

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön ratkaisuehdotukset sosiaali- ja terveysvaliokunnalle perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 65/2018 vp esitysten HE 15/2017 vp, HE 71/2017 vp ja HE 15/2018 vp osalta

Rahoitusperiaatteen toteutuminen maakunnassa

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan pitävänsä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa maakuntien rahoituksen korottamista koskevaa erityissäätelyä yhä perustuslain kannalta ongelmallisena. Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoituksen korottamista koskevan sääntelyn tulee turvata riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen.

Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi, että rahoituslakiehdotuksen 6 §:ään perustuva maakuntaindeksi ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättä perusteltu rahoituksen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitykselle, koska se ei muodostu juuri ollenkaan sote-menojen kehitystä kuvaavista tekijöistä.

Ministeriöiden korjausehdotuksessa esitetään rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momenttia muutettavaksi siten, että rahoituksen tasoa olisi korotettava tilanteessa, jossa rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen useammassa kuin viidessä maakunnassa tai maakunnissa, joiden asukasmäärä on yhteensä enemmän kuin 35 prosenttia koko maan asukasmäärästä.

Ministeriöt ovat ehdottaneet maakuntaindeksin ansiotaso- ja kuluttajahintaindeksin sekä työntekijän sosiaaliturvamaksun vuosittaisen muutoksen painokerrointa muutettavaksi. Maakuntaindeksiin vaikuttavat tekijät olisivat ennallaan.

Kuntaliitto on lausunnossaan 9.1.2019 lausunut perustuslakivaliokunnalle rahoitusperiaatteen edellyttävän, että lakisääteisten tehtävien rahoitus turvataan suoraan lailla. Näin ollen maakuntien perusrahoituksen tulisi olla tasolla, jonka voidaan perustellusti ennakoida riittävän maakuntien tehtävien rahoitukseen. Kuntaliitto on katsonut esitetyn kaltaisten raja-arvojen olevan keinotekoisia ja ongelmallisia.

Ratkaisuehdotus on oikean suuntainen, mutta ei poista perusrahoituksen tasoon liittyvää ongelmaa. Raja-arvon muutos vaikuttaa kosmeettiselta eikä muutoksen riittävyydelle ole esitetty perusteluja. Lakisääteisten palveluiden rahoitus edellyttäisi edelleen turvautumista edellä mainittuihin runsaasti harkinnanvaraisuutta sisältäviin rahoituksen poikkeusmenettelyihin. Ratkaisuehdotuksen mukainen muutos maakuntaindeksiin ei edelleenkään huomioi maakunnan kustannusrakennetta ja -kehitystä.

Kunnilta maakunnille siirtyvän omaisuuden korvaaminen kunnille

Perustuslakivaliokunta lausui, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on täsmennettävä sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämän voimaannpanolain 35 §:n pykälän soveltamisalaa ja korvauksen (1 prosenttiyksikön veronkorotustarve) myöntämiskynnystä siten, ettei kompensatiomenetely jää asiallisesti merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Ministeriöiden ratkaisuehdotuksessa omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien kustannusten veronkorotustarpeeseen perustuvaa korvausrajaa laskettaisiin 1 prosenttiyksiköstä 0,7 prosenttiyksikköön. Perustelujen mukaan huomioitavana kustannuksena ei kuitenkaan huomioida omaisuusjärjestelyjä, jotka kunnassa voidaan kirjata peruspääomaa vastaan. Lisäksi yleislausekkeella säädettäisiin oikeudesta saada korvausta uudistukseen liittyvistä omaisuusjärjestelyistä, jos niiden vuoksi kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta muutoin vaarantuu.

Kuntaliitto pitää ratkaisuehdotuksia edelleen puutteellisena, vaikka ne osin ovatkin oikeasuuntaisia. Keskeisimmät ongelmat liittyvät siihen, että kompensaation raja-arvo (0,7 %) on liian korkea ja kompensaatiomenettely ei kata kaikkia omaisuuslajeja. Menetettyjä kuntayhtymien jäsenosuuksia ja irtaimen omaisuuden luovutuksia ei hyväksyttäisi korvattavina kustannuksina, mikä heikentäisi kuntien taseita ja lisäisi osaltaan suhteellista velkaantuneisuutta kunnissa.

Kuntaliitto esittää edelleen säännöstä muutettavaksi siten, että korvaus myönnetään, jos kunnan taloudellinen menetys on vähintään kolme miljoonaa euroa tai menetys vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin (raja-arvo). Menetettyt kuntayhtymien jäsenosuudet ja irtaimen omaisuuden luovutus on myös huomiotava pykälätekstissä korvattavana omaisuseränä.

Valtiovarainministeriön eduskunnalle 4.3.2019 toimittamassa muistiossa esitetty perusteluita sille, miksi kunnan peruspääomaa alentamalla kuitattavia omaisuuden siirtoja ei tarvitsisi kompensoida kunnille. Ministeriön perustelu rakentuu sille, että peruspääomaa vastaan kuitattavat omaisuuden siirrot eivät vaikuttaisi kunnan tulokseen.

