

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntönne 15.1.2013 Luonnoksesta erilliskertomukseksi eduskunnalle;
Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti

SUOMEN KUNTALIITON LAUSUNTO VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON ERILLISKERTOMUKSESTA EDUS- KUNNALLE: FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSEN VAALI- KAUDEN 2011–2014 PUOLIVÄLIRAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusviraston vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportissa arvioidaan, kuinka finanssipolitiikan toteutus tukee valtiontalouden tasapainottamista sekä julkisen talouden pitkän tähtäimen vakauttajan kestävyyttä. Lisäksi erilliskertomuksessa arvioidaan finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista sekä tietoperustan avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamista suhteessa edelliseen vaalikauteen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarjonnut Suomen Kuntaliitolle mahdollisuuden antaa lausunto erityisesti kuntataloutta ja sen sekä kuntien tuottavuustyön ohjausta koskevista havainnoista ja alustavista kannanotoista.

Suomen Kuntaliitto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi maan hallitus joutuu tasapainottamaan julkista taloutta, jotta Suomen valtion ja siten myös kuntatoimijoiden luottoluokitus saadaan pidettyä parhaalla tasolla.

Julkisen talouden sopeuttaminen ennakoitua hitaampaan talouskehitykseen edellyttää myös kunnilta sopeutustoimenpiteitä. Ne tulevat ensi vuodesta eteenpäin kohdistumaan pääosin toimintamenojen kasvun hidastamiseen ennakoidusta sekä verojen korottamiseen. Vaikean taloustilanteen lisäksi kunnilla on edessään muutoinkin hyvin suuret haasteet, joista merkittävimmät liittyvät väestön ikääntymiseen, työllisyyteen ja julkisen talouden kestävyysvajeen hallintaan.

Kuntatalouden sopeutumiseksi toimintamenojen kasvun hillinnän, kuntien verorahoituksen kehittämisen ja investointitoiminnan ylläpitämisen lisäksi tarvitaan muutoksia myös valtiokuntasuhteessa sekä kansalaisten suhteessa julkisiin toimijoihin. Myös rakenteita on uudistettava julkisen talouden kestävyysvajeen hallitsemiseksi.

Perustana uudistuksille tulee olla kuntien järjestämisvastuun säilyttäminen. Näin voidaan turvata alueellisesti olosuhteiltaan hyvin erilaisten kuntien menestyksellisen toiminta ja tulokset kaasti tuotetut kuntapalvelut koko maassa.

Kuntien toiminnan kehittämisessä on jatkettava tuottavuuden kehittämistä ja palvelutuotannon tehostamista. Valtion ja kuntien vastuita ja työnjakoa on tarkasteltava uudelleen.



Verotus

Kunnallisverotuksen vähennyksiä on lisätty ja viime vuosina kunnallisveron tuottoon vaikuttavien vähennysten vaikutukset on kompensoitu lisäämällä valtionosuuksia.

Pääministeri Kataisen hallitusohjelma korostaa kuntien oman verotulorahoituksen roolia. Hallitusohjelmaan on kirjattu: "Kuntien kykyä selvitä tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksellaan edistetään."

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tämän tavoitteen toteutumista edesauttaisi huomattavasti se, että hallitusohjelman kirjausten mukaisesti kunnallisverotuksen verovähennyksistä johtuva kuntien rasiotta siirretään valtion vastuulle nimellisen ja todellisen kunnallisverotason eron kaventamiseksi ja että kunnallisverotuksen verovähennyksiä kompensoidaan kuntakohtaisesti pääasiassa verojärjestelmän kautta.

Nimellisen ja efektiivisen kunnallisverotasojen eron kaventaminen siirtämällä verovähennyksistä johtuvaa rasiotta valtion vastuulle lisää paikallista demokratiaa ja verojärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä kuntien välistä tasa-arvoa. Tämä vähentäisi olennaisesti kunnallisveroprosentteihin kohdistuvia nousupaineita.

