

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntöne 22.3.2018

**Taloudellisten vaikutusten ja rahoituksen näkökulma
sekä uudistukseen liittyvät keskeiset haasteet ja riskit:
HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE
16/2018 vp**

Johdanto

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa otsikossa mainituista maakunta- ja sote-uudistuksen lakipaketeista. Valiokunta pyytää tarkastelemaan kokonaisuutta taloudellisten vaikutusten ja rahoituksen näkökulmasta sekä uudistukseen liittyvien keskeisten haasteiden ja riskien näkökulmasta.

Maakuntien perustaminen on yksi Suomen historian suurimmista uudistuksista, jossa kokonaan uudelle taholle siirretään käytettäväksi merkittävä määrä julkisen talouden euroja. Uudet maakunnat saavat rahoituksensa lähestulkoon täysimääräisesti valtiolta, eikä uudistuksen voimaantulohetkellä maakunnilla ole verotusoikeutta.

Uudistus muokkaa myös kuntien taloutta merkittävästi. Noin puolet kuntien tehtävistä siirtyy uusille maakunnille ja merkittävä osa kuntien nykyisistä verotuloista ohjataan valtion kautta maakunnille. Kunnille on kuitenkin jäämässä nykyisenkaltainen verotusoikeus ja taserakenne, mutta suhteellinen velkaantuneisuus noin kaksinkertaistuu. Opetus- ja kulttuuritoimen menojen osuus nousee investointiin mukaan lukien lähes 60 prosenttiin. Samaan aikaan kuntien rooli kasvun, elinvoiman ja työllisyyden edistämässä korostuu.

Kuntaliiton tarkastelu tässä lausunnossa keskittyy erityisesti siihen, voidaanko uudistukselle asetetut tavoitteet saavuttaa mainittuihin hallituksen esityksiin sisältyvillä keinoilla.

Maakuntien heikko itsehallinto ei mahdollista parhaita taloudellisia ratkaisuja

Maakuntien itsehallinto on kaiken kaikkiaan muodostumassa hyvin kapeaksi, mikä on erittäin ongelmallista maakuntien taloudellisten kannustimien näkökulmasta. Maakunnilla ei ole verotusoikeutta, eikä juuri muitakaan omia tuottomahdollisuuksia, vaan rahoitus on lähes yksinomaan valtion varassa. Maakunnat eivät saa ottaa pitkäaikaista lainaa, ja investointimahdollisuudet ovat rajatut. Valtion ohjaus on vahvaa ja alijäämän kattamisvelvollisuudet ovat tiukat.

Heikko itsehallinto ja vahva valtion ohjaus eivät luo maakunnille sellaisia vahvoja kannustimia tehokkaaseen taloudenpitoon ja omien varojen käyttöön kuin vahvan itsehallinnon omaavilla maakunnilla olisi. Kansanvaltaisuuden ja maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista luoda järjestelmää, jossa valtioneuvosto ja ministeriö voivat hallinnollisilla päätöksilään ohittaa vaaleilla valitun maakuntavaltuuston tekemät päätökset.

Verotusoikeuden puuttuminen on ongelmallinen myös järjestelmän kannustimien kannalta. Kannustimilla on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa, jota uudistuksella tavoitellaan. Jos valtio ulosmittaa kunkin alueen aikaansaaman tehokkuushyödyn pois alueelta itseltään, alueella ei ole kannustimia tehostaa toimintaansa. Verotusoikeus kannustaa taloudelliseen tehokkuuteen paremmin, koska alueen päättäjät ovat vastuussa oman alueensa asukkaille ja oman alueen verotus pyritään pitämään mahdollisimman alhaisena.

Maakunnille tulee turvata aito itsehallinto, mikä todennäköisesti edellyttää maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa. Verotusoikeus ja siihen liittyvä budjettivastuu kannustavat tehokkaaseen taloudenhoitoon. Mikäli maakuntien toiminnan rahoitus perustuu vain valtion rahoitukseen, verotusoikeuden mukanaan tuomat kannustimet jäävät puuttumaan.

Maakuntien heikkoa itsehallintoa kuvaa myös se, että maakunnat ovat veloitettuja käyttämään valtakunnallisia palvelukeskuksia kiinteistöjen sekä tietojärjestelmien osalta. Palvelukeskusten perustamisen tavoitteena on luoda säästöjä, yhtenäistää toimintatapoja ja tarjota parasta osaamista kaikkien maakuntien käyttöön. Valtakunnallisten palvelukeskusten käyttämiseen liittyy kuitenkin myös ongelmia maakuntien taloudenpidon näkökulmasta, eivätkä niiden hyödyntämiselle asetetut säästötavoitteet ole uskottavia.

