



Valtiovarainvaliokunnalle

Viite: 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

Toimitusjohtaja Niemeläisen valiokunnalle antama lausunto

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa Kuntien takauskeskuksen toimitusjohtaja Niemeläisen valiokunnalle antamasta lausunnosta. Toimitusjohtaja Niemeläisen lausunnon mukaan hallituksen esitys on puutteellinen ja virheellinen ja vaatii täydentämistä useilta osilta. Lausunnon mukaan kuntien pääomahuolto sekä siihen liittyen riskiluokitukseen, luottoluokitukseen ja luottokelpoisuuteen liittyvät asiat sekä kuntien ja kuntayhtymien omaisuuden suoja on esityksessä käsittelemättä. Lisäksi hankintalainsäädäntöön ja kilpailulainsäädäntöön kohdistetut viittaukset ovat virheellisiä. Lausunnossa myös esitetään, että omaisuus tulisi jättää kunnille ja kuntayhtymille tai vaihtoehtoisesti suorittaa omaisuuden siirroista korvaus. Toimitusjohtaja Niemeläinen katsoo myös, että maakuntien ”tulisi saada oikeus omiin varoihin”, tämän seurauksena oma riskiluokitus sekä tulla jäseneksi Kuntien takauskeskukseen. Tämä turvaisi hänen esityksensä mukaan Kuntien takauskeskuksen luottoluokituksen säilymisen. Lisäksi hän esittää, että ”täydennetyt maakunnat antaisivat siirtymävaiheen aikaisen takauksen kuntien lainoille ja pysyvän takauksen sellaisten kuntayhtymien lainoille, joiden kiinteistöt olisivat maakuntien käytössä”.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan toimitusjohtaja Niemeläinen on lausunnossaan huolellisesti avannut asiaa kuntien varainhankinnan ja pääomahuollon osalta Kuntien takauskeskuksen näkökannalta. Lausunnosta syntyy kuitenkin väistämättä vaikutelma, että uudistus tulisi toteuttaa nimenomaisesti kuntien pääomahuollon ja varainhankinnan ehdoilla, sillä lausunto keskittyy puhtaasti katsomaan asiaa kuntanäkökulmasta ja vielä erityisesti varainhallinnan näkökulmasta.

Lainsäädäntövalmistelussa näkökulma on merkittävästi laajempi. Tavoitteena on estää kokonaisveroasteen kohoaminen sekä kunnallisveroprosenttien eriytyminen niin, että kansalaisten yhdenvertaisuus vaarantuisi. Lausunnosta puuttuvat kokonaisuudessaan myös hallituksen esityksen perustavoite eli perusoikeuksien turvaaminen ja siihen liittyvät kysymykset. Vähälle huomiolle jää myös vallan ja vastuun tasapainoon liittyvät näkökohdat, jotka ovat olennaisia etenkin maakunnan rahoitukselle asetettujen säästötavoitteiden kannalta. Lausunnossa ei myöskään ole lainkaan kiinnitetty huomiota niihin, erityisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtäviin muutoksiin, muun muassa poikkeuksellisen suuriin tasausjärjestelyihin, joilla uudistuksen kuntataloudellisia vaikutuksia tasataan.

Valtiovarainministeriö nostaa esille seuraavat näkökulmat:

Kuntien käyttötalousmenojen nousupaine pienenee, sairastavuudesta ja ikääntymisestä syntyvät talouden paineet siirtyvät maakunnalle

Sosiaali- ja terveystoimen tehtävien siirron myötä kunnilta poistuu se osa kustannuksista, mikä on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana noin 3,5 prosenttia vuodessa ja kasvaisi ensi vuosikymmenellä noin 4,5 prosenttia vuodessa. Kuntiin jäävät, merkittävältä osalta opetustoimeen liittyvät käyttötalouden menot eivät ole viime vuosina juuri kasvaneet, eivätkä ne väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi ole kasvamassa lähivuosinakaan. Tämän voi olettaa tuovan liikkumavaraa kuntien käyttötalouteen.

