakuntien ohjaukseen tulisi edellä kuvatussa vaihtoehdossa sisällyttää lupaprosessi, koska valtio vastaisi sote-maakuntien rahoituksesta. Lupaprosessin avulla voitaisiin varmistua siitä, että investointikustannusten rahoitustarve ja valtion riskit eivät kasvaisi hallitsemattomasti ja sote-maakuntien rahoitus riittäisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämiseen. Toisaalta lupaprosessi rajoittaisi merkittävästi sote-maakuntien itsehallintoa ja olisi hallinnollisesti raskas menettely. Riskinä olisi myös esimerkiksi euromääräiseen rajaan perustuvan lupamenettelyn kiertäminen hankkeita jakamalla. Tämän vuoksi lupamenettelyllä ei välttämättä saavutettaisi sille asetettavia tavoitteita.

Sote-maakuntien verotusoikeudesta päätetään myöhemmin erikseen. Sote-maakunnille siirtyvien toimitilojen hallinnointiin valittavan mallin tulisi olla yhteensopiva sote-maakunnille kaavaillun, myöhemmin käyttöön tulevan verotusoikeuden kanssa.

## *2.2. Toimitilojen hallinnoinnin ja investointien toteuttamisvaihtoehdot*

Sote-maakunnille uudistuksessa siirtyvien toimitilojen hallinnoimiseksi on useita eri vaihtoehtoja: sote-maakunnat voisivat hallinnoida niille siirtyviä toimitiloja ainakin omissa organisaatioissaan, itse omistamissaan tai alueellisissa, yhteistyöalueittaisissa tai valtakunnallisissa yhtiössä, yhteistoiminnassa maakuntayhtymämuodossa taikka yhteisessä yhtiössä kuntien kanssa. Valittava toimitilojen hallinnointimalli vaikuttaa olennaisesti toimitiloja koskevien uusinvestointien toteutukseen sekä sote-maakuntien toiminnan, investointien ja rahoituksen ohjaukseen. Lisäksi asian valmistelussa on ratkaistava, asetettaisiinko sote-maakunnille lailla velvollisuus toimitilojen hallinnointia ja investointien toteuttamista koskevaan yhteistoimintaan vai jätettäisiinkö asia sote-maakuntien itsensä päätettäväksi ilman lailla säätämistä vai valittaisiinko jokin edellä kuvattujen mallien yhdistelmä.



Jos toimitilojen hallinnoinnista ja investointien toteuttamisesta säädettäisiin lailla, sote-maakunnille voitaisiin asettaa velvollisuus yhteistoimintaan esimerkiksi yhteistoiminta-alueittain tai valtakunnallisesti. Sote-maakunnat voitaisiin velvoittaa toimimaan esimerkiksi usean sote-maakunnan omistaman tai valtakunnallisen kiinteistöyhtiön kautta. Lailla voitaisiin varmistaa, että sote-maakuntien yhteistoimintaa ylipäätään syntyy riittävässä määrin. Lakisääteiseen, alueelliseen tai valtakunnalliseen yhteistoimintaan pohjautuvat ratkaisut vähentäisivät yksittäisille sote-maakunnille tilojen hallinnasta ja investointien rahoituksesta aiheutuvia riskejä. Lisäksi lailla säätäminen antaisi paremmat mahdollisuudet ohjata ja hallita sote-maakuntien kiinteistöjen omistusta kokonaisuutena. Ohjauksella voitaisiin esimerkiksi tarvittaessa estää sellaiset epätarkoituksenmukaiset paikalliset kiinteistöjen luovutukset, joilla pyritään korjaamaan sote-maakunnan taloutta mutta jotka eivät ole pitkällä aikavälillä palvelujen järjestämisen kannalta perusteltuja. Sääntely mahdollistaisi myös sen, että valtio rahoittajana otettaisiin mukaan toiminnan ohjaukseen. Jos omaisuussiirrot haluttaisiin toteuttaa ilman varainsiirtoverovelvollisuutta, verovapaus olisi perusteltavissa pääsääntöisesti vain, jos omaisuussiirtoihin on lakisääteinen velvollisuus. Lailla säätäminen helpottaisi myös sen varmistamista, että mahdollisten sote-maakuntien yhtiöiden toiminnassa noudatetaan hallinnon yleislakeja ja turvataan virkavastuun toteutuminen.

