

# Selvitys kunnallisista omaisuussiirroista Pohjoismaissa

---

Valtteri Immonen

Kuntien takauskeskuksen tilaama selvitys

Helsinki 2017

## 1. Johdanto

Selvityksen tarkoituksena on muodostaa käsitys kunnallisen omaisuuden siirroista Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Kunkin maan osalta luodaan yleinen kuva asukkaiden itsehallinnosta ja verotusoikeudesta. Omaisuussiirtojen tarkastelu kohdistuu niiden oikeudelliseen perustaan ja toteutuneeseen siirtokäytäntöön. Maakohtaisten selvitysten jälkeen yhteenvedossa verrataan pohjoismaisia itsehallintoja ja arvioidaan niiden suhdetta kuntarahoituksen riskeihin.

## 2. Omaisuudensiirrot Ruotsissa

### 2.1 Itsehallinto ja verotusoikeus

Asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa (Regeringsform 1 kap. 1 §): *Ruotsalainen kansanvalta toteutuu edustuksellisen ja parlamentaarisen valtiomuodon ja kunnallisen itsehallinnon kautta*. Kuntia on paikallisella ja alueellisella tasolla. (1 kap 7 §) Kuntien asemaa edelleen tarkennetaan 14 luvussa, jossa muun muassa säädetään, että kunnilla on tehtäviensä hoitoa varten oikeus verottaa.

Suomen tavoin myös Ruotsin tulkintakäytäntö tuntee kunnallisen rahoitusperiaatteen, jonka mukaan kunnalla on oltava tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään. Lisäksi Ruotsissa sovelletaan ”hyvä taloudenpito”-käsitettä kuntataloudessa. Aiemmin vastaava periaate merkitsi kunnallisen varallisuuden vähentämiskieltoa, mutta sittemmin siitä on luovuttu ja korvattu tarkoituksenmukaisemmalla hyvään taloudenpitoon velvoittavalla ohjenuoralla.

Ruotsin perustuslakivaliokunta on tulkinnut, että verotusoikeuden perustuslain suoja edellyttää, että verotusoikeus ei voi olla pelkästään muodollinen, vaan sillä on oltava reaalin sisältö. Itsehallinnolliseen verotusoikeuteen puuttumiset näyttää käsitellyn lainsäädäntökäytännössä tarkasti.

Perustuslakivaliokunta (*Konstitutionsutskottet*) pohti kunnallista verotusoikeutta 1980-luvun alussa<sup>1</sup>. Kunnallisen itsehallinnon sisältämä kunnallista verotusoikeutta korostava suoja on periaateluonteinen, eikä estä ehdottomasti verokatosta säätämistä. Suoja tosin edellyttää, että sen tyyppinen lainsäätäminen aina jättää tilaa kuntien vapaalle sektorille ja säilyttää ainakin tietyn vapauden kunnille, mitä koskee verotuksen suuruuden asettamista. Kunnallisen verotusoikeuden loukkausta on valiokunnan mukaan vältettävä. Perustuslain säännökset kunnista antavat valiokunnan mukaan reaalisuuden suojan kunnalliselle itsehallinnolle,

---

<sup>1</sup> Konstitutionsutskottet 1980/81:22

ilman että valtiovallat sitä kautta estyisivät tekemästä kokonaisvaltaisia päätöksiä, jotka eri tilanteissa voivat olla välttämättömiä. Myös tilapäiset verohuiput (*skattetopp*) on Ruotsissa katsottu mahdollisiksi.

Seuraavassa käsitellään tarkemmin sitä, millainen suoja itsehallinnollisella rahoituksella hankituilla varoilla on ollut Ruotsissa.

## 2.2 Lainsäädäntö

Kuntaomaisuutta on siirtynyt huomattavan paljon kuntien ja maakäräjien liitosten, osaliitosten ja jakautumisten. Niissä sovellettavista omaisuudensiirtoperiaatteista säädetään Laissa muutoksista Ruotsin jakautumiseen kuntiin ja maakäräjiin (*Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting 1979:411*)<sup>2</sup>

### 1. luku

*6 § Kun kunta jaetaan, kuntien väliset taloudelliset suhteet täytyy uuden jaon mukaisesti selvittää. Kun kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, selvitys on tehtävä, jos kunnallinen varallisuus tai velvoite, joka voidaan liittää siirtyvään osaan, täytyy siirtää toiseen kuntaan tai jos on erityisiä syitä selvitykselle. Selvityksen tarkoituksena tulee olla kunnan omaisuuden tai sen osan jako tarkoituksenmukaisella ja kohtuullisella tavalla.*

*Selvityksen vahvistaa hallitus, kun päätöksestä koskien jakomuutosta tiedotetaan. Jos kunnat ovat yksimielisiä selvityksestä, tämä tulee vahvistaa.*

*Vastuu velvoitteesta voidaan siirtää kunnalta toiselle riippumatta siitä, onko velkojan antanut siihen suostumuksensa.*

*7 § Jos kunnalle varoja ja velvoitteita jaettaessa lisätään suurempi osa varoista tai velvoitteista kuin mitä seuraa selvityksen perusteesta, tasoitus tehdään rahalla. Hallitus saa määrätä, että tasoitussumma täytyy maksaa yhdellä kerralla tai jakaa kahdelle tai useammalle vuodelle.*

*8 § Jos ei muuta ole määrätty 6 §:n mukaisen taloudellisen selvityksen yhteydessä, kunnan vastuu takaussitoumuksista ja vastaavista sitoumuksista, jotka koskevat asukkaita, kiinteistöjä tai toimintoja kunnasta erotettavalla alueella, siirtyy siihen kuntaan, johon alue jakomuutoksen jälkeen kuuluu.*

Kunnan liittymisestä toiseen kuntaan säädetään 1. luvun 9 §:ssä:

---

<sup>2</sup> Myöhemmin jakomuutoslaki

*9 § Kun kunta liitetään toiseen kuntaan, kunnan varallisuus ja vastuu sen velvoitteista siirtyy siihen kuntaan, joka perustetaan liitoksella.*

Myös maakäräjien jakomuutoksiin sovelletaan 2. luvun 7 §:n mukaan 1. luvun 6-10 §:ä koskien kuntajakomuutoksen taloudellista selvitystä.