Maakunnan järjestämistä vastuulle siirtyvät tehtävät ovat muodostaneet keskimäärin 57 prosenttia kuntien käyttötalousmenoista. Käytännössä kyseiset maakunnille siirtyvät kustannukset ovat lähes kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Kunnittain vaihteluväli on kuitenkin ollut suuri, alimmillaan siirtyviä tehtäviä vastaavat kustannukset ovat olleet noin 43 prosenttia ja enimmillään lähes 80 prosenttia kunnan käyttötaloudesta.

Uudistuksesta aiheutuvat talouden tasapainotilan muutokset tasataan

Uudistuksessa kunnan talouden tasapainotilalla tarkoitetaan vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotusta. Perusoletus on, että tulorahoitus on pitkällä aikavälillä riittävä, jos vuosikate on vähintään keskimääräistä vuosittaista korvausinvestointitarvetta kuvaavien käyttöomaisuuspoistojen suuruinen. Vaikutuksia kuntatalouteen on hallituksen esityksessä arvioitu vertaamalla ennen uudistusta vallinnutta kunnantalouden tasapainotilaa uudistuksen jälkeiseen tasapainotilaan. Uudistuksen tavoitteena ei lähtökohtaisesti ole kunnan taloudessa jo tällä hetkellä mahdollisesti vallitsevan epätasapainotilan korjaaminen, vaan uudistusta edeltävän kunnan tulorahoitusaseman säilyttäminen mahdollisimman ennallaan.

Arvioinnissa on otettu huomioon kaikki käyttötalouskustannukset ja -tulot. Arvioinnissa on käytetty vuoden 2017 tasoisia kustannus- ja tulotietoja, jotka perustuvat kuntien ja kuntayhtymien talousarviokyselystä saatuihin tietoihin sekä valtiovarainministeriön arvioihin.

Uudistuksen tullessa voimaan kunkin kunnan tasapainotilanne jäädytettäisiin järjestelmäm muutoksen tasauksella nykytilanteen eli vuoden 2018 arvioidulle tasolle. Seuraavina vuosina muutos rajataan portaittain kasvavasti ± 25 euroa asukasta kohden vuosittain siten, että siirtymäkauden päättyessä vuonna 2023 muutos rajataan pysyvästi enintään ± 100 euroon asukasta kohden. Tämä pysyvä siirtymätasaus koskee noin kolmannesta kunnista. Käytännössä edellä todettu tarkoittaa, että kuntien uudistusta edeltävä talousasema pysyisi laskennallisesti lähes ennallaan usean vuoden ajan. Uudistuksen toteuttaminen takaamalla kunnalle laskennallisesti sama tasapaino kuin ennen uudistusta ja rajaamalla kokonaisuudessaan ± 100 euroon asukasta korostaa kunnan uudistusta edeltävän taloustilanteen merkitystä. Uudistuksella ei siten lähtökohtaisesti paranneta tai heikennetä kunnan rahoitusasemaa. On kuitenkin huomioitava, että kunnan todelliseen tasapainon muodostumiseen vaikuttavat valtionosuuksien ja niiden tasauserien lisäksi mm. verotulojen kehitys ja kuntien omat toimenpiteet. Kunnan talouden kehitystä ja elinvoimaa määrittävät tulevaisuudessakin eniten talouskasvu, työllisyys- ja työttömyyskehitys, ikärakenteen muutokset sekä muuttoliike.

Rahoituksen siirto sekä siihen liittyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset toteutetaan niin, että kuntien väliset kunnallisveroprosenttien erot pysyvät ennallaan senkin jälkeen kun kunnallisveroprosentteja on leikattu noin 12,47 prosenttiyksikköä. Uudistuksesta johtuvat kunnallisveroprosenttien nousupaineet jäävät kaikissa kunnissa alle yhden prosenttiyksikön. Kunnan veroprosentin tuotto pysyy jatkossa ennallaan tai jopa hieman vahvistuu, kun kunnallisveron vähennyksiä siirretään valtionverotukseen.

