17.10.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

Espoon kaupungin lausunto kuntatalouden näkymistä vuonna 2023 sekä pidemmällä aikavälillä sote-uudistuksen tuomat haasteet vuosien 2022–2023 nivelvaiheessa kuntien näkökulmasta

1. Espoon talouden näkymät vuonna 2023 sekä pidemmällä aikavälillä

Kaupunkiseutujen kehityksellä on kriittinen merkitys koko maan kestävälle talouskasvulle ja julkisten palvelujen rahoitukselle. Kaupungeissa ratkaistaan Suomen onnistuminen kestävän kasvun haasteissa, kuten työperäisessä maahanmuutossa, innovaatioiden ja investointien edistämisessä, elinkeinorakenteen uudistumisessa ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Sote- ja pelastustoimen uudistuksen rahoitusmalli ei edelleenkään huomioi suurten kaupunkien kasvun haasteita eikä kasvun edellyttämien investointien rahoitusta ja jo tehtyjen investointien takaisinmaksua.

Espoon rahoitusrakenne muuttuu

Espoon kaupungin tuloja leikataan valtiovarainministeriön syyskuun siirtolaskelmien perusteella 142 milj. euroa siirtyviä menoja enemmän. Tätä leikkausta kompensoidaan 60 prosenttisesti pysyvällä, arviolta 85 milj. euron muutosrajoittimella, joka lisätään osaksi Espoon valtionosuutta. Lisäksi muutosta rajoitetaan valtionosuuteen sisältyvällä siirtymätasauksella, joka on vuonna 2023 noin 30 milj. euroa ja pienenee 11 milj. euron tasolle 2027. Sekä muutosrajoitin että siirtymätasaus ovat pysyviä euromääräisiä summia, joita ei tarkisteta vuosittain asukasmäärän kasvuun tai inflaatioon perustuen. Espoon kaupungin rahoitusta leikataan siten vuosittain, vaikka palvelutarve kasvaa vuosittain.

Muutoksen jälkeen valtionosuuksien merkitys Espoon kaupungin rahoituksessa kasvaa nykyisestä 9 prosentista lähes 35 prosenttiin, mikä heikentää investointikykyä. Espoon verorahoituksen kasvu hidastuu, kun asukkaiden määrän ja ansiotason mukaan kehittyvää verotuloa korvataan valtionosuudella. Valtionosuuksien vuosittainen kasvu on riippuvainen valtion päätöksistä ja viimeisen 10 vuoden aikana valtionosuuksia on leikattu yli 2 miljardialla eurolla. Valtionosuusrahoituksen suuri osuus hidastaa rahoituksen yleistä kasvua kasvavassa kaupungissa ja luo väärän kannustimen. Kasvavalla kaupungilla tulisi olla kannustin verorahoituksen kasvattamiseen, ei valtionosuuksien korotuksiin.

Espoo on voimakkaasti kasvava kaupunki

Viiden viime vuoden aikana Espoon väkiluku on kasvanut keskimäärin 4 500 asukkaalla vuodessa. Espoon vuosien 2022–2031 pitkänajan väestöennusteen mukaan Espoon kasvu jatkuu keskimäärin noin 4 700 asukkaan vuosivauhtia. Vuonna

2031 asukasmäärän arvioidaan olevan 344 500 asukasta. Palvelutarve kasvaa voimakkaasti erityisesti varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa, tämä edellyttää kasvavia investointeja päiväkoti- ja koulutiloihin. Lisäksi kasvavan kaupungin tulee investoida kestävästi uusien ja kasvavien asuinalueiden infrastruktuuriin sekä kestävään joukkoliikenteeseen. Espoon kasvu länsimetron, kaupunkiradan ja Raide-Jokerin varrella hyödyttää koko Suomen kasvua.

Espoon kaupungin ja konsernin lainakanta

Vuosia jatkunut nopea väestönkasvu on edellyttänyt korkeaa investointitasoa. Espoo on toteuttanut suuren osan investoinneistaan yhtiömuodossa suurten hankkeiden ohjattavuutta parantaakseen. Siten Espoon kaupungin lainakanta, 1,1 miljardia euroa, on vain pieni osa Espoon kaupungin vastuulla olevasta 4,5 miljardin euron konsernin lainakannasta. Espoo konserni on verorahoitteinen, yhteisöistä ainoastaan Espoon Asunnot Oy ja HSY kuntayhtymä keräävät tulorahoituksensa asukkailta ja yrityksiltä. Muut yhteisöt saavat tulovirtansa (liikevaihto, vuokratuotot, yhtiö- ja rahoitusvastikkeet) Espoon kaupungilta. Täysin verorahoitteista lainakantaa on 3,2 miljardia euroa.

