

Hallintovaliokunta

Eduskunta

Asia: Kuulemispyyntönne 26.4.2016 VNS 3/2016 vp, Hallintovaliokunta 3.5.2016

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017-2020

Kuntien taloustilanne vakaa

Tilastokeskuksen julkaisemien Vuoden 2015 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalouden tilanne on odotettua parempi. Kuntien ja kuntayhtymien tilikauden tulos oli 300 miljoonaa euroa. Vuosikate kattoi poistoista 98 %. Tulorahoitus ei kuitenkaan riittänyt investointien kattamiseen. Kuntien velkaantuminen kohdistui valtaosin investointien, eikä toimintamenojen rahoitukseen. Velkaantumismuutos hidastui merkittävästi aikaisempiin vuosiin verrattuna. Alueellinen eriytyminen jatkuu ja erityisesti alle 6000 asukkaan kunnissa on paineita verojen kiristykseen.

Vaikka hallituksen toimenpiteet ovat toteutuessaan lievästi helpottamassa kuntien taloustilannetta, on kuntien omien säästö- ja tehostamistoimien merkitys ollut huomattava. Kunta-alalla leikattiin vuonna 2015 henkilöstömenoista noin 300 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvu on ollut viime vuosina maltillista, ottaen huomioon sen, että ikääntymisen aiheuttaa painetta menojen kasvulle.

Tulevaisuuden näkymät haastavat

Kasvava työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, turvapaikkahakijoiden määrä, perus- ja ansioturvaan tehtävät leikkaukset sekä korkeana pysyttelevät investointitarpeet aiheuttavat lisämenopaineita kuntien palveluihin ja tulonsiirtoihin.

Paineet ovat suuret erityisesti työmarkkina- ja toimeentulotuessa Kela-siirrosta huolimatta. Kuntien osuus työmarkkinatuen rahoituksesta on jo yli 400 miljoonaa euroa. Ikäsidonnaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kysynnän arvioidaan kasvavan noin prosenttiyksikön joka vuosi.

Kuntien talouspaineeat säilyvätkin kireänä. Keskeistä on, että myös kuntien tehtävien ja velvoitteiden keventämistä voidaan viedä eteenpäin ja kuntien mahdollisuuksia toimintojen kehittämiseen ja tuottavuuden lisäämiseen vahvistettaisiin keventämällä valtion ohjausta.

Näiden haasteiden ratkaisemisessa kilpailukyky, talouskasvu ja työllisyys ovat avainasemassa. Rakenteelliset uudistukset vaikuttavat onnistuessaankin vasta vuosien päästä.

Kuntatalousohjelma

Kuntatalousohjelma painottuu kehitysnäkymien tarkasteluun eikä siinä ole arvioitu tulevan aluehallinto- ja sote-uudistuksen vaikutuksia. Myös ns. yhteiskuntasopimukseen liittyvät ratkaisut tulevat toteutuessaan vaikuttamaan kuntatalouteen jatkossa.

Kuntatalousohjelman ennuste on painelaskelma. Se ei huomioi kuntien omia sopeutumistoimia tulevien haasteiden ratkaisemiseksi. Viime vuosina kunnat ja kuntayhtymät ovat hillinneet menojen kasvua menestyksekkäästi.

Keskeisiä käsitteitä kuntatalousohjelmassa ovat rahoitusasematavoite ja menorajoite. Rahoitusasematavoite paikallishallinnolle (=kuntatalous) asetetaan kansantalouden tilinpidon termein, jolloin vuosittaiset investoinnit tulee rahoittaa tulorahoituksella jotta talous olisi tasapainossa.

Rahoitusasematavoite

Rahoitusasematavoite asetetaan tilinpidon termein kun taas kuntatalouden tila ja kehitys arvioidaan kunnallisen kirjanpidon käsittein. Tämä on syytä huomata ohjelmaa tulkittaessa. Eroa syntyy erilaisen sektoriluokituksen lisäksi siitä, että kansantalouden tilinpidon menoihin luetetaan mukaan myös kyseiselle vuodelle ajoittuvat investointimenot. Kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotus eli nettoluotonanto/nettoluotonotto kuvaa kuntatalouden rahoitusasemaa. Lähin vastine tälle erälle kuntien kirjanpidossa on toiminnan ja investointien rahavirta.

Paikallishallinnon nettoluotonanto oli viime vuonna -1385 miljoonaa euroa. Toteutuma oli parempi kuin mitä VM:n syksyisessä ennusteessa vuodelle 2015 odotettiin. Bruttokansantuotteen suhteutettuna nettoluotonanto oli -0,7 prosenttia. Kuntien liikelaitosten yhtiöittämiset eivät juuri vaikuttaneet kansantalouden tilinpidon mukaisiin paikallishallinnon kirjauksiin, koska yhtiöt on tilinpidossa luokiteltu paikallishallintosektorin ulkopuolelle.

