

Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi – rahoituksesta kuntatalouden näkökulmasta

Tässä lausunnossa pitäydytään kuvaamaan sote- ja maakuntauudistuksen kunnalle aiheuttaman taloudellisen liikkumavaran ahtautta ja sen vaikutusta niihin toimintoihin, jotka taas vaikuttavat sote-menoihin maakunnan puolella. Mm. kuntaliitto on antanut laajemman lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle, enkä näe tarpeelliseksi toistaa niissä mainittuja asioita.

Tarkastelu on tehty silmälläpitäen nimenomaan kunnan taloudellista liikkumavaraa ja tästä seuraavia päätöksiä rakennetun kannustinmallin valossa. En ota kantaa päättäjien hyvään tahtoon tai velvoittavalla lainsäädännöllä ohjaamiseen, vaan tyydyn toteamaan, että en millään tavalla usko rahoituksen korvamerkitsemisen tai lainsäädännöllä normittamisen ratkaisevan kannustinongelmaa. On hyvä, että rahoitus on yleiskatteista, jotta päättäjillä on liikkumavaraa vaikeissa tilanteissa. Kuvaamani ongelmat ratkeavat rahoituslakia, jota pidän nykymuodossaan toteuttamiskelvottomana, ja täytäntöönpanolain pykälää korjaamalla. Hyvänä puolena esityksessä näen sen, että valtion rahoittaessa ja asettaessa normit ei näiden välille voi syntyä ristiriitaa, kuten 2000-luvulla tehtyjen valtionosuusleikkausten kanssa kävi. Tuolloin selkeän ristiriidan purkautumisväylänä olivat kuntaveroprosentit.

Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksessa kunnan taloudellinen asema muuttuu radikaalisti. Kunnan verotulot putoavat, mutta investointitarve ei vähene, sillä sosiaali- ja terveystalouden tarvitsema rakennuskanta jää kunnan vastuulle. Kunnat ovat rahoittaneet investointinsa hyvin velkapainotteisesti. Jo Järvenpään kokoinen kaupunki saa tällä hetkellä rahoitusta jopa negatiivisella korolla. Tilanne voi kuitenkin muuttua varsin nopeasti ja koronnanousu on yksi hyvä esimerkki siitä, mikä voi aiheuttaa Uudenmaan nopeassa kasvussa eläville kunnille nopeankin sopeutuspaineen taloudessa. Tiedossani ei ole, että tämän tyyppisiä tilanteita olisi simuloitu uudistuksen vaikutusarvioinnissa. Toinen pitkälle simuloimaton tekijä on valinnanvapauslainsäädännön aiheuttama paine kunnan taseelle, omaisuuden alaskirjauksille ja tukipalveluiden hinnannousulle kunnan päässä.

Valtion näkökulmasta ajateltuna sadat sote-palveluiden järjestäjät saadaan vähennettyä 18 maakuntaan, mikä ymmärrettävästi näyttää yksinkertaistavan rahoitusta. Asiassa on toinen, kannustimien näkökulmasta merkittävä, puoli. Tällä hetkellä kunnalla on selkeä kannustin panostaa sellaisiin ennaltaehkäiseviin palveluihin, joiden on todettu pienentävän yksilön aiheuttamia sote-kustannuksia tulevaisuudessa, koska kunta rahoittaa niin ennaltaehkäisevät palvelut kuin sote-palvelut. Esitetyssä uudistuksessa rahoitus jakautuu yksilön kannalta kahteen osaan. Tämän vuoksi kunnalla tulisi olla selkeä taloudellinen kannustin panostaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. *Esitetyssä rahoituslaissa tilanne on oikeastaan päinvastainen ja näyttäisi siltä, että jos päätöksiä tehdään euro edellä, niin lopputuloksena hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen panostaminen kunnissa kutistuu minimiin.*

Hyte-kertoimella ei ole kunnalle todellista merkitystä

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (HYTE) on työtä, joka onnistuessaan talousnäkökulmasta pienentää nimenomaan maakunnan kustannuksia. Nykyisessä toimintamallissa kunnalla on selkeä kannustin panostaa ennaltaehkäisevään työhön, sillä kunta on velvollinen rahoittamaan myös sote-kulut, joita onnistunut ennaltaehkäisevä työ pienentää.

