

Kuntatalouden selviytymisen eväät 2015–2019

Kuntaliiton hallitusohjelmatavoitteiden taustoja

11.2.2015

Sisältö

Johdanto	3
Kuntatalouden tila ja näkymät	4
Rakennepoliittinen ohjelma	7
Kuntaudistus	8
Kuntaliiton hallitusohjelmataavoitteet ja kuntatalous	9
Kuntien tehtävien vähentäminen	11
Kuntatalouden tasapainottaminen	12
Kuntien tulopohjan laajentaminen	14
Verokompensaatioiden jatkaminen	17
Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen	19
Kuntien velan hallinta ja investoinnit	21
Julkisen sektorin velkaantumisen kokonaisuus	21
EU-sääntely ja sen vaikutukset.....	21
Kuntien investoinnit	22
Velkaantumisen arviointi ja velan vaihtoehdot	24

Lisätietoja taustamuistiosta antavat:

- Kuntatalouden tila ja näkymät: Minna Punakallio, p. 040 751 5175
- Rakennepoliittinen ohjelma: Reijo Vuorento, p. 050 667 41
- Kuntaudistus: Reijo Vuorento, p. 050 667 41
- Kuntaliiton hallitusohjelmataavoitteet ja kuntatalous: Ilari Soosalu, p. 050 371 2999
- Kuntien tehtävien vähentäminen: Ilari Soosalu, p. 050 371 2999
- Kuntatalouden tasapainottaminen: Minna Punakallio, p. 040 751 5175
- Kuntien tulopohjan laajentaminen: Jukka Hakola, p. 050 411 7112
- Verokompensaatioiden jatkaminen: Jukka Hakola, p. 050 411 7112
- Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen: Sanna Lehtonen, p. 050 575 9090
- Kuntien velan hallinta ja investoinnit: Jari Vaine, p. 050 562 7687
- Velkaantumisen arviointi ja velan vaihtoehdot: Jari Vaine, p. 050 562 7687

Johdanto

Kuntatalous on suurien haasteiden edessä. Kunnat ovat tehostaneet toimintojaan ja joutuneet korottamaan kunnallisverotusta, mutta nämä toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä: kuntatalous on heikentymässä lähivuosina huomattavasti ja kuntien keskinäiset erot ovat kasvussa.

Kuntatalouden ongelmat johtuvat pitkälti liian suurista valtionosuuksien leikkauksista, joita ilman kuntatalous olisi tasapainossa. Kuntataloutta ei saada tasapainoon pelkästään kuntien omin toimin. Kuntien toimenpiteiden lisäksi tarvitaan uudenlaista valtion kuntapolitiikkaa, jossa kuntien tehtävät, vastuut ja rahoitus sovitetaan yhteen. Tähän uusi julkisen talouden suunnitelma, kuntatalousohjelma ja kuntatalouden rahoituskehys antavat aiempaa parempia mahdollisuuksia. Tarvitaan myös nykyistä parempaa kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutosten vaikutusarviointia.

Kuntien rooli on muuttumassa merkittävästi vireillä olevien poikkeuksellisen suurten muutosten myötä. On välttämätöntä, että välittömästi vaalien jälkeen perustetaan parlamentaarinen komitea linjaamaan kuntien roolia yhteiskunnassamme, kuten Kuntaliitto on hallitusohjelmataavoitteissaan esittänyt. Työssä on syytä linjata myös se miten ylikunnalliset tehtävät organisoidaan ja myös se, miten valtion alue- ja keskushallinnon sekä kuntahallinnon tehtävien ja vastuiden jakoa tulisi muuttaa paremmin toimivan kokonaisuuden aikaansaamiseksi. Tavoitteena tulisi olla linjaukset, joiden pohjalta maassamme kyetään toteuttamaan rakenteellisia uudistuksia pitkäjännitteisesti siten, että julkishallinto kohentaa toimintakykyään vastata 2020-luvun uusiin haasteisiin.

Kansantaloutemme on saatava kasvu-uralle ja sitä kautta myös työllisyys kohenemaan. Kunnat voivat edesauttaa tätä kehitystä panostamalla oman kuntansa ja alueensa elinvoiman ja verkostojen kehittämiseen yritysmäntyisen ilmapiirin luomiseen.

