

Sivistysvaliokunta

EDUSKUNTA

Lausuntopyyntönnä 17.10.2016

HE 140/2016 VP EDUSKUNNALLE LAIKSI KUNNAN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUDESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Hallituksen esitys 140/2016 liittyy vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitys on yhteydessä kilpailukyky sopimuksen toimeenpanoon ja useaan hallituksen esitykseen, joilla muutetaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Kaikki esityksen sisältämät muutokset on esitetty liitteessä 1.

Kuntien valtionavut ovat 10,3 mrd. euroa vuonna 2017, mistä kunnan peruspalvelujen valtionosuus 8,5 mrd. euroa kattaa yli 80 prosenttia. Peruspalvelujen valtionosuus sisältää rahoituksen sosiaali- ja terveystoimen lisäksi lasten päivähoitoon, esi- ja perusopetukseen, kirjastoihin ja eräisiin kulttuuritoimen palveluihin.

Peruspalvelujen valtionosuus on yleiskatteellista tuloa kunnalle, eikä sitä jaeta miltään osin sektorikohtaisiin eriin.

Euromääräisesti merkittävimmät peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2017 vaikuttavat muutokset ovat veromenetysten kompensaatio (+390 milj. €), kilpailukyky sopimukseen liittyvä valtionosuusleikkaus (-356 milj. €), ja suorat valtionosuusleikkaukset (-125 milj. €). Euromääräisesti merkittävä vaikutus on myös kuntien perustoimeentulotuen maksuosuuden huomioon ottamisella, joka toteutetaan valtionosuutta vähentämällä (-331 milj. euroa) tuen maksatuksen siirtyessä kunnilta Kelaan vuoden 2017 alusta. Lisäksi siirron johdosta valtionosuutta leikataan 31 milj. euroa kuntien hallintomenojen säästöarvioon perustuen.

Muut esitykseen liittyvät muutokset koskevat uuden saaristo-osakuntakriteerin lisäämistä valtionosuuslainsäädäntöön, hallitusohjelman mukaisten kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutoksia ja valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen toteuttamista.

Valtionosuusprosentti alenee 0,38 prosenttiyksikköä ja on 25,23 vuonna 2017

Valtio osallistuu kunnallisten peruspalvelujen rahoitukseen valtionosuusprosentin mukaisella osuudella. Hallituksen esityksessä esitetään valtionosuusprosenttia pienennettäväksi 0,38 prosenttiyksiköllä 25,23 prosenttiin vuonna 2017 (25,61 vuonna 2016). Tällöin kuntien omarahoitussuudeksi jää 74,77 prosenttia (74,39 vuonna 2016) valtionosuuden laskennallisesta kustannuksesta.

Valtionosuusprosentissa on otettu huomioon (-0,47 %-yks.) edellisen hallituksen päättämä 50 milj. euron ja kevään 2016 kehysriihessä päätetty 75 milj. euron valtionosuusleikkaukset. Näiden johdosta valtionosuutta leikataan yhteensä 125 milj. euroa vuonna 2017 kaikissa kunnissa asukaskohtaisesti yhtä suurella euromäärällä 23 euroa/asukas.

Vuonna 2017 kunnan peruspalvelujen valtionosuus alenee 440 miljoonaa euroa (liite 1). Vaikka osa muutoksista on kustannusneutraaleja kuntatalouden kannalta, kiristävät valtionosuuden 125 miljoonan euron suora leikkaus yhdessä kilpailukyky sopimuksen nettovaikutuksen (-90 milj. euroa) kanssa kuntataloutta vuonna 2017 merkittävästi.

Vuosina 2012–2016 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta on leikattu yhteensä 1,5 mrd. euroa (15 %) vuoden 2016 tasossa. Tämä on tarkoittanut valtionosuusprosentin alenemista lähes 10 prosenttiyksiköllä vastaavana aikana.

Kuntatalouden kestävyys kannalta on huolestuttavaa, että valtio vetäytyy lakisääteisten peruspalvelujen rahoituksesta ja rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Rahoitusperiaatteen mukaisesti yksittäisillä kunnilla tulee olla tosiasialliset taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään kohtuullisella vero- ja maksurasituksella.

Valtionosuusprosentin muutoksessa otetaan huomioon vuonna 2017 kunnille tulevien uusien tehtävien täysimääräinen rahoitus (+0,07 %-yks.) ja vuodelle 2017 tehtävä voimassa olevan lainsäädännön mukainen kustannustenjaon tarkistus (+0,02 %-yks.), jossa valtionosuuden perusteena käytettävä laskennallinen kustannus tarkistetaan koko maan tasolla yhtä suureksi kuntien todellisten kustannusten kanssa.