Valtakunnallisiin palvelukeskuksiin liittyy useita ongelmia. Palvelukeskukset, yhdistettynä lailla ja valtioneuvoston asetuksilla annettaviin käyttövelvoitteisiin, johtavat siihen, etteivät palvelukeskukset tule olemaan tosiasiallisesti maakuntien ohjattavissa. Lisäksi palvelukeskukset tulisivat toimimaan varsin itsenäisesti vailla suoraa demokraattista kontrollia, mikä on jo ongelma järjestelmän läpinäkyvyydelle.

Palvelukeskusten veloitukset maakunnilta tulevat olemaan merkittäviä, mutta maakunnat eivät itse suoraan voi vaikuttaa niiden suuruuteen. Tämä kaventaa maakuntien mahdollisuuksia ohjata palvelukeskuksia tuottamaan maakuntien tarpeita vastaavat palveluita kustannustehokkaasti.

Palvelukeskusten veloituseriaatteet eivät myöskään välttämättä vastaa maakuntien tarpeita tai kohtele maakuntien erilaisia tilanteita oikeudenmukaisesti.

Palvelukeskuksiin liittyy myös ehdotetusta sääntelymallista johtuvia hankinta- ja kilpailuoikeudellisia riskejä, joiden realisoituessa voi maakunnille syntyä merkittäviä taloudellisia seuramuksia vahingonkorvausten tai palveluiden uudelleenjärjestelyistä seuraavien kustannusten muodossa.

Maakuntien rahoituksen riittävyys ja kustannusten kasvun hillintä haasteellisia

Maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteena on hillitä kustannusten kasvua niin sanottuun perusuraan verrattuna, ja saavuttaa yhteensä 3 miljardin euron säästöt vuoteen 2029 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen ilman palvelutason heikentämistä tai asiakasmaksujen merkittäviä korotuksia vaikuttaa erittäin haasteelliselta.

Uudistus tarjoaa kuitenkin vain rajallisesti uusia mahdollisuuksia säästää kustannuksissa. Vallinnanvapauden lisääminen, suurempi yksikkökoko ja digitaalisten mahdollisuuksien hyödyntäminen mahdollistavat jossain määrin uudenlaisia kustannussäästöjä. Toisaalta jo nykyisin nämä mahdollisuudet ovat pitkälti olemassa kuntaperusteisessa järjestelmässä. Uudistus aiheuttaa kuitenkin alkuvaiheessa ylimääräisiä ja päällekkäisiä kustannuksia liittyen esimerkiksi uuden hallinnon rakentamiseen, uusiin tietojärjestelmiin sekä palkkaharmonisointiin. Maakunnat eivät itse voi päättää uudistuksen aikataulusta, joten muutosvaiheen kustannuksia ei kailta osin ole mahdollista optimoida.

Kustannusten kasvun hillintä on tarkoitus toteuttaa siten, että maakuntien rahoitusta valtiolta tarkistettaisiin maakuntien rahoituslain 6 §:n mukaan vuosittain ja maakuntien käyttökustannusten kasvusta huomioitaisiin enintään maakuntaindeksi lisättyinä 0,5 prosenttiyksiköllä (vuosina 2020 ja 2021 maakuntaindeksi lisättyinä 1 prosenttiyksiköllä). Maakuntaindeksi muodostuisi yleisestä ansiotasoindeksistä, kuluttajahintaindeksistä ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen muutoksesta.

Kustannusten kasvun hillintä on näin ollen sisällytetty lakiin, ja se tulee voimakkaasti ohjaamaan maakuntien toimintaa. Lakisääteisen ohjauksen myötä kustannusten kasvua on mahdollista hillitä, mutta se tarkoittaa todennäköisesti myös palvelutasosta tinkimistä. Tältä osin lakisääteinen ohjaus on ristiriidassa uudistuksen muiden tavoitteiden kanssa:

kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palveluiden yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta.

