

3.4.2017

Lahden kaupungin lausunto maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017) täydentämiseksi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö:

”Esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi maakuntien rahoituksesta 2.3.2017 annettua lakiehdotusta siten, että maakuntien rahoitusjärjestelmää voitaisiin käsitellä kokonaisuutena kaikkien maakunnan vastuulle siirtyvien tehtävien rahoituksen osalta. Eduskuntakäsittelyssä oleva maakuntien rahoitusta koskeva lakiehdotus sisältää tässä vaiheessa vain sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoitusta koskevan sääntelyn.

Annettuun hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus maakuntalaiksi, jossa on ehdotettu säädettäväksi myös muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtymisestä maakunnalle. Tällaisia tehtäviä ovat aluekehittämisen ja rakennerrahastotoiminnan, elinkeinojen edistämisen, alueiden käytön ohjauksen ja suunnittelun, maatalous- ja viljelijäntukihallinnon, maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomituksen, vesivarojen käytön ja hoidon, vesien- ja merenhoidon, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisen, ympäristötiedon tuottamisen ja jakamisen tehtävät sekä maakunnille lain perusteella erikseen säädettävät tehtävät. Näiden tehtävien rahoitusta koskevat ehdotukset sisältyvät nyt käsiteltävänä olevaan esitysluonnokseen.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annettavaksi ehdotettua lakia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia koskevalla pykälällä. Voimaannpanolakiin esitettävällä säännöksellä varmistettaisiin, että uudistuksen toimeenpanon seurauksena kunnilta tai kuntayhtymiltä ei ryhdytä perimään takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia, jos toimitilan käyttötarkoituksen, hallinnan tai omistusoikeuden muutos tai jääminen kokonaan pois käytöstä ei johdu kunnan tai kuntayhtymän vaikutusmahdollisuuksien piirissä olevasta syystä, vaan nimenomaan uudistuksen toimeenpanosta.”

Lahden kaupungin lausunto:

Lausunto tarkastelee kokonaisuutta, johon liittyvät tulevan Päijät-Hämeen maakunnan toiminnot ja maakunnan sekä kaupungin toiminnan rahoitus.

Maakuntien vrt. kuntien toiminnot

Ehdotus maakunnan rahoitukseksi asettaa maakunnat erittäin tiukkaan joustamattomaan talousraamiin, johon maakunta ei voi vaikuttaa. Tämä edellyttää, että maakunnan tehtävien tulee olla vastaavasti yksiselitteisesti määritelty. Lainsäädännöstä tulee poistaa viittaukset maakuntien tulkinnanvaraisiin ja varsin yleisiin tehtäviin, esimerkiksi aluekehittämisessä, elinkeinojen edistämisessä, yritysneuvonnassa, kulttuurin edistämisessä, innovaatioympäristöjen kehittämisessä ja ympäristötiedon jakamisessa. Nämä luovat erittäin hankalan tilanteen yleisen toimivallan ja verotusoikeuden omaavien kuntien ja tulevien maakuntien rajapinnassa.

3.4.2017

Maakuntien rahoitus

"Maakuntien rahoituslailla on tarkoitus säätää valtion rahoituksesta maakunnille. Tavoitteena on luoda rahoitusjärjestelmä, jossa maakunnat selviävät niille lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta.

Maakunnilla ei ole verotusoikeutta uudistuksen voimaantullessa, joten niiden tulonlähteinä ovat valtion rahoitus sekä asiakas- ja käyttömaksut. Maakunnilla ei ole myöskään muita merkittäviä tulonlähteitä. Valtio voi tarvittaessa myöntää maakunnan maksuvalmiusongelmiin lyhytaikaista lainaa tai valtiontakauksia.

Maakuntien rahoituslaki kattaa tässä vaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoituksen. Lakiehdotusta täydennetään parhaillaan jatkovalmistelussa myös maakunnille siirtyvien muiden tehtävien rahoituksen osalta. Laki tulee vuodesta 2019 alkaen koskemaan maakunnan kaikkien tehtävien rahoitusta.

Kuntien verotuloja siirretään valtiolle ja sitten maakunnille siten, että kunnallisveroprosenttiin tehdään tasasuuruinen 12,47 prosenttiyksikön leikkaus ja kuntien yhteisövero-osuutta leikataan koko kuntataloudesta noin 500 miljoonalla.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä maakuntien rahoitukseen siirtyvä määrä olisi noin 5,8 miljardia euroa. Kokonaisuudessa valtionosuuden merkitys kuntien rahoituksessa pienenee ja tuloverojen osuus kunnan kokonaistuloista kasvaa. Myös kiinteistöveron osuus kuntien tuloista kasvaa merkittävästi, vaikka sitä ei perittäisi euroakaan enempää." (alueuudistus.fi)