Täysimääräinen korvaus kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin toteuttaa hallitusohjelmaa ja tukee rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien ja valtion välillä. Lisäksi on tärkeää, että valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistus tehdään täysimääräisenä, niin kuin voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää.

Kuntien perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto kunnista Kelaan toteutuu vuonna 2017. Kuntien perustoimeentulotuen maksuosuuden huomioon ottaminen valtionosuutta vähentämällä (-331 milj. euroa) vuonna 2017 on kunnan talouden kannalta kustannusneutraali toimenpide. Lisäksi uudistukseen liittyen valtionosuutta vähennetään uudistukseen sisältyvän hallintokustannusten säästöarvion perusteella 31 milj. euroa.

Valtionosuuksia ei tule leikata ennakoon epävarmoihin säästöihin perustuen

Valtion ja kuntien rahoitussuhteiden tasaamisessa normaali menettely on lakimuutosvaikutusten kompensointi kustannustenjaon tarkistuksessa. Vuoden 2017 talousarvioesitykseen kuitenkin sisältyy useita muutoksia, joiden kustannusvaikutuksista ei ole riittävästi tietoa valmistelun keskeneräisyydestä johtuen, mutta joiden oletetut vaikutukset kuitenkin leikataan kuntien valtionosuuksista jo ennakoon heti lakimuutosten ensimmäisenä voimaantulovuonna. Vuonna 2017 tällaisia ovat:

Toimeentulotuen Kela-siirron hallintomuutokset	- 31 milj. euroa
Vanhuspalvelulain toimeenpano	- 6,9 milj. euroa
Henkilöstömitoituksen tarkistaminen	- 6,3 milj. euroa
Päivystysasetus	- 19 milj. euroa
Omaishoitajien aseman parantaminen	- 30 milj. euroa
Työajan pidentämisestä johtuvat säästöt	- 70 milj. euroa
Yhteensä	- 163,2 milj. euroa

Mitä ilmeisimmin näiden toimintojen osalta säästöjä ei ole saatavissa ennakoidusti heti vuonna 2017. Kuntien paineet henkilöstösäästöihin ja veronkorotuksiin tulevat tämän johdosta kasvamaan.

Osassa uudistuksia (esim. toimeentulotuen Kela-siirto) liittyvä lainsäädäntö on vielä valmisteluvaiheessa ja muutoksen esimerkiksi tietojärjestelmien osalta vielä kesken, valtionosuudesta tehtävä vähennys tulee joka tapauksessa tarkistaa uuden säästöarvion mukaiseksi.

Veroperustemuutoksia kompensoidaan valtionosuuden kautta 390 milj. euroa

Veroperustemuutoksia on kompensoitu kunnille osana valtionosuusjärjestelmää jo vuodesta 2003 alkaen. Hallituksen esityksen mukaan käytäntö jatkuu myös vuonna 2017. Verotulojen menetykset kompensoidaan valtionosuuksien kautta vastaamaan veroperustemuutosten aiheuttamaa verotulojen menetystä kuntakohtaisesti.

Vuonna 2017 veroperustemuutosten johdosta verotulojen menetyksiä esitetään korvattavaksi valtionosuuden kautta kunnille yhteensä 390 milj. euroa.

Kuntien veromenetysten kompensoinnissa jatketaan aikaisempaa käytäntöä. Valtionosuutta lisätään kuntakohtaisesti siten, että yksittäisen kunnan tulot eivät muutu veroperustemuutosten johdosta. On tärkeää, että kuntien veropohjaan tehtävät muutokset kompensoidaan jatkossakin kunnille täysimääräisesti.

Kilpailukyky sopimus vähentää kuntien valtionosuutta 356 milj. euroa

Kilpailukyky sopimuksen johdosta valtionosuus vähenee 356 milj. euroa vuonna 2017. Kuntasektori on sitoutunut sopimukseen julkisen sektorin sopeuttamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi pidemmällä aikavälillä. Valtionosuusvähennys tehdään kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen täysimääräisen säästöoletuksen mukaisena heti vuodesta 2017 alkaen.

Kilpailukyky sopimus kokonaisuutena heikentää kuntataloutta 90 milj. euroa eli sopimuksen nettovaikutus on kuntataloutta kiristävä. Lisäksi on hyvin epätodennäköistä, että sopimukseen sisältyvät toimet, esimerkiksi vuosi-työajan piteneminen, mahdollistaisivat kunnissa teoreettisen laskennan mukaisia säästöjä heti sopimuksen ensimmäisenä vuonna 2017. Näin olettaen kuntien valtionosuutta on kuitenkin leikattu jo etukäteen 70 miljoonaa euroa. Tulee huomioda, että yksittäisten kuntien välillä on merkittäviä eroja kohdistaa sopimuksen toimia säästöjen aikaansaamiseksi.

