



HE 154/2022 VP. HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2023:

LAPPEENRANNAN KAUPUNGIN ASiantuntijalausunto EDUSKUNNAN VALTIOVARAINVALIOKUNNAN KUNTA- JA TERVEYSJAOSTOLLE

1. Johdanto

Lappeenrannan kaupunki kiittää Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostoa mahdollisuudesta lausua näkemyksensä kuntataloudesta lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä. Kuntatalouden näkymät syksyllä 2022 ovat kaksijakoiset. Vuosi 2023 näyttää kuntatalouden osalta hyvältä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvien verotilitysjaksotusten takia. Toisaalta kustannustason nousu on näkynyt menopaineena jo kuluvana vuonna ja epävarmuus inflaatiokehityksestä ja korkojen noususta yhdistettynä mahdolliseen taantumaan heikentävät kuntienkin liikkumavaraa. Vaikka maailmalla ja Euroopassa on eletty poikkeuksellisia aikoja jo kohta kolme vuotta, eivät suuret valtion- ja kuntataloutta pitkällä aikavälillä haastavat tekijät ole poistuneet. Väestön ikääntyminen, alhainen syntyvyys ja työvoiman saatavuus ovat edelleen merkittävimmät talouden suuntaa pitkällä aikavälillä ohjaavat tekijät.

Vuoden 2023 kertaluonteisen hyvän tuloksen ei pidäkään johtaa virhetulkintoihin kuntatalouden tilasta. Kunta-alan palkkaratkaisu nostaa henkilöstökustannuksia 5 % yli yksityisen sektorin tason seuraavan viiden vuoden aikana. Muun inflaation ohella etenkin korkea energian hinta heijastuu suoraan ja välillisesti lähes kaikkiin kuntien palvelujen tuotantokustannuksiin. Kunnilla on tulorahoitukseen nähden suuret investointitarpeet ja rakennuskustannusten voimakas kasvu vaikeuttaa investointien hallintaa entisestään. Väestökehityksen nopea muutos, olipa se taantuva tai kasvava, tuo ison haasteen kunnan palveluverkon muutoksille.