Kuntaliitto toteaa, että tarkoitus on kompensoida kunnille omaisuuden siirroista aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Taloudellinen menetys on reaalin riippumatta siitä, käsitelläänkö se tilinpäätöksessä tulosvaikutteisesti vai taseessa peruspääoman alenemisena.

Valtiovarainministeriö viittaa edellä mainitussa kirjeessään omaisuuden siirtojen osalta myös kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään sisältyvään järjestelmämuutoksen tasaukseen. *Kuntaliitto toteaa, että tämä viittaus on irrelevantti, koska omaisuuden siirroista aiheutuvia menetyksiä ei mainitulla järjestelmämuutoksen tasauksella tasata.*

Muistion liitteenä on päivitetty Kuntaliiton laskelma omaisuuden siirroista aiheutuvien taloudellisten menetysten kompensaatiokynnyksen ylitymisestä eräissä kunnissa sekä hallituksen että Kuntaliiton esittämässä kompensaatiomallissa.

Kuntien tuloverojen ja valtionosuuksien leikkaus ja maakunnan tehtävät

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetyistä kunnan verotusoikeudesta ja vaatimuksesta kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan seuraavan, että kunnan tuloveroprosenttia voidaan lakisääteisesti alentaa vain kunkin tehtäväsiirron kannalta tarpeellisin määrin.

Kuntaliiton käsityksen mukaan maakuntien rahoituksen ja myös kuntien veroprosentin ja rahoituksen leikkauksen tulee perustua laissa maakunnalle siirtyviin tehtäviin. Lainsäädäntöehdotusten kokonaisuutta tulee tarkastella tätä taustaa vasten.

Valinnanvapauspalvelut kilpailu- ja valtiontukilainsäädännön näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan pitänyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa esitettyä tulkintaa palveluiden ei-taloudellisesta luonteesta riittävänä valtiontukikysymyksen ratkaisemiseksi. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan puutteiden olevan korjattavissa ilman uutta perustuslakivaliokunnan käsittelyä ilmoittamalla komissiolle ehdotetusta valinnanvapausjärjestelmästä ja sen sisällöstä SEUT 108(3) artiklan mukaisessa menettelyssä. Vaihtoehtoisesti valinnanvapauslakiehdotuksen sääntelyä voimaantulosta on muutettava.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa ratkaisuehdotuksessaan, että järjestelmä on olennaisilta osin ei-taloudellinen ja jää siten valtiontukisäätelyn ulkopuolelle. Järjestelmän olennaiset osat ilmoitetaan kuitenkin ministeriön mukaan oikeusvarmuussyistä komissiolle "oikeusvarmuusilmoituksena"

Kuntaliitto toteaa, että järjestelmä sisältää ministeriön vastauksen jälkeenkin merkittävän riskin tulkinnalle toiminnan ei-taloudellisesta luonteesta. Osa toiminnoista voi olla taloudellista ja osa ei-taloudellista. Valtiontukea koskeva tulkintaepäselvyys tuo merkittävän oikeudellisen epävarmuuden uudistuksen täytäntöönpanolle ja maakuntien toimintaan.

Kunnan yleisen toimialan rajoittaminen

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole mietinnössään toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää ja perustuslakiin tukeutuvaa huomiota esittäviä hyväksyttävää perustelua kannalleen kieltää esitetystä sote-järjestämislaissa maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen kunnilta, kuntayhtymiltä sekä niiden tytäryhteisöiltä ja määräysvallassa olevilta säätiöiltä.

Ministeriöt ovat ratkaisuehdotuksessaan katsoneet kuntien laajan mahdollisuuden tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja aiheuttavan merkittävän riskin ja voivan vaarantaa maakunnan kyvyn tuottaa palveluja perustuslain edellyttämällä tavalla. Erityisesti riskiä on perusteltu kilpailulla osaavasta henkilökunnasta.

Kuntaliitto katsoo, että kunnilla tulisi olla yleisen toimialansa puitteissa oikeus tuottaa palveluja. Ehdotetussa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismallissa todellinen kilpailu työvoimasta syntyy todennäköisimmin maakunnan liikelaitoksen ja yksityisten palveluntuottajien välillä.

Hyvä lainsäädäntötapa

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota hyvään lainsäädäntötapaan.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota kuntalain 11 §:ään, jonka mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä siten kuin 12 ja 13 §:ssä säädetään. Kuntia neuvottelumenettelyssä edustaa Suomen Kuntaliitto ry.

Merkittävän lainsäädäntökokonaisuuden poikkeuksellinen valmistelu on ongelmallinen edellä mainitun neuvottelumenettelyn kannalta. Valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä pyritään etsimään ratkaisuja keskeisesti kuntia koskevista asioista. Olennaisten muutosten valmistelu vastinemenettelyssä merkitsee neuvottelumenettelyn sivuuttamista.

