

Lausunto valtiovarainministeriölle maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen täydentämiseksi (HE 15/2017 vp)

Päätösehdotus

Kauniainen antaa Valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen täydentämiseksi:

Sote- ja maakuntarahoituksesta yleisesti

Uudistuksessa rahoitus on ehdotettu toteutettavaksi niin että sote- ja maakuntauudistukseen liittyvien menojen ja tulojen lisäksi kunnat luovuttavat osan kunnallisverotuloistaan (viimeisin tieto 12,47 %-yksikköä). Osa kunnista joutuu tällöin luovuttamaan tuloistaan selvästi enemmän kuin mitkä ovat kunnasta poistuvien menojen osuus. Tämä tarkoittaa sitä, että tällä siirrolla rahoitetaan sellaista toimintaa missä kustannuksia on suhteessa enemmän. Tämä tarkoittaa myös sitä, että rahoitusta siirretään tehokkaasti toimivasta toiminnasta tehottomampaan toimintaan. Tehoton saa siis lisää rahoitusta, joka ei voi olla kovin toimiva lähtökohta uudistukselle, eikä anna riittäviä edellytyksiä saavuttaa kustannusten kasvun hillinnän tavoitetta.

Kunnallisveron leikkaus tasasuuruisesti kaikilta kunnilta aiheuttaa liian suuren muutoksen kuntien rahoitukseen, Uudenmaan kasvavalta alueelta kerätään rahoitusta huomattavasti enemmän kuin alueen sote-palvelujen tuottaminen maksaa. Maakuntien rahoitus perustuu valtion rahoitukseen, mutta maakunnat ja kunnat ovat eriarvoisessa asemassa, kun tarkastellaan uudistukseen liittyvien tulojen ja menojen siirtoja.

Uudistus vaikuttaa merkittävästi Kauniaisten kaupungin toimintaan ja heikentää sen toimintaedellytyksiä. Valtiovarainministeriö on rakentanut sote- ja maakuntauudistuksen kuntatalousvaikutuslaskelmien tulkitsemisen tueksi simulaattorin. Tämän simulaattorin perusteella kuntien rahoitusuudistuksessa Kauniaisilta viedään jopa 60 % kaikista tuloista. Menoista viedään vain alle 36 %, kun menoissa huomioidaan kaikki menot myös esim. suunnitelmapoistot. Nämä luvut perustuvat valtiovarainministeriön laskelmiin.

Kauniaisilta viedään näin iso osa tuloista koska tällä hetkellä kaupungin talouden tulopuoli on suurelta osin vain verotuloja kun esim. valtionosuudet ovat negatiiviset, eli kaupunki maksaa valtiolle valtionosuuksia! Pelkästään kunnallisveron tuotto vastaa n. 75 % kaikista tuloista Kauniaisissa.

Kauniaisten kaupungin tilanne muuttuu uudistuksessa liian paljon. Tällä hetkellä tullaan toimeen asukkaiden verotuloilla. Uudistuksen jälkeen kaupunki menettää suurimman osan verotuloistaan. Tilalle kaupunki saa ison erän valtionosuuksia, kun valtionosuusjärjestelmää muutetaan. Kunnallisveron osuus kaupungin tuloista on jatkossa enää vain hieman suurempi kuin valtionosuuksien tai toimintatulojen osuus. Valtionosuuksien suhteellinen osuus korostuu merkittävästi. Jatkossa kaupunki ja kaupungin talous on erittäin riippuvainen valtionosuuksista ja siitä millä perusteella ja millä tavalla valtionosuuksista jatkossa päätetään jakaa.

Verotulo on ollut tasainen tulo, jonka vuosivaihtelut ovat olleet varsin rajalliset. Valtionosuuksista ei voi sanoa samaa. Valtionosuudet ovat viime vuosina muuttuneet vuodesta toiseen merkittävästi. Lisäksi päätökset valtionosuuksien muutoksista on ainakin tähän asti tehty hyvin lyhyellä varoitusajalla, kun taas kunnan toimintaa ei ole läheskään yhtä helppoa pystyä muuttamaan samassa aikataulussa. Tämä aiheuttaa ongelmia toiminnan suunnittelun kannalta.

Kaupungin talous heikkenee merkittävästi muutoksen myötä, kun tuloja viedään selvästi enemmän kuin mitkä ovat kunnasta poistuvat menot. Valtionosuuksia ei tule kuitenkaan tilalle yhtä paljon, kun mitä verotuloja menetetään. Alussa muutos pyritään rajaamaan nolleen mutta sen jälkeen Kauniainen menettää seuraavat vuodet tämän uudistuksen takia verrattuna nykytilanteeseen.