Uudistus tulee jakamaan rahoitusvastuun kahtia. Järvenpään kaupunki on panostanut ennaltaehkäisevään työhön erittäin paljon. Suunnitellussa rahoitusmallissa Järvenpään Hyte-kerroin on Suomen korkein eli 71,4 (Kuntaliiton simulointi helmikuu 2018). Tämä tarkoittaa 520.000 euroa vuositasona. Jos kerroin putoaisi tasolle 50, niin tämä tarkoittaisi 150.000 euron pudotusta valtionosuuteen. Kaupunki on arvioinut verotuloiksi soteuudistuksen jälkeen 102.500.000 euroa ja valtionosuudeksi 7.200.000 euroa, joten em.

vaikutus olisi 0,14% kaupungin arvioidusta verorahoituksesta vuodelle 2020. Käytännössä kaupungin ylin johto ei ainakaan talousperustein tule kiinnittämään asiaan juurikaan huomiota. Muita syitä voi toki olla.

Esitettyssä kertoimessa saa pisteitä esimerkiksi sen mukaan, paljonko opettajia, kuraattoreita tai koulupsykologeja on sataa oppilasta kohti. Jos Järvenpään kaupunki vähentäisi opetustoimesta kolme henkilötyövuotta on suora säästö suunnilleen sama kuin edellä mainittu koko hyte-rahoituksen pudotus. Suurin osa kriteereistä täyttyy erilaisilla hallinnollisilla suunnitelmilla ja työryhmien olemassaololla. On siis selvää, ettei Hyte-kerroin tule ainakaan jarruttamaan kunnan Hyte-toimintaansa kohdistamia säästötoimenpiteitä.

Tiivistetysti voi todeta, että Suomen Hyte-kertoimen tämänhetkisellä kärkikaupungilla ei ole sellaista **taloudellista** kannustinta, joka motivoisi sitä kehittämään tai pitämään Hyte-toimintansa nykyisellä tasolla.

Sote- ja maakuntauudistuksen jälkeisen kunnan taloudellinen liikkumavara

Käyn seuraavassa läpi käsitykseni siitä, miten uudistuksen jälkeen kuntaan jäävissä toiminnoissa on liikkumavaraa. Asia on tarpeen lyhyesti perustella, jotta ymmärretään mihin leikkaukset tiukenevan käyttötalouden tilanteessa todennäköisesti osuisivat.

Hallinnon puolella palvelut eivät tule skaalautumaan alaspäin niin nopeasti kuin uudistuksen valmistelulaskelmissa on ilmeisesti ajateltu. Makrotasolla mekaanisesti laskettuna näin voi käydä jonkin ajan kuluessa, mutta käytännössä ensimmäisinä vuosina suurten säästöjen kotiuttaminen ei ole mahdollista, sillä kunnan on hallinnollaan rakennettava yhteistyörajapinnat ja sopimukset uuteen maakuntaan. Sopimuksissa on yleensä yksityinen kolmas osapuoli, eikä ole lainkaan selvää, että kunta saa palveluita samoilla yksikköhinnoilla sen jälkeen, kun sen asiakkuuden koko puolittuu.

