

3.12.2014

RV, MP

Valtiontalouden tarkastusvirasto

PL 1119

00101 HELSINKI

Lausuntopyyntönnö 19.11.2014

Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportiksi Eduskunnalle 2011 - 2014

Valtiontalouden tarkastusviraston raportti vaalikaudella 2011–2014 harjoitetusta finanssipolitiikasta tuo esiin useita oikeita havaintoja viime vuosien finanssipolitiikan kipupisteistä.

Vaalikauden suurimpana haasteena on ollut talouskasvun hitaus, mikä on johtanut päätyneellä vaalikaudella suunniteltua voimallisempiin sopeutustoimiin. Vaalikaudella toteutetut sopeutustoimet suunniteltiin valtiontalouden näkökulmasta. Sopeutustoimista huolimatta julkisen talouden vakauttamisessa ei ole onnistuttu, vaan hallitus on joutunut luopumaan sekä valtiontalouden alijäämä- että velkaisuuden taittamistavoitteestaan suunnitellussa aikataulussa. Vaikus- ja kasvusopimuksen mukainen julkisen sektorin 60 prosentin velkasääntö on rikkoutumassa vuonna 2015.

Hallitus on käynnistänyt useita kestävyysvajeen umpeen kuromiseen tähtäviä rakenteellisia toimenpiteitä, joita on edistetty muun muassa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman avulla. Toimenpiteet ohjelman tavoitteisiin pääsemiseksi eivät kuitenkaan ole olleet riittäviä, vaan ohjelman toimeenpanoa tulee jatkaa myös tulevilla hallituskaudella.

Harjoitettu finanssipolitiikka kuntatalouden näkökulmasta

Kuntatalouden näkökulmasta harjoitetun finanssipolitiikan keskeinen puute on ollut se, että päätöksiä ei ole tehty koko julkisen talouden kokonaisuutta miettien.

Sopeutustoimien valinnoissa tämä on johtanut esimerkiksi siihen, että valtiontaloutta on tasapainotettu kuntatalouden kustannuksella. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusleikkaukset vastaavatkin yhä reilua 40 prosenttia hallituksen vaalikaudella tekemistä määrärahasäästöistä. Samaan aikaan hallitus on rakennepoliittisesta ohjelmasta huolimatta asettanut kunnille yhä uusia tehtäviä ja velvoitteita.

Tulevilla hallituskaudella finanssipolitiikan tulee ottaa huomioon koko julkinen talous ja erityisesti kunnille väestön ikääntymisestä kasautuva kestävyysvaje. Näiden syiden vuoksi kunnat suhtautuvatkin myönteisesti kuntatalouden taloudellisen makro-ohjauksen pääperiaatteisiin, vaikka sen yksityiskohtaisesta sisällöstä ei olekaan vielä tarkkaa tietoa.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen on tärkeää tulevilla hallituskaudella kuntatalouden vakauttamiseksi. VTV arvioi, että rakennepoliittisessa ohjelmassa on selkeät linjaukset kuntatalouden vakauttamisesta ja kestävyysvajeen vähentämisestä kuntien osalta (s. 37). Kuntaliitto arvioi, että rakennepoliittinen ohjelma on merkittävä käännepointti kuntien ja valtion välisessä suhteessa. Ohjelmassa määritetyt toimet kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi ovat kuitenkin hyvin epämääräisiä. Lisäksi rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvien toimien taloudelliset vaikutukset kuntiin on arvioitu hyvin karkeasti. Hallituksen päätösten vaikutusarviointimenetelmiä kuntatalouteen onkin kehitettävä jatkossa.

Julkisen sektorin velan ja rahoitusjäämän välinen yhteys

VTV toteuttaa tärkeää toimintaansa sille määrätyn toimivallan puitteissa. VTV:n pääasiallisena tehtävänä on tarkastaa valtiontalouden taloudenhoitoa. Tältä osin raportissa esitettyihin näkemyksiin ei ole huomauttamista.

Erilaiset EU:n kanssa tehtävät valtiosopimukset laajentavat tarkastelualueita koko julkiseen talouteen, siis myös kuntatalouteen. Tältä tosin on kuitenkin oltava hyvin tarkkana sen suhteen, miten toimivalta määritellään ja minkälaisia arviointimenetelmiä tai tulkintoja tehdään. Nyt VTV on laajentanut tarkastelunäkökulmansa kuntatalouteen, mutta ei sosiaaliturvarahastoihin, jotka kuntatalouden tavoin ovat osa julkista taloutta.

