

Kunnan talous ja omaisuus sote-
ja maakuntauudistuksessa
säättämijärjestyksen
näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta 30.3.2017

Minna-Marja Jokinen

Valtiovarainministeriö

Kunnan talouteen ja omaisuuteen kohdistuvat välittömät muutokset

Käyttötalous kokonaisuudessaan (vuosittaiset menot ja tulot) pienentyy keskimäärin 57 %

Kunnallisveroprosentin leikkaus

Konsernivetat alentuvat

Sairaanhoidopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen jäsenosuudet poistuvat taseesta

Sote- ja pelastustoimen irtaimiston jäljellä oleva hankintameno poistuu taseesta

Suhteellisen velkaantuneisuuden nousu

Peruspääoman pieneneminen.
Omavaraisuusasteen lasku

Uudistuksen jälkeen? Kunnan talouteen ja omaisuuteen tulevaisuudessa vaikuttavat ja arvioinnissa huomioon otettavat tekijät

Väestön ikääntymisestä ja sairastamisesta johtuvat taloudelliset riskit ovat maakunnalla.

Kunnan käyttötaloudesta on poistunut kaikkein vaikeimmin ennustettava ja hallittava osa.

Kunnan omat velat ovat jääneet uudistuksen yhteydessä ennalleen.

Pystytäänkö velat edelleen hoitamaan? Onko uudistus vaikuttanut varainhankintaan?

Kunnan tulorakenne on muuttunut. Osassa kunnista riippuvuus valtionosuuksista on lisääntynyt.

Mihin tehtäviin mahdolliset talouden sopeuttamistarpeet kohdistuvat?

Jääkö kunnan omistamia sote- ja pelastustoimen toimitiloja siirtymäajan jälkeen käyttämättä?

Säätämisjärjestyksen näkökulmasta arvioitava

- Perusoikeuksien turvaaminen?
 - Miten perusoikeudet turvataan uudistuksen yhteydessä ? Entä kunnan jäljelle jäävissä tehtävissä, erityisesti sivistyksellisten perusoikeuksien näkökulmasta?
- Verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu?
 - Hallinnollinen muutos on pyrittävä toteuttamaan verovelvollisten näkökulmasta neutraalisti
 - Kunnallisveroprosenttien nykyistä suurempi eriytyminen on vältettävä
- Kunnan asukkaiden itsehallinnon turvaaminen?
- Kunnan verotusoikeus?
 - Kunnan oikeus päättää itsenäisesti taloudestaan
- Rahoitusperiaatteen toteutuminen kunnan jäljelle jäävissä tehtävissä?
- Onko kunnan omaisuudella omaisuudensuojaa perustuslaissa tarkoitetulla tavalla?

Rahoituksen siirto kunnista maakuntiin

Kustannusten ja tulojen siirto on koko maan tasolla kustannusneutraali

Siirtyvät kustannukset 17,42 mrd. euroa

Siirrettävät valtionosuudet

5,8 mrd. euroa

- soten osuus 2/3 laskennallisista kustannuksista, valtionosuuksina 4,7 mrd. euroa
- loput 1,1 mrd. euroa vähennetty laskennallisten sote-kustannusten osuuden mukaisesti lisäosista ja muista vos-lisäyksistä ja vähennyksistä (esim. *tuloverokevennyksen kompensatioista*)

Siirrettävät verotulot

11,14 mrd. euroa

- merkittävä osa kunnallisverosta
- siirto n. 12,47 %-yksikköä
- tuloverotukseen asteikkomuutos
- kuntien efektiiviset veroprosentit nousevat (lievästi)
- Yhteisöverosta siirretään n. 0,5 mrd €.

REUNAehtona:

Kuntien väliset kunnallisveroprosenttien vaihteluvälit ja kuntalaisten veroasteet pysyvät ennallaan 12,47 %:n siirron jälkeen

Yhteisöveron kuntaosuuden alennus - 10,69 %-yks.
* Peruste epävakaus, suhdanneherkkyys ja vähentää vastaavasti kunnallisveron leikkaustarvetta

Rahoituksen muutos yksittäisessä kunnassa ilman muutosta tasaavia ja rajoittavia tekijöitä

Voimassa olevalla valtionosuusjärjestelmällä tasapainotilan muutosten vaihteluväli olisi -1 101 - +1 651 €/asukas.

