

Hallintovaliokunta

EDUSKUNTA

Lausuntopyyntönnä 29.3.2017

Kuntatalouden ja kuntien näkökulma; HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Suomen Kuntaliiton (jäljempänä Kuntaliitto) lausunnon lähtökohtana on, että nyt käsittelyssä oleva maakuntauudistus toteutetaan ja sosiaali- ja terveyspalvelut, pelastustoimi ja eräät muut palvelut siirtyvät kunnista maakuntien vastuulle.

Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esityksen keskeiset ongelmat liittyvät kuntien näkökulmasta omaisuusjärjestelyihin kuntien ja maakuntien välillä, uudistukseen liittyviin muutostalustuksiin ja maakuntien ja kuntien yhteistyöhön ja rajapintoihin. Jos palveluita uudistuksessa siirretään markkinoiden tuotettavaksi, myös kunnilla tulee olla mahdollisuus toimia yhtiömuodossa palvelujen tuottajina.

Maakuntien näkökulmasta esityksen ongelmakohtia ovat maakuntien itsehallinnon kapeus, palveluiden ohjausjärjestelmän pirstaleisuus, palveluiden järjestämisvastuun toteutustapa, järjestämisen ja tuottamisen erottaminen, palveluiden integraation puute, maakuntien rahoituksen tiukkuus sekä valtakunnalliset palvelukeskukset. Lisäksi maakuntalakiluonnoksen tehtäväluettelossa on nähtävissä päällekkäisyyttä kunnan tehtävien kanssa. Jatkovalmistelussa on erityisesti syytä kiinnittää huomiota siihen, että kunnan ja maakunnan roolia ja tehtäviä selkeytetään.

1. Omaisuusjärjestelyt kuntien ja maakuntien välillä

Kuntaliitto katsoo, että maakunnalle tulisi siirtää kaikki kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä omaisuus ja että siirtyvästä omaisuudesta maksetaan kunnille korvaus.

Maapohjat jätettäisiin kuitenkin kuntien niin halutessa siirron ulkopuolelle. Kunnan maankäytön kehittämisen ja elinvoimaisuuden varmistamiseksi olisi perusteltua, että maapohjat jäisivät kuntien omistukseen. Maapohjat voitaisiin vuokrata maakunnalle pitkäaikaisilla käyttötar-koitukseen sidotuilla vuokrasopimuksilla.

Kuntien varallisuusasema ei saa järjestelyjen seurauksena heikentyä. Mikäli omaisuutta siirretään hallituksen esityksen mukaisesti korvauksetta, tulee kyseiset omaisuuserät, kuten kuntayhtymäosuudet ja sosiaali- ja terveydenhuollon ertain omaisuus mukaan lukien laissa määritellyt osakkeet, poistaa kuntien taseista. Vaikka poistaminen saataisiin kirjata hallituksen esityksen mukaisesti kunnissa kuntien peruspääomaa vastaan, menettely heikentäisi kuntien omavaraisuusastetta ja lisäisi suhteellista velkaantuneisuutta.

Vakiintunut tulkintakäytäntö on ollut, että kunnat eivät julkisyhteisöinä nauti perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kuntien omaisuus olisi omaisuudensuojan ulkopuolella. Kuntien omaisuudensuojaa tuleekin arvioida suhteessa perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon. Kuntien omaisuudensuoja perustuu tällöin rahoitusperiaatteeseen ja verotusoikeuteen eli kuntien perustuslailla turvatus verotusoikeuden perusteella hankkiman omaisuuden suojaan.

Harkittaessa kuntien omaisuuserien vastikkeetonta siirtoa maakunnille tulee myös ottaa huomioon menettelyn mahdolliset vaikutukset kuntien luottokelpoisuuteen tulevaisuudessa ja lainarahoituksen hintaan. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu ehdotettujen omaisuusjärjestelyjen vaikutuksia kuntasektorin riski- ja luottoluokitukseen. On mahdollista, että kunnallisen omaisuuden suojan murtamisella korvauksetta toisille omaisuushenkilöille on tähän negatiivinen vaikutus.

