

Valtiovarainvaliokunta
Eduskunta

Asiantuntijakutsunne 7.10.2014, HE 131/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015 (Budjetti 2015)

Kuntatalouden tila ja valtion talousarvio vuodelle 2015

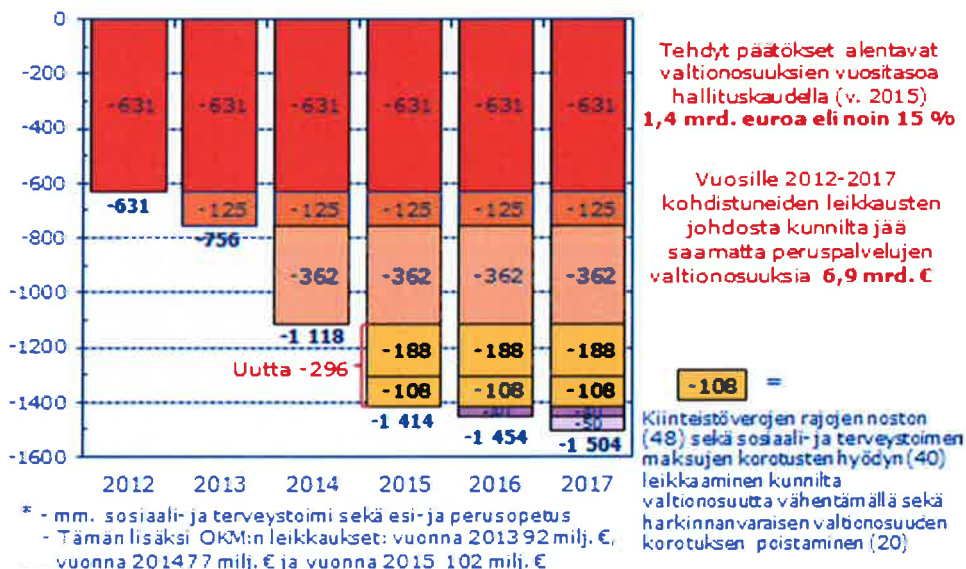
Suomen kansantalouden kasvunäkymät vuodelle 2015 ovat erittäin epävarmat. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan BKT kasvaa tuolloin 1,2 prosenttia, mutta viennin odotetusta piristymisestä ja suhdannekäänteestä ei näy vielä minkäänlaisia merkkejä. Samaan aikaan kotimarkkinoiden luottamus tulevaan on heikkoa ja työttömyyden ennakoidaan pysyvän korkealla.

Heikko taloustilanne ja väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva kuntapalvelujen kysynnän kasvu välittyvät kuntatalouteen verotulojen vaimeana kasvuna sekä kuntien menojen tuloja korkeampana kehityksenä. Myös kuntien velkaantuminen on ollut ja tulee olemaan voimakasta johtuen ensisijaisesti suurista investointi- ja peruskorjaustarpeista.

Lähivuosien talouskehitys ei ole tuomassa helpotusta kuntatalouteen, vaan kuntien ja kuntatalouden tulevaisuudennäkymät ovat erittäin haasteelliset. Samalla kuntien keskinäiset erot talouskehityksessä eriytyvät entisestään.

Kuntatalouden tilannetta ovat painaneet viime vuosina erityisesti merkittävät valtionosuusleikkaukset. Hallitus on sopeuttanut valtion taloutta leikkaamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuutta yhteensä 1,4 miljardilla eurolla vuoden 2015 tasossa. Yhdessä opetus- ja kulttuuritoimen leikkausten kanssa kuntien valtionosuusleikkaukset nousevat jo yli 1,5 miljardin euron. Sen kompensoimiseksi kuntien tulisi korottaa kunnallisveroa keskimäärin 1,6 prosenttiyksikköä. Laskennallinen korotustarve vaihtelee 0,7- 2,7 prosenttiyksikön välillä.

Vuosien 2012-2017 leikkaukset kuntien peruspalvelujen* valtionosuuteen, milj. €



Tästä vuodelle 2015 ajoittuvaa leikkausta on budjettiesityksen mukaan 296 milj. euroa, kun peruspalvelujen aiemmin päätettyyn valtionosuusleikkaukseen otetaan mukaan myös kiinteistöverojen rajojen noston ja sosiaali- ja terveystoimen asiakasmaksujen hyödyn leikkaaminen kunnilta sekä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen poistaminen. Peruspalvelujen valtionosuusprosentti alenee noin 25,4 prosenttiin. Ilman vuosille 2012–2017 ajoittuvia valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi nyt kokonaisuudessa tasapainossa.