Parempi tapa itsehallinnollisten maakuntien ohjaamiseen olisi se, että ohjaus tapahtuisi julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän maakuntien taloutta koskevan osion kautta, jolloin ohjauksessa voitaisiin huomioida sekä lyhyen aikavälin olosuhteen ja erityistekijät sekä pitkän aikavälin tavoitteet. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä voidaan vuosittain päättää olosuhteisiin sopeutetuista toimenpiteistä säästöavoitteen saavuttamiseksi.

Digitalisaation ja ICT-ratkaisujen hyödyntäminen kustannuskehityksen hillinnässä edellyttäisi maakunnilta mahdollisuutta investoida teknologiaratkaisujen kehittämiseen ja varhaiseen hyödyntämiseen. Uudistuksessa nyt ehdotettu valtionohjausmalli, jossa maakuntien taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävät investoinnit tulee valmistella ja hyväksyä yhteistyöalueittain, aikaansaa monipuolaisen ja hallinnollisesti raskaan menettelyn. Tällä tulee olemaan todennäköisesti ICT-ratkaisujen kehittämistä ja digitalisaatiokehitystä hidastava vaikutus.

Koko uudistukselle asetettujen säästötavoitteiden toteutuminen on täysin riippuvaista siitä, miten uudistuksen käytännön toteutuksessa onnistutaan.

Maakuntien rahoituksen yleiskatteellisuus on olennaista

Maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotetun lain mukaan maakuntien rahoitus perustuisi yleiskatteelliseen lakennalliseen valtionrahoitukseen, jossa otetaan huomioon olosuhte- ja palvelutarvetekijät.

Valtio myöntäisi tulevaisuudessa maakunnille noin 21,4 miljardin euron rahoituksen sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja muiden maakunnan tehtävien järjestämiseksi. Lisäksi maakunnat saisivat arviolta noin 3 miljardia euroa tuloja maksutuotoista. Yhteensä maakuntien talouden kokonaisuus olisi siten kokoluokaltaan noin 24,4 miljardia euroa.

Valtion 21,4 miljardin euron rahoituksesta noin 18,5 miljardia euroa on yleiskatteellista - ei korvamerkittyä juuri tiettyihin palveluihin. Yleiskatteellisuus onkin erittäin tärkeää, koska se mahdollistaa resurssien tehokkaan käytön ja antaa maakunnille hieman liikkumavaraa palveluiden järjestämiseen. Lisäksi noin 2,9 miljardin euron rahoituspotti kulkee maakuntien kautta kohteisiin, joiden käyttö on määritelty erityislainsäädännön perusteella.

Maakuntien uuteen laskennalliseen rahoitusmalliin on tarkoitus siirtyä asteittain vuosien 2020-2024 aikana. Maakunnan saavat ensimmäistä kertaa täysimääräisesti uusien määräytymisperusteiden mukaisen laskennallisen ja yleiskatteisen valtion rahoituksen vuonna 2025.

Yleiskatteellisesta rahoituksesta noin 81 prosenttia perustuisi sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarpeeseen sekä palvelujen järjestämiseen vaikuttaviin olosuhtetekijöihin sekä ikäryhmäkohtaisiin tarvetekijöihin. Asukasmäärän perusteella määräytyisi 11 prosenttia rahoituksesta ja kasvupalvelua kuvaavien tekijöiden perusteella noin 3 prosenttia.

Loppuosa, yhteensä noin 5 prosenttia, määräytyisi usean tekijän perusteella: asukastiheys, vieraskielisyys, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, maatalousyritykset, kaksikielisyys sekä saaristolaisuus.

On erittäin tärkeää, että maakuntien rahoitus valtiolta säilyy jatkossakin yleiskatteellisena. Maakuntien yleiskatteellinen rahoitus perustuu oikeanlaisiin määräytymistekijöihin. Iäkkäämmistä ja sairaammista asukkaista maakunta saa suuremman rahoituksen kuin nuorista ja terveistä. Asukasmäärään perustuva rahoitusosuus ja muut kriteerit taasoittavat osaltaan maakuntien välisiä eroja palvelujen järjestämisen kustannuksissa.

Maakuntien rahoitus on turvattava ongelmatilanteissa

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (rahoitusperiaate). Ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ovat maakuntalakiin sisältyvät maakuntien erittäin tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja maakuntien arviointimenettelyn kriteerit.