Espoon kaupungin ja konsernin käyttötalouden näkymät 2023 ja eteenpäin

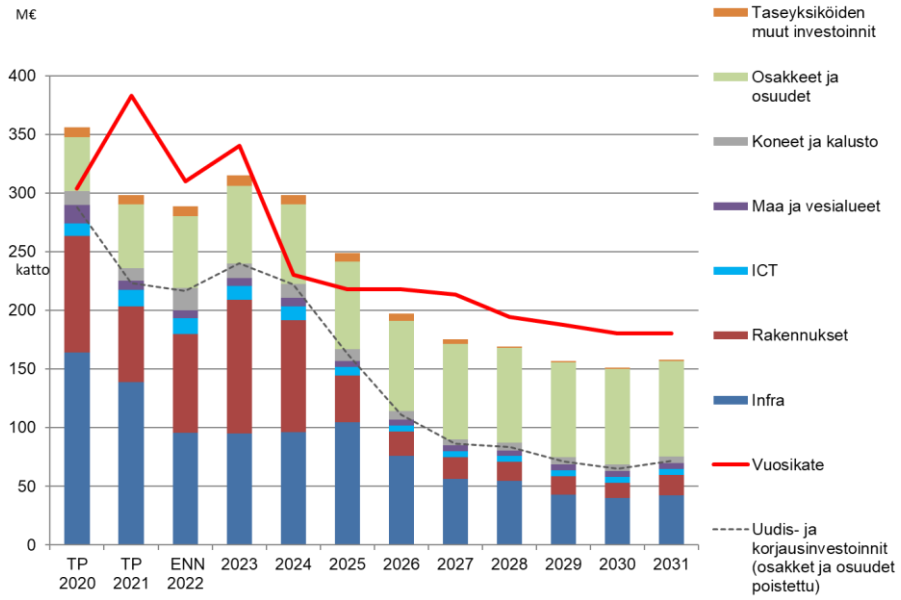
Espoon kaupungin, kuten suurimman osan kunnista, talouden näkymät vuodelle 2023 ovat siirtyvistä eristä johtuen positiiviset, mutta Venäjän hyökkäyssodan käynnistämä voimakas inflaatio, energiakriisi ja korkojen nousu voivat muuttaa tilannetta nopeastikin. Vuonna 2023 tilitetään vielä runsaasti vuodelta 2022 periytyviä korkeamman veroprosentin kunnallis- ja yhteisöverotuloja ja valtionosuuksiin kuuluvat rajoittimet ja tasaukset nostavat osaltaan verorahoituksen tasoa. Vuosikate tulee kattamaan kaupungin investointien poistot ja kaupungin käyttötalous tulee olemaan ylijäämäinen 2023. Ylijäämät pienenevät ns. verohäntien poistuessa vuoteen 2025 mennessä ja tehdyn skenaarion perusteella hidastuva verorahoitus pienentää vuosikatteen kasvua siten, että tulos kääntyy negatiiviseksi sote- siirtymäajan jälkeen. Espoo selviää palvelujen rahoituksesta, mutta kaupungin kasvun edellyttämät investoinnit kasvattavat lainakantaa.
Espoo konsernin tulorahoituksesta suurin osa tulee verorahoituksesta, siten verorahoituksen leikkaaminen heikentää Espoo konsernin vuosikatetta ja konserniyhtiöiltä kerätyn tiedon perusteella konsernin vuosikate ei tule riittämään korkean, yli 380 milj. euron tasolle nousevien poistojen kattamiseen vuodesta 2024 lähtien. Espoo konsernin arvioidaan tekevän jatkuvasti alijäämäisiä tuloksia vuodesta 2024 alkaen, konsernin ylijäämä sulaa ja tunnusluvut heikkenevät vuosi vuodelta.

