VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
6.4.2017

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

Tiivistelmä kuntien käyttötalouteen, velkoihin ja omaisuuteen kohdistuvista vaikutuksista

Käyttötalousmenojen nousupaine pienenee, sairastavuudesta ja ikääntymisestä syntyvät talouden paineet siirtyvät maakunnalle

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.

Käyttötalous puolittuu

Maakunnan järjestämisvastuulle 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

Kunnan talouden tasapainotilan ilmaisee vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotus. Perusoletus on, että tulorahoitus on pitkällä aikavälillä riittävä, jos vuosikate on vähintään keskimääräistä vuosittaista korvausinvestointitarvetta kuvaavien käyttöomaisuuspoistojen suuruinen. Vaikutuksia kuntatalouteen on 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 kuntien tasapainotilanne jäädytettäisiin järjestelmämuutoksen tasauksella nykytilanteen eli vuoden 2018 arvioidulle tasolle kunnittain. 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 to-

teuttaminen takaamalla kunnalle laskennallisesti sama tasapaino kuin ennen uudistusta ja rajaamalla kokonaismuutos +/- 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.

Kunnallisveroprosenttien keskimääräinen nousupaine pieni

Rahoituksen siirto sekä siihen liittyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset toteutetaan niin, että kuntien väliset kunnallisveroprosenttien erot eivät kasva välittömästi senkään 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 pienentymistä lukuun ottamatta muutoksia, koska kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rakennukset säilyvät edelleen kuntien omistuksessa. Järjestämisvastuun siirron 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. Koko maan tasolla suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluvun arvioidaan olevan 54 % vuonna 2017, vuonna 2019 se olisi arvioiden mukaan 111 %. 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 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 ennakollisten 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 järjestämisvastuun siirtohetkellä.

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 saamisia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamisia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja erityisten instituutionalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnat ovat ns. nollariskisiä.

Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi kunnan oikeutta päättää veron korottamisesta itsenäisesti vuonna 2019. Kunnan veronkanto-oikeuden rajoittaminen yhtenä vuonna ei olennaisesti rajoita kuntien talouden liikkumavaraa, joten ei voida pitää todennäköisenä, että yhden vuoden rajoitus muuttaisi myöskään kuntasektorin lainojen nollariskiluokkaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirto hallituksen esityksen mukaisesti edellyttää rahoituksen siirtoa. Kuten edellä on jo todettu, rahoituksen siirto tarkoittaa kuntien käyttötalouden puoliintumista ja sen seurauksena suhteellisen velkaantuneisuuden nousua. Valmistelussa ei ole voitu yksiselitteisesti arvioida, onko tällä muutoksella vaikutuksia kuntien varainhankintaan, sillä vaikutukset riippuvat markkinareaktioista. Epätodennäköisestä kuitenkin on, että vaikutus näkyisi kuntien luottojen riskipainon nousuna, sillä kuntien verotusoikeus säilyy vuoden 2019 jälkeen ennallaan.

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. Sairaanhoitopiirit investoivat lähivuosina noin 1,4 mrd euron määrästä, mikä siirtyy kokonaisuudessaan maakuntien vastuulle.

Omavaraisuusaste laskee

Uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt pienentävät kuntien taseita lakisääteisten kuntayhtymien jäsenosuuksien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen irtaimiston verran. Näillä 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.

Sairaanhoitopiirien maakuntiin siirtämisestä johtuva omavaraisuusasteiden muutos on yksittäisessä kunnassa arvioinnin mukaan alimmillaan 0,5 prosenttiyksikköä ja korkeimmillaan 11,9 prosenttiyksikköä. Suurimmassa osassa kuntia vaikutus on 2—5 prosenttiyksikön välillä. Vuoden 2015 tilinpäätöstietojen perusteella laskettuna omavaraisuusaste putoaisi 36 kunnalla sairaanhoitopiirin kuntayhtymäosuuden poistumisen vuoksi alle 50 prosentin.