Jos toimitilojen hallinnoista ja investointien toteuttamisesta ei säädettäisi lailla, asia olisi sote-maakuntien päätäntävallassa. Tällöin kukin sote-maakunta voisi päättää tiloista ja investoinneista itse tai tehdä yhteistyötä muiden sote-maakuntien kanssa, kuitenkin siten että investointeja koskeva valtion ohjaus tapahtuisi osana sote-maakuntien toiminnan ja talouden ohjausta. Tällainen malli korostaisi sote-maakuntien itsehallintoa, mutta valtion rahoitusvastuusta johtuvien rajoitusten ja mahdollistaisi paikallisten olosuhteiden ja nykyisten käytäntöjen laajan huomioon ottamisen. Eri sote-maakunnissa voitaisiin päätyä erilaisiin toteuttamisratkaisuihin, ja sote-maakunnat voisivat halutessaan järjestää tilojen hallinnan ja investoinnit yhdessä toisten sote-maakuntien tai kuntien kanssa. Malli mahdollistaisi myös vaihteittaiset ratkaisut toisin kuin uudistuksen voimaantuloon sidottu lakisääteinen vaihtoehto. Toisaalta ilman lailla säätämistä ei voitaisi välttämättä varmistua sote-maakuntien riittävän yhteistoiminnan toteutumisesta. Mitä pienemmissä yksiköissä tilojen hallinnoinnista ja investointien toteuttamisesta päätettäisiin, sitä vähemmän investointeja suunniteltaessa voitaisiin ottaa huomioon valtakunnallinen tai yhteistyöaluekohtainen tarkoituksenmukaisuus. Yksittäinen sote-maakunta voisi joutua kantamaan investoinneista sen taloudelle aiheutuvat riskit yksin, minkä vuoksi niiden vaikutus sote-maakunnan talouteen ja palvelujen rahoitukseen olisi voimakas. Myös tarvittavan rahoituksen saaminen markkinoilta olisi todennäköisesti haastavampaa yksittäisille sote-maakunnille. Ongelmaksi voisi muodostua myös se, että sote-maakunnan taloudessa ei olisi mahdollista varautua tai ei varauduttaisi tulevien investointien rahoitustarpeeseen.

Edellä kuvatut lähtökohdat huomioon ottaen uudistuksen valmistelussa on selvitetty tarkemmin kolmea toimitilojen hallinnoinnin ja investointien toteuttamisen vaihtoehtoa: 1) maakunnallinen malli, jossa kukin sote-maakunta hallinnoisi toimitilojaan itse ja vastaisi niihin liittyvien investointien toteuttamisesta ja rahoittamisesta valtion lupamenettelyn puitteissa; 2) valtakunnallinen malli, jossa sote-maakuntien yhdessä omistama valtakunnallinen kiinteistöyhtiö hallinnoisi toimitiloja ja toteuttaisi investoinnit sote-maakuntien toimeksiannosta; sekä 3) yhteistyöalueiden malli, jossa yhteistyöalueittain muodostettavat sote-maakuntien omistamat kiinteistöyhtiöt hallinnoisivat alueensa toimitiloja ja toteuttaisivat investoinnit sote-maakuntien toimeksiannosta. Kutakin mallia kuvataan seuraavassa tarkemmin:

### Maakunnallinen malli

Maakunnallisessa mallissa toimitilojen hallinta olisi sote-maakunnilla. Koska sote-maakunnilla ei valtion rahoitusvastuun vuoksi olisi oikeutta itsenäiseen pitkäaikaisen lainan ottamisen, valtioneuvosto vahvistaisi kullekin sote-maakunnalle tilikausittain laskennallisen valtuuden pitkäaikaisen lainan ottamiselle. Tämän valtuuden puitteissa otetulle lainalle voitaisiin tarvittaessa myöntää valtioneuvoston taksu.

