

Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Pääsihteeri Kirsti Heikkilä
Keskussairaalankatu 7
15850 LAHTI

1. Tehtävien organisointi

1.1 Viranomaistehtävät ja palveluntuotanto – yleisiä näkökohtia

Perustuslain 124 § ilmaisee valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavat ja julkista valtaa käyttävät viranomaiset. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Viranomaistoimintaa ohjaavan perustuslain 2 §:n mukaisen oikeusvaltioperiaatteen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia ja julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Virkamieshallintoperiaate edellyttää, että julkisen vallan käyttämiseen liittyviä tehtäviä hoitavat vain virkasuhteessa olevat henkilöt, jotka ovat erityisessä virkavastuussa toiminnastaan. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säännellään rikoslain 40 luvussa.

Julkisen hallintotehtävän, viranomaistehtävän tai julkisen vallan käytön käsite ei ole kovin tarkkarajaisesti kuvattavissa. Julkisen hallintotehtävän käsite vastaa osapuilleen viranomaistehtävän käsitettä. Julkisen vallan käyttö taas ei ole käsitteenä täysin identtinen julkisen hallintotehtävän käsitteen kanssa.

Virkamieshallinnon periaate on kirjoitettu myös kuntalain 2 §:ään. Kuntalain 2 §:n mukaan virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Laissa säädetyt tehtäviä ei voida siirtää kunnallishallinnon ulkopuolelle muutoin kuin lailla tai sen nojalla. Tehtävän lakisääteisyys ei rajoita tehtävän siirtämistä yhteistoimintaorganisaatiolle. Lakisääteiset tehtävät voidaan hoitaa yhteistoiminnassa silloinkin, kun erityislaissa ei ole yhteistoiminnan mahdollisuudesta erikseen säädetty, ellei sitä ole nimenomaisesti kielletty. Yhteistoimintaorganisaation tulee lähtökohtaisesti olla myös viranomainen, jotta virkavastuu, julkisuus ja oikeusturva voidaan järjestää asianmukaisesti.

Julkista valtaa käytetään ainakin:

- tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta;
- tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen;
- esittelytehtävässä kunnallisessa päätöksenteossa;
- käytettäessä kunnan delegoitua päätösvaltaa.

Myös julkisen vallan käyttöä koskevien päätösten valmistelu voi olla julkisen vallan käyttöä, mikäli toimenpiteillä on merkittävä vaikutus päätöksentekoon.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida siirtää edes lailla muulle kuin viranomaiselle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävinä tehtävinä voitaneen pitää ainakin yksilöön kohdistuvista eduista tai velvoitteista päättämistä ja velvoittavien määräysten antamista. Esimerkiksi rakennuslupien myöntämistä voitaneen perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan pitää merkittävänä julkisen vallan käyttöä (PeVL 11a/2002). Sosiaalietuuksien tai hoidon saamista koskevat päätökset ovat todennäköisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Kuten edellä on todettu, julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla. Esimerkiksi seutuyhteistyökokeiluissa (2002/560) on mahdollistettu kunnan tehtävien ja päätösvalan siirtäminen yhteisölle ja säätiölle.

Seutuyhteistyökokeilusta annetun lain 5 §:n mukaan kunnat kokeilun piiriin kuuluvat kunnat voivat tietyin edellytyksin sopia tehtävien ja päätösvalan siirtämisestä sellaiselle yhteisölle ja säätiölle, jonka tehtävänä on kokeiluseudun kuntien puolesta hoitaa siirrettäviä tehtäviä tai käyttää siirrettyä päätösvaltaa. Siirrettyjä tehtäviä yhteisössä tai säätiössä hoitavat tai päätösvaltaa käyttävät henkilöt toimivat virkavastuulla.

Palvelujen tuottaminen eroaa oikeudellisesti viranomaistoiminnasta. Lakisääteisten tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunnat voivat hankkia yksityisiltä tai julkisilta palveluntuottajilta. Kunta voi myös siirtää palvelujen tuottamisen omistamalleen yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle.

Tehtävien organisoinnissa on huomioitava edellä mainitut seikat. Mikäli julkisia hallintotehtäviä halutaan siirtää yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, se edellyttää, että asiasta on säädettävä laissa.

1.2

Ehdotus Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystoiminnan järjestämiseksi

Lausuntopyynnön ja liitemateriaalin mukaan toiminta järjestetään niin, että tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan ja luodaan edellytykset tarkoituksenmukaiselle kilpailulle ja kilpailuttamiselle.

Perusturvapiirin tehtävänä olisi hankesuunnitelman mukaan järjestää kuntien kanssa sovitut sosiaali- ja terveystoiminnat, se toimisi palvelujen tilaajana siltä osin kun kunnat siirtävät tilaajatoiminnan sen hoidettavaksi. Palvelut tilataan jo omilta tuotantoyksiköiltä tai muilta tuottajilta. Perusturvapiirissä tehtävistä vastaisi kun-

talain 77 §:n mukaisen yhteinen toimielin, joka olisi suunnitelman mukaan perusturvalautakunta tai sosiaali- ja terveyslautakunta. Niin sanottuna isäntäkuntana toimisi joku perusturvapiirin kunnista.

