

03.05.2018

Valtiovarainvaliokunnalle

Hallituksen esitykset eduskunnalle laiksi maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) ja annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017 vp), Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (HE 71/2017) ja maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018) sekä asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp)

Johdanto

Helsingin kaupunginvaltuusto on 4.4.2018 (§ 68) lausuntonaan eduskunnalle todennut, että maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa ehdotuskokonaisuutta ei tule hyväksyä. Lausunto on toimitettu valtiovarainvaliokunnalle jo aiemmin.

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt tarkastelemaan ehdotuskokonaisuutta erityisesti taloudellisten vaikutusten ja rahoituksen näkökulmasta sekä uudistukseen liittyvien keskeisten haasteiden ja riskien kannalta. Valiokunnassa nyt käsiteltävänä olevien ehdotuskokonaisuuden osien (HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp ja HE 15/2018 vp) osalta lausun Helsingin kaupungin puolesta kunnioittaen seuraavaa.

Uudistus heikentää merkittävästi kasvavien kaupunkien investointikykyä

Uudistuksessa ja siihen liittyvissä lainsäädäntöesityksissä ei huomioida kasvavien kaupunkien, kuten Helsingin, investointikyvyn turvaamista. Helsingissä investointitarpeet kasvavat ja kaupungin kasvu edellyttää erityisesti asuntojen ja infran rakentamista sekä joukkoliikenneinvestointeja. Helsingin korkealla asuntotuotantotavoitteella ja siihen kytkeytyvillä investoinneilla vastataan niin valtion vaatimuksiin kasvusta kuin maan hyvinvoinnin ylläpitämiseen. Kaupungin vastuut kasvuun kytkeytyvistä suurista liikenneinvestoinneista ovat merkittävät, valtio on puolestaan yrittänyt vähentää vastuutaan investoinneista. Uudistuksen rahoitusratkaisut tarkoittavat, että kasvavat investoinnit on tulevaisuudessa rahoitettava aiempaa olennaisesti pienemmillä verotuloilla. Tähän liittyy useita riskejä. Helsingin ja muiden kasvavien kaupunkien investointitarve säilyy muutoksen jälkeenkin lähes ennallaan.

Kunnallisveron ja yhteisöveron leikkaukset vaikuttavat pidemmällä aikavälillä Helsingin talouteen merkittävästi. Verotulojen kasvu on ollut viime vuosina yksi tärkeimmistä talouden tasapainoa ylläpitäneistä tekijöistä. Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kunnallisverokertymästä poistuisi noin kaksi kolmannesta, minkä seurauksena verotulojen vuosittainen euroääräinen kasvu on nykytilannetta heikompi ja alenee merkittävästi suhteessa investointitarpeeseen. Koska kaupungin on turvattava riittävä verorahoitus sekä jäljelle jäävien tehtäviensä hoitamiseen että investointeihin, on kokonaisveroasteen nousu ilmeinen lähivuosina toteutuva riski.

03.05.2018

Kaupungin vuosikate olisi maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen hieman heikompi kuin ilman uudistusta, koska ehdotettu siirtymätasaus tasapainottaa muutosta ensimmäisinä vuosina. Kasvavien kaupunkien osalta rahoitusmalli ei toimi, sillä se pohjautuu vanhaan nyrkkisääntöön siitä, että talous on tasapainossa kun vuosikate kattaa poistot. Helsingin investointitaso on kuitenkin lähes puolet poistotasoa korkeampi. Talouden tasapainoa tulee tarkastella toiminnan ja investointien rahavirran pohjalta.

Ehdotetun uudistuksen myötä kaupungin nykyinen lainakanta jäisi edelleen kokonaan kaupungin vastuulle. Tämä merkitsee kaupungin suhteellisen velkaantuneisuuden olennaista kasvua. Siirtymävuotta koskeva verokatto ja kuntien luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävien tunnuslukujen heikkeneminen tulevat johtamaan kuntasektorin nykyisen EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaisen riskiluokituksen uudelleen arviointiin. Nykyisen nollariskiluokituksen menetyks rajoittaisi Suomen kuntasektoriin sijoittavien toimijoiden määrää, kasvattaisi velanhoidokuluja huomattavasti, kohdistaisi järjestelmään huomattavan pääomitustarpeen ja heikentäisi Kuntarahoituksen velkapapereihin sijoittaneiden pankkien ja vakuutuslaitosten vakavaraisuusasmaa. Myös tätä on pidettävä ehdotuskokonaisuuden aiheuttamana merkittävänä riskinä.

Yhdenvertaisuus rahoituksessa ei toteudu

Ehdotettu kiinteistöveron sisällyttäminen verotulotasaukseen ja yhteisöverotulojen leikkaus merkitsevät entistä voimakkaampaa rahoituksellista subventiota helsinkiläisiltä muualle maahan, mikä ei toteuta yhdenvertaisuutta.