Kuntaliitto korostaa, että kuntatalous ei ole osa valtiontaloutta vaan jokainen kuntayksikkö on juridisoikeudellinen toimija, jonka tarkastuksesta vastaa ensisijaisesti kuntatalouteen luodut tarkastusmenettelyt.

Kuntien, kuten yritystenkin, tarkastusmenettelyyn liittyvät erikseen alijäämien kattamisvelvollisuus, erillinen tilintarkastusmenettely sekä kansanvaltainen kuntatason kontrolli.

Tämä ei merkitse, etteikö VTV voisi osana julkisen talouden tasapainotilaa ja vakautusta suorittaa arvioita kuntataloudesta ja siihen liittyvistä muuttujista.

Kunnilla on kriteerinsä kuntatalouden tasapainolle. On tärkeitä, että VTV käyttää jo vakiintuneita kriteereitä. Uusien tarkastelukulmien esiintyminen on tietenkin aina tarpeellista, mutta kuntatalouden osalta se ei voi tapahtua niin, että VTV esittää ensin oman tulkintansa ja sen jälkeen tulkitsee kehitystä tämän mukaisesti.

Tällainen tulkinta löytyy sivulta 6, jossa VTV toteaa: "Jotta velan kehitystä pystyttäisiin kontrolloimaan rahoitusjäämään liittyvillä säännöillä, tulisi sääntö asettaa valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketulle rahoitusjäämälle." Perusteluksi VTV esittää, että tehtyjen valtiosopimusten toteuttamisesta voitaisiin näin seurata yhdellä tunnusluvulla.

Tämä voi sinänsä olla tavoiteltavaa, mutta se vaatii laajempia keskusteluja. Käsitteemme mukaan julkisen talouden kokonaisuuteen ja sen kansainväliseen arviointiin liittyy niin valtio, paikallishallinto kuin sosiaaliturvarahastot.

Kuntatalouden tasapaino

Kuntatalouden osalta analyysi sisältää eräitä tulkinnanvaraisia kokonaisuuksia.

Sivulla 42 todetaan, että "Kuntien talous on kuntien liikekirjanpidon perusteella tasapainossa, jos kunnan vuosikate kattaa poistot. Useissa kunnissa poistot eivät kuitenkaan vastaa keskimääräisiä vuotuisia investointeja. Keskimääräisten investointien tarvetta voidaan keskipitkällä aikavälillä arvioida investointien omahankintamenojen määrällä".

Kuntien kirjanpito on kunnallista kirjanpitoa, ei liikekirjanpitoa.

Kunnan talouden tasapainosta käydään jatkuvaa keskustelua. Vuosittainen tasapaino kiteytyy kuitenkin aina talouden yli- tai alijäämään. Lausuman näkemys, jonka mukaan vuosikatteen tulisi riittää poistoihin, on nyrkkisääntö, jolla kuntapäätäjät seuraavat kuntien taloutta. Sääntö on eräänlainen vuosikatteen alaraja, koska tuon säännön mukaan kunnan omaisuuden arvo ei periaatteessa alene.

Jäljempänä lausunnon tekstissä tavoitellaan kuntatalouden osalta tilaa, jossa vuosikate kattaisi investointien omahankintamenojen. Näin menetellen uusien investointien omarahoitusosuus olisi 100 prosenttia, kun taas lausunnossa on aiemmin ilmoitettu tavoitteeksi 70 %.

Tässä yhteydessä investointien asemesta käsitellään investointitarvetta. Tällainen pohdiskelu on sinänsä tarpeellista, mutta hyvin ongelmallista, koska investointitarve ei ole tilinpidollinen käsite.

Muutoinkin kuntien investointien laajuudesta ja nimenomaan laadusta tulisi käydä nykyistä syvempää keskustelua. Kuntien investoinnit ovat valtaosaltaan talouden kasvua edistäviä tai

välttämien palveluiden uusinvestointeja tai peruskorjauksia. Niin sanottua syömävelkaa kunnissa ei juuri ole.

Sellainen tilanne, jossa tulorahoituksella rahoitettaisiin investoinnit, johtaisi kuntien kannalta kestävämpään tilanteeseen ja samalla koko kansantalouden investointiasteen vakavaan alenemiseen.

Kun kuntatalouden kokonaisuuden hallinnan pyritään edistämään koko julkisen talouden tasapainoa, sen on tapahduttava niin, että myös yksittäinen kunta voi sen sisäistää ja toimia tavoitteiden mukaisesti.

Kuntaliitto on valmis yhteistyöhön VTV:n kanssa julkisen talouden tasapainon kehittämiseksi ja siihen liittyvien käsitteiden ja käytäntöjen parantamiseksi.