Sosiaali- ja terveisyhtymän tehtävänä on järjestää erikoissairaanhoidon ja muut kuntien tai perusturvapiirien kanssa sovitut sosiaali- ja terveyspalvelut ja toimia palvelujen tilaajana siltä osin kun kunnat tai perusturvapiirit keskittävät tilaaja-toiminnan sen hoidettavaksi. Yhtymä tilaa palvelut joko omilta tulovastuullisilta tuotantoyksiköiltään tai muilta tuottajilta. Sosiaali- ja terveisyhtymä muodostetaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän perussopimusta tarkistamalla. Tuotantoyksiköiden organisointitapaa ei ole päätetty.

Kuntalain 2 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää kansanterveys- ja sosiaalihuollon palvelut mm. tuottamalla ne itse, yhdessä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä tai hankkimalla ne yksityiseltä palvelun tuottajalta. Erikoissairaanhoidon lain 3 §:n mukaan kunnan on erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kuuluttava johonkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymään.

Suunnitelman mukaan toiminta organisoitaisiin tilaaja–tuottaja mallin mukaisesti. Mallin tavoitteena on erottaa palvelujen tilaaja palveluja tuottavasta tahosta. Palveluilla tarkoitetaan yleensä muita kuin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Puhtaasti suorittavan palveluntuotannon siirtäminen kunnan organisaation ulkopuolelle ei ole ongelmallista. Tilaajan tehtävänä on määrittellä tilattavat palvelut ja se vastaa palvelujen laadusta ja riittävydestä kuntalaisille. Tilaajalle kuuluu käsityksemme mukaan tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, todennäköisesti myös merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida edes lakitasolla antaa muulle kuin viranomaiselle. Tilaajatahon tulisi käsityksemme mukaan olla viranomainen.

Tilaajalle tehtäviin kuuluva julkisen vallan käyttö rajoittaa perusturvapiirin tilaaja-tehtävän organisointia siten, että kyseeseen tulee käytännössä joko kuntayhtymä tai kuntalain 77 §:n mukainen järjestely. Periaatteessa tilaajatehtävää voisi hoitaa myös kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos, mutta tehtävän luonne ei sinällään edellytä liikelaitosmuotoa. Sosiaali- ja terveisyhtymän tilaajaorganisaatio on erikoissairaanhoidon lain 5 §:n mukaisesti joka tapauksessa kuntayhtymä.

Kansanterveyslain 6 §:n mukaan kunnan kansanterveystyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*toimielin*), jonka sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, on huolehdittava niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa on säädetty terveyslautakunnan tai terveydenhoitolautakunnan tehtäväksi. Ympäristöterveydenhuolto voidaan kuitenkin antaa myös muun toimielimen tai sen jaoston tehtäväksi, ei kuitenkaan kunnanhallituksen tehtäväksi.

Sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin (*toimielin*), jonka sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, on huolehdittava niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa säädetään sosiaalilautakunnan tehtäväksi.

Kansanterveyslain lähtökohtana on, että yksi kunnan toimielin huolehtii kokonaisuudessaan kansanterveyslain velvoitteiden toimeenpanosta. Samanlainen lähtökohta sisältyy myös sosiaalihuoltolakiin. Järjestämisvastuuta sääntelevän lain mukaisia tehtäviä ei voi jakaa eri toimielinten vastuulle. Pääsäännöstä on poikettu päivähoidon osalta ja kokeilulaissa (2004/1429) on mahdollistettu sosiaalihuollon ja kansanterveystyön eräiden tehtävien hoitaminen saman toimielimen toimesta.

Tehtävien jakamattomuus voi olla ongelmallista lausuntopyynnössä kuvatun järjestelyn kannalta. Kuntien, perusturvapiirin ja sosiaali- ja terveysyhtymän työnjako voi merkitä sosiaalihuollon ja kansanterveystyön toimeenpanon jakautumista eri toimijoille. Saamamme tiedon mukaan sosiaali- ja terveysministeriö harkitsee sosiaalihuollon ja kansanterveystyön lainsäädännön muuttamista siten, että kunnalla olisi suurempi mahdollisuus päättää toimielinten välisestä tehtäväjaosta. **To-teutuessaan lainsäädännön uudistus voisi mahdollistaa myös Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyspiirin kaltaisen järjestelyn.** Uudistuksen mahdollinen aikataulu ei ole tiedossamme.

Jos toiminta organisoidaan siten, että tilaajaorganisaatiot ovat viranomaisia ja kaikki viranomaistoimivaltaa edellyttävät päätökset tekee tilaajan toimielin tai viranhaltija järjestelyt on lähtökohtaisesti tehtävissä nykyisen lainsäädännön pohjalta. Jos viranomaistoimivaltaa on tarvetta antaa myös tuottajaorganisaatioon, se on joko järjestettävä viranomaismuodossa tai toimivallan siirtämisestä yksityisoikeudelliselle yhteisölle tulisi säätää lailla.