Hallituksen kuntataloudelle asettama kansantalouden tilinpidon mukainen rahoitusasematavoite on -1/2 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2019. Sen saavuttaminen edellyttää tiukkaa menokuria ja säästöohjelmien jatkumista kunnissa, jotta investointien omarahoitusosuutta voidaan nostaa ja välttämättömät investoinnit toteuttaa. Mitä ilmeisimmin talouskasvusta ei lähivuosina ole tulossa helpotusta kuntien tilanteeseen.

Myös väestön ikääntyminen, heikko työmarkkinatilanne sekä muun muassa turvapaikanhakijoiden kotouttaminen lisäävät kuntien kustannuspaineita lähivuosina ja vaikeuttavat hallituksen asettaman tavoitteen saavuttamista.

Menorajoite

Hallitus on asettanut hallituskaudeksi kuntataloudelle niin sanotun menorajoitteen, jolla tarkoitetaan valtion toimista kuntataloudelle aiheutuvien menojen muutosta. Uudessa kuntatalousohjelmassa aiempaa 540 miljoonan euron menorajoitetta on kiristetty 230 miljoonaa euroa ja se on vuoden 2019 tasolla nyt -770 miljoonaa euroa. Aiempaan verrattuna uusina toiminna tähän on otettu merkittävimpänä uutena kokonaisuutena toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistus (-190 milj. €).

Kuntaliitto on ollut osin kriittinen menorajoitteen toimeenpanon kirjauksiin, koska monet siihen liittyvät kokonaisuudet riippuvat pitkälti kuntien omista päätöksistä. Tällaisia menorajoitteeseen sisältyviä päätöksiä ovat: vanhuspalveluiden ja varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muutos, erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen, omais- ja perhehoidon kohentaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon maksukorotukset, subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen, varhaiskasvatuksen sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korotukset

Kuntaliitto ei hyväksy kuntatalousohjelman toteamusta siitä, että mikäli kunnille kuitenkin säädetään pysyviä tehtäviä, kuntatalouden kiristyminen estetään mm. mahdollistamalla maksujen korotukset.

Kuntaliitto vaatii, että kuntien maksutulot tulee pitää kuntien määräämisvallassa eikä niitä tule sekoittaa valtio-kunta-suhteeseen.

Kaikki kunnat eivät esimerkiksi ole käyttäneet mahdollisuuksia nostaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja. Hallituksen puolelta tätä on paheksuttu ja vaadittu niiden vastapainoksi lakisääteisiä minimimaksuja. Kun kunnat kuitenkin ovat säästäneet jo henkilöstömenoihin yli 300 miljoonaa euroa, tulisi myös kuntataloutta katsoa kokonaisuutena eikä vain sektori- tai toimintakohtaisesti.

Maksutulokokonaisuus on syytä ratkaista seuraavan kuntatalousohjelman valmistelun yhteydessä.

Uudistusten talousvaikutusten arviointi on ollut ja on hyvin puutteellista. Kuntaliitto ei hyväksy sitä, että puutteellisten tietojen varassa tehdään päätöksiä uudistusten kuntien menoja vähentävistä vaikutuksista ja sen myötä valtionosuuksien supistuksista.

Kuntien menojen ja velvoitteiden vähennykset

Hallituksen tavoitteesta kuntien menojen ja velvoitteiden 1 miljardin euron vähentämisestä on saatu hallituksen mukaan kokoon noin 400 miljoonaa euroa (helmikuu 2016). Valmistelun edetessä ja konkretisoituessa tarkoituksena on, että uudet toimenpiteet otetaan huomioon menorajoitetta kiristävänä.

Kuntaliitto on pettynyt erityisesti velvoitteiden keventämisen määrään ja aikatauluun. Jotta kunnilla olisi todelliset mahdollisuudet tuottaa edistäviin toimiin, se edellyttää kuntien normituksen ja toiminnan ohjauksen vähentämistä, ei lisäämistä kuten nyt esimerkiksi sote-uudistuksen myötä on tapahtumassa.

