

Asia: VN/8871/2019

## **Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi**

### Taustatiedot

#### **Onko vastaaja**

joku muu

#### **Vastaajatahon virallinen nimi**

Kuntarahoitus Oyj

#### **Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot**

Mari Tyster, p. 050-3686860, mari.tyster@kuntarahoitus.fi

#### **Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä**

-

### Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

**1. Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?**

-

**2. Voidaanko esityksellä kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti? Varmistaako esitys pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyödyt? Jos ei, miten ehdotusta tulisi kehittää?**

-

**3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?**

## Kysymyksiä sote-maakuntalaista

**4. Muodostaako sote-maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien sote-maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?**

**5. Sote-maakuntalain 6 §:ssä säädetään maakunnan mahdollisuudesta alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä sekä harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Tukeeko ehdotettu sääntely maakunnan itsehallinnon toteuttamista?**

**6. Sote-maakuntalain 5 luvussa säädetään sote-maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?**

**7. Sote-maakuntalain 8 luvussa säädetään sote-maakuntien yhteistoiminnasta. Onko siitä esitetty säädettäväksi sote-maakuntien toiminnan ja yhteistyön näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?**

**8. Sote-maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti sote-maakuntalakiin ja sote-maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko sote-maakuntien rahoitusmalli ja sote-maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi sote-maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?**

**9. Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomioon ottavalla tavalla. Sote-maakunnille siirtyvien toimitilojen hallinnoinnista ei esitetä erikseen säädettäväksi. Turvaako ehdotettu investointien rahoitus- ja ohjausmalli tarpeellisten investointien toteuttamisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Vastauksessa voi ottaa kantaa toimitilojen hallinnoinnin järjestämiseen paikallisella, alueellisella tai valtakunnallisella tasolla.**

ei [Näkemyksemme mukaan esitetty malli ei ota huomioon maakuntien investointien rahoitukseen liittyviä saatavuuteen ja hintaan liittyviä riskejä, kun se nimenomaisesti sulkee Kuntarahoituksen pois uusinvestointien rahoituksesta. Tämä ei palvele uudistuksen keskeistä tavoitetta palvelujen turvaamisesta. Kuntarahoituksen näkemyksen mukaan lainsäädännöllä ei tule sulkea nimenomaisesti pois yhtä julkisen sektorin keskeistä rahoittajaa uusinvestointien rahoituksesta ja siten heikentää olennaisesti sote-investointien rahoituksen mahdollista markkinaa. Tälle ei näkemyksemme mukaan ole juridisia perusteita, vaan yhtiön, yhdessä yhtiön toimintaan liittyvän Kuntien takauskeskuksen kanssa, tulee voida tehdä itsenäinen päätös siitä, katsovatko ne kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän voivan rahoittaa myös maakuntien investointeja. Tämä näkemys on käsityksemme mukaan erillisessä ministeriön kirjaamoon toimitetussa lausunnossa esitettävällä tavalla (ja kysymykseen 90 annetun vastauksen mukaisessa pykäläehdotuksessa) otettavissa, varsin yksinkertaisella tavalla, huomioon Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin tehtävällä muutoksella. ]

**10. Maakuntalain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.**

-

**Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista**

**12. Muodostaako sote-järjestämislaki tarkoituksenmukaisen yleislain julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle?**

-

**13. Turvaavatko sote-järjestämislain säännökset sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden?**

-

**14. Varmistaako laissa esitetty tehtävien määrittely kunnan ja maakunnan osalta väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumisen? ”**

-

**15. Turvaako 8 §:n sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisen riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla?**

-

**16. Onko 12 §:n sääntely ostopalvelujen hankkimisesta ja 12 a §:n sääntely vuokratyövoiman käytöstä tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?**

-

**17. Ovatko 13 §:n mukaiset yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset perusteltuja**

-

**18. Onko 16 §:n sääntely yksityisen palveluntuottajan alihankinnasta tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?**

-

**19. Onko sote-maakuntien yhteistyöaluetta ja yhteistyösopimusta koskeva 33–36 §:n sääntely kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen?**

-

**20. Turvaako 37 §:n sääntely kaksikielisten sote-maakuntien yhteistyöstä osaltaan ruotsinkielisten palveluiden saatavuuden?**

-

21. Onko 49 §:n sääntely valmiuskeskuksesta tarkoituksenmukainen ja perusteltu?

-

22. Minkä sote-maakunnan tehtäväksi tulisi säätää ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen tukeminen (31 §) koko maassa?

-

23. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

-

Kysymyksiä pelastustoimen järjestämislaista

25. Lain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän pelastustoimen järjestämisen valtakunnallisista tavoitteista. Säännöksessä luetellaan asiat, jotka valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on määriteltävä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Ovatko säännöksessä luetellut kohdat tarkoituksenmukaisia?

-

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

-

27. Lain 13 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuudesta. Lisäksi lain 16 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan pelastustoimen omavalvonnasta. Onko sote-maakunnille ehdotettu seuranta-, arviointi- ja omavalvontakokonaisuus tarkoituksenmukainen?

-

28. Pelastustoimen järjestämislain 5 pykälässä säädetään tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Ovatko säännöksessä esitetyt koottavat tehtävät perusteltuja?

-

29. Mitä kansainvälisessä pelastustoiminnassa hyödynnettäviä erityisresursseja (kalusto, muodostelmat) olisi tarkoituksenmukaista koota jonkun maakunnan/maakuntien hoidettavaksi?

-

30. Mitä kansainvälisen avunannon ja vastaanottamisen edellyttämiä toimintoja (hälyttäminen, varustaminen jne.) olisi tarkoituksenmukaista koota johonkin maakuntaan/maakuntiin ja jos kyllä, mihin maakuntaan/maakuntiin?

-

31. Pelastustoimen järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

-

## Kysymyksiä voimaanpanolaista

33. Sote-maakuntien aluejaon pohjana on kuntaperusteinen maakuntajako, josta säädetään voimaanpanolain 5 §:ssä. Onko ehdotettu aluejako tarkoituksenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen näkökulmasta?

-

34. Sote-maakuntarakennelain 3 §:n mukaan maakuntajako toimii nykyiseen tapaan myös muiden valtion aluejakojen perustana. Lisäksi maakuntajako toimii maakuntien liittojen toimialuejaon pohjana. Onko ehdotettu 5 §:n mukainen aluejako tarkoituksenmukainen muun aluehallinnon näkökulmasta?