Sote-maakuntien investointien ohjaus tapahtuisi valtioneuvoston vahvistaman lainanottovaltuuden puitteissa. Sote-maakunnat tekisivät sote-maakuntakonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta vuosittain esityksen ohjaaville ministeriöille. Sote-maakunnan investointisuunnitelmaa koskeva esitys hylättäisiin, jos se olisi ristiriidassa vahvistetun lainanottovaltuuden kanssa. Lisäksi se voitaisiin hylätä erällä

muilla laissa säädettävillä perusteilla. Sote-maakunta saisi toteuttaa investoinnin vain, jos asianomainen ministeriö olisi hyväksynyt sen osana sote-maakunnan investointisuunnitelmaa.

Joillakin sote-maakunnilla olisi ilman valtiontakauksia todennäköisesti ongelmia tarvittavan rahoituksen saamisessa markkinoilta tai ainakin rahoituksen hinta muodostuisi korkeaksi. Tämä vaikuttaisi sote-maakunnalla palvelujen järjestämiseen käytettävissä olevaan rahoituksen määrään. Sote-maakunnan heikko taloudellinen asema voisi näkyä toimitilojen tarvittavien korjausten sekä uusinvestointien lykkäämisellä tai jättämisellä kokonaan toteuttamatta. Eri sote-maakunnissa asuvat palveluiden käyttäjät joutuisivat siten eriarvoiseen asemaan sote-maakunnan taloudellisesta asemasta johtuen.

Malliin voisi liittyä sote-maakuntien yhdessä omistama toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus, joka ylläpitäisi sote-maakuntien yhteistä tilatietojärjestelmää. Sote-maakunnat voisivat antaa osaamiskeskuselle myös muita tehtäviä.

Tämä malli on valittu hallituksen esityksen pohjaksi.

### Valtakunnallinen malli

Toisena vaihtoehtona valmistelussa on ollut esillä malli, jossa toimitilojen hallinta siirrettäisiin valtakunnalliselle kiinteistöyhtiölle. Tämä malli oli pohjana edellisellä vaalikaudella valmistelussa maakuntauudistuksessa ja sitä koskevassa hallituksen esityksessä 15/2017 vp. Valtakunnallinen yhtiö korostaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamista koko maassa sekä mahdollistaisi investointien suunnittelun ja ajoittamisen koko maan tasolla.

Valtakunnallisen kiinteistöyhtiön omistajina olisivat kaikki sote-maakunnat ja mahdollisesti myös valtio. Lailla säädettäisiin kaikkien sote-maakuntien velvollisuudesta siirtää niille uudistuksessa siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat edelleen yhteiselle kiinteistöyhtiölle, joka vastaisi toimitilojen hallinnoinnista sekä tarvittavien investointien toteuttamisesta ja rahoituksen hankkimisesta kaikkien yhtiön omistavien sote-maakuntien puolesta. Toisin kuin sote-maakunnilla, niiden omistamalla yhtiöllä olisi mahdollisuus ottaa itsenäisesti pitkäaikaista lainaa tarvittavien investointien rahoittamiseksi.

Yhtiö toimisi sen omistavien sote-maakuntien sidosyksikkönä, jolta sote-maakunnat olisivat velvolliset hankkimaan tarvitsemansa palvelut. Yhtiön toiminta perustuisi sen omistavien sote-maakuntien toimeksiantoihin. Sote-maakuntavaltuusto päättäisi sote-maakunnan investoinneista sote-maakunnan talousarvioon sisältyvässä investointiosassa. Kaikki yhtiön tekemät investoinnit perustuisivat sote-maakuntien kanssa tehtäviin toimitilakohtaisiin vuokrasopimuksiin.