Omaisuuden lunastuskorvaus on mahdollista rahoittaa esimerkiksi osittain kunnan maakunnalle antamalla ja valtion takaamalla lainalla. Maapohjat jätettäisiin kuntien niin halutessa lunastuksen ulkopuolelle. Tämä myös vähentäisi maakuntien kunnille maksamien korvausten määrää merkittävästi. Lunastuskorvauksen maksaminen ei lähtökohtaisesti johda kokonaisveroasteen nousemiseen. Kunnat voivat käyttää saamansa korvauksen esimerkiksi lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen.

Mikäli omaisuuden lunastusta ei ole mahdollista toteuttaa käypään arvoon, tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan toimitilayhtiöistä muodostaa kuntien ja maakuntien yhteisesti omistamia. Tällöin osa kiinteistöjen luovutushinnasta voidaan suorittaa kunnille kiinteistöyhtiöiden osakeina, jotta kunnat saavat asianmukaisen korvauksen luovutetusta omaisuudesta eivätkä maakunnat velkaannu liikaa. Mallissa omaisuusjärjestelystä tulevat hyödyt ja haitat jakaantuvat omistuksen mukaisessa suhteessa maakuntien ja kuntien kesken.

Mikäli lainvalmistelussa kuitenkin edetään lakiluonnoksessa esitetyn ratkaisun pohjalta, tulee varmistaa, ettei kunnille aiheudu omistamiinsa sote-kiinteistöihin liittyviä taloudellisia riskejä ja seuraamuksia. Siirtymäkauden sitovan vuokrajakson tulee olla esitettyä (3 + 1 vuotta) pidempi, vähintään 5 vuotta, jotta kunnat ja maakunnat voivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin. Lisäksi siirtymäkauden jälkeen laadittavat vuokrasopimukset ja muut sopimukset on määriteltävä laadittavaksi siten, että vuokrataso mahdollistaa laadukkaan ja ennakoivan kiinteistöpidon, investointien riskittömän toteuttamisen sekä omaisuuden arvon säilyttämisen.

Uudistukseen liittyvillä omaisuusjärjestelyillä ei saa vaarantaa kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta rahoitusperiaatteen mukaisesti. *Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjiin tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti esim. kohdennettujen avustusten muodossa. Avustusten rahoitusta ei kuitenkaan saa toteuttaa vähentämällä kaikkien kuntien yleistä peruspalveluiden valtionosuutta. Kiinteistöistä aiheutuvat taloudelliset riskit tulee hajauttaa kuntien, maakuntien ja valtion vastuulle.*

Uudistukseen liittyvien kuntakonsernien rakennejärjestelyt tulee mahdollistaa ilman ylimääräisiä verokustannuksia tai syntyvät kustannukset tulee korvata kunnille.

Uudistuksen seurauksena ei saa syntyä tilanteita joissa varainsiirtoverotus aiheuttaa lisäkustannuksia kiinteistöomaisuuden muutoin tarpeellisissa uudelleen järjestelyissä. Voimaannolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaannolaissa tarkoitetulla tavalla maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen voimaannolaissa tarkoitetulle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Kunnat joutuvat uudistuksen seurauksena siirtämään kiinteistöjään vastaavasti omistamiinsa yhtiöihin kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen perusteella ja lisäksi kunnilla on muutoin tarpeen järjestellä kiinteistöomistuksiaan maakuntauudistuksen johdosta.