-

35. Lakiehdotuksessa Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakuntia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava siirtyisivät Etelä-Savosta Pohjois-Savo. Muutos vaikuttaa sekä sote-maakuntaan että valtion aluejakojen pohjana olevaan maakuntajakoon. Mihin maakuntaan näiden kuntien tulisi kuulua ja mitä vaikutuksia vaihtoehdoilla olisi lausunnonantajan toimintaa:

-

36. Lakiehdotuksessa Uudenmaan maakunnan alueella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaisi neljä sote-maakuntaa (Itä-Uusimaan sote-maakunta, Keski-Uusimaan sote-maakunta, Länsi-Uusimaan sote-maakunta, Vantaa-Keravan sote-maakunta) sekä Helsingin kaupunki, joka ei kuuluisi mihinkään sote-maakuntaan. Muiden aluejakojen osalta Uudenmaan nykyinen maakunta olisi yksi kokonaisuus. Onko ehdotettu sääntely aluejakojen näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

-

37. Turvaako väliaikaisten toimielinten kokoonpano ja laissa säädetyt tehtävät uudistuksen toimeenpanon (7 - 8 §)?

-

38. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvä kuntien ja eräiden kuntayhtymien irtain omaisuus, lomapalkkavelka ja sopimukset siirtyvät sote-maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?

-

39. Voimaanpanolain 4 luvussa säädetään kuntien oikeudesta saada valtiolta korvaus uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen aiheuttamista välittömistä kustannuksista sekä korvausmenettelystä.

Korvaus kohdistuisi ensisijaisesti kunnille ja kuntayhtymille jääviin omaisuuseriin, esimerkiksi siirtymäajan jälkeen käytöstä poistuvien toimitilojen kustannuksiin. Onko kompensaatiosäntely hyväksyttävä?

-

40. Voimaanpanolain 17 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

-

41. Onko 28 §:n mukainen ulkoistamissopimusten mitättömyyttä koskeva sääntely perusteltu ja turvaako se osapuolten aseman riittävästi?

-

42. Turvaako Kärkullan toiminnan jakamista koskevat ehdotukset sen toiminnan jatkuvuuden sote-maakuntien toimintana?

-

43. Uudistus tulisi ehdotuksen mukaan voimaan vuoden 2023 alusta. Onko uudistus toteutettavissa uudistuksessa ehdotetussa aikataulussa?

-

44. Voimaanpanolain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

-

## Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

46. Valtio rahoittaa pääosin perustettavien sote-maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden ja pelastustoimen rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

-

47. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu lähtökohtaisesti sote-maakuntien edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain arvioidun palvelutarpeen muutoksen (7§), kustannustason (hintojen) (8 §), tehtävämuutosten (9 §) sekä toteutuneiden kustannusten perusteella (10 §). Palvelutarpeen muutoksen osalta esitykseen sisältyy valtion rahoituksen kasvua osittain hillitsevä tekijä siten, että arvioidusta tarpeen muutoksesta huomioidaan 80 %:n osuus kolmannesta vuodesta lähtien (36 §). Lisäksi sote-maakunnalla on oikeus

lisärahoitukseen, edellyttäen, että lain 11 §:ssä tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

-

48. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen *sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien* rahoituksen määräytymistekijät (luku 3) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

-

49. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen *pelastustoimen tehtävien* rahoituksen määräytymistekijät (luku 4) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

-

a) Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2023–2029 esitetty siirtymäaika riittävä?

-

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

-

51. Valtion rahoitus maksetaan sote-maakunnalle kuukausittain viimeistään kuukauden ensimmäisenä päivänä. Varainhoitovuoden tammikuussa ja kesäkuussa maksetaan molempina 2/12 koko vuoden rahoituksesta ja muina kuukausina jäljelle jäävä rahoitus yhtä suurina erinä (25 §). Sen lisäksi vuoden 2023 rahoituksen tammikuun maksuerästä puolet maksetaan sote-maakunnalle vuoden 2022 joulukuun 1 päivänä (37 §). Onko rahoituksen maksatuksen aikataulu maksuvalmiuden ja kassan hallinnan kannalta tarkoituksenmukainen?

-

52. Maakuntien rahoituslain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

-

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

54. Ovatko valtiosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 29 ja 30 §)?

-

55. Ovatko valtiosuuskaiteerit sekä niiden painotukset yleisesti ottaen perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta)?

-

**56. Kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.**

-

## Verolainsäädäntö

**58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?**

-

**59. Verolainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.**

-

## Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

**61. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?**

-

**62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?**

-

**63. Vapaamuotoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.**

-

## Uusimaa-laki

**64. Turvaako Uudenmaan erillislaki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen alueella yhdenvertaisesti muuhun maahan verrattuna?**

-



**65. Turvaavatko HUSin lakisääteisiä tehtäviä koskevat säännökset erikoissairaanhoidon järjestämisen sekä yliopistollisen sairaalan tutkimus-, kehittämis- ja opetustehtävät (5 §)?**

-

**66. Onko terveydenhuollon järjestämisvastuun jakautumisesta Uudellamaalla esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti (Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin ensisijainen järjestämisvastuu, HUSin lakisääteiset tehtävät ja HUS-järjestämissopimus; 4, 5 ja 10 §)?**

-

**67. Ovatko Helsingin kaupungin talouden eriyttämistä koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia ja riittäviä turvaamaan toiminnan vertailtavuuden muuhun maahan nähden (5 luku)?**

-

**68. Uusimaa-lain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**69. Vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista?**

-

**Yleishallintoa koskevat lait**

**70. Yleishallintoa koskevien lakien pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**71. Vapaamuotoiset huomiot yleishallintoa koskevasta lainsäädännöstä.**

-

**Kysymyksiä sote-maakuntarakennelaista**

**72. Sote-maakuntarakennelaissa säädetään maakuntajaosta, joka toimii myös sote-maakuntien alueiden pohjana. Lisäksi laissa säädetään sote-maakuntien muuttamisesta, joka johtaa myös vastaavalla alueella maakuntajaon muutokseen. Onko esitetty sote-maakuntien ja niiden pohjana olevan maakuntajaon suhde sekä jaon muutosprosessi kriteereineen selkeä ja tarkoituksenmukainen ottaen huomioon maakuntajaon merkityksen muille aluejaoille?**

-

**73. Pidättekö esitettyjä edellytyksiä sote-maakuntien muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen näkökulmasta? (erityisesti sote-maakuntarakennelain 2, 5 ja 10 §:t)**

