

Valtiovarainministeriö

## Senaatti-kiinteistöjen lausunto koskien hallituksen esittelyluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on 31.8.2016 kirjeellään pyytänyt lausuntoa hallituksen esittelyluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi 9.11.2016 mennessä. Senaatti-kiinteistöt (jäljempänä Senaatti) on lausunnossaan pyrkinyt keskittymään *maakuntien toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen* (jäljempänä palvelukeskus) käynnistämiseen ja toiminnan järjestämiseen liittyviin kohtiin lainsäädäntöpaketissa.

Lausuntopyyntöön viitaten Senaatti lausuu asiassa seuraavaa:

### 1. Keskitetyn kiinteistöhallinnon eduista

**Senaatti pitää erityisen tärkeänä ja hyvänä kiinteistökannan keskitettyä omistusta ja ehdotusta yhdestä palvelukeskuksesta tämän omaisuuserän käsittelyyn.**

Suomessa on kansainvälisesti hyvin keskitetty valtion rakennusten omistus. Valtaosa kohteista on valtion vuokrajärjestelmän piirissä. Yhtenäinen vuokrajärjestelmä annualisoi investointi- ja muut elinkaarikustannukset vuosikustannuksiksi, mikä edesauttaa budjettitalouden pitkäjänteistä suunnittelua ja luo yhtenäiset pelisäännöt toiminnalle. Keskitetty omistus tasaa riskejä ja mahdollistaa investointien ajoittamisen elinkaaren näkökulmasta optimaalisesti. Yhden organisaation kautta hoidettu rahoitus ja sen riskien hallinta tuo mittakaavaetuja. Tilatoiminnan keskittäminen yhteen organisaatioon tuo sekä skaalaetuja että yhteistoiminnan etuja. Keskitetty ja yhtenäinen hankinta tuo kustannushyötyjä esimerkiksi ylläpidossa (mittausten mukaan n. 20 %). Tehtävien keskittäminen poistaa päällekkäisyyksiä, mahdollista kokemusten ja toimintatapojen siirron yli hallinnanalojen ja luo edellytykset erityisosaamisen kasvattamiseen.

Sairaanhoitopiirien omaisuus on valtion rakennuskantaa selvästi homogeenisempi käsittäen mm. toimenpidetiloja, vastaanottotiloja, vuodeosastotiloja jne. Tällaisessa rakennuskannassa keskitetyn johtamisen, osaamisen, hankinnan jne. voidaan olettaa tuottavan vieläkin

8.11.2016

SEN/2636/2016

merkittävimpiä hyötyjä. Yksi yhteinen palvelukeskus luo myös hyvät edellytykset kehittää eri toimintojen tila- ja työympäristöratkaisuja konseptointien avulla niin, että kaikilla maakunnilla on tämä uusi tieto samanaikaisesti käytettävissään. Maakuntien oma panos konseptoinnissa on keskeinen, koska tieto toiminnasta ja prosesseista on heillä. Jos toiminta on hajautettu useihin (5 tai jopa 18) palvelukeskuksiin, on yhteisten toimintamallien ja työympäristökonseptien aikaan saaminen vaikeampaa tai se estyy kokonaan. Lisäksi hallinnointikustannukset moninkertaistuvat, koska kaikki mahdolliset alueelliset palvelukeskukset tarvitsevat oman johdon esikuntineen.

## 2. Sote-kiinteistöjen maapohjien omistus

**Palvelukeskuksen ja maakuntien toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta on tärkeää, että sulautuvien kuntayhtymien omistama–koko kiinteistöomaisuus ml. maapohjat siirtyisivät palvelukeskukselle.**

Sote-uudistuksen tavoitteena on kiinteistökannan tehostunut käyttö. Tähän liittyvissä muutostilanteissa palvelukeskuksella on selvästi paremmat mahdollisuudet jalostaa omistamiaan toimitilakiinteistöjä joko uudistettuna sote-käyttöön tai luovutettavaksi markkinoille. Kunnille jää kaavoitusmonopolin haltijoina edelleen merkittävä vaikutusmahdollisuus tyhjiksi jääneiden kohteiden kehittämisessä. Tyhjien rakennusten kehittämisen luomasta maan arvonnoususta kunta perii joka tapauksessa maankäyttö- ja rakennuslain nojalla maankäytön kehittämisen korvauksen ja saa sitä kautta osahyödyn ilman omistusoikeutta.

Jos palvelukeskuksen omistus perustuisi maanvuokrasopimukseen, merkitsisi se lisäksi kustannusrasitetta, joka kohdistuisi terveydenhoidon kustannuksiin. Oletetulla noin 1,3 milj. m<sup>2</sup> tilakannalla ja käyvillä maanvuokrausehdoilla kokonaiskustannusvaikutus olisi vähintään luokkaa 10 milj. euroa/vuodessa. Maaomaisuuden osalta ei siten tulisi enää sallia tehtäväksi uusia maanvuokra- tms. järjestelyitä, siirtäen näin esim. maapohjia vuoden 2019 alusta toteutettavan omaisuussiirron ulkopuolelle.

Kunnille tulee uudistuksen myötä jäämään omistukseensa tarpeettomia tiloja ja kiinteistöjä, joiden osalta on linjattu, että nämä eivät jää yksin kuntien uudelleenjärjesteltäväksi. Palvelukeskukseen on tätä varten organisoitavissa asiantuntijapalveluita tuottava yksikkö, joka erikseen myytävänä liiketoimintapalveluna avustaisi kuntia näiden kiinteistöjen uudelleenjalostamisessa ja myynnissä.

## 3. Palvelukeskuksen investointien rahoitus ja takaustarpeet

**Palvelukeskuksen tulisi voida hankkia velkarahoituksensa sekä Suomen valtiolta että Kuntarahoitukselta. Lakipakettiin tulisi sisällyttää myös valtion takaus palvelukeskukselle siirtyville ja myöhemmin sille syntyville veloille ja muille rahoitusvastuulle. Palvelukeskuksen ei tulisi hankkia velkarahoitusta markkinoilta kuin poikkeustilanteissa.**



8.11.2016

SEN/2636/2016

**Mikäli palvelukeskus joutuisi hankkimaan rahoituksen markkinoilta, se estäisi tilankäytön joustavan tehostamisen ja nostaisi merkittävästi rahoituskustannuksia sekä voisi vaatia maakunnilta merkittäviä oman pääoman ehtoisia sijoituksia yhtiöön sen perustamisvaiheessa.**

**Yhtiöllä on alkuvaiheessa käynnissä huomattava määrä investointeja, tämän hetken arvio vähintään miljardi euroa. Investointien loppuunsaattaminen tarkoittaa merkittävää rahoitustarvetta. Myös käynnissä olevien investointien rahoitus- ja vakuustarpeet tulee huomioida ulottamalla valtiontakausta yhtiön koko rahoitukselle, niin siirtyvien velkojen kuin tulevan lainanoton osalta.**

**Näiltä osin tulisi täydentää lainsäädäntöpakettia esim. maakuntien rahoituslain osalta asiaa koskevilla uusilla säännöksillä.**

Palvelukeskuksen osalta on välttämätöntä varmistaa toiminnan tarvitsemien investointien rahoituksen toimivuus. Investointien rahoitus perustuisi lainarahaan eli yhtiölle vieraaseen pääomaan. Lainanoton ja rahoituskustannusten kannalta kriittistä on, että yhtiöllä on tähän riittävät vakuudet.