Kuntien ja kuntayhtymien omistamien kiinteistöjen järjestelyitä ja yhtiöittämiä tulee kohdella uudistuksessa varainsiirtoverotuksessa samalla tavoin. Voimaannolakiin tulee sisällyttää kuntien kiinteistöomaisuuden osalta vastaavat varainsiirtoverovapautta koskevat säännökset, joilla varmistetaan, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia siirrettäessä maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattavia kiinteistöjä velkoineen kunnallisiin yhtiöihin. Muussa tapauksessa syntyvät varainsiirtoverokustannukset olisi huomioitava määriteltäessä kiinteistöjen vuokria.

Esityksessä on arvioitu, että kunnista maakuntiin vuokrattavien kiinteistöjen osalta kiinteistöinvestointeihin liittyy noin 100 miljoonaa euroa arvonlisäveroja, jotka kunnat ovat aiemmin saaneet palautuksina. Tältä osin kunnille muodostuu riski kustannusten kasvusta, kun kiinteistön käyttötarkoituksen muuttuessa aiemmin palautuksena saatuja arvonlisäveroja joudutaan

palauttamaan valtiolle. Lisäksi kyseisiin kiinteistöihin liittyvien ylläpitokustannusten arvonlisäverojen vähennysoikeus poistuisi. Tämän arvioidaan tuovan kunnille noin 50 miljoonan euron vuotuiset lisäkustannukset. Vastaavasti valtion arvonlisäverotulot kasvavat. Nämä kustannukset tulee kompensoida kunnille.

2. Muutoksesta kunnille aiheutuvat kustannukset

Painetta kuntien talouteen aiheuttavat uudistukseen liittyvät muutuskustannukset. Väliaikaisen toimielimen asemaa ja päätöksentekoa tulee selkeyttää ja toimintaan on varattava riittävä rahoitus. Kunnissa uudistukseen liittyviä lisäkustannuksia aiheutuu esimerkiksi valmistelutyöstä, henkilöstöjärjestelyistä ja muusta hallinnollisesta työstä, kuten siirtyvien sopimusten selvittämisestä.

Kunnille selvitystyöstä jo tähän mennessä aiheutuneet ja tulevana vuosina aiheutuvat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti.

Hallinnollisten kustannusten määrä tulee uudistuksen seurauksena kasvamaan, koska mm. hallintoon ja tietojärjestelmiin liittyvät kustannukset eivät pienene samassa suhteessa siirtyvien tehtävien kanssa.

3. Kustannusten ja tulojen siirto ja taloudelliset vaikutusarvioinnit

Hallituksen esitykseen sisältyvät ja uudistuksen edetessä päivittyvät kuntien ja maakuntien väliset siirtolaskelmat ja laskelma kuntien kustannusten ja tulojen muutoksesta on esitetty selkeästi uudistuksen verkkosivuilla.

Esitykseen sisältyvien muutostaloudellisten vaikutusten arvioimiseksi hallituksen esitykseen ei laskennallisesti juurikaan muutu. Kuitenkin useiden kuntien talous tulee kärsimään heikentyneestä toiminnan ja investointien rahavirrasta ja kasvavasta velkaantuneisuudesta suhteessa heikentyvään taseeseen. Lisäksi uudistuksen rakennejärjestelyt aiheuttavat kunnille kustannuspaineita siirtymävaiheessa ja kuntien investointimahdollisuuksien heikkeneminen vaikuttaa kielteisesti kokonaistalouden kehitykseen.

Kokonaistaloudellinen talouden tarkastelu, erityisesti arvio uuden kunnan talouden kestäväyydestä, on hallituksen esityksessä puutteellinen. Kunnan taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrakenteiden muutosten kautta, jotta saataisiin kattavampi kuva tulevaisuuden kunnan talouden selviytymisen edellytyksistä.

Kuntiin kohdistuvien kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioimiseksi hallituksen esitykseen tulee sisällyttää vaikutusarviointia myös siitä, miten omaisuusjärjestelyllä, henkilöstön siirrolla, kiinteistömuutoksilla tai kiinteistöistä maksettavalla vuokratuotolla, mahdollisuudella sopia tehtävistä kuntien ja maakuntien välillä ja vastuujasta työllisyyden hoidosta on vaikutusta kuntien talouteen ja toimintaan.

