



Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 29.3.2017

Tampereen kaupungin asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

Suomessa on kunta- ja palvelurakennemuutuksesta lähtien yli kymmenen vuoden ajan etsitty ratkaisua, jossa kuntien vastuulla olevien sote-palveluiden järjestämisvastuu olisi yksittäistä kuntaa vahvemmillä hartiolla. Ratkaisua on etsitty sekä kuntarakenteen uudistamisen että erilaisten kuntien välisten yhteistoimintamottojen kautta. Näitä uudistuksia ei kahden edellisen hallituskauden aikana ole poliittisista ja perustuslaillisista syistä onnistuttu viemään päätökseen. Koska uudistuksen tarve ei ole poistunut, pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa on päätetty siirtää sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut perustettavien itsehallinnollisten maakuntien vastuulle.

Tampereen kaupunki pitää sote- ja maakuntauudistukselle asetettuja tavoitteita pääosin hyvinä ja uudistusta sinällään tarpeellisena. Eduskunnan käsittelyssä oleva sote- ja maakuntauudistusta koskeva lakikokonaisuus on suurten kaupunkien näkökulmasta kuitenkin monessa suhteessa ongelmallinen.

Tampereen kaupunki on useissa yhteyksissä korostanut, että olosuhteiden poikkeusta voimakkaasti maan eri osissa lainsäädännön tulisi antaa joustoa alueellisesti eriytyneisiin ratkaisuihin esimerkiksi suurilla kaupunkiseuduilla ja harvaan asutuilla alueilla. Tämä näkökulma on tärkeä myös vireillä olevassa uudistuksessa.

Suurten yliopistokaupunkien ja niitä ympäröivien kaupunkiseutujen suhteellinen merkitys on kasvanut tasaisesti 2000-luvun aikana ja tulee kasvamaan edelleen kaupungistumisen sekä sitä tukevan talouden rakennemuutoksen seurauksena. Suomen suurimmat kaupungit ovat väestömäärältään suurempia kuin valtaosa tulevista maakunnista. Esimerkiksi Tampereen kaupunki on asukasluvultaan suurempi kuin 12 maakuntaa. Lisäksi suuret kaupungit ja kaupunkiseudut edustavat vähintään kahta kolmasosaa omien alueidensa volyymeistä.

Historiallisen suurta hallintoreformia tehdään Suomeen, jonka elinkeinopoliittinen toimintaympäristö on dynaamisempi ja monimuotoisempi kuin koskaan en-





nen. Menestystarinat, viennin veturit ja merkittävät investoinnit syntyvät nopeasti, eikä voittajia voi ennalta valita. Toisaalta työmarkkinoiden kuva tulee muuttamaan osaamisvaatimusten, nopean automatisaation ja teknologisen kehityksen vuoksi. Aluekehitys ja elinkeinopolitiikan palveluiden kehittäminen tarvitsevat strategista dynamiikkaa, jota ei luoda normiohjauksella.

Tampereen kaupunki toistaa tässä asiantuntijalausunnossa näkemyksensä siitä, että vireillä olevassa sote- ja maakuntauudistuksessa tulee ottaa huomioon maakuntien erilaisuus ja suurten kaupunkien keskeinen merkitys Suomen kilpailukyvyille ja suomalaisten hyvinvoinnille. Moniolotteisen ja monimutkaisen uudistuksen valmistelussa on sivuutettu suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen asema ja edelleen kasvava merkitys elinvoiman, talouskasvun ja työllisyyden vetureina. Tampereen kaupunki katsoo, että hallituksen esityksen keskeiset ongelmat liittyvät kuntien näkökulmasta omaisuusjärjestelyihin kuntien ja maakuntien välillä, uudistukseen liittyviin muutostalouksellisiin sekä maakuntien ja kuntien yhteistyöhön ja rajapintoihin. Lisäksi maakuntalakiluonnoksen tehtäväluettelossa on nähtävissä päällekkäisyyttä kunnan tehtävien kanssa. Jatkovalmistelussa on erityisesti syytä kiinnittää huomiota siihen, että kunnan ja maakunnan roolia ja tehtäviä selkeytetään.