Maakuntien kriteerit joutua valtiovarainministeriön arviointimenettelyyn ovat huomattavan tiukat. Valtiovarainministeriö voi ehdotetun maakuntalain 103-104 §:n mukaan käynnistää maakunnan arviontimenettelyn, jos maakuntakonsernin

- vuosikate (ilman harkinnanvaraista rahoitusta) on kaksi tilikautta peräkkäin negatiivinen;
- toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen kaksi tilikautta peräkkäin;
- lainanhoitokatteen tunnusluku on kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi
- tai maakunnalle on myönnetty harkinnanvarainen avustus.

On hyvin mahdollista, että useampi maakunta joutuu menettelyyn jo pian toiminnan aloittamisen jälkeen. Ensimmäisinä toimintavuosina maakunnilla on varsin rajalliset mahdollisuudet ylittäänsä vaikuttaa oman talouden tasapainoon, kun mahdolliset uudet tehokkuushyödyt ovat paremmin mahdollisia pidemmällä aikavälillä. Tämän vuoksi on vaikea kuvitella mitä uusia talouden tasapainottamisen keinoja arviointimenettelyssä olisi löydettävissä.

Kuntaliitto pitää itsehallinnon vastaisena sitä, että arviointimenettelyn perusteella maakuntajakoa voidaan, jopa vastoin maakuntien tahtoa. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä vastaava menettely sopii huonosti maakuntiin, joilla jo lähitökohtaisesti tulisi olla taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään.

Lisäksi arviointimenettelyn käynnistymisen edellytyksenä olevat kriteerit ovat maakuntalaissa maakuntien näkökulmasta liian tiukat. Maakunnat voivat niiden perusteella liian helposti ajautua arviointimenettelyyn ja sitä kautta pakkoliitoksiin.

Esitetyssä lainsäädännössä maakuntien rahoitusjärjestelmään sisältyy kaksi erityistä joustomahdollisuutta, jos maakunta ajautuu taloudellisiin ongelmiin.

Maakunnan rahoitusta voidaan harkinnanvaraisesti tilapäisesti korottaa, jos maakunta on tilapäisesti talousvaikeuksissa (laki maakuntien rahoituksesta 7 §). Maakunnalle voidaan maksuvalmiusongelmien korjaamista varten myöntää valtion laina tai valtiontakaus (laki maakuntien rahoituksesta 8 §).

Maakuntatalouden perusrahoitukseen liittyvää ja rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmallista ylikireyttä on maakuntien rahoitusjärjestelmässä ennakoitu ottamalla säännöksiin runsaasti erilaisia korjaavia rahoitusmekanismeja.

Maakuntien rahoituksen turvaamiseksi ongelmatilanteissa on erittäin tärkeää, että rahoitusjärjestelmä sisältää tämänkaltaisia joustoelementtejä, jotka huomioivat poikkeukselliset olosuhteet ja paikalliset erityisolosuhteet.

On kuitenkin epäselvää, miten nämä joustomahdollisuudet käytännössä toimivat, jos maakunnan rahat uhkaavat loppua kesken vuoden. Nämä rahoituksen joustomahdollisuudet eivät myöskään korjaa sitä ongelmaa, että kaikkien maakuntien rahoitus on asetettu varsin tiukalle ja maakuntien omat mahdollisuudet vaikuttaa tuloihin ja menoihin ovat varsin rajoitetut.

Muutosvaiheen kustannukset on korvattava maakunnille yksiselitteisesti

Maakunnille aiheutuu perustamaisvaiheessa monenlaisia väliaikaisia ja kertaluonteisia kustannuksia, joita ei käytännössä ole huomioitu uudistuksen valmistelussa. Alkuvaiheessa uudistus aiheuttaa maakunnalle siirtyvien tehtävien ja järjestämistä vastaavan siirron johdosta hallinnollisia päällekkäiskustannuksia.

Uudistuksen alkuvaiheessa maakunnalle siirtyvän henkilöstön palkkausjärjestelmää joudutaan sovittamaan yhteen. Palkkaharmonisoinnin tarve syntyy, kun eri kuntien ja kuntayhtymien ja valtion eri virastojen palveluksesta siirtyy henkilöstöä samaan maakuntaan, jolloin samasta tai saman vaatavuustason tehtävästä maksettavan palkan taso voi vaihdella. Kuntaliitosten kokemusten perusteella palkkaharmonisoinnin kustannukset ovat olleet 1-3 prosenttia palkkasummasta. Palkkaharmonisoinnin kustannuksia maakunnille on todella vaikea arvioida, mutta arviot ovat vaihdelleet muutamasta kymmenestä miljoonasta eurosta noin 600 miljoonaan euroon.