<i>Valtionosuusprosentti vuonna 2010</i>	<i>34,08</i>
<i>Valtionosuusprosentti vuonna 2011</i>	<i>34,11</i>
<i>Valtionosuusprosentti vuonna 2012</i>	<i>31,42</i>
<i>Valtionosuusprosentti vuonna 2013</i>	<i>30,96</i>
<i>Valtionosuusprosentti vuonna 2014</i>	<i>29,57</i>

	milj.€	pros.yks.
1. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen	741	-2,88
2. Valtionosuusleikkaukset	188	-0,73
3. Ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirto valtiolle	164	-0,64
4. Sote-asiakasmaksujen korotuksen tuloutus valtiolle	40	-0,16
5. Harkinnanvaraisen korotuksen lopetus	20	-0,08
6. Turvakotitoiminnan siirto valtion vastuulle	4	-0,02
		-4,51
7. Jäteveron tuoton siirto vos-prosenttiin	70	+0,27
8. Vanhuspalvelulain velvoitteet	27,5	+0,05
9. Lastensuojelulaki ja muu sos- ja terv.huolto	19,4	+0,04
		+0,36

<i>Valtionosuusprosentti vuonna 2015</i>	<i>25,42</i>
--	--------------

Tänä vuonna kuntatalouden tulos kuitenkin laskennallisesti vahvistuu, vaikka tulojen kehitys on heikkoa ja menopaineet pysyvät korkeina. Näennäinen tulosparannus johtuu siitä, että kuntien tulee yhtiöittää kilpailutetuilla markkinoilla olevia toimintojaan. Näitä ovat erityisesti vielä liikelaitoksina toimivat kuntien energia- ja satamalaitokset. Yhtiöittämisestä kertyy kunnille kertaluonteisesti noin 1-1,4 miljardia euroa myyntivoittoina kirjattavia satunnaisia tuloja. Samalla näiden energia- ja satamalaitosten varat ja velat siirtyvät perustettaviin yhtiöihin, mikä keventää muodollisesti kuntien taloutta. Tosiasiallisesti kuntakonsernissa kuntien tilanne päinvastoin kiristyy, kun näiden liikelaitosten tuloutukset kuntaan alentuvat pysyvästi aiempaan verrattuna. Yhtiöittäminen pysyvä vaikutus kuntatalouteen arvioidaankin hieman kuntataloutta heikentäväksi.

Kuntien valtionosuudet painuvat negatiivisiksi vuonna 2015 jo toista vuotta peräkkäin. Samalla kun valtionosuuksia leikataan, kuntien tehtäviä lisätään, vaikka niitä tulisi vähentää rakennepoliittisen ohjelman lupauksen mukaisesti.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan hallituksen budjettiesitys kiristää kuntataloutta ensi vuonna 218 milj. euroa tähän vuoteen verrattuna. Kuntaliiton arvio valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen on huomattavasti VM:n arviota synkempi. Uusien tehtävien ja velvoitteiden säätäminen lisäävät kunnissa paineita korottaa kunnallisveroja sekä kiihdyttävät kuntien velkaantumista.

Kuntaliitto on erittäin huolestunut valtion vetäytymisestä peruspalvelujen rahoituksesta ja valtio-/kuntasuhteessa vakiintuneen rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion tulee varmistaa kuntien tosiasialliset taloudelliset edellytykset selvitä tehtävistään kohtuullisella vero - ja maksurasituksella. Kuntaliiton mielestä perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida valtionosuusesitystä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Rakennepoliittinen ohjelma

Kuntaliitto on huolissaan rakennepoliittisen ohjelman mukaisten tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toteutumisesta. Useat ohjelman mukaiset toimenpiteet eivät ole aitoja tehtävien ja velvoitteiden vähennyksiä. Tämän lisäksi niihin liittyvät säästölaskelmat ovat ylimitoitettuja, esimerkiksi vanhusten laitoshoidon vähentäminen, kelpoisuusehtojen väljentäminen tai potilastietojen arkistoinnin kehittäminen. Kuntien ja julkisen talouden turvaamiseksi on jatkettava toimia ja etsittävä uusia kohteita kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi. Lausuttavana olevassa budjetissa sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalta on mainittu esimerkiksi aikuisten hammashuollon säästötoimet ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen. Oletetut säästöt perustuvat oletuksiin toiminnan välittömistä muutoksista, joiden toteutumista Kuntaliitto pitää epätodennäköisenä budjettivuoden aikana. Esimerkkinä päivystysasetus ja aikuisten terveydenhuollon säästötoimet, jotka eivät tule aiheuttamaan säästöjä ainakaan budjettivuonna 2015.