Kukin sote-maakunta päättäisi itse palveluverkostaan, vastaisi vain oman alueensa toimitilojen vuokrasta ja alueella tehtävien investointien kustannuksista perusrahoituksensa puitteissa. Kukin sote-maakunta päättäisi siis itse, miten se allokoisi käytettävissä olevan rahoituksensa toisaalta sosiaali- ja terveystalouden toteuttamiseen ja toisaalta niiden tarvitsemiin toimitilainvestointeihin. Yhtiö toteuttaisi investoinnit sote-maakunnan tilauksesta ja tuottaisi kustannustietoa sote-maakunnan investointien suunnittelun tueksi. Laajojen uusinvestointien suunnittelu olisi mahdollista koko valtakunnan tasolla. Yhtiö tuottaisi kustannustietoa investointien suunnittelun tueksi. Jos sote-maakunnat halusivat toteuttaa yhtä aikaa niin monta suurta toimitilainvestointia, ettei yhtiö pystyisi niitä kaikkia samalla kertaa rahoittamaan ja toteuttamaan, sote-maakunnat päättäisivät yhtiön päätöksenteossa toimiessaan siitä, miten investoinnit ajoitettaisiin. Yhtiöjärjestysmääräyksillä ja osakassopimuksilla voitaisiin varmistaa se, että yhtiön päätöksenteossa kaikkia sen jäsenenä olevia sote-maakuntia kohdeltaisiin yhdenvertaisesti ja niiden intressit otettaisiin investointien suunnittelussa ja toteuttamisessa tasapuolisesti huomioon. Pienten sote-maakuntien äänen kuuluminen voitaisiin varmistaa yhtiön hallituksessa esimerkiksi äänivaltaleikkurilla sekä hallituspaikkojen kierrätyksellä. Yhtiöllä voisi myös olla kaikkien osakkaiden muodostama asiakasneuvottelukunta.

Suuruutensa vuoksi valtakunnallisella yhtiöllä olisi hyvät edellytykset taloudellisesti kannattavaan toimintaan, suunnitelmalliseen investointien toteuttamiseen, edullisen rahoituksen saamiseen markkinoilta

kaikille sote-maakuntien tarvitsemille investoinneille ilman valtiontakausta sekä osaamisen keskittämiseen. Koko maan kattava yhtiö mahdollistaisi riskien jakamisen kaikkien sote-maakuntien kesken ja ehkäisisi siten tehokkaimmin alueiden eriytymistä. Valtakunnallinen yhtiö tarjoaisi myös parhaat edellytykset hallinnollisten kustannusten minimoimiseen, tarpeettomiksi jäävien toimitilojen kehittämiseen sekä yhtenäisiin menettelyihin tilojen rakentamisessa ja ylläpidossa. Lisäksi valtakunnallinen yhtiö toimisi koko maan laajuisena osaamiskeskuksena. Tällä tavoin voitaisiin varmistaa paitsi osaavan henkilökunnan saaminen myös esimerkiksi kustannustietojen seuranta ja tietojärjestelmien yhdenmukaistaminen koko maan tasolla.

Edellisellä vaalikaudella hallituksen esityksen 15/2017 käsittelyn yhteydessä esitettiin arvioita, joiden mukaan valtakunnallisen yhtiön maakunnilta perimät tilavuokrat olisivat nykyisiä tilavuokria korkeammat. Syynä näihin korkeampiin vuokriin ei kuitenkaan ollut valittu hallinnointimalli vaan muun muassa se, että nykyiset vuokrat on osin laskettu siten, että ne eivät sisällä kaikkia kustannuseriä kuten pääomakustannuksia. Lisäksi niissä ei aina ole otettu huomioon varautumista korjauksiin (niin sanottu korjausvelka). Niissä ole mukana alueella jo päätettyjen investointien vaikutusta, jonka arvioidaan olevan vuokria merkittävästi nostava tekijä. Lähtökohtaisesti vuokraan on sisällytettävä käyttövuokra, joka kattaa kiinteistön hoitokustannukset, sekä pääomavuokra, joka kattaa rahoituksesta aiheutuvat kustannukset. Nämä todellisiin kustannuksiin perustuvat erät on otettava vuokranmäärityksessä huomioon kaikissa toimitilojen hallinnointimalleissa.