Tukipalveluiden osalta riskit ovat osin hallitsemattomia. Uudistuksessa onneksi mahdollistettiin esimerkiksi yhteiskeittiöiden käyttö ateriapalveluissa, mutta käytännössä yksikään kunta ei voi ennustaa tarkasti, miten suuri osa sen tukipalveluiden volyymista siirtyy valinnanvapauden myötä markkinoille. Varsinkin Uudellamaalla, jossa sotepalveluiden markkinoiden voidaan selkeästi olettaa toimivan, saattaa hyvinkin syntyä tilanteita, jossa volyymeisterä häviää merkittävä osa ja tämän seurauksena esimerkiksi ateriakulut, jotka ovat merkittävät niin varhaiskasvatuksessa kuin opetuksessakin, nousevat. Keskustelussa nousee usein esiin, että sote olisi noin puolet, mutta tukipalveluissa soten volyymit saattavat hyvinkin olla jopa 2/3 kolmannen osapuolen tai kunnan itsensä tuottaman tukipalvelun volyymista. Jäljelle jäävä kolmannes ei tule yhtä edullisesti, kun synergiaa ja sopimusvolyyymia menetetään. Tämä aiheuttaa sen, että hallinnosta säästäminen ei ensimmäisinä vuosina tule suunnitellusti onnistumaan.

Teknisen sektorin osalta kasvavissa kaupungeissa ylläpidettävä infra laajenee, jolloin talouspaineissa budjettileikkauksten kohdistaminen sinne on käytännössä hyvin vaikeaa. Joukkoliikenteen puolella hinnoittelua voidaan tarkistaa ja erityisryhmien alennuksia pohtia. Uudistuksen yhteydessä on korostettu kunnan elinvoimatehtävää, joka vaatisi nimenomaan elinkeinotoimen ja sitä lähellä olevan kaavoituksen ja kaupunkiympäristön kehittämiseen panostamista. Muuttotappioalueilla kokonaisia kaupunginosia ei voida laittaa kiinni, joten kiinteille ylläpitokuluille esimerkiksi tieverkossa on entistä vähemmän maksajia. Lisäksi infrassa on läpi Suomen hyvin paljon korjausvelkaa jo nyt.

Sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen kunnan käyttötaloudesta suurin osa tulee menemään **varhaiskasvatukseen ja opetuksen** järjestämiseen, joka on varsin säädeltyä. Osa kunnista, Järvenpää mukaan lukien, on jo hakenut säästöjä lakiuudistuksen myötä mahdollistetun subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta. Lisäksi kunta voi nostaa päiväkotien täyttöasteita, mutta tähän liittyvä prosessi ei suinkaan ole kivuton ja palvelutason heikkeneminen vaikuttanee eniten nimenomaan niihin perheisiin,

jotka tarvitsevat muutenkin tukea sosiaalipalveluissa. Opetusryhmien kokoja ei ole säädelty, mutta ne ratkaisevat suurimman osan perusopetuksen kuluista. Toisella asteella puolestaan kurssitarjontaa. OKM pyrkii osaltaan kannustamaan ryhmäkokojen pienentämiseen.

Liikunta- ja kulttuuripalveluissa tyypillinen tilanne on se, että eurot ovat vähäisiä ja liikkumavara erittäin pieni. Suurin osa budjetista, on sidottu palveluiden vaatimien toimitilojen ylläpitoon ja niissä tapahtuvat kulutekijöiden nousut (vuokrat) yleensä syövät toimialan liikkumavaran. Talouden sopeuttaminen tullaan tekemään sieltä, missä lakisääteisten velvoitteiden päälle on kerrytetty pientä lisää. Tällöin puhutaan tyypillisesti erityisryhmistä ja erilaisista maksuista. Kunta voi halutessaan luoda järjestelmän, jolla se kompensoi äärimmäisimpiä vaikutuksia vaikkapa työttömien tai lasten liikuntapaikkamaksuista, mutta suoranaista taloudellista intressiä kunnalla ei jatkossa tähän ole, sillä kustannukset kaatuvat maakunnalle.

Kiinteistöriskien realisoituminen luo lisäpaineen

Olen siinä käsityksessä, että hallintovaliokunnasta lähtenyt kompensatiomalli omaisuustappioista lähtee siitä periaatteesta, että uudistuksen aiheuttamia tappioita korvataan, mikäli ne ovat yli yhden kuntaveroprosentin tuottoa vastaavia. Kuntaliitto on lausunnossaan esittänyt rajaa 0,25 kuntaveroprosenttiin.

