Kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä, Espoon kaupunki
11.2.2021 Talousvaliokunta
12.2.2021 Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Lausunto hallituksen esitykseen (241/2020 vp) hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Sote-uudistus heikentäisi Suomen kestävän kasvun edellytyksiä

Espoon kaupunki on todennut lausunnossaan, että esitetty sote-uudistus horjuttaisi kestämättömällä tavalla Espoon kaupungin taloutta. Se leikkaisi suoraan ja perusteettomasti kaupungin rahoitusta ja muuttaisi rahoituksen rakennetta vahingollisesti. Tulojen puolitus, velkojen jääminen kaupungille, omaisuuden vastikkeeton siirto ja verorahoituksen korvautuminen valtionosuuksilla hidastaisi tulorahoituksen kasvua. Investointia tarve ei sen sijaan juurikaan uudistuksessa vähenisi.

Esitetty uudistus heikentäisi toteutuessaan kasvavien kaupunkien kykyä investoida kestävään kasvuun. Kasvavien kaupunkiseutujen elinvoimaisuus on koko maan talouskasvun edellytys ja siten välttämätöntä julkisten palvelujen rahoittamisessa.

Espoon kaupunki antoi 14.9.2020 kriittisen lausunnon lakiluonnoksista. Lausuntokierroksen jälkeen hallitus teki joitakin korjauksia esitykseensä. Muutokset ovat kuitenkin vähäisiä ja riittämättömiä. Uudistuksen rakenteelliset ongelmat eivät ole poistuneet.

Espoon kaupunki pitää välttämättömänä, että:

- uudistuksen vaikutukset kasvavien kaupunkien investointikykyyn tulee arvioida huolellisesti kuten lainsäädännön arviointineuvostokin on edellyttänyt,
- lakiesityksen lisäksi tarvitaan esitykset keinoista, joilla kasvavan kaupungin investointikyky ja kaupungille jäävän lainakannan takaisinmaksukyky turvataan ja
- rahoitusmallin ongelmakohtien korjaaminen on välttämätöntä mutta ei yksinomaan riittävä toimi.

Rahoitusmallin haasteet Espoon kaupungin näkökulmasta

Rahoitusmallissa kunnallis- ja yhteisöveroa leikataan yhtäläisen veroprosentin tuoton verran koko maassa. Espoossa verorahoitus pienenisi 61 prosenttia. Vastaavasti pienenisi verotulojen euromääräinen kasvu, joka on ollut keskeinen edellytys merkittävien kestävän kasvun investointien rahoituksen turvaamisessa. Investointikyky heikkenisi mutta investointien tarve ei juurikaan vähenisi. Kaupungin investointisuunnitelma säilyisi lähes entisellään sisältäen koulu- ja päiväkotitiloja ja kestävään liikenteen investointeja. Rahoitusmalli viesi Espoon kyvyn toteuttaa MAL- ja HLJ- liikennejärjestelmäsuunnitelmaa.

Valtionosuuksien merkitys Espoon kaupungin rahoituksessa kasvaisi merkittävästi uudistuksessa. Tämän hetken laskelmilla valtinosuuskokonaisuuksien osuus rahoituksesta kasvaisi nykyisestä 7 prosentista 37 prosenttiin. Yksi keskeinen syy tälle on tulojen ja menojen epäsuhdan korvaaminen valtionosuuksilla. Valtionosuuksien merkityksen kasvu osaltaan heikentää investointikykyä. Valtionosuuksien vuosittainen kasvu on riippuvainen valtion päätöksistä ja se lisää ennakoimattomuutta ja epävarmuutta investointipäätösten tekemisessä.

Valtionosuusrahoituksen suuri osuus hidastaa rahoituksen yleistä kasvua kasvavassa kaupungissa ja luo väärän kannustimen. Kasvavalla kaupungilla tulisi olla kannustin verorahoituksen kasvattamiseen, ei valtionosuuksien korotuksiin.

Siirtyvien tulojen ja menojen epäsuhtaa kompensoivaa valtionosuuserää (ns. muutosrajoitinta) ei lakiesityksen mukaan korotettaisi vuosittain edes kustannustason kasvua vastaavasti. Espoolla ja muille kunnille, joille esitetty erä muodostaisi merkittävän osan kunnan rahoituksesta, kysymys on vuosittaisesta rahoitusleikkurista. Espoossa muutosrajoitinerä, noin 100 miljoonaa euroa, tosiasiallisesti aiheuttaisi vuosittain noin 2-3 milj. euron leikkauksen verrattuna vastaavan suuruiseen verorahoituserän kasvuun.

Sote-uudistuksen perusteena olevat arviot kuntien talouden tasapainosta perustuvat liian kapeaan tarkasteluun. Kasvavien kaupunkien taloudellista tilannetta tulisi arvioida tosiasiallisten investointitasojen, ei poistotasojen, suhteen. Toinen ongelma on tarkastelun rajaaminen emokuntiin konsernitason tarkastelun sijaan. Kasvavissa kaupungeissa konsernitaloudella keskeinen merkitys kunnan taloudessa. Espoo-konserni on verorahoitteinen, ja verorahoituksen leikkaus pienentää konsernin vuosikatteen. Espoo on vaarassa menettää konsernitaseen ylijäämät muutamissa vuosissa ilman korjaavia toimia.

Kaupungin kyky tasapainottaa tarvittaessa talouttaan toimintaa tehostamalla heikkenisi uudistuksessa. Käytännössä kaikki talouden tasapainotustoimet olisi jatkossa kohdistettava kasvatuksen ja opetuksen palveluihin. Tämä lisännee painetta valtionosuus- ja verorahoituksen tarkasteluille käyttömenojen kasvun hillinnän sijaan.