Sote-maakuntien verotusoikeuden käyttöönoton jälkeen sote-maakunnat voisivat halutessaan irtautua valtakunnallisesta yhtiöstä osakeyhtiölain (624/2006) säännösten mukaisesti. Yksittäisen sote-maakunnan olisi mahdollista irtautua yhtiöstä esimerkiksi yhtiön sisäisillä osakekaupoilla tai yhtiön jakautumisen kautta. Viimeksi mainitussa vaihtoehdossa yhtiöstä jakautuisi irtautuvalle sote-maakunnalle oma yhtiö, jolle siirtyisivät sote-maakunnan omat tilat ja velat ja jonka sote-maakunta voisi halutessaan kokonaan purkaa. Yhtiön jakautumisesta ei aiheudu varainsiirtoverovelvollisuutta.

### Yhteistyöalueiden malli

Kolmas valmistelussa esillä ollut vaihtoehto on viiteen yhteistyöalueittaiseen kiinteistöyhtiöön perustuva malli. Yhteistyöalueet määräytyisivät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain perusteella. Edellä kuvatusta valtakunnallisesta mallista poiketen toimitilojen hallinnointi siirrettäisiin lain nojalla sote-maakunnista niiden omistamille, yhteistyöalueittain perustettaville viidelle kiinteistöyhtiölle. Kuten valtakunnallisessakin mallissa, yhteistyöalueittain muodostettavat yhtiöt toimisivat niiden omistajina olevien sote-maakuntien toimeksiantojen perusteella, kukin sote-maakunta päättäisi itse palveluverkostaan ja vastaisi itse toimitilojensa ylläpitokustannuksista ja alueensa investoinneista, tehdyt investoinnit näkyisivät sote-maakuntien taloudessa vuokrina ja ne maksettaisiin sote-maakunnan perusrahoituksen puitteissa.

Yhteistyöalueiden malli korostaisi alueellista itsehallintoa. Tarvittavat uusinvestoinnit voitaisiin suunnitella ja ajoittaa koko yhteistyöalueen sisällä. Sote-maakuntien kiinteistöyhtiön puitteissa tekemä yhteistyö täydentäisi sote-maakuntien muuta yhteistyöalueittain tekemää yhteistyötä, josta säädettäisiin tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetavassa laissa.

Yhteistyöalueittaiset yhtiöt olisivat kooltaan ja taloudelliselta kantokyvyltään pääsääntöisesti esimerkiksi yksittäisiä, yhden sote-maakunnan alueella toimivia yhtiöitä kannattavampia. Jotkin yhteistyöalueittain perustettavista yhtiöistä voisivat kuitenkin olla taloudelliselta kantokyvyltään niin heikkoja, että niillä olisi ongelmia saada edullista rahoitusta markkinoilta. Tämä edellyttäisi valtiontakauksen myöntämistä yhtiön lainoille. Se, että osa yhtiöistä ei olisi taloutensa puolesta kannattavia, muodostaisi riskin sekä valtion että sote-maakuntien kannalta. Yhtiön huono taloudellinen kannattavuus johtaisi korkeampiin tilavuokriin, mikä puolestaan voisi edellyttää valtiolta lisärahoitusta sote-maakunnille ja näkyisi valtion rahoituksessa kustannuksina. Viime kädessä korkeammat tilakustannukset siirtyvät valtion ja veronmaksajien vastattaviksi. Myös mahdollisuudet toiminnan hallinnollisten kustannusten minimoimiseen, riskien jakamiseen, tarpeettomaksi jäävien tilojen kehittämiseen sekä yhtenäisiin menettelyihin tilojen rakentamisessa ja ylläpidossa olisivat yhteistyöalueittaisten yhtiöiden mallissa huomattavasti pienemmät kuin