### **2.2.1 Esityöt**

Hallituksen esityksessä 1978/79:157 on kuvattu siihenastista käytäntöä sekä valotettu lainsäädäntöuudistuksen tavoitteita. Tuolloin luotiin periaatteet, joita lähes sellaisenaan sovelletaan edelleen.

Kun kokonainen kunta liitetään toiseen kuntaan, sen varat ja veloitteet siirtyvät suoraan lain nojalla uudelle tai kasvaneelle kunnalle ilman taloudellista selvitystä. Sen sijaan muissa kunta- ja maakäräjäjaotuksen muutoksissa taloudellinen selvitys kuntien kesken on tehtävä, jos se on välttämätöntä.<sup>3</sup>

Taloudellisen selvityksen lähtökohtana on kuntien sopimusvapauden periaate.

*”Tärkeä lähtökohta komitean muotoillessa ehdotuksiaan on ollut, että taloudellinen selvitys on ensi kädessä kuntien itsensä asia. Komitea ehdottaa, että kunnille käytännössä suotu sopimusvapaus vahvistetaan laissa säännöksellä, jonka mukaan hallitus vahvistaa selvityksen, josta kunnat ovat yksimielisiä.”<sup>4</sup>*

Kuntien sopimusvapauden periaate johtaa siihen, että hallituksen on hyväksyttävä myös vastikkeeton omaisuuden siirto, jos kunnat ovat niin sopineet.<sup>5</sup>

Komitea katsoi, että aiemman lain 5 §:stä tehty johtopäätös, jonka mukaan hallitus ei saisi vahvistaa kuntien sopimusta korvauksellisista yleisen maan siirroista, ei näyttänyt olevan lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus. Yleistä maata koskeva poikkeus oli alun perin taloudellista selvityksen järjestämistä koskevassa pykälässä. Komitea totesi, että yleisestä maasta suoritettavan korvauksen oikeustila on epäselvä. Aiemmassa käytännössä sellainen maa on yleisesti luovutettu korvauksetta, mutta erityisesti viime vuosina hallitus oli vahvistanut sopimuksia, joissa yleisestä maasta maksettiin korvaus. Komitea näyttää tulkitsevan, että kuntien sopimusvapautta rajoittava omaisuuden automaattinen korvaukseton siirto ei perustu lakiin.<sup>6</sup>

Käyttöomaisuus, joka pelkästään tai pääasiassa on tarkoitettu siirtyvää aluetta varten, on voitu siirtää korvauksetta. Myös tiettyjä muita varallisuutta ja velkoja on voitu siirtää ilman korvausta. Muutoin, jos

<sup>3</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 59 -

<sup>4</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 62

<sup>5</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 63

<sup>6</sup> SOU 1978:32 s. 134

selvitys kattaa koko kunnan varallisuuden ja veloitteet, käytetään jakoperusteena siirtyvän alueen ja koko jaettavan kunnan veropohjan suhdetta. Yleensä veropohja lasketaan jakomuutosta edeltävien kolmen vuoden keskiarvosta. Jos sen sijaan vain alueeseen liittyvät varallisuus ja veloitteet siirtyvät, sellainen varallisuus tai velvoite, joka ei siirry korvauksetta, siirtyy kirjanpitoarvoa vastaavaa korvausta vastaan.<sup>7</sup>

Hallituksen esityksessä todetaan, että tietty niin kutsuttu käyttöomaisuus (*förvaltningsförmögenhet*) on käytännössä saatu ottaa ilman korvausta. Komitea painotti kuitenkin, että eroa käyttö- ja rahoitusomaisuuden välillä ei pidetä yllä modernissa kuntataloudessa. Vallitseva tulkinta kunnallisella suunnalla oli, että kaikenlaista omaisuutta on käsiteltävä samalla tavalla. Asukkaiden kunnan eri osissa katsottiin myötävaikuttaneen kunnan kertyneeseen varallisuuteen, sen ainesosiin katsomatta, eri osien veropohjan suhteessa. Mitään jakoa käyttö- ja rahoitusomaisuuteen ei ollut siksi tehty taloudellista selvitystä koskevissa sopimuksissa, jotka kunnat ovat solmineet ja hallitus on vahvistanut lain uudistamista edeltävinä vuosina. Komitea (*indelningsslagskommitte*) myös katsoi, että kaikkea omaisuutta pitää käsitellä samalla tavalla taloudellisessa selvityksessä. Automaattista tietyn käyttöomaisuuden vastikkeetonta transaktiota ei pitänyt jatkossa komitean mukaan esiintyä.<sup>8</sup>

Hallituksen esityksessään päädytään siihen, että viimeaikaisessa käytännössä on kuitenkin luovuttu periaatteesta, jonka mukaan sellainen käyttöomaisuus, joka pelkästään tai pääasiallisesti on tarkoitettu siirtyvälle alueelle, voitaisiin luovuttaa korvauksetta. Komitea viittasi myös siihen, että voimassaolevaa lakia pitää muuttaa yleisen maapohjan käsittelyn suhteen niiltä osin, kun se velvoittaa vastikkeettomaan siirtoon.<sup>9</sup> Näyttääkin siltä, että vastikkeettomat siirrot kunta- ja kunnanosalitoksien suhteen poistettiin tuolloin lakitekstistä.