Kiinteistöveron sisällyttäminen verotulotasaukseen on tullut osaksi uudistuksen rahoitusmallia myöhemmässä valmisteluvaiheessa. Kiinteistöverosta puolet on tarkoitus sisällyttää verotulotasaukseen. Maapohjan ja rakennusten verotusarvojen määräytymisen uudistaminen vuonna 2020 nostanee kiinteistöverotuloja erityisesti kaupunkialueilla. Helsingin verotulotasaus tulee siksi edelleen kasvamaan. Kyseessä on merkittävä muutos, josta ei ole ollut mahdollisuutta valmistelun aikana lausua. Ehdotus ei ole hyväksyttävä.

Yhteisöverotulojen leikkauksen määräksi esitettiin aiemmassa valmisteluvaiheessa enintään 500 M€. Nyt tarkasteltavana olevien esitysten mukaan yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuudesta kuitenkin jo 550 M€ on siirtymässä maakuntien rahoitukseen. Lakiesityksen mukaiseen kuntaryhmän jako-osuuteen perustuvien laskemien mukaan leikkaus olisi jopa yli 600 M€. Leikkattavan yhteisöveron määrä tulisi siis olemaan alun perin esitettyä suurempi, jos lakiesitykseen kirjattua kuntaryhmän jako-osuutta kuntaveron tuotosta ei muuteta. Tämä heikentää erityisesti Helsingin ja muiden laajan yritystoiminnan kuntien suhteellista asemaa. Mitä enemmän kuntien osuutta yhteisöverotuloista leikataan, sitä enemmän heikkenee rahoituspohja ja samalla intressi elinkeinoelämän edellytysten edelleen parantamiseen. Missään tapauksessa yhteisöveron leikkauksen ei tule olla suurempi kuin alun perin esitetty 500 M€.

Valtionosuuksien suhteellisen osuuden kasvaminen kaupunkien rahoituksessa on ongelmallista

Uudistus kasvattaisi valtionrahoituksen suhteellista merkitystä kaupungin tulorahoituksessa. Tämä lisäisi rahoituksellista epävarmuutta sekä heikentäisi kunnallista itsehallintoa. Valtionosuuksien määräytymis- ja jakoperusteet ovat heikommin ennakoitavissa kuin kuntien nykyrahoituksen pohjana olevat verotulot. Valtionosuusjärjestelmän suunnitteilla olevan muutoksen

03.05.2018

perusteella kuntien valtionosuuden pohja määräytyisi jatkossa pääasiassa kunnan nuorten ikäluokkien suuruuden pohjalta. Valtionosuuteen tehtäisiin kuitenkin erilaisia lisäyksiä ja vähennyksiä, jolloin valtionosuustilitys ei enää vastaisikaan nuorten ikäluokkien suuruuteen perustuvaa rahoitusta. Valtionvarainministeriön julkaisemien koelaskelmien mukaan Helsingin valtionosuus pysyisi sote- ja maakuntauudistuksen alkuvaiheessa lähes nykytasolla, mutta koostuisi lähes kokonaan toistaiseksi pysyvästä ns. muutosrajoittimesta. Valtionosuustilityksen suuruus määräytyisi Helsingin osalta siten pääosin sote- ja maakuntauudistuskokonaisuuden rahoitusmuutosten tasauselementeistä. Näistä muutoksista johtuen talouden näkymä muuttuu kaupungille erittäin epävarmaksi. Muutosrajoittimen ei voi realistisesti odottaa säilyvän osana kunnan saamia valtionosuustilityksiä, kun valtionosuusjärjestelmää uudistetaan 2020-luvun alussa.

Muita haasteita talouden ja rahoituksen näkökulmasta

Suunnitteilla oleva maakunta- ja sote-uudistus sekä nyt kyseessä olevat esitykset tulevat hyväksytyksi tullessaan aiheuttamaan kaupungin ja muiden kuntien tulevien vuosien talouteen poikkeuksellista epävarmuutta. Maakunnille määriteltyjen tehtävien rahoitus perustuu kunnista siirtyvien tehtävien tilastoituihin kustannuksiin. Vuosina 2018–2019 koottavat tilastoivat kustannukset ovat epävarmoja eivätkä siten kuvaa todellisuudessa kunnilta poistuvia kustannuksia. Selkeää käsitystä siitä, mitkä tehtävistä ja kustannuksista tulevat todellisuudessa siirtymään pois kunnan palvelutuotannosta ei toistaiseksi ole olemassa. Epävarmojen tilastojen pohjalta ei tule tehdä merkittäviä rahoitussiirtoja. Kunnilta poistuvien tulojen siirrosta on tarkoitus päättää osana nyt käsittelyssä olevaa lainsäädäntökokonaisuutta, vaikka siirtyvät kustannukset hahmottuvat vasta myöhemmin vuosina 2019–2020.