Lainsäädäntö ei aseta esteitä myöskään sille, että sosiaalihuollon tai kansanterveystyön tehtävistä vastaava toimielin on useamman kunnan yhteinen.

2. Järjestämisvastuu – rahoitus - omistajaohjaus

Erikoissairaanhoidon 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava erikoissairaanhoidon saatavuudesta. Erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava sairaanhoitopiirin kuntayhtymään. Erikoissairaanhoidon 10 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä vastaa alueellaan erikoissairaanhoidossa säädetyn sairaanhoidon järjestämisestä yhtenäisin lääketieteellisin ja hammaslääketieteellisin perustein. Erikoissairaanhoidon 31 § sisältää niin sanotun hoitotakuun yhteydessä annetut säännökset sairaanhoitopiirin vastuusta. Lain 31 §:n 2 momentin mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä vastaa siitä, että sekä kiireellisen että lähetteen perustuvan hoidon tarpeen arviointi ja hoito järjestetään yhtenäisin lääketieteellisin tai hammaslääketieteellisin perustein.

Lausuntopyynnön liitteenä toimitetun luonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysyhtymän luottamushenkilöt ja viranhaltijajohto edustavat omistajakuntia ja valvovat, että palvelut tuotetaan omistajien tahdon mukaisesti. Palvelutuotantoa säädelään tilaustoimeksiannoilla, jotka sisältävät kustannukset sekä palvelujen määrää, laatua ja saatavuutta koskevat määräykset. Toimeksiantojen toteutumista valvotaan seurantajärjestelmällä. Samoja periaatteita noudatetaan perusturvapiireissä.

Rahoituksen määrittelyssä perusturvapiireille ja sosiaali- ja terveysyhtymälle noudatetaan kapitaatioperustetta. Maksuosuus on sitova ja sisältää valtionosuuden. Lisälaskutusmahdollisuutta ei ehdotuksen mukaan ole.

Lausuntopyynnöstä ei ilmene, miten kapitaatiomaksu määräytyy ja missä siitä määrätään.

Rahoituksen ja järjestämisvastuun ja omistajaohjauksen osalta lausuntopyynnösäkin on kiinnitetty huomiota erikoissairaanhoidon kunnan ja sairaanhoitopiirin väliseen järjestämisvastuun jakautumiseen. Vastuu erikoissairaanhoidon palvelujen saatavuudesta on sekä kunnalla että sairaanhoitopiirillä, mutta kunta rahoittaa toiminnan. Ehdotuksen mukaan sairaanhoitopiiri ei voisi laskuttaa syntyneistä kustannuksista siltä osin, kun ne ylittävät kunnan maksaman kapitaatioperusteisen maksun. Toisaalta tehtävien erikoissairaanhoidon mukainen sairaanhoitopiirin järjestämisvastuu korostaa sairaanhoitopiirin itsenäisyyttä kuntaan nähden ja voi käytännössä rajoittaa omistajan ohjausvaltaa.

Kunnat toteuttavat omistajaohjauksen nimeämällä edustajansa niihin tilaajayksikön päättäviin elimiin, jotka määrittelevät tilaajayksikön järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tason ja resurssitarpeen. Myös tuottajayksiköiden omistusohjausta toteutetaan kuntien nimittämien edustajien kautta. Tilaaja-tuottaja – organisaatiossa ohjausta toteutetaan toisaalta myös sopimusohjauksena palveluntuotantosopimusten kautta.

Omistajaohjauksen kannalta olennaista lienee se, miten palvelujen tarpeen vaatima tuotanto ja käytettävissä olevat resurssit saadaan mitoitettua oikein ja sovittua yhteen. Lausuntopyynnön liitteenä olevassa luonnoksessa ei ole vielä esitetty mahdollista ratkaisumallia.

Sosiaali- ja terveyspiirin on selkeä lakisääteinen vastuu tiettyjen palvelujen järjestämisestä edellyttää tarkempaa analyysiä jatkossa esimerkiksi siitä, mitä tarkoittaa se, että viranhaltijajohto edustaa jäsenkuntia. Millä tavoin järjestely poikkeaisi nykyisten sairaanhoitopiirien johtajien asemasta.

3. Hankintalainsäädäntö

Lakia julkisista hankinnoista (hankintalaki) sovelletaan myös hankintayksiköiden välisiin hankintoihin eli se voi tulla sovellettavaksi myös kuntien keskinäisiin sopimuksiin. Hankintayksiköiden välillä hankintalainsäädäntö voi tulla sovellettavaksi, mikäli sopimusjärjestelyssä on kysymys hankintalain ja hankintadirektiivin tarkoittamasta hankinnasta. Hankinnalla tarkoitetaan hankintalain 4 §:n mukaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yksiselitteisesti julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät sekä laissa erikseen mainitut soveltamisalaan kuulumattomat hankinnat. Hankintasopimus on tavaran tai palvelun hankintaa koskeva sopimus, jolla on taloudellista arvoa.