Taloudellisen selvityksen sisällöstä on säädetty ainoastaan, että sen tarkoitus tulee olla kunnan omaisuuden tai sen osan jako tarkoituksenmukaisella ja kohtuullisella tavalla. Tarkoituksenmukaisuudesta seuraa esimerkiksi se, että vain harvoissa poikkeustapauksissa kunta voi taloudellisen selvityksen jälkeen omistaa kiinteistön toisessa kunnassa. Säännös kohtuullisesta jakotavasta muodostaa taloudellisen selvityksen taloudellisen perustan. Täydellisen jaon ollessa kyseessä luonnollinen perusta on erotettavan alueen veropohjan suhde koko kunnan veropohjaan. Ei ole kuitenkaan estettä muulle perusteelle yksittäisen varallisuuden tai veloitteiden suhteen, jos se arvioidaan olevan sopivaa. Pienemmän siirtyvän alueen omaisuuden ollessa kyseessä määritetään kohtuullinen korvaus omaisuuden ja veloitteiden osalta, jotka katsotaan sopiviksi siirtää toiseen kuntaan.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> SOU 1978:32 s. 135

<sup>8</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 63

<sup>9</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 63

<sup>10</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 105

## 2.2.2 Yhteenveto periaatteista

*Kunnan sopimusvapaus:* Lainsäädäntö lähtee kunnan sopimusvapaudesta taloudellisen selvityksen asiallisen sisällön suhteen.

*Taloudelliset kysymykset:* Taloudelliset kysymykset tulee olla ratkaistuna jakopäätöstä tehtäessä. Vähemmän merkityksellisen taloudellisen kysymyksen, jota on mahdotonta ratkaista lopullisesti ennen jakopäätöstä, voi jättää myöhemmän sopimuksen varaan.

*Vastikkeellisuus:* Kaikkea omaisuutta tulee käsitellä samalla tavalla ja kaikesta varallisuuden ja velvoitteiden siirrosta tulisi maksaa korvaus. Sopimusvapaudesta kuitenkin seuraa, että hallitus voi vahvistaa myös korvauksettoman omaisuussiirron.

*Tarkoituksenmukaisuus:* yleinen maa ja käyttöomaisuus siirtyvät sille kunnalle, jonka alueella ne sijaitsevat

*Kohtuullisuus:* Kaiken varallisuuden ja velvoitteiden jaon ollessa kyseessä tulee jakoperusteena käyttää kunnasta erotettavan osan ja koko kunnan veropohjan suhdetta. Taloudelliselle selvitykselle voidaan kuitenkin tietyn varallisuuden tai velvoitteiden osalta soveltaa myös muuta perustetta, jos se katsotaan sopivaksi.

## 2.3 Käytäntö

### 2.3.1 Tapaus Knivsta

Vanha Uppsalan kunta lakkautettiin 2000-luvun alussa ja muodostettiin kaksi uutta kuntaa: Uusi Uppsala ja Knivsta. Tapaus toimii käytännön esimerkkinä kunnallisen omaisuuden siirroista kunnan jakautuessa. Tiedot perustuvat Svenska Kommunförbundetin selvitykseen, kuntien väliseen lopulliseen sopimukseen taloudellisesta selvityksestä ja hallituksen päätökseen vahvistaa kuntajako.

Svenska Kommunförbundet laati ehdotuksen taloudelliseksi selvitykseksi Uppsalan kunnan mahdollisen jakautumisen varalle Kammarkollegietin toimeksiannosta. Tämän ehdotuksen hallitus lähes sellaisenaan hyväksyi vuonna 2001. Ehdotuksen todetaan perustuvan lakiin muutoksista Ruotsin jakautumiseen kuntiin ja maakäräjiin sekä sen esitöihin. Seikkaperäisempää selontekoa varten koskien sovellettuja periaatteita viitataan Kaijserin ja Riberdahlin kommentaariin Kommunallagarna I (1980). Ehdotuksen tiettyjen olennaisten periaatteiden valottamiseksi siinä lainattiin selvitystä *Statens Offentliga Utredningar 1978:32*. Lainauksesta käy ilmi kaikki yllä olevassa yhteenvedossa esitellyt periaatteet.

Taloudellinen selvitys jaetaan kahteen vaiheeseen:

1. Lasketaan kaikille uusille kunnille taattu oma pääoma

2. Jaetaan pysyvä ja vaihtuva omaisuus maantieteellisen sijainnin mukaan, tai muutoin sovitulla tavalla, siten että jako mahdollisimman läheisesti liittyy taattuun omaan pääomaan. Erotus maksetaan rahassa.

Taatun oman pääoman laskemisesta ehdotuksessa mainitaan, että ehdotuksessa poiketaan aiemmasta käytännöstä siinä suhteessa, että taattu oma pääoma perustetaan vastaavan kunnanosan verotuloihin, kuitenkin korjaten tulontasauksen vaikutuksen. Aiemmin tulontasausta ei ole otettu huomioon, mutta uuden veronmaksukykyä (*skattekraft*) tasoittavan tasausjärjestelmän myötä se on tullut tarpeelliseksi.

Taatun oman pääoman määrittäminen tehtiin eri alueiden veropohjan perusteella. Varallisuuden ja velvoitteiden jako toteutettiin pääasiassa maantieteellisen sijainnin mukaan.