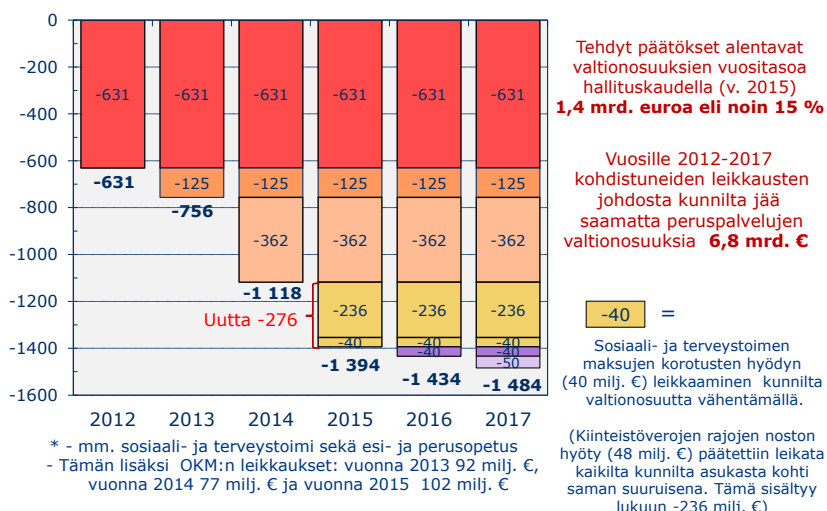
Timo Kietäväinen
varatoimitusjohtaja

Kuntatalouden tila ja näkymät

Talousohjelma on jatkunut Suomessa heikkona jo useiden vuosien ajan, eikä odotetusta talouskäänteestä ole vielä merkkejä. Kauppa- ja vaihtotaseemme ovat yhä negatiivisia ja työttömyys on lisääntynyt. Samalla työttömyysjaksot ovat pitkittyneet. Venäjän heikentyneet talousnäkymät sekä Euroopassa uudelleen virinnyt epävarmuus velkakriisin menestyksellisestä hoidosta pitävät talouskasvun, inflaation ja korkotason matalina myös lähitulevaisuudessa.

Heikko talousohjelma on hidastanut kuntien verotulojen kasvua sekä lisännyt kuntien menopaineita. Menoja ovat kasvattaneet myös kuntien tehtävien jatkuva lisääminen sekä väestön ikärakenteen muutos sekä korkea työttömyys, erityisesti vaikeasti työllistyvien kasvava määrä. Maltillisesta työmarkkinaratkaisusta huolimatta työvaltaisen kuntasektorin menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin, kun samaan aikaan kuntien valtionosuuksia on leikattu.

Hallituskaudella 2012–2015 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta on leikattu 1,4 miljardilla eurolla. Yhdessä opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan leikkausten kanssa kuntien valtionosuuksia on vähennetty yli 1,5 miljardilla eurolla vuoden 2015 tasossa. Ilman vuosille 2012–2017 ajoittuvia valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi nyt konaisuudessaan tasapainossa.



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

Leikkausten kompensoimiseksi kuntien tulisi korottaa kunnallisveroa keskimäärin 1,6 prosenttiyksikköä. Laskennallinen korotustarve vaihtelee kunnittain 0,7–2,7 prosenttiyksikön välillä.

Näin suuriin veronkorotuksiin ei ole kuitenkaan tarvinnut mennä, sillä maltillisten veronkorotusten ohella kunnat ovat tehneet henkilöstösäästöjä ja tehostaneet toimintaansa.

Hallituskaudella 2012–2015 kunnat ovat sopeuttaneet toimintaansa seuraavasti (milj. euroa):