Kuntalain lähtökohta on, että kunnat voivat organisoida hallintonsa ja palveluntuotantonsa haluamallaan tavalla. Hankintalaki ei rajoita tätä mahdollisuutta. Hankintalaki tulee kuitenkin sovellettavaksi, mikäli toimintatapa ja sopimusjärjestely ovat tulkittavissa hankintalain tarkoittamaksi hankinnaksi ja hankintasopimukseksi. Mikäli järjestely on tulkittavissa hankintasopimukseksi, on se hankintalainsäädännön mukaan kilpailutettava, ellei kyseessä ole hankintayksikön ja niin sanotun sidosyksikön (in-house) välinen järjestely.

Hankintalainsäädännön soveltamisalaa yhteistoiminnassa täsmentävä oikeuskäytäntö on edelleen vain suuntaa-antavaa. Harkittaessa sopimusjärjestelyn luonnetta oikeuskäytännössä (KHO 2004:102) on kuitenkin kiinnitetty huomiota erityisesti *sopimuksen taloudelliseen luonteeseen ja yhteistyön hallinnon järjestämiseen*. Esimerkiksi tehtävien siirtäminen kuntayhtymälle on lähtökohtaisesti hallinnon ja tehtävien uudelleen järjestelyä.

Euroopan unionin komission tulkinnan mukaan hankintasäännöt eivät sovellu tilanteeseen, jossa kunnat päättävät organisoida toimintojaan uudelleen ja siirtää toimivallan tietyn palvelun tuottamiseen erilliselle oikeushenkilölle, kuten kuntayhtymälle, joka on perustettu sitä varten. Tässä tapauksessa ei ole kysymyksessä palveluiden hankkiminen markkinoilta.

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä (esimerkiksi Teckal C-107/98) on katsottu unionin hankintalainsäädännön tulevan sovellettavaksi silloin, kun hankintaviranomainen aikoo tehdä siitä muodollisesti erillisen ja päätöksenteon kannalta itsenäisen yksikön kanssa rahallista vastiketta vastaan kirjallisen sopimuksen, jonka kohteena on tavaroiden hankinta, riippumatta siitä, onko tämä itsenäinen yksikkö itse hankintaviranomainen. Yhteisön tuomioistuimen mukaan määräysvaltaa koskeva kriteeri tarkoittaa muun muassa sitä, että sillä on mahdollisuus vaikuttaa ratkaisevasti sekä strategisiin tavoitteisiin että tärkeisiin päätöksiin (Parking Brixen C-458/03) Lisäksi edellytyksenä on, että yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Kotimaisessa oikeuskäytännössä (KHO 2004:102) kuntalain 76 §:ään perustuva kuntien välinen sopimus sairaankuljetuspalvelun hankkimisesta on katsottu hankintalain tarkoittamaksi hankinnaksi. Kuntalain 76 §:n perusteella tehty kuntien välinen sopimusjärjestely voi siis olla tapauksesta riippuen hankintalain tarkoittama hankinta tai sen ulkopuolelle jäävä yhteistoimintajärjestely.

Hankintalain uudistusta valmistelleen työryhmän esityseen sisältyy ehdotus säännökseksi hankinnoiksi hankintayksikön sidosyksiköiltä.

Ehdotuksen mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Työryhmän esityksen pohjalta ei ole vielä annettu hallituksen esitystä eduskunnalle. Laki tulee voimaan vuoden 2006 aikana. Ehdotetun säännöksen piiriin voisivat kuulua kuntayhtymät sekä kuntien omistamat ja määräysvallassa olevat yksityisoikeudelliset yhteisöt.

Yksityinen omistus osakeyhtiössä muuttaa kuitenkin tilannetta. Yhteisön tuomioistuimen ratkaisussa Stadt Halle (C-26/03) tuomioistuin totesi hankintalainsäädännön tulevan sovellettavaksi kaupungin ja jäteyhtiön väliseen sopimukseen, kun kaupunki omisti jäteyhtiöstä 75 % ja yksityinen yhtiö 25 %. Mikäli mukana on yksityisiä omistajia, ei kyseessä käsityksemme mukaan ole sidosyksikkö ja in-house hankinta.

Kuntien tai kuntayhtymien välisessä yhteistoiminnassa hankintalain soveltamisala määräytyy tässäkin tapauksessa Teckal -kriteerien perusteella. Kuntien omistaman osakeyhtiön ja omistajakunnan välinen sopimus voi jäädä hankintalain sovel-

tamisan ulkopuolelle. Tällöinkin edellytyksenä on se, ettei yhtiö myy palveluja muille kuin omistajakunnille muutoin kuin vähäisessä määrin.

Toistaiseksi hankintalainsäädäntöä on tulkittu siten, että sitä ei ole sovellettu sopimukseen kunnan ja sellaisen kuntayhtymän välillä, jossa se on jäsenenä. Hankintalakiluonnoksen mukaan myös useiden kuntien omistama osakeyhtiö voisi olla sidosyksikkö. Hankintalain lopullinen muoto varmistuu vasta vuoden 2006 puolella.