Järvenpään kaupungin tapauksessa yksi kuntaveroprosentti tarkoittaa noin kymmentä miljoonaa euroa. Jos ajatellaan, että kaupunki kattaisi nämä tappiot viiden vuoden aikana ilman kompensatiota, vastaisi summa (n. 2 miljoonaa) melko tarkalleen koko sitä euromäärää, joka kaupungin budjetissa on tällä hetkellä varattu niihin toimintoihin, joiden avulla kaupunki hoitaa muun kuin sotensa tuottamia Hyte-palveluita (oppilashuolto, lasten ja perheiden varhainen tukeminen, liikuntaneuvonta jne.). On syytä muistaa, että kunnan taloudenpitoa sitovat melko tarkat tasapainosäännöt.

Yksittäisenä huomiona todettakoon, että kuntakonsernin asuntotuotantoon keskittyneillä yhtiöillä on valinnanvapauden jälkeen aito riski päätyä selvitystilaan, sillä valinnanvapauden myötä markkinoille entistä lujemmin tulevat yksityiset toimijat rakentavat huomattavasti tehokkaampia tiloja kuin kunnat, jotka eivät aikoinaan ole tehneet asuinkiinteistökantansa ratkaisuja markkinoilla kilpailun näkökulmasta. Toisin sanoen ne ovat rakentaneet asunnoista nykystandardein katsottuna liian suuria ja sijoittaneet rakennukset paikkoihin, joihin ei valinnanvapauden myötä välttämättä haluta muuttaa. Tilanne on hyvin ennustamaton, koska vanhuksen valitessa asuinpaikkaa kotipalvelun tarpeen ilmetessä, voi ratkaisevampana tekijänä olla lasten tai lähisukulaisten asuinpaikka kuin vanhuksen nykyisen kodin sijainti.

Asumisen osalta tilanne voi parantua niillä vanhuksilla, jotka nyt pääsevät valitsemaan edullisemman asunnon, joka jättää enemmän rahaa asiakkaan käyttöön. Taantuvilla alueilla riskinä on selkeästi, että tyhjäkäytöstä aiheutuvat tappiot valuvat heikoimmassa asemassa olevien Ara-kohteissa asuvien henkilöiden vuokriin, sillä esitetty kompensatiomalli huomioi vain kuntaveropaineen, ei vuokrapainetta.

Kiinteistöriskin kokonaisvaikutuksia on erittäin vaikea arvioida, sillä uudistusta valmistelevalle organisaation tarjoamat simulointimallit eivät huomioi tasemuutoksia, eikä kompensatiojärjestelmästä ole niin tarkkoja tietoja, että vaikutuksia voisi kunnolla arvioida.

Uudistuksen yhteydessä tulisi kuitenkin ymmärtää se, että valinnanvapaus vaikuttaa eri alueilla eri tavalla ja kunnan talouden sopeuttamistarpeeseen tulee vaikuttamana se, missä määrin se on päätnyt kuntakonsernin omaan palvelutuotantoon ja missä määrin ulkoistanut tukipalveluita, toimitilojaan ja asuntotuotantoaan.

Tuleva kannustinjärjestelmä hämärän peitossa

Valtiovarainministeriö valmistelee uudistusta, jossa vuoden 2022 tasolla irrotettava rahoitus on 240 miljoonaa euroa eli 10,4 % silloisesta kuntien valtionosuudesta. Uudistus tähtää toiminnallisen tehokkuuden parantamiseen. Kunnille ei ole kerrottu mitään tämän uudistuksen kriteereistä, joten on vaikea arvioida kokonaisvaikutusta. Tulevan järjestelmän peruselementtien tulisi olla tiedossa, jotta kunnat voisivat kohtuudella varautua muutokseen. Se, mikä on kunnan tehokkuuden näkökulmasta parannus, saattaa kunnan ja maakunnan kokonaisuuden näkökulmasta aiheuttaa vain lisäkuluja, jos järjestelmä toteutetaan mekaanisesti, kuten valtionosuusuudistukset tähän asti, eikä se huomioi Hyteen kannustavia panostuksia.