2. Kuntatalouden näkymät vuonna 2023

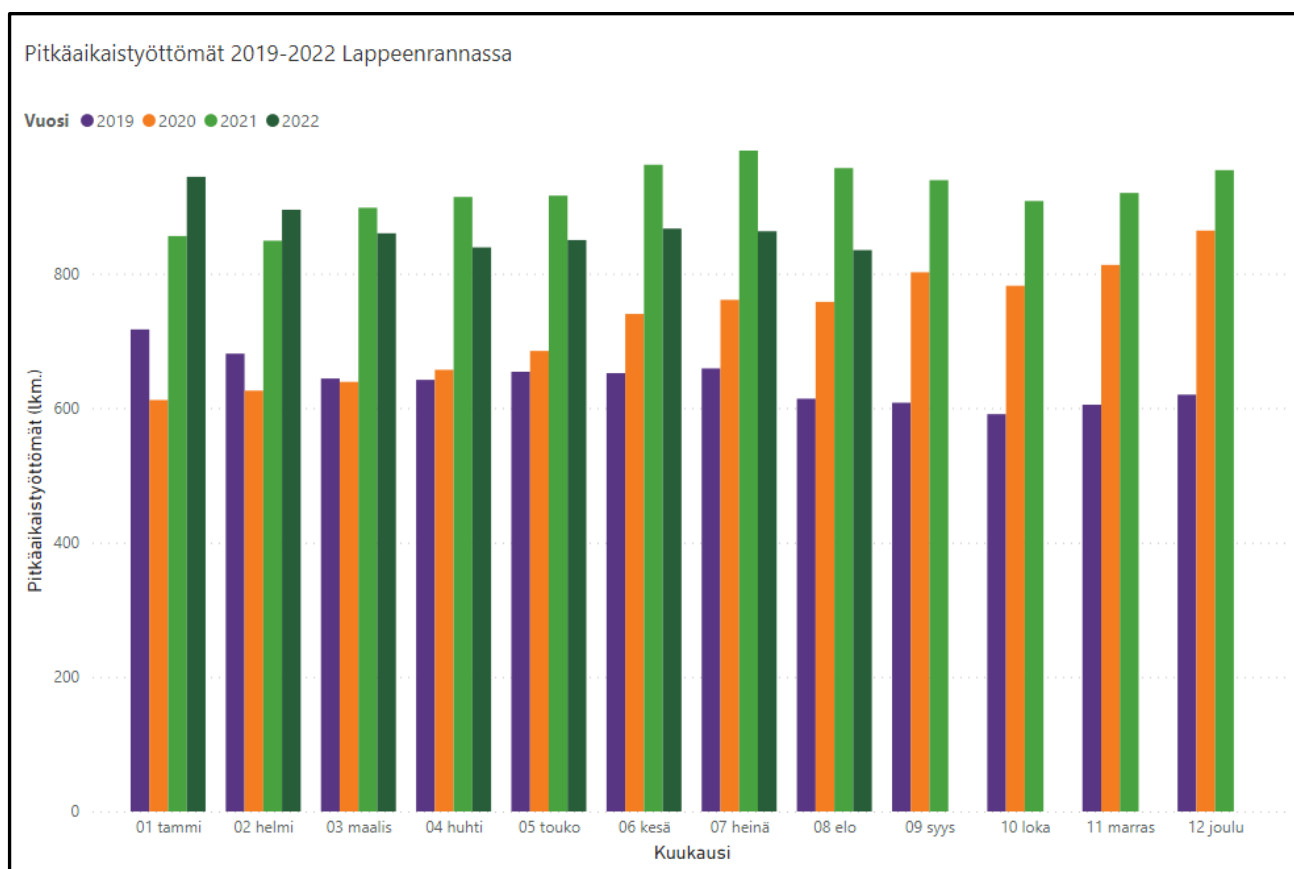
Kuntien vuoden 2023 kirjanpidollisen tuloksen odotetaan olevan poikkeuksellisen vahva sote-uudistukseen liittyvien ajoitustekijöiden vuoksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettokustannukset siirtyvät pois kuntien vastuulta vuoden 2023 alusta alkaen, mutta kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä ensi vuonna täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Lappeenrannan kaupungin talousarviossa kertaluonteinen vaikutus on noin 14 miljoonaa euroa. Tämä on lähes sama määrä kuin yhden kunnallisveroprosentin tuotto uudistuksen jälkeen. Koko kuntatalouteen tällä arvioidaan olevan 1,2 miljardin euron tulospaannus vuonna 2023.

Verotulot ja työllisyys ovat kehittyneet vuoden 2022 aikana paremmin kuin vuosi sitten ennakoitiin. Talouden kehitystä Lappeenrannassa ja Etelä-Karjalassa (EU:n

ulkorajamaakunta) varjostaa Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan. Venäläisten matkailijoiden tilalle on löydettävä uusia kohderyhmiä kotimaasta ja ulkomailta. Monen kunnan elinvoima- ja matkailustrategiat on jouduttu miettimään nopealla aikataululla uusiksi. **Itä-Suomen elinvoimaa vahvistavat toimenpiteet ovatkin tässä tilanteessa erittäin tärkeitä.**

Työllisyys- ja verotulovaikutukset kunnille näkyvät viiveellä. Tällä hetkellä ei ole tarkkaa tietoa siitä, miten matkailu-, ravintola-, vähittäiskauppa- ja muu palvelualan yrityssektori väistämättömästi muutoksesta selviytyy. Kyseiset toimialat ovat työvoimavaltaisia ja toimialan yrityskoko painottuu pieniin tai keskisuuuriin yrityksiin. Palkka- ja ansiotulojen kehitys maakunnassa, ja myös sen keskuskaukipunkki Lappeenrannassa, on kuluvana vuonna ollut koko maan keskimääräistä kasvua heikompaa.