Kuntien veropohjaa on laajennettava, jotta veronkorotuspaineet eivät liian suurelta osin kohdistu kunnallisveroon.

Hallitusohjelman mukaan kiinteistöveron osuutta kuntien tuloista halutaan kuntatalouden vakauttamiseksi myös vahvistaa. Tämä vastaa myös valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukseen K 21/2010 koottua asiantuntijanäkemyksiä paikallishallinnon mahdollisimman optimaalisista rahoitusmuodoista.

Kuntaliitto toteaa, että kiinteistövero on hyvä vero paikallishallinnolle, koska sen tuotto on vuodesta toiseen hyvin vakaa, vero on hallinnollisesti yksinkertainen eikä veropohja karkaa ulkomaille. Kiinteistöverotuksen osuutta kuntien verotuloista tulee nostaa ja sitä tulee kehittää monin tavoin.

Myönteistä onkin, että valtiovarainministeriö on käynnistänyt kiinteistöveron kehittämishankkeen jonka puitteissa selvitetään erinäisiä kiinteistöverotuksen ongelmia ja kehittämismahdollisuuksia.

Hallitusohjelman linjauksen mukaisesti kiinteistöverotus siirrettiin verotulojen tasauksen ulkopuolelle. Kiinteistöveron poisto tasauksesta kuitenkin kohtelee kuntia hyvin sattumanvaraisesti eikä kaikilla kunnilla ole mahdollisuutta paikata menetyksiä kiinteistöveroprosentteja nostamalla.

Yhteisöveron tuottoa alentavat veroperustemuutokset on pyritty kompensoimaan kunnille korottamalla määräaikaisesti kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta.

Yhteisöveron kuntaosuus on tärkeä paikallisen elinkeinopolitiikan edistämiseksi. Kuntien osuus yhteisöverosta tulee säilyttää vähintään vuoden 2012 tasolla myös vuoden 2015 jälkeen. Mahdolliset yhteisöverokannan muutokset tulee jatkossakin kompensoida täysimääräisesti kunnille kuntien yhteisövero-osuutta muuttamalla.

Jätevero tulee siirtää kunnille mahdollisimman nopeasti. Kuntien osuutta pääomaveron ja liikenneperusteisten verojen tuottoon tulee selvittää.

Valtionosuudet

Kuntien riippuvuus valtionosuuksista on lisääntynyt, kun valtio on muuttanut kuntien verotulo- ja valtionosuuksiksi veronkevennysten yhteydessä. Tämä lisää esitetyn kritiikin mukaan epävarmuutta kuntien talouteen sillä valtio voi oman taloutensa tasapainottamiseksi leikata valtionosuuksia, vaikka osa niistä olisikin kuntien entisiä verotuloja. On kuitenkin huomattava, että valtionosuusleikkausten taustalla voi olla myös halu ohjata kuntia kustannustehokkaampaan toimintaan.

Kuntien valtionosuuksien leikkaukset ovat olleet merkittävin valtiontalouden sopeuttamiskeino. Jotta lakisääteiset palvelut voidaan turvata kohtuullisella veroasteella jatkossakin kaikissa kunnissa, uusia valtionosuusleikkauksia ei enää tule tehdä.

Suomen Kuntaliitto toteaaakin, että valtionosuuksien leikkaukset merkitsevät sisäistä siirtoa julkisyhteisöjen välillä, eivätkä ne siten paranna julkisen hallinnon kokonaisrahoitusasemaa. Ainoa käytännön seuraus on valtion säästövastuun siirtyminen kunnille, eli valtionosuusleikkaukset ovat kunnallisverojen pakkokorotusta.