Taloudelliset vaikutusarvioinnit ja arvio talouden kestäväyydestä tulee tehdä sekä koko kunta-sektorin, mutta myös yksittäisten kuntien tasolla kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi.

4. Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistuksen jälkeen

Ehdotettuun kuntien valtionosuusjärjestelmään sisältyvät tasausmekanismit (muutosrajoitin sekä siirtymätasaus) rajoittavat riittävästi uudistuksesta kuntiin aiheutuvia talouden muutoksia. Tasauksen onnistumisen keskiössä on, että lopulliset tasauslaskelmat tehdään jälkeenpäin uudistuksen voimaantulohetken kustannus-, tulo- ja järjestelmätiedoilla.

Uutena määräytymisperusteena kuntien valtionosuusjärjestelmään sisällytetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin. Ottaen huomioon lakiesitykseen sisältyvän hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen vähäisen merkityksen kuntien rahoituksen kokonaismäärään sen määräytymisperusteet ovat liian monimutkaiset ja tulkinnanvaraiset. Kerroin on ongelmallinen myös siitä syystä, että kunta ei pääse hyötymään taloudellisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen eteen tehdystä työstä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyessä maakuntien vastuulle.

Tässä vaiheessa kyse on kuitenkin pitkälti kuntien valtionosuusjärjestelmän sopeuttamisesta maakuntauudistukseen. Tästä syystä kuntien valtionosuusjärjestelmästä on tulossa erittäin vaikeasti hahmotettava. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on aloitettava jo tällä hallituskaudella. Siinä rahoitusjärjestelmä on viritettävä vastaamaan kestäväällä tavalla uudistuvien kuntien tarpeita ja toimintaympäristöä.

5. Kunta palvelujen tuottajana

Kuntakonsernin kautta myös kuntien omistamilla yhtiöillä on vaikutuksia kunnan talouteen. Esitysehdotukseen sisältyvä ratkaisu, jossa kunnilta evätään mahdollisuudet perustaa tai omistaa valinnanvapauden piirissä olevia palveluita tuottavia yhtiöitä on kestävä, koska julkisten sosiaali- ja terveystalouden kaikki tuotannontekijät (omaisuus, henkilöstö ja osaaminen) ovat tällä hetkellä kuntien hallussa.

Mikäli yhtiöittämisvelvollisuuteen päädytään, kunnilla tulee olla mahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden tuottamiseen omistamissaan yhtiöissä. Järjestely mahdollistaisi palvelutarjontaa ja nopeuttaisi toimivien markkinoiden muodostumista myös harvaan asutuilla alueilla.

6. Tehtäväsiirrot maakunnan ja kuntien välillä

Maakuntalakiehdotuksen mukaan kunnat voivat siirtää maakunnalle lakisääteisiin tehtäviin liittyviä tehtäviä vain, mikäli kaikki maakunnan kunnat ovat yksimielisiä ja rahoittavat toiminnan. Raja on kankea, eikä mahdollista kuntien ja maakunnan päätöksiin ja sopimuksiin perustuvaa tarkoituksenmukaista tehtävien hoitoa.

Maakunnan tulisi voida ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä ei hoida edellyttäen, että mukana olevat kunnat sitoutuvat rahoittamaan toiminnan. Maakuntalakiin tulee myös lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista.

Maakuntien ja kuntien joustava mahdollisuus sopia tehtävistä on perusteltua myös siksi, että se mahdollistaa maakuntien keskustaupunkien ja suurimpien kaupunkiseutujen erityisroolin huomioimisen annettavassa lainsäädännössä monien elinvoimatehtävien, kuten työllisyyden edistämisen, innovaatio- ja kilpailukyky politiikan sekä kotouttamisen tehokkaassa hoitamisessa alueelliset erityispiirteet huomioiden.