Kuntien, kuntayhtymien ja niiden omistamien yhteisöjen välisiä sopimuksia koskeva hankintalainsäädäntö on viime vuosina kehittynyt yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Tulkinnat ovat kunnallishallinnon näkökulmasta tiukentuneet. Tulevaa oikeuskäytäntöä ei voi ennakoida, mutta organisoinnissa on syytä huomioida hankintasopimuksen ja sidosyksikön määritelmien lisäksi yksityisen omistuksen ja sidosyksikön markkinoilla toimimisen vaikutus.

Kunnan ottaminen perusturvapiiriä ja sosiaali- ja terveystieteiden piiriä koskevien sopimusjärjestelyjen oikeudelliseen luonteeseen vaatisi tarkempia tietoja sopimusten sisällöstä. Sopimus, jolla kunta siirtää perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon järjestämisvastuun perusturvapiirille, olisi kuntien yhteistoimintasopimus. Sosiaali- ja terveystieteiden toiminta taas järjestettäisiin kuntayhtymän perussopimuksella. Sen sijaan epäselväksi jää mm. se, miltä osin perusturvapiirin (isäntäkunnan) tai sosiaali- ja terveystieteiden tuottamat palvelut olisi kilpailutettava hankintasopimuksina. Esimerkiksi perusturvapiirin isäntäkunnan omalta yksiköltään hankkimia palveluja ei tarvitsisi kilpailuttaa, mutta muilta kunnilta hankitut voivat kuulua kilpailuttamisvelvoitteen piiriin.

4.

Arvonlisäverotus sosiaali- ja terveystieteiden toiminnassa

4.1

Kunnan ja kuntayhtymän arvonlisäverovelvollisuus

Arvonlisäverolain (1501/1993) yleisten säännösten mukaan kunta ja kuntayhtymä ovat verovelvollisia liiketoiminnan muodossa harjoittamastaan tavaroiden ja palvelujen myynnistä (AVL 1 ja 6 §). Liiketoiminnan käsitteeseen yleisesti kuuluu, että myynti on ansiotarkoituksessa tapahtuvaa. Hinnoittelulla, eli sillä seikalla, katkaako myyntihinta syntyvät kustannukset, on hyvin vähän merkitystä silloin, jos myynti tapahtuu kilpailutilanteessa. Ansiotarkoituksessa tapahtuvaa toimintaa voi olla myös selvästi alle omakustannushinnan tapahtuva toiminta (ks. KHO 30.11.1995 T 4976).

Pääosa kuntien ja kuntayhtymien toiminnasta jää arvonlisäverotuksen ulkopuolelle. Verotonta toimintaa on nimenomaisten verottomuussäännösten perusteella esimerkiksi terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto ja koulutustoiminta (AVL 34-40 §).

Kukin kunta ja kuntayhtymä ovat erikseen verovelvollisia. Myynti toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle on siten AVL:n yleisten sääntöjen mukaan verollista. Merkitystä ei ole sillä, onko kunta sen kuntayhtymän jäsen, jolle tavara tai palvelu myydään. Kuntayhtymän muodossa harjoitettu ja perussopimuksessa määritelty kuntien yhteistoiminta ei ole verotuksen piirissä.

Kunta katsotaan verotuksessa yhdeksi yksiköksi, vaikka se harjoittaa useita verollisia toimintoja. Kunnan laitoksen, toimialan tai muun toimintayksikön ei näin ollen ole suoritettava veroa myynnistään kunnan toiselle laitokselle tai toimintayksikölle, koska myyntiä pidetään kunnan sisäisenä toimituksena.

4.2

Yhteistoimintana järjestettävät tukipalvelut

Yleensä yhteistoiminta- tai kustannustenjakosopimuksen tarkoituksena on tehostaa ja selkiyttää yksiköiden toimintaa jatkamalla sopimuksen mukaisten palvelujen tuottamista keskitetysti siirtämällä usein henkilökunta näissä yksiköissä yhden johdon alaisuuteen. Tällaisessa sopimuksessa luetaan palvelut, jotka kumpikin tuottaa ja sovitaan niiden hinnoitteluperusteet, jotka perustuvat aiheutuneisiin kustannuksiin. Sopimuskuntien välinen jakoperuste voi olla esimerkiksi jako asukasluvun mukaisessa suhteessa.

Aiemmassa oikeuskäytännössä yhteistoimintasopimuksessa määriteltyjen palvelujen ja tavaroiden tuottamista ei ole pidetty liiketoiminnan muodossa tapahtuvana myyntinä eikä arvonlisäverollisena (KHO 14.10.1996 T 3184), jos yhteistyö on toteutettu siten, että palvelut tuottava kunta perii toisilta sopimuskunnilta toiminnan tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Yhteistoimintasopimuksesta on erotettava kuntien väliset hankintasopimukset ja ostopalvelusopimukset, joita käsitellään tavallisena tavarana tai palvelun myyntinä, josta on maksettava arvonlisävero lain yleisten perusteiden mukaan.