<b>Taatun oman pääoman OSUUS</b>	<b>6,521 %</b>	<b>93,479 %</b>
<b>Taattu oma pääoma</b>	<b>371 459 448 kr</b>	<b>5 324 897 670 kr</b>
<b>Jaon tulos</b>	<b>568 201 104 kr</b>	<b>5 128 156 014 kr</b>
<b>Erotus</b>	<b>196 741 656 kr</b>	<b>-196 741 656 kr</b>

Erikseen sovittiin myös, että 3,52 % (6 480 000 kr) Uppsala Stadshus AB:n verotuskiistoista johtuvista kustannuksista tulee Knivstan maksettavaksi.

Lopullisesta summasta tuli vähennettäväksi uudelle Uppsalalle kokonaan jäävälle Uppsalahem AB:lle Knivstan suorittama 95 101 306 kr ja Uppsalan kunnalle suorittama 20 000 000 kr. Lopulliseksi summaksi muodostui siten 88 480 350 kruunua.

Toinen esimerkkitapaus muodostui Eslövin kunnan liittyessä VA SYD-kuntayhtymään Eslövin kunnan varoja ja velvoitteita siirtyi kuntayhtymälle. Varojen ja velvoitteiden erotus oli 141 770 800 kruunua. Korvauksena varojen ja velvoitteiden siirtymisestä Eslöv laski liikkeelle velkakirjan VA SYD-kuntayhtymälle, jonka arvo kattoi erotuksen.<sup>11</sup>

### 2.3.2 Tapaus Malmö<sup>12</sup>

Aiemmin Malmön ja Göteborgin kunnat olivat muista Ruotsin kunnista poikkeavasti maakäräjäjaon ulkopuolella. Malmön kunta hoiti muualla maassa tavallisesti maakäräjille kuuluvia vastuita ja tarjosi asukkailleen esimerkiksi sairaanhoidon palvelut. Merkittävä ennakkotapaus muodostui vuonna 1999, kun Kristianstadin läänin maakäräjä ja Malmöhusin läänin maakäräjä yhdistettiin Skånen läänin maakäräjäksi, johon Malmön kunta samanaikaisesti Ruotsin hallituksen päätöksellä liitettiin. Tarkalleen ottaen uuteen

<sup>11</sup> Ekonomisk reglering i samband med Eslövs inträde som medlem i VA SYD

<sup>12</sup> Överenskommelse om kostnadsutjämning i Skåne län 5.6.1998

maakäräjään yhdistettiin koko Skånen läänissä tapahtuva maakäräjätoiminta Malmön kunnalta, Kristianstadin läänin maakäräjältä ja Malmöhusin läänin maakäräjältä.

Maakäräjätoimintaan liittyvä omaisuus sijoitettiin uuteen perustettuun Skånen läänin maakäräjään. Primäärikuntatoiminta jäi edelleen Malmön kunnan hoidettavaksi. Osapuolten välillä solmittiin sopimus, jolla siirtyvään toimintaan liittyvä omaisuus siirrettiin uudelle perustetulle maakäräjälle. Malmön kunta sekä lakkautettavat maakäräjät sopivat myös keskinäisestä taloudellisesta selvityksestään muutoksen yhteydessä, jonka selvityksen hallitus vahvisti.

Näyttääkin siltä, että ruotsalaisessa omaisuudensiirtokäytännössä lähtökohtana on ollut kuntien sopimusvapaus. Hallitus on tehnyt päätöksen yleisellä tasolla ja velvoittanut sopimiseen, mutta jättänyt siirtojen lopulliset ehdot kuntien ja maakäräjien keskenään sovittaviksi.

Taloudellisen selvityksen pohjana oli jakomuutoslain kunta- ja maakäräjäjakomuutoksien taloudellista selvitystä koskevat säännökset. Katsottiin, että taloudellisen selvityksen tuli olla mahdollisimman pitkälle neutraali Skånen asukkaille riippumatta mihin kuntaan asukas kuului (veronmaksajan näkökulmasta katsottuna). Taloudellisen selvityksen eri osat olikin osapuolten sopimuksen mukaan nähtävä kokonaisuutena, tähdäten siihen että Skånen läänin maakäräjällä ja Malmön kunnalla jakomuutoksen jälkeen tulee olla tasavertaiset taloudelliset edellytykset toisten maakäräjien ja kuntien kanssa.

Maakäräjätoiminnan siirtyessä maakäräjälle yleisen sairaalan kiinteistön maapohja, rakennukset ja laitteet pois lukien pysäköintitalo sovittiin siirtyväksi korvauksetta kunnalta maakäräjälle. Myös irtaimisto ja varusteet liittyen siirtyvän toimintaan pääsääntöisesti siirrettiin sopimuksen mukaan korvauksetta. Jos sen sijaan toiminnallinen vastuu perusterveydenhuollossa, joka sisältyi maakäräjätoimintaan, säilyi edelleen kunnalla, siirtyvään toimintaan liittyvät irtaimisto ja varusteet pysyivät kunnan omistuksessa. Kunnan sovittiin maksavan siitä kirjanpitoarvoa vastaavan korvauksen maakäräjälle.