-

**74. Sote-maakuntarakennelain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.**

-

**75. Muut vapaamuotoiset huomiot sote-maakuntarakennelaista.**

-

## Maakuntien ohjaus

**76. Valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä vahvistettaisiin. Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?**

-

**77. Ministeriöt ja maakunta kävisivät vuotuiset neuvottelut, joissa tarkasteltaisiin maakunnan toimintaa ja taloutta toteumatietojen ja ennusteiden näkökulmasta. Lisäksi erilliset ohjausneuvottelut käytäisiin vuosittain yhteistyöaluekohtaisesti. Onko neuvottelujen tavoite ja käsiteltävä asiakokonaisuus tarkoituksenmukainen?**

-

**78. Maakuntien ja valtioneuvoston välille suunnitellaan ministeriöiden ja järjestämisvastuussa olevien tahojen vuorovaikutukseen perustuvaa aktiivista ohjausta, joka perustuisi avoimeen näkemysten ja tietojen vaihtoon sekä järjestäjien toiminnan ja talouden jatkuvaluonteiseen arviointiin. Onko ohjausmalli uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltu?**

-

## Uudistuksen vaikutukset

**79. Vaikutusten arvioinnissa on kuvattu ehdotuksen keskeiset vaikutukset. Miltä osin vaikutusten arviointia olisi korjattava, tarkennettava tai täydennettävä?**

-

**80. Onko uudistuksen muutoskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?**

-

**81. Uudistuksesta aiheutuvia ICT:n ja tiedonhallinnan muutoskustannuksia on arvioitu hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-valmistelussa tunnistettujen kustannusarvioiden perusteella. Millaisia tarkennuksia ja täydennyksiä nyt esitettyihin arvioihin tulisi tehdä?**

-

**82. Näkemysenne muista mahdollisista ICT- ja digiasioihin liittyvistä vaikutuksista ehdotetussa palvelurakenteessa?**

-

a) vuosina 2021-2022?

-

b) vuosina 2023-2024?

-

c) vuodesta 2025 alkaen?

-

a) vuosina 2021-2022?

-

b) vuosina 2023-2024?

-

c) vuodesta 2025 alkaen?

-

85. a) Tulisiko arvionne mukaan sote-maakunnille siirtyviä hankintasopimuksia mitätöitymään järjestämisvastuuta ja ostopalveluja koskevan sääntelyn nojalla?

-

b) jos kyllä, mikä olisi mitätöityvien sopimusten euromääräinen arvo?

-

c) liittyisikö arvionne mukaan mitätöityviin sopimuksiin yksityisille palveluntuottajille hyödyttömiksi jääviä investointeja, mitä nämä välittömät hyödyttömäksi jäävät investoinnit olisivat ja kuinka suurista menetyksistä olisi kyse?

-

Uudistuksen toimeenpanon tuki

86. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntaudistuksen alueelliseen toteutukseen?

-

muuta, mitä?

-

Muut kysymykset

87. Mahdolliset ehdotukset käsitteen ”sote-maakunta” korvaamiseksi jollain muulla käsitteellä.

-

## 88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

-

## 89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

-

## 90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Kuntarahoitus Oyj ("Kuntarahoitus") esittää tässä kohdassa lausuntonsa hallituksen esitysluonnokseen koskien sote-uudistusta. Kuntarahoitus on sekä kuntasektorin että valtion tukeman sosiaalisen asuntotuotannon merkittävin rahoittaja, ja toimii kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon investointien keskeisenä rahoituskumppanina. Kuntarahoituksen pitkäaikaisen rahoituksen määrä yhtiön koko asiakaskunnalle on 26,7 miljardia euroa (30.6.2020) Lisäksi taseessa on lyhytaikaista rahoitusta 1,9 miljardia euroa (30.6.2020).

### 1 Tiivistelmä

Kuntarahoitus pitää sote-uudistuksen rahoituksen kannalta keskeisenä tavoiteltavana lähtökohtana, että uudistuksen ei pitäisi aiheuttaa investointien rahoitukseen mitään epäjatkuvuutta, vaan että tehokkaasti toimivaa nykyistä rahoitusmallia voitaisiin hyödyntää niin maakunnille siirtyvien luottojen ja muiden sitoumusten ("siirtyvät erät") osalta kuin maakuntien investointien rahoituksessakin. Lausuntomme nostaa esille tämän tavoitteen saavuttamiseen liittyvät ongelmat ja ratkaisuehdotukset niihin liittyen.

Tiivistetysti toteamme, että esitys on erittäin ongelmallinen uusien investointien rahoittamisen kannalta ja aiheuttaa esitetyllä toteutustavalla epäloogisen juri-disen argumentoinnin myös sinällään hyväksyttävään siirtyvien erien käsitte-lyyn ja voi pahimmillaan siten vaarantaa myös niitä koskevan siirtymäjärjestelyn.

Sote-uudistuksen tavoitteen todetaan olevan seuraava:

"Tavoitteena on vahvistaa sote-maakuntien järjestämisvastuuta ja velvol-lisuutta turvata sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut kaikissa tilanteissa. Sote-maakunnat tuottaisivat järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut pääosin julkisina palveluina, ja yksityinen ja kolmas sek-tori toimisivat täydentävinä palvelujen tuottajina."

Näkemyksemme mukaan esitetty malli ei ota huomioon maakuntien investointien rahoitukseen liittyviä saatavuuteen ja hintaan liittyviä riskejä, kun se nimenomaisesti sulkee Kuntarahoituksen pois uusinvestointien rahoituksesta. Tämä ei palvele uudistuksen edellä kuvattua keskeistä tavoitetta.

Kuntarahoituksen näkemyksen mukaan lainsäädännöllä ei tule sulkea nimenomaisesti pois yhtä julkisen sektorin keskeistä rahoittajaa uusinvestointien rahoituksesta ja siten heikentää olennaisesti sote-investointien rahoituksen mahdollista markkinaa. Tälle ei näkemyksemme mukaan ole juridisia perusteita, vaan yhtiön, yhdessä yhtiön toimintaan liittyvän Kuntien takauskeskuksen kanssa, tulee voida tehdä itsenäinen päätös siitä, katsovatko ne kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän voivan rahoittaa myös maakuntien investointeja. Tämä näkemys on käsityksemme mukaan jäljempänä esitettävällä tavalla otettavissa, varsin yksinkertaisella tavalla, huomioon Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin tehtävällä muutoksella.