Vaikka työllisyyskehitys on ollut myönteistä, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on huolestuttavan korkealla tasolla. **Pitkäaikaistyöttömien määrä on vuoden 2022 aikana kääntynyt laskuun, mutta on edelleen selvästi korkeampi kuin ennen covid 19-pandemiaa.** Alla olevassa kuvassa on pitkäaikaistyöttömien määrä Lappeenrannassa vuosina 2019-2022.



3. Vuosien 2022 - 2023 nivelvaihe hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa

Etelä-Karjalassa on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu jo vuodesta 2010 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymällä (Eksote). Etelä-Karjalan pelastuslaitos toimii Lappeenrannan kaupungin taseyksikkönä ja tukipalvelut on pääosin yhtiöitetty. Tämän takia hyvinvointialueita koskevan uudistuksen toimeenpano lienee helpompaa Etelä-Karjalassa kuin Suomessa keskimäärin. **Hyvinvointialueiden ja kuntien yhdyspinnassa on kuitenkin useita asioita, joiden osalta toimivat käytännöt muotoutuvat vasta hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa.**

Työn- ja kustannustenjakoa erityisesti varhaiskasvatuksen ja opetustoimen ennaltaehkäisevissä tehtävissä tarkoittaa nykytilannetta enemmän virallista sopimista ja yhteisesti hyväksyttyjä toimintamalleja. **Panostaminen lasten ja nuorten haasteiden ehkäisyyn edellyttää** väistämättä myös **sosiaali- ja terveystalvelujen vahvempaa jalkautumista kasvuympäristöön.** Samaan aikaan **ammattilaisten rekrytoinnissa erityisesti psykologien osalta on suuria haasteita.** **Edellä mainitut saattavat edellyttää nykylainsäädännön täsmentämistä ja esimerkiksi mitoitusvaatimusten uudelleen tarkastelua.** Vaikeimmin työllistettävien työllisyystalvelut on Etelä-Karjalassa toteutettu yhteistyössä Eksoten, TE-palveluiden, Kelan ja kuntien kanssa. Työllisyystalvelujen järjestämisvastuuta ollaan siirtämässä kunnille osana TE- 2024- uudistusta. Lainsäädännön tulee jatkossakin kannustaa hyvinvointialueita panostamaan työttömien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen osana omaa ja osana monialaista työllistymistä edistävää yhteistalvelua. Työmarkkinatuen kuntaosuus on siirtymässä yksin kuntien vastuulle, vaikka **erityisesti pitkään työttömänä olleiden työllistyminen edellyttää usein työ- ja toimintakyvyn arviointia ja kuntoutusta.** Nämä toiminnot ovat tulevien hyvinvointialueiden vastuulla. Kunta, joka vastaa työmarkkinatuesta, ei näin ollen voi yksin vaikuttaa sen vastuulla oleviin maksuosuuksiin. **Hyvinvointialueen vastuuta työmarkkinatuen kuntaosuudesta vaikeimmin työllistettävien ja sosiaali- ja terveystalvelujen / kuntoutustalvelujen tarpeessa olevien osalta tulee selvittää.**

Etelä-Karjalassa maahanmuuttotilvelut on sopimukseen perustuen hoidettu Eksoten järjestämänä. Vuoden 2023 alusta hyvinvointialue ei voi enää järjestää kuntien lakisääteisiä tehtäviä, kuten maahanmuuttotilveluja. Samaan aikaan kotouttamislakia ollaan uudistamassa. Muutoksen valmistelu on tältä osin ollut haastavaa. Etelä-Karjalassa talvelujen yhdyspintaa on jouduttu osin valmistelemaan esitysluonnosten pohjalta. Mahdolliset muutokset lainsäädännössä tai sen tulkinnoissa, joilla voisi olla vaikutusta hyvinvointialueen ja kuntien järjestämisvastuun konkreettiseen yhdyspintaan, tulee käydä läpi. Tarvittaessa on korjattava myös kustannustenjakoa kuntien ja hyvinvointialueen kesken kotouttamislainsäädännön vahvistamisen jälkeen.

Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa vuoden 2023 alusta, mutta toimitilojen osalta on joitakin merkittäviä yksityiskohtia vielä tarkentumatta. Lappeenrannan kaupunki on lausunut jo aiemmin siitä riskistä, mitä hyvinvointialueelle vuokrattujen toimitilojen yhtiöittämisvelvoitteeseen rahoituksellisesti liittyy. Etelä-Karjalan kunnissa on lisäksi aito huoli siitä, että kunnat jäävät kohtuuttomaan tilanteeseen vuokrantajina. **Niillä hyvinvointialueilla, missä kunnat ovat vuokranneet toimitilat sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymille, kuntien turvana ei ole vuokra-asetuksen mukaista 3+1 vuoden siirtymäaikaa.**

Etelä-Karjalassa kunnat ovat aikanaan sopineet Eksoten kanssa toistaiseksi voimassa olevat vuokrasopimukset, joiden irtisanomisaika on 12 kuukautta. Vuokrasopimusten muuttaminen määräaikaaisiksi edes niiden kiinteistöjen osalta, jotka ovat keskeisiä hyvinvointialueen palveluiden järjestämiseksi, on erittäin vaikeaa hyvinvointialueiden velkarajoitteen takia. Tämä asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan yksityisten vuokranantajien kanssa ja johtaa pahimmillaan kyseisten rakennusten nopeaan "rapistumiseen".

4. Kuntatalouden näkymät pidemmällä aikavälillä

4.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen

Uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen vuonna 2023 on rahoitusmallissa turvattu siirtymätasauksella. **Lopulliset kuntakohtaiset vaikutukset selviävät syksyllä 2023.** Tästä ja verotulotilitysten "rytmihäiriöstä" johtuen vuonna 2023 kuntataloudessa tuskin nähdään uusia mittavia säästötoimenpiteitä. Ensi vuosi tulee todennäköisesti olemaan "uuden kunnan" painopisteiden etsimistä. Vuodesta 2024 alkaen tilanne todennäköisesti on toisenlainen. **Vaikka uudistuksen rahoitusvaikutuksia on rajattu +/-60 euroon asukasta kohden, vaihtelevat sopeutusmahdollisuudet kunnittain suuresti. Lappeenrannan kohdalla rahoitusvaikutus voi olla yli 4,3 miljoonaa. Kyseinen summa on noin 2,7 % kaupungin arvioidusta toimintakatteesta ja 4,1 % lasten ja nuorten palveluista.**

Pidemmällä aikavälillä suurin epävarmuus kuntatalouden näkökulmasta liittyy hyvinvointialueiden kustannuskehitykseen. Hyvinvointialueet valmistelevat parhaillaan ensimmäisiä talousarvioitaan. Palvelutarpeen kasvusta, keväästä 2020 alkaen kertyneestä hoito- ja palveluvelasta, sekä yleisestä kustannuskehityksestä johtuen hyvinvointialueiden rahoitusasema näyttäytyy jo lähtötilanteessa vaikeana. Väestörakenteen ikääntyessä hyvinvointialueiden rahoitustarve on kasvava. Kunnissa on sen vuoksi perusteltu huoli siitä, että kuntien valtionosuuteen kohdistuu valtion talousarviossa leikkauspaineita. Hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien rahoitus vähennetään täysimääräisesti kuntataloudesta jo uudistuksen toteutusvaiheessa. Siksi **hyvinvointialueiden tulevien vuosien rahoitustarpeen muutoksen ei tulisi enää millään tavalla heijastua kuntien rahoitukseen.**

