



27.11.2025

Kunta- ja alueosasto
Hallitusneuvos Mervi Kuittinen

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvien välittömien kustannusten määrittämisestä

1. Taustaa

Perustuslakivaliokunnan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta koskeissa lausunnoissa on edellytetty, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely (PeVL 17/2021 vp.).

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021, jäljempänä *voimaannpanolaki*) 4 luvussa säädetään omaisuusjärjestelyistä. Voimaannpanolain 4 luvussa säädettyistä omaisuussiirroista ei suoritettu korvausta kunnille eikä kuntayhtymille. Kuntayhtymäosuuksien ja irtaimiston poistuminen kunnan taseesta katettiin ilman tulosvaikutusta kirjanpidollisesti kunnan peruspääomaa alentamalla. Voimaannpanolain sääntelyllä on turvattu palvelujen jatkuvuus, mutta myös pyritty, esimerkiksi 22 §:n siirtymäajan vuokran avulla, vähentämään kunnalle syntyviä kustannuksia. Voimaannpanolaissa säädetään omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien kustannusten kompensoinnista. Kunta on oikeutettu korvaukseen sellaisista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa. Korvausta myönnetään hakemuksen perusteella ja vain tilanteissa, joissa kunnan taloudellinen itsehallinto omaisuusjärjestelyiden seurauksena vaarantuu.

Korvauksesta uudistuksen omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvista kustannuksista säädetään voimaannpanolain 43 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnalla on oikeus saada hakemuksen perusteella valtiolta korvaus voimaannpanolain 4 luvussa säädettyjen, kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen perusteella kunnalle aiheutuvista välittömistä kustannuksista. Pykälän 2 momentissa säädetään korvausraja. Kunnalla on oikeus saada korvaus siltä osin, kuin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista johtuva kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittää 0,5 prosenttiyksikköä (korvausraja). Laskennan perusteena ovat viimeisimmät valmistuneet verotus- ja tilinpäätöstiedot. Jos korvausraja ylittyy ja kunnan tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunnalla on lisäksi oikeus saada 1 momentissa tarkoitettua korvausta kolme neljäsosaa korvausrajan allittavalta osalta. Säännöksen mukaan kunnalla on kuitenkin oikeus saada korvausta omaisuusjärjestelyihin liittyvistä välittömistä kustannuksista, vaikka korvausraja ei ylity, jos kunnan mahdollisuus päättää omasta taloudestaan ilmeisesti vaarantuu. Pykälän 3 momentin mukaan korvauksen perustana olevat välittömät kustannukset lasketaan omaisuusjärjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta uudistuksen voimaantulon jälkeen syntyvien ja todennettavissa olevien kulujen ja tuottojen erotuksena. Korvauksen perustana olevilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa tai niitä vähentää. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien välittömien kustannusten määrittämisestä.

Korvaus on tarkoitettu niiden kuntataloudellisten ongelmien ratkaisemiseen, jotka kunnalle mahdollisesti aiheutuvat uudistukseen liittyvistä kunnan omaisuuteen kohdistuneista järjestelyistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirron seurauksena kuntien talouteen kohdistuu

omaisuusjärjestelyjen ohella myös muita merkittäviä muutoksia. Näitä muita muutoksia, jotka liittyvät esimerkiksi valtionosuuksien määrään ja kuntien muihin tuloihin, rajataan uudistuksen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuuslainsäädännön muutoksilla, eikä tässä pykälässä tarkoitettu korvaus kohdistuisi näihin muutoksiin. Pykälässä tarkoitettua korvausta voisi saada vain omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista, joista säädetään tarkemmin pykälän 3 momentissa, ja kuntien tulisi hakea korvausta valtiolta 44 §:ssä kuvatulla tavalla. (HE 241/2020 vp, s. 914).

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan korvauksen perustana olevat välittömät kustannukset lasketaan omaisuusjärjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta aiheutuvien kulujen ja niiden tulosvaikutusta vähentävien tuottojen erotuksena. Kustannuksina ei siis hyväksytä kulueria, jotka on kyetty kattamaan järjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta saaduilla tuotoilla kuten vuokratuotoilla. Kulujen ja tuottojen määrää laskettaessa otetaan huomioon kaikki kulut ja tuotot uudistuksen voimaantulosta alkaen, ja niiden tulisi olla kunnan kirjanpidon tai muiden selvitysten perusteella todennettavissa olevia. Kunnalle aiheutuneita välittömiä kustannuksia ovat kustannukset, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa tai niitä vähentää, vaan kustannukset ovat suoraan lainsäädännöstä ja sen seurauksena esimerkiksi hyvinvointialueen päätöksenteosta johtuneita. Kunnan päätösvallan ulottumattomissa eivät ole olleet esimerkiksi kuntayhtymän taseeseen kertyneet alijäämät, jotka ovat syntyneet ennen järjestämistä vastuun siirtoa. Kuntalain 110 §:n mukaan kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä on katettava enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Velvoite kuntayhtymien ennen järjestämistä vastuun siirtoa syntyvien alijäämien kattamiseen perustuu siis kuntalain säännöksiin. (HE 241/2020 vp, s. 915).

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi, että osa välittömistä kustannuksista, kuten omaisuuden purkamisesta aiheutuneet kulut, ovat yksiselitteisiä. Välittöminä kustannuksina olisi syytä hyväksyä myös tyhjinä tai vuokraamatta olevien tilojen käyttökulut. Omaisuuden arvonalentumiskirjaukset olisi perusteltua hyväksyä kustannuksiin kaikkien kuntien osalta yhdenmukaisilla suunnitelman mukaisten poistojen perusteilla. Kustannuksiin ei olisi tarkoituksenmukaista hyväksyä omaisuuden luovutustappioita, jotka ovat syntyneet omaisuuden luovutuksesta kuntakonserniin kuuluvalla yhteisöllä. Perustelujen mukaan tällä estettäisiin mahdollisten alihintaan tapahtuvien luovutusten vaikutus kustannuksiin. Lain 20 §:n ja 23 §:n mukaisia omaisuusjärjestelyjä, jotka kunnassa voidaan kirjata peruspääomaa vastaan, ei myöskään olisi syytä hyväksyä kustannuksena, jos kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta ei kuitenkaan ole vaarantunut.

Voidaan arvioida, että kunnalle syntyvät kustannukset pääosin aiheutuisivat kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käytössä olleista toimitiloista. Voimaanpanolain 22 §:ssä säädetään kunnan järjestämien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloista. Kunnan järjestämien perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen hallintaan 1.1.2023. Hyvinvointialueen ja kunnan tuli tehdä toimitilojen hallinnasta vuokrasopimuksen siten, että se on voimassa ainakin 31.12.2025 asti. Hyvinvointialueella on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloaikaa yhdellä vuodella ilmoittamalla siitä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaoloajan päättymistä. Pykälän 3 momentin mukaan vuokrasopimuksessa sovittu vuokran on katettava vuokrasopimuksen kohteena olevaan toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Tarkempia säännöksiä vuokran määräytymisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksessa kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026 (272/2022) säädetään hyvinvointialueen ja kunnan välillä tehtävän vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 22 §:n 2 momentin mukaisella vuokra-ajalla.

Edellä mainitun voimaanpanolain 22 §:n 4 momentin mukaan hyvinvointialue ja kunta voivat sopia kyseisten toimitilojen hallinnasta sekä toimitilojen hallintaa koskevien vuokrasopimusten voimassaolosta myös toisin kuin pykälässä säädetään. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 241/2020 vp, s. 896) todetaan tältä osin, että hyvinvointialue ja kunta voisivat siis esimerkiksi sopia, että jokin tila ei siirtyisi lainkaan hyvinvointialueen hallintaan, jos hyvinvointialue jo tietäisi, ettei sillä ole tilalle tarvetta ja kunnalla puolestaan olisi toimitilalle esimerkiksi jo ulkopuolinen ostajataho tiedossa tai se tarvitsisi tilan muuhun käyttöönsä.