Esityksissä ei myöskään huomioida kattavasti kunnille uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia. Kuntien katettavaksi jää siirtymävaiheessa päällekkäisiä kustannuksia liittyen muun muassa tukitoimintoihin sekä korvaavista järjestelmistä aiheutuvia kustannuksia, kuten osa pelastuslaitoksen tehtäviin liittyvistä rajapinnoista. Kustannusten rahoitus kuitenkin poistuu kunnilta ehdotetun rahoitusmallin myötä.

Esityksissä ei myöskään huomioida erityisryhmien asuntojen rakennuttamiseen saatujen investointiavustuksien takaisinperinnän kustannuksia tai takaisinperinnän poistamista eikä kunnille tulevia arvonlisäseuraamuksia. Kun kiinteistöt vuokrataan arvonlisäverottomalle toimijalle, kunnalle ei muodostu vähennysoikeutta kiinteistöinvestointien tai ylläpitokulujen arvonlisäverokustannuksista. Jos kiinteistö ei ole jatkossa vähennykseen tai palautukseen oikeuttavassa käytössä (valinnanvapauden piiriin kuuluva toiminta), investointeihin liittyvät arvonlisäverot tulee palauttaa valtiolle. ARA-investointiavustuksilla ja ALV-palautusjärjestelmällä on ollut Helsingissä suuri merkitys kohtuuhintaisten erityisryhmien asuntojen tuottamiselle. Investointiavustuksesta ja/tai ALV-palautusjärjestelmästä luopumisella olisi merkittävä vaikutus yksittäisten asukkaiden vuokriin, koska rakennuskustannusten ALV ja käytön aikainen ALV siirtyisivät suoraan asukkaiden vuokriin.

Maakuntien rahoitus ja siihen liittyvät haasteet ja riskit

Maakuntien rahoituksen on tarkoitus perustua trendinomaisesti kehittyvään valtionosuusrahoitukseen eikä maakunnalla olisi mahdollisuutta hakea ajallista joustoa velanotosta tai omai-

03.05.2018

suuden myynnistä. Maakunnalla ei myöskään ole verotusoikeutta. Tätä voidaan kaupungin näkemyksen mukaan pitää ongelmallisena lähtökohtana sekä muutuskustannusten että maakunnan talouden hallinnan näkökulmasta.

Uudistuksen muutuskustannukset tulevat olemaan huomattavat. Uudenmaan maakuntavalmistelussa on arvioitu, että muutuskustannukset, julkisen tuotannon sopeutumisriski valinnanvapausjärjestelmässä sekä palkkojen, palvelujen, avustuksien ja asiakasmaksujen harmonisointi tulevat aiheuttamaan merkittävää sopeuttamistarvetta ja vähentämään muiden kustannuksia hillitsevien toimien vaikutuksia merkittävästi.

Nyt kyseessä olevien esitysten sekä koko uudistuksen keskeinen riski on kustannusten kasvu. Merkittäviä uusia kustannuksia syntyy esimerkiksi siitä, kun nykyisiä yksityisten palveluiden asiakkaita siirtyy valinnanvapauslainsäädännön myötä sote-keskusten ja hammashoitoloiden asiakkaiksi. Uudenmaan osalta kustannusten kasvu on ilmeinen haaste, sillä Uudellamaalla yksityisrahoitteisten palvelujen osuus on erityisen suuri. On otettava huomioon, että kustannuspaine ei kohdistu vain uudistuksen alkuvuosille, vaan kyse on rakenteellisesta, pitkällä aikavälillä vaikuttavasta kustannusten ja rahoituksen tason eriytymisestä. Jos valinnanvapaus lisää palvelujen tarjontaa ja parantaa saatavuutta, johtaa se myös tuotannon volyymin ja kustannusten kasvuun. Valinnanvapaus nostaakin palvelujen kokonaiskustannuksia, mikäli palvelutuotannon tuottavuus ei parane huomattavasti. Vaikka nopeaa perustason palveluihin pääsyä korostava tavoite on sinänsä perusteltu, on kyseessä olevien esitysten riskinä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden heikkeneminen, jos järjestelmän resursseja käytetään liikaa itsestään paranevien vaivojen hoitamiseen ja jos nopeaa lääkärille pääsyä tavoitellaan ensisijaisesti kaikissa tilanteissa. Kustannusten kasvuvauhdin tavoiteltu hidastuminen edellyttäisi rakenteiden uudistamisen lisäksi ennen kaikkea radikaaleja toimenpiteitä palvelujen ja toimintamallien uudistamiseksi. Erityisesti paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelukokonaisuuksien onnistuneella hallitsemisella ja erikoissairaanhoidon menojen kasvun hillitsemisellä voidaan kustannusten kasvua hidastaa.