Espoo konsernin talouden tunnusluvut heikkenevät, lainojen kustannukset kasvavat

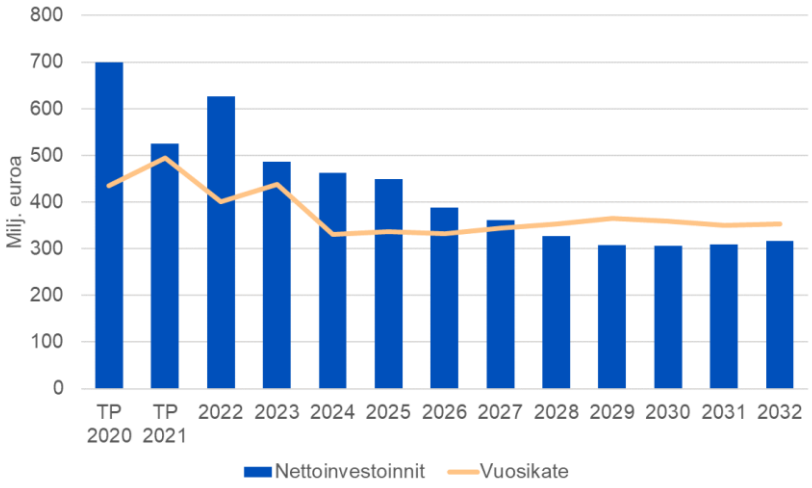
Espoon kaupungin ja konsernin tunnusluvut heikkenevät voimakkaasti, kun kaupungin ja konsernin lainakanta jää kaupungin vastuulle ja tulorahoitus leikataan. Espoon kaupungin lainojen kovenantit, eli velallisen taloudellisen aseman mittarit, on asetettu kaupungin vastuiden mukaisesti konsernitasolla. Mittari lainakanta / toimintatuotot maksimiarvo on lainasopimuksissa 1,7. Mittarin arvo nousee jo vuonna 2023 2,17:ään, Espoo joutuu neuvottelemaan lainasopimuksien muutoksesta ja tämä nostaa voimassa olevien ja tulevaisuudessa nostettavien lainojen kustannuksia korkotason nousemisen lisäksi. Espoo on jo käynnistänyt kaupungin omalle toiminnalle tarpeettoman kiinteistöomaisuuden myynnin konsernivelan pienentämiseksi.

Kaupungin ja konsernin investointinäkymät

Valtuustokauden tavoitteeksi on asetettu, että Espoo konsernin lainakanta kääntyy laskuun valtuustokauden aikana Länsimetron valmistumisen jälkeen. Espoon kaupungin investointitarpeet jatkuvat suurina, mutta koska sote- uudistus hidastaa verotulojen ja vuosikatteen kasvua on investointitasoa ollut pakko rajoittaa. Talousarvioon 2023–2025 valmisteltuun investointiohjelmaan 2023–2031 ei ole voitu sijoittaa läheskään kaikkia palvelutarpeen kasvuun edellyttämiä toimitila- ja infrahankkeita. Ohjelmaan on sijoitettu MAL- sopimusperusteisesti kaupunkirata, Raide-Jokeri ja niiden ympäristöjen vaatimat hankkeet sekä akuuteimmat koulu- ja päiväkotihakkeet sekä peruskorjaukset. Espoon kaupungin 9 - vuotinen investointiohjelma on yhteensä 2 miljardia euroa, mutta ohjelmaan sisältyy 690 milj. euroa jo tehtyjen yhtiömuotoisten investointien lainojen lyhennyksiä (osakkeet ja osuudet). Investointiohjelman alkuvuodet investointitaso vastaa kasvavan kaupungin tarpeita, mutta vuodesta 2026 alkaen investointeja on jouduttu leikkaamaan voimakkaasti talouden ja konsernin velkaantuneisuuden tasapainottamiseksi.



Kuva: **Espoon kaupungin** investointiohjelma ja vuosikate 2023–2031, kehys 2023-2025



Kuva: **Espoo konsernin** investoinnit ja vuosikate 2023–2032, skenaario

Kaupunkien ja koko Suomen kasvun turvaamiseksi esitettävät toimenpiteet

- *Vaikutusten arviointi:* Vaikutukset kaupunkien kestävän kasvun edellytyksiin tulee arvioida uskottavasti ja laaja-alaisesti. Arvioinnissa tulee huomioida lainsäädännön arviointineuvoston esittämät huolet taloudellisista vaikutuksista.
- *Muutosrajoitinerän indeksikorjaukset:* Muutosrajoitinerä kuntien rahoituksessa on Espoon kannalta niin merkittävä, että siihen pitää lisätä väestö- ja kustannustason kasvua korjaavat indeksit. Ilman niitä erästä muodostuu perusteeton piiloleikkuri.
- *Valtion kaupunkeja tukevat toimet:* Mahdollisia toimia olisivat valtion vastuiden lisääminen MAL- ja kasvuinvestointien rahoituksessa, kaupunkien tehtävien kehittäminen ja mahdollinen eriyttäminen.
- *Kannustava rahoituspohja:* Kaupunkien rahoituspohjan tulisi olla sote- uudistuksen jälkeenkin kannustava. Valtionosuusrahoituksen osuutta tasapainottamaan pitäisi arvioida pääomatuloverotuksen lisäämistä kuntien rahoituspohjaan.