Lisäksi hyvinvointialue ja kunta voivat sopia, että 2 momentissa tarkoitettu siirtymäkauden vuokrasopimus olisi voimassa pitemmän tai lyhyemmän ajan kuin mistä 2 momentissa säädetään. Vuokran määräytymisen olisi kuitenkin tapahduttava 2 momentissa säädetyn siirtymäkauden ajan siten kuin 3 momentissa ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetään.

Voimaanpanolain 44 §:ssä säädetään menettelystä myönnettäessä korvausta omaisuusjärjestelyjen kustannuksista. Kunnan on tehtävä 43 §:ssä tarkoitettua korvausta koskeva hakemus valtiovarainministeriölle viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Jos hyvinvointialue on käyttänyt 22 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen, kunnan on tehtävä hakemus viimeistään vuoden 2028 loppuun mennessä. Määräajan asettamisella on varmistettu, että taloudellisten ongelmien suora yhteys kunnan ulkopuolella olevaan uudistukseen voidaan varmuudella osoittaa. Lisäksi on otettava huomioon, että kunnan on joka tapauksessa tehtävä ratkaisuja esimerkiksi käyttämättömäksi jääneen toimitilan suhteen myös kirjanpitosäännösten perusteella (HE 241/2020 s. 915). Hakemukseen tulee liittää kunnan tilintarkastajan lausunto korvauksen perustana olevista välittömistä kustannuksista. Valtiovarainministeriö päättää korvauksen myöntämisestä. Ennen päätöksen tekemistä kunnalle aiheutuvien välittömien kustannusten sisältöä ja määrää arvioidaan valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan välisessä neuvottelussa. Korvauksen myöntämiseen sovelletaan valtioneuvostuslakia lukuun ottamatta sen 6, 7, 22, 23, 27 ja 29 §:ää sekä 4 lukua. Korvaus katsotaan valtioneuvostuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen perusteettomasti saaduksi siltä osin, kuin välittömät kustannukset olisivat myöhempien tietojen perusteella olleet ilmeisesti vältettävissä kunnan omin toimenpitein. Säännöksen mukaan korvausta saaneen kunnan on ilmoitettava valtiovarainministeriölle toimenpiteistä, jotka vaikuttavat omaisuusjärjestelyistä aiheutuviin kustannuksiin. Ilmoitus on tehtävä välittömästi, mutta viimeistään kolmen vuoden kuluessa korvauksen myöntämisestä. Valtiovarainministeriön on päätettävä korvauksen tai sen osan palauttamisesta kuuden kuukauden kuluessa ilmoituksen tekemisestä.

2. Vaikutukset

Kunnille aiheutuvien voimaanpanolain 43 §:ssä tarkoitettujen kustannusten määrään arviointiin liittyy epävarmuutta ja niiden tulevaa tarkkaa määrää ei voitane arvioida. Kustannusten syntyminen vaikuttavat hyvinvointialueen ja kunnan päätösten lisäksi muun muassa yleinen väestönkehitys sekä paikalliset olosuhteet. Voimaanpanolain 43 §:n sääntely on tarkoitettu turvaamaan kunnan taloudellisen itsehallinnon.

Hyvinvointialueen perustamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä kuvataan omaisuusjärjestelyjen vaikutuksia (HE 241/2020 vp. s. 276–285). Esityksessä on kuvattu erityisesti toimitiloihin kohdistuvaa riskiä. Vuonna 2016 tehdyn esityksessä kuvatun NHG:n tutkimuksen mukaan riskiä arvioitiin sosiaali- ja terveydenhuollon kehitystrendien, väestökehityksen ja aiemmin toteutettujen muutosten valossa. Vuonna 2016 tehdyssä esityksessä viitatussa tutkimuksessa riskiä luokiteltiin kiinteistötyypeittäin. Tuolloin todettiin, että mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelevaan merkittävästi eri kunnissa.

Vastaavasti kuin edellä mainitussa hallituksen esityksessä on tältä osin kuvattu, riskiä arvioitaessa on todettava, että olemassa olevien kiinteistöjen tämänhetkistä oletettua arvoa ei voida suoraan pitää taloudellisen riskin suuruutena, vaan kunnan lopullinen, tilinpäätöksen tulokseen vaikuttava riski muodostuu useasta tekijästä ja tulee vaihtelevaan eri kunnissa. Toimitiloihin liittyvän riskin toteutumiselle on vaikutusta esimerkiksi kiinteistön sijainnilla ja rakennuskannan kunnolla ja iällä sekä yleisillä toimintaympäristöön liittyvillä tekijöillä. Esimerkiksi toimitilan purkaminen olisi kuitenkin saattanut muodostua joissakin tilanteissa vaihtoehdoksi ilman uudistustakin.

Omaisuusjärjestelyistä kunnille aiheutuvista kustannuksista maksettavan korvauksen määräksi arvioitiin edellä mainitussa hallituksen esityksessä 150–250 miljoonaa euroa. Arvio perustui esityksessä kuvattuihin selvityksiin ja oletuksiin sisältäen huomattavia epävarmuustekijöitä. Korvauksen määrään vaikuttavat merkittävästi esimerkiksi kuntien omat toimenpiteet ja hyvinvointialueiden ratkaisut palveluverkosta tulevina vuosina (HE 241/2020 vp. s. 285–286). Esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä säännöstä muutettiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta siten, että korvausta olisi oikeus saada, vaikka korvausraja ei ylity, jos kunnan mahdollisuus päättää omasta taloudestaan ilmeisesti vaarantuu.

Korvauksen määrän arvioitiin tuolloin nousevan noin 50 miljoonaa euroa. Jolloin arvio kokonaiskustannuksista arvioitiin olevan 200–300 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialueen perustamisen jälkeen alueilla on kehitetty palveluja sekä uudistettu palveluverkkoa myös yhteistyössä kuntien kanssa, millä on pyritty vähentämään kustannuksia. Osa kunnista on myös myynyt kiinteistöjä ulkopuolisille toimijoille. Omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset ovat siten voineet vähentyä edellä kuvatuista arvioista. Toimitiloja tulee jäämään myös pois käytöstä hyvinvointialueiden palveluverkkopäätösten seurauksena.

Vuonna 2024 Senaatti- kiinteistöt teki selvityksen hyvinvointialueilla sijaitsevien kuntien kiinteistöjen, jotka vuokrattu hyvinvointialueelle voimaanpanolain 22 §:n nojalla, lukumääristä ja tasearvoista. Kyselyyn vastasi 68 kuntaa 123 kunnasta (55 %). Kyselyn perusteella oli arvioitu, että kaikkien kuntien tasearvio olisi 853 miljoonaa euroa. Kohteiden lukumääräarvio on 1069 kohdatta. Kyselyn perusteella ei ole mahdollista tehdä arvioita esimerkiksi tyhjille jäävistä kiinteistöistä taikka purkukustannusten määristä. Tilastokeskuksen korjausrakentamisen tilaston vuodelta 2023 kunnissa oli terveydenhuollon rakennuksia 1038 kappaletta ja sosiaalitoimen 1189, ja tämän lisäksi on pelastustoimen palvelujen käytössä olevia rakennuksia.