Tässä lausunnossa esittämämme ratkaisuehdotus lähtee siitä, että tunnistamme hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen maakuntien verotusoikeuden sää-tämiselle ja sen olevan keskeinen elementti siinä, että maakuntien rahoitukseen liittyvät kysymykset saadaan pitkällä aikavälillä tehokkaalla ja juridisesti selkeällä tavalla ratkaistuksi. Tämän vuoksi katsomme, että ennen huolellista ja aikaa vievää suunnittelua vaativaa verotusoikeuden toteuttamista, olisi järkevää edetä tavalla, joka ylläpitää sote-investointien rahoitusta mahdollisimman hyvin olemassa olevaan ja toimivaan malliin nojaten ilman, että tehdään väli-ajalle järjestelyjä, jotka voivat lisätä rahoituksen saatavuuteen ja hintaan liittyviä riskejä tai aiheuttaa muuta ei-toivottavaa epäjatkuvuutta.

Varsinaisten uudistusta koskevien kommenttien lisäksi toteamme, että pidämme varsin erikoisena menettelynä sitä, että sote-uudistuksesta ei ole pyydetty lainkaan lausuntoa Kuntarahoitukselta, vaikka hallituksen esityksen luonnos sisältää runsaan määrän viittauksia yhtiöön, ja esitetty ehdotus muutoksesta lakiin Kuntien takauskeskuksesta kohdistuu käytännössä vain Kuntarahoitukseen eikä mihinkään muuhun luottolaitokseen.

## 2 Siirtyvät lainat ja muut sitoumukset

Kuntarahoitus pitää lähtökohtaisesti järkevänä, että maakunnille siirtyvien lainojen ja muiden sitoumusten käsittelyssä ei tapahtuisi mitään epäjatkuvuutta, vaan rahoittajat, jotka ovat tällä hetkellä näiden siirtyvien erien velkojia voivat sellaisenaan jatkaa myös siirron jälkeen.

Jotta mikään rahoittaja (Kuntarahoitus tai muu nykyinen rahoittaja) voi jatkaa siirtyvien erien rahoittajana, näiden erien tulee säilyä riskiasemaltaan ja ehdoiltaan nykyistä tilannetta vastaavina, jotta siirtyviä eriä ja uudistuksen taloudellisesti tehokasta toteutusta ei altisteta sille riskille, että luottolaitos irtisanoisi erät enneaikaisesti takaisin maksettavaksi siirron yhteydessä.

Tämä arviointi on jokaisen luottolaitoksen tehtävä itsenäisesti uudistuksen osalta. Arvioinnin kannalta merkittävin tekijä on erille tuleva valtion takaus, jonka on täytettävä pankkien vakavaraisuusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013) artikloissa

115, 213 ja 215 asetetut vaatimukset. Erityisesti artiklan 213 sanamuodot tulee ottaa tarkasti huomioon valtion takausta koskevan lainsäädännön ja siihen liittyvän dokumentaation laatimisessa. Yksi tähän liittyvä elementti on valtioneukisääntelyn huomioiminen. Haluamme todeta, että esitysluonnoksen valtion takausta koskevat perus-telut eivät anna selvennystä siitä, että valtioneukisääntelyä koskeva tarkastelu olisi tehty valtion antaman takauksen osalta. Katsomme, että tätä koskeva arviointi olisi lisättävä perusteluihin, jotta luottolaitokset voivat luottaa, että valtion takaus täyttää asianmukaisesti valtioneukisääntelyn ja vakavaraisuusääntelyn vaatimukset.

Tiivistelmässämme viitattu yhteys siirtyvien erien ja uusinvestointien ehdotuksen osalta koskee asiaan liittyvää epäjohtonmukaisuutta. Kun lainsäädäntö-ehdotuksessa perustellaan (joskin mielestämme jäljempänä kuvatulla tavalla epäjohtonmukaisesti), että kuntien yhteistä varainhankintajärjestelmää ei voida hyödyntää kilpailuoikeudellisista (tai mahdollisesti muista juridisista) syistä uusinvestointien rahoitukseen, on tämä Kuntarahoitukselle ja nähdäksemme myös Kuntien takauskeskukselle juridisesti varsin epävarma tilanne. On vaikea nähdä, että siirtyvien erien rahoittajana jatkaminen eroaisi uusinvestointien rahoituksesta juridisesti. Tilanteessa sekä siirtyvällä erällä että uusinvestointiin liittyvällä luotolla olisi sama velkoja (Kuntarahoitus) ja sama velallinen (maa-kunta). Ainoastaan luoton myöntämisen ajankohta eroaisi, millä ei käsittäk-semme pitäisi olla asian juridisen luonteen kannalta eroa. Jos Kuntarahoitukselle jää oikeudellista epävarmuutta siitä, että siirtyvät erät eivät olisikaan mah-dollisia rahoituksen kohteita, koska uusinvestointeihin liittyy juridisia ongelmia (joita nähdäksemme ei kuitenkaan ole), täytyy Kuntarahoituksen arvioida, voiko se hyväksyä siirtoa omalta osaltaan, vai tuleeko sen arvioida näiden erien ennen aikaista eräännyttämistä.

Tämä edellisessä kappaleessa kuvattu skenaario on täysin vastoin sote-uudistuksen tavoitteita eikä myöskään vastaa Kuntarahoituksen tahtotilaa siirtyvien erien osalta uudistuksen etenemisestä. Nyt lausuntoluonnoksessa esitettyjen epäselvien argumenttien vuoksi asia on kuitenkin nostettava esiin yhtenä suunniteltuun uudistukseen liittyvänä riskinä.

Kuntarahoituksen osalta siirtyvien erien (ja jäljempänä kuvatulla tavalla uusinvestointien) rahoittajana jatkaminen edellyttää muutosta lakiin Kuntien takaus-keskuksesta. Kuntarahoituksen liiketoiminnalle on tärkeää, että lakiin Kuntien takauskeskuksesta tehdyt muutokset on asianmukaisesti käsitelty EU-oikeuden kannalta ja muutokset eivät vaikuta lain perusteella annettavien takauksen valtioneukiarviointiin. Tämän vuoksi katsomme, että hallituksen esityk-sen perusteluissa koskien Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muutta-mista olisi tarpeen myös kuvata muutoksen EU-oikeudellinen ja siten valtion-tukisääntelyn mukainen arviointi osana uudistusta.