Tällainen yhteistyö ja sen tiivistäminen edesauttaisi käsityksemme mukaan yhteistä tavoitetta julkisen talouden kestävyuden parantamiseksi ja velkaantumisen hillitsemiseksi.

SUOMEN KUNTALIITTO

Reijo Vuorento
apulaisjohtaja

Minna Punakallio
pääekonomisti

Liite 1.

Pm Kataisen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano - ohjelman kuntaosiot

Hallituksen johtopäätös ohjelman toteutumisesta ja täydentämisestä

Jotta rakennepoliittinen ohjelma voisi toteutua hallituksen elokuussa 2013 päättämällä tavalla ja ottaen huomioon valtiosihteeri Martti Hetemäen johtaman valmistelutyötä koordinoineen johtoryhmän arvion ohjelman toteutumisesta

- Hallitus katsoo, että kuntalain muutokset sekä kuntien tehtävien, velvoitteiden ja normien muutokset tulee panna täytäntöön ja kuntatalouden ohjausjärjestelmä ottaa käyttöön liitteissä 1 ja 2 esitetyllä tavalla. Lisäksi hallitus katsoo, että se pidättäytyy uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että se päättää samalla vastaavansuuruisista tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Tätä periaatetta sovelletaan kehyspäättökseen nähden uusiin hankkeisiin. Tämän lisäksi kehukseen jo sisältyviä kuntien menoja lisääviä hankkeita arvioidaan kriittisesti kehyspäättökseen yhteydessä.

Liite: Kuntatalouden ohjausjärjestelmä

Kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi otetaan käyttöön uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä, jonka tavoitteena on turvata kuntatalouden kestävyys. Ohjausjärjestelmä on pitkäjänteisyytensä ja sitovuutensa osalta verrattavissa nykyiseen valtionalouden kehysmenetelyyn. Uudella järjestelmällä varmistetaan, että kuntien tehtävät ja velvoitteet ovat johdonmukaisia kuntatalouden tasapainon kanssa.

Uuden järjestelmän mukainen kuntatalousohjelma sovittaa yhteen kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niiden rahoituksen. Ohjelma korvaa nykyisen peruspalveluohjelman. Kuntatalousohjelma määrittää kuntatalouden tasapainotavoitteen edellyttämien kuntien omien vero- ja maksutulojen sekä tavoiteltavan kuntapalveluiden tuottavuuden kehityksen. Samoin se täsmentää ne valtionosuuksia, kuntien veropohjaa sekä kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevat valtion toimet, joilla turvataan kuntatalouden tasapaino. Kuntien ja valtion välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa siirrytään vuosittaiseen menettelyyn. Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan yhteyteen perustettu jaosto arvioi valtion kunnille säätämiin tehtäviin ja velvoitteisiin liittyvien kustannuslaskelmien luotettavuutta.

Kuntatalouden ohjausjärjestelmää koskeva hallituksen linjaus:

1. Otetaan käyttöön kuntatalouden ohjausjärjestelmä ja sen sitova kuntatalousohjelma, joka korvaa nykyisen peruspalveluohjelman. Kuntatalousohjelma sovittaa kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niiden rahoituksen.
2. Kuntatalouden ohjausjärjestelmän mukaisesti hallituskauden alussa hallitus päättää kuntatalousohjelmasta. Ohjelma asettaa kuntatalouden tasapainotavoitteen ja päättää samalla toimenpiteistä tavoitteen toteuttamiseksi erillisessä kuntatalousohjelmassa. Ohjelmaa tarkistetaan valtion kehysmenettelyn tavoin vuosittain hallituksen kehyspäättökseen yhteydessä.
3. Tasapainotavoitteen tueksi otetaan käyttöön kuntatalouden rahoituskehys, jossa asetetaan euromääräinen rajoite valtion toimesta aiheutuvalla kuntatalouden menojen muutokselle.
4. Kuntalain uudistamisen yhteydessä yksittäisen kunnan ja kuntayhtymän alijäämän kattamisvelvoitetta sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä uudistetaan niin, että ne tukevat tehokkaasti koko kuntatalouden tasapainon ylläpitoa. Lisäksi arviointimenettely ulotetaan kattamaan kuntayhtymät.
5. Kustannustenjaon tarkistus muutetaan vuosittaiseksi.
6. Suhdannevaikutusten lieventämiseksi kuntatalouden vakautta ylläpidetään tulokehitystä tasoittavilla toimilla.
7. Kuntatalouden ohjauksen toimivuuden turvaamiseksi Kuntatieto-ohjelman toimeenpanossa otetaan huomioon kuntatalouden ohjauksen edellyttämät tietotarpeet. Vauhditetaan julkisten palvelujen kustannusten läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta ottamalla kuntasektorilla käyttöön yhtenäinen malli tuotannon ja kustannusten laskentaan ja vertailuun. Johtoryhmä tuo vuoden 2014 kehysriihen mennessä hallitukselle esityksen päätöksenteon pohjaksi.
8. Kuntatalouden ohjausta toteutetaan osana budjettidirektiivin täytäntöönpanon mukaista julkisen talouden suunnitelmaa ja sen vuosittaista tarkistusta.
9. Hallitus sisällyttää kuntatalouden ohjausjärjestelmää koskevat säädösmuutokset kuntalain uudistusta koskevaan lakiesitykseen. Lain on määrä astua voimaan 1.1.2015.