Päijät-Hämeen maakunta

Valtionvarainministeriön laskelmien perusteella Päijät-Hämeen maakunnan rahoitus tulee alkuvaiheessa vuonna 2019 olemaan alhaisella tasolla, koska Päijät-Hämeen kuntien sote-palvelujen kustannukset ovat tällä hetkellä alle maan keskitason. Siirtymäajan kuluessa rahoitus kohoaa oikeudenmukaisemmalle ja paremmin alueen palvelujen tarvetta vastaavalle tasolle. Tästä näkökulmasta maakuntauudistuksen rahoitusmalli on Päijät-Hämeen asukkaiden kannalta myönteinen. Esitetty vuoteen 2024 ulottuva siirtymäaika on kuitenkin liian pitkä tilanteessa, jossa lähtöasetelma on maakunnan olosuhteisiin ja tarpeisiin nähden epäoikeudenmukaisen alhainen. Siirtymäaika tulee lyhentää kahdella vuodella, jotta rahoituksen epäoikeudenmukainen kohdentuminen korjautuisi kohtuullisen nopeasti. Vaihtoehtoisesti rahoitusmalliin voitaisiin lisätä siirtymäkauden ajaksi maakuntakohtainen harkinnanvarainen korjaus tai tasaus, jolla nykyisestä tehokkaasta toiminnasta rankaiseminen voidaan välttää.

Lahden kaupunki

Lahden kaupungin talous on ollut pitkään suhteellisen kireä. Kaupunki ei ehtinyt toipua 90-luvun lamasta, kun uusi taantumajakso jo alkoi. Lahden työttömyysaste on pysynyt noin neljännesvuosisadan suurten kaupunkien kärkipäässä, ollen korkeimmillaan lähes 30 prosenttia 90-luvun alkupuolella. Tämä on aiheuttanut suuria paineita sosiaali- ja terveystoimintaan, jotka on vaikeuksista huolimatta tehokkaan ja kustannustietoisin toiminnan ansiosta saatu pidetyksi tyydyttävällä tasolla. Kaupungin sote-palvelujen kustannukset ovat olleet suhteellisen alhaiset, toisaalta kaupungin

3.4.2017

verorahoitus on ollut alhaisella tasolla, minkä vuoksi veroasteita on jouduttu nostamaan suurten kaupunkien kärkitasolle.

"Maakunnittain tarkasteltuna Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan kuntien tasapaino paranee näillä näkymin parhaiten, noin 80 euroa asukasta kohden. Keski-Suomen ja Päijät-Hämeen kuntien tasapaino taas heikkenee lähes 60 – 70 euroa asukasta kohden. Uudistuksen merkittävimmät ajurit yksittäisen kunnan talouden osalta ovat nykyisten sote-kustannusten suuruus ja veroprosentin tuotto. Ne määrittävät kuinka suuret kunnan siirtyvät kustannukset ja verotulot ovat, ja siten mikä on jäljelle jäävä tasapaino." (Kuntaliitto; Minna Punakallio)

Lahden kaupungin korkea työttömyysaste on seurausta kahden laman vaikutuksista, sekä valtionhallinnon työpaikkojen vähäisyydestä muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna. Korkea työttömyys ja työttömyyden erittäin vaikea rakenne aiheuttavat jatkuvasti suuria taloudellisia menetyksiä Lahden kaupungille. Maakuntauudistuksen yhteydessä valtionosuuksien laskentaperusteista poistuu työpaikkaomavaraisuustekijä, jonka vaikutus ei ole kovin suuri, mutta muutos vähentää ennestään kaupungin heikkoa verorahoitusta. Valtionosuuksien laskennassa tulisi olosuhteet ottaa huomioon kannustavana tekijänä, joko yritysten työpaikkojen määrä suhteessa kaikkien työpaikkojen määrään, tai vastaavasti vähentävänä tekijänä valtionhallinnon työpaikkojen (ml. maakuntien työpaikat) määrä suhteessa kaikkien työpaikkojen määrään.

Maakuntien rahoituksessa ei ole otettu huomioon kuntien vastuulla nykymallissa olevaa osuutta työmarkkinatuen kustannuksista. Maakuntauudistus esitetyssä muodossaan siirtää kunnilta maakunnille pääosan niistä toiminnoista ja välineistä, joilla työmarkkinatukimenojen määrään voidaan vaikuttaa. Tällöin on välttämätöntä, että kunnilla nyt oleva vastuu osasta työmarkkinatukimenoja siirretään maakunnille, ja tämä menoerä otetaan huomioon maakunnille suunnattavassa rahoituksessa. Mikäli työmarkkinatuen kuntaosuus säilyisi kuntien vastuulla maakuntahallinnon toteutuksessa esitetyllä tavalla, kuntaosuudesta muodostuisi kunnille veroluotoinen valtiolle maksettava maksu, jonka suuruuteen kunta ei voisi juurikaan vaikuttaa. Sen sijaan maksun suuruus riippuisi siitä, miten maakunta tehtävistään selviytyy. Maksuvastuun tulee olla selkeästi sillä taholla, jolla oikeasti on aito insentiivi ja mahdollisuudet siihen puuttua.