4.2 Työllisyyspalveluiden siirto kunnille

Työllisyyspalveluiden siirtoa kunnille on myöhennetty siten, että siirto tapahtuisi vuoden 2025 alusta. **Uudistuksen rahoitusmallin osalta suurin epävarmuus kohdistuu edelleen siihen, että työttömyysturvan kuntaosuuden kasvu leikkaa määrärahoja muista kuntien peruspalveluista, eikä rahoitusmekanismi ota riittävästi huomioon suhdannevaihteluiden kerrannaisvaikutuksia.** Etenkin työllisyyden heikentyessä esimerkiksi globaalin kriisin tai matalasuhdanteen takia, kuntien menot kasvavat samaan aikaan, kun verotulot vähenevät. Yksittäisen kunnan (tai työssäkäyntialueen) koko mahdollisesti suurimpia kasvukeskuksia lukuun ottamatta ei riitä tämän riskin kantamiseksi. Tässä tapauksessa kunnat jäävät valtion harkinnanvaraisen lisätuen varaan. **Rahoitusmallin**

tuleekin ottaa huomioon kuntien kantokyky ja suhdannevaihteluiden kerrannaisvaikutukset kuntatalouteen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus, sekä työllisyyspalveluiden siirto kuntiin ovat erittäin suuria muutoksia kunnille. Muutokset sitovat aina resursseja muun toiminnan kustannuksella. **TE 2024-uudistuksen onnistunut läpivienti edellyttää valmistelun resursointia jo vuonna 2023 heti lainsäädännön vahvistuttua. Kunnille ei myöskään tule valtion toimesta ohjata uusia tehtäviä tai lisätä raportointi-ymms. velvoitteita ennen kuin molemmat uudistukset on tehty ja uusi toimintaympäristö vakiintunut.** Esimerkkeinä resursseja sitovista hankkeista mainittakoon tässä yhteydessä lapsibudjetointi ja tilahallintoon liittyvät raportointivaatimukset.

4.3 Asukasluvun kehitys ja investointitarpeet palveluverkkoon

Tilastokeskuksen väestöennusteet ovat vuodesta 2018 alkaen olleet erittäin huolestuttavat. Lappeenrannassa luonnollinen väestönlisäys on ollut vuosina 2011–2021 positiivinen ainoastaan vuonna 2012. Syntyvyys on laskenut selvästi vuodesta 2016 lähtien. 2010-luvun alkupuoliskolla syntyvyys oli keskimäärin noin 700 lasta, kun vuonna 2020 uusia Lappeenrantalaisia syntyi vain 479. **Alueelliset erot jo toteutuneessa ja ennusteen mukaisessa väestökehityksessä ovat huomattavat.** Suuressa osassa maata voimakas väestörakenteen muutos on jo menossa. Alla oleva kuva kertoo tilastokeskuksen syksyllä 2021 päivittämän ennusteen mukaisen Lappeenrannan kaupungin asukasluvun muutoksen eri ikäryhmissä tulevan 10 vuoden aikana:

MUUTOS YHTEENSÄ 2022-2031 -2 497 (-3,5 %)

0-14 vuotta:
-1 322 (-13,9 %)

15-64 vuotta:
-2 568 (-5,8 %)

64+ vuotta:
+ 1393 (+7,6 %)

Väestörakenteen muutos on ollut meneillään jo joidenkin vuosien ajan, joten yllä olevan kuvan vertailuvuodet antavat jopa liian positiivisen kuvan muutoksesta.

Talouden näkökulmasta suuri haaste kohdistuu lasten ja nuorten määrän vähenemisestä johtuvaan peruspalveluiden valtionosuuteen. Pienenevät lapsi- ja nuorisoiäluokat leikkaavat valtionosuutta täyden yksikkökustannuksen mukaan. Käytännön sopeutusmahdollisuudet leikkausta vastaavasti kaupungin käyttötalousmenoissa ovat erittäin vaikeasti toteutettavissa. Lasten ja nuorten määrän väheneminen ei tapahdu tasaisesti niin, että sopeutustoimet voitaisiin helposti kohdentaa rajatusti. Toisaalta lasten määrän vähenemisestä huolimatta, varhaiskasvatuksen osallistumisaste on noussut.