Selvitysten perusteella voidaan arvioida, että kaikkien kuntien sote- kiinteistöjen tasearvot koko maan tasolle arvioituna olisivat noin 2 miljardia euroa. Kompensoitaviin kustannuksiin vaikuttavat muutkin tiedot esimerkiksi tuotoista ja purkukuluista. Jos arvioidaan tyhjilleen jäävien kiinteistöjen olevan 10 % kohteista, karkea arvio kompensoitavista kustannuksista olisi 200 miljoonaa euroa. Arvioon sisältyy huomattavasti epävarmuuksia.

Kuntien hakemuksien käsittely ja neuvottelut hoidettaisiin valtiovarainministeriön virkatyönä. Arvioidaan, että käsittely vaatisi 2–3 henkilötyövuoden lisäyksen vuosina 2026–2028. Ottaen huomioon korvauksen sisältöä ja haku-aikaa koskeva voimaanpanolain sääntely arvioidaan korvausten maksamisen ajoittuvan pääasiassa vuodelle 2028. Hakemuksia arvioidaan kuitenkin jossakin määrin tulevan jo vuodesta 2026 alkaen.

3. Lausuntopalaute

Asetus on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriö pyysi ajalla 10.6- 12.9.2025 lausuntoja luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi. Lausuntoja pyydettiin kunnilta ja Suomen Kuntaliitto ry:ltä. Myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunnon luonnoksesta.

Lausuntoja saatiin 41 kappaletta.

Lausunnonantajien yksittäiset lausunnot ovat luettavissa Lausuntopalvelu.fi –palvelussa (osoite: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=071f362d-5a25-4ccc-adf8-88c4ac794c01>) ja valtiovarainministeriön hankeikkunassa (osoite: <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM186:00/2024).

Lausunnoissa pyydettiin kohdistamaan lausunnon antajan näkemys asetuksen mukaisista kustannuksista erikseen kulujen ja tuottojen osalta. Lausuntopalaute ehdotuksista osin jakaantui.

Eräät lausunnon antajat kannattivat esitystä tai pitivät perusteltuna korvausten selkeää määrittämistä. Näissä lausunnoissa asetusluonnosta pidettiin tarkoituksenmukaisena ja perusteita kuntien näkökulmasta oikeudenmukaisesti määriteltynä. Asetusluonnoksessa esitettyä määrittelyä kustannusten todennettavuudesta ja kunnalle aiheutuvien vaikutusten ulkopuolisesta luonteesta pidettiin perusteltuna, ja nähtiin sen tukevan perustuslakivaliokunnan edellyttämää kunnallisen itsehallinnon turvaamista.

Useissa lausunnoissa otettiin kantaa ehdotettuihin säännöksiin tai tehtiin ehdotuksia korvauksen määräytymisperusteiksi. Suomen Kuntaliitto ry:n ja usean kunnan lausuntojen mukaan todellisten, toteutuneiden kustannusten määrittäminen asetusluonnoksessa esitetyllä tavalla aiheuttaisi kunnille hallinnollisen taakan. Lausuntojen mukaan kustannukset tulee voida määrittää laskennallisesti vastaavalla tavalla kuin valtioneuvoston asetuksessa kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden

vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026 (272/2022). Lausuntojen mukaan korvauksen perusteeksi määritettävien kulujen ja tuottojen on vastattava sisällöllisesti toisiaan. Pääomavuokran on katettava kiinteistöön sidotun oman ja vieraan pääoman kustannukset, kiinteistön kulumista kuvaavat poistot, maanvuokran osuus ja kiinteistöön liittynyt tekninen riski. Asetuksessa esitettyä määräaika purkukustannusten huomioimiseksi pidettiin liian lyhyenä.

Lausuntojen mukaan kustannukset tulisi korvata ja kompensatiokynnyksen täyttymistä arvioida viiden vuoden ajalta vuokrasopimuksen päättymisestä lukien. Lisäksi lausuntojen mukaan yhtiöittämisvelvoitteesta aiheutuvat kulut tulee hyväksyä välittömiksi korvattaviksi kustannuksiksi, sillä ne tosiasiallisesti aiheutuvat sote-uudistuksesta.

Usean kunnan lausuntojen mukaan omaisuuteen liittyviä rahoituskuluja ei ole kohdistettavissa tiettyyn omaisuuserään, mikä ei saa muodostua esteeksi korvauksen saamiselle. Eräissä lausunnoissa todettiin, että hallinnolliset kulut tulisi hyväksyä korvauksen perusteeksi. Yksittäisissä lausunnoissa esitettiin, että käyvän hinnan perusteet tulisi asetuksessa määritellä selkeästi rakennusten osalta, kun siihen perustuen asetusluonnoksen 3 §:ssä luovutustappioita ei kaikissa tilanteissa pidetä kuluina. Suomen Kuntaliitto ry:n ja eräiden kuntien lausuntojen mukaan asetuksessa tulisi määrittää, mitkä kriteerit ovat perustana talouden vaarantumiseen, jos korvausraja ei ylity ja todettiin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevien kuntalain 118 §:ssä tarkoitettujen kriteerien olevan osoitus siitä.

Eräät lausunnon antaneista kunnista totesivat korvausten määrittelyn jäävän epäselväksi. Eräissä lausunnoissa ilmeni eräitä väärinymmärryksiä sääntelystä.

Lausuntopalautteen huomioon ottaminen

Lausuntokierroksen jälkeen on tehty eräitä teknisluonteisia tarkistuksia. Tilintarkastajan lausunnon sisältöä 6 §:ssä on täsmennetty koskemaan kustannusten asetuksen sääntelyyn perustumista. Kuntayhtymän kustannuksia koskevan 8 §:n otsikko on muutettu kuvaamaan paremmin sääntelyn sisältöä.

Voimaanpanolain 43 §:ssä säädetään korvauksen määräytymisestä ja asetuksenantovaltuuden ulottuvuudesta ja 44 §:ssä hakemista koskevasta menettelystä. Korvauksen perustana olevat välittömät kustannukset lasketaan 43 § 3 momentin mukaan omaisuusjärjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta uudistuksen voimaantulon jälkeen syntyvien ja todennettavissa olevien kulujen ja tuottojen erotuksena. Korvaus määräytyy omaisuusjärjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta aiheutuvien kulujen ja niiden tulosvaikutusta vähentävien tuottojen erotuksena. Kustannuksina ei siis hyväksytä kuluja, jotka on kyetty kattamaan järjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta saaduilla tuotoilla kuten vuokratuotoilla. Korvauksen perustana olevilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa tai niitä vähentää. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien välittömien kustannusten määrittämisestä, voimaanpanolain 43 §:n sääntelystä ei voida poiketa.

Voimaanpanolain 43 §:ssä säädetään, että korvattavat kustannukset kohdistuvat uudistuksen voimaantulon jälkeiseen aikaan. Voimaanpanolain 44 §:ssä säädetään korvauksen hakemisen määräajoista, jonka perusteella kustannusten syntymisen ajallinen takaraja määräytyy. Kunnan on hakemus valtiovarainministeriölle viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Jos hyvinvointialue on käyttänyt 22 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen, kunnan on tehtävä hakemus viimeistään vuoden 2028 loppuun mennessä. Asetuksella ei voi poiketa korvattavien kustannusten ajallisesta ulottuvuudesta.

Edellä kohdassa taustaa todetusti voimaanpanolain sääntely on tarkoitettu turvaamaan kunnan taloudellinen itsehallinto, kysymys ei ole yleisestä kustannusten korvaamismekanismista. Korvaus on tarkoitettu niiden kuntataloudellisten ongelmien ratkaisemiseen, jotka kunnalle mahdollisesti aiheutuvat esitettyyn uudistukseen liittyvistä kunnan omaisuuteen kohdistuneista järjestelyistä. Tämän vuoksi kunnan kustannuksia arvioidaan

kuntakohtaisesti ja korvaus määräytyy kunnan kirjanpidossa todennettujen kulujen ja tuottojen perusteella eikä esimerkiksi kaavamaisten laskentasääntöjen taikka arvioiden perusteella.