Ilman valtion ja/tai Kuntarahoituksen rahoitusta ja valtion takausta palvelukeskusyhtiöiden lainanotto perustuisi joko reaalivakuuksien tai ns. kassavirtavakuuksien käyttämiseen. Kassavirran käyttäminen vakuutena vaatii lisäksi vuokrasopimuskannan (vuokramaturiteetin) pitämistä rahoituksen kannalta riittävällä tasolla, tarkoittaen runsasta määrää pitkiä vähintään 10–20 vuoden mittaisia vuokrasopimuksia. Pitkät rahoittajien vakuutena toimivat vuokrasopimukset jäykistävät toimitilojen muuttamista palvelutuotannon kehitystä tukevaan toimintaan. Erikoiskiinteistöt sellaisenaan eivät muodosta kelpoista reaalivakuutta. On myös todennäköistä, että nykyisten toimitilojen vajaakäyttöaste tulee nousemaan palvelutuotannon kehittyessä Sote-uudistuksen tavoitteiden mukaisesti, mikä osaltaan pahentaa reaalivakuusongelmaa. Rahoituslaitosten vaatimat muut kovenantit vaikeuttavat edelleen lisää palvelukeskusyhtiön kiinteistökannan kehittämistä ja supistamista.

Rahoituksen toteutusmuodolla on huomattava taloudellinen ja hallinnon vaikutus. Valtion (ja/tai Kuntarahoituksen kautta) kautta hankittuna rahoituksen voi olettaa olevan noin 0,5 - 1,0 % -yksikköä matalampi. Esimerkiksi 2,5 miljardin euron lainapääomalla tämä on 12,5 – 25 milj. euroa vuodessa. Mikäli yhtiö joutuu hakemaan vieraan pääoman rahoituksen rahoitusmarkkinoilta (rahoituslaitokset, joukkovelkakirjamarkkinat), edellyttää tämä yhtiöiltä rahoituksen erityisasiantuntemusta ja rahoittajille suunnattua raportointia sekä joukkovelkakirjarahoituksen osalta luottoluokitusta. Tämä nostaa yhtiön henkilöstön määrää ja hallinnollisia kustannuksia. Valtion lainan tai takauksen antamiseen ei nyt ko. tapauksessa liity olennaista riskiä toiminnan luonteesta ja järjestämistavasta johtuen.

Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi olisi todennäköisesti tarpeellista kanavoida rahoituskustannuksista saatava hyöty markkinoilta lainanoton toteuttavalle valtiolle esim. valtion palvelukeskusyhtiölle tapahtuvaan lainanantoon liittyvän takausmaksu- tms. järjestelyllä.

8.11.2016

SEN/2636/2016

Nykyisten velkojen selvitystyö tulisi aloittaa välittömästi lainsäädännön tultua hyväksytyksi. Lakiluonnospaketissa todetulla tavalla siirtyville veloille edellytetään lainanantajien suostumus. Senaatti-kiinteistöt kiinnittää huomiota siihen, että tämä prosessi vaatii aikaa ja se on aloitettava paljon aikaisemmin kuin lakiluonnoksessa esitetään. Velkojen selvittämistä ja järjestelyitä ei ole tarpeen kytkeä tilinpäätösaikatauluun, vaan velka- ja velkojaluettelot tulee laatia viimeistään 31.1.2018. Velkojen irtisanomisilmoitukset tulisi tehdä maakunnalle viimeistään 30.4.2018.

Kuntarahoitusta säätelevä lainsäädäntö tulee täsmentää siten, että ennen vuoden 2018 loppua Kuntarahoituksen kautta hankittu rahoitus voidaan siirtää toimitilayhtiöön.

Näiltä osin tulisi muuttaa voimaantulon 29 §:ää määräaikojen osalta. Lisäksi lainsäädäntöpakettiin tulisi sisällyttää Kuntarahoitusta koskeva muutosehdotus (Laki Kuntien takauskeskuksesta (487/96)).

Kuntarahoitus ei pysty rahoittamaan nykytilanteella toimitilayhtiöitä, lakeihin on tehtävä tarvittavat muutokset tältä osin. Kuntarahoitus on tällä hetkellä suurin kuntayhtymien rahoittaja. Sen saamiset kuntayhtymiltä on noin 700 miljoonaa euroa, jonka lisäksi sen kautta on hoidettu useamman sadan miljoonan euron kiinteistöleasing-rahoitus. Mikäli näille veloille ei saada valtion takausta, johtaa tämä em. velkojen erääntymiseen 31.12.2018 ja merkittäviin rahoituksen uudelleenjärjestelyihin. Tehokkaan, joustavan ja kiinteistökannan tehokkaan supistamisen mahdollistavan rahoituksen aikaansaamiseksi myös Kuntarahoituksen pitäisi pystyä rahoittamaan toimitilayhtiöitä. Maakuntien pitäisi liittyä kuntien takauskeskukseen ja laki muuttaa tältä osin. Myös Kuntarahoituksen kautta tapahtuva rahoitus vaatii valtioneuvoston kaikkien rahoitukselle.

Valtioneuvoston palvelukeskukselle on välttämätön myös siksi, ettei sen omistajiksi tulevilla maakunnilla ei ole verotusoikeutta.

On todennäköistä, että osa Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä kuntayhtymiltä siirtyvistä ulkopuolisista lainoista tullaan lainanantajan toimesta irtisanomaan tai tähän liittyen esittämään muutoksia lainaehtoihin. Herkkyyttä irtisanoa lainojaan voi olla erityisesti ulkomaalaisilla rahoittajilla. Näihin liittyvät neuvottelut ja uudelleenrahoituksen järjestäminen vaativat Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan nyt esityksissä ennakoitua enemmän aikaa.

#### 4. Siirtyvän omaisuuden arvostus ja alaskirjaustarpeet

Palvelukeskuksen omaisuuden siirtyessä ja toiminnan käynnistyessä tulee varautua oman pääoman ehtoisen sijoituksen tekemiseen palvelukeskusyhtiöön sen omavaraisuusasteen säilyttämiseksi riittävällä tasolla.

Asiasta tulisi kirjata maininta esim. yleisperusteluiden kohtaan 4.4.3. (Omaisuusjärjestelyiden vaikutukset maakuntiin)



8.11.2016

SEN/2636/2016

Omaisuuuden siirtyessä palvelukeskukseen kirjanpitoarvoin, on todennäköistä, että yhtiö joutuu tekemään arvonalennuksia kiinteistöjen yhtenäisten arvostusperiaatteiden varmistamiseksi. Yhtiön omavaraisuusasteen tulee olla näiden mahdollisten alaskirjaustenkin jälkeen vielä riittävä, noin 50 %. Tämä voi edellyttää maakunnilta merkittäviä oman pääoman ehtoisia sijoituksia yhtiöön. Yhtiön rahoituksen kannalta omavaraisuusaste on kriittinen asia, mikäli rahoitukselle ei ole saatavissa valtiontakausta. Yhtiö tarvitsee vahvan omavaraisuusasteen myös kiinteistökannan pitkäjänteisen ylläpidon mahdollistamiseksi esim. sisäilmaongelmien välttämiseksi.