valtakunnallisessa yhtiössä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimitiloilla on suora yhteys näissä tiloissa annettaviin palveluihin. Joidenkin yhteistyöalueittain muodostettavien yhtiöiden heikko taloudellinen asema voisi heijastua toimitiloissa tarvittavien korjausten sekä uusinvestointien lykkäämisellä tai jättämisellä kokonaan toteuttamatta. Tällä olisi väistämättä vaikutusta alueen asukkaille toimitiloissa annettaviin palveluihin ja palveluverkoston kehittämiseen. Eri yhteistyöalueilla asuvat palveluiden käyttäjät joutuisivat siten eriarvoiseen asemaan yhtiön taloudellisesta asemasta johtuen.

Yhteistyöalueittaisten yhtiöiden toiminnan tueksi voitaisiin perustaa valtakunnallinen osaamiskeskus, jolla varmistettaisiin esimerkiksi kustannustietojen yhdenmukaistaminen ja seuranta, tietojärjestelmien hallinnointi sekä tilojen hallinnoinnissa ja investoinneissa tarvittavan osaaminen vastaavalla tavalla kuin valtakunnallisen yhtiön kohdalla. Ilman valtakunnallista osaamiskeskusta osaavan henkilöstön rekrytointi jokaiseen yhteistyöalueittaiseen yhtiöön voisi olla haastavaa. Ilman osaamiskeskusta myös kustannustietojen yhdenmukaistamista ja seurantaa tai yhtenäisiä tietojärjestelmiä olisi vaikea toteuttaa kaikissa yhtiöissä.

Sote-maakuntien verotusoikeuden käyttöönoton jälkeen sote-maakunnat voisivat halutessaan irtautua yhteistyöalueittaisesta yhtiöstä osakeyhtiölain säännösten mukaisesti vastaavalla tavalla kuin valtakunnallisesta yhtiöstä.

### Muita vaihtoehtoja

Edellä kuvattujen vaihtoehtojen lisäksi toimitilojen hallinnointi ja investointien rahoitus voitaisiin periaatteessa toteuttaa myös siten, että sote-maakunnat voisivat vapaaehtoisesti perustaa alueensa kuntien kanssa yhteisiä kiinteistöyhtiöitä. Sote-maakunta siirtäisi yhtiöön sille sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä siirtyneet kiinteistöt. Kunnat siirtäisivät yhtiöön sen omistukseen jääviä kiinteistöjä.

Tällainen yhtiö voisi toimia maakuntien organisaatioiden toimitila- ja kiinteistöpalvelujen toteuttajana. Sen tulisi toimia sote-maakuntien ja kuntien sidosyksikkönä, jotta omistajat voisivat hankkia siltä palveluja kilpailuttamatta. Omistajien sidosyksikköaseman säilyttämiseksi yhtiön osakkeiden myynti omistajapiiriin ulkopuolelle tulisi estää yhtiöoikeudellisilla keinoilla.

Kun kiinteistöyhtiöt olisivat sote-maakunnan ja kuntien itsehallintonsa nojalla vapaasti perustettavissa, lailla ei voitaisi säätää siitä, mitkä sote-maakunnan alueella olevista kunnista tulisivat yhtiön omistajaksi tai mitä omaisuutta yhtiöön sijoitettaisiin. Tällöin yhtiömuotoisen kiinteistön hallinnoinnin lisäksi tai paikallisesta tilanteesta riippuen sen asemesta sote-maakunta vuokraisi kunnilta siirtymäajaksi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen toimitilat.