4. Säännöskohtaiset perustelut

1 § *Soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin asetuksen soveltamisesta voimaanpanolain 43 §:n mukaisesti kunnalle korvattavien välittömien kustannusten määrittämiseen. Voimaanpanolain 43 § 1 momentin mukaan kunnalla on oikeus saada hakemuksen perusteella valtiolta korvaus lain 4 luvussa säädettyjen, kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen perusteella kunnalle aiheutuvista välittömistä kustannuksista. Kunnalla on oikeus saada edellä tarkoitettu korvaus siltä osin, kuin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista johtuva kunnallisveroprosentin laskennallinen korotusarve ylittää 0,5 prosenttiyksikköä (korvausraja). Laskennan perusteena ovat viimeisimmät valmistuneet verotus- ja tilinpäätöstiedot. Jos korvausraja ylittyy ja kunnan tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunnalla on lisäksi oikeus saada korvausta kolme neljäsosaa korvausrajan alittavalta osalta. Lisäksi säädetään että, kunnalla on kuitenkin oikeus saada korvausta omaisuusjärjestelyihin liittyvistä välittömistä kustannuksista, vaikka korvausraja ei ylity, jos kunnan mahdollisuus päättää omasta taloudestaan ilmeisesti vaarantuu. Voimaanpanolain mukaan korvauksen perustana olevat välittömät kustannukset lasketaan omaisuusjärjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta uudistuksen voimaantulon jälkeen syntyvien ja todennettavissa olevien kulujen ja tuottojen erotuksena. Korvauksen perustana olevilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa tai niitä vähentää. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien välittömien kustannusten määrittämisestä.

2 §. *Välittömät kustannukset.* Pykälässä säädettäisiin korvauksen perusteena olevista välittömistä kustannuksista ja niiden laskemisen periaatteista. Asetuksessa välittömyydellä tarkoitetaan kustannusten asiallista ja ajallista yhteyttä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen uudistuksen voimaanpanolaissa säädettyihin omaisuusjärjestelyihin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellytyksestä, että korvattavat kustannukset perustuvat yksinomaan voimaanpanolain tarkoittamiin omaisuusjärjestelyihin, kohdistuvat kunnan omaisuuteen ja kunnan kustannusten laskentatavasta. Korvattavien kustannuksien tulisi kohdistua kunnan omaisuuteen ja johtua nimenomaan voimaanpanolain 4 luvussa säädettyistä omaisuusjärjestelyistä. Kustannusten tulisi olla kunnalle aiheutuneita. Siten esimerkiksi kunnan omistamalle yhtiölle aiheutuneita kustannuksia ei korvata suoraan yhtiölle. Pykälässä ei säädettäisi tyhjentävästi kunnan omaisuuteen lukeutuvista hyödykkeistä, joista kustannukset voivat aiheutua. Omaisuusjärjestelyihin liittyviä omaisuuteen kohdistuvia kustannuksia voi käytännössä syntyä lähinnä ennen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen järjestämisvasuun siirtoa kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olleista toimitiloista, jotka ovat voimaanpanolain 22 tai 25 §:n nojalla siirtyneet hyvinvointialueen hallintaan. Korvattavia kustannuksia eivät ole kustannukset, joiden syntyminen olisi ollut ilmeistä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta huolimatta.

Asetusta sovelletaan kunnan omaisuudelle voimaanpanolain 4 luvun tarkoittamista järjestelyistä aiheutuviin kustannuksiin. Esimerkiksi henkilöstön siirtymiseen liittyvät kustannukset, kuten mahdolliset palkkojen harmonisaatioon liittyvät erät, eivät ole voimaanpanolain ja tämän asetuksen mukaisesti korvattavia kunnan kustannuksia. Muutoksia, jotka liittyvät esimerkiksi valtionosuuksien määrään ja kuntien muihin tuloihin, rajataan uudistuksen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuuslainsäädäntöön tehdyillä muutoksilla, eikä voimaanpanolain 43 §:ssä ja tässä asetuksessa tarkoitettu korvaus kohdistu näihin muutoksiin. Jos kunta ja hyvinvointialue ovat voimaanpanolain 22 §:n nojalla sopineet, ettei kunta vuokraa toimitilaa hyvinvointialueelle tai voimaanpanolain 23 §:n nojalla irtaimen omaisuuden jäämisestä kunnalle, ja kyseinen omaisuus myöhemmin jää vaille käyttöä tai myydään, ei asetusta sovelleta tällaiseen omaisuuteen kohdistuviin kustannuksiin. Korvausta ei myöskään voi hakea sellaista toimitiloista, jotka eivät ole olleet kunnan järjestämisen perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä tai jotka ovat jääneet tyhjilleen toiminnan siirryttyä kokonaan uusiin tiloihin siirtymäkauden aikana. Voimaanpanolain 22 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetun mukaisesti kunnissa on saattanut olla

käynnissä sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloihin kohdistuvia investointeja, jotka valmistuvat ja tilat otetaan käyttöön siirtymäkauden aikana. Hyvinvointialueen ollut tullut vuokrata tällöinkin siirtymäkauden ajaksi vain ne tilat, jotka tosiasiallisesti ovat hyvinvointialueen vastuulla olevan toiminnan käytössä. Jos siis toiminta siirtyy esimerkiksi kokonaan uusiin tiloihin siirtymäkauden aikana ja vanhat tilat jäävät tyhjilleen, hyvinvointialueen vuokrausvelvoite ja -oikeus on kohdistunut näihin uusiin tiloihin (HE 241/2021 vp, s 896). Edellä mainituista tiloista aiheutuneet kustannukset eivät johdu voimaansäilyttämisestä säädettyistä omaisuusjärjestelyistä. Jos kunta ja hyvinvointialue sopivat uuden toimitilan rakentamisesta korvaamaan hyvinvointialueen vuokraamat toimitilat, ja käytössä ollut jää tästä johtuen tyhjäksi, eivät korvaukseen oikeuta tyhjäksi jääneen toimitilan purkamismenot ja arvonalentumiskirjaukset.