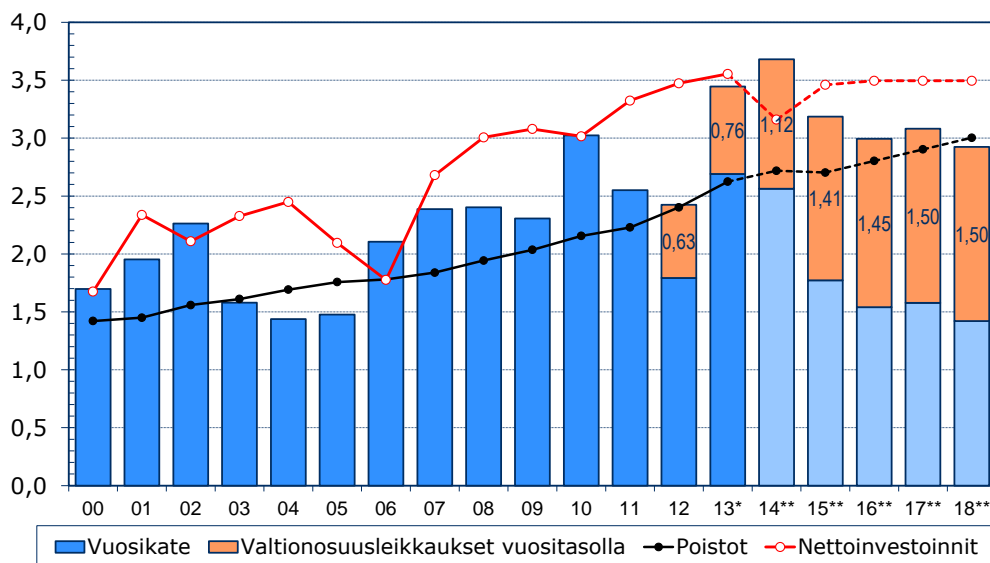
	2012	2013	2014	2015e
kuntien henkilöstösäästöt (KT)		400	400	500
kuntien veronkorotukset	106	170	390	170
yhteensä	106	570	790	670

Kunnat ovatkin olleet keskeinen taho sopeutettaessa julkista taloutta heikon talouskehityksen raameihin kuluneella hallituskaudella.

Vaimeasta talouskehityksestä huolimatta kuntatalouden tilikauden tulos parani ennakoarvioiden mukaan viime vuonna 1,4 miljardilla eurolla. Myös kuntatalouden rahoitusjäämä eli toiminnan ja investointien rahavirta vahvistui. Keskeinen syy kuntatalouden tilan vahvistumiseen oli kilpailluilla markkinoilla toimivien liikelaitosten yhtiöittämisestä kuntien kirjanpitoon syntyneet laskennalliset kertaerät, suuruudeltaan yli miljardi euroa. Merkittävimmät yksittäiset vaikutukset aiheutuivat Helsingin Energian yhtiöittämisestä. Nämä yhtiöittämiset eivät kuitenkaan paranna lainkaan kuntien tai kuntakonsernien rahoitusasemaa.

Yhtiöittämisten ohella peruskuntien taloutta vahvistivat vuonna 2014 myös kuntien omat henkilöstösäästöt, veroprosenttien korotukset sekä kiinteistöverojen arvostusperusteisiin tehdyt muutokset.

Tämänhetkisten arvioiden mukaan talouskasvun ennustetaan elpyvän hitaasti, minkä seurauksena kuntien verotulot kehittyvät jatkossakin hyvin vaatimattomasti. Sitä vastoin kuntien toimintamenot kasvavat edelleen tasaisesti ikärakenteen muutoksen lisäessä palvelutarvetta. Tästä johtuen kuntien tulorahoitus ei riitä kattamaan investointeja ja velkaantuminen jatkuu voimakkaana. Kuntien keskinäiset erot talouskehityksessä uhkaavat kasvaa entisestään.



Ilman vuosien 2012-2017 peruspalvelujen valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi vuosina 2014-2018 tasapainossa (vuosikate suhteessa poistoihin keskimäärin 113 %)

Vuosien 2012–2017 valtionosuusleikkausten vaikutus kuntasektorin vuosikatteeseen. Lähde: Vuodet 2000–2013 Tilastokeskus. Vuosien 2014–2018 ennusteet Peruspalvelubudjetti

Kuntien tulojen ja menojen tasapainottaminen on ensiarvoisen tärkeää koko julkisen talouden hallinnalle. Kuntataloutta ei voida kuitenkaan tasapainottaa pelkästään veroja nostamalla, tuottavuutta lisäämällä tai julkisen sektorin toimintatapoja ja rakenteita uudistamalla.

Jatkossa on kiinnitettävä erityistä huomiota kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen sekä kuntien tulopohjan laajentamiseen. Kuntatalouden perustan lujittaminen menojen hallinnan ja nykyistä laajemman veropohjan kautta tukee myös talouden muun kasvuperustan vahvistamista.

Rakennepoliittinen ohjelma

Maan hallitus on pyrkinyt rakennepoliittisen ohjelman avulla saamaan julkisen talouden kestävyysvajeen hallintaan. Tässä työssä kuntasektorilla on merkittävä rooli, koska valtaosa kestävyysvajeen umpeen kuromisesta kohdistuu kuntien vastuulla olevien palvelujen menokehitykseen.