Edellä esitettyjen toimien suunnittelu tulisi toteuttaa yhdessä kaupunkien kanssa. Kaupungit eivät voi olla valtion kaupunkipolitiikan yksisuuntainen kohde, vaan kestävän kasvun kaupunkipolitiikan pitää olla kaupunkien ja valtion kumppanuushanke.

2. Sote-uudistuksen tuomat haasteet vuosien 2022–2023 nivelvaiheessa Espoon näkökulmasta

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen valmistelu on lisännyt mittavasti Espoon kaupungin henkilöstön työtä ja väistämättä heikentänyt jäljelle jäävään kaupungin toiminnan ja palvelujen kehittämistä. Jatkuvat selvitykset ovat kuormittaneet organisaatiota ja heikentäneet yleisesti työn tuottavuutta.

Kaikkien sopimusten selvittäminen ja jakaminen, siirtyvän irtaimiston selvittäminen ja dokumentointi sekä kaikki henkilöstön siirtoa koskevat YT- menettely ja tietojen toimitus ovat olennaisesti lisänneet Espoon työtä.

Siirtyvien sote- ja pelastustoimen henkilöstön lisäksi Espoo on huolellisesti arvioinut myös tuki- ja hallintopalveluista siirtyvät palvelut, sopimukset, järjestelmät ja henkilöstön. Huolellisesta selvityksestä huolimatta kaupungille jää noin 8,5 milj. euroa sopeutumattomia tukipalvelukustannuksia, jotka aiemmin on aiheuttamisperiaatteella sisäisesti laskutettu sote- ja pelastustoimelta. Sopeutumattomia kustannuksia on mm. tietoliikenne infrassa, hallinnon tietojärjestelmissä, HR – ja hankintatoimessa sekä taloushallinnossa. Myös yleishallintoon jää noin 5 milj. euron edestä sopeutumattomia kustannuksia, jotka kuntatalousohjelmassa tehtävissä vyörytyksissä kasvattavat Espoon palvelujen kustannuksia. Espoon kaupungille ja hyvinvointialueelle tulee väistämättä useita päällekkäisiä tehtäviä.

Tietojärjestelmien siirto hyvinvointialueelle on aiheuttanut mittavia työmääriä Espoolle sekä tietojärjestelmätoimittajille. Lisäksi hyvinvointialueiden järjestelmähankkeet ovat sitoneet kaupunkien yhteisten tietojärjestelmien toimittajien työtä ja järjestelmien kehittäminen ja virheiden korjaaminen on hidastunut.

Hyvinvointialueen johdon, keskijohdon ja päälliköiden palkkataso vaikuttaa olevan kaupungin vastaavia tehtäviä korkeampi. Lisäksi hyvinvointialue on rekrytoinut paljon avainosaajia Espoon kaupungilta kaupungin palkkatasoa korkeammalla palkalla. Rekrytoinnit ovat haitanneet Espoon omien toimintojen järjestämistä. Nämä sekä kuntien – ja Tehyn ym. palkkaratkaisut kiihdyttävät palkkainflaatiota entisestään.

Länsi- Uudenmaan hyvinvointialueen käynnistämiseen on ollut aivan liian vähän aikaa. Palkka- ja taloushallinnon sekä muiden yleishallinnon järjestelmien valmistelua on jouduttu tekemään todella suuressa aikapaineessa ja on olemassa suuri riski, että järjestelmiä ei saada täysimääräisesti käyttöön 2023 alusta. Riskinä on, että Espoon pitäisi järjestää em. palvelut vielä hyvinvointialueen käynnistyttyä.

Espoon vuoden 2022 puolelle kuuluva laskutus, laskujen tarkastus sekä kaikki tilinpäätökseen 2022 liittyvät tehtävät tulee hoitaa hyvinvointialueelle siirtyneiden henkilöiden toimesta. Lisäksi Espoon kaupungille ennen vuotta 2023 syntyneiden kulujen avustushakemuksia, pakolaiskorvauksia ym. koskevat hakemukset tulee valmistella hyvinvointialueella, jossa avustuksiin tarvittavat tiedot ovat käytettävissä. Kaupungin ja

hyvinvointialueen tulisi päästä sopimukseen näiden tehtävien hoidosta osana tätä uudistusta.