#### 5. Siirtyvä irtain omaisuus ja kuntien tarpeettomaksi jäävien kiinteistöjen käsittely

**Kiinteistönpidon irtainta ei tulisi siirtää kunnilta maakunnille ja edelleen palvelukeskukselle. Tältä osin tulisi täydentää voimaantulolain 21 §:n perusteluita.**

**Palvelukeskukselle tulee siirtyä rakennettuun omaisuuteen liittyvät tarpeelliset maa-alueet ja muut kiinteistöomistuksen kannalta välttämättömät oikeudet.**

**Palvelukeskukselle tulisi mahdollistaa tuottaa kiinteistökehitykseen liittyviä palveluita myös kunnille. Tältä osin tulisi täydentää maakuntalain 124 §:ää.**

Kuten muukin omaisuus myös kiinteistönpitoon liittyvä irtain tulisi siirtää kunnilta maakunnille voimaantulolain 21 §:n mukaisesti. Kiinteistönpidon irtaimiston (mm. ylläpitokalusto, siivouslaitteet tms.) kategorinen siirto maakunnille ja edelleen palvelukeskukselle vaikeuttaisi todennäköisesti useissa tilanteissa kunnille jäävien kiinteistöjen ylläpidon toteuttamista. Kalustoa käytetään todennäköisesti muissakin kuin siirtyvissä sote-kiinteistöissä. Siirto yhdessä kiinteistöjen kanssa muistuttaisi monin osin liiketoimintasiirtoa, jolloin myös kuntien sote-kiinteistöjen ylläpitoon liittyvä henkilöstön siirtyminen tulisi arvioitavaksi. Mikäli kuntien ko. henkilöstö siirtyisi maakunnille ja/tai palvelukeskukseen, ei kunnilta vuokrattavia tiloja enää voitaisi vuokrata kokonaisvuokraukseen perustuvalla mallilla. Lainsäädännön perusteluita tulisikin täydentää siten, että kiinteistönpidon irtainta ei siirrettäisi kunnilta maakunnille.

Kunnille tulee uudistuksen myötä jäämään omistukseensa tarpeettomia tiloja ja kiinteistöjä, joiden osalta on linjattu, että nämä eivät jää yksin kuntien uudelleenjärjesteltäväksi. Palvelukeskukseen on tätä varten organisoitavissa asiantuntijapalveluita tuottava yksikkö, joka erikseen myytävänä liiketoimintapalveluna avustaisi kuntia näiden kiinteistöjen uudelleenjalostamisessa ja myynnissä.

#### 6. Palvelukeskuksen toiminnan kilpailuneutraliteetti ja sidosyksikköasema

**Palvelukeskuksen sidosyksikköasema tulisi perustua nyt säädettävään maakuntalakiin, ei kansalliseen hankintalakiin. Sidosyksikköaseman kannalta merkityksellisen liikevaihtorajan osalta nyt säädettävän lainsäädännön tulisi noudattaa Euroopan unionin säätämän hankintadirektiivin mukaista linjaa 80 %:n sidosyksikkörajasta. Tämä on välttämätöntä**

8.11.2016

SEN/2636/2016

**sote-uudistuksessa tavoitteena olevan kansalaisten valinnanvapauden varmistamiseksi ja uudistuksessa tavoiteltavien säästöjen aikaansaamiseksi.**

**Tältä osin tulisi muuttaa maakuntalain 124 §:ää siten, että sidosyksikköasema määritellään mainitussa laissa erityislaiksi suhteessa kansalliseen hankintalakiin.**

Sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena ovat huomattavat kustannussäästöt toiminnan modernisointien ja uudelleenjärjestelyiden kautta. Toiminnan kehittämiseksi on välttämätöntä kyetä tekemään tarvittavia tilamuutoksia, jolloin säästöjä voidaan toiminnan ohella saada myös tilankäytön tehostumisen kautta. Vapautuvaa kiinteistökantaa tulee voida osoittaa maakuntien ja kuntien muuhun kuin sote-palveluiden käyttöön. Kiinteistökantaa tulee siis voida osoittaa myös esim. näiden tahojen lakisääteisten sote- ja muiden palveluiden tuotantoon maakunnan/kunnan itsensä tai kilpailutettujen markkinatoimijoiden toimesta. Palvelukeskuksen palveluiden myynti ulkopuolisille tulisikin voida toteuttaa myös maakuntien kautta. Tämä on välttämätöntä sote-uudistuksessa tavoitteena olevan kansalaisten valinnanvapauden varmistamiseksi.

Mikäli vapautuvia tiloja ei voida vuokrata ulkopuolisille ennen myynnin toteuttamista, on tällä huomattava taloudellinen merkitys. Tyhjen tilojen kustannus palautuu siinä tapauksessa maakuntien maksettavaksi muiden tilojen korkeampina vuokrina. Samalla se muodostaisi maakuntien omalle sote-palveluiden tuotannolle taloudellisen rasitteen, jota markkinoilla toimivilla yksityisillä palveluntarjoajilla ei vastaavasti olisi. Jatkossa julkinen sote-palveluiden tuotanto olisi näin yksityistä palveluntuotantoa heikommassa asemassa.

Palvelukeskuksen toiminnan tulee kuitenkin säilyä markkinaneutraalina. Yllä kuvattujen rasitteiksi muodostuvien seikkojen ohella yhtiöille ei tulisi muodostua sellaisia taloudellisia tai muitakaan etuja, joita markkinatoimijoilla ei vastaavassa tilanteessa olisi. Näitä voivat olla mm. rahoitusjärjestelyt, joissa valtion tai Kuntarahoituksen kautta saatavat edut tulee neutralisoida esim. valtioneuvostonmaksujen tyyppisillä ratkaisuilla.

#### **7. Maakuntahallinnon organisoitumisen aikataulussa huomioitavia seikkoja**

Uudistuksen valmisteluun liittyy lukuisia lain tasolle asetettavia määräaikoja. Näillä määräajoilla on merkitystä myös palvelukeskuksen valmisteluun ja organisointiin liittyen.

Senaatti-kiinteistöt kiinnittää huomioita seuraaviin aikataulullisiin kohtiin:

- Voimaanpanolain 19 §:n mukaan kuntayhtymien tulee antaa 31.5.2018 mennessä selvitys omaisuudesta sekä veloista ja vastuista. Selvitys perustuu 2017 tilinpäätökseen. Velkojille on tarkoitus antaa tämän tiedon perusteella valtioneuvoston päätös. Tämän jälkeen kuntayhtymät eivät saa tehdä merkittäviä sitoumuksia, eikä niitä saa tehdä väliaikaiset valmisteluvelvoitteita. Vuoden 2018 aikana on välttämätöntä kuitenkin tehdä esim. investointien rahoittamiseen liittyviä päätöksiä. Myös mahdolliset rahoittajien irtisanomien velkojen uudelleenrahoitustarpeista tulee olla mahdollisuus tehdä päätöksiä vuoden 2018 aikana. Tämän osalta tulisi tarkentaa



8.11.2016

SEN/2636/2016

kenen toimesta mainittuja päätöksiä ja tuleeko nämä tuona aikana kierrättää esim. ministeriöiden kautta.

- Voimaanpanolain 21 §:ssä on esitetty omaisuuden siirto- ja saantohetkeksi 1.1.2019. Esityksissä ei ole tällä hetkellä mainintaa tai menettelyä, joilla kuntayhtymien omaisuus ja vastuut todetaan 31.12.2018 tilanteessa. Kuntien osalta tällainen täydennyselvytys tulee tehdä 30.6.2019 mennessä (23 §).
- Voimaanpanolain 38 §:ssä säädettäisiin palvelukeskuksen osakeomistuksen siirtoajankohdasta. Käytännössä osakeomistuksia koskevat siirtoratkaisut olisi tarkoituksenmukaista ajoittaa aikaisintaan vuoden 2018 loppupuolelle tai 1.1.2019 lukien toteutettavaksi.