Taustalla olevat syyt:

- sote-kustannusten kunnittainen vaihteluväli suuri (2 391 – 6 175 €/as)
- yhden kunnallisveroprosentin tuoton vaihteluväli suuri (109 – 369 €/as)
- siirrettävät kustannukset ja siirrettävät tulot (ns. automaattimuutokset) eivät kohtaa
- kuntiin jäljelle jäävien kustannusten vaihteluväli suuri (1 112 – 3 831 €/as)
- yhteisöveron määrän vaihtelee vuosittain
- kunnallisverotulojen alenema vaikuttaa merkittävästi verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen > järjestelmä ei enää toimi
- sote-valtionosuuksien määrä pääsääntöisesti poikkeaa kunnan todellisista sote-kustannuksista

Rahoituksen siirrosta syntyviä kuntataloudellisia vaikutuksia rajoitetaan valtionosuusjärjestelmään tehtävillä muutoksilla

Kiinteästi sote-tehtäviin liittyvät määräytymistekijät poistuvat. Järjestelmän perusrakenne säilyy ennallaan. Perustana edelleen ikärakenne.

Sote-tehtävien siirrosta johtuvien ns. automaattimuutosten rajoitin (27 §). Rajoitetaan siirtyvien kustannusten ja tulojen erotusta.

Valtionosuusjärjestelmän muutoksilla kunnan taloudessa säilytetään suhteellisesti sama tasapainotila kuin ennen uudistusta

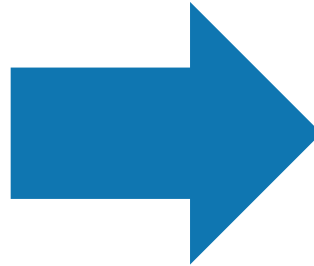
Kunnallisverotulojen alentuminen vaikuttaa merkittävästi tasausjärjestelmään. Tasauslisä- ja tasausvähennysprosenttia muutetaan. Kiinteistövero palautetaan 50 % osalta järjestelmään (voimalaitoksista vain ydinvoimalaitokset)

Siirtymätasaus (28 §)
Muutos kasvaa enintään +/- 25 €/asukas per vuosi. Siirtymätasaus jää osalle kunnista vuodesta 2023 eteenpäin pysyväksi siten, että tasapainon muutos on enintään +/- 100 €/asukas

Omaisuusjärjestelyjen toteuttaminen

Sairaanhoidopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen kuntayhtymät siirretään varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen maakunnille

Järjestämisvastuun siirtoon liittyvä kunnan irtaimisto sekä sopimusvastuut siirtyvät maakunnille



Kunnan peruspääomaa alennetaan siirtyvää omaisuutta vastaavalla määrällä

3

Kunnan järjestämän **perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen** käytössä olevat **tilat** maakunta vuokraa vähintään **3 vuodeksi**

Kunnista maakuntiin siirtyvä omaisuus ja vastuut

- Kuntayhtymät siirretään pääsääntöisesti siihen maakuntaan, johon sen jäsenkunnat kuuluvat
- Omaisuus seuraa järjestämisvastuuta ja on edelleen samassa käytössä, johon se on hankittu
- Sairaanhoidopiirien kuntayhtymien omistamien rakennusten tasearvo on noin 2,3 mrd euroa. Sairaanhoidopiirien muut pysyvät vastaavat noin 1,1 mrd euroa.
- Maakuntien vastuulle siirtyvät sairaanhoidopiirien velat ovat noin 1,4 mrd euroa (alustava tilinpäätöstieto 2016)
 - Sairaanhoidopiireille tähän mennessä myönnettyjen investointilupien perusteella velka on kasvamassa ainakin 1,4 mrd eurolla

