

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 taso 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 esittää hyväksyttävää perustelua kannalleen kieltää esitetystä sote-järjestämislaissa maakunnan järjestämisvastuulle 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. €