"Kuntien veropohja vaihtelee asukkaiden tulotason ja verovähennysten myötä. Sen vuoksi tasasuuruinen kunnallisveron alennus siirtää valtiolle eri hyvin eri määrän tuloveroja, kunnasta riippuen. Esimerkiksi vahvan tulopohjan omaavasta Kauniaisista siirtyy tämän hetken tiedon mukaan tuloveroja pois 4600 euroa asukasta kohden, kun taas toisessa ääripäässä tuloveroja lähtee vain 1300 euroa asukasta kohden. Kuntien yhteisöveroon tehtävä noin 500 miljoonan euron leikkaus pienentää myös jokaisen kunnan yhteisöveroja eri summalla.

Kiinnostavaa uudistuksessa on, että monen tällä hetkellä valtionosuusriippuvaisen kunnan rahoitus muuttuu tulevaisuudessa veropainotteisemmaksi. Vastaavasti nyt pääosin verotuloilla elävät kunnat muuttuvat enemmän valtionosuusriippuvaisiksi. Edellä mainittu ilmiö syntyy valtionosuuteen sisällytettävistä muutostasauksista. Hyvän tulopohjan kunnilla kiinteä veroprosentin alennus tarkoittaa liian suurta verotulojen menetystä, jota kompensoidaan valtionosuudella. Tästä syystä uudistus vähentää kuntien välisiä eroja rahoituksen rakenteen osalta, jotain hyvääkin siis?" (Kuntaliitto; Minna Punakallio)

3.4.2017

Maakuntauudistus lisää painetta Lahden verotukseen. Vuonna 2023 uudistuksesta aiheutuva paine tuloverotukseen olisi noin 0,6 prosenttiyksikköä.

Kuntalaisen näkökulma uudistukseen

Kuntalaisen ja veronmaksajan kannalta on taloudellisesti katsottuna sama kuka tai mikä taho palvelut tuottaa, kun peruspalvelut tuotetaan laadukkaasti ja suhteellisen edullisesti lähipalveluna. Siirtymäajan kuluessa Lahden kaupungin rahoitusasema heikkenee asteittain siten, että siirtymäkauden lopussa verotukseen kohdistuu uudistuksen vuoksi noin 0,6 prosenttiyksikön korotuspaine eli yli 10 miljoonaa euroa (n. 85 euroa /asukas). Päijät-Hämeen maakunnan rahoitus valtiolta kasvaa Valtiovarainministeriön maaliskuussa julkaisemien alustavien laskelmien mukaan vastaavana aikana noin 213 euroa / asukas. Kokonaisuutena alustavien laskelmien toteutuessa Lahdessa kuntalaisen ja veronmaksajan näkökulmasta uudistus, perustuessaan maakuntien valtionrahoitukseen, parantaisi Päijät-Hämeen asemaa valtionrahoituksen saajana. Nykytilanteessa Päijät-Hämeeseen kohdistuu vähemmän valtion menoja asukasta kohden kuin mihinkään muuhun maakuntaan.

Yhteenveto

Maakuntauudistus on tässä vaiheessa niin monella tapaa keskeneräinen, että kokonaisuus ei ole arvioitavissa. Uudistuksen mahdollisesti toteutuessa on odotettavissa lukuisia ongelmia toiminnallisissa rajapinnoissa ja rahoituksessa. Työnjakojen pirstoutuminen maakunnan ja kuntien välillä mm. syrjäytymisen ehkäisemisessä, työllisyyden hoidossa, kotouttamisessa ja aluekehityksessä saattavat heikentää julkisen toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta.

Uudistus esitetyssä muodossaan näyttää jossakin määrin korjaavan valtionrahoituksen epäoikeudenmukaisuutta Päijät-Hämeessä. Lahden kaupungin taloutta uudistus heikentäisi.

Lahden kaupunki esittää, että valtion rahoituksella toteutettavia maakuntien tehtäviä määriteltäisiin nykyistä yksiselitteisemmin ja päällekkäisyydet kuntien tehtävien kanssa poistetaan.

Lahden kaupunki esittää myös, että maakuntien rahoituksen siirtymäaika lyhennetään esitetystä tai että rahoitukseen lisätään siirtymävaiheen ajaksi harkinnanvarainen korjaus tai tasaus, jolla vältetään nykyisen palvelutuotannon tehokkuudesta rankaiseminen.

Lisäksi Lahden kaupunki pitää välttämättömänä, että kuntien nykyinen vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta siirretään maakunnille ja maakunnille osoitetaan tähän rahoitus.

Lahden kaupunginhallitus 3.4.2017