2000-luvulla valtio on lisännyt merkittävästi kuntien tehtäviä, lainsäädäntö- ja muuta ohjausta sekä valvontaa. Lisäksi uutena toimintamallina on otettu käyttöön toimintaa ohjaavat laatusuosituksiset. Lisääntyvä ohjaus ja valvonta vaikeuttavat kuntien mahdollisuuksia tuottavuuden parantamiseen.

Rakennepoliittisen ohjelman tavoitteena on vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä tehostaa toimintaa. Ohjelman kokonaistavoitteena on vähentää kuntien menoja yhteensä kahdella miljardilla eurolla. Tästä puolet on kuntien ja puolet valtion vastuulla.

Tämän hetkisten arvioiden mukaan valtion toimenpiteet kuntien tehtävien ja velvoitteiden keventämiseksi eivät vastaa rakennepoliittisen ohjelman tavoitteita, vaan ne jäävät noin kolmannekseen tavoitellusta yhdestä miljardista eurosta. Sen sijaan kunnat ylittävät niille asetetun yhden miljardin euron sopeutustavoitteen.

Kunnille on tästä huolimatta säilytetty edelleen uusia tehtäviä, kuten kasvava vastuu pitkäaikaistyöttömien rahoituksesta ja aktivoinnista. Kunnat ovat osaltaan valmiita kantamaan tätä vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden alentamiseksi ja työllisyysasteen kohentamiseksi. Jotta tässä onnistutaan, kuntien toimivaltaa tältäkin osin on kasvatettava samalla kun taloudellisia kannustimia on kehitettävä.

Jatkossa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistavoitteesta ei tule tinkiä. Ilman kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä julkisen talouden sopeuttaminen jää liiaksi veronkorotusten varaan.

Kuntauudistus

Kuntauudistuksen kokonaisuudessa kuntalaki- ja valtionosuusjärjestelmän uudistukset ovat edenneet ennakoidusti.

Kuntarakenneuudistukselle asetettuja tavoitteita ei sen sijaan ole saavutettu. Uudistusta on jatkettava tiiviissä yhteistyössä kuntakentän kanssa elinvoimaisemman kuntarakenteen aikaansaamiseksi.

Kustannusten hillintään liittyvät odotukset kohdistuvat pääosin sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukseen. Uudistukseen kohdistuu suuria odotuksia, mutta myös merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Ongelmallisia kohtia ovat muun muassa suuret kuntakohtaiset erot kuntien rahoitusosuuksissa nykyisiin sote-menoihin verrattuna, kustannusten hallinta, sote-alueen rahoitus tuotantoalueelle sekä investoinnit ja niiden rahoitus. Myöskään omaisuusjärjestelyistä ja niiden muutoksista ei ole olemassa luotettavaa arviointia.

Kunnallisen toiminnan yhtiöittämisessä ja kunnallisen tahon omistaman yhtiön toiminnan muuttamisessa toiseen järjestämismuotoon varainsiirtoverokohtelu voi olla jopa ankarampaa kuin vastaavassa tilanteessa toimivien yksityisten elinkeinonharjoittajien.

Kunnallinen toiminta tulee vapauttaa varainsiirtoverovelvollisuudesta pysyvästi esimerkiksi silloin, kun kunnan omistamia vuokra-asuntoja tai kunnan lakisääteisiin tehtäviin liittyviä toimitiloja yhdistetään kuntakonsernin sisällä.

Koska kunnilla säilyy edelleen rahoitusvastuu sosiaali- ja terveyspalveluista, kehittämissuunnitelmassa on tärkeää luoda sellaiset mittarit, arviointimenetelmät ja kannusteet, joita kunnissa voidaan seurata ja joiden perusteella voidaan arvioida toiminnan tehokkuutta, taloudellisuutta ja erityisesti vaikuttavuutta.