#### 8. Omaisuuden siirto oikeustoimena

**Voimaanpanolain 19 ja 23 §:ien perusteluteksteissä tulisi edellyttää annettavilta omaisuusselvityksiltä kiinteistöjen osalta maakaaren muotovaatimusten täyttävää sisältöä tai säätää lainhuuto- tms. oikeudenkirjaukset mahdolliseksi myös maakaaresta poikkeavilla saantoselvityksillä.**

**Voimaanpanolain 32 §:ään tulisi selvyuden vuoksi kirjata palvelukeskuksen lainhuuto- ja kirjaamisvelvollisuuden alkamishetkeksi aikaisintaan omistuksen siirtymishetki eli 1.1.2019 alkaen.**

Lakiesityksen mukaan omaisuusjärjestelyt toteutetaan kaksivaiheisesti. Ensivaiheessa omaisuus (ml. kiinteistöt) siirtyy ns. suppean jakautumismallin mukaisesti niin, että 18 §:n mukaan sairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirretään varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen maakuntiin suoraan lain nojalla. Toisessa vaiheessa voimaanpanolain 31 §:n mukaisesti maakuntien on siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistöyhtiöiden osakkeet ja vuokrasopimukset maakuntien omistamalle valtakunnalliselle palvelukeskukselle.

Erityisesti kiinteistöomaisuuden saantoihin liittyy omaisuuden kirjaamisvelvollisuus. Saannon kirjaaminen on tehtävä määräajassa ja saantokirjalta edellytetään maakaaresta tiettyjä muotovaatimuksia. Kirjaamisvelvollisuuden alkamishetki on maakaaren mukaan saantokirjan laatimishetki. Tässä tapauksessa saantokirjana toimivat omaisuusselvitykset laadittaisiin jo melko varhaisella vaiheessa, jolloin myös omaisuuden kirjaamisvelvollisuuden voi olla tulkittavissa alkavan tuossa vaiheessa, ellei asiaa tarkenneta esim. lainkohdan perusteluteksteihin.

#### 9. Henkilöstön siirto

8.11.2016

SEN/2636/2016

**Lainsäädännön yhteydessä tulisi varmistua, ettei kuntien kiinteistöjen ylläpitoon ja huoltoon liittyvää henkilökuntaa siirry maakunnille ja edelleen palvelukeskukselle.**

Kunnille jää uudistuksesta huolimatta merkittävä määrä kiinteistöjä omistukseensa. Kuntien omistukseen jäävät Sote-kiinteistöt on tarkoitus vuokrata kunnilta maakuntien ja/tai palvelukeskuksen käyttöön ja edelleenvuokrattavaksi kokonaisvuokraukseen perustuvalla mallilla. Näiden johdosta kunnilla tulee olla jatkossakin riittävä kiinteistöjen ylläpitoon ja huoltoon liittyvä henkilökunta ja/tai ostopalvelut käytössään.

#### 10. Arvonlisävero

Toimitilayhtiön kannalta on tärkeää, että se hyväksytään arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ja sille myönnetään täysimääräinen arvonlisäveron vähennysoikeus jo heti sen perustamisesta lukien. Tämä on vahvistettava lainsäädäntöpakettiin sisältyvällä erillissäännöksellä.

Lainsäädäntöpakettiin sisältyvällä erillissäännöksellä on varmistettava että palvelukeskuksen vuokraus maakunnille ja sen laitoksille voi olla arvonlisäverollista vastaavasti kuin valtiolla riippumatta siitä, mihin käyttötarkoitukseen maakunta käyttää kiinteistöä. Vain näin voidaan välttää piilevän veron kertyminen maakunnalta perittävään vuokraan. Ilman ohjausta tai muuta sitoumusta ei ole selvää, voiko toimitilayhtiö periä verollista vuokraa tilasta, jonka maakunta tai sen laitos on vuokrannut edelleen käyttäjälle, jolla ei ole arvonlisäverotuksen ostovähennysoikeutta. Tällaisia toimijoita tulevat olemaan mm. valinnanvapauden piirissä olevia terveydenhuollonpalveluita myyvät osakeyhtiöt.

Jotta toimitilayhtiölle siirtyvän omaisuuden arvonlisäverotuksen tarkistusoikeudet ja – ja velvollisuudet siirtyvät sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä maakuntien kautta edelleen toimitilayhtiölle saakka, on tämä varmistettava lainsäädännössä. Kun maakunnille yleisseuraantona siirtynyt omaisuus siis siirtyy toimitilayhtiölle, on ratkaistava, miten tämä toteutetaan arvonlisäverotuksen kannalta siten, että oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät ja selvitykset ovat riittävän yksityiskohtaiset.

Helsingissä 9.11.2016

Senaatti-kiinteistöt



Jari Sarjo  
toimitusjohtaja





8.11.2016

SEN/2636/2016

**Liite: Säädoskohtaisia teknisiä huomioita**Voimaanpanolaki

**8 ja 9 §** Lainkohtiin sisältyy viittaussäännökset saman lain 6 §:n 2 momenttiin. Tulisiko viittaukset olla kuitenkin lain 7 §:n 2 momenttiin.

**20 §** Lainkohdan perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin, että esim. vuokrasopimusten perusteella hallinnassa olevien tilojen hallinta voidaan voimaanpanolain nojalla siirtää maakunnalle, vaikka vuokra- tms. sopimuksissa olisi sopimuksen siirtoa koskeva kielto. Yhtä lailla maakunnalla olisi lain nojalla oikeus edelleen- ja alivuokrata tarvittaessa tiloja, mikäli sopimuksien siirtäminen ei joissain tilanteissa olisi järkevää.

Lainkohdan 3 momentin perusteluissa kuvataan yksityiskohtaisesti kokonaisvuokran määräytymistä eri osatekijöitä. Käytännössä nyt po. kaltaisen kiinteistömäärän yhteydessä vuokrauksia toteutetaan kohdekohtaisesti toisistaan merkittävästikin poikkeavien ehdoin. Perusteluissa tulisikin tuoda esiin se, että esitetty perusrakenteesta voidaan poiketa kohdekohtaisissa sopimuksissa. Tulisi tarkentaa sisältääkö sidottu pääoma myös oman pääoman.

**21 §** Kuntayhtymien selvitys omaisuudesta ja vastuista perustuu tilinpäätöksiin 2017. Omaisuuden siirtohetki on kuitenkin 31.12.2018. Säädoskohtaan tai muualle voimaanpanolakiin tulisi lisätä vastaava täsmennysmenettely kuin kuntien omaisuuden siirtojen kohdalla (esim. täydentävä selvitys 30.6.2019 mennessä).

**38 §** Perusteluteksteissä palvelukeskusten perustamista käynnistysvaiheessa kuvataan teknisenä toimenpiteenä. Palvelukeskuksen saattamisessa täyteen toimintakuntoon 1.1.2019 alkaen edellytetään kuitenkin laajaa yhtiön toimintaedellytysten varmistamista ja valmistelua. Perusteluissa perustamista ei siten tulisi kuvata vain teknisenä toimenpiteenä, jotta tämä ei muodostu käynnistysvaiheessa rajoittavaksi määrittelyksi tarvittaville toimenpiteille.

Maakuntalaki

**127 §** Pykälää tulisi täydentää siten, että palvelukeskuksen tehtävänä olisi 2) huolehtia omistuksessaan olevasta kiinteistövarallisuudesta *sekä sen kehittämistä*.