Kunnan oma velkamäärä ja lainahoitokate säilyvät ennallaan

Muutoksen yhteydessä kunnan velkamäärässä ei tapahdu konsernivelkojen pientymistä lukuun ottamatta muutoksia, koska kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rakennukset säilyvät edelleen kuntien omistuksessa. Järjestämistäsiirron seurauksena tapahtuvan rahoituksen siirron eli käyttötaloustulojen puoliintumisen vuoksi kuntien suhteellinen velkaantuneisuus nousee. Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku kertoo kuinka paljon kunnan vuosittaisista käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun, jos koko velka maksettaisiin pois kerralla. Koko maan tasolla suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluvun arvioidaan olevan 54 % vuonna 2017, vuonna 2019 se olisi arvioiden mukaan 111 %. Kun vuonna 2017 kuntien vieraan pääoman takaisinmaksuun tarvittaisiin 6 kuukauden tulot, vuonna 2019 tarvittaisiin 12,5 kuukauden tulot. Käytännössä kuntien suhteellinen velkaantuneisuus siis kaksinkertaistuu.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisällytettävien tasausjärjestelmien vuoksi kunnan tulorahoitus eli vuosikate ei kuitenkaan käytännössä uudistuksen yhteydessä muutu, vaan se säilyy uudistusta edeltävällä tasolla. Tämän seurauksena kunnan lainanhoitokate- ja kyky ei lähtökohtaisesti muutu, koska kunnan käyttötalouden tasapainotila, jonka vuosikate ilmaisee, säilyy uudistuksessa kutakuinkin ennallaan. Lainanhoitokate kertoo kunnan tulorahoituksen eli käytännössä vuosikatteen riittävyyden vieraan pääoman lyhennysten ja korkojen hoitoon.

Kuntien omistamasta rakennuskannasta kohdistuu aiemmin tehtyjen selvitysten perusteella merkittävin osuus eli noin 60 prosenttia opetustoimeen ja noin 20 prosenttia sote-toimitiloihin. Oletettavasti velat kohdistuvat investointeihin vastaavalla tavalla, vaikka kuntien velanotto ei olekaan ns. korvamerkittyä. Joka tapauksessa kuntien sote – ja pelastustoimen toimitiloistaan saama vuokratulo varmistaisi, että kunnat pystyvät hoitamaan niitä varten ottamansa velat. Tähän liittyen merkitystä on sillä, mikä tulee olemaan kyseisten tilojen käyttöaste tulevaisuudessa.

Vastuu lakisääteisten kuntayhtymien veloista poistuu

Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat poistuvat kuntien vastuulta. Maakuntiin siirrettävien lakisääteisten kuntayhtymien velat muodostuvat käytännössä sairaanhoitopiirien veloista, jotka vuoden 2016 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan ovat noin 1,4 mrd. euroa. Velkamäärä on merkittävässä kasvussa, sillä sairaanhoitopiireille on maaliskuun 2017 loppuun mennessä myönnetty kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta annetun lain (548/2016) nojalla noin 1,4 mrd. euron investointiluvat sairaanhoitopiirien rakennusten peruskorjauksiin ja uusinvestointeihin. Tämä tarkoittaa, että sairaanhoitopiireistä maakuntien vastuulle siirtyvät velat saattavat olla lähes 3 mrd. euroa järjestämistäsiirron siirtohetkellä. Hallituksen esityksen mukaan näille maakuntien vastuulle siirtyville veloille myönnettäisiin valtioneuvoston päätös.

Kunnan asema velallisena perustuu edelleen verotusoikeuteen

Kuntien asema velallisena ja varainhankinnassa perustuu kunnan verotusoikeuteen. Pankkien vakavaraisuuskriteereistä säädetään EU:n asetuksessa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (EU575/2013, EU:n vakavaraisuusasetus). Asetuksen 115 artiklan 2 kohdan mukaan saamia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja erityisten instituutionalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysrisikkiä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnat ovat vakavaraisuuslaskennassa ns. nollariskisiä.

Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi kunnan oikeutta päättää kunnallisveron korottamisesta itsenäisesti vuonna 2019. Valtiovarainministeriö katsoo, että kunnan veronkanto-oikeuden rajoittaminen yhtenä vuonna yhdistettynä valtionosuusjärjestelmän voimakkaisiin tasauselementteihin ei olennaisesti rajoita kuntien talouden liikkumavaraa. Täten ei voida pitää todennäköisenä, että yhden vuoden rajoit-

tus muuttaisi myöskään kuntasektorin lainojen nollariskiluokkaa. Vuotta 2019 koskeva rajoitus ei myöskään koske kiinteistöveroä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirto hallituksen esityksen mukaisesti edellyttää rahoituksen siirtoa. Kuten edellä on jo todettu, rahoituksen siirto tarkoittaa kuntien käyttöäluouden puoliintumista ja sen seurauksena suhteellisen velkaantuneisuuden nousua. Valmistelussa ei ole voitu yksiselitteisesti arvioida, onko tällä muutoksella vaikutuksia kuntien varainhankintaan, sillä vaikutukset riippuvat markkinareaktioista. Toimitusjohtaja Niemeläinen esittää lausunnossaan hyvin vahvoja tulkintoja rahoituksen siirron vaikutuksista kuntien luottoluokitukseen, riskiluokitukseen ja varainhankintaan. Hän ei esitä näkemyksilleen selkeitä perusteluja tai tosiseikkoja, vaan hänen näkemyksensä markkinoiden reaktioista perustuvat hänen omaan tulkintaansa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan on epätodennäköistä, että vaikutus näkyisi kuntien luottojen riskipainon nousuna, sillä kuntien verotusoikeus säilyy vuoden 2019 jälkeen ennallaan ja kuntien talouden tasapainotila säilytetään edellä kuvatuilla valtionosuusjärjestelmän tasausjärjestelyillä uudistusta edeltävässä tilanteessa. Olennaista luonnollisesti on, millä tavoin asia viestitään pääomamarkkinoille.

Lausunnossa katsotaan myös, että kuntien lainojen erityisehtoja, ns. kovenantteja, käsitellään hallituksen esityksessä liian vähän. Hallituksen esityksessä on nostettu esille, että kuntien nykyisiin lainaehdotoihin saattaa sisältyä esimerkiksi kunnan omavaraisuuteen tai suhteelliseen velkaantuneisuuteen sisältyviä ehtoja. Yksiselitteistä ja aukotonta tietoa asiasta ei kuitenkaan ole, sillä se olisi edellyttänyt valmistelussa yksittäisten kuntien lainaehtojen tutkintaa.

Lausunnossa vaaditaan myös perusteluja sille, minkä vuoksi Kuntarahoitus Oyj:n asema ja toiminta on nostettu esille hallituksen esityksen perusteluissa. Asia on nostettu esille, koska Kuntarahoitus Oyj:n toimintaan vaikuttaa merkittäväällä tavalla Kuntien takauskeskuksesta annettu lainsäädäntö eli sen asema poikkeaa merkittävästi muista kuntasektorin rahoittajista. Näin ollen on ollut selkeä peruste tarkastella asiaa myös kyseisen yhtiön kannalta. Lisäksi on todettava, että Kuntarahoitus Oyj oli ainoa rahoituslaitos, joka antoi lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta ja nosti esille uudistuksen vaikutukset sen omaan toimintaan.

Investointitarpeet pienenevät

Kuntasektorin nettoinvestoinnit ovat vuosittain noin 3,5 mrd. euroa, josta sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen kohdistuu noin 0,9 mrd. euroa eli noin 25 prosenttia. Luvussa on huomioitu rakennusinvestointien ohella myös ict- sekä kone- ja laiteinvestoinnit. Näiden investointien rahoitusvastuut poistuvat kunnilta. Sairaanhoidopiirit investoivat lähivuosina noin 1,4 mrd. euron määräästä, mikä siirtyy kokonaisuudessaan maakuntien vastuulle.