Kuntaliiton hallitusohjelmataavoitteet ja kuntatalous

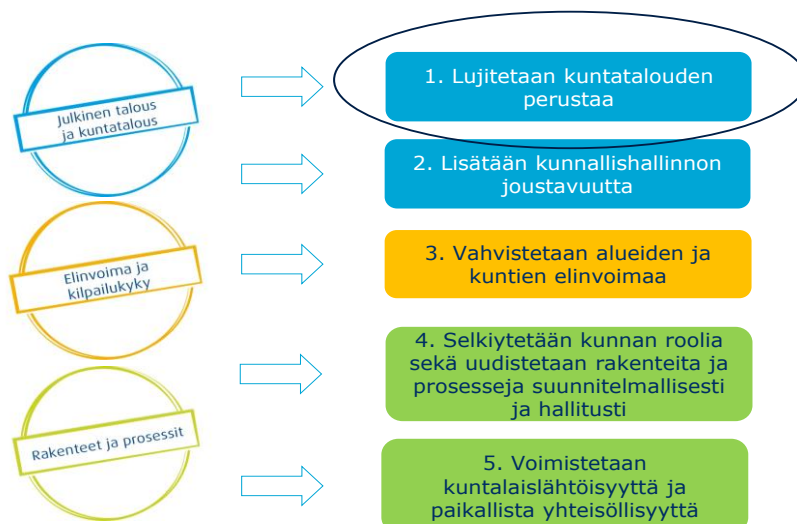
Kuntaliitto on koonnut yksiin kansiin tärkeimmät kuntia koskevat tavoitteensa ehdotuksiksi tulevaan hallitusohjelmaan.

Tavoitteiden toteuttamisen kautta Kuntaliitto osaltaan pyrkii vaikuttamaan talouskasvun käynnistymiseen ja työllisyyden parantamiseen. Talouskasvu ja työllisyys luovat edellytyksiä toimintojen kehittämiseksi ja yhteiskunnan kehittymiseksi.

Julkinen talous ja sen merkittävä osa, kuntatalous, on saatava tasapainoon jotta kansantaloutemme kilpailukykyä myös tältä osin voidaan parantaa.

Kunnilla on merkittävä vaikutus alueensa elinvoiman kehittämiseen ja sitä kautta talouskasvuun ja työllisyyteen. Kuntien elinvoiman vahvistaminen on selviytymisemme kannalta keskeistä.

Menestyksemme varmistaminen pidemmällä aikavälillä edellyttää tehokkaita rakenteita ja oikea-aikaisia prosesseja. Niitä on syytä uudistaa niin kunnallishallinnossa kuin koko julkisessa toiminnassa.



Kuntaliiton hallitusohjelmataavoitteet 2015-2019

Kuntaliiton hallitusohjelmataavoitteiden 3 koria ja 5 kärkeä

Kuntatalouden perusteiden lujittaminen vaatii rahoitusperiaatteen toteutumista kuntatalousohjelmassa, kuntien tehtävien ja velvoitteiden keventämistä, kuntien veropohjan laajentamista, valtionosuusjärjestelmän tarkistamista sekä maltillista palkkaratkaisua.

Näiden lisäksi toimintoja on tehostettava ja rakenteita uusittava.



1. Lujitetaan kuntatalouden perustaa

1.1. Vähennetään suunnitelmallisesti kuntien tehtäviä, jotta kuntien tulot ja menot saadaan pysymään tasapainossa.

1.2. Turvataan kuntatalouden kestävä tasapaino kuntatalousohjelmalla, jolla varmistetaan rahoitusperiaatteen toteutuminen ja kuntatalouden tasapaino. Otetaan käyttöön säädösten ja määräysten vaikutusten riippumaton arviointimenettely.

1.3. Laajennetaan kuntien vero- ja maksupohjaa sekä korotetaan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia.

1.4. Annetaan kunnille täysimääräiset korvaukset veroperusteiden muutoksista. Vähennykset kohdistetaan ensisijassa valtionverotukseen.

1.5. Käynnistetään valtionosuusjärjestelmän tarkistaminen ja palautetaan kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset

1.6. Luodaan edellytykset maltillisille työmarkkinaratkaisuille.

Kuntaliiton hallitusohjelmatavoitteet 2015-2019

Kuntatalouteen liittyvät hallitusohjelmatavoitteet

Kuntien tehtävien vähentäminen

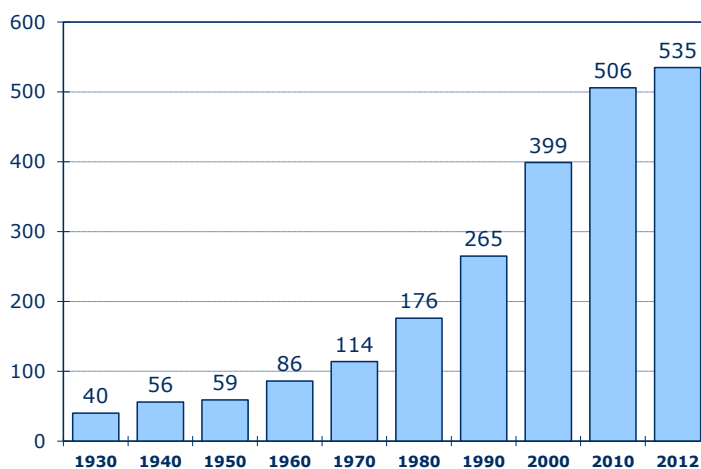
Vähennetään suunnitelmallisesti kuntien tehtäviä, jotta kuntien tulot ja menot saadaan pysymään tasapainossa.