Lisäksi uudistus ja ehdotettu rahoitusjärjestelmä kokonaisuudessaan merkitsevät säästöpainetta. Koko maan tasolle säästötavoitteeksi on asetettu kolme miljardia euroa. Uudenmaan väestöosuus huomioiden sopeutumistarpeen arvioidaan olevan huomattava, väestöosuuden suhteessa laskettuna satoja miljoonia euroja.

Vaikka ehdotetut esitykset voivat tarjota mahdollisuuksia menokehityksen hillitsemiseen, niihin liittyy lukuisia epävarmuustekijöitä ja yhteensovittamisen haasteita. Uudistukselle asetetut säästötavoitteet ovatkin toteutettavissa vain asiakasmaksuja korottamalla ja palveluverkkoa supistamalla. Nämä paineet kohdistuvat erityisesti maakuntiin, joilla tällä hetkellä on ikärakenteeseen nähden korkeat sote-kustannukset (kuten Uusimaa), koska maakunnan valtiolta tuleva rahoitus tulee perustumaan etupäässä ikärakenteeseen ja sairastavuuteen. Esitetyt rahoituksen tarvetekijät ottavat heikosti huomioon Helsingin ja metropolialueen erityispiirteet, kuten väestön voimakkaan kasvun, muuta maata suuremman maahanmuuton sekä eriarvoistumiseen liittyvät haasteet, kuten segregaaation, asunnottomuuden, syrjäytymisen ja päihteiden aiheuttaman ylikuolleisuuden. Maakuntien rahoituksessa on lisäksi jätetty huomioimatta lääketieteen tutkimus ja koulutus niin Uudellamaalla kuin muissa maakunnissa, joissa sijaitsee yliopistosairaaloita.

03.05.2018

Uudistuksen myötä on todennäköistä, että helsinkiläisten sote-palvelut heikkenevät ja palveluverkko harvenee. Lisäksi esitetyt muutokset kasvattavat riskiä asiakasmaksujen nostamiselle. Päätöksentekoa uudistusta koskevasta lainsäädännöstä ei ole kytketty asiakasmaksulainsäädännön uudistukseen, jolloin vaikutukset asiakasmaksuihin voivat olla hallitsemattomia. Asiakasmaksuihin kohdistuvat korotukset voivat lisätä toimeentulon ongelmia ja terveydenhoidon eriarvoisuutta. On epätodennäköistä, että uudistuksen tavoitteena oleva yhdenvertaisuus toteutuisi helsinkiläisten näkökulmasta.

Yhteenveto

Maakunta- ja sote-uudistuksella sekä siihen sisältyvillä lakiesityksillä on kuntatalouden näkökulmasta useita haitallisia vaikutuksia eikä uudistus tule toteuttamaan sille asetettuja julkisen talouden tavoitteita. Nyt käsittelyssä olevat lakiesitykset sisältävät kuntien ja Helsingin kaupungin talouden ja rahoituksen näkökulmasta useita haasteita ja riskejä. Näitä tai kasvavien kaupunkien talouteen liittyviä kysymyksiä ei ole uudistuksen ja siihen liittyvien lainsäädäntöehdotusten valmistelussa riittävällä tavalla tunnistettu eikä arvioitu. Kokonaisveroasteen nousu näyttää ilmeiseltä, vaikka hallituksen reunaehtona oli, että kenenkään veroaste ei saa nousta.

Helsingin kaupungilla sote-kustannukset ovat hallinnassa ja menokehitys hyvin maltillista. Helsinki ja HUS ovat jatkuvasti kehittäneet hyvää yhteistyötä kohti toimintojen yhä syvempää integraatiota kokonaiskustannusten hallitsemiseksi. Sote- ja maakuntauudistus ei tuo Helsingille tai pääkaupunkiseudulle lisäarvoa, vaan päinvastoin se haittaa sote-palveluiden kehittämistä, alueen erityispiirteiden huomioimista ja kasvavien kaupunkien tarpeisiin vastaamista.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala on jo aloittanut palvelujen radikaalin uudistamisen niin, että palvelujen saatavuus ja asiakaskokemus, tuottavuus, vaikuttavuus ja henkilöstökokemus paranevat. Näiden tavoitteiden tulisi olla myös sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöuudistuksen perimmäisiä tavoitteita. Helsingin hyvää kehitystä ei tule vaarantaa ja siksi ehdotettua uudistuskokonaisuutta ei tule hyväksyä.

Sami Sarvilinna
Kansliapäällikkö
Helsingin kaupunki