

20.6.2017

Julkinen

HE 47/2017 vp, HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp

Asiantuntijalausunnon täydennys 9.6.2017 eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan kuulemiseen; kysymykset koskien uudistuksen vaikutuksista kuntatalouteen, omaisuusjärjestelyihin sekä kuntien ja maakuntien rahoitukseen uudistuksen voimaantuloahtella

Viitataan valiokunnalle 13.6. toimitettuun sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan välivastineeseen sekä hallintovaliokunnalle 17.5.2017 toimitettuun välivastineeseen, jotka koskivat HE 15/2017 vp. Vastineet sisältävät kattavasti tietoja esityksessä ehdotetun vaikutuksista kuntatalouteen ja omaisuusjärjestelyihin sekä kuntien ja maakuntien rahoituksesta. Lisäksi viitataan valiokunnalle 15.6. toimitettuun edellä mainitun ministeriön selvitykseen sote- ja maakuntauudistuksen muutostalouksista.

Huomioita kuntatalousvaikutuksista

Sosiaali- ja terveystoimen tehtävien siirron myötä kunnilta poistuu se osa kustannuksista, mikä on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana n. 3,5 %:a vuodessa ja kasvaksi ensi vuosikymmenellä n. 4,5 %:a vuodessa. Kuntiin jäävät, merkittävältä osalta opetustoimeen liittyvät käyttötalouden menot eivät ole viime vuosina juuri kasvaneet, eivätkä ne väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi ole kasvamassa lähivuosinakaan. Tämä tuo uudistuksen toimeenpanon jälkeisinä vuosina väistämättä liikkumavaraa kuntien käyttötalouteen.

Vaikutuksia kuntatalouteen on hallituksen esityksessä arvioitu kunnittain ja kuntaryhmittäin 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.

Hallituksen esityksessä on laajasti kuvattu vaihtoehtoja, joilla rahoituksen ja kustannusten siirto kunnista maakuntiin olisi lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa. Hallituksen esityksen mukaisesti 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 n. 12,47 %-yksikköä. Ehdotettujen säännösten perusteella 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 peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisällytettävien tasausjärjestelmien vuoksi kunnan vuosikate säilyy käytännössä uudistusta edeltävällä tasolla. Tämän seurauksena kunnan lainanhoitokate- ja kyky eivät lähtökohtaisesti muutu, koska kunnan käyttötalouden tasapainotila säilyy uudistuksessa kutakuinkin ennallaan. Kuntien kannalta erittäin suuri merkitys on myös sillä, että maa-

kuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat sekä erittäin suuret investointitarpeet poistuvat kuntien vastuulta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan yksiselitteisesti ja aukottomasti ei voida arvioida tai ennakoida, onko muutoksella vaikutuksia kuntien varainhankintaan, sillä vaikutukset riippuvat markkinareaktioista. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan on kuitenkin epätodennäköistä, että vaikutus näkyisi kuntien luottojen riskipainon nousuna, sillä kuntien verotusoikeus säilyy vuoden 2019 jälkeen ennallaan ja kuntien talouden tasapainotila eli tulorahoitus, jolla velanhoito rahoitetaan, säilytetään valtionosuusjärjestelmän tasausjärjestelyillä uudistusta edeltävässä tilanteessa.

Huomioita omaisuusjärjestelyistä

Esityksen mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja veloitteet siirtyisivät yleisseuraantona maakunnalle. Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla maakunnan hallintaan kolmen vuoden siirtymäkauden ajaksi. Siirtymäkauden jälkeen maakunta vuokraisi kunnalta ne tilat, jotka se toiminnassaan tarvitsisi. Maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kunnan omistama irtaimisto siirtyisi maakunnalle. Tämän lisäksi kunta siirtäisi maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset. Kunnille ei maksettaisi siirtävästä omaisuudesta korvauksia, vaan kunnan peruspääomaa alennettaisiin siirtävää omaisuutta vastaavalla määrällä.

Hallituksen esityksessä on sängen laajasti kuvattu vaihtoehtoja omaisuusjärjestelyjen toteuttamiselle. Omaisuuteen liittyvät järjestelyt voidaan toteuttaa useilla eri vaihtoehtoilla ja niiden yhdistelmillä ja vaihtoehtoista on valittu se, joka parhaiten toteuttaa uudistukselle asetetut tavoitteet kokonaisuutena. Lisäksi vaihtoehdon valinnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että kuntia kohdeltaisiin uudistuksessa mahdollisimman yhdenvertaisesti.

Pelkästään kuntaorganisaatioiden näkökulmasta hyväksyttävimmän vaihtoehdon eli lunastuksen suurimmat haasteet liittyvät maakunnan lunastusvelvollisuuden laajuuteen, lunastettavan omaisuuden arvon määrittämiseen, kuntien maaomaisuuden rooliin elinkeino- ja yhdyskuntarakennetekijänä sekä maakunnan lunastukseen tarvitsemaan rahoitukseen.

Merkittävimmän ongelman lunastusmallin käytölle muodostaisi kuitenkin maakunnan lunastukseen tarvitsema rahoitus. Erillisen rahoituksen järjestäminen joutaisi suurella todennäköisyydellä kokonaisveroasteen kohoamiseen. Riski kokonaisveroasteen nousemiselle olisi suuri myös siinä tapauksessa, että maakunta jäisi lunastussumman kunnille velkaa. Käytännössä syntyisi tilanne, jossa verorahoituksella toimiva maakunta maksaisi kunnille omaisuudesta, jonka kunnan asukkaat ovat jo kertaalleen verojen muodossa maksaneet ja joka on edelleen pysymässä samassa lakisääteisten tehtävien käytössä.

Lunastuskorvaus olisi lisäpanostus kuntatalouteen, joten tämän lisäpanostuksen synnyttämä kokonaisveroasteen kohoaminen olisi voitava estää. Kokonaisveroasteen kohoaminen olisi mahdollista estää vain niin, että kuntien oikeutta päättää

lunastuskorvauksen käytöstä rajoitettaisiin. Tällainen kunnan päätösvallan rajaaminen vaikuttaisi kuitenkin merkittäväällä tavalla kuntien oikeuteen määrätä itsenäisesti taloudestaan.

Huomioita uudistuksen rahoituksesta

Maakuntien rahoituslakiluonnoksen (jatkossa *rahoituslakiehdotus*) mukaisesti maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen osuus olisi v. 2019 n. 18,5 mrd. euroa. Tämän lisäksi maakunnille kohdennettaisiin erillisrahoitusta, joka perustuisi eduskunnan talousarviopäätöksiin, noin 2,9 mrd. euroa. Maakunnat saisivat rahoituksen varainhoitovuonna tasasuuruksina erinä kunkin kalenterikuukauden 11. päivään mennessä. Maakunta päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun v. 2018 on julkisen talouden suunnitelmassa varattu 58,4 milj. euroa. Jos uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa ilmenee muita rahoitustarpeita, näitä käsitellään normaalitapaan julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelussa.

Noora Heinonen
Neuvotteleva virkamies
Budjettiosasto
Valtiovarainministeriö