Kuntataloutta ei voida tasapainottaa pelkästään säästöillä, toimintaa tehostamalla tai rakenteita ja toimintatapoja uudistamalla. Huomiota on kohdistettava erityisesti kuntien kasvaneeseen tehtävätaakkaan ja veloitteisiin niitä keventäen.

Kuntien menopaineita ovat kasvattaneet valtion toimenpiteet, sillä kahdenkymmenen vuoden aikana kuntien tehtävien ja veloitteiden lukumäärä on kaksinkertaistunut. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan vuonna 2012 kunnilla oli yli 500 lakisääteistä tehtävää. Tehtävien rajusta kasvusta huolimatta kuntasektorin henkilöstömäärä ei ole viime vuosina enää kasvanut, vaan kunta-alalla on suurin piirtein saman verran henkilökuntaa kuin kaksikymmentä vuotta sitten. Viime vuosina henkilökunnan määrä on kääntynyt laskuun. Myös ostopalvelujen ostojen kasvu on hidastunut. Kunnat ovatkin tehostaneet toimintaansa hyvin merkittävästi.

Kuntien tehtäviä tulee vähentää ja toimintaa ohjaavia normeja joustavoittaa suunnitelmallisesti tavoitteena julkisten kokonaiskustannusten alentaminen. Nyt on uudistamisen ja selviytymisen aika.

Samalla on pidettävä huolta siitä, että perustuslaissa perusoikeuksiksi säädettyjen peruspalveluiden laatu ja saatavuus turvataan koko maassa.



Kuntien tehtävien lukumäärän kehitys vuosina 1930–2012. Lähde: Valtiovarainministeriö

Kuntatalouden tasapainottaminen

Turvataan kuntatalouden kestävä tasapaino kuntalousohjelmalla.

Kuntatalouden hallintaa talouspoliittisen päätöksenteon eri vaiheissa edistetään jatkossa kuntatalouden rahoituskehysellä ja kuntalousohjelmalla, jotka ovat osa julkisen talouden suunnitelmaa. Kuntalousohjelman tulee varmistaa kuntatalouden pidemmän aikavälin kestävyys ja rahoitusperiaatteen toteutuminen siten, että kuntien tulot mitoitetaan kasvavien menojen rahoittamiseen.

Uudessa julkisen talouden ohjausjärjestelmässä myös kuntataloudelle asetetaan rahoitusasematavoite. Tavoitteen asettamisessa tulee ottaa huomioon niin kasvun ja työllisyyden edellytyksistä huolehtiminen kuin kuntien ja kuntayhtymien velan kasvun hillintä. Tasapainotavoite tulee asettaa riittävän pitkälle aikavälille suhdannetilanne eli myös taantumajaksot huomioon ottaen.

Toisin kuin kuntien kirjanpidossa kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinto on ollut viime vuodet jatkuvasti ja rakenteellisesti alijäämäinen. Keskeisin ero järjestelmien välillä on kuntien investointien erilainen käsittely: kuntien kirjanpidossa pois-tonalaiset investoinnit jaksotetaan investoinnin taloudelliselle pitoajalle. Kansantalouden tilinpidossa koko investointikustannus kohdennetaan menona toteutusvuosille.

Mikäli rahoitusasematavoite määräytyy puhtaasti kansantalouden tilinpidon käsitteillä, kuntalous on tasapainossa vasta silloin kun tulorahoitus riittää investointien rahoittamiseen. Ilman merkittävää kuntien tehtävien karsintaa tai kuntien tulopohjan laajentamista tämä merkitsisi kuntien investointien huomattavaa supistamista, siirtymistä käyttämään harkitsemattomasti vaihtoehtoisia rahoitus- ja toteutusmalleja sekä mittavia leikkauksia kuntien palveluihin. Tällainen kehitys ei kuitenkaan ole perusteltua kuntien, kansantalouden kasvuedellytysten eikä työllisyyden hoidon näkökulmasta.