Sitaatti: Kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä valtionosuusjärjestelmässä käytetyt yksikköhinnat on tarkistettu kuntasektorilla toteutuneen kustannustason mukaisiksi. Järjestelmä on johtanut siihen, että laskennalliset valtionosuudet ovat riippuvaisia kustannuksista. Tämä tarkoittaa Moisio (2011) mukaan sitä, että kannustin tuottavuuden parantamiselle puuttuu. Toisaalta Oulasvirta (2012) toteaa, että valtionosuusjärjestelmän kannustimet ovat muilta osin kunnossa, koska laskennallisuudesta johtuen kunnat eivät voi omilla menopäätöksillään saada valtiolta lisää valtionosuuksia.

Kuntaliitto haluaa tuoda esiin, että siteeratussa Moisio kommentissa on ajatusvirhe. Laskennallisuus on yksittäiselle kunnalle kannustin ja järjestelmä toimii käytännössä. Kustannusten jaon tarkistus toteutetaan jälkikäteen neljän vuoden välein, eikä sillä ole vaikutusta kunnan toiminnan suunnitteluun.

Tärkeätä myös on, että kunnalla on itsehallintonsa puitteissa oikeus itse määrittellä toiminnan painopisteet ja resurssien kohdentaminen.

Kuntien lakisääteisten peruspalvelujen rahoituksen on perustuttava jatkossakin yleiskatteelliseen valtionosuusrahoitukseen, jossa valtionosuudet eivät ole korvamerkitysti sidottuja tiettyyn käyttökohteeseen tai kustannukseen. Yleiskatteellisuus vahvistaa kunnallista itsehallintoa, mutta korvamerkityt valtionosuudet vaikeuttavat kuntien talouden kokonaishallintaa.

Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen tulee olla kokonaisuudistus, johon myös opetustoimen rahoituksen uudistaminen sisältyy. Valtionosuuden laskentaperusteiden tulee olla kuntaliitosneutraaleja.

Valtio-kuntasuhde ja peruspalveluohjelma

Kuntasektori on korostanut valtion toimenpiteitä keskeisenä kuntatalouden epävarmuuden lähteenä. Valtaosa kuntien tehtävistä määräytyy valtion toimesta. Esitetyn kritiikin mukaan kunnille on määrätty tehtäviä ilman, että on tarkkaa käsitystä uusien tehtävien aiheuttamista menoista.

Tarkastusvirasto katsoo, että kunnille määrättävien uusien tehtävien kunnallistaloudellisten vaikutusten arviointiin hallituksen esityksissä on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tässä yhteydessä tulee arvioida uusien tehtävien taloudellisia vaikutuksia tulo- ja kustannusrakenteiltaan erilaisten kuntien näkökulmasta.

Tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään tarkastusviraston erilliskertomuksen johdosta (TrVM 10/2010 vp - K21/2010 vp), että kuntatalouden kestävyys turvaamiseksi valtiontalouden kehyksiin tulisi sisällyttää pitävä rajoite sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille.

Kuntaliitto on tarkastusvaliokunnan kannanotosta samaa mieltä. Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että peruspalveluohjelmaa on edelleen kehitettävä. Hallitusohjelmaan, valtiontalouden kehyksiin ja peruspalveluohjelmaan sisältyvät keinot kuntatalouden ennakoinnin ja ohjauksen parantamiseksi tulee aidosti ottaa käyttöön. Tämä edellyttää että:

- lähtökohtaisesti kuntien tehtävien laajennuksia ei toteuteta eikä lisäkustannuksia aiheuttavia uusia normeja anneta ennen kuin on tehty poliittiset johtopäätökset kuntien tehtävien arviointityöryhmän ehdotusten pohjalta
- jos kuntien tehtäviä kuitenkin hallitusohjelman mukaisesti laajennetaan tai normiohjausta lisätään, valtio vastaa tästä aiheutuvista lisäkustannuksista toteutusvaiheessa jatkossa kokonaisuudessaan

Kuntaliitto tukee erillisen elimen asettamista arvioimaan ministeriöiden esitysten talousvaikutuksia. Tällainen elin voisi toimia esimerkiksi KUTHANEK:in yhteydessä erillisenä jaostona. Uudet tehtävät ja tehtävälaajennukset tulee lainsäädännössä sopeuttaa riippumattomasti suoritettujen taloudellisten vaikutusten arviointien mukaiseen ja valtiontalouden kehyksissä varattuun menonlisäystasoon.