Kuntien omistukseen jäävät toimitilat

- Siirtymäkauden aikana (v. 2019-2021) maakunnat maksavat kunnan omistukseen jäävistä toimitiloista vuokraa noin 1,1 mrd euroa vuosittain.
 - Toimitiloista maksettava vuokra kattaa niihin kohdistuvat pääoma- ja ylläpitokustannukset
- Kuntien omistukseen jäävät, sote-käytössä olevat toimitilat ovat tasearvoltaan noin 4,2 mrd euroa
 - Toimitiloista 49 % sijaitsee kaupunkimaisissa, kasvavissa kunnissa, tasearvo noin 2 mrd euroa.
 - Väestöään menettävillä alueilla sijaitsee 42 %, tasearvoltaan noin 1,7 mrd euroa.
- Noin 20 % kuntien omistukseen jäävistä toimitiloista tulee todennäköisesti jossakin vaiheessa poistumaan sote-käytöstä
 - Poistuminen tapahtuu kunnittain epätasaisesti eikä sitä voida täysin ennakoida.
 - Käytöstä poistuvien toimitilojen määrään vaikuttaa kunnan väestönkehitys kuten tälläkin hetkellä. Toisaalta vanhusväestön määrä ja palvelutarpeet kasvavat edelleen myös tulevaisuudessa.
 - Suurimman riskin kiinteistöjen tasearvo yhteensä noin 315 milj. euroa, seuraavan noin 400 milj. euroa

Uudistuksen vaikutus kuntien rahoitusasemaan ja kuntatalouden kestävyys jatkossa

Uudistuksesta johtuva kunnallisveron muutospainetta suhteutettuna kunnallisveron tuottoon on pieni.

-0,89 %-yksikön laskuvara -
+0,85 %-yksikön korotuspaine

Talouden ennakoitavuus ja kestävyys kohenee sote-kustannusten kasvupaineiden poistumisen myötä.

Kunnallisveron tuotto säilyy ennallaan. Efektiivinen eli vähennysten jälkeen jäljelle jäävä tuotto lievästi kohoaa.

Olellisinta on kunnan talouden tasapaino muutoksen toteutuessa. Uudistuksella ei korjata jo aiemmin syntyneitä epätasapainoa.

Vuosikate ilmaisee kyvyn hoitaa investointeja ja velkaa > investointien tulo-rahoitusprosentti ja lainanhoitokate pysyvät ennallaan.

Kunnan verotusoikeus säilyy ennallaan. Kunnan varainhankinta ja asema velallisena perustuu ensisijaisesti kunnan verotusoikeuteen.

Yhteenveto säätämisyjärjestyksen näkökulmasta

Uudistuksen tavoite on perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen saatavuuden parantaminen sekä kustannusten kasvun hillintä.

- Koska uudistus on niin suuri, sillä on väistämättä seurannaisvaikutuksia. Vaikutukset eivät tule yllättäen tai odottamatta, valmistelu- ja varautumisaika on ollut pitkä.
- Alueellista itsehallintoa ja järjestämisyvastuun siirtoa ei käytännössä voida toteuttaa ilman rahoituksen siirtoa.
- Hallinnollinen muutos toteutetaan verovelvollisten yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla ja vaihtoehtoista on valittu se, joka on verovelvollisen näkökulmasta neutraalein.
- Kunnan verotusoikeuteen puututaan yhtenä vuonna. Kuntien väliset veroprosenttien erot eivät kasva nykyisestä ja muutoksesta aiheutuva kuntakohtainen veroprosentin korotuspaine on pieni
- Kunnan omaisuus ei ole perustuslain omaisuudensuojan piirissä, vaan suojaa nauttii asukkaiden itsehallinto. Siirrettävä omaisuus seuraa lakisääteisen tehtävän järjestämisyvastuuta. Omaisuus säilyy sen maksaneiden verovelvollisten käytössä eikä sitä makseta uudelleen.
- Kunnan talouden nykyisen tasapainotilan säilyttäminen varmistaa rahoitusperiaatteen toteutumisen kunnan jäljelle jäävissä tehtävissä.