Kuntaliitto paheksuu rakennepoliittisen ohjelman ja siinä mainittujen kuntien tehtävien/velvoitteiden vähentämisen perusteella tehtäviä valtionosuusleikkauksia. Kuntaliiton mielestä tehtävien vähennykset tulisi olla keino, jolla kunnat selviäisivät valtionosuusleikkauksista, eikä peruste tehdä uusia leikkauksia. Mahdolliset säästöt tulisi ottaa huomioon jälkikäteen tehtävän kustannustenjaon tarkastuksessa, eikä etukäteen epävarmojen tehtävien arviointien avulla.

Muutkin esillä olleet tehtävien/velvoitteiden vähennykset ovat kustannusarvioiltaan ylimitoitettuja, kuten vanhusten laitoshoidon vähentäminen, kelpoisuusehtojen väljentäminen sekä sähköisen potilasarkistoinnin käyttöönotto.

Erityishuomioita sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalaan liittyen

40 milj. euron valtionosuusleikkaus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin

Kuntaliitto paheksuu 40 miljoonan euron valtionosuusleikkausta, joka perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen nostamiseen vastaavalla summalla. Lain voimaantulon aikataulussa ei ole otettu huomioon kuntien talousarviokäsittelyyn liittyvää aikataulua.

Sosiaalihuoltolaki

Kuntaliitto arvioi, että laki voimaantullessaan aiheuttaa moninkertaiset kustannukset hallituksen talousarviossa arvioituun 32 miljoonaan euroon verrattuna. Lakiehdotuksessa on useita kohtia, joiden kustannusarviointi on liian alhainen. Erot johtuvat esimerkiksi siitä, että uuteen subjektiiviseen oikeuteen liittyvän palvelukysynnän kasvu on arvioitu alhaiseksi tai siitä että lisäkustannuksiksi on arvioitu pelkät palkat sivukuluineen, eikä ole otettu huomioon lainkaan esimerkiksi tila- laite- matkustus tai yleishallinnon kustannuksia. Lisäksi lakiehdotuksessa on arvioitu useassa kohden, että siirto erityislaista yleislakiin ei lisää kustannuksia.

Kuntaliiton - ja lakiesitykseen liittyvien useiden lausuntojen - mukaisesti lain voimaantuloa tulisi lykätä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain yhteydessä tehtäväksi. Ellei tämä ole mahdollista, tulisi pykälien kustannusvaikutukset arvioida uudelleen ja muuttaa lakiesityksen sisältöä siten, että se olisi kustannuksiltaan korkeintaan 32 miljoonaa euroa, mikä valtiontalouden kehyksissä on tähän varattu.

Lasten kotihoidon tuen puolittaminen

Lasten kotihoidon tuen puolittamiseen vanhempien kesken aiheuttaa varhaiskasvatuspalvelujen kysynnän kasvua. Tästä aiheutuvat kustannukset on arvioitu puutteellisesti. Kuntaliiton arvion mukaan päivähoitopalvelujen kustannusten kasvu etuusmuutoksesta johtuen on noin 150 - 200 miljoonaa euroa vuodessa kun laki on voimassa.

Turvakotitoiminnan siirtäminen valtiolle

Turvakotitoiminnan siirtäminen valtion vastuulle toteutettiin leikkaamalla kuntien valtionosuuksia arvioiduista kustannuksista 50 prosentilla. Kuntaliiton mielestä oikea leikkausprosentti olisi ollut voimassa olevan valtionosuusprosentti.