Palaamme jäljempänä uusinvestointien rahoituksen osalta esitettävään lainsäädäntöehdotukseen. Sitä ennen tarkastelemme Kuntien takauskeskuksesta annettuun lakiin ehdotettua muutosta siirtyvien erien osalta, joka on sanamuodoiltaan kirjoitettu mielestämme tavalla, joka voi johtaa tulkintavaikeuksiin, varsinkin sellaiselta taholta, joka ei tunne järjestelmää ja esitetyn muutoksen taustoja. Tämän vuoksi katsomme, että tekstiä olisi joka tapauksessa syytä selkeyttää sen ymmärrettävyyden parantamiseksi. Huomautamme, että esitämme kuitenkin jäljempänä vielä muita

muutoksia samaan pykäläehdotukseen ja tässä esitetyt muutokset on huomioitu myös jäljempänä, laajemmassa asiaa koskevassa pykäläehdotuksessa. Mikäli jäljempänä kuvattu laajempi ehdotus ei olisi jostain syystä toteuttamiskelpoinen, pykälän tulisi kuitenkin olla sisällöltään vähintään seuraavanlainen, joskin tunnistaen edellä kuvaamamme riskit pelkään siirtyviä eriä koskevaan etenemistapaan:

”Sen lisäksi, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuksen myöntämät takaukset voivat kohdistua 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan, jota käytetään luottolaitoksen myöntämiin, sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamista annetun lain ( / ) 20, 24, 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vas-taaviin suojausjärjestelyihin.”

Edellä olevaan pykäläehdotukseen on lisätty myös viittaus voimaansaattolain 24 pykälään. Katsomme tämän tarpeelliseksi leasingrahoituksen osalta, jotta siirtyvinä erinä käsitellään myös 24 §:ssä tarkoitettuja sellaisia toimitiloja koskevia sopimuksia, joissa kunta on sitoutunut osoittamaan ostajan tai lunasta-maan toimitilan omistukseensa sopimuskauden päätyttyä, mikäli sote-maakunta ja kunta ovat sopineet tällaisen sopimuksen siirtymisestä sote-maakunnalle. Tämä näkökulma olisi hyvä kuvata pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lopuksi siirtyvien erien rahoituksen osalta on todettava, että normaalisti velallisilla saattaa myös laina-aikana olla tarvetta järjestellä olemassa olevaa rahoitusta uudelleen. Tämä voi tapahtua myös täysin teknisistä syistä ja johtaa käy-tännössä vanhan lainan ennenaikaiseen eräännyttämiseen ja uuden luoton myöntämiseen. Lausunnolla oleva sote-uudistus ei ota tätä tarvetta asianmukaisesti huomioon. Kuntarahoituksen velallisten osalta tilanne tulisi erittäin hankalaksi, koska nyt esitetyllä mallilla Kuntarahoituksen myöntämiä siirtyviä eriä ei pystyisi järjestelemään uudelleen miltään oleellisilta osin, jos tämä muu-tosjärjestely aiheuttaisi tarpeen uuden lainan myöntämiseen, koska Kuntarahoitus ei ehdotuksen mukaan voisi toimia kuin siirtyvien erien rahoittajana. Tällainen ratkaisu ei palvele velallisena olevien maakuntien tehokkaan rahoitushuollon toteuttamista.

### 3 Uus- ja lisäinvestoinnit

Sote-uudistuksella tavoitellaan sote-palvelujen turvaamista ja soteen liittyvien kustannusten tehokasta hallintaa. Esitetty malli uusinvestointeihin ei edistä tätä tavoitetta, päinvastoin. Esitetty malli nostaa riskiä sekä uusinvestointien rahoituksen hinnan että saatavuuden osalta

Sote-uudistuksessa on tarkoitus antaa maakunnille lainanottovaltuus ja oikeus uus- ja lisäinvestointeihin (jäljempänä yhdessä ”uusinvestoinnit”), mitkä voivat perustua valtioneuvoston erilliseen hyväksyntään valtiovarainministeriön esi-tyksestä. Lainanottovaltuuden puitteissa uusinvestointeihin otettuun lainaan liittyisi valtion takaus. Edellä kuvatulla tavalla Kuntien

takauskeskuksesta annettua lakia esitetään kuitenkin muutettavaksi vain siirtyvien erien osalta. Sitä miksi Kuntarahoituksen rahoitusmahdollisuuksien kannalta uusinvestoinnit asetetaan eri asemaan kuin siirtyvät erät, ei ole esitysluonnoksessa perusteltu oikeudellisesti kestävästi eikä juridisen epävarmuuden lisääminen jo muutenkin haastavaan tilanteeseen ole tavoiteltava ratkaisu.

Linjaus, jolla Kuntarahoitus, nykyisenä sote-puolen keskeisenä investointien rahoittajana, suoraan lainsäätäjän toimin ei voisi toimia maakuntien uusinvestointien rahoittajana toisin kuin kaikki muut rahoittajat, on nähdäksemme sote-puolen investointien rahoituksen turvaamisen ja hinnan kannalta kestävä. Syyksi valitulle mallille mainitaan kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely. Sääntelyyn liittyvää syytä ei esitysluonnoksessa tarkemmin avata. Perusteluja on tähän käsittääksemme vaikea myöskään löytää, koska Kuntarahoituksen katsotaan voivan toimia kuitenkin siirtyvien erien rahoittajana. Sillä ei pitäisi olla eroa kilpailuneutraliteetin tai muun sääntelyn kannalta, onko rahoitus siirtyviin eriin perustuvaa vai uusinvestointeja koskevaa, kuten olemme edellä jo todenneet.

Jos syyksi esitetään kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely ja tällä perusteella katsotaan, että Kuntarahoitus ei voisi toimia sote-maakuntien uusinvestointien rahoittajana, samassa yhteydessä olisi johdonmukaista myös arvioida uusinvestointeihin annettavan valtioneuvoston valtiontukisääntelyllinen asianmukaisuus huomioiden, että takaus ei voisi ehdotuksen mukaan ulottua yhteen merkittävään luottolaitokseen.