Tapauksen taustoista ilmenee, että Malmön kunnalla vaikuttaa olleen ennen jakomuutosta poikkeuksellinen kaksoisluonne. Malmön kunta harjoitti sekä primäärikunta- että maakäräjätoimintaa ja siten Malmön kunnan asukkaat ovat aiemmin verovaroilla rahoittaneet sekä kunta- että maakäräjätoiminnan. Malmön kuntaa koskevasta lainsäädäntökäytännöstä nousee esille, että Malmön primäärikunta- ja maakäräjäroolia näyttää käsitellyn jollain tasolla erillisinä kokonaisuuksina esimerkiksi verotuksen suhteen. Malmön kuntaan sovellettiin tiettyjä maakäräjiä koskevia säännöksiä soveltuvien osin ja sille maksettiin maakäräjille tulevia tasoitusmaksuja kuten tavallisille maakäräjille. Malmön kunnan kunnallisvero on asetuksen tasolla

jaoteltu maakäräjän ja primäärikunnan osuuteen. Samalla tavoin vuoden 1999 jakomuutoksen yhteydessä se ainakin laskennallisesti jaoteltiin primäärikuntaveron ja maakäräjäveron osuuteen.<sup>13</sup>

Toimintojen ja verotuksen erillisuus vaatii jatkotutkimusta, mutta lainsäädäntökäytäntö viittaisi siihen, että Malmön kunnan sisällä toimi ikään kuin kaksi erillistä oikeushenkilöä: yhtäältä maakäräjätoimintaa ja toisaalta kuntatoimintaa harjoittava kokonaisuus. Kun maakäräjätoiminta siirrettiin Malmön kunnasta maakäräjään, sitä voidaankin tarkastella ikään kuin oikeushenkilön lakkautumisena ja sulautumisena uuteen perustettavaan oikeushenkilöön. Siten oli luontevaa, että maakäräjätoimintaan liittyvä omaisuus siirrettiin korvauksetta maakäräjälle. Malmön kuntaan jäävän maakäräjätoimintaan liittyvän omaisuuden suhteen voidaan perustellusti katsoa, että se ei Malmön kunnan kaksijakoisen luonteen purkautuessa palvelut enää samaa tarkoitusta, instituuttia eikä veronmaksajia samassa roolissa. Vaikuttaa siltä, että tästä syystä kunta lunasti tuon omaisuuden kirjanpitoarvoa vastaavalla korvauksella maakäräjältä.

Jos kunnasta maakäräjään siirtyvä omaisuus olisi korvattu Malmön primäärikunnalle, käytäntö olisi asettanut Malmön kunnan eriarvoiseen asemaan Skånen läänin maakäräjään sulautuvien maakäräjien kanssa. Malmön kunnan asukkaat tulivat muutoksen jälkeen osallisiksi myös Kristianstadin ja Malmöhusin läänien maakäräjistä siirtyvästä omaisuudesta. Kuvatut siirrot korvauksineen ovat siis myös eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta selkeitä.

Ydinesimerkin omaisuussirroista selkeine periaatteineen tarjoaa samaan muutoskokonaisuuteen liittyvä koulutusuudistus, jossa myös siirtyi omaisuutta kunnan ja maakäräjän välillä. Valtiopäivien päätöksen mukaan täysi taloudellinen vastuu lukio- ja aikuislukiokoulutuksesta siirtyi maakäräjiltä kunnille. Skånen läänin kuntien ja Skånen läänin maakäräjän välillä solmittiin sopimus, jonka mukaan kunnalle siirtyvät kiinteistöt kauppasopimuksen mukaisesti, jossa kauppahinta perustui voimaanastumispäivän kirjanpitoarvoon. Erillisessä liitteessä määritelty irtaimisto sekä sopimuksen solmimisen ja vastuun siirtymisen välisenä aikana kunnan ja maakäräjän yhteisellä sopimuksella hankkima irtaimisto siirtyi kunnalle kirjanpitoarvoa vastaavaa korvausta vastaan (vähennettynä suunnitelmanmukaisilla poistoilla luovutuspäivään asti). Nähtävästi vain arvoton tai lähes arvoton omaisuus (kirjanpitoarvoton irtaimisto sekä muu käyttöirtaimisto ja –materiaali) luovutettiin korvauksetta.

Käytäntö näyttää vahvistavan kunnan sopimusvapauden ja verovaroilla kerätyn omaisuudensuojan periaatteita. Kun omaisuutta on siirretty kunnilta, siitä on suoritettu täysi korvaus. Kunnan lakkautuessa ja sitä vastaavissa tapauksissa omaisuus on jaettu tarkoituksenmukaisella ja kohtuullisella tavalla. Maakäräjätoiminnan siirtyessä Malmön kunnalta maakäräjälle olisi tosin ollut johdonmukaista laskea

---

<sup>13</sup> Lag (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting, Förordning (1995:1646) om skattesatser vid beräkning av utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting, ks. myös esim. Lag (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

veropohjaan pohjautuen Malmön kunnan maakäräjätoimintaan ja vanhoista maakäräjistä siirtyvään toimintaan kohdistuva taattu pääoma, kuten Knivstan tapauksessa sekä tasoittaa mahdollinen epätasapaino näiden välillä. Taloudellisesta selvityksestä ei käy ilmi, että tällainen arvio olisi tehty.

### 3. Omaisuudensiirrot Tanskassa

#### 3.1 Itsehallinto ja verotusoikeus

Perustuslain tasolla säädetään, että kuntien oikeus valtion valvonnan alla itsenäisesti hallita niiden asioita järjestetään lailla.<sup>14</sup> Tuloveron osalta kunta saa päättää itse veroprosentistaan joutuen kuitenkin ottamaan huomioon muiden kuntien veroprosenttimuutokset. Kuntien veroprosentti vaihtelee 22,5 -27,8 prosentin välillä vuonna 2017. 71 prosenttia kuntien tuloista muodostuu veroista. Alueilla ei ole verotusoikeutta.

#### 3.2 Rakennemuutos 2007

##### 3.2.1 Lakiperusta

Sopimuksessa rakennemuutuksesta mainitaan varojen ja velvoitteiden jaosta:

”Tehtävienjaossa tapahtuvien muutosten yhteydessä tehtäviensuorittamiseen liittyvät varat ja velvoitteet siirtyvät luovuttavalta viranomaiselta vastaanottavalle viranomaiselle. On välttämätöntä määrittää, mitkä varat ja velvoitteet sekä oikeudet ja velvollisuudet siirretään millekin viranomaiselle.