Maakunnat joutuvat suunnittelemaan ja organisoimaan hallintonsa ja siihen liittyvät menettelyt ennen, kun se voi ottaa vastaan järjestämistä vastaavien tehtävien. ICT-muutostöitä syntyy kuitenkin todennäköisesti myös toiminnan aloittamisen jälkeen, kun ICT-hallinnon ja toimialasidonnaisten järjestelmiä kehitetään vastaamaan maakunnan tarpeita muun muassa valinnanvapausjärjestelmän osalta. Arviot alkuvaiheen ICT-kustannuksista ovat vaihdelleet, ja esimerkiksi itse maakunnat ovat arvioineet kertaluonteisten ICT-kustannusten määräksi noin 500 miljoonaa euroa.

Uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut sekä tukien ja etuuksien perusteena olevien maksujen kriteerit tulee yhtenäistää maakunnan sisällä. Asiakasmaksujen harmonisoinnin kustannukset riippuvat siitä, mihin suuntaan asiakasmaksuja harmonisoidaan. Harmonisointi on myös toteutettavissa kustannusneutraalisti.

Tällä hetkellä on myös epäselvää, miten maakunnille korvataan arvonlisäverokustannukset 1.7.2018-31.12.2019. Eduskunnalle annetussa lakiesityksessä (HE 15/2018) esitetään maakunnille erityistä arvonlisäverokustannusten korvausjärjestelmää, jonka tarkoituksena on hankintaneutraaliteetin turvaaminen. Maakunnille ehdotetun korvausjärjestelmän esitetään kuitenkin tulevan voimaan vasta 1.1.2020, eikä heti maakuntien perustamisen yhteydessä. Väliaikaishallinnon kustannukset on lähtökohtaisesti arvioitu tällä hetkellä arvonlisäverottomilla hinnoilla.

Maakunnille on korvattava kustannukset, jotka syntyvät toiminnan aloittamisesta. Erityisesti palkkaharmonisoinnista ja uusista ICT-järjestelmistä tulevat kustannukset ovat merkittäviä.

Valtiovarainministeriö on tammikuussa 2018 tehnyt maakunnille suunnatun kyselyn muutostöistä, jota tulee käyttää pohjana maakuntien kustannusten arvioinnissa. Kun maakuntien muutosvaiheen kustannukset tiedetään tarkemmin, tulee ne yksiselitteisesti korvata maakunnille.

Valtiovarainministeriö on lainvalmistelussa lähtenyt siitä, että valmisteluvaiheen arvonlisäverokustannukset korvataan maakunnille erikseen. Tämä ei ole kuitenkaan näkynyt maakuntavalmisteluun varattujen varojen mitoituksessa, eikä maakuntien talousvalmistelijoilla ole tiedoissa erillisestä korvausjärjestelmästä. Valtion tulee pian esittää malli, jolla maakuntien arvonlisäverokustannukset korvataan täysinmääräisesti 1.7.2018-31.12.2019.

Uudistuksen dynaamiset vaikutuksen kuntien talouteen arvioitava ja kompensoitava

Maakunta- ja sote-uudistus mullistaa kuntien taloutta kauttaaltaan, eikä kaikkia muutoksia tiedetä tai ole kyetty arvioimaan.

Uudistuksen peruslogiikka on, että kustannusten ja verorahoituksen siirto kunnilta maakunnille on koko maan tasolla kustannusneutraali. Tämä tarkoittaa, että kaikista kunnista yhteensä maakunnalle siirtyy sen verran vero- ja valtionosuustuloja kuin kustannuksiakin siirtyy pois kunnista. Kuitenkin yksittäisessä kunnassa ero siirtyvien tulojen ja siirtyvien kustannus-

ten välillä voi olla erittäin suuri. Tätä muutosta lievennetään valtionosuusjärjestelmään sisällytettävillä tasaus- ja siirtymäjärjestelmillä. Tältä osin uudistuksen siirtolaskelmat kuvaavat hyvin jäljelle jäävän kunnan taloutta - teknisesti.

Yksittäisen kunnan talous on kuitenkin kokonaisuus, johon kuulu myös koko kuntakonserni. Jos kunnista siirretään esitetyn mukaisesti noin puolet tehtävistä ja rahoituksesta pois, jäljelle jäävä kokonaisuus näyttää hyvin erilaiselta kuin tekninen laskuharjoitus antaa ymmärtää.