Sosiaali- ja terveystoimen käytössä olevan irtaimiston osuuden määrittäminen kuntien omaisuudesta ja taseiden loppusummista on valmistelun yhteydessä käytettävissä olleiden tietojen perusteella käytännössä erittäin hankalaa, koska kuntien tilinpäätöksissä koneet ja kalusto ilmoitetaan yhteissummana, eikä tilinpäätösten liitetiedoista tai muista vastaavista tiedoista saada suoraan selville, mikä osuus koneista ja kalustosta on sosiaali- ja terveystoimen käytössä. Jos kunnan perusterveydenhuolto, työterveyshuolto tai esimerkiksi osa perusterveydenhuollosta, kuten suun terveydenhuolto, on liikelaitostettu

tai muodostettu taseyksiköksi, kyseinen irtaimen omaisuuden määrää koskeva tieto on löydettävissä liikelaitosten eriytetyistä tilinpäätöksistä.

Valmistelun yhteydessä tarkasteltiin joitakin kuntia, joissa ainakin osia sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnoista on liikelaitostettu tai muodostettu taseyksiköksi. Näiden tarkastelujen perusteella havaittiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon koneet ja laitteet muodostavat kuntien taseen vastaavista pääsääntöisesti alle yhden prosentin osuuden.

Pelastustoimen, sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon käytössä olevan irtaimen, erityisesti koneiden ja kaluston osuuteen kuntien taseissa vaikuttaa huomattavasti niiden rahoitustapa ja myös se, että irtaimen omaisuuden poistoajat ovat huomattavasti lyhyemmät kuin esimerkiksi rakennusten. Merkittävä osa koneista ja laitteista hankitaan nykyisin leasingrahoituksella, jolloin niiden hankinta näkyy vain kunnan käyttötalousmenoissa. Koneiden ja laitteiden leasingsopimukset siirtyisivät maakunnan vastuulle.

Maakuntaan siirrettävien kuntayhtymien alijäämät on katettava

Sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen mahdollisesti kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan. Kuntalain mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän rahoituksesta ja alijäämistä eli velvoite alijäämän kattamiseen on riippumaton sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta. Alijäämiä on kertynyt erityisesti sairaanhoitopiirien kuntayhtymien taseisiin, mutta ne ovat pienentyneet merkittävästi. Sairaanhoitopiirien taseisiin kertyneet alijäämät olivat vuonna 2015 noin 93,5 milj. euroa, mutta vuoden 2016 tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan enää noin 36 milj. euroa.

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.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu, että uudistuksen toimeenpanon edetessä noin 20 prosenttia nykyisin käytössä olevista, kuntien omistamista perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen toimitiloista tulisi poistumaan sote-käytöstä. Tilanteen arviointiin vaikuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden valinnanvapauteen liittyvät kysymykset. Asiakkaiden valinnanvapaus saattaa johtaa siihen, että maakunnan toimitilatarpeet vähenevät, mutta tilalle tulevat yksityisen palvelutuotannon tilatarpeet.

Valmistelun yhteydessä tehdyssä selvityksessä pyrittiin arvioimaan miten kuntien omistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöihin kohdistuva riski jakautuu ja miten suuren taloudellisen rasituksen riski mahdollisesti toteutuessaan aiheuttaisi kunnille. Riskiä on pyritty arvioimaan sosiaali- ja terveydenhuollon kehitystrendien, väestönkehityksen ja aiemmin toteutettujen muutosten valossa. Olemassa olevien kiinteistöjen tämänhetkistä oletettua arvoa ei voida suoraan pitää taloudellisen riskin suuruutena, vaan kunnan lopullinen, tilinpäätöksen tulokseen vaikuttava riski muodostuu käyttämättä jäävän tilan ylläpitokustannuksista, mahdollisesta jäljellä olevasta investointivelasta sekä taseessa olevasta poistamattomasta hankintamenosta. Joissakin tilanteissa kiinteistö saattaa myös olla niin huonokuntoinen, että se on perusteltua purkaa, jolloin tulokseen vaikuttavat myös purkukustannukset. Toimitilan

purkaminen olisi kuitenkin saattanut muodostua joissakin tilanteissa vaihtoehdoksi ilman nyt esitettyä uudistustakin.