Valtiovarainministeriö

## Senaatti-kiinteistöjen lausunto koskien hallituksen esittelyluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on 31.8.2016 kirjeellään pyytänyt lausuntoa hallituksen esittelyluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi 9.11.2016 mennessä. Senaatti-kiinteistöt (jäljempänä Senaatti) on lausunnossaan pyrkinyt keskittymään *maakuntien toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen* (jäljempänä palvelukeskus) käynnistämiseen ja toiminnan järjestämiseen liittyviin kohtiin lainsäädäntöpaketissa.

Lausuntopyyntöön viitaten Senaatti lausuu asiassa seuraavaa:

### 1. Keskitetyn kiinteistöhallinnon eduista

**Senaatti pitää erityisen tärkeänä ja hyvänä kiinteistökannan keskitettyä omistusta ja ehdotusta yhdestä palvelukeskuksesta tämän omaisuuserän käsittelyyn.**

Suomessa on kansainvälisesti hyvin keskitetty valtion rakennusten omistus. Valtaosa kohteista on valtion vuokrajärjestelmän piirissä. Yhtenäinen vuokrajärjestelmä annualisoi investointi- ja muut elinkaarikustannukset vuosikustannuksiksi, mikä edesauttaa budjettitalouden pitkäjänteistä suunnittelua ja luo yhtenäiset pelisäännöt toiminnalle. Keskitetty omistus tasaa riskejä ja mahdollistaa investointien ajoittamisen elinkaaren näkökulmasta optimaalisesti. Yhden organisaation kautta hoidettu rahoitus ja sen riskien hallinta tuo mittakaavaetuja. Tilatoiminnan keskittäminen yhteen organisaatioon tuo sekä skaalaetuja että yhteistoiminnan etuja. Keskitetty ja yhtenäinen hankinta tuo kustannushyötyjä esimerkiksi ylläpidossa (mittausten mukaan n. 20 %). Tehtävien keskittäminen poistaa päällekkäisyyksiä, mahdollista kokemusten ja toimintatapojen siirron yli hallinnanalojen ja luo edellytykset erityisosaamisen kasvattamiseen.

Sairaanhoidopiirien omaisuus on valtion rakennuskantaa selvästi homogeenisempi käsittäen mm. toimenpidetiloja, vastaanottotiloja, vuodeosastotiloja jne. Tällaisessa rakennuskannassa keskitetyn johtamisen, osaamisen, hankinnan jne. voidaan olettaa tuottavan vieläkin

8.11.2016

SEN/2636/2016

merkittävimpiä hyötyjä. Yksi yhteinen palvelukeskus luo myös hyvät edellytykset kehittää eri toimintojen tila- ja työympäristöratkaisuja konseptointien avulla niin, että kaikilla maakunnilla on tämä uusi tieto samanaikaisesti käytettävissään. Maakuntien oma panos konseptoinnissa on keskeinen, koska tieto toiminnasta ja prosesseista on heillä. Jos toiminta on hajautettu useihin (5 tai jopa 18) palvelukeskuksiin, on yhteisten toimintamallien ja työympäristökonseptien aikaan saaminen vaikeampaa tai se estyy kokonaan. Lisäksi hallinnointikustannukset moninkertaistuvat, koska kaikki mahdolliset alueelliset palvelukeskukset tarvitsevat oman johdon esikuntineen.

## 2. Sote-kiinteistöjen maapohjien omistus

**Palvelukeskuksen ja maakuntien toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta on tärkeää, että sulautuvien kuntayhtymien omistama—koko kiinteistöomaisuus ml. maapohjat siirtyisivät palvelukeskukselle.**

Sote-uudistuksen tavoitteena on kiinteistökannan tehostunut käyttö. Tähän liittyvissä muutostilanteissa palvelukeskuksella on selvästi paremmat mahdollisuudet jalostaa omistamiaan toimitilakiinteistöjä joko uudistettuna sote-käyttöön tai luovutettavaksi markkinoille. Kunnille jää kaavoitusmonopolin haltijoina edelleen merkittävä vaikutusmahdollisuus tyhjiksi jääneiden kohteiden kehittämisessä. Tyhjien rakennusten kehittämisen luomasta maan arvonnoususta kunta perii joka tapauksessa maankäyttö- ja rakennuslain nojalla maankäytön kehittämisen korvauksen ja saa sitä kautta osahyödyn ilman omistusoikeutta.

Jos palvelukeskuksen omistus perustuisi maanvuokrasopimukseen, merkitsisi se lisäksi kustannusrasitetta, joka kohdistuisi terveydenhoidon kustannuksiin. Oletetulla noin 1,3 milj. m<sup>2</sup> tilakannalla ja käyvillä maanvuokrausehdoilla kokonaiskustannusvaikutus olisi vähintään luokkaa 10 milj. euroa/vuodessa. Maaomaisuuden osalta ei siten tulisi enää sallia tehtäväksi uusia maanvuokra- tms. järjestelyitä, siirtäen näin esim. maapohjia vuoden 2019 alusta toteutettavan omaisuussiirron ulkopuolelle.

Kunnille tulee uudistuksen myötä jäämään omistukseensa tarpeettomia tiloja ja kiinteistöjä, joiden osalta on linjattu, että nämä eivät jää yksin kuntien uudelleenjärjesteltäväksi. Palvelukeskukseen on tätä varten organisoitavissa asiantuntijapalveluita tuottava yksikkö, joka erikseen myytävänä liiketoimintapalveluna avustaisi kuntia näiden kiinteistöjen uudelleenjalostamisessa ja myynnissä.

## 3. Palvelukeskuksen investointien rahoitus ja takaustarpeet

**Palvelukeskuksen tulisi voida hankkia velkarahoituksensa sekä Suomen valtiolta että Kuntarahoitukselta. Lakipakettiin tulisi sisällyttää myös valtion takaus palvelukeskukselle siirtyville ja myöhemmin sille syntyville veloille ja muille rahoitusvastuulle. Palvelukeskuksen ei tulisi hankkia velkarahoitusta markkinoilta kuin poikkeustilanteissa.**



8.11.2016

SEN/2636/2016

**Mikäli palvelukeskus joutuisi hankkimaan rahoituksen markkinoilta, se estäisi tilankäytön joustavan tehostamisen ja nostaisi merkittävästi rahoituskustannuksia sekä voisi vaatia maakunnilta merkittäviä oman pääoman ehtoisia sijoituksia yhtiöön sen perustamisvaiheessa.**

**Yhtiöllä on alkuvaiheessa käynnissä huomattava määrä investointeja, tämän hetken arvio vähintään miljardi euroa. Investointien loppuunsaattaminen tarkoittaa merkittävää rahoitustarvetta. Myös käynnissä olevien investointien rahoitus- ja vakuustarpeet tulee huomioida ulottamalla valtioneuvoston yhtiön koko rahoitukselle, niin siirtyvien velkojen kuin tulevan lainanoton osalta.**

**Näiltä osin tulisi täydentää lainsäädäntöpakettia esim. maakuntien rahoituslain osalta asiaa koskevilla uusilla säännöksillä.**

Palvelukeskuksen osalta on välttämätöntä varmistaa toiminnan tarvitsemien investointien rahoituksen toimivuus. Investointien rahoitus perustuisi lainarahaan eli yhtiölle vieraaseen pääomaan. Lainanoton ja rahoituskustannusten kannalta kriittistä on, että yhtiöllä on tähän riittävät vakuudet.