Niillä kunnilla ja kaupungeilla, joista uudistuksen myötä viedään selvästi enemmän verotuloja kuin sote-menoja ja täten tehdään lähes täysin valtionosuuksista riippuvaisia, ei ole myöskään mitään takeita siitä, ettei valtionosuuksiin, siirtymäajan jälkeen, kohdistu suuria leikkauksia. Jo nyt suunnitellaan valtionosuusjärjestelmän seuraavaa uudistamisvaihetta ja se tullaan käynnistämään melko nopealla aikataululla. Uudistuksissa rahoituksen osalta tappiolle jäävät kunnat ovat käytännössä myös hyvin suurilta osin niitä kuntia, jotka jo nyt verotulontasauksen muodossa hyvin laajasti osallistuvat muiden kuntien toiminnan rahoittamiseen. Esimerkkinä Kauniainen maksoi vuonna 2016 verotulontasausta noin 1350 euroa per asukas ja alle 10 000 asukkaan väestöstä huolimatta absoluuttisestikin katsoen neljänneksi eniten kaikista kunnista, lähes 13 miljoona euroa vuodessa. Vaikka verotulontasausta ja valtionosuusjärjestelmä muuttuvat jatkossa, niin voidaan muutosrajoittimienkin tietyllä tavalla sanoa, että jatkossa kauniailaiset veronmaksajat maksavat tasausta jo 1450 euroa per asukas (nykyinen 1350 euroa per asukas + 100), joka on moninkertainen verrattuna kaikkien muiden kuntien kuntalaisiin. Mikäli jatko-uudistuksessa puretaan asteittain muutosrajoittimia, kasvaa kauniailaisten veronmaksajien taakka vielä entisestään.

Uudistus heikentää merkittävästi erityisesti kasvukuntien edellytyksiä rahoittaa kasvun edellyttämiä investointeja asuntorakentamiseen, liikenne- ja palvelujärjestelmiin, sekä rahoittaa kasvun edellyttämiä palveluita mm. maahanmuuton osalta. Kuntien valtionosuuden tasausjärjestelyissä tulisi huomioida esitettyä enemmän metropolialueiden investointipaineet omana kriteerinään.

Kuntien vakavaraisuus heikentyy voimakkaasti, kun kunnallisverosta valtaosa poistetaan kuntien veropohjasta. Vakavaraisuuden heikentyminen näkyy rahoituksen hinnassa ja saatavuudessa. Lainaehdoissa on yleensä rajat kestävästä tulojen ja menojen suhteesta. Tätä ehtoa rikotaan tulopohjan pettäessä.

Kasvupalvelujen rahoituksesta

Kasvupalveluiden rahoitus tulee esityksen mukaan maakunnille osana yleiskatteellista valtionosuutta. Rahoituslaissa tulee säätää, että kasvupalveluihin osoitettu rahoitus kohdennetaan kasvupalveluihin. Lisäksi maakuntien kasvupalvelujen rahoituksen ei tulisi olla yleiskatteellista vaan tulisi rahoittaa erillisrahoituksella.

Maakuntien kasvupalvelurahoituksen esitetään luonnoksessa koostuvan kolmen muuttujan perusteella. Suurin 60 prosentin painoarvo rahoituksessa on työttömien työnhakijoiden määrällä. Toiseksi suurin 25 prosentin painoarvo on yritysten toimipaikoilla. Kolmas muuttuja on työttömyysaste, jonka painoarvo on 15 %. Aikaisempaan rahoitusmekanismiin verrattuna suurin muutos on yritysten toimipaikkojen määrän lisääminen rahoituksen kriteeriksi. Muutos on tältä osin hyvä ja perusteltu.

Työttömien määrän ja työttömyysasteen painottuminen rahoituskriteereissä on kasvun ja työllisyyden edistämisen näkökulmasta ongelmallinen, koska se ohjaa rahoitusta etenkin niille alueille, joissa työttömyys on ennestään korkeaa eikä alueille, joilla on eniten kasvupotentiaalia. Rahoitusta tulisikin kohdentaa enemmän sinne, missä on edellytyksiä kasvulle ja näyttöjä tuloksellisesta uusien työpaikkojen syntymisestä. Rahoitusmekanismi ei myöskään huomioi sitä, että kasvupalveluiden asiakkaila on mahdollisuus hakeutua palveluihin myös muiden kuin oman maakunnan alueella. Tämä on todennäköisesti epäedullista niille alueille, joille muuttoliike suuntautuu.