Jos kiinteistö jää täysin ilman käyttötarkoitusta, sen jäljellä oleva poistamaton hankintameno tulee kirjata kuluksi kolmannen käyttämättömän vuoden jälkeen. Tällöin syntyy poistamattoman hankintamenon suuruinen tulosvaikutus. Samoin, jos kiinteistö puretaan, tulosvaikutus on poistamattoman hankintamenon suuruinen. Jos kiinteistö myydään poistamatonta hankintamenoa alhaisemmalla kauppahinnalla, tulosvaikutus on poistamattoman hankintamenon ja kauppahinnan erotus. Tulosvaikutus ei siis ole kiinteistön mahdollisen jällenhankinta-arvon tai oletetun markkina-arvon suuruinen. Negatiivinen tulosvaikutus vähintään heikentää kunnan tulosta kyseiseltä tilikaudelta. Kunnan taseeseen kertyneistä ali- tai ylijäämistä riippuu, lisääkö negatiivinen tulosvaikutus kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää. Koska negatiivinen tulosvaikutus johtuu kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa olevasta, erittäin suuresta hallinnollisesta ja lainsäädännöllisestä muutoksesta, mahdollinen alijäämävaikutus olisi ehkä mahdollista eliminoida kunnan peruspääomaa alentamalla.

Mahdollisesti noin 1,2 – 1,4 milj.m² osalta sosiaali- ja terveydenhuollon käyttö loppuu. Suurin riski sille, että kiinteistölle ei löydetä uutta käyttötarkoitusta, on pienissä ja väestömäärältään taantuvissa, harvaan asutuissa kunnissa erityisesti silloin, jos kyseessä on laitospalvelurakennus (sekä yli että alle 20 vuotta vanhat laitospalvelurakennukset). Seuraavaksi suurin riski kohdistuu vanhoihin avopalvelurakennuksiin tiheän palveluverkon omaavalla, mutta väestömäärältään taantuvalla alueella. Näiden edellä mainittujenkaan kolmen kiinteistötyypin kaikki rakennukset eivät tule poistumaan käytöstä, vaan ainoastaan osa niistä. Tämän suurimmalla todennäköisyydellä käytöstä kokonaan poistuvan ja vaille uutta käyttöä jäävän osuuden määräksi on arvioitu noin 528 tm² ja arvoksi vähennetyn jälleenhankintakustannuksen menetelmää käyttäen noin 315 milj. euroa sekä vuosittaisiksi ylläpitokustannuksiksi noin 3 milj. euroa.

Mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelemaan merkittävästi eri kunnissa. On olettavaa, että kasvukeskuksissa ja niiden läheisyydessä tyhjiksi jäävien tilojen ongelma on väliaikainen ja poistuu kohtuullisen lyhyellä aikavälillä tilojen siirtyessä vähitellen muuhun käyttöön. Ongelman merkittävyyteen vaikuttaa huomattavasti toimitilojen ikä, kunto ja erityisesti sijainti. Suurimmat kuntataloudelliset haasteet syntyvät silloin, kun käyttämättömäksi on jäämässä vasta peruskorjattu tai rakennettu, väestörakenteeltaan taantuvassa kunnassa sijaitseva toimitila. Ongelman ajallista ulottuvuutta on lähes mahdoton arvioida, mutta vaikutukset eivät tule yhtäaikaisesti ja kerralla, vaan todennäköisesti sangen pitkällä aikajänteellä.

Yhteenveto

Uudistuksen tavoitteena on perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen saatavuuden parantaminen sekä kustannusten kasvun hillintä. 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.