Ilman valtion ja/tai Kuntarahoituksen rahoitusta ja valtion takausta palvelukeskusyhtiöiden lainanotto perustuisi joko reaalivakuuksien tai ns. kassavirtavakuuksien käyttämiseen. Kassavirran käyttäminen vakuutena vaatii lisäksi vuokrasopimuskannan (vuokramaturiteetin) pitämistä rahoituksen kannalta riittävällä tasolla, tarkoittaen runsasta määrää pitkiä vähintään 10–20 vuoden mittaisia vuokrasopimuksia. Pitkät rahoittajien vakuutena toimivat vuokrasopimukset jäykistävät toimitilojen muuttamista palvelutuotannon kehitystä tukevaan toimintaan. Erikoiskiinteistöt sellaisenaan eivät muodosta kelvollista reaalivakuutta. On myös todennäköistä, että nykyisten toimitilojen vajaakäyttöaste tulee nousemaan palvelutuotannon kehittyessä Sote-uudistuksen tavoitteiden mukaisesti, mikä osaltaan pahentaa reaalivakuusongelmaa. Rahoituslaitosten vaatimat muut kovenantit vaikeuttavat edelleen lisää palvelukeskusyhtiön kiinteistökannan kehittämistä ja supistamista.

Rahoituksen toteutusmuodolla on huomattava taloudellinen ja hallinnon vaikutus. Valtion (ja/tai Kuntarahoituksen kautta) kautta hankittuna rahoituksen voi olettaa olevan noin 0,5 - 1,0 % -yksikköä matalampi. Esimerkiksi 2,5 miljardin euron lainapääomalla tämä on 12,5 – 25 milj. euroa vuodessa. Mikäli yhtiö joutuu hakemaan vieraan pääoman rahoituksen rahoitusmarkkinoilta (rahoituslaitokset, joukkovelkakirjamarkkinat), edellyttää tämä yhtiöiltä rahoituksen erityisasiantuntemusta ja rahoittajille suunnattua raportointia sekä joukkovelkakirjarahoituksen osalta luottoluokitusta. Tämä nostaa yhtiön henkilöstön määrää ja hallinnollisia kustannuksia. Valtion lainan tai takauksen antamiseen ei nyt ko. tapauksessa liity olennaista riskiä toiminnan luonteesta ja järjestämistavasta johtuen.

Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi olisi todennäköisesti tarpeellista kanavoida rahoituskustannuksista saatava hyöty markkinoilta lainanoton toteuttavalle valtiolle esim. valtion palvelukeskusyhtiölle tapahtuvaan lainanantoon liittyvän takausmaksu- tms. järjestelyllä.

8.11.2016

SEN/2636/2016

Nykyisten velkojen selvitystyö tulisi aloittaa välittömästi lainsäädännön tultua hyväksytyksi. Lakiluonnospaketissa todetulla tavalla siirtyville veloille edellytetään lainantajien suostumus. Senaatti-kiinteistöt kiinnittää huomiota siihen, että tämä prosessi vaatii aikaa ja se on aloitettava paljon aikaisemmin kuin lakiluonnoksessa esitetään. Velkojen selvittämistä ja järjestelyitä ei ole tarpeen kytkeä tilinpäätösaikatauluun, vaan velka- ja velkojaluettelot tulee laatia viimeistään 31.1.2018. Velkojen irtisanomisilmoitukset tulisi tehdä maakunnalle viimeistään 30.4.2018.

Kuntarahoitusta säätelevä lainsäädäntö tulee täsmentää siten, että ennen vuoden 2018 loppua Kuntarahoituksen kautta hankittu rahoitus voidaan siirtää toimitilayhtiöön.

Näiltä osin tulisi muuttaa voimaantulon 29 §:ää määräaikaosin osalta. Lisäksi lainsäädäntöpakettiin tulisi sisällyttää Kuntarahoitusta koskeva muutosehdotus (Laki Kuntien takauskeskuksesta (487/96)).

Kuntarahoitus ei pysty rahoittamaan nykytilinsäädännöllä toimitilayhtiöitä, lakeihin on tehtävä tarvittavat muutokset tältä osin. Kuntarahoitus on tällä hetkellä suurin kuntayhtymien rahoittaja. Sen saamiset kuntayhtymiltä on noin 700 miljoonaa euroa, jonka lisäksi sen kautta on hoidettu useamman sadan miljoonan euron kiinteistöleasing-rahoitus. Mikäli näille veloille ei saada valtion takausta, johtaa tämä em. velkojen erääntymiseen 31.12.2018 ja merkittäviin rahoituksen uudelleenjärjestelyihin. Tehokkaan, joustavan ja kiinteistökannan tehokkaan supistamisen mahdollistavan rahoituksen aikaansaamiseksi myös Kuntarahoituksen pitäisi pystyä rahoittamaan toimitilayhtiöitä. Maakuntien pitäisi liittyä kuntien takauskeskukseen ja laki muuttaa tältä osin. Myös Kuntarahoituksen kautta tapahtuva rahoitus vaatii valtioneuvoston kaikkien rahoitukselle.

Valtioneuvoston palvelukeskukselle on välttämätön myös siksi, ettei sen omistajiksi tulevilla maakunnilla ei ole verotusoikeutta.

On todennäköistä, että osa Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä kuntayhtymiltä siirtyvistä ulkopuolisista lainoista tullaan lainantajan toimesta irtisanomaan tai tähän liittyen esittämään muutoksia lainaehtoihin. Herkkyyttä irtisanoa lainojaan voi olla erityisesti ulkomaalaisilla rahoittajilla. Näihin liittyvät neuvottelut ja uudelleenrahoituksen järjestäminen vaativat Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan nyt esityksissä ennakoitua enemmän aikaa.

#### 4. Siirtyvän omaisuuden arvostus ja alaskirjaustarpeet

Palvelukeskuksen omaisuuden siirtyessä ja toiminnan käynnistyessä tulee varautua oman pääoman ehtoisen sijoituksen tekemiseen palvelukeskustyhtiöön sen omavaraisuusasteen säilyttämiseksi riittävällä tasolla.

Asiasta tulisi kirjata maininta esim. yleisperusteluiden kohtaan 4.4.3. (Omaisuusjärjestelyiden vaikutukset maakuntiin)



8.11.2016

SEN/2636/2016

Omaisuuuden siirtyessä palvelukeskukseen kirjanpitoarvoin, on todennäköistä, että yhtiö joutuu tekemään arvonalennuksia kiinteistöjen yhtenäisten arvostusperiaatteiden varmistamiseksi. Yhtiön omavaraisuusasteen tulee olla näiden mahdollisten alaskirjaustenkin jälkeen vielä riittävä, noin 50 %. Tämä voi edellyttää maakunnilta merkittäviä oman pääoman ehtoisia sijoituksia yhtiöön. Yhtiön rahoituksen kannalta omavaraisuusaste on kriittinen asia, mikäli rahoitukselle ei ole saatavissa valtiontakausta. Yhtiö tarvitsee vahvan omavaraisuusasteen myös kiinteistökannan pitkäjänteisen ylläpidon mahdollistamiseksi esim. sisäilmaongelmien välttämiseksi.