Koska muutokset hallituksen esitykseen perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta on valmisteltu vastinemenettelyssä, Kuntaliitolla ei ole ollut mahdollisuutta osallistua valmisteluun eikä kuntalain mukainen neuvottelumenettely ole tältä osin täyttynyt. Kuntien kannalta erittäin olennaisia kysymyksiä ovat erityisesti se, turvataanko kuntien taloudellinen itsehallinto omaisuusjärjestelyissä perustuslain edellyttämällä tavalla ja toisaalta, miten tehtävien siirrot ja niitä vastaavat rahoitussiirrot toteutetaan rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Liite

Laskelma Kuntaliiton mallin raja-arvojen soveltamisesta

Kuntaliiton malli sisältää kaksi vaihtoehtoista raja-arvoa, jotka laukaisevat kompensatiomenettelyn:

Vaihtoehto 1: Korvaus myönnetään, jos kunnan taloudellinen menetys on vähintään kolme miljoonaa euroa.

Vaihtoehto 2: Korvaus myönnetään, jos kunnan menetys vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin.

Alla on lueteltu kunnat, joissa kompensatiomenettelyn laukaiseva raja-arvo on matalin ja kunnat, joissa se on korkein. Laskelma on tehty myös hallituksen esittämän 0,70 prosenttiyksikön raja-arvon osalta. Kuntien maksuunpannun kunnallisveron määrä on arvioitu vuoden 2020 tasossa valtiovarainministeriön ennusteiden sekä Kuntaliiton veroennustekehikon perusteella. Asukaslukutiedot perustuvat tilanteeseen 31.12.2016.

| Pienimmät raja-arvot | Raja-arvo, € (0,25 %-yks.) | Euroa/asukas | Raja-arvo, € (0,70 %-yks.) | Euroa/asukas |
|-----------------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Lestijärvi | 26 000 | 32 | 73 000 | 90 |
| Luhanka | 26 000 | 34 | 73 000 | 95 |
| Merijärvi | 31 000 | 27 | 87 000 | 76 |
| Kivijärvi | 35 000 | 30 | 98 000 | 84 |
| Savukoski | 37 000 | 35 | 104 000 | 98 |
| Halsua | 38 000 | 31 | 106 000 | 87 |
| Pelkosenniemi | 38 000 | 40 | 106 000 | 112 |
| Kustavi | 39 000 | 43 | 109 000 | 120 |
| Kannonkoski | 44 000 | 31 | 123 000 | 87 |
| Kyyjärvi | 44 000 | 32 | 123 000 | 90 |
| Hailuoto | 45 000 | 45 | 126 000 | 126 |
| Siikainen | 45 000 | 30 | 126 000 | 84 |
| Karijoki | 47 000 | 35 | 132 000 | 98 |
| Ristijärvi | 48 000 | 36 | 134 000 | 101 |
| Enonkoski | 49 000 | 34 | 137 000 | 95 |
| Oripää | 51 000 | 37 | 143 000 | 104 |
| Rautavaara | 51 000 | 30 | 143 000 | 84 |
| Multia | 52 000 | 31 | 146 000 | 87 |
| Tervo | 52 000 | 32 | 146 000 | 90 |
| Kinnula | 54 000 | 32 | 151 000 | 90 |

| Suurimmat raja-arvot | Raja-arvo, € (0,25 %-yks.) | Euroa/asukas | Raja-arvo, € (0,70 %-yks.) | Euroa/asukas |
|-----------------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Hyvinkää | 2 520 000 | 54 | 7 056 000 | 151 |
| Kotka | 2 522 000 | 47 | 7 062 000 | 132 |
| Porvoo | 2 795 000 | 56 | 7 826 000 | 157 |
| Rovaniemi | 2 866 000 | 46 | 8 024 000 | 129 |
| Seinäjoki | 2 935 000 | 47 | 8 218 000 | 132 |
| Joensuu | 3 179 000 | 42 | 8 901 000 | 118 |
| Hämeenlinna | 3 325 000 | 49 | 9 310 000 | 137 |
| Lappeenranta | 3 361 000 | 46 | 9 411 000 | 129 |
| Vaasa | 3 372 000 | 50 | 9 442 000 | 140 |
| Pori | 3 846 000 | 45 | 10 769 000 | 126 |
| Kouvola | 3 935 000 | 46 | 11 018 000 | 129 |
| Lahti | 5 527 000 | 46 | 15 476 000 | 129 |
| Kuopio | 5 530 000 | 47 | 15 484 000 | 132 |
| Jyväskylä | 6 438 000 | 46 | 18 026 000 | 129 |
| Turku | 9 106 000 | 49 | 25 497 000 | 137 |
| Oulu | 9 829 000 | 49 | 27 521 000 | 137 |
| Tampere | 11 484 000 | 50 | 32 155 000 | 140 |
| Vantaa | 12 606 000 | 57 | 35 297 000 | 160 |
| Espoo | 19 904 000 | 72 | 55 731 000 | 202 |
| Helsinki | 40 825 000 | 64 | 114 310 000 | 179 |

3 milj. €