Kuntien valtionavut ja valtionosuudet

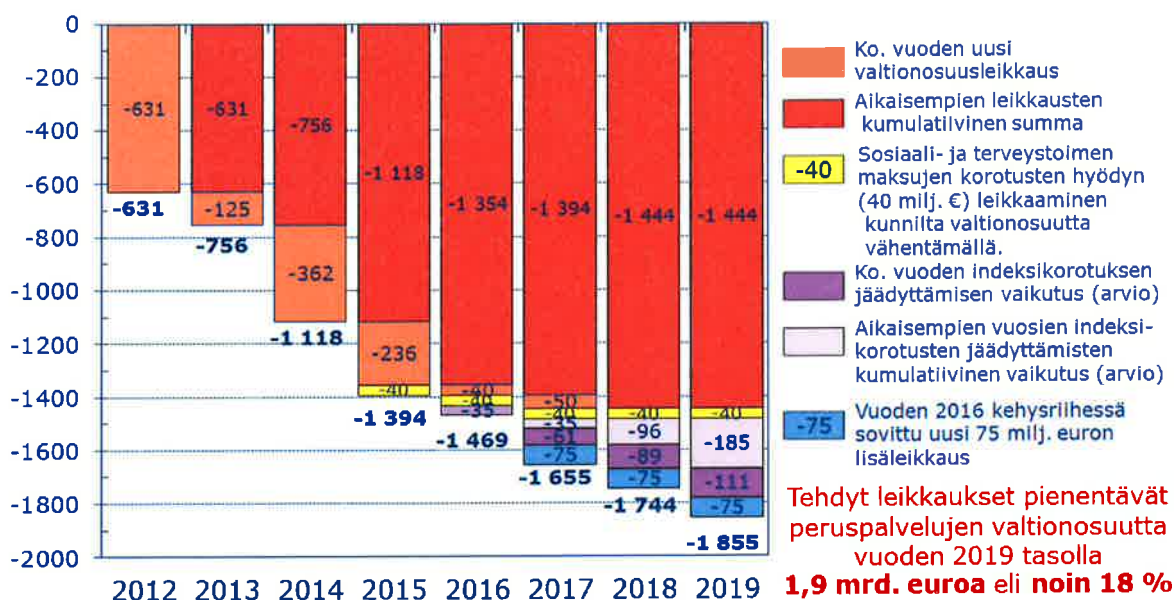
Kuntien valtionavut ovat vuonna 2017 noin 10,6 mrd. euroa. Valtionavut koostuvat laskennallisista valtionosuuksista (9,7 mrd. €) ja valtionavustuksista (0,89 mrd. €).

Kuntien valtionavut pienenevät vuonna 2017 noin 4,5 prosenttia (-500 milj. euroa) vuodesta 2016. Yksittäisistä päätöksistä merkittävimmin vuoden 2017 valtionapujen tasoon vaikuttaa perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kelalle, mikä toteutetaan kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraalisti.

Kuntien valtionosuudet muuttuvat vuosittain. Vuonna 2017 valtionosuudet pienenevät 2,1 % (-206 milj. euroa) edellisvuoteen 2016 verrattuna. Valtionosuuden vuosimuutokset johtuvat eri tekijöistä, jotka voidaan jakaa järjestelmän automaattimuutoksiin, muihin lakiin perustuviin muutoksiin ja muutoksiin, jotka aiheutuvat poliittisista päätöksistä. Vuoden 2017 valtionosuusrahoituksen tasoon vaikuttavat seuraavat tekijät:

- Asukasmäärien ja muiden laskentatekijöiden muutokset, arvioitu vaikutus noin +55 milj. euroa koko maan tasolla. Vaikutus vaihtelee kunnittain.
- Vuoden 2015 kunnallis- ja yhteisöverotulot, jotka vaikuttavat valtionosuuteen verotuloihin perustuvan tasauksen kautta. Vaikutus vaihtelee kunnittain.
- Kustannustason muutoksen huomioon ottava indeksikorotus perushintoihin, joka hallituksen erillisellä päätöksellä on päätetty jättää tekemättä vuosina 2016-2019. Kehysriihessä 2016 päätettiin, että indeksisäästöihin sisältyvien menojen kokonaisuuteen kohdistetaan 0,85 prosentin tasasuuruinen lisävähennys. Tämä valtionosuuden lisäleikkaus vähentää peruspalvelujen valtionosuutta 74,8 milj. euroa vuonna 2017. Valtionosuusindeksin jäädytysten myötä kunnilta jää valtionosuutta saamatta yhteensä noin 145 milj. euroa vuonna 2017. Indeksijäädytyksen vaikutus on yhtä suuri kaikissa kunnissa, noin -27 €/asukas.

Kuvio 1. Vuosien 2012-2019 leikkausten vaikutus kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen, milj. euroa



* Tämän lisäksi OKM:n valtionosuusrahoitusta on leikattu noin 400 milj. € vuosina 2012-2015. Vuosina 2016-2019 toteutettavat OKM:n leikkaukset ovat arviolta yli 200 milj. € vuoden 2019 tasolla.