Omavaraisuusaste laskee

Uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt pienentävät kuntien taseita lakisääteisten kuntayhtymien jäsenosuuksien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen irtaimiston verran. Jäsenosuudet ja irtaimisto siirtyisivät maakunnille korvauksetta. Tältä osin järjestelyn perustuslainmukaisuuden sekä tulkinnan siitä, nauttiiko kunnan ja kuntayhtymän omaisuus perustuslainsuojaa, tekee eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Muutoksilla on vaikutusta kuntien omavaraisuusasteisiin. Omavaraisuusaste kuvaa kunnan oman pääoman suhdetta koko pääomaan.

Vuoden 2015 tilinpäätösten mukaan kuntien keskimääräinen omavaraisuusaste oli 60,2 prosenttia vuonna 2015 ja 131 kunnalla se oli alle 50 prosenttia. Vuonna 2017 omavaraisuusasteiden arvioidaan olevan keskimäärin 60 ja vuonna 2019 keskimäärin 57.

Kuntien omistukseen jää sote- ja pelastustoimen toimitiloja

Kuntien omistamat perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen sekä pelastustoimen rakennukset säilyvät uudistuksen jälkeenkin kuntien omistuksessa. Kunnat vuokraavat nämä toimitilat kolmeksi ensimmäiseksi vuodeksi maakunnalle ja tämän jälkeen maakunnan yhtiöille tai muille sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville, valinnanvapauden piirissä toimiville yhteisöille. Voimaanpanolain säännösten lähtökohtana on, että maakunnan maksama vuokra kattaa tilojen pääoma- ja ylläpitokustannukset eli myös investointeihin otettujen velkojen hoitokustannukset. Alustavien arvioiden mukaan kuntien saama vuokrasumma sote- ja pelastustoimen tiloista tulisi olemaan kolmen vuoden siirtymäkauden aikana noin 1,1 mrd. euroa vuodessa.

Siirtymäkauden jälkeen ja valinnanvapautta koskevan sääntelyn voimaantultua toimitilojen vuokraus on lähtökohtaisesti markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Tämä tarkoittaa, että niihin liittyvät investoinnit ja investointien rahoitus on toteutettava tavalla, joka ei vaaranna kilpailuneutraliteettia. Kuntien ta-kauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla hankittuja varoja ei voida tästä syystä myöntää kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaan toimintaan.

Yhteenveto

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen sekä maakuntien perustamisen tavoitteena on perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen saatavuuden parantaminen sekä kustannusten kasvun hillintä julkisen talouden kestävyyttä korjaavalla tavalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa sekä itsehallinnollisten maakuntien perustamista ei voida toteuttaa ilman rahoituksen siirtoa. Maakuntien perustaminen sekä järjestämisvastuun ja rahoituksen siirto on kokonaisuutena niin suuri uudistus, ettei seurannaisvaikutuksia voida kokonaan välttää.

Kuntien vastuulta poistuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset sekä niihin liittyvät kasvupaineet, mikä parantaa kuntatalouden ennustettavuutta ja hallittavuutta. Uudistus ei muodosta merkittäviä nousupainetta kunnallisveroprosenteille ja kunnallisveroprosentin tuotto säilyy uudistuksen jälkeen ennallaan, sen tosiasiallinen tuotto jopa jonkin verran paranee. Uudistus ei korjaa kunnan taloudessa mahdollisesti vallitsevaa epätasapainoa, mutta se ei myöskään heikennä sitä. Uudistus nostaa kuntien suhteellista velkaantuneisuutta, mutta kunnan tosiasiallinen lainanhoito- ja investointikyky sekä verotusoikeuteen perustuva asema velallisena säilyy ennallaan.