Tampereen kaupunki on huolissaan sote- ja maakuntauudistukseen liittyvän lainsäädännön valmistelun kokonaishallinnasta yleisesti sekä erityisesti pirstaloituneesta valmistelusta johtuvista epäselvyyksistä koskien kuntien yleistä toimivalttaa aluekehittämisen sekä kasvu-, elinvoima- ja innovaatiokokonaisuuksien järjestämisessä ja toteuttamisessa. Uudistuksen kokonaisvaikutusarviointi suhteessa kaupunkeihin on edelleen tekemättä.

Laidansäädännöllä tulee turvata ja mahdollistaa suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen menestyminen myös jatkossa. Suomen suurimmille kaupunkiseudulle tulee soveltaa eriytettyä lainsäädäntöä, jota kautta suuret kaupungit ja kaupunkiseudut voivat vastata osasta maakunnille kaavailuista tehtävistä.

1. 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. Rajaus on kankea, eikä mahdollista kuntien ja maakunnan päätöksiin ja sopimukseen 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 keskuskaupunkien ja suurimpien





kaupunkiseutujen erityisroolin huomioimisen annettavassa lainsäädännössä monien elinvoimatehtävien, kuten työllisyyden edistämisen, innovaatio- ja kilpailukyky politiikan sekä kotouttamisen tehokkaassa hoitamisessa alueelliset erityispiirteet huomioiden.

1.1. Kilpailukykyä tulee lisätä, ei haitata

Sote- ja maakuntauudistukseen olennaisesti kytkeytyvä aluekehitys- ja kasvupalvelukokonaisuus parhaillaan lausunnoilla kunnissa. Esitetyn lakiuudistuksen tavoitteena on muun muassa alueiden kehittämisen, kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden, työvoiman saatavuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden sekä työllisyyden, työllistymisen, kotoutumisen ja yritystoiminnan edellytysten edistäminen valtion ja maakuntien toimenpiteiden ja niiden järjestämien palveluiden avulla.

Kaikki edellä mainitut teemat ovat kokonaisuuksia, joissa kaupunkiseutujen merkitys erityisesti korostuu ja joissa kaupungit ovat rahoittajia, strategeja ja toimeenpanevia voimia. Tehtävät sisältyvät kaupunkien elinvoimatehtäviin, jotka ovat alaltaan laajoja ja perustuvat kuntien yleiseen toimivaltaan sekä aitoon kannustavuuteen työpaikkojen lisääntymisen ja verotulojen kasvun kautta. Palvelut ovat integroituna kaupungin muuhun toimintaan ja ovat osa päivittäistä johtamista. Vahvassa yhteistyössä kaupungin, korkeakoulujen ja elinkeinoelämän kesken toteutettavat elinkeino- ja innovaatiopalvelut eivät ole ennakoitavissa, vaan edellyttävät nopeaa reagoitua ja luovaa päätöksentekoa.

Kasvupalveluiden valmistelussa on oltava erityisen huolellinen, jotta vältetään päällekkäisten palveluiden ja rakenteiden synnyttäminen. Resurssien tehokkaan kohdentamisen ja vaikuttavan elinkeinopolitiikan kannalta on keskeistä yhteensovittaa valtion ja kaupunkien keinovalikoimat ja yhteistyöverkostot. Kilpailukyvyn kannalta ajaututaan kielteisiin vaikutuksiin, mikäli uudella rakenteella estetään tai haitataan vuosien aikana rakennettuja elinvoimapolitiikan ja yhteistyön käytäntöjä suurilla kaupunkiseuduilla.

1.2. Kaupunkien dynamiikka ylittää hallinnolliset rajat

Kaupunkien ja kaupunkiseutujen alueilla tehtävä aluekehittäminen ylittää hallinnolliset rajat ja sen dynamiikka vaikuttaa laajalla alueella. Kaupunkiseuduilla on pitkään huolehdittu alueiden elinvoimasta ja vahvistettu kasvua tukevaa elinkeinorakennetta. Uusilla hallinnollisilla rakenteilla ei saa vaarantaa kaupunkien ja kaupunkiseutujen työtä elinvoiman ja hyvinvoinnin lisäämiseksi ja toiminnallisten kokonaisuuksien rakentamiseksi.