Moision (2012) ehdotuksen mukaan osana kuntien tehtävien ja niiden kustannusvaikutusten systemaattisen arvioinnin tehostamista määriteltäisiin vuosittain kuntien ja valtion välinen kustannustenjako, kuntatalouden rahoituksen tasapaino, kuntaverotuksen tavoitetaso sekä kunnallisten palveluiden tuottavuuskehitys. Suhdannevaihteluihin voitaisiin varautua valtionosuusprosentin avulla niin, että korkeasuhdanteessa valtionosuusprosentti joustaisi alaspäin ja matalasuhdanteessa ylöspäin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan periaate asettaa erityisiä vaatimuksia kuntien ja valtion keskinäiselle luottamussuhteelle. Suhdannevaihteilla on myös eri kuntiin erilaisia vaikutuksia. Lisäksi periaate ei ole toiminut käytännössä, vaan valtio on leikannut valtionosuuksia taantumissa.

Kuntauudistuksen mahdolliset vaikutukset menokehitykseen

Kuntauudistuksessa sekä siihen läheisesti liittyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa on tärkeää löytää toimivia ratkaisuja, joiden avulla voidaan varmistaa se, että julkisten palveluiden hintakehitys ei ylitä bruttokansantuotteen hintakehitystä. Pidemmällä tähtäimellä varsinkin hoivan osalta on tarpeen kehittää innovatiivisia ratkaisuja, joiden myötä osa väestön ikääntymisestä johtuvista hoivamenojen tarpeista voidaan hoitaa ilman menojen ja työvoimatarpeen merkittävää lisäystä. Tietojohtamisella ja ICT:llä voidaan arvioida olevan huomattavat mahdollisuudet vähentää julkisten menojen tasoa.

Kuntarakennuudistus voi olla kuntalähtöinen vain, jos kunnat itse ovat aloitteellisia ja uudistuksessa otetaan huomioon alueelliset erityispiirteet. Keskeistä on tarkastella kuntarakennetta ja kuntaperustaista palvelujärjestelmää kokonaisuutena asukkaiden ja palveluiden toimivuuden näkökulmasta.

Kuntien rakenneselvityksen kohteena tulee olla kuntien yhdistymisen ohella myös kuntien yhteistyö. Näin vältytään monilta erilliselvityksiltä ja turvataan kuntien vapaaehtoinen osallistuminen selvityksiin.

Velkaantuminen ja finanssipolitiikka

Suomen kuntien velkaantumismuutos on ollut viime vuosina nopeaa. Kuntasektorin lainakanta suhteessa bruttokansantuotteeseen on jo nyt *kansainvälisesti verrattuna suhteellisen korkea*. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan Suomen kuntasektorin lainakanta oli vuonna 2011 noin 6 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Euroopan kuntien ja alueorganisaatioiden yhteistyöjärjestön CEMRin tilastojen mukaan Euroopan Unionin kuntasektorin keskimääräinen lainakanta on ollut vuosina 2010–2011 noin 6,8 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Lisäksi käytännössä niillä valtioilla, joissa paikallissektorin lainakannan BKT-osuus on keskiarvoa suurempi, on parempi luottoluokitus kuin valtioilla, joissa paikallissektorin lainakanta on pieni. Suomessa on selkeästi todettavissa, että kuntien oikeus itse päättää veloistaan on tehokkaasti estänyt moraalikadon.