Kuntien kirjanpidossa talouden tasapaino mitataan vuosittain tilikauden tuloksella, joka siirretään taseessa joko vahvistamaan tai heikentämään kunnan taseen yli- tai alijäämää. Tilikauden tuloksella mitattuna kuntalous on ollut alijäämäinen vuonna 1997 toteutetun kirjanpituudistuksen jälkeen vuosina 1997, 2004 ja 2012. Sen sijaan kansantalouden tilinpidossa kuntalous on ollut alijäämäinen vuoden 1997 jälkeen joka vuosi vuotta 2000 lukuun ottamatta.

Kuntien menojen kasvun taustalla on osaltaan ollut sektoriministeriöiden halu uudistusten toteuttamiseen ilman riittävää kuntien kustannusten kokonaisarviointia. Kunta-

talousohjelmassa tuleekin tulkia nämä hallitsemattomat kustannusten kasvua aiheuttavat tekijät ja sovittaa kestäväällä tavalla yhteen kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niiden rahoitus.

Tehtävien lisäysten kustannusvaikutukset on tärkeää arvioida oikein. Peruspalveluohjelmassa ja talousarvioesityksessä on tähän saakka käytetty alimitoitettuja arvioita. Väärät mitoitukset aiheuttavat ongelmia niin valtion kuin kuntien talouteen ja ne tulevat valtion rahoitettavaksi valtionosuuksien osalta vuoden välein tehtävän valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistuksen yhteydessä.

Uudessa julkisen talouden ohjausjärjestelmässä on varmistettava kustannusten vaikutusten nykyistä tehokkaampi arviointi. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaoston toimintaa ja vaikuttavuutta tulee tehostaa ja perustaa riippumaton säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijalautakunta ja vaikutusarvioinnin tukiyksikkö. Myös kuntien omaa kustannusten laskentaa ja arviointia on käytettävä hyväksi nykyistä laajemmin. Sosiaali- ja terveysmenojen hallinta tulee olla osana kuntatalousohjelmaa ja kuntatalouden kehystä.

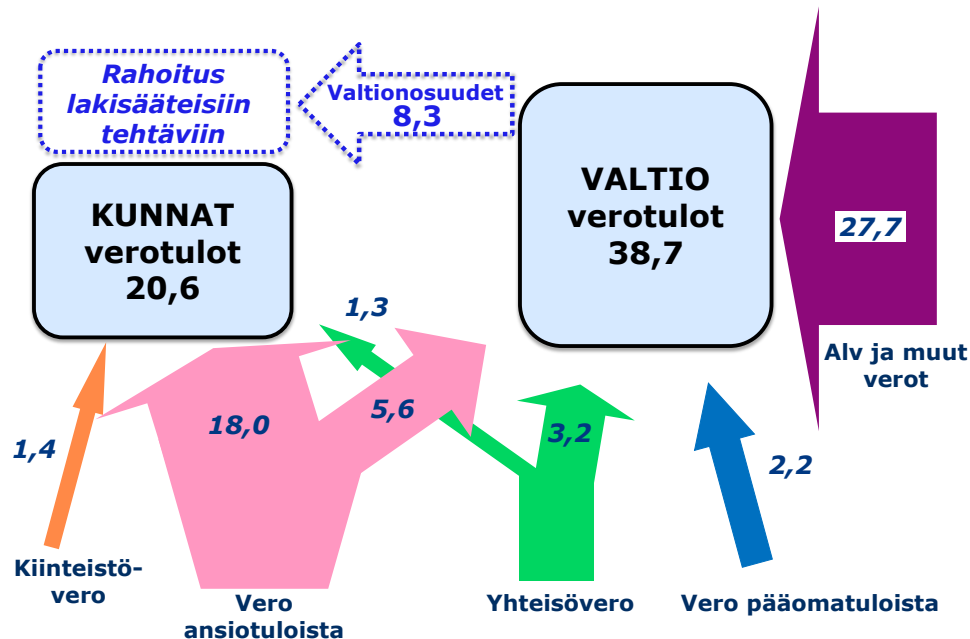
Kuntien tulopohjan laajentaminen

Laajennetaan kuntien vero- ja maksupohjaa sekä korotetaan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia.

Kuntatalouteen kohdistetut säästöt, talouskasvun hitaus ja väestön ikärakenteen aiheuttama paine kunnallisten palvelujen kysyntään kasvattavat jatkuvasti painetta kunnallisveroprosenttien korotuksiin. Jo nyt tuloveroista lähes kolmannes muodostuu kunnallisveroista. Työn verotuksen jatkuvan kiristymisen estämiseksi kuntien rahoitusasemaa tulee tarkastella laajemmin ja laajentaa myös kuntien veropohjaa kulutus- ja haattaveroihin.