Yksi vaihtoehto olisi, että kunnat veloitettaisiin siirtämään kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tilansa yhtiöön, jotta sote-maakunnalla olisi sen järjestämisvastuulle siirtyviin tehtäviin liittyvät toimitilat käytössään. Muussa tapauksessa olisi suuri riski, että kunnat siirtäisivät yhtiöön vain sellaista rakennuskantaa, jolle ei olisi käyttöä yhtiön kannalta tuloa tuottavassa toiminnassa. Tällöin yhtiöön siirtyisi myös sellaisia kiinteistöjä, joilla on riski jäädä käyttämättä, mikä voisi saattaa yhtiön taloudellisiin vaikeuksiin. Vastaava vaikutus olisi, jos kunnat eivät vuokraisi kiinteistöjä yhtiöltä, esimerkiksi jos yhtiöön siirrettäisiin myös kunnan hallintoon, opetustoimeen, kulttuuritoimeen tai muihin kuntien tehtäviin liittyviä kiinteistöjä. Tämä vaihtoehto edellyttäisi kuntien henkilöstön siirtoa yhtiöön. Tällaisesta mallista olisi myös hankala säätää lailla.

Yhtiö ei voisi myydä osakkeitaan markkinoille. Tämä johtuisi yhtiön sidosyksikköasemasta ja esimerkiksi siitä, että yhtiöön sote-maakunnasta siirrettävän erikoissairaanhoidon kriittisen infrastruktuurin tulisi pysyä julkisomisteisena sote-maakunnan määräys- tai ainakin ohjausvallassa eikä päätyä markkinatoimijoiden omistukseen. Jos taas kunnat myisivät yhtiön osakkeita sote-maakunnille tai toisille kunnille, päädyttäisiin tilanteeseen, jossa kokonaisveroaste uhkaisi kauppahinnan maksamisen seurauksena kohota.

Sote-maakunnan tai toisen kunnan maksama kauppahinta osakkeesta tarkoittaisi tilannetta, jossa veronmaksajan varoilla kertaalleen maksettu omaisuus maksettaisiin toiseen kertaan.

Yhtiö toteuttaisi investoinnit omistajiensa kanssa solmittavan vuokrasopimuksen perusteella. Yhtiö ottaisi investointeja varten lainat, jotka näkyisivät sote-maakuntien käyttötalousmenoissa vuokratukustuksina. Myös kunnilta siirtyvien kiinteistöjen edellyttämiin ylläpito- ja uusinvestointeihin kohdistuva lainatarve rasittaisi yhtiön tasetta ja omavaraisuusastetta, mikä todennäköisesti näkyisi lainan korkeampana hintana.

Jos kunnilla olisi yhtiössä käytännössä vain sijoittajaintressi (esimerkiksi jos yhtiöön siirrettäisiin kunnista vain sote-maakunnan tehtäviin liittyvää omaisuutta), kuntien omistus aiheuttaisi merkittävän paineen yhtiön vuokrajärjestelmälle ja siihen sisältyvälle, sijoitetulle pääomalle laskettavalle korolle. On selvää, että sijoittajaintressin omaava taho asettaisi väistämättä vaatimuksia sijoittamansa pääoman tuotolle, mikä tarkoittaisi yhtiön perimien vuokrien korotuspainetta.

Sote-maakunnan ja kuntien yhteinen toimitilayhtiö olisi siten vaikeasti toteutettavissa. Yhtiöstä ei olisi toimintansa mahdollistamiseksi ja taloudellisesta tilanteestaan johtuen käytännössä mahdollista saada osinkoja eikä yhtiön osakkeita olisi mahdollista myydä. Tilanteesta seuraisi, että kuntien osakeomistus yhtiössä olisi kunnille käytännössä arvoton. Yhtiön laaja omistajapohja heikentäisi sote-maakunnan omistajaohjauksen mahdollisuutta. Valtio ei pystyisi suoraan ohjaamaan investointeja, koska se ei olisi yhtiön osakas.