Valtionosuusrahoituksen näkökulmasta tämä johtaa ainakin osittain tilanteeseen, jossa **kunnan varhaiskasvatusikäisten määrä laskee, mutta varhaiskasvatuspalveluiden piirissä olevien lasten määrä ei laske yhtä paljon.** Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentaminen vahvistanee tätä kehitystä. Asiakasmaksujen alennus korvataan kunnille yhteisöverotulojen kuntaosuutta korottamalla. Koko maan tasolla oikeudenmukaisempaan lopputulokseen olisi todennäköisesti johtanut kompensointi lapsimäärän mukaan valtionosuudessa. Samaan aikaan erityisesti lasten ja nuorten palveluverkkoon kohdistuu mittava investointitarve.

Paikallistalouden näkökulmasta on erittäin tärkeää, että suuret alueelliset erot väestökehityksessä tunnistetaan jo nyt, eikä vasta 2030-luvulle tultaessa. On myös tärkeää tunnistaa, että väestörakenteen muutos tulee ottaa huomioon myös kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää tarkasteltaessa- ei vain hyvinvointialueiden.

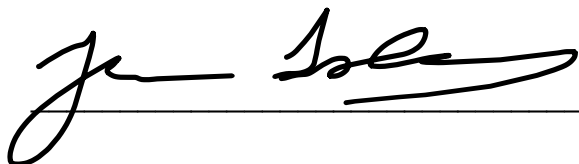
4.4 Tarve valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen yhteydessä **kuntien valtionosuusjärjestelmän rakenne** pysyy ennallaan. Rakenne **ei ole enää tarkoituksenmukainen, sillä varsinaisten valtionosuustehtävien rahoituksen osuus valtionosuuksien kokonaismäärästä jää painoarvoltaan pieneksi.** Esimerkiksi Lappeenrannan kaupungin vuoden 2023 peruspalvelujen valtionosuus on 32 miljoonaa euroa, josta alle 15 miljoonaa euroa (45 %) tulee valtionosuustehtävien rahoituksesta, 9 miljoonaa euroa (29 %) verotuloihin perustuvasta tasauksesta ja 12 miljoonaa euroa (36 %) veroperustemuutoksista johtuvien menetysten korvauksesta. Valtionosuutta vähentävät nettomääräisesti lähes 4 miljoonalla eurolla (11 %) erilaiset valtionosuusjärjestelmään sisällytetyt lisäykset ja vähennykset, mukaan lukien perustoimeentulotuen rahoitus, mikä ei sote-uudistuksen jälkeen ole perusteltua. Osalla kunnista valtionosuus tulee olemaan negatiivinen vuodesta 2023 alkaen.

Valtionosuusjärjestelmään tarvitaan kokonaisuudistus mahdollisimman nopeasti. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa tulee järjestelmää tarkastella avoimesti uudessa toimintaympäristössä. Yksi mahdollisuus voi olla esimerkiksi se, että valtion budjetin kautta kunnille tulevasta peruspalvelujen valtionosuusrahoituksesta pääosin luovuttaisiin. Valtionosuusjärjestelmän perusajatuksen mukainen kuntien välisten tarve- ja kustannuspohjien ja tulopohjien erojen tasaaminen voitaisiin toteuttaa vastaavilla kriteereillä kuntatalouden sisällä. Tällä vähennettäisiin merkittävästi valtion talousarviopäätöksiin liittyvää kuntatalouden epävarmuutta. Uudistus olisi toteutettavissa kunta-valtio-suhteessa neutraalisti tuloverotuksen muutoksella.

Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksen painottuminen valtionavustuksina erilaisiin hankkeisiin on ongelmallista pitkäjänteisen taloudenhoidon, toimintojen kehittämisen ja työvoiman saatavuuden kannalta. **Valtionavustusten laaja käyttö tekee kunnista projektiorganisaatioita. Tavoitteellinen ja pitkäjänteinen kehittäminen turvataan parhaiten riittävällä perusrahoituksella.**

Lappeenranta 17.10.2022



Jari Iskanius
Talous- ja rahoitusjohtaja
Lappeenrannan kaupunki