Yhteenveto

Talousvaikeuksiin ajautuneen kunnan budjetista on hyvin houkuttelevaa leikata nimenomaan niistä palveluista, jotka liittyvät laajasti katsottuna hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Kun kunnalla ei käytännössä ole yhteisiä taloudellisia kannustimia maakunnan kanssa ja se ei ole enää rahoitusvastuussa sote-palveluista, puuttuu kunnalta aito taloudellinen kannustin tuottaa hyte-palveluita. Kunnalla on toki verotulojen kautta merkittävä intressi edesauttaa taloudellista toimeliaisuutta ja auttaa yrityksiä työpaikkojen synnyttämisessä alueelleen. Sen sijaan tilanteessa, jossa yritetään auttaa yksilöä, kunnalle jäävät keinot ovat nuorisoa lukuunottamatta erittäin vähäiset. Esimerkiksi yli 30-vuotiaista TE-toimiston kolmannen linjan asiakkaista lähes kaikki kuuluvat sotepalveluiden aktiivisimpiin käyttäjiin. Kunnalla ei ole mitään tosiasiallista mahdollisuutta jäljelle jääneellä tehtäväkentällään vastata tähän haasteeseen vaan se saa vain lisäkulun Kelan perimistä sakkomaksuista.

Jos tarkastellaan esimerkiksi lastensuojelun tarvetta ja katsotaan mikä indikoi erityisen tuen tarvetta varhaiskasvatuksessa tai opetustoimessa, nousee hyvin yleiseksi taustasyyksi vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat. Maakunnalla on kustannusten kasvun hillitsemiseksi intressi hoitaa vanhempia ja sen sosiaalitoimella pitää huolta lapsen edusta, mutta mitään varsinaista yhteistä kannustinta kunnalla ja maakunnalla hoitaa perheen tilannetta ei oikeastaan ole, sillä, kuten edellä on todettu, kunnan hyte-rahoituksen palkitsemiselementti on aina pienempi kuin palveluiden leikkaamisella saavutettavat säästöt. Sama ristiriita on kotouttamislain veloitteiden täyttämässä. Nykyisellään Hyte-kerroin ja siihen liittyvä rahoitus on lähinnä symbolinen ele, jossa on irrotettu vaikeasti uudistettavasta valtionosuusjärjestelmästä niin pieni osuus, ettei sillä ole toimintaa ohjaavaa merkitystä. Kunnalle jäävien tehtävien normitus puolestaan ohjaa tekemään säästöjä tavalla, joka osaoptimoi julkista taloutta.

Yhteenvetona totean, että on erittäin todennäköistä, että uudistuksen jälkeisessä tilanteessa kunnat ajautuvat tilanteeseen, jossa lyhyen aikavälin tasapainotus kohdistetaan nimenomaan niihin toimintoihin, joihin panostaminen hillitsisi sote-palveluiden kulukasvua jo keskipitkällä aikavälillä. Tämän korjaamiseksi rahoituslakia tulisi muuttaa siten, että kunnalla ja maakunnalla on selkeitä yhteisiä kannustimia. Kuntatalouden osalta uudistuksen vaikutuksia on arvioitu makrotasolla, mutta valinnanvapauden aiheuttamien dynaamisten vaikutusten ja taseeseen ja kuntien pääomarakenteisiin kohdistuvat muutokset ovat arvioimatta, vaikka niiden aiheuttama säästöpainne tulee todennäköisesti kohdistumaan juuri siihen väestöosaan, joka eniten käyttää sotepalveluita ja joka eniten tarvitsisi tukea myös kunnan tuottamissa palveluissa. Kun tähän lisätään paine saman väestöryhmän palvelumaksuihin, tulee heidän tilanteensa tätä kautta hankaloitumaan entisestään. Tämän korjaamisen maksaa maakunta.

Järvenpäässä 7.5.2018

Olli Naukkarinen

kaupunginjohtaja