”Yksityiskohtainen varojen ja velvoitteiden sekä oikeuksien ja velvollisuuksien jako sovitaan luovuttavan ja vastaanottavan viranomaisen välillä.”<sup>15</sup>

Hallitus selvensi varojen ja velvoitteiden jakoa erillisellä säädöksellä.<sup>16</sup> Pelkistetysti ilmaistuna tarkoitus oli jakaa varat ja velvoitteet siten, että ne siirrettiin sille viranomaiselle, jonka tehtävän hoitamiseen ne liittyivät. Tehtävien jaosta ja varallisuuden ja velvoitteiden arvostamisesta määrätään säädöksessä.

Uudistuksen yhteydessä toteutetuista omaisuussirroista esimerkkinä on maakuntien (amtkommuner) lakkauttaminen ja niiden netto-omaisuuden jakaminen (11 % valtiolle, 74 % alueille ja 15 % kunnille). Kööpenhaminan ja Frederiksbergin kuntien netto-omaisuudesta jaettiin 4 % valtiolle ja 0,25 % Region Hovedstadenille. Bornholmin kunnan netto-omaisuudesta jaettiin 4 % valtiolle ja 23 % Region Hovedstadenille.

---

<sup>14</sup> Danmarks Riges Grundlov § 82

<sup>15</sup> Agreement on a Structural Reform 2004 s. 27-28

<sup>16</sup> Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om fordeling af aktiver og passiver, rettigheder og pligter og ansatte som følge af opgaveflytninger den 1. januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen

Säädöksen 6 §:n mukaan varojen ja velvoitteiden arvostamisessa käytetään tilinpäätösperiaatteita varoille ja velvoitteille, joita asiakirjan ”Budjetti- ja tilinpäätösjärjestelmä kunnille ja maakunnille”( vuoden 2004 budjettia varten) mukaisesti on käytetty lopullisesti hyväksytyssä tilinpäätöksessä 2004. Tiettyjä erikseen määritettyjä korjauksia voidaan tehdä. Lisäksi ennen vuotta 1999 hankittuun omaisuuteen sovellettiin lähtökohtaisesti nykyistä julkista omaisuusarvoa.

Tehtävien ja omaisuuden luovutuksesta laaditaan sopimus. Sopimukseen voidaan ottaa ehto varallisuuden tai velvoitteen korvauksesta. Korvaus voitiin jakaa vuotuismaksuiksi korkeintaan 10 vuoden ajalle.

### **3.2.2 Käytäntö**

Maakuntien lakkauttamisen yhteydessä niiden netto-omaisuus jaettiin valtion, kuntien ja alueiden kesken. Varat ja velvoitteet jaettiin mainitun säädöksen mukaisesti ja jako tasapainotettiin laskettuja nettopääomaosuuksia vastaavaksi korvaussummalla.

Rakenneuudistuksessa paikallinen julkinen liikenne yhtiöitettiin ja siirrettiin kunnalta alueille. Odensen kunnalta liikenneyhtiölle siirtyvistä toimintaan kohdistuvista varoista ja velvoitteista tehtiin selvitys. Siirtyvät velvoitteet olivat 189 868 507 kruunua ja varat 143 797 480 kruunua. Tasapainon saavuttamiseksi siirtyneiden varojen ja velvoitteiden välillä laskettiin tasausmaksu, jonka Odensen kunta maksoi liikenneyhtiölle. Tasausmaksu oli erotuksen mukaisesti 46 071 027 kruunua.<sup>17</sup>

## **3.3 Tehtävien siirto alueelta kunnalle**

### **3.3.1 Lainsäädäntö**

Tehtäviä on toisinaan siirtynyt muulloinkin viranomaisten välillä, jolloin kunnallista omaisuutta on siirtynyt tehtävienhoidon mukana. Tähän antaa johdon hallituksen antama säädös varojen ja velvoitteiden sekä oikeuksien ja velvollisuuksien siirtämisestä alueellisten sosiaalipalvelujen siirtyessä alueelta kunnalle.

Säädöksen mukaan kunnanvaltuusto, joka ottaa itselleen alueellisen palvelun, ottaa itselleen ne varat ja velvoitteet sekä oikeudet ja velvollisuudet, jotka yksinomaan liittyvät palvelujen hoitamiseen. Jos varojen arvo on suurempi kuin velvoitteiden, kunnanvaltuuston on kompensoitava tämä aluevaltuustolle. Kompensaation on siinä laajuudessa kuin se on mahdollista tapahduttava ensisijaisesti siten, että kunnanvaltuusto ottaa alueelta pitkäaikaisen velan. Jos velvoitteiden arvo on suurempi kuin varojen, aluevaltuuston on kompensoitava tämä kunnanvaltuustolle.

---

<sup>17</sup> Efterregulering af: ”Aftale om overdragelse af Odense Bybusser og dele af Odense Bytrafik mellem Odense Kommune og Fynbus som led i kommunalreformen”

Varojen ja velvoitteiden arvostamisperusteena on lähtökohtaisesti tilinpäätös, jonka periaatteet on standardisoitu. Ennen vuotta 1999 hankittu omaisuus arvostetaan viimeisimpään julkiseen omaisuusarvoon sisältäen tasauksen (årsregulering).<sup>18</sup>

### 3.3.2 Käytäntö

Siirrettäessä tehtäviä Midtjyllandin alueelta Randersin kunnalle tehtävän hoitamiseen yksinomaan liittyvät varat ja veloitteet siirrettiin Randersin kunnalle.

