

10.4.2017

Valtiovarainministeriö

VM/504/03.01.00/2017

Lausunto maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen täydentämisestä

Esitys maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotetun lain täydentämiseksi on lausuntopyynnöillä tilanteessa, jossa lausunnonantajat ovat lausuneet hallituksen 2.3.2017 eduskunnalle antamasta esityksestä maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevasta lainsäädännöstä, lausuneet valinnanvapauslakiluonnoksesta ja valmistelevat parhaillaan lausuntoja aluekehittämisen ja kasvupalvelulakiluonnoksesta.

Turun kaupunki näkee, että moniulotteista ja monimutkaista uudistusta on valmisteltu pirstaleisesti, jonka johdosta on syytä olla huolissaan koko uudistuksen valmistelun ja lainsäädännön vaikutusten kokonaishallinnasta. Kokonaiskuvan puuttuminen on omiaan aiheuttamaan päällekkäisyyttä ja hämmennystä erityisesti aluekehittämisen sekä kasvu-, elinvoima- ja innovaatiokokonaisuuksien järjestämisessä ja toteuttamisessa. Uudistuksen vaikutusten arviointi suhteessa kaupunkeihin on edelleen tekemättä sekä kokonaisuutena että yksittäisten lakien osalta.

Yleistä

Maakuntien rahoitus on esitysten perusteella jakautumassa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on noin 17,4 miljardia euroa, maakunnan muiden tehtävien rahoitus 1,12 miljardia euroa ja maakunnan erillisrahoitus 2,97 miljardia euroa. Näistä kaksi ensin mainittua ovat yleiskatteellista rahoitusta, joiden kohdentamisesta päättää maakunta. Erillismomenttien määrärahoja ovat erityisesti maataloustukien maksatukseen käytettävät varat sekä EU:n rahastoihin kytkeytyvät unionin ja kansalliset varat. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan perusväylänpidon momentin tienpitoon käytettävät määrärahat jäisivät nykyiseen pääluokkaan.

Valtiolta siirtyvien tehtävien osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten määrärahoihin, jotka siirtyvät maakuntien yleiskatteelliseksi rahoitukseksi, on kohdistettu merkittäviä säästöjä erityisesti vuosina 2016 ja 2017 ja tehtävien hoidon turvaaminen on edellyttänyt useita keskittämiskäytöksiä.

Lakiesityksen perustelujen mukaan tehtävien siirtyessä maakunnille tarvitaan useiden tehtävien tulokselliseksi hoitamiseksi edelleen keskittämiskäytäntöjä, sillä tehtävien konkreettisen hoitamisen hajaantuminen kaikille toimivaltaisille toimijoille (18 maakuntaa) nostaisi tehtävien hoidosta aiheutuvia kustannuksia nykytilaan nähden.

Turun kaupungin näkemyksen mukaan on perusteltua, että maakuntien rahoitus toteutetaan ainakin alkuvaiheessa valtion osoittamana rahoituksena. Kuitenkin on syytä olla huolissaan maakunnan muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoituksesta. Maakuntiin kohdistuu tulevina vuosina kolmen miljardin euron sopeutustarve, ja on ennakoitavissa, että tässä tilanteessa myös muut yleiskatteellisen rahoituksen piiriin kuuluvien toimintojen volyymit tulevat arvioitaviksi.

Väestörakenteen, talouden, elinvoiman ja kilpailukyvyn näkökulmista keskeisten suurten kaupunkiseutujen näkökulmasta on kestäväntöntä, mikäli maakunnat tekisivät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävänsään taloudellisesti ja toiminnallisesti epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja, jotka puolestaan heijastuisivat maakunnan muiden tehtävien rahoitukseen. Tälläkin perusteella olisi erittäin painavat syyt harkita uudelleen suurten kaupunkien aiottua suurempaa roolia erityisesti kasvu-, elinvoima- ja innovaatiokokonaisuuksien järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Maakuntien rahoituskokonaisuuden ja muutosten vaikutusten paremmaksi hahmottamiseksi Turun kaupunki haluaa lausua lisäksi seuraavaa. Esitetyt laskelmat muutosten vaikutuksista kuntatalouteen on tehty asukaslukuun pohjautuvien tunnuslukujen perusteella ja jättävät huomioimatta joitakin jäljelle jäävän kunnan talouteen oleellisesti vaikuttavia seikkoja.

Kuntien rahoitusasema

Kuntayhtymien omistuksen leikkaaminen kunnan peruspääomasta heikentää kunnan omavaraisuusastetta. Koska oma pääoma vähenee ja velat jäävät kaupungille, Turun kaupungin omavaraisuus kellahtaa 51 prosentista 49 prosenttiin.

Kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kaksinkertaistuu, koska velat jäävät kunnille ja puolet tuloista poistuu. Velkamäärän säilyessä ennallaan kuntien jälleenrahoitusriski kasvaa ja tällä voi olla vaikutuksia kuntien ja myös Kuntarahojen Oy:n luottokelpoisuuteen. Myös kuntien maksuvalmius heikkenee erityisesti verotulojen supistuessa ja tulonmuodotukseen tulee enemmän epävarmoja eriä. Lainanoton osuus tulevasta kassavirrasta tulee lisääntymään. Kuntien nolla-riskiluokitus luottoluokittajilla kuitenkin säilyy, vaikka ehkä astetta heikompana, koska kuntien veronkanto-oikeuden rajoitus kohdistuu vain vuoteen 2019.

Alijäämän sopeuttaminen

On poikkeuksellista, että vuosikate on yhtä suuri kuin poistot. Tilikaudet ovat pääsääntöisesti olleet kuitenkin ylijäämäisiä. Talouden tasapaino on saavutettu kertaluontoisilla tuotoilla: yhtiöittämällä toimintoja ja myymällä omaisuutta. Myös taloussuunnitelmakaudet on budjetoitu pääosin alijäämäiseksi. Turun kaupungin sopeutustarve on vuoden 2017 talousarvion pohjalta 21 miljoonaa euroa. Turun vuoden 2017 talousarvion alijäämä vastaa 112 euroa per asukas.

Laskentatapa, jossa kunnilta siirtyy menojen ja tulojen suhteen ”tasapainossa” oleva sote, jättää kunnille sopeuttamisvastuun kohdistettavaksi jäljelle jääville toiminnoille ja siten pääosin opetuksen ja varhaiskasvatuksen menoihin.

Keskitetyn hallinnon ja tukipalvelujen kustannukset

Siirtymälaskelmissa on esitetty sote-toiminnot siirrettäväksi sisältäen kuntien sisäiset erät. Monet kunnat ovat kuitenkin keskittäneet kunnan sisäisiä palveluja, joiden kustannukset veloitetaan sote-toiminnoilta. Tällaisia palveluita ovat esim. taloushallinnon, ICT:n ja hankinnan ja logistiikan palvelut. Sote-toiminnoilta veloitettavien palvelujen lisäksi kunta on tuottanut sellaisia keskitettyjä palveluja, joita ei ole veloitettu sote-toiminnoilta (lakipalvelut, sisäinen tarkastus, markkinointi ja viestintä, asianhallinta ja arkistointi, talouden asiantuntijapalvelut liittyen verotukseen ja sisäiseen laskentaan, taloudenpidon yleiseen ohjeistukseen). Laskelmissa ei luonnollisesti ole huomioitu veloittamattomien palvelujen kustannuksia. Kunnan talouden näkökulmasta syntyy ongelma, koska soten mukana kunnalta poistuu simulaatiolaskelmia vähemmän kustannuksia sekä poistuu yleiskatteellisia tuloja, joilla on katettu yleiskustannuksia, joita ei ole lainkaan kohdistettu sote-toiminnoille. Kunnalla on hyvin rajalliset mahdollisuudet sopeuttaa näitä kustannuksia alaspäin. Turussa sote-toimintojen maakunnalle siirtyviin kustannuksiin sisältyy noin 13 miljoonaa euroa (noin 70 euroa per asukas). Keskitetyt palvelut eivät juuri skaalaudu alaspäin, joten vastaavan tulon poistuessa summa siirtyy uuden kunnan alijäämän lisäykseksi.

Yhteisöverojen jako-osuus ja työpaikkaomavaraisuus

Seudullisen rakenteen seurauksena Turun työpaikkaomavaraisuus on 123 %. Turku ylläpitää infran naapurikunnista tulevaa työvoimaa varten. Nyky-mallissa työpaikkaomavaraisuus on valtionosuuslaskennassa kannustavana elementtinä, josta Turun osuus on ollut noin 9 milj. euroa vuosittain. Tämä kannustin poistuu tulevasta mallista. Turun menetys on noin 48 euroa per asukas. Kun samaan aikaan leikataan yhteisöveron jako-osuutta ja kiinteistövero otetaan verotulon tasauksen piiriin, poistuu kunnan taloudesta suuri osa elinvoiman kehittämiseen liittyvistä kannustimista.

Turun kaupungin näkökulmasta maakuntien rahoituslaki uhkaa jättää kunnan vastuulle alijäämäisen talouden, joka vastaa yli 200 euroa per asukas. Huomioiden, että sote-uudistuksen tulisi johtaa 3 miljardin euron toiminnan tehostumiseen, tulisi kuntataloudesta leikattavia verotuloja ja valtionosuuksia pienentää. Olisi kannustavampaa kohdentaa sopeutustarve tasapuolisesti ja kannustavasti sekä uusille maakunnille että kunnille.

Alexi Randell
kaupunginjohtaja