Lisäksi pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että korvauksen perusteena olevat kustannukset lasketaan kaikkien edellä tarkoitettujen kunnan kulujen ja tuottojen yhteismäärien perusteella. Kustannukset muodostuisivat niin sanotuista nettokustannuksista eli kulujen ja niiden tulosvaikutusta vähentävien tuottojen erotuksesta. Kustannuksina ei siten hyväksyttäisi kulueriä, jotka on kyetty kattamaan järjestelyjen kohteena olevasta omaisuudesta saaduilla tuotoilla kuten vuokratuotoilla. Kuluista säädettäisiin tarkemmin asetuksen 3 §:ssä ja tuotoista 4 §:ssä. Kustannukset laskettaisiin kunnalle aiheutuneiden kulujen ja tuottojen yhteismääriin perustuen. Tällä tarkoitetaan, että välittömät kustannukset lasketaan kunnan kaikkien erilaisten uudistuksen omaisuusjärjestelyistä syntyneiden kulujen ja tuottojen yhteenlaskettuihin määriin perustuen. Korvausta ei lasketa esimerkiksi toimitila tai hyödykekohtaisesti, vaan kunnalle syntyneiden kokonaiskustannusten perusteella. Jos kunnan yhdestä kiinteistöstä kirjataan arvonalennus ja kunnalle on syntynyt luovutusvoitto toisen kiinteistön myynnistä, korvattava kustannus muodostetaan näiden erotuksesta. Kunta ei siten voi hakea korvausta pelkästään omaisuusjärjestelyjen kuluista, jos sille on syntynyt omaisuusjärjestelyistä myös tuottoja. Kunta ei voi tehdä hakemusta pelkästään jonkin kuluerän osalta, koska kustannukset perustuvat kaikkein kunnan tässä asetuksessa tarkoitettujen kulujen ja tuottojen yhteismääriin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin korvauksen perustana olevien kustannusten välittämiseksi katsomisen ajallisista edellytyksistä. Kustannusten tulisi olla toteutuneet suoriteperusteen mukaisesti aikavälillä 1.1.2023 – 31.12.2027. Korvausta voitaisiin myöntää voimaansäilyttämislain 44 §:n 1 momentissa säädettyyn korvauksen hakemisen ajankohtaan mennessä syntyneistä välittömistä kustannuksista. Lisäksi välittömiä kustannuksia laskettaessa huomioidaan 3 § 1 momentissa tarkoitettujen luovutustappioiden ja 4 § 1 momentissa tarkoitettujen luovutusvoittojen, jotka ovat syntyneet uudistuksen voimaantulon jälkeen suoriteperusteen mukaisesti aikavälillä 1.7.2021-31.12.2022. Jos hyvinvointialue on käyttänyt voimaansäilyttämislain 22 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen, korvauksen perusteena oleviksi kustannuksiksi katsotaan kyseiseen toimitilaan liittyvät kustannukset, jotka ovat toteutuneet suoriteperusteen mukaisesti vuoden 2028 loppuun mennessä. Edellä mainitun option käyttö ei pidennä muiden kustannusten syntyneen määräaikaan. Säädettyä aiemmin tai myöhemmin syntyneitä kustannuksia ei katsota voimaansäilyttämislain 43 §:n 1 momentissa tarkoitetuiksi välittömiksi kustannuksiksi. Jos kunnan kustannus syntyy lähellä säädetyn määräajan päättymistä, voidaan kunnan hakemusta tapauskohtaisesti täydentää. Kunnalle aiheutuvien välittömien kustannusten sisältöä ja määrää arvioidaan valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan välisessä neuvottelussa voimaansäilyttämislain 44 §:n 2 momentin mukaisesti.

Suoriteperuste on kirjanpitolain mukainen kirjaamisperuste, jonka mukaan meno kirjataan silloin kun tuotannon tekijä vastaanotetaan. Esimerkiksi purkukustannus kirjataan suoriteperusteisesti silloin, kun kunnan hankkima palvelu vastaanotetaan. Tämä tarkoittaa sitä, että laskutettava palvelu on tullut suorittamaan edellä mainittuun ajankohtaan mennessä. Ennakkomaksut eivät ole kirjanpitolain tarkoittamia suoriteperusteen mukaisesti syntyneitä menoja. Välittöminä kustannuksina ei pidetä esimerkiksi vastaisia menoja, joiden mahdollinen määrä perustuu arvioon. Myöskään tulevia käyttömenoja ei katsota edellä mainitun aikajakson jälkeen välittömiksi korvattaviksi menoiksi. Kunnalla on myös ollut mahdollisuus edellä mainitun ajan kuluessa tehdä esimerkiksi käytöstä poistamista koskevat päätökset. Korvauksen perustana olevien kustannusten on perustuttava kunnan kirjanpidon toteutuneisiin kuluihin ja tuottoihin. Korvattavaksi haettavan nettokustannuksen tulisi siten ilmetä kirjanpidon tiedoista asetuksen 3 ja 4 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan välittömiksi kustannuksiksi katsottaisiin korvauksen määrää laskettaessa ainoastaan sellaiset kustannukset, joiden aiheutumiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa sekä

kustannukset sitä osin, kun kunta ei ole voinut niitä omilla toimillaan vähentää. Voimaanpanolain 43 §:n 3 momentin mukaan korvauksen perustana olevilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa tai niitä vähentää. Voimaanpanolain säännöskohtaisten perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan kustannuksia, jotka ovat suoraan lainsäädännöstä ja sen seurauksena esimerkiksi hyvinvointialueen päätöksenteosta johtuneita. Kunnan päätösvallan ulottumattomissa ei ole ollut esimerkiksi kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä, joka on syntynyt ennen järjestämisvastuun siirtoa. Kuntalain 110 §:n mukaan kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä on katettava enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Velvoite kuntayhtymien ennen järjestämisvastuun siirtoa syntyvien alijäämien kattamiseen perustuu siis kuntalain säännöksiin. (HE 241/2020 vp, s 915). Voimaanpanolain 33 §:ssä säädetään kuntayhtymän taseeseen kertyneen alijäämän kattamisvelvollisuudesta ennen kuntayhtymän siirtymistä hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymään.

Kunnan omilla toimilla voidaan joissakin tilanteissa vaikuttaa syntyviin kustannuksiin ja vähentää niiden määrää. Kunnan toimet voivat vaikuttaa kulujen syntymiseen ja tulojen kertymiseen. Asetuksen 3 ja 4 §:ssä säädetäisiin eräitä kuluja ja tuottoja koskien tarkennuksia tässä momentissa säädettyyn. Asetuksen 3 §:ssä säädetäisiin poistoista ja luovutustappioista ja 4 §:ssä vuokratuotoista. Kunnan toimitilojen käyttömenoja esimerkiksi voidaan alentaa kunnan päätöksillä ylimääräisten kustannusten välttämiseksi. Kunnan kustannuksiin vaikuttavia toimia ovat esimerkiksi tehdyt selvitykset toimitilojen vaihtoehtoisista käyttötarkoituksista ja vuokraamista tai myyntiä koskevat neuvottelut. Kunnan toimet koskevat myös omistajaohjauksen keinoja, joilla on voitu vaikuttaa kunnan yhtiön kautta syntyneisiin kustannuksiin, kuten esimerkiksi osakemuotoisten toimitilojen käyttöön. Kunnan toimet tulee kuvata kunnan hakemuksessa 5 §:n mukaisesti. Kunnan toimilla on siten vaikutus maksettavan korvauksen määrään. Korvauksesta voitaisiin vähentää osuus, jos olisi ilmeistä, että kulu olisi ollut todennäköisesti vältettävissä kunnan päätöksillä ja omin toimin, jos kunta olisi toimet tehnyt.

Valtiovarainministeriö päättää voimaanpanolain 44 §:n 2 momentin mukaisesti korvauksen myöntämisestä. Päätöksessä huomioidaan tässä asetuksessa säädetty. Voimaanpanolain mukaan ennen päätöksen tekemistä kunnalle aiheutuvien välittömien kustannusten sisältöä ja määrää arvioidaan valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan välisessä neuvottelussa. Valtionavustuslain muutoksenhakusäännösten mukaisesti kunnalla olisi oikeus tehdä ensin oikaisuvaatimus ja sen jälkeen valittaa valtiovarainministeriön päätöksestä hallinto-oikeuteen. Voimaanpanolain 44 §:n 3 momentin mukaan korvauksen myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia lukuun ottamatta sen 6, 7, 22, 23, 27 ja 29 §:ää sekä 4 lukua. Edellä mainitun säännöksen mukaan korvaus katsotaan valtionavustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen perusteettomasti saaduksi siltä osin, kuin voimaanpanolain 42 §:n 3 momentissa tarkoitettut välittömät kustannukset olisivat myöhempien tietojen perusteella olleet ilmeisesti vältettävissä kunnan omin toimenpitein.

3 § Korvauksen perustana olevat kulut ja eräiden kulujen määräytyminen. Pykälässä säädetäisiin, mitä asetuksessa tarkoitetaan korvauksen perusteina olevilla kuluilla, sekä tarkemmin eräistä kuluista.