Kuntien verotulojen tulee kertyä kunnallisverojen, kiinteistöverojen ja yhteisöverojen lisäksi muun muassa pääomatuloveroista sekä liikenneperusteisista veroista ja ympäristöveroista. Kuntien osuus yhteisöverosta tulee säilyttää vähintään vuoden 2015 tasolla myös vuodesta 2016 eteenpäin säätämällä jako-osuuksien muutos olemaan voimassa toistaiseksi.

Pääomatuloverojen tuotosta osa tulee tulouttaa kunnille. Yhä lisääntyvä määrä kuntalaisia saa tulonsa kokonaan tai merkittävältä osin pääomatuloina. Nykytilanne, jossa pääomaverojen maksajat eivät osallistu suoraan kunnallisten palveluiden rahoitukseen, koetaan kuntalaisten keskuudessa epäoikeudenmukaisena. Kaikkien veronmaksajien ja kuntien kannalta oikeudenmukaiseen lopputulokseen päästäisiin ohjaamalla osa pääomatuloveroista kunnille ja ottamalla ne huomioon valtionosuuksien tasauksen laskennassa.



Valtion ja kuntien verorahoitus vuonna 2013, mrd. €, tilinpäätösten mukaan

Kiinteistöveron tuotto on vuodesta toiseen hyvin vakaa, vero on hallinnollisesti yksinkertainen eikä veropohja siirry ulkomaille. Kiinteistövero onkin hyvä ja tehokas paikallishallinnon veromuoto ja sitä tulee edelleen kehittää. Kiinteistöveroprosenttien vaihteluväliä korotetaan vuonna 2015, mutta korotusten oletettu tuotto ohjataan valtiolle pienentämällä vastaavalla määrällä peruspalvelujen valtionosuutta. Kiinteistövero on kunnallinen vero eikä sen tuottoa tule ohjata valtiolle missään muodossa.

Nykyinen kiinteistöveron arvostamismenetelmä ei ole seurannut todellista kehitystä ja kohtelee sekä veronmaksajia että veronsaajia epäoikeudenmukaisesti. Kiinteistöverotuksen kehittämässä tulee kiinnittää huomiota myös kiinteistörekisterien tietojen ajantasaisuuteen.

Valtion liikennemäärärahat eivät enää riitä vastaamaan yhdyskuntien ja liikennepalvelujen kehittymistarpeisiin. Tästä syystä valtion rahoitusvastuita on siirtynyt kunnille niin liikenneväylien rakentamisessa kuin joukkoliikennepalvelujen tuottamisessa. Tämä on heikentänyt valtion ja kuntien työnjaon selkeyttä, kasvattanut kuntien menoja ja lisännyt tarvetta etsiä uusia rahoitusmalleja kuten tiemaksuja.

Kunnat vastaavat merkittävältä osin liikenneinvestoinneista ja ympäristöhuollosta. On perusteltua kehittää kunnallista verojärjestelmää niin, että kunnille ohjataan jatkossa jäteveron tuottojen lisäksi osuus muistakin ympäristöperusteisista ja liikenneperusteisistä veroista.

Hallituksen tulee käynnistää selvitys kuntien vastuista ja kustannuksista liikenteen osalta. Selvityksen perusteella tulee arvioida ja tulouttaa liikenneverotuksen tuottoja

myös kunnille. Lisäksi mahdollisten sujuvuusmaksujen tuotto tulisi kohdentaa keruualueen liikennejärjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen.

Merkittävänä tekijänä myös kuntien verokertymään on harmaa talous, joka aiheuttaa vuosittain huomattavia verotulomenetyksiä kaikille veronsaajille. Torjumalla harmaata taloutta ja talousrikollisuutta voidaan parantaa yhteiskunnallisesti vastuullisten toimijoiden toimintaympäristöä, tervehdyttää kilpailua ja kerryttää lisää verotuloja. Harmaata taloutta ehkäiseviä tehokkaita ja ajantasaisia menetelmiä tulee kehittää aktiivisesti.

Verokompensaatioiden jatkaminen

Varmistetaan kunnille täysimääräiset korvaukset veroperusteiden muutoksista - kohdistetaan vähennykset ensisijassa valtionverotukseen.