Suomen kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia sen suhteen, kuinka suuri osa niiden tuloista muodostuu omista verotuloista ja vastaavasti valtion osuuksista. Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että ei ole olemassa yhtä yhteistä kaikille Suomen kunnille sopivaa finanssipolitiikan sääntöä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että edellä mainittu periaate tunnustetaan.

Tuottavuus

Tuottavuusohjaus on ollut peruspalveluohjelmamenettelyn keskeisenä tavoitteena ensimmäisestä vuonna 2004 julkistetusta peruspalveluohjelmasta saakka. Vuosien varrella peruspalveluohjelmaan sisältyvä tuottavuusohjaus on kehittynyt konkreettisempaan suuntaan. Tästä huolimatta peruspalveluohjelmaa ei juurikaan hyödynnetä lopullisten käyttäjien eli kuntien tasolla. Tampereen yliopiston toteuttamassa kuntapalveluiden tuottavuuden kehittämistä koskevassa tutkimuksessa tuodaan esille, että peruspalveluohjelman tulisi olla yksityiskohtaisempi, jotta sen käyttöarvo olisi kuntatasolla suurempi.

Käsitys kuntien heikosta tuottavuuskehityksestä perustuu usein kuntien palvelutuotannon kasvaneisiin yksikkökustannuksiin. Valtion kunnille määräämät uudet tehtävät sekä palvelun laadulle asetetut minimistandardit lisäävät välittömästi kuntien kustannuksia sekä palvelutuotannon joustamattomuutta.

Tuottavuustavoitteita asetettaessa tulisikin huomioida aina palveluiden laadussa ja vaikuttavuudessa tapahtuneet muutokset. Mikäli palveluiden laadun minimitasoa korotetaan, on selvää että palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset nousevat.

Kuntien tuottavuushyötyjen arvioimiseksi ja todentamiseksi tulisi tuloksellisuuden tietopohjaa parantaa edelleen, mm. kuntatilastointia ja palvelutuotannon vaikuttavuuden arviointityökaluja kehittämällä. Jotta rakennemuutoksien tuottavuushyödyt saavutetaan, tulisi eri palveluiden ja palvelumuotojen kustannusvaikuttavuudesta saada luotettavaa tietoa.

Mikäli tämä laiminlyödään, riskinä on, että yleisellä tasolla asetetut tuottavuustavoitteet jäävät saavuttamatta sekä rakennemuutosten tuottavuushyödyt todentamatta.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden ICT-järjestelmät ovat keskeisessä asemassa hyvinvointipalveluiden tuottavuushyötyjen aikaansaamisessa. ICT-järjestelmiä yhteen sovittamalla kyetään kohdistamaan voimavarat paremmin ydintoimintoihin.

Pelkästään kuntajärjestelmän rakenteita muuttamalla ei saavuteta tavoiteltuja tuottavuushyötyjä.

Kuntien palvelutuotannon tehokkuuden lisäksi pitäisi myös arvioida koko palvelujärjestelmän tuloksellisuutta. Tehdäänkö oikeita asioita, ovatko tuotetut palvelut niitä joilla hyvinvointivaikutukset maksimoidaan? Voitaasiinko kuntien kokonaismenojen kasvua hillitää lisäämällä alokatiivista tehokkuutta mm. ennaltaehkäiseviä palveluita ja kansalaisten omavastuuta sekä aktiivisuutta lisäämällä.

Raportin sivulla 57 todetaan: "...kunnille siirrettävien tehtävien ja annettavien uusien tehtävien kustannukset ja vaikuttavuus tulevat paremmin arvioituksi."

Kuntaliiton näkemyksen mukaan enemmän tulisi käyttää termiä "vaikutukset", sillä vaikuttavuus viittaa enemmänkin tuloksellisuuskäsitteistöön. Kuntien palvelujen koordinointi tulisi nykyistä enemmän olla osa KUTHANEK:in alaisen arviointijaoston toimintaa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Timo Kietäväinen
Varatoimitusjohtaja



Reijo Vuorento
Apulaisjohtaja