Pykälän 1 momentin mukaan korvauksen perustana olevilla kuluilla tarkoitettaisiin kunnan kirjanpidon mukaisia toteutuneita menoja, joista ei todennäköisesti enää kerry niitä vastaavaa tuloa. Kulujen tulee olla toteutuneita ja niiden peruste ja määrä todennettavissa kirjanpidon tiedoista. Lisäksi momentissa olisi kulujen käsitteen sisällöistä informatiivisuonteinen säännös, jonka mukaan korvauksen perusteena olevia kuluja ovat myös suunnitelman mukaiset poistot ja omaisuuden arvonalentumiset. Esimerkiksi laina tai sen lyhennys tai peruspääoman muutos ei ole tässä pykälässä tarkoitettu kirjanpidosta ilmenevä meno. Pykälässä ei säädetäisi tyhjentävästi kululajeista.

Momentissa tarkoitettuja kuluja voisivat olla esimerkiksi:

- Tyhjinä tai vuokraamatta olevien tilojen käyttökulut. Kunnalle saattaa aiheutua esimerkiksi kunnan omistamasta kiinteistöstä ylläpitokuluja siihen asti, kunnes kiinteistö on purettu. Korvausta voidaan myöntää korvauksen hakemisen ajankohtaan mennessä syntyneistä kustannuksista. Lisäksi tulee täyttää 2 §:n mukaiset edellytykset suoriteperusteisuudesta ja kunnan omista toimista, joilla

kustannuksen syntymiseen on voitu vaikuttaa. Kunnalle välittömästi aiheutuneiksi kustannuksiksi voidaan katsoa ainoastaan 2 §:n mukaan ajallisesti vuoteen 2027 tai 2028 mennessä suoriteperusteisesti syntyneet kustannukset.

- Kiinteistön ja laitteiden purkamisesta aiheutuneet kulut, jotka kunta voi osoittaa aiheutuneen ainoastaan uudistuksesta ja olleen kunnan omien toimenpiteiden vaikuttamismahdollisuuksien ulottumattomissa.
- Arvonalentumiset sellaisista hyödykkeistä, joista ei kerry luovutus- tai vuokratuloja tai joita ei voida hyödyntää kunnan muussa palvelutoiminnassa. Korvauksen perusteena olevaksi kunnan kuluiksi voitaisiin asetuksen muiden edellytysten täytyessä katsoa esimerkiksi kunnan tytäryhteisön osakkeista kirjattu arvonalentuminen tilanteessa, tytäryhteisön ja hyvinvointialueen välillä olisi ollut voimaanpanolain 25 §:ssä tarkoitettu vuokrasopimus.
- Luovutustappio, joka syntyy markkina-arvolla tehdystä kaupasta. Luovutustappiota voi esimerkiksi syntyä voimaanpanolain 22 §:ssä tarkoitettujen toimitilojen vuokrasopimuksen päättymisen jälkeen tapahtuneesta myynnistä, jos kiinteistön tasearvo ei vastaa markkinahintaan tehtyä luovutusta. Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä säädetään kuntalain 130 §:ssä. Markkinaehtoisuus osoitetaan siten tarjouksiin tai puolueettoman arvioijan arvioon perustuen. Siten kustannuksiin ei hyväksyttäisi esimerkiksi omaisuuden luovutustappioita, jotka ovat syntyneet omaisuuden luovutuksesta markkina-arvoa alemmalla hinnalla kuntakonserniin kuuluvalla yhteisöllä. Tällä estettäisiin mahdollisten alihintaan tapahtuvien luovutusten vaikutus kustannuksiin.

Korvauksen perustana huomioitaisiin esimerkiksi kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olleiden hyvinvointialueen hallinnassa vuokrasopimuksen nojalla olleiden toimitilojen purkukustannukset ja arvonalentumiskirjauksen määrä tässä asetuksessa säädettyllä edellytyksillä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin suunnitelman mukaisten poistojen sekä arvonalentumisten määrittämisestä kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston ohjeen mukaisilla suosittelulla poistoajoilla, ellei kunta osoita perusteltua syytä muun poistoajan käyttämiseksi. Kuntalain (410/2015) 112 §:n mukaisesti kirjanpitolautakunnan jaosto antaa ohjeita muun muassa kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevien kuntalain säännösten soveltamisesta. Jaosto on antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän pysyvien vastaavien kirjaamisesta. Korvauksen perusteeksi hyväksyttäisiin hyvän kirjanpitotavan mukaisesti kirjatut poistot. Voimaanpanolain 43 §:n perustelujen mukaan omaisuuden arvonalentumiskirjaukset olisi perusteltua hyväksyä kustannuksiin kaikkien kuntien osalta yhdenmukaisilla suunnitelman mukaisten poistojen perusteilla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuluista, joita ei huomioitaisi korvauksessa.

Momentin 1 kohdan mukaan korvauksen perustana olevina kuluina ei pidettäisi luovutustappioita, jotka ovat syntyneet käypää hintaa alemmalla arvolla. Korvauksen perusteena oleva luovutustappiota voisi olla tilanteessa, jossa tasearvo ei vastaa markkinahintaan tehtyä luovutusta. Kaikissa tapauksissa edellytys on hyvän kirjanpitotavan noudattaminen. Käyvän hinnan määrittelyssä noudatetaan kuntalain 130 §:ää ja se voi vaihdella tapauskohtaisesti. Sääntelyllä estettäisiin mahdollisten alihintaan tapahtuvien luovutusten vaikutus kustannuksiin.

Momentin 2 kohdan mukaan korvauksen perustana olevana kuluina ei pidettäisi kunnan hallintokuluja. Korvauksen perusteena eivät siten olisi esimerkiksi osuus kunnan yleishallinnon kuluista kuten osuudet kunnan hallintohenkilöstön palkkakuluista tai asiantuntijapalvelun hankinnasta aiheutuneet kulut. Esimerkiksi hallintokulut, jotka liittyvät yhtiöittämiseen ja markkinaehtoisuuden hinnan selvittämiseen eivät johdu välittömästi voimaanpanolain 4 luvun sääntelystä vaan EU:n valtioneuvoston päätöksestä ja kuntalain 15 luvun säännöksistä. Vastaavasti voimaanpanolain 4 lukuun liittymättömiä kuluja, joita ei hyväksyttäisi korvauksen perusteeksi, olisivat myös esimerkiksi kuntayhtymän purkamiskustannukset ja kuntayhtymän perussopimuksen muuttamiseen liittyvät kustannukset.

Momentin 3 kohdan mukaan korvauksen perustana olevana kuluina ei pidettäisi rahoituskuluja siltä osin kuin ne eivät ole kohdistettavissa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kunnan omaisuuteen. Kunnan lainoja ei yleisesti ole kohdennettu tiettyihin kohteisiin. Korvauksen perusteena oleviin kuluihin voisi lukeutua esimerkiksi tiettyyn voimaanpanolain 22 §:ssä tarkoitettuun toimitilaan liittyvät lainan korkomenot ja muut rahoitusmenot. Rahoituskuluihin ei kuitenkaan sisällytetä lainan lyhennyksiä, joita ei myöskään kirjanpidossa kirjata tuloslaskelmaan kuluksi.