Kasvat kunnat ovat olleet erityisen huolissaan niiden investointi- ja velanhoitokyvystä, kun yli puolet verotuloista siirretään valtion kautta maakunnille, mutta velat jäävät lähes entiselleen. Tämä näkyy erityisesti siinä, että kuntien suhteellinen velkaantuneisuus noin kaksinkertaistuu. Kunnan investointeja tai velkaa ei kuitenkaan hoideta yksittäisen tunnusluvun perusteella, vaan pitkälti kunta itse määrittelee kunnan investointikapasiteetin - riskit huomioiden. Rahoittajat ovat toinen merkittävä taho, jotka määrittelevät kunnan riskejä ja tätä kautta rahan hintaa, joka viime kädessä vaikuttaa kunnan investointimahdollisuuksiin.

Kunnat joutuvat myös aktiivisesti sopeuttamaan toimintojaan päästökseen teknisten siirtolaskelmien lopputulokseen. Käytännössä ei ole mahdollista esimerkiksi järjestellä henkilöstä yhtä joustavasti kuin laskelmissa. Myöskään esimerkiksi ICT-järjestelmäsopimusten ja vastaavien sopimusten kustannukset eivät puolitu, vaikka puolet tehtävistä siirtyy maakunnille.

Ongelmallista on myös, että samalla kun kuntien henkilöstä eläköityy kovalla tahdilla, yhdellä kertaa siirretään suuri osa henkilöstöä maakuntien palvelukseen. Kunnissa on herännyt perusteltu huoli siitä, että riittääkö kuntiin kaikissa tilanteissa enää ammattitaitoista työvoimaa.

Käytännössä maakunta- ja sote-uudistusta on valmisteltu pääosin kuntien henkilöstön toimesta. Tämä on jo aiheuttanut kunnille ylimääräisiä kustannuksia ja käytännössä pysäyttäneet useita kehityshankkeita kunnissa. Uudistuksen valmistelusta aiheutuvat kustannukset onkin kompensoitava kunnille.

Uudistuksen dynaamiset vaikutuksen kuntien talouteen on arvioitava tarkemmin ja haittavaikutukset on kompensoitava kunnille. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota kuntien investointi- ja velanhoitokykyyn, sopeutustoimien käytännön mahdollisuuksiin sekä huolehtia henkilöstön riittävydestä. Uudistuksesta johtuvat muutuskustannukset tai ylimääräiset kustannukset on kompensoitava kunnille.

Kuntien omaisuusjärjestelyjen kompensoiomalli on puutteellinen

Perustuslakivaliokunta edellytti kesällä antamassaan lausunnossa, että voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensoitiosäätely.

Kunnan itsehallinto on turvattava säädösperustaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan.

Valtiovarainministeriö julkisti joulukuussa 2017 esityksen perustuslakivaliokunnan edellyttämäksi kuntien kompensoiomalliksi. Malli on kuitenkin monelta osin puutteellinen ja epäselvä. Malli ei anna kunnille varmuutta siitä, missä tilanteissa oikeus kompensoitioon syntyy, koska pykälässä ei ole mainittu yksiselitteisiä euro- tai prosenttimääräisiä kriteerejä, toisin kuin Kuntaliitto on esittänyt. Kunnalla tulisi olla aina oikeus korvaukseen, kun pykälässä mainitut yksiselitteiset kriteerit täyttyvät.

Kuntaliitto on esittänyt mallin, jossa kunnilla korvataan taloudellinen menetys, jos tietyt raja-arvot ylittyvät. Korvaus myönnetään, jos kunnan menetys vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin tai tilanteessa, jossa menetys on vähintään kolme miljoonaa euroa.

Pykälässä tarkoitetut omaisuusjärjestelyt sisältäisivät kaikki omaisuuslajit, esim. käyttöä vaille jäävät tilat kunnissa, maakunnille siirtyvän

irtaimiston, kuntayhtymien peruspääomaosuudet, jäsenkuntien velvollisuuden kattaa maakunnille siirtyvien kuntayhtymien alijäämät ja osakeluovutukset.

Raja-arvon ylittävä taloudellinen menetys käynnistäisi neuvottelumenettelyn/selvitysmenettelyn, jossa tarkemmin arvioitaisiin menetyksen ja korvauksen todellinen määrä.

SUOMEN KUNTALIITTO RY

Henrik Rainio
vs. johtaja, kuntatalous