Leikkaukset lääkäri- ja hammaslääkärikoulutukseen sekä yliopistotasoiseen tutkimukseen

Kuntaliitto on huolissaan valtionosuusleikkauksista, jotka liittyvät lääkäri- ja hammaslääkärikoulutukseen sekä tutkimukseen ja kehittämiseen. Sekä kouluttaminen että tutkimustoiminta ovat osa-alueita, joiden tulevaisuus tulisi perustua jatkossakin valtion erillisrahoitukseen, eikä asia saisi olla kuntien rahoitettavana.

Työmarkkinatuen kuntien kasvava rahoitusvastuu

Kuntien vastuu kasvaa erityisesti vaikeasti työllistettävistä kun työmarkkinatuen rahoitusvastuuta siirretään yhä enemmän kunnille. Kuntaliiton mielestä työmarkkinatuen kustannusvaikutukset on arvioitu liian alhaiseksi.

Kuntaliitto ei hyväksy tehtyä esitystä ja vaatii, että kuntien kasvavat kustannukset korvataan täysimääräisesti.

Sote-uudistus ja erityisesti sen vaikutukset valtion ja kuntien talouteen

Sote-uudistus aiheuttaa kunnille ja sen myötä myös valtiolle merkittäviä talousvaikutuksia, jotka voidaan jakaa kolmeen ryhmään.

1. Uudistuksen vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin kokonaisuudessaan
2. Omaisuusjärjestelyt
3. Kuntakohtaiset muutokset sosiaali- ja terveydenhuollon menoissa.

Uudistuksen vaikutus koko Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin riippuu lähes täysin tulevaisuuden sote-alueiden järjestämispäätösten sisällöistä. Järjestelmä mahdollistaa, muttei automaattisesti tarkoita säästöjä. Kustannussäästöjen näkökulmasta tärkeää on, ettei lakiin tule viiden vuoden irtisanomiskieltoa.

Omaisuusjärjestelyihin liittyen lakiesityksen lähtökohta oli, että kiinteistöt jäävät sairaanhoitopiiriin ja kuntien omistukseen lain tullessa voimaan. Tämä on Kuntaliiton mielestä perusteltua. On kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, että kiinteistöjärjestelyt, joilla kiinteistöjen omistamista ja ylläpitoa jatkossa voidaan tehostaa, tehtäisiin mahdollisimman helpoiksi toteuttaa. Tämä voi edellyttää lainsäädäntöä, jolla perussopimusten mahdolliset puutteet tältä osin paikataan sekä myös valtion osallistumista sote-rakenteen muutoksista aiheutuviin kiinteistöjen arvojen muutoksia ja sairaanhoitopiiriin taloudellista tilaa koskeviin selvityksiin. Esitykseen sisältyvä varainsiirtoveroa koskeva helpotus omistusjärjestelyissä on välttämätön. Sen on myös oltava riittävän pitkäkestoinen, sillä järjestelyjen loppuun saattaminen voi viedä monia vuosia. Olisi myös pystyttävä välttämään se, että järjestelyistä aiheutuu yksittäisille omistajakunnille kohtuuttomia seurauksia.

Kuten julkisuudessa viime viikolla oli esillä, Kuntaliitto tekee yhteistyötä STM:n, VM:n ja THL:n kanssa sote-järjestämislakiluonnoksen kustannusvaikutusten arvioinnissa. Alustavia laskelmia on olemassa vaikka laskelmiin vaikuttavista lakiluonnoksen tulkinnoista (33 §) ei ole varmaa käsitystä. Painotuksia muuttamalla kuntakohtaiset maksuosuusarviot muuttuvat, ja kustannuksiin vaikuttavat myös muut tekijät, kuten valtionosuusuudistus. Oletettavaa on, että yksittäisillä kunnilla muutokset sote-kustannuksissa ovat merkittäviä, suuntaan ja toiseen. Kuntaliiton näkemys on, että ainakin lain perusteluja on täsmennettävä.

Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että valmisteltava rakenneuudistus tulee aiheuttamaan merkittäviä muutoksia valtakunnallisessa kunta- ja sotepalveluiden tilastoinnissa ja että muutoksen laajuus ja merkittävyys huomioiden tulisi tilastointi- ja tietohallintomuutosten suunnittelutyö käynnistää viipymättä. Samalla tulisi suhtautua kriittisesti ennen muutosta käynnistettyihin osittaisuudistuksiin.

SUOMEN KUNTALIITTO

Tero Tyni
erityisasiantuntija