Keskusverolautakunta (KVL) on tiukentanut yhteistoimintasopimuksella järjestettyjen palvelujen arvonlisävero-kohtelua ratkaisussaan KVL 4.5.2005 N 27/2005.

KVL 4.5.2005 N 27/2005

Kuntayhtymä ja jäsenkunnat ovat sopineet hallinnon tukipalvelujen järjestämisestä yhteistoimintasopimuksella. Kunnat luovuttavat vuokrasopimuksella tilat maakunnan käyttöön kunnallista palvelutuotantoa varten ja veloittavat maakunnalta syntyneet kiinteistökustannukset omakustannushintaan. Hakijakuntien on suoritettava arvonlisäveroa siivouspalvelujen veloitusten osalta. Muiden kiinteistökulujen osalta veloitukset ovat verottomia. Hakijakunnilla ei ole oikeutta saada arvonlisäverolain 130 §:n mukaista palautusta siltä osin kuin kustannukset kohdistuvat maakunnalle luovutettuihin tiloihin kohdistuviin hankintoihin.

Kuntayhtymä ja jäsenkunnat ovat sopineet yhteistyösopimuksella ateriapalvelujen tuottamisesta. Kuntien on suoritettava arvonlisäveroa yhteistoimintasopimuksen perusteella alihankintana maakunnalle tuottamistaan ateriapalveluista lukuun ottamatta ateriapalveluiden myyntiä arvonlisäverotonta koulutustoimintaa harjoittaville oppilaitoksille siltä osin kuin kyse on oppilaille tarkoitetusta kouluruokailusta.

Maakunta luovuttaa talous-, henkilöstö- ja tietopalvelutoimintoja kunnille vastiketta vastaan. Kysymyksessä ei ole kustannusten jakaminen vaan liiketoiminnan muodossa tapahtuva palvelun myynti, josta on suoritettava arvonlisäveroa.

KVL:n ei-lainvoimaisessa ratkaisussa oli kyse maakunnallisen kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien välisestä yhteistyöstä siivous-, ateria- sekä talous- henkilöstö- ja tietohallintopalvelujen järjestämisessä perussopimuksen ulkopuolella.

4.2.1

Tilojen käyttöoikeuden luovutus ja siivouspalvelu

Edellä mainitussa KVL:n tapauksessa N 27/2005 kunnat luovuttivat ensinnäkin tiloja kunnallista palvelutuotantoa varten maakunnallisen kuntayhtymän käyttöön. Kuntayhtymältä perittiin kulukorvausta kiinteistökuluista, kuten lämmöstä, sähköstä ja siivouksesta. Kunnat veloittivat kuntayhtymältä vain syntyneet kustannukset omakustannushintaan.

KVL katsoi, että tilojen luovuttaminen kuntayhtymän käyttöön oli AVL 27 §:n 1 momentissa tarkoitettu veroton kiinteistönluovutus. Kiinteistön verottoman käyttöoikeuden luovutuksen yhteydessä tapahtuvat hyödykkeiden, kuten sähkön ja lämmön, luovutus oli verotonta AVL 27 §:n 2 momentin nojalla, vaikka niistä laskutettiin erikseen. KVL:n ratkaisun mukaan siivouskulujen veloituksista kuntien tuli kuitenkin suorittaa arvonlisäveroa. Niitä KVL ei hyväksynyt 27 §:n 2 momentin mukaisiksi verottomiksi veloituksiksi, vaikka lain esitöiden mukaan esimerkiksi jätehuollosta huolehtiminen on verotonta palvelua kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksen yhteydessä. Kun kuntien kiinteistöihin kohdistuvat kustannukset liittyivät tiloihin, jotka kunnat luovuttivat vastiketta vastaan kuntayhtymän käyttöön, kysymys oli kiinteistön verotonta vuokraustoimintaa varten tehdyistä hankinnoista. Tämän vuoksi kunnilla ei ollut oikeutta saada AVL 130 §:n mukaista palautusta kuntayhtymälle luovuttamiinsa tiloihin kohdistuvien hankintojen sisältämistä arvonlisäveroista.

Luovutetusta tilasta maksettu veroton kulukorvaus katsotaan siis oikeuskäytännössä verottomaksi vuokraksi, joka merkitsee, että omistaja ei saa käsitellä kiinteistökustannuksia vähennys- eikä palautuskelpoisina sopimuskumppanin käytössä olevien tilojen osalta. Jos kulukorvaus koskee luovutetun tilan kustannuksia, olisi suositeltavaa käsitellä korvaus verollisena vuokrana, jolloin kiinteistön tai huoneiston omistava tilittää myynnin veroa ja vuokralla oleva kunta tai kuntayhtymä käsittelee veloitukseen sisältyvän veron palautusjärjestelmässä. Tällöin kiinteistön kustannusten arvonlisävero ei jää miltään osin palautusoikeuden ulkopuolelle.

Mikäli tilat vuokralle antanut kunta hakeutuu kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta verovelvolliseksi AVL 30 §:ssä säädetyin edellytyksin, ovat käyttöoikeuden luovutuksen yhteydessä tapahtuvat 27 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hyödykkeiden luovutukset myös verollisia.