Kuntaliitto toteaa, että ilman jo päätettyjä valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi tasapainossa kaikilla mittareilla mitaten. Leikkaukset ovat olleet erittäin mittavat, eikä kuntaliitto voi hyväksyä uusia leikkauksia millään perusteella.

Kuntien verotulot

Ohjelmakaudella kuntien verotulojen ennakoitaan kasvavan keskimäärin 2,5 % vuosittain. Kun kuntien verotuloista 86 % kertyy kunnallisverosta, on veronalaisilla ansiotuloilla merkittävä vaikutus verotulojen kehitykseen. Maksettujen palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on noin 66 %, eläkkeiden 24 % ja muiden tulojen 10 %.

Kunnallisveron veropohjaa pienentää Kel - indeksiin sidottujen tukien leikkaus vuonna 2017 ja indeksin jäädytys vuosina 2018 ja 2019. Veropohja pienenee samoin kuin eläketulovähennys. Toimenpide ei vaikuta verotulokompensatioon.

Sen sijaan ansiotuloverotukseen tehtävät ansiotason nousua tai inflaatiokehitystä vastaavat indeksitarkistuksista johtuvat kuntien verotulomenetykset kompensoidaan kunnille.

Esillä olleen kilpailukyky sopimuksen on toteutuessaan arvioitu vähentävän kunnallisveron tuottoa noin -530 milj. eurolla vuoden 2020 tasossa ja vastaavasti lisäävän kuntien yhteisöverotuloja 100 milj. euron edestä.

Kuntaliitto on erityisen huolestunut ns. kilpailukyky sopimuksen kohtalosta ja sen kokonaisvaikutuksista kuntataloudelle. Kuntatyönantajan kilpailukykyyn kannalta tärkeätä on, että kuntatyönantajan sosiaaliturvamaksuja alennetaan samalla tavalla muiden työnantajien kanssa kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi ja, että mahdolliseen sopimukseen liittyvät verotus- ja muut muutokset sovitaan kuntien kanssa yhteisesti niin, että kuntien kilpailukyky ja rahoitusasema säilyvät vähintään ennallaan.

Kuntien yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen korotus päättyi vuoden 2015 lopussa vähentäen kuntien verotuloja noin 260 milj. eurolla. Kiinteistöveron tuotto tulee vuonna 2016 olemaan ensimmäistä kertaa korkeampi kuin kuntien yhteisövero-osuuden tuotto. Yhteisöveron pysyessä suunnitelmavuosina perusteiltaan entisellään, kiinteistöveron kehittäminen on muodostumassa entistäkin tärkeämmäksi kuntien taloudelle. Kiinteistöveron muutoksilla tavoitellaan noin 50 miljoonan euron lisätuottoa ohjelmakaudella.

Kuntaliitto pitää tärkeänä kiinteistöveron kehittämishankkeen jatkamista aktiivisesti. Kiinteistöjen verotusarvojen laskentaperusteiden uudistaminen tulee saattaa loppuun. Verohallinnon kiinteistötietojen ajantasaisuus ja yhdenmukaisuus kuntien kiinteistötietojen kanssa tulee varmistaa. Täten tehtävät korotukset kohdentuvat nykyistä oikeudenmukaisemmin ja kiinteistöveron hyväksyttävyyys paranee.

Valtion toimenpiteiden kuntavaikutukset

Alustavan arvion mukaan hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus vuoden 2019 tasolla olisi noin 0,7 miljardia euroa kuntataloutta vahvistava. Tähän sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä, kuten menorajoitteeseen liittyvien toimien täysimääräinen toteutuminen ja maksujen muutosten käyttöönotto kunnissa. Kiinteistöveroa kehitetään mutta toisaalta indeksidonnaisia menoja leikataan alhaisen inflaation vuoksi, mikä merkitsee peruspalveluiden valtionosuuksiin 75 miljoonan leikkausta.

Valtionosuustoimintojen lisäksi Kuntaliitto on ollut erityisen huolestunut jätelain toimeenpanoon ja ns. liikennekaarisuunnitelmien mukanaan tuomista muutoksista sekä työllisyyteen ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun liittyvistä kokonaisuuksista. Kuntien vastuu työmarkkinatukea saavista on noussut ennätystasolle. Viime vuonna kuntien työmarkkinatukimenot olivat 408 miljoonaa euroa. Turvapaikanhakijoiden suuri määrä ja kuntakorvausten jälkeenjääneisyys aiheuttavat kasvavaa painetta kuntatalouteen.

SUOMEN KUNTALIITTO



Reijo Vuorento
apulaisjohtaja