#### 5. Siirtyvä irtain omaisuus ja kuntien tarpeettomaksi jäävien kiinteistöjen käsittely

**Kiinteistönpidon irtainta ei tulisi siirtää kunnilta maakunnille ja edelleen palvelukeskukselle. Tältä osin tulisi täydentää voimaanpanolain 21 §:n perusteluita.**

**Palvelukeskukselle tulee siirtyä rakennettuun omaisuuteen liittyvät tarpeelliset maa-alueet ja muut kiinteistöomistuksen kannalta välttämättömät oikeudet.**

**Palvelukeskukselle tulisi mahdollistaa tuottaa kiinteistökehitykseen liittyviä palveluita myös kunnille. Tältä osin tulisi täydentää maakuntalain 124 §:ää.**

Kuten muukin omaisuus myös kiinteistönpitoon liittyvä irtain tulisi siirtää kunnilta maakunnille voimaanpanolain 21 §:n mukaisesti. Kiinteistönpidon irtaimiston (mm. ylläpitokalusto, siivouslaitteet tms.) kategorinen siirto maakunnille ja edelleen palvelukeskukselle vaikeuttaisi todennäköisesti useissa tilanteissa kunnille jäävien kiinteistöjen ylläpidon toteuttamista. Kalustoa käytetään todennäköisesti muissakin kuin siirtyvissä sote-kiinteistöissä. Siirto yhdessä kiinteistöjen kanssa muistuttaisi monin osin liiketoimintasiirtoa, jolloin myös kuntien sote-kiinteistöjen ylläpitoon liittyvä henkilöstön siirtyminen tulisi arvioitavaksi. Mikäli kuntien ko. henkilöstö siirtyisi maakunnille ja/tai palvelukeskukseen, ei kunnilta vuokrattavia tiloja enää voitaisi vuokrata kokonaisvuokraukseen perustuvalla mallilla. Lainsäädännön perusteluita tulisikin täydentää siten, että kiinteistönpidon irtainta ei siirrettäisi kunnilta maakunnille.

Kunnille tulee uudistuksen myötä jäämään omistukseensa tarpeettomia tiloja ja kiinteistöjä, joiden osalta on linjattu, että nämä eivät jää yksin kuntien uudelleenjärjesteltäväksi. Palvelukeskukseen on tätä varten organisoitavissa asiantuntijapalveluita tuottava yksikkö, joka erikseen myytävänä liiketoimintapalveluna avustaisi kuntia näiden kiinteistöjen uudelleenjalostamisessa ja myynnissä.

#### 6. Palvelukeskuksen toiminnan kilpailuneutraliteetti ja sidosyksikköasema

**Palvelukeskuksen sidosyksikköasema tulisi perustua nyt säädettävään maakuntalakiin, ei kansalliseen hankintalakiin. Sidosyksikköaseman kannalta merkityksellisen liikevaihtorajan osalta nyt säädettävän lainsäädännön tulisi noudattaa Euroopan unionin säätämän hankintadirektiivin mukaista linjaa 80 %:n sidosyksikkörajasta. Tämä on välttämätöntä**

**sote-uudistuksessa tavoitteena olevan kansalaisten valinnanvapauden varmistamiseksi ja uudistuksessa tavoiteltavien säästöjen aikaansaamiseksi.**

**Tältä osin tulisi muuttaa maakuntalain 124 §:ää siten, että sidosyksikköasema määritellään mainitussa laissa erityislaiksi suhteessa kansalliseen hankintalakiin.**

Sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena ovat huomattavat kustannussäästöt toiminnan modernisointien ja uudelleenjärjestelyiden kautta. Toiminnan kehittämiseksi on välttämätöntä kyetä tekemään tarvittavia tilamuutoksia, jolloin säästöjä voidaan toiminnan ohella saada myös tilankäytön tehostumisen kautta. Vapautuvaa kiinteistökantaa tulee voida osoittaa maakuntien ja kuntien muuhun kuin sote-palveluiden käyttöön. Kiinteistökantaa tulee siis voida osoittaa myös esim. näiden tahojen lakisääteisten sote- ja muiden palveluiden tuotantoon maakunnan/kunnan itsensä tai kilpailutettujen markkinatoimijoiden toimesta. Palvelukeskuksen palveluiden myynti ulkopuolisille tulisikin voida toteuttaa myös maakuntien kautta. Tämä on välttämätöntä sote-uudistuksessa tavoitteena olevan kansalaisten valinnanvapauden varmistamiseksi.

Mikäli vapautuvia tiloja ei voida vuokrata ulkopuolisille ennen myynnin toteuttamista, on tällä huomattava taloudellinen merkitys. Tyhjiä tilojen kustannus palautuu siinä tapauksessa maakuntien maksettavaksi muiden tilojen korkeampina vuokrina. Samalla se muodostaisi maakuntien omalle sote-palveluiden tuotannolle taloudellisen raskuuden, jota markkinoilla toimivilla yksityisillä palveluntarjoajilla ei vastaavasti olisi. Jatkossa julkinen sote-palveluiden tuotanto olisi näin yksityistä palveluntuotantoa heikommassa asemassa.

Palvelukeskuksen toiminnan tulee kuitenkin säilyä markkinaneutraalina. Yllä kuvattujen rasitteiksi muodostuvien seikkojen ohella yhtiöille ei tulisi muodostua sellaisia taloudellisia tai muitakaan etuja, joita markkinatoimijoilla ei vastaavassa tilanteessa olisi. Näitä voivat olla mm. rahoitusjärjestelyt, joissa valtion tai Kuntarahoituksen kautta saatavat edut tulee neutralisoida esim. valtioneuvostonmaksujen tyyppisillä ratkaisuilla.

#### **7. Maakuntahallinnon organisoitumisen aikataulussa huomioitavia seikkoja**

Uudistuksen valmisteluun liittyy lukuisia lain tasolle asetettavia määräaikoja. Näillä määräajoilla on merkitystä myös palvelukeskuksen valmisteluun ja organisointiin liittyen.

Senaatti-kiinteistöt kiinnittää huomioita seuraaviin aikataulullisiin kohtiin:

- Voimaannolain 19 §:n mukaan kuntayhtymien tulee antaa 31.5.2018 mennessä selvitys omaisuudesta sekä veloista ja vastuista. Selvitys perustuu 2017 tilinpäätökseen. Velkojille on tarkoitus antaa tämän tiedon perusteella valtioneuvostonmaksu. Tämän jälkeen kuntayhtymät eivät saa tehdä merkittäviä sitoumuksia, eikä niitä saa tehdä väliaikaiset valmisteluvelvoitteita. Vuoden 2018 aikana on välttämätöntä kuitenkin tehdä esim. investointien rahoittamiseen liittyviä päätöksiä. Myös mahdolliset rahoittajien irtisanomien velkojen uudelleenrahoitustarpeista tulee olla mahdollisuus tehdä päätöksiä vuoden 2018 aikana. Tämän osalta tulisi tarkentaa

8.11.2016

SEN/2636/2016

kenen toimesta mainittuja päätöksiä ja tuleeko nämä tuona aikana kierrättää esim. ministeriöiden kautta.

- Voimaanpanolain 21 §:ssä on esitetty omaisuuden siirto- ja saantohetkeksi 1.1.2019. Esityksissä ei ole tällä hetkellä mainintaa tai menettelyä, joilla kuntayhtymien omaisuus ja vastuut todetaan 31.12.2018 tilanteessa. Kuntien osalta tällainen täydennyselvytys tulee tehdä 30.6.2019 mennessä (23 §).
- Voimaanpanolain 38 §:ssä säädettäisiin palvelukeskuksen osakeomistuksen siirtoajankohdasta. Käytännössä osakeomistuksia koskevat siirtoratkaisut olisi tarkoituksenmukaista ajoittaa aikaisintaan vuoden 2018 loppupuolelle tai 1.1.2019 lukien toteutettavaksi.