1999 tai sen jälkeen hankitut maa-alueet ja rakennukset on arvostettu omakustannushintaan poistot, alentumiset ja uudelleenarvostukset huomioon ottaen. Ennen vuotta 1999 hankitut maa-alueet ja rakennukset arvostettiin viimeisimpään julkiseen omaisuusarvoon. Rakennusten eliniäksi katsottiin 30 vuotta. Maapohjan elinikä katsottiin olevan rajaton. Poistot varoista tehdään lineaarisesti. Muun varallisuuden arvostus on myös tarkkaan eritelty sopimuksessa.

Siirtyvän varallisuuden arvoksi laskettiin 20.129.427,55 kruunua. Siirtyviä veloitteita ei ollut. Tämän summan Randersin kunta suoritti sopimuksen mukaan ottamalla pitkäaikaisen lainan alueelta. Netto-omaisuuden arvoksi määrättiin 0 kr. Oikeuksia ja velvollisuuksia ei myöskään arvostettu.<sup>19</sup>

Samanlainen tapaus muodostui, kun vuonna 2010 sosiaalinen instituutio ”Skovsbovej” siirtyi Syddanmarkin alueelta Svendborgin kunnalle. Siirtyvät varat olivat 19.390.276 kruunua ja veloitteet 3.337.226 kruunua. Erotuksen 16.053.050 kruunua Svendborgin kunta suoritti ottamalla pitkäaikaisen lainan Syddanmarkin alueelta.<sup>20</sup>

## 4. Omaisudensiirrot Norjassa

### 4.1 Itsehallinto ja verotusoikeus

Norjan perustuslaissa säädetään paikallishallinnosta: *”Asukkailla on oikeus hallita paikallisia asioita paikallisten kansanvaltaisesti valittujen elinten kautta. Tarkempia määräyksiä paikallisesta kansanvaltaisesta tasosta asetetaan lailla.”*<sup>21</sup> Norjan kunnallislaisissa lain tarkoituksena on kirjattu ”olosuhteiden luominen toimivalle kunnalliselle ja aluekunnalliselle (fylkeskommunalt) kansanvallalle, ja järkevälle ja tehokkaalle

---

<sup>18</sup> Bekendtgørelse om overtagelse af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte i regionale sociale tilbud og i regionale almene ældreboliger m.v., herunder regler om fordeling af pensionsforpligtelser, der overtages af en kommunalbestyrelse

<sup>19</sup> Aftale vedrørende Randers Kommunes overtagelse af Boligerne Lene Bredahls Gade, Mellerup Skolehjem og IKH, Randers fra Region Midtjylland pr. 1. januar 2014

<sup>20</sup> Efterregulering af aftale vedrørende Svendborg Kommunes overtagelse af institutionen Skovsbovej pr. 1. januar 2010

<sup>21</sup> Kongeriket Norges Grunnlov, § 49

kunnallisten ja alueellisten yhteisintressien hallinnoinnille kansallisen yhteisön raameissa, tavoitteena kestävä kehitys.”<sup>22</sup>

Eduskunta (*Stortinget*) vahvistaa joka vuosi enimmäismäärän kuntien omaisuus- ja tuloverolle ja aluekuntien tuloverolle. Kunnanvaltuusto ja aluekunnanvaltuusto budjetin sitomina päättävät tuloverosta kunnassa ja aluekunnassa.<sup>23</sup> Kuntien tuloista 40 % muodostuu veroista. Kuntien veroprosentti on noin 11,60 % ja aluekuntien noin 2,65 %. Vuoden 1979 jälkeen yksikään kunta tai aluekunta ei ole käyttänyt mahdollisuutta alentaa verotustaan.<sup>24</sup>

## 4.2 Omaisuudensierrot

Sairaala uudistuksen yhteydessä muodostui merkittävä ennakkotapaus, jonka esitöissä tiivistyy siihenastinen norjalaiselle kunnalliselle omaisuudelle annettu suoja. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä<sup>25</sup> sosiaali- ja terveysministeriö pohti kysymystä, onko aluekunnalla (fylkeskommun) laillinen vaatimus saada korvaus toiminnan mukana siirtyvästä omaisuudesta. Ministeriö päätyi muun muassa lainsäädäntökäytännön ja oikeuskirjallisuuden pohjalta siihen, että siirto tapahtuu ilman, että valtio maksaa korvausta toimintojen piirissä olevasta varallisuusarvosta. Ehdoksi kuitenkin asetettiin, että valtio ottaa itselleen myös toimintoihin liittyvän osan aluekunnan velkavastuusta.

Siirtoa punnittiin suhteessa Norjan perustuslain 105 §:n, jonka mukaan jokainen, joka joutuu antamaan omaisuuttaan julkiseen käyttöön, on oikeutettu täyteen korvaukseen valtion kassasta. Sekä käytännössä että juridisessa kirjallisuudessa on yleisesti oletettu, että säädöstä ei voida täysin soveltaa valtion luomiin oikeussubjekteihin.

Ministeriön näkemyksen mukaan aluekunnalla (fylkeskommun), joka vastikkeetta luovuttaa varallisuusarvot valtiolle, ei ole perustuslain 105 §:n mukaista korvausvaatimusta, siinä tapauksessa että varallisuusarvojen luovutus tapahtuu sen seurauksena, että julkinen tehtävä lailla siirretään toiselle hallintotasolle. Esityksessä viitattiin muiden muassa Berntin, Overån ja Hoven teokseen ”Kommunalrett” (1994), jonka mukaan lainsäädäntö kullakin kerralla määrää sekä periaatteelliset että käytännölliset raamit kuntien ja aluekuntien toiminnalle.<sup>26</sup>

Erikoissairaanhoidon toiminnan siirtyessä aluekunnilta valtiolle, valtiolle siirtyvät myös tuotantovälineet toiminnan vastuun hoitamista varten. Korvausta määritettäessä yhtäältä varat ovat yksinomaan käytetty terveystarkoitukseen eikä taloudellinen arvostus voi perustua arvoon vaihtoehtoisessa käytössä. Toisaalta

---

<sup>22</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 1

<sup>23</sup> Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) Luku 15. Skattesatser § 15-2, 15-3

<sup>24</sup> Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation Local Government in Norway

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 66 (2000-2001)

<sup>26</sup> Bernt, Overå, Hove, Kommunalrett (1994) s 69:

nämä toiminnot on rahoitettu aluekuntien verotuloilla tai siirroilla valtiolta. Nämä merkitsevät sitä, että valtion ei tule maksaa korvausta toimintojen siirrosta.