Kaupunkiseutujen ja ministeriöiden suora sopimuskumppanuus on ollut keskeinen elementti elinkeinopolitiikan ja aluekehittämisen vahvistamisessa. Suurille kaupungeille on tärkeää, että suora neuvottelumenettely toimii myös jatkossa. Suurten kaupunkien asema ja kumppanuus valtion kanssa kaupunkipolitiikassa ja EU-yhteistyössä on tärkeää ja siitä tulee huolehtia myös tulevassa julkisen hallinnon rakenteessa. Tarve kaupunkien ja valtion kumppanuudelle ja siitä syntyvälle





toimeenpanovoimalle ja toiminta-alustoille ei ole vähenemässä, vaan päinvas-
toin kasvaa entistä dynaamisemmassa elinkeinopolitiikan ympäristössä.

1.3. Maankäyttö on osa kaupunkien elinvoimatehtävien kokonaisuutta

Tampereen kaupunki haluaa muistuttaa, että kuntien kaavoitusmonopoli nauttii osana kunnallista itsehallintoa perustuslain suojaa. Tällä hetkellä yleis- ja asema-kaavoitus on tapahtunut kuntien suorassa päätäntävällässä ja sitä ohjaava yleis-piirteinen maakuntakaavoitus on ollut kuntien välillisessä päätäntävällässä niiden esittäessä edustajansa maakuntavaltuustoihin. Esitetty maakuntamalli ja maakuntakaavoitustehtävän siirto perustettaville maakunnille poistaa kunnilta niiden tosiasiallisen kaavoitusmonopolin etenkin, koska kuntien välillisenkin vaikutusvallan ulkopuolella ratkaistavan oikeusvaikutteisen maakuntakaavan yleis-piirteisyyden tasoa ei laissa säädellä.

Mekaaninen nykyisen maakuntakaavoituksen siirto uusille maakunnille ei ole mahdollista. Tuleva maakunta voisi edelleenkin hyväksyä maankäyttöä ohjaavan strategisen maakuntakaavan kuitenkin siten, ettei se muodosta oikeusvaikutusta kuntien yleis- ja asemakaavoitukseen.

2. Muutoksesta kunnille aiheutuvat kustannukset

Painetta kuntien talouteen aiheuttavat uudistukseen liittyvät muutokustannukset. 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.

3. Kuntien ja maakuntien väliset omaisuusjärjestelyt

Tampereen kaupunki 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 maakunnille pitkäaikaisilla käyttötarkoitukseen 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 irtain 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.





18.4.2017 Dnro TRE:2573/05.01.00/2017

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 rahoitusperiaatteen ja verotusoikeuteen eli kuntien perustuslailla turvautun verotusoikeuden perusteella hankkiman omaisuuden suojaan.

Harkittaessa kuntien omaisuserien 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.

Omaisuu- den 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 toimitilayhtiöistä muodostaa kuntien ja maakuntien yhteisesti omistamia. Tällöin osa kiinteistöjen luovutushinnasta voidaan suorittaa kunnille kiinteistöyhtiöiden osakkeina, 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.

ikäli 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 tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Mahdolliset omaisuusjärjestel-





lyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti esim. kohdennettujen avustusten muodossa. Avustusten rahoitusta ei kuitenkaan saa toteuttaa vähentämällä kaikkien kuntien yleistä peruspalveluiden valtionosuutta. Kiinteistöstä 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. Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaanpanolaissa tarkoitetulla tavalla maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen voimaanpanolaissa tarkoitetulle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Kunnat joutuvat uudistuksen seurauksena siirtämään kiinteistöjään vastaavasti omistamiinsa yhtiöihin kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen perusteella ja lisäksi kunnilla on muutoin tarpeen järjestellä kiinteistöomistuksiaan maakuntaudistuksen johdosta.

Kuntien ja kuntayhtymien omistamien kiinteistöjen järjestelyitä ja yhtiöittämiä tulee kohdella uudistuksessa varainsiirtoverotuksessa samalla tavoin. Voimaanpanolakiin 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 määriteltävässä 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.

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 jälkeenkäin uudistuksen voimaantulo hetken 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 maakuntaudistukseen. 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.