Kuntarahoitus on tehokkaalla varainhankinnalla pystynyt myös muiden pankkien toimiessa markkinalla pitämään kuntasektorin rahoituskustannukset edullisina eli toimimaan käytännössä ns. hinta-ankkurina, mikä on johtunut siitä, että Kuntarahoituksen varainhankinnan hinta ja saatavuus eivät perustu pankkisektoriin, vaan siihen, miten sijoittajat näkevät suomalaisen julkisen sektorin tilanteen. Tämän pitäisi olla tavoite myös maakuntien investointien osalta. Ei ole järkevää luoda järjestelmää, joka altistaa julkisen sektorin investoinnit tarpeettomasti heikon kilpailutilanteen vuoksi liian korkealle kustannukselle. Lausuntonluonnos ei myöskään käsittele sitä kilpailuoikeudellista näkökohtaa, että sote-rahoitukseen liittyvä markkinatilanne muuttuisi olennaisesti jätettäessä yksi keskeinen nykyrahoittaja, Kuntarahoitus, pois rahoittajien joukosta. Julkisen sektorin investoinnit ovat perinteisesti pitkiä, mikä vaatii myös pitkäaikaista rahoitusta, mihin Kuntarahoituksella on ollut osoitetusti hyvä kyky.

Muut julkisen sektorin pankit, Euroopan investointipankki ja Pohjoismaiden investointipankki, eivät useinkaan voi omien sääntöjensä puitteissa olla mukana kaikessa maakuntien investoinneissa, ja siksi nykyisellä ehdotuksella yksityisen sektorin pankit olisivat monissa tilanteissa ainoa rahoituslähde maakunnille uusinvestoinneissa.

Kuntarahoituksen rooli julkisen sektorin rahoituksen turvaajana on osoittanut suuren merkityksensä jo kahdesti 10 vuoden aikana: Finanssikriisin myötä yksityisen sektorin pankit vetäytyivät laajasti ja pitkäksi ajaksi kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksesta, ja samoin on käynyt nyt koronakriisin aikana. Maakunnat altistetaan tälle riskille, jos Kuntarahoitusta ei pidetä



lainsäädännössä mahdollisena toimijana maakuntien rahoituksessa. Kuntarahoitus on toiminut kaikissa markkinatilanteissa keskeytyksettä. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, miten Kuntarahoituksen ulkopuoliset luottolaitokset suoriutuisivat sote-maakuntien rahoitushuollosta.

Yksittäiset maakunnat, jotka kooltaan ovat vielä hyvin eri kokoisia, ovat siten liian pieniä, jotta niillä olisi suoraan tehokas pääsy pääomamarkkinoille liikkeeseenlaskijana. Ehdotetulla mallilla niiden rahoitushuolto tulee riippuvaiseksi vain muutamasta pankista ja niiden toimintakyvystä ja –halusta. Samoin pankkimarkkinoiden häiriötilanteet välittyvät maakuntien rahoitukseen suoraan, niin hintaan kuin saatavuuteen, kun välistä puuttuu julkisen sektorin toimija. Kuntarahoituksen kaltaisen julkisen sektorin toimijan kautta maakuntien uusinvestointien rahoituksen sekä hinta- että saatavuusriski olisi suoraan sidottu suomalaisen julkisen sektorin tilanteeseen. Yksityisen sektorin pankkien kautta toteutettava rahoitus sitoo maakuntien rahoituksen saatavuus- ja hintariskin pankkien toimintakykyyn ja luottamukseen markkinoilla, ja siten pankkisektorin häiriöt voivat vaarantaa julkisen sektorin rahoituksen toimivuuden.

Kuntarahoituksen poissulkemisen löyhänä perusteluna mainitaan myös kuntien velvollisuus kilpailuttaa rahoitus julkisista hankinnoista annetun lain mukaan. Tämä on erikoinen perustelu, kun laissa julkisista hankinnoista on nimenomainen poikkeus, jonka mukaisesti rahoituksen hankinta on lain soveltamisalan ulkopuolella. Se, että kunnat käytännössä usein rahoituksen kilpailuttavat, ei siten johdu lainsäädännön vaatimuksesta.

Näkemyksemme mukaan edellisiin argumentteihin viitaten tulisi sote-uudistuksen tavoitteiden turvaamiseksi huolehtia siitä, että lainsäädännöllä ei suoraan ja perusteettomasti rajata nykyisen sote-rahoituksen keskeistä toimijaa uusinvestointien rahoituksen ulkopuolelle. Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän itsensä (Kuntarahoitus ja Kuntien takauskeskus yhdessä) päätettäväksi tulisi jättää se, että voiko järjestelmä toimia maakuntien rahoittajana. Tämä päätöksen rahoitukseen osallistumisesta pitäisi tapahtua ensin Kuntien takauskeskuksen valtuuskunnan hyväksynnällä ja toiseksi Kuntarahoituksen omalla luottopäätöksenteolla, jos Kuntien takauskeskuksen kanta asiaan on puoltava.

Ymmärrämme, että tässä yhteydessä, kun maakunnilla ei vielä ole verotusoikeutta, ei maakuntien (ja valtion) vastuuta Kuntien takauskeskuksen vastuista ole perusteltua toteuttaa tai tässä vaiheessa uudistusta optimaalisella tavalla muuten järjestää. Kun hallitusohjelmassa kuitenkin tunnustetaan tarve maakuntien verotusoikeudelle, mielestämme ei ole tehokasta ja koko uudistusta palvelevaa muodostaa sitä ennen välivaihetta, jossa Kuntarahoitus ei voisi toimia mukana maakuntien rahoituksessa, kun tällainen olisi käsittääksemme tavoiteltava malli maakuntien verotusoikeuden aikana ja turvaisi paremmin sote-uudistukselle asetettuja tavoitteita. Kuntarahoitus ei edellisen sote-uudistuksen aikana esittänyt tässä kuvattua mallia investointien rahoitukseen, koska kyseisessä uudistuksessa ei ylipäänsä annettu maakunnille lainanotto-oikeutta investointien rahoitukseen, minkä näimme kyseisen uudistuksen keskeisenä puutteena. Nyt kun investointien rahoitus lainanotolla olisi mahdollista ja siten myös järkevää, on nähdäksemme tärkeää löytää malli, joka palvelisi ennen maakuntien verotusoikeuden toteuttamista sote-investointien rahoitusta tavalla,

joka ei vaaranna rahoituksen saatavuutta tai hintaa ja aiheuta epäjatkuvuutta tehokkaan rahoituksen toteutumiseksi.