Kuntien ja aluekuntien välillä ei näyttäisi tehtävän eroa tässä suhteessa. Esimerkiksi vuoden 1969 sairaalalain (*sykehusloven*) jälkeen kunnallisesti omistettujen sairaaloita siirrettiin aluekunnille vastikkeetta.

## 5. Yhteenveto

Norja erottuu muista Pohjoismaista asukkaiden itsehallintoon sisältyvän verotusoikeuden ja siitä johtuvan kunnallisen omaisuuden suojan suhteen. Suomi taas liittyy läheisesti Tanskassa ja Ruotsissa omaksuttuun pohjoismaiseen vahvaan itsehallintoperinteeseen, jossa asukkaiden oikeus omiin varoihin on tunnustettu. Itsehallinnollisella verotuksella kertyneestä omaisuudesta on maksettu kunnalle korvaus siirrettäessä se pois kunnalta. Norjassa sen sijaan verotusoikeudelle ei ole muodostunut samanlaista sisältöä, vaan kuntaomaisuutta on voitu kansallistaa korvauksetta.

Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa kunnallisverotuksen tasosta päättää lähtökohtaisesti kunta valtiosta riippumattomasti. Norjassa kuntien todellinen liikkumatila verotuksen suuruuden määrittämisessä on merkittävästi kapeampi. Käytännössä eduskunta (*Stortinget*) asettaessaan kuntien verotukselle enimmäismäärän näyttää määräävän kuntien ja aluekuntien verotason.

Norjan poikkeusluonne Pohjoismaiden joukossa kumpuaa itsehallinnon ja verotusoikeuden yleisestä luonteesta ja asemasta. Lainatussa hallituksen esityksessä (Ot.prp. nr. 66 (2000-2001)) kunnat käsitetään hallintotasona ja valtion luomina oikeushenkilöinä. Taloudellisesti Norjan kunnat nähdään muista Pohjoismaista poikkeavasti enemmän valtionhallinnon osana kuin itsehallinnollisena oikeushenkilönä, vaikkakin kunnilla on jonkinasteinen yleinen toimiala ja kunnallinen demokratia. Kuntien verotusoikeuden merkitys on huomattavan vähäinen verraten muihin Pohjoismaihin jo suhteessa verotuksen suuruuteen ja sen osuuteen kuntien tuloista.

Tuoreessa Suomen hallituksen esityksessä 15/2017 on ehdotettu kuntaomaisuuden korvauksetonta siirtoa maakunnille. Tällä poikettaisiin tähänastisesta perustuslain 121 §:n pohjautuvasta lainsäädäntökäytännöstä, jossa verotusoikeuden on katsottu sisältävän kunnan oikeuden saada taloudellinen hyöty verovarolla hankkimastaan omaisuudesta. Tuosta omaisuudesta kunta on siirtokäytännössä saanut täyden korvauksen. Myös lainsäädännöstä johtuva omaisuuden arvon alentuminen on korvattu kokonaan kunnille, vaikka omaisuutta ei olisi siirtynyt. Käytäntö on jatkunut katkeamatta myös nykyisen perustuslain aikana. Kuntien omaisuutta on lainsäädännöllä voitu järjestellä uudelleen, mutta edellytyksenä on ollut, että verovarolla hankitun omaisuuden määrä pysyy vakiona.

Vakiintuneesta ja johdonmukaisesta tulkintalinjasta poikkeamisen taloudelliset vaikutukset tulee ottaa huomioon. Lainanantajat laskevat kunnille velalliskohtaisen riskipainon. Tämä määrittää velallisen maksukyvyttömyyden varalle varattavan oman pääoman määrän. Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa kuntasektorin lainoissa riskipaino on ollut 0 %. Sen sijaan Norjassa vastaava riskipaino on ollut 20 %.

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
<b>Verotuksen vapaus: kuka päättää verotuksesta?</b>	Kunta määritetyin rajoituksin	Kunta määritetyin rajoituksin	Kunta määritetyin rajoituksin	Lainsäätäjä määrittää verokaton vuosittain
<b>Omaisuuksien suoja</b>	Vakiintunut korvauskäytäntö, joka antaa kuntaomaisuudelle suojan	Vakiintunut korvauskäytäntö, joka antaa kuntaomaisuudelle suojan	Vakiintunut korvauskäytäntö, joka antaa kuntaomaisuudelle suojan	Kuntaomaisuutta voitu ottaa korvaukselta lainsäädännöllä
<b>Riskipaino</b>	0 %	0 %	0 %	20 %

Taulukosta havaitaan, että itsehallinnollinen verotusoikeus ja siihen pohjautuva oikeus verovarolla hankittuun omaisuuteen näyttää olevan yhteydessä kuntarahoituksen riskiluokitukseen. On ilmeistä, että kavennettaessa asukkaiden itsehallinnon ja verotusoikeuden vakiintunutta sisältöä hallituksen esityksen 15/2017 mukaisesti kuntarahoituksen riskitaso nousee ja kustannukset tulevat kasvamaan.