4.2.2

Ateriapalvelut

KVL:n tapauksessa (4.5.2005 N 27/2005) oli tarkoitus myös solmia kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien välillä yhteistyösopimus ateriapalvelujen tuottamisesta. Yhteistyösopimus koski muun muassa ns. lakisääteisiä ateriapalveluita arvonlisäverotonta koulutustoimintaa harjoittaville oppilaitoksille sekä arvonlisäverotonta terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa harjoittaville kuntayhtymän ylläpitäville laitoksille. Yhteistyösopimuksen mukaan kunnat veloittaisivat kuntayhtymää näistä ateriapalveluista todellisten syntyneiden kustannusten mukaisesti pitäen lähtökohtana edellisen vuoden toteutunutta hintaa.

KVL katsoi, että ateriapalvelujen luovuttaminen kuntayhtymälle oli lähtökohtaisesti liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa verollisen palvelun myyntiä, josta kuntien oli suoritettava arvonlisäveroa. Ateriapalvelujen luovuttaminen arvonlisäverotonta

koulutustoimintaa harjoittaville oppilaitoksille oli kuitenkin verotonta siltä osin kuin kyse oli AVL 39 §:n 3 momentissa oppilasruokailusta, joka liittyy tavanomaisesti oppilaiden koulutukseen.

Ateriapalveluja koskeva uusi KVL:n ratkaisu poikkeaa KHO ratkaisusta 14.10.1996 T 3184, jossa terveyden- ja sairaanhoitoon liittymättömät ruokahuoltopalvelut katsottiin verottomiksi, kun palveluista maksettiin ennakkoja ja loppuselvitys tehtiin tilinpäätöksen yhteydessä. Ratkaisevaa asiassa näyttäisi siis olevan se, että todelliset kustannukset selvitetään ja oikaistaan jälkikäteen. Verottomuuden edellytykseksi ei riitä käytännössä se, että veloitusperusteena käytetään edellisen vuoden toteutunutta hintaa.

4.2.3 Talous-, henkilöstö- ja tietohallintopalvelut

KVL:n ennakkoratkaisussa N 27/2005 kuntayhtymällä ja jäsenkunnilla oli myös yhteistoimintasopimus, jossa sovittiin tiettyjen hallinnon tukipalvelujen tuottamisesta yhteisesti. Näitä siirtyviä toimintoja hoitava henkilökunta siirtyi kuntayhtymän palvelukseen. Kunnilta veloitettavista kustannuksista oli sovittu yhteistyösopimuksessa.

Taloushallinnon palvelujen kustannusten veloitusperusteena käytettiin kunkin kunnan tilikauden aikaisia kirjanpidon tositteita. Henkilöstöhallinnon palvelujen kustannusten veloitusperusteena käytettiin kunkin kunnan tilikauden aikana lähetettyjen palkkalaskelmien määrää. Tietohallinnon palvelujen kustannusten veloitusperusteena käytettiin kunkin kunnan lokakuun tilastolaskennan mukaista henkilöstön määrää.

Kuntien ennakkomaksun maksuperusteena käytettiin käyttösuunnitelmassa arvioidua kuntakohtaista maksuosuutta jaettuna 24. Tiedot edellisen vuoden lopullisista maksuosuuksista toimitettiin jäsenkunnille helmikuun 15. päivään mennessä. Lopulliset maksuosuudet maksettiin tai liikaa peritty maksuosuus palautettiin vuosittain maaliskuun loppuun mennessä.

KVL katsoi, että kuntayhtymä luovutti talous-, henkilöstö- ja tietohallintopalvelut kunnille vastiketta vastaan ja kuntayhtymän oli tämän vuoksi suoritettava arvonlisävero palvelujen luovuttamisesta yksittäisille kunnille. Kysymyksessä ei katsottu olevan veroton kustannusten jakaminen vaan liiketoiminnan muodossa tapahtuva verollisen palvelun myynti.

Talous-, henkilöstö- ja tietohallintopalveluja koskeva KVL:n ratkaisu poikkeaa KHO ratkaisusta 14.10.1996 T 3184, jossa puhelinpalvelut hyväksyttiin verottomiksi, kun palveluista maksettiin ennakkoja ja loppuselvitys tehtiin tilinpäätöksen yhteydessä. Puheena olevassa KVL:n tapauksessa todelliset kustannukset selvitetään ja oikaistaan jälkikäteen, minkä vuoksi ne tulisi käsitellä KHO:n luoman aikaisemman oikeuskäytännön mukaan verottomina.