#### 8. Omaisuuden siirto oikeustoimena

**Voimaanpanolain 19 ja 23 §:ien perusteluteksteissä tulisi edellyttää annettavilta omaisuusselvityksiltä kiinteistöjen osalta maakaaren muotovaatimusten täyttävää sisältöä tai säätää lainhuuto- tms. oikeudenkirjaukset mahdolliseksi myös maakaaresta poikkeavilla saantoselvityksillä.**

**Voimaanpanolain 32 §:ään tulisi selvyiden vuoksi kirjata palvelukeskuksen lainhuuto- ja kirjaamisvelvollisuuden alkamishetkeksi aikaisintaan omistuksen siirtymishetki eli 1.1.2019 alkaen.**

Lakiesityksen mukaan omaisuusjärjestelyt toteutetaan kaksivaiheisesti. Ensivaiheessa omaisuus (ml. kiinteistöt) siirtyy ns. suppean jakautumismallin mukaisesti niin, että 18 §:n mukaan sairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirretään varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen maakuntiin suoraan lain nojalla. Toisessa vaiheessa voimaanpanolain 31 §:n mukaisesti maakuntien on siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, kiinteistöyhtiöiden osakkeet ja vuokrasopimukset maakuntien omistamalle valtakunnalliselle palvelukeskukselle.

Eryteisesti kiinteistöomaisuuden saantoihin liittyy omaisuuden kirjaamisvelvollisuus. Saannon kirjaaminen on tehtävä määräajassa ja saantokirjalta edellytetään maakaaresta tiettyjä muotovaatimuksia. Kirjaamisvelvollisuuden alkamishetki on maakaaren mukaan saantokirjan laatimishetki. Tässä tapauksessa saantokirjana toimivat omaisuusselvitykset laadittaisiin jo melko varhaisella vaiheessa, jolloin myös omaisuuden kirjaamisvelvollisuuden voi olla tulkittavissa alkavan tuossa vaiheessa, ellei asiaa tarkenneta esim. lainkohdan perusteluteksteihin.

#### 9. Henkilöstön siirto



8.11.2016

SEN/2636/2016

**Lainsäädännön yhteydessä tulisi varmistua, ettei kuntien kiinteistöjen ylläpitoon ja huoltoon liittyvää henkilökuntaa siirry maakunnille ja edelleen palvelukeskukselle.**

Kunnille jää uudistuksesta huolimatta merkittävä määrä kiinteistöjä omistukseensa. Kuntien omistukseen jäävät Sote-kiinteistöt on tarkoitus vuokrata kunnilta maakuntien ja/tai palvelukeskuksen käyttöön ja edelleenvuokrattavaksi kokonaisvuokraukseen perustuvalla mallilla. Näiden johdosta kunnilla tulee olla jatkossakin riittävä kiinteistöjen ylläpitoon ja huoltoon liittyvä henkilökunta ja/tai ostopalvelut käytössään.

**10. Arvonlisävero**

**Toimitilayhtiön kannalta on tärkeää, että se hyväksytään arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ja sille myönnetään täysimääräinen arvonlisäveron vähennysoikeus jo heti sen perustamisesta lukien.** Tämä on vahvistettava lainsäädäntöpakettiin sisältyvällä erillissäännöksellä.

**Lainsäädäntöpakettiin sisältyvällä erillissäännöksellä on varmistettava että palvelukeskuksen vuokraus maakunnille ja sen laitoksille voi olla arvonlisäverollista vastaavasti kuin valtiolla riippumatta siitä, mihin käyttötarkoitukseen maakunta käyttää kiinteistöä. Vain näin voidaan välttää piilevän veron kertyminen maakunnalta perittävään vuokraan.** Ilman ohjausta tai muuta sitoumusta ei ole selvää, voiko toimitilayhtiö periä verollista vuokraa tilasta, jonka maakunta tai sen laitos on vuokrannut edelleen käyttäjälle, jolla ei ole arvonlisäverotuksen ostovähennysoikeutta. Tällaisia toimijoita tulevat olemaan mm. valinnanvapauden piirissä olevia terveydenhuollonpalveluita myyvät osakeyhtiöt.

**Jotta toimitilayhtiölle siirtyvän omaisuuden arvonlisäverotuksen tarkistusoikeudet ja – ja velvollisuudet siirtyvät sairaanhoitopiireiltä ja erityishuoltopiireiltä maakuntien kautta edelleen toimitilayhtiölle saakka, on tämä varmistettava lainsäädännössä.** Kun maakunnille yleisseuraantona siirtynyt omaisuus siis siirtyy toimitilayhtiölle, on ratkaistava, miten tämä toteutetaan arvonlisäverotuksen kannalta siten, että oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät ja selvitykset ovat riittävän yksityiskohtaiset.

Helsingissä 9.11.2016

Senaatti-kiinteistöt

Jari Sarjo  
toimitusjohtaja



## Liite: Säädoskohtaisia teknisiä huomioita

### Voimaanpanolaki

**8 ja 9 §** Lainkohtiin sisältyy viittaussäännökset saman lain 6 §:n 2 momenttiin. Tulisiko viittaukset olla kuitenkin lain 7 §:n 2 momenttiin.

**20 §** Lainkohdan perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin, että esim. vuokrasopimusten perusteella hallinnassa olevien tilojen hallinta voidaan voimaanpanolain nojalla siirtää maakunnalle, vaikka vuokra- tms. sopimuksissa olisi sopimuksen siirtoa koskeva kielto. Yhtä lailla maakunnalla olisi lain nojalla oikeus edelleen- ja alivuokrata tarvittaessa tiloja, mikäli sopimuksien siirtäminen ei joissain tilanteissa olisi järkevää.

Lainkohdan 3 momentin perusteluissa kuvataan yksityiskohtaisesti kokonaisvuokran määräytymistä eri osatekijöitä. Käytännössä nyt po. kaltaisen kiinteistömässan yhteydessä vuokrauksia toteutetaan kohdekohtaisesti toisistaan merkittävästikin poikkeavien ehdoin. Perusteluissa tulisikin tuoda esiin se, että esitetty perusrakenteesta voidaan poiketa kohdekohtaisissa sopimuksissa. Tulisi tarkentaa sisältääkö sidottu pääoma myös oman pääoman.

**21 §** Kuntayhtymien selvitys omaisuudesta ja vastuista perustuu tilinpäätöksiin 2017. Omaisuuden siirtohetki on kuitenkin 31.12.2018. Säädoskohtaan tai muualle voimaanpanolakiin tulisi lisätä vastaava täsmennysmenettely kuin kuntien omaisuuden siirtojen kohdalla (esim. täydentävä selvitys 30.6.2019 mennessä).

**38 §** Perusteluteksteissä palvelukeskusten perustamista käynnistysvaiheessa kuvataan teknisenä toimenpiteenä. Palvelukeskuksen saattamisessa täyteen toimintakuntoon 1.1.2019 alkaen edellytetään kuitenkin laajaa yhtiön toimintaedellytysten varmistamista ja valmistelua. Perusteluissa perustamista ei siten tulisi kuvata vain teknisenä toimenpiteenä, jotta tämä ei muodostu käynnistysvaiheessa rajoittavaksi määrittelyksi tarvittaville toimenpiteille.

### Maakuntalaki

**127 §** Pykälää tulisi täydentää siten, että palvelukeskuksen tehtävänä olisi 2) huolehtia omistuksessaan olevasta kiinteistövarallisuudesta *sekä sen kehittämisestä*.