Uudistuksen yhteydessä muokattaisiin kuntien valtionosuusjärjestelmää. Uudet kuntien valtionosuuskriteerit ovat oikean suuntaisia mutta mittaluokaltaan riittämättömiä. Uusi väestönkasvua koskeva kriteeri peruspalvelujen valtionosuusperusteissa on tarpeellinen lisä, mutta sen painoarvo liian alhainen. Samoin vieraskielisten määrää koskeva kriteerin painotus oikean suuntainen mutta todelliseen palvelutarpeeseen nähden riittämätön.

Kuntien rahoitusjärjestelmässä poistuisi nykymuotoinen tulopohjan tasaus. Koska koko uudistus itsessään tasaa voimakkaasti tulopohjaa, ei perusteita edes esitetylle 10 prosentin tasaukselle ole. Lisäksi rahoitusmallissa kiinteistöverotuotosta otettaisiin 50 prosenttia mukaan tulopohjan tasaukseen. Laskentaperusteen muutos pienentäisi Espoon tarveperusteista valtionosuutta ja olisi käytännössä alueellinen tulonsiirto.

Investointikyvyn heikkenemisen lisäksi uudistus heikentäisi kaupungin nykyisen ja tulevan lainakannan hoitokykyä. Espoon kaupungille jäisi uudistuksessa yli 1 miljardin euron lainakanta ja Espoon kaupunkikonsernille yli 5 miljardin euron lainakanta. Lainakanta on syntynyt kestävän kasvun investoinneista väestön

kasvaessa ja kaupunkirakenteen muuttuessa erittäin nopeasti. Nämä investoinnit ovat olleet myös osa MAL-sopimuksen toteuttamista. On huomattavaa, että lainojen takaisinmaksu on suunniteltu olettaen kunnan nykyisen tehtävä- ja rahoitusrakenteen säilyvän. Edellä esitetyn rahoituksen kasvun heikkenemisen lisäksi uudistus muuttaa kaupungin taloudellisia tunnuslukuja tulorahoituksen puolittuessa. Riskinä on lainarahan hinnan nousu ja korkoriski tulevissa lainoissa.

Uudistus ajoittuisi esityksen mukaan tilanteeseen, jossa kuntien talous ja toiminta on häiriintynyt koronapandemian vuoksi. Tämä on sekä toiminnallinen riski kyvylle toteuttaa uudistus että rahoituslaskelmien oikeellisuuteen liittyvä riski. Siirtolaskelmissa on välttämätöntä voida eliminoida koronatoimien vaikutukset.

Johtopäätöksiä

Uudistuksen vaikutukset kasvavien kaupunkien investointikykyyn tulee arvioida huolellisesti kuten lainsäädännön arviointineuvostokin on edellyttänyt. Vaikka lain vaikutusarvioita on laajennettu, vaikutukset kaupunkien kestävään kasvuun ja sitä kautta koko maan julkisen sektorin rahoitukseen on arvioimatta. Vastaavasti arviointineuvoston esittämä alueellisten vaikutusten arviointi on välttämätön. Länsi-Uusimaa on yksi niistä alueista, jolla taloudelliset muutokset ovat kaikilla osa-aluilla negatiivisia.

Lakiesityksen lisäksi tarvitaan esitykset uskottavista keinoista, joilla kasvavan kaupungin investointikyky ja kaupungille jäävän lainakannan takaisinmaksukyky turvataan jatkossa. Jos uudistus toteutuisi esitetyssä muodossa, valtion tulisi osallistua kasvuinvestointien ja MAL-velvoitteiden rahoittamiseen huomattavasti nykyistä enemmän. Lisäksi valtion tulisi turvata kaupunkien lainanhoitokyky. Nyt esitys ei sisällä esityksiä tällaisista välttämättömistä rakenteellisista muutoksista.

Uudistuksen synnyttämien kannustinongelmien korjaamiseksi pääomatuloverotus tulisi olla jatkossa osa kuntien investointien rahoittamista. Jatkossa valtion toimet kuntien rahoittamiseksi tulee perustua koko kuntakonsernien tarkasteluun.

Edellä esitetyn lisäksi rahoitusmallin ongelmakohtien korjaaminen on välttämätöntä. Kuntien valtionosuuskriteeristöä on edelleen kehitettävä, jotta siitä tulisi tasapainoinen myös kasvavien kaupunkien näkökulmasta. Esitetty uusi väestönkasvukriteerin on perusteltu mutta sen taloudellista painoarvoa tulisi lisätä. Samoin vieraskielisyyskriteerin yksikköhintaa tulee korottaa kompensoimaan palvelutarvetta. Tulopohjantasauksen mielekkyyttä harkittava uudessa rahoitusmallissa ylipäätään. Vähintään tulopohjantasauksen laskentaperusteista on poistettava kiinteistövero.

Tulojen ja menojen siirron välinen erotus tulee korvata muutoksessa täysimääräisesti. Pysyvä muutosrajoitinerä valtionosuusjärjestelmässä, jolla korvataan esityksessä siirtyvien tulojen ja menojen erotuksesta, tulee säätää kasvavaksi verorahoituksen kasvua vastaavasti tai vähintään valtionosuusindeksillä. Siirtolaskelmista tulee eliminoida koronapandemian vaikutukset.

Liitteenä Espoon kaupungin lausunto 14.9.2020 sote-lakiluonnoksista