Pitkäaikaistyöttömien eläketuen käyttöönoton vaikutus valtionosuuteen vuonna 2017

Eduskuntakäsittelyssä on hallituksen esitys eduskunnalle eläketukilaiksi ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta. Sen mukaisesti pitkäaikaistyöttömien eläketuen käyttöönoton nettovaikutus kuntiin vuonna 2017 on 9 miljoonaa euroa kuntien työmarkkinatukimenojen pienentyessä 15 miljoonaa euroa ja toisaalta kuntien verotulojen pienentyessä 6 miljoonaa euroa vuonna 2017. Kuitenkin hallituksen esityksen 140/2016 mukaan valtionosuuteen eläketuen käyttöönoton johdosta kohdistuva leikkaukseksi esitetään 33 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto ei hyväksy työmarkkinatuen muutoksista johtuvien rahoitusmenojen kuittamista kuntien valtionosuuksista, vaan ne on tehtävä työmarkkinatukijärjestelmän rahoituksen sisällä.

Jos vähennys kuitenkin päätetään tehdä, tulee toisiinsa kiinteästi liittyvät hallituksen esitykset saattaa yhteneväisiksi sekä sisällöiltään että taloudellisilta vaikutuksiltaan. Nettovaikutus kuntien talouteen on eläketuen käyttöönottoon liittyvän hallituksen esityksen mukaan

Valtionosuuden vähentäminen opiskelijavalinnan rahoittamiseksi

Opiskelijavalinnan rahoittamiseksi valtionosuutta esitetään vähennettäväksi 0,31 euroa asukasta kohden.

Opetushallituksen tehtäviin kuuluvaa opiskelijavalintapalvelun rahoittamista ei tule toteuttaa kunnan peruspalveluiden valtionosuusrahoituksella. Opiskelijavalintapalvelut ovat valtakunnallisia ja koskevat eri koulutusmuotoja.

SUOMEN KUNTALIITTO

Sanna Lehtonen
kehittämispäällikkö

LIITE 1. Valtionosuuden mitoitukseen vaikuttavat muutokset vuonna 2017

Muutos	Vaikutus valtion- osuuteen, milj. euroa
HALLITUKSEN AJANKOHTAISPOLITIikka	-361
Veroperustemuutosten kompensatio valtionosuusjärjestelmän kautta	+390
Kilpailukyky sopimukseen liittyvä valtionosuuden vähennys	-356
Kuntien maksuosuus perustoimeentulotuen siirtyessä KELAlle	-331
Perustoimeentulon Kela-siirtoon liittyvä valtionosuusleikkaus kuntien väheneviin hallintomenoihin perustuen	-31
Pitkäaikaistyöttömien eläketuen vaikutus työmarkkinatukimenoihin, "Lex Lindström"	-33
VALTIONOSUUSLEIKKAUKSET	-125
Indeksisidonnaisten menojen säästöön liittyvä valtionosuusleikkaus	-75
Edellisen hallituksen päättämä valtionosuusleikkaus	-50
KUNTIEN TEHTÄVIEN JA VELVOITTEIDEN MUUTOKSET	+14
Omaishoidon kehittäminen	+75
Perhehoidon kehittäminen	+15
Vanhusten kotihoito ja veteraanien kotiin vietävät palvelut	+4,8
Säästöt omais- ja perhehoidon kehittämisen johdosta	-30
Vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen tarkistaminen	-6,3
Vanhuspalvelulain eräiden tehtävien poistaminen	-6,9
Päivystyksen ja erikoissairaanhoidon uudistaminen	-19
Päivystysjärjestelmän uudistaminen	2,0
Subjektiiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutokseen liittyvä yksityisen hoidon tuen muutos	-0,1
Subjektiiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutos	-9,2
Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteellinen muutos	-9,4
Aikuisten hammashuollon säästötoimet	-1,3
Kuluttajavalvonnan siirto kunnilta ja aluehallintovirastolta Turvalli- suus- ja kemikaalivirastolle (siirto momentille 32.40.05)	-0,4
LAKIIN PERUSTUVAT AUTOMAATTIMUUTOKSET	+38
Asukasluvun ja laskentatekijöiden muutos	+38
Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus	+34
Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen muutos	+16
Valtionosuusindeksin aleneminen (-0,7 %)	-50
MUUT MUUTOKSET	-5,7
Määrärahan palautus momentilta 28.90.22	+2,4
Määrärahan palautus momentilta 29.01.12	+0,2
Oppilaitosten perustamishankkeet	-4,9
Muut muutokset	-3,4
Yhteensä	-440