4.3 Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystoimien arvonlisävero-oikeudellinen arviointi

Päijät-Hämeessä sosiaali- ja terveystoimi aiotaan jatkossa järjestää ja organisoida peruskuntien, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystoimien ja perusturvapiirien yhteistoimintana. Palvelujen tuottajina voivat olla myös säätiöt, osakeyhtiöt ja muut yksityiset palvelujen tuottajat. Palvelujen rahoitus on tarkoitus järjestää niin, että

kuntien rahoitusosuus perusturvapiireille ja kuntayhtymälle määräytyy kapitaa-tioperusteella eli pääluvun mukaisesti. Se sisältää kuntien maksuosuuden ja valti-onosuuden. Maksuosuus on sitova eikä lisälaskutusmahdollisuutta ole. Kuntayh-tymä tekee palveluntuottajien kanssa kiinteät sopimukset, joissa on määritelty palvelujen määrä, laatu, saatavuus ja kustannukset. Sopimukset ovat määräai-kaisia esim. kolmivuotisia. Lääketieteellisten ja tukipalvelujen osalta noudatetaan suoritepohjaista laskutusta.

Kunnat, kuntayhtymä ja yksityiset palveluntuottajat ovat itsenäisiä oikeushenki-löitä ja erikseen arvonlisäverovelvollisia. Perusturvapiirit on tarkoitus muodostaa kuntien välisillä sopimuksilla, joissa myös toiminnan periaatteet ja yksityiskohdat määritellään. Lausuntopyynnöstä saadun selvityksen mukaan perusturvapiiri ei ole itsenäinen juridinen oikeushenkilö, vaan kyse lienee kuntalain 77 §:n mukai-sesta yhteistoimintasopimuksesta.

Valtion ja kunnan harjoittaman sosiaalihuollon lisäksi myös yksityisen sosiaali-huollon palvelun tuottajan toiminta on verotonta yhtiömuodosta riippumatta, jos lääninhallitus tai kunnan sosiaalilautakunta valvoo toimintaa (AVL 37–38 §). Sosi-aalihuollon käsitteen tarkempi sisältö määräytyy sosiaalihuoltolain (710/82) ja so-siaalihuoltoa koskevien erityislakien nojalla. Myös terveyden- ja sairaanhoitopal-velujen myynti on verotonta (AVL 34 §). Verottomuus koskee sekä julkista että yksityistä sairaanhoitoa. Sosiaali- ja terveystieteiden puitteissa sosiaalihuolto- sekä terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen järjestäminen toiminta olisi myös arvon-lisäverotonta.

Lausuntopyynnössä ei ole esitetty sopimuksia perusturvapiirien perustamisesta ja toiminnan järjestämisestä kuntien, kuntayhtymän ja perusturvapiirin kesken eikä yksilöity tarkemmin tukipalveluja, joita perusturvapiirien toimesta on tarkoitus hoitaa. Yhteistoimintasopimukseen perustuvien tukipalvelujen arvonlisäverokohte-lua on kuvattu aiemmin edellä kohdassa 6.2. Nämä sama periaatteet ovat lähtö-kohtaisesti sovellettavissa kaikkiin tukipalveluihin. Tällä hetkellä verokohtelu tuki-palveluissa on epäselvää ja vero-oikeudellinen arviointi vaikeaa, koska keskusve-rolautakunnan edellä selostettu ennakkoratkaisu ei ole lainvoimainen. Asian käsit-tely on korkeimmassa hallinto-oikeudessa vielä kesken. Verotuskäytäntö tukipal-veluissa saattaa vaihdella eri puolella maata. Uusimmassa oikeuskäytännössä vastaavanlainen toiminta on tulkittu verolliseksi liiketoiminnaksi. Vanhempi oike-uskäytäntö puhuu verottoman yhteistoiminnan puolesta.

Olennaista verokohtelun kannalta on, että tulkitaanko Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden toiminta tukipalvelujen järjestämisessä arvonlisäverottomaksi kus-tannusten jakamiseksi vai voidaanko toimintojen järjestäminen kuvatuin tavoin maksuosuuksin katsoa liiketoiminnan muodossa tapahtuvaksi arvonlisäverollisen palvelun myynniksi.

Jos perusturvapiirien muodostamiseen ja toiminnan järjestämiseen Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden puitteissa aiotaan ryhtyä ennen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun antamisesta, arvonlisäverokohtelusta olisi varmintaa pyytää si-tova ennakkoratkaisu paikallisesta verovirastosta. Koska kuntien kannalta kyse on palvelurakennemuutokseen liittyvästä ja yleiseltä merkitykseltään tärkeästä asiasta, voisi vaihtoehtoisesti olla perusteltua saattaa asia keskusverolautakunnan ratkaistavaksi. Molemmilta ei ennakkoratkaisua voi samasta asiasta saada. Verovirastosta ennakkoratkaisua haetaan yleensä vähäisistä yksityiskohdista.

Tarkemmalla tasolla tehtävä arvonlisävero-oikeudellinen arviointi edellyttää yksilöidymiä tietoja tukipalvelujen laadusta ja kuntien välisistä sopimusehdoista perusturvapiirien muodostamisessa ja toiminnan käytännön järjestämisessä kuntien, kuntayhtymän ja perusturvapiirin kesken. Vastaavia tietoja tarvitaan myös kuntayhtymän ja palvelun tuottajien kesken solmittavista kiinteistä sopimuksista.

SUOMEN KUNTALIITTO

Kari Prättälä
lakiasiain johtaja

Juha Myllymäki
lakimies