Tähän viitaten katsomme, että ratkaisu voisi olla sellainen, että lakia Kuntien takauskeskuksesta muutettaisiin niin, että Kuntien takauskeskuksen takauksella tehtyä varainhankintaa voidaan Kuntarahoituksen toimesta kohdistaa sekä siirtyviin eriin että uusinvestointeihin. Emme esitä, että maakuntien ja/tai valtion tulisi tällä hetkellä liittyä Kuntien takauskeskuksen jäseneksi, vaan kunnat vastaisivat nykyisen mallin mukaisesti kaikista Kuntien takauskeskuksen vastuista. Tämä on toki epäsymmetrinen ratkaisu, mutta jättäisi lainsäädäntömuutoksen toteuttamisen jälkeen kuntien yhteiselle varainhankintajärjestelmälle (ja kunnille sen jäsenenä) itselleen päätösvallan siitä, voiko se toimia maakuntien uusinvestointien rahoitukseen liittyvän varainhankinnan takaajana. Puoltava argumentaatio tälle esitetyle mallille olisi sama kuin siirtyvien erien tapaan (lausuntoehdotuksen s. 241): Koska valtio takaa maakuntien investointilainat, ei näistä maakuntien lainoista pitäisi aiheutua ongelmia Kuntarahoitukselle, mikä voisi johtaa siihen, että kunnat voisivat joutua Kuntien takauskeskuksen kautta tosiasiallisesti vastuuseen maakuntien toiminnan puutteista. Kyse olisi lisäksi siirtymäkauden järjestelystä, jonka tarkoituksena olisi toimia ”siltana” siihen asti, kunnes maakunnilla olisi verotusoikeus ja mahdollisuus olla itse Kuntien takauskeskuksen jäseniä.

Nähdäksemme esittämämme mallia on hyvä pohtia myös perustuslain näkökulmasta sekä siitä, onko siirtyvien erien mallissa ja uusinvestointien rahoituksen osalta esim. ajallisia eroja, jotka voisivat puoltaa niiden erilaista kohtelua. Olemme tunnistanee, että esitettyssä mallissa kuntasektori vastaisi toisen hallinnonalan (maakuntien) rahoitukseen liittyvistä vastuista Kuntien takauskeskuksen kautta. Kyse on epäsymmetriasta, joka ei pitkällä aikavälillä ole tavoiteltava, mutta voi nähdäksemme olla siirtymäkauden järjestelynä hyväksyttävä eikä perustuslain vastainen.

Tätä argumentaatiota puoltaa kaksi seikkaa: Ensiksi, Kuntien takauskeskuksen takaamaa varainhankintaa käytetään jo tällä hetkellä toisen hallinnonalan rahoitushuoltoon. Tähän argumentaatioon liittyy myös se, että sote-puolen tehtävät eivät ole uudistuksen myötä kiellettyjä kunnilta, vaan ne voisivat tätä toimintaa myös harjoittaa edelleen uudistuksen jälkeen yleistoimivallan puitteissa, vaikka se ei olekaan uudistuksen tavoitteena. Kuntien takauskeskus on pyytänyt ehdottamastamme mallista emeritusprofessori Kaarlo Tuorilta lausunnon, joka tukee edellä esitettyä argumentaatiota. Toiseksi, järjestelyn tunnistaminen siirtymävaiheen järjestelynä ennen maakuntien verotusoikeuden toteuttamista, antaisi mahdollisuuden perustella esittämämme mallin käyttö, jotta turvataan rahoituksen jatkuvuus. Siirtymäaika pohdittaessa, on myös syytä mainita, että siirtyvien erien osalta ei myöskään ole kyse kovin lyhyestä siirtymäajasta. Lau-sunnolla olevan ehdotuksen tiedoissa todetaan siirtyvien erien keskimääräisen maturiteetin olevan noin 6 vuotta. Kuntarahoituksen osalta puhutaan todellisuudessa kuitenkin huomattavasti pidemmästä ajasta. Siirtyvissä erissä on luottoja, joiden maturiteetti ulottuu aina vuoteen 2040 asti, joten kovin lyhyestä järjestelystä ei ole kyse myöskään siirtyvien erien osalta.

Esittämämme muutos lakiin Kuntien takauskeskuksesta ei nähdäksemme myöskään olisi EU-oikeudellisesti ongelmallinen, koska maakunnat olisivat osa julkista sektoria eikä tilanne siten muuttuisi olennaisesti nykyisestä Kuntien takauskeskuksesta annetun lain soveltamisalasta. Tämän

muutoksen oikeusvarmuus on kuitenkin edellä kuvatulla tavalla tärkeää Kuntarahoituksen varainhankinnalle ja siten asianmukainen EU-oikeudellinen menettely muutoksen osalta on tärkeää ja tulee kuvata riittävästi muutoksen perusteluissa.

Lisäksi ehdotus on myös ristiriitainen siihen nähden, että Sanna Marinin hallitusohjelma toteaa, että lakia Kuntien takauskeskuksesta olisi muutettava suunniteltavien raideinvestointien osalta. Tämä tarkoittaa käytännössä suunnitelmaa, että Kuntarahoitus voisi toimia näiden investointien rahoittajana. Näin ollen on varsin epäloogista lainsäädäntökehitystä, jos sama hallitus, joka tavoittelee Kuntarahoitukselle roolia raideinvestointien rahoittajana, samalla nimenomaisesti sulkee samaisen toimijan pois sote-puolen investointien rahoituksesta.

Edellä kuvattuihin perusteluihin viitaten esitämme, että lakia Kuntien takaus-keskuksesta tulisi muuttaa lisäämällä alla olevan ehdotuksen mukainen uusi 1 b §, jotta Kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla voitaisiin Kuntarahoituksen toimesta rahoittaa niin siirtyviä eriä kuin uusinvestointeja. Ehdotuksessa on huomioitu jo siirtyviä eriä koskevassa kohdassa kuvattu tarve tekstin täsmentämiseen.

Sen lisäksi, mitä 1 ja 1 a §:ssä säädetään, takauskeskuk-sen myöntämät takaukset voivat kohdistua 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan, jota käytetään

- 1) maakuntien rahoittamiseen sote-maakuntien rahoittamisesta annetun lain mukaisesti tai
- 2) luottolaitoksen myöntämiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeen-panosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpa-nosta annetun lain ( / ) 20, 24, 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin, sopimuksiin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.