Momentin 4 kohdan mukaan korvauksen perustana olevana kuluna ei pidettäisi arvonalentumista, jonka peruste on syntynyt ennen 1.1.2023. Kunnan kirjanpidon kirjauksissa tulee noudattaa hyvää kirjanpitoa. Jos arvonalentumisen peruste on syntynyt ennen sosiaali- ja terveystieteiden ja pelastustoimen uudistusta, ei korvauksen perusteena oleva kulu ole voimaanpanolain 4 luvusta johtuva, jos arvonalentumiskirjaus on tehty perusteen syntymistä myöhemmin. Tällaisessa tapauksessa kirjaukselle on ollut muu syy kuin se, että hyödykettä ei voida hyödyntää kunnan tai hyvinvointialueen palvelutoiminnassa välittömästi uudistuksen voimaanpanolain tarkoittamista omaisuusjärjestelyistä johtuen.

Momentin 5 kohdan mukaan korvauksen perustana olevana menona ei pidettäisi voimaanpanolain 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenosuuksien ja 23 §:ssä tarkoitetun irtaimen omaisuuden siirron vaikutusta peruspääomaan. Säännös on luonteeltaan informatiivinen. Voimaanpanolain 42 §:ssä säädetään omaisuusjärjestelyjä koskevista kirjauksista kunnan ja hyvinvointialueen kirjanpidossa. Lain 20 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien jäsenosuuksien ja 23 §:ssä tarkoitetun irtaimen omaisuuden siirto hyvinvointialueisiin kirjataan kunnan kirjanpidossa peruspääomaa vastaan, jollei kunta toisin päättä. Hyvinvointialueelle siirtyvä lomapalkkavelka kirjataan peruspääomaan. Irtaimen omaisuuden siirron tasevaikutusta ei siten katsota kuluksi eikä lomapalkkavelan vähennystä tuotoksi. Siirrot kirjataan kunnan tilinpäätöksen mukaisilla kirjanpitoarvoilla. Vastaava koskisi Helsingin kaupungin HUS-sairaanhoidopiirin peruspääomaosuuden muuttumista HUS-yhtymän peruspääomaosuudeksi voimaanpanolain 27 §:n mukaisesti.

Momentin 6 kohdan mukaan korvauksen perustana olevana menona ei pidettäisi kunnan osuutta voimaanpanolain 33 §:ssä tarkoitettua kuntayhtymän alijäämästä. Säännös olisi informatiivinen.

4 § Korvauksen perustana olevat tuotot ja eräiden tuottojen määräytyminen. Pykälässä säädettäisiin välittömästi voimaanpanolain 4 luvusta aiheutuvista korvauksen perusteena olevista tuotoista. Pykälän 1 momentin mukaan korvauksen perusteena olevilla tuotoilla tarkoitettaisiin kunnan kirjanpidon mukaisia toteutuneita tuloja. Kulujen tapaan myös tuotot todennetaan kunnan kirjanpidon tiedoilla. Eräiden tuottojen määräytymisestä säädettäisiin 2 momentissa. Lisäksi korvauksen perusteena olevana tuottona pidetään omaisuuden luovutusvoittoa.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan tuottojen perusteissa huomioitaisiin voimaanpanolain 22 §:ssä tarkoitettujen toimitilojen vuokrasopimusten vuokran määräytymisen perustuminen vähintään voimaanpanolain ja vuokra-asetuksessa (272/2022) säädetyn mukaiseen tasoon. Siirtymäkauden ajaksi tehtävän vuokrasopimuksen mukaisen vuokran tulisi kattaa kunnalle toimitilasta aiheutuvat kohtuulliset pääomakustannukset ja tilojen ylläpitokustannukset. Voimaanpanolain 43 §:n 3 momentin mukaan korvauksen perustana olevilla kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa tai niitä vähentää. Korvauksen perusteessa huomioidaan vuokra-asetuksen mukainen säädetty vuokra-aika ja säädetty vuokrataso kaikissa niissä toimitiloissa, joihin olisi ollut mahdollista soveltaa voimaanpanolain 22 §:ssä säädettyä siirtymäaikaa. Lyhyemmästä vuokra-ajasta sopimisen on katsottava olleen kunnan omassa vaikutuksessa. Korvauksen perustetta laskettaessa huomioidaan vuokra-asetuksessa säädetty vuokrataso, joka kunnan olisi ollut mahdollista saada voimaanpanolain ja vuokra-asetuksen perusteella.

Pykälän 3 momentin mukaan korvauksen perustana olevana tuottona ei pidetä lomapalkkavelan vähennystä, joka on kirjattu peruspääomaan. Säännös on luonteeltaan informatiivinen. Voimaanpanolain 42 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueelle siirtyvä lomapalkkavelka kirjataan kunnan kirjanpidossa peruspääomaan.

5 § *Korvauksen myöntämiseen vaadittavat selvitykset.* Pykälässä säädettäisiin kunnan voimaanpanolain 44 §:n 1 momentissa tarkoitetun hakemuksen sisällöstä. Valtiovarainministeriö päättää voimaanpanolain mukaisesti korvauksen myöntämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan korvausta hakevan kunnan on korvauksen saamiseksi toimitettava valtiovarainministeriölle voimaanpanolain 44 §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus. Kunnan tulisi toimittaa yksi hakemus voimaanpanolain 44 §:n mukaisen korvauksen saamiseksi. Hakemuksia ei voitaisi toimittaa osissa, koska hakemuksesta tulee ilmetä kokonaiskustannusten määrä, joka tarvitaan korvausrajan ja muiden korvauksen edellytysten määrittämiseksi. Hakemus on tehtävä vuoden 2027 loppuun mennessä taikka vuoden 2028 loppuun mennessä, jos hyvinvointialue on päättänyt käyttää voimaanpanolain 22 §:n 2 mukaista oikeuttaan toimitilan vuokrasopimuksen pidentämiseen. Jälkimmäinen määräaika koskisi tilannetta, jossa yhdenkin kunnan omistaman toimitilan vuokra-aikaa olisi pidennetty optiolla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hakemuksessa olisi esitettävä selvitys, joka on tarpeen kustannusten korvauksen määrään vaikuttavien perusteiden ja määrän arvioimiseksi. Selvityksessä tulisi esittää syyt kunnan kustannusten syntymiselle. Momentin 1 kohdan mukaan selvityksen tulisi sisältää kunnan laatima erittely kuluista eriteltynä tilikausittain. Momentin 2 kohdan mukaisesti selvityksessä tulisi olla erittely kuluihin kohdistuvista tuotoista sekä muista korvauksen perustana olevista tuotoista eriteltynä tilikausittain.

Momentin 3 kohdan mukaan selvityksessä tulisi olla kunnan kirjallinen selvitys hyödykkeiden poistoajoista, arvonalentumiskirjauksen määräytymisen perusteista, purkukustannusten perusteista sekä muiden kulujen ja tuottojen perusteista. Selvityksessä tulisi kuvata toimitiloja koskevien kustannusten osalta muun muassa tiedot kunnan poistosuunnitelmasta ja kyseisten kiinteistöjen käyttötarkoituksen muutoksista.

Momentin 4 kohdan mukaan selvitykseen tulisi liittää myös muu korvauksen myöntämiseen ja määrittämiseen tarvittava selvitys perusteluineen. Korvauksen yksityiskohdista ei säädettäisi tarkemmin. Tällä selvityksellä tarkoitettaisiin muun muassa kuvausta toimenpiteistä, joilla on pyritty vaikuttamaan kustannusten syntymiseen tai vähentämään kustannuksia. Lisäksi hakemuksesta tulisi ilmetä kuvaus kustannusten suorasta yhteydestä uudistuksen omaisuusjärjestelyihin. Selvityksen tulisi sisältä esimerkiksi tiedot käyttämättä jääneestä tiloista, ja syyt muun käyttömahdollisuuden puuttumisesta. Lisäksi selvityksestä tulisi ilmetä esimerkiksi tiedot kunnan tytäryhteisölle tai kuntayhtymälle syntyneiden kustannusten perusteista ja määristä siltä osin kuin kunnalle olisi syntynyt kustannuksia. Tässä asetuksessa edellytettyjen kuluja ja tuottoja koskevien tietojen lisäksi selvityksessä tulisi esittää erikseen perusteet, jos kunta hakee voimaanpanolain 43 §:n 2 momentin mukaisesti korvausta omaisuusjärjestelyihin liittyvistä välittömistä kustannuksista, vaikka korvausraja ei ylitä, jos kunnan mahdollisuus päättää omasta taloudestaan ilmeisesti vaarantuu.

Pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 momentin 2 kohdassa esitettäviin tuottoihin tulisi sisällyttää erikseen voimaanpanolain 22 §:n tarkoittaman vuokrasopimuksen vuokratuotot ja niiden määräytymisperusteet toimitilakohtaisesti.

6 § *Tilintarkastajan lausunto.* Pykälän 1 momentin mukaan hakemukseen tulisi liittää JHT-tilintarkastajan lausunto hakemuksessa tarkoitetun korvauksen perustana olevista välittömistä kustannuksista. Tilintarkastajan lausunnossa tulisi esittää perustuvatko hakemuksessa esitetyt kustannukset tässä asetuksessa säädettyyn (1 kohta), perustuvatko kulut ja tuotot kirjanpitoon (2 kohta) sekä kunnan hakemukseen sisältyvien hyödykkeiden poistoajat, joiden mukaan jäännösarvo on laskettu (3 kohta). Momentin 4 kohdan mukaan tilintarkastajan lausunnossa tulisi lisäksi esittää tilintarkastajan huomiot, siitä määräytyykö kunkin toimitilan vuokra kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026 annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti.

7 § *Korvauksen määrän vaikuttavien tietojen ilmoittaminen ja korvauksen palauttaminen.* Voimaanpanolain 44 §:n mukaisesti korvaus katsottaisiin valtionavustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin ilmeisen perusteettomasti saaduksi siltä osin, kuin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat välittömät kustannukset olisivat myöhempien tietojen perusteella olleet ilmeisesti vältettävissä kunnan omin toimenpitein. Säännöksillä estettäisiin sellainen tilanne, jossa kunta tai kuntayhtymä lykkää omia omaisuuden korvaavaan käyttöön liittyviä toimenpiteitä ja niistä kertyviä tuloja korvauksen perusteiden täyttämisen tarkoituksessa. Jotta

perusteettomasti myönnettyä korvausta olisi mahdollista valvoa, korvausta saaneen kunnan on voimaanspanolain 44 §:n 4 momentin nojalla ilmoitettava valtiovarainministeriölle toimenpiteistä, jotka vaikuttavat omaisuusjärjestelyistä aiheutuviin kustannuksiin. Ilmoitus on tehtävä välittömästi, mutta viimeistään kolmen vuoden kuluessa korvauksen myöntämisestä. Valtiovarainministeriön on tehtävä päätös korvauksen tai sen osan palauttamisesta kuuden kuukauden kuluessa ilmoituksen tekemisestä. Mahdollista on, että kustannuksiin vaikuttavia toimenpiteitä olisi yhdellä kunnalla useita, jolloin korvauksen palauttamisesta päätettäisiin kunkin ilmoituksen osalta erikseen (HE 241/2020 vp, s. 519).

Pykälän 1 momentissa olisi informatiivinen viittaus voimaanspanolain 44 §:ään. Valtiovarainministeriö päättää korvauksen tai sen osan palauttamisesta voimaanspanolain 44 §:n 4 momentin mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan korvausta saaneen kunnan olisi voimaanspanolain 44 §:n 4 momentin mukaisesti ilmoitettava välittömästi mutta viimeistään kolmen vuoden kuluessa korvauksen myöntämisestä valtiovarainministeriölle sellaisista korvauksen maksamisen jälkeen tehdyistä toimenpiteistä, jotka vaikuttavat omaisuusjärjestelyistä aiheutuviin kustannuksiin. Kunnan ilmoituksella on vaikutuksia asetuksen mukaisiin välittömiin kustannuksiin ja kunnalle maksettavaan korvaukseen. Momentissa säädettäisiin välittömien kustannusten määrän määräytymisen selvittämiseksi, että kunnan ilmoituksessa olisi esitettävä kootusti kaikki toimenpiteet ja niiden vaikutukset kustannuksiin. Esimerkiksi toimitilojen uusi käyttö olisi ilmoitettava, koska se voi vaikuttaa kunnalle myönnetyn korvauksen perusteena olevan arvonalentumiskirjauksen määrään. Ilmoitus olisi tarkoituksenmukaista tehdä kerralla. Jos kunta kunnan ilmoitukseen vaikuttaviin tietoihin tulee säädetyn ajan kuluessa muutoksia, tulee kunnan kuitenkin tehdä uusi ilmoitus.

Pykälän 3 momentin mukaan ilmoituksessa on esitettävä muutokset kunnan 5 §:n mukaisesti esittämiin tietoihin. Tiedot tulisi esittää eriteltynä 5 §:n mukaisesti. Lisäksi on esitettävä korvauksen perusteina oleviin kustannuksiin vaikuttavat muut mahdolliset jälkikäteen ilmenneet tiedot kuluista ja tuotoista. Ilmoitukseen on lisäksi liitettävä 6 §:ssä tarkoitettu tilintarkastajan lausunto. Ilmoituksen tulee sisältää mainitut tiedot, koska kustannukset lasketaan kaikista omaisuusjärjestelyistä aiheutuneista tuotoista ja kuluista (nettovaikutus) tämän asetuksen mukaisesti.

8 § *Soveltaminen kuntayhtymän kustannuksiin.* Pykälän mukaan mitä edellä asetuksessa säädetään kunnan kustannuksista, sovelletaan voimaanspanolain 32 §:ssä tarkoitettuun kuntayhtymän kustannuksiin, jos kunta on niistä vastannut kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Kuntayhtymän rahoitusta koskevan kuntalain 117 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Jos kunta on perussopimuksen mukaisesti vastannut kuntayhtymän kustannuksista, tulee tämän ilmetä kunnan hakemuksesta. Kulujen tulee ilmetä kunnan kirjanpidosta. Kuntayhtymällä tarkoitettaisiin ainoastaan voimaanspanolain 32 §:ssä tarkoitettua kuntayhtymää. Edellä mainitun pykälän mukaan muihin kuin voimaanspanolain 20 §:ssä tarkoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä sekä alueen pelastustoimea hoitaviin kuntayhtymiin sovelletaan, mitä kunnasta säädetään voimaanspanolain 22–26, 28–31 ja 42 §:ssä. Näihin kunta kuntayhtymiin lukeutuvat muun muassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) eli niin sanotun Paras-lainsäädännön säännöksiin liittyen perustetut kuntayhtymät ja alueen pelastustoimea hoitaneet kuntayhtymät. Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymiin tarkoitti käytännössä, että hyvinvointialue vuokrasi näiltä kuntayhtymiltä toimitilat samalla tavoin ja samoilla periaatteilla kuin kunnilta. Lisäksi kyseisten kuntayhtymien irtaimisto ja sopimukset siirtyivät hyvinvointialueelle niiltä osin kuin irtaimisto ja sopimukset liittyivät hyvinvointialueen järjestämivastuulle kuuluviin palveluihin. Tämä asetus ei siten koske sairaanhoitopiirien kuntayhtymiä ja erityishuoltopiirien kuntayhtymiä, jotka siirrettiin hyvinvointialueelle voimaanspanolain 20 §:n mukaisesti.

9 § *Voimaantulo.* Pykälässä säädettäisiin, että tämä asetus tulisi voimaan 1.1. 2026.

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvien välittömien kustannusten määrittämisestä.