Liite 2.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämishjelma ja sen täytäntöönpano

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen tavoitteena on saavuttaa yhden miljardin euron vähennys kuntien toimintamenoissa vuoden 2017 tasossa. Tarkasteluun on sisällytetty vain sellaiset esitykset, joiden arvioidaan kokonaisuudessaan supistavan julkisia menoja. Tästä syystä tehtävien siirtoja kunnilta valtiolle ei ole otettu huomioon, ellei niiden katsota tuovan keskittämällä saavutettavia tuottavuus- tai muita hyötyjä. Tarkastelussa ei ole myöskään otettu huomioon toimenpiteitä, joiden toteutus on jo meneillään (esimerkiksi hallituksen esitys on jo annettu).

Osa oheisista toimista on kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentäviä ehdotuksia ja osa on alemman asteisen sääntelyn piiriin kuuluvia velvoitteita, joiden lieventämisellä mahdollistetaan toiminnan tehostamista. Lisäksi tarkasteluun on otettu mukaan maksuperusteiden tarkistaminen.

Toimenpideohjelmaan sisältyvät myös kuntakokeilut. Niissä on tarkoitus kokeilla sellaisia säädosmuutoksia ja muita toimenpiteitä, joiden avulla kunnat voisivat poikkihallinnollisesti kehittää palvelurakennettaan ja palveluprosesseja sekä säästää kustannuksiaan kokeilun piirissä olevista kunnille asetetuista velvoitteista riippumatta ja lainsäädännön mukaisesta palvelujen tavoitellusta vaikuttavuudesta tinkimättä.

Hallitus arvioi toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtoa Kelalle maaliskuun 2014 kehysriihen mennessä. Hallitus sitoutuu kuntien ja Kelan toimeentulotukiyhteistyöhön vähintään kuntakokeilujen kautta.

Rakennepoliittisen ohjelman kokonaisuuteen kuuluu lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus, jonka osuus ohjelmaan sisältyvän julkisen palvelujärjestelmän tuottavuusvaatimuksen toteuttamisessa on hallitseva. Tämän uudistuksen vaikutukset eivät sisälly oheisiin toimiin.

Päätetyt toimet vaikuttavat kuntien menoja alentavasti 1230 milj. euroa vuoden 2017 tasolla. Näihin menoihin liittyy kuntien valtionosuuksia valtionosuusprosenttien mukaisesti. Hallitus ottaa kantaa säästyvien valtionosuuksien käyttöön kehyspäätösten yhteydessä sen jälkeen, kun menoja vähentäviä lakimuutoksia on tehty tai kun kuntien menojen kasvun hidastuminen on toteutunut. Hallitus varmistaa säästyviä valtionosuuksia koskevien päätösten yhteydessä, että kuntatalous vahvistuu tavoitteen mukaisesti 1 mrd. eurolla vuoden 2017 tasolla. Ehdotusten vaikutusarviot tarkentuvat valmistelun edetessä.

Ministeriöiden tulee valmistella hallituksen 2014 helmikuun loppuun mennessä toimenpiteiden edellyttämät valtion säädos- ja ohjelmutoimet, jotka johtavat tavoiteltuihin vaikutuksiin. Lisäksi ministeriöiden tulee valmistella samassa aikataulussa ehdotukset kelpoisuusvaatimusten muutoksiksi, jotka vähentävät kuntien menoja 165 milj. euroa vuoden 2017 tasolla.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämishjelma edellyttää pitkäjänteistä toimeenpanoa. Vuodesta 2015 alkaen sitä siirrytään toimeenpanemaan uudessa kuntatalouden ohjausjärjestelmässä.