Lopuksi vielä muutama lisähuomio pykälätekstistä. Katsomme, että pykälän tulisi alkaa sanoilla ”sen lisäksi, mitä...” sen sijaan, että pykälän aloitus olisi hallituksen esityksen luonnoksessa kuvatulla tavalla ”sen estämättä, mitä”. Tämä sanamuodollinen muutos tähtää mielestämme paremmin siihen, että myös maakuntien rahoituksessa olisi voimassa muutenkin jo Kuntien takauskeskuksesta annetun lain asettamat puitteet.

#### 4 Suojaus- ja leasing-järjestelyt

Maakuntien uusinvestointien osalta esitysluonnoksessa on todettu, että valtion takaus ei voi kohdistua uusinvestoinneissa suojausjärjestelyihin tai leasingrahoitukseen.

Tätä linjausta ei nähdäksemme perustella esityksessä. Suojausjärjestelyillä pyritään suojautumaan rahoitukseen liittyviltä markkinariskeiltä ja siten parantamaan taloudellisen suunnittelun ennustettavuutta ja kustannusten kokonaishallintaa. Tämän vuoksi on vaikea nähdä, miksi suojausjärjestelyt on jätetty valtion takauksen ulkopuolelle, koska ilman takausta suojausjärjestelyjen kustannus kasvaa niin huomattavasti, että niitä tuskin toteutetaan, mikä puolestaan altistaa uusinvestoinnit tarpeettomille rahoitusriskeille. Jos tämä näkö-kulma on jäänyt tarpeettomasti huomiotta, tulisi edellä kohdassa 3 kuvattua pykäläehdotusta vielä täsmentää uusinvestointien rahoituksen siirtyviä eriä vastaavasti, joiden osalta suojausjärjestelyt valtion takauksella ovat mahdollisia. Asia tulisi huomioida myös valtion takauksen laajuutta nimenomaisesti määrittävässä sote-maakuntalain 17 §:ssä tai vähintään sen perusteluissa.

Leasingin osalta uskomme, että myös maakunnilla on tarve toteuttaa investoin-teja erilaisilla tehokasta rahoitushuoltoa palvelevilla rahoitusratkaisuilla ja em-me näe erityistä syytä sille, miksi leasing ei soveltuisi myös maakuntien tarpei-siin, kun kyse on leasingsopimuksesta, jossa vuokralleottajalla (eli maakunnal-la) on osto-optio vuokrakohteeseen. Valtion takauksen olisi tämän vuoksi kan-natettavaa ulottua myös maakuntien investointeihin leasinginratkaisua käyttä-en.

Leasingiin liittyen voimaantulolakehdotuksen 28.1 §:ssä todetaan, että yksi-tyisen palveluntuottajan kanssa tehtyyn sopimukseen liittyvä vuokra- tai muu käyttöoikeussopimus voisi olla mitätön. Mikäli leasingvuokralleottajana toimiva kunta olisi (leasingsopimuksen vastaisesti) alivuokrannut tai antanut leasing-kohteen hallinnan yksityiselle ulkoistamissopimuksen mukaiselle palvelun-tuottajalle, olisi selvyyden vuoksi todettava, että mitättömyysseuraamusuhka ei koske tällaista vuokra- tai muuta käyttöoikeussopimusta, jossa vuokralleantajana on luottolaitos. Tämä on nähdäksemme tärkeää siitä syystä, että luottolaitos ei vuokranantajana pysty sopimuksilla siirtämään mitättömyyteen liittyvää riskiä, mutta ei myöskään pysty estämään tai valvomaan sopimusaikana, että vuokralleottaja ei toimi tavalla, joka voi johtaa mitättömyyteen. Tällöin mitättömyys seurauksena on kohtuuton rahoittajalle, joka ei voi siihen varautua. Tässä kuvattu selvennystarve on jo huomioitu asianmukaisesti eduskunnassa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 126/2020) koskien lakia kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta.

## 5 Vaikutukset kuntatalouteen

Esityksen vaikutuksista kuntien talouteen haluamme lopuksi vielä todeta joitakin huomioita, koska koko uudistuksen kokonaisuudella on vaikutusta sekä kuntasektorin että valtion talouden arviointiin mm. luottoluokittajien toimesta ja sitä kautta vaikutusta julkisen sektorin rahoituskustannuksiin.

Kuntien käyttötalouden kannalta myönteistä on, että trendinomaisesti kasvavat sote-kustannukset siirtyvät sote-maakuntien vastuulle. Tämä tarkoittaa, että kuntien talouden ennustettavuus paranee. Uudistuksessa julkiset palvelut asettuvat kuitenkin varsin eriarvoiseen asemaan. Sote-maakuntiin

siirtyvien tehtävien rahoitus ”pakotetaan” tasapainoon, mutta kuntien vastuulle jäävien tehtävien kontolle jää koko aiempi sopeutustarve. Tämän seurauksena esimerkiksi opetustoimeen voi osassa kuntia kohdistua merkittäviä leikkauspaineita.

Entuudestaan alijäämäisten kuntien suhteelliset epätasapainot kasvavat niin suuriksi, että niiden hallittu tasapainottaminen on erittäin vaikeaa. Pelkästään vapaaehtoisten tehtävien karsimisella ja toiminnan tehostamisella tasapainotus tuskin onnistuu, vaan uudistus johtanee myös kunnallisverojen vaihteluvälin kasvuun. Kuntien eriytymiskehityksen hillitsemiseksi kuntien suhteellisia alijäämiä olisikin syytä rajoittaa erillisellä muutosrajoittimella.

Koska kuntien käyttötalous pienenee alle puoleen, mutta sote- ja pelastustoimen tehtäviin liittyvät velat jäävät kuntien vastuulle, kuntien velkasuhteet kasvavat merkittävästi. Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien -kuntayhtymäosuuksien sekä sote- ja pelastustoimen irtaimen omaisuuden siirto sote-maakunnille vähennetään kunnan peruspääomasta. Siirron seurauksena kuntien omavaraisuusaste laskee. Velkasuhteiden merkittävä kasvu sekä omavaraisuusasteen lasku voivat pitkällä aikavälillä vaikuttaa negatiivisesti kuntien asemaan velallisina.

Kuntatalouden kannalta merkittävin riski liittyy kuitenkin sote- ja pelastustoimen toimitilaomaisuuteen, josta osaa ei enää siirtymäajan jälkeen tarvita ja ne jäävät kuntien ongelmiksi. Kunnat ovat näitä rakennusinvestointeja tehneet lakisääteisten palvelujen järjestämiseksi tietämättä, millainen sote-uudistus toteutuu.

Tyster Mari  
Kuntarahoitus Oyj