Esitetyt kriteerit ovat ongelmallisia myös kannustinnäkökulmasta. Rahoitus lisääntyy työttömien määrän ja työttömyysasteen kasvaessa, joten maakunnilla ei ole suoria taloudellisia kannustimia alentaa työttömyyttä, koska työttömyyden aiheuttamat kustannukset vaikuttavat negatiivisesti vain valtion ja kuntien talouteen. Kasvupalveluiden valtionrahoituksen kriteereihin tulisi sisältyä kannustavuutta ja tuloksellisuutta lisääviä elementtejä. Korkean työttömyysasteen alueet ovat myös samoja alueita, joille todennäköisimmin ei tule syntymään kasvupalvelumarkkinoita, joten markkinamekanismeja ei päästä hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla, jos resursseja suunnataan etenkin näille alueille.

Kasvupalveluiden rahoituksen kriteerien tulisi huomioida palvelutarpeet esitettyä kolmea muuttujaa laajemmin. Kriteerien tulisi huomioida paremmin työllisen väestön määrä, maahanmuuttoon ja alueiden kasvupotentiaaliin liittyvät haasteet ja erityispiirteet. Siten voidaan saavuttaa parhaat tulokset kansantalouden kannalta.

Koska kasvupalveluita tarjotaan myös työttömyysuhan alaisille sekä muille työssä oleville, tulisi kriteereissä ottaa huomioon alueen työvoiman määrä. Tällä tuettaisiin työvoiman ja koko Suomen osaamisprofiilin kehittämistä, joilla on suora vaikutus yritysten kilpailukykyyn sekä Suomen houkuttelevuuteen investointikohteena. Esitetyillä yritysten toimipaikkojen lukumäärä kriteereillä ei ole kasvupalveluiden resursoinnin kannalta merkitystä sillä, onko yrityksen toimipaikassa töissä yksi vai tuhat työntekijää. Yrityksen toimipaikkaa luontevampi jakokriteeri on yksityisen sektorin työpaikkojen määrä, joka kuvaa paremmin alueen potentiaalia työllistää.

Lakiehdotuksessa kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa 12§ todetaan, että kuntayhtymälle kasvupalvelujen järjestämiseen myönnettävä rahoitus vastaisi euromäärää, joka vähennettäisiin maakuntien rahoituksesta annetun lain 22 a §:n perusteella Uudenmaan maakunnan valtion rahoituksesta. Lakiesityksestä ei käy selkeästi esiin vieraskielisyyskertoimen käyttö erillisratkaisun rahoituksessa. Mikäli Uudenmaan erillisratkaisun rahoitus tulee lähinnä esitetyn kasvupalvelukertoimen mukaan, ei maakunnan rahoituksen vieraskielisten osuuden kerroin kohdennu kuntayhtymälle, vaan Uudenmaan maakunnalle.

Lakiluonnoksen mukaisiin muuttujiin tulisi lisätä vieraskielisten määrä. Työ- ja elinkeinoministeriön erilaisissa kotoutumista ja maahanmuuttajien työllistymistä koskevissa julkaisuissa toistuvasti esiintyvän näkemyksen mukaan maahanmuuttajien ja vieraskielisten asiakaspalvelu vaatii 1,5-2 kertaa enemmän resursseja äidinkielenään suomea tai ruotsia puhuviin asiakkaisiin verrattuna. Vieraskielisillä on alempi koulutus kuin kotimaankielisillä ja usein palveluihin integroidaan kielikoulutusta vaikuttavuuden parantamiseksi. Vieraskielisten työllisyysaste on huomattavasti matalampi kuin kotimaankielisillä, joten heidän palvelutarpeensa tulisi huomioida kasvupalveluiden rahoituskriteereissä esitettyä paremmin.

Lakiluonnoksen 20 §:ssä säädetty Maakunnan muiden tehtävien asukastiheyskerroin huomioi asukastiheyden tuomalla lisärahoitukselle maakunnat, joissa asukastiheys on maan keskiarvoa alempi. Nyt esitetty kerroin on epäoikeudenmukainen eikä vastaa niihin haasteisiin, joita asukastiheydestä palvelutuotannolle aiheutuu. Alhaisen asukastiheyden aiheuttamien korkeampien kustannusten lisäksi asukastiheyskertoimessa tulisi huomioida myös erityisen korkean asukastiheyden alueet. Siten kertoimessa huomioitaisiin tiheästi asuttujen seutujen eli käytännössä suurten kaupunkien metropolahaasteet ja kasvupotentiaali, joka on haja-asutusalueita suurempi.

Maakuntauudistuksessa työllisyyspalvelut osana kasvupalveluja ovat siirtymässä kunnilta maakuntien vastuulle ja Uudellamaalla kasvupalvelukuntayhtymälle. Kannustavuuden säilyttämiseksi työmarkkinatuen kuntien rahoitusosuus ei saisi myöskään jäädä kuntien vastuulle, mikä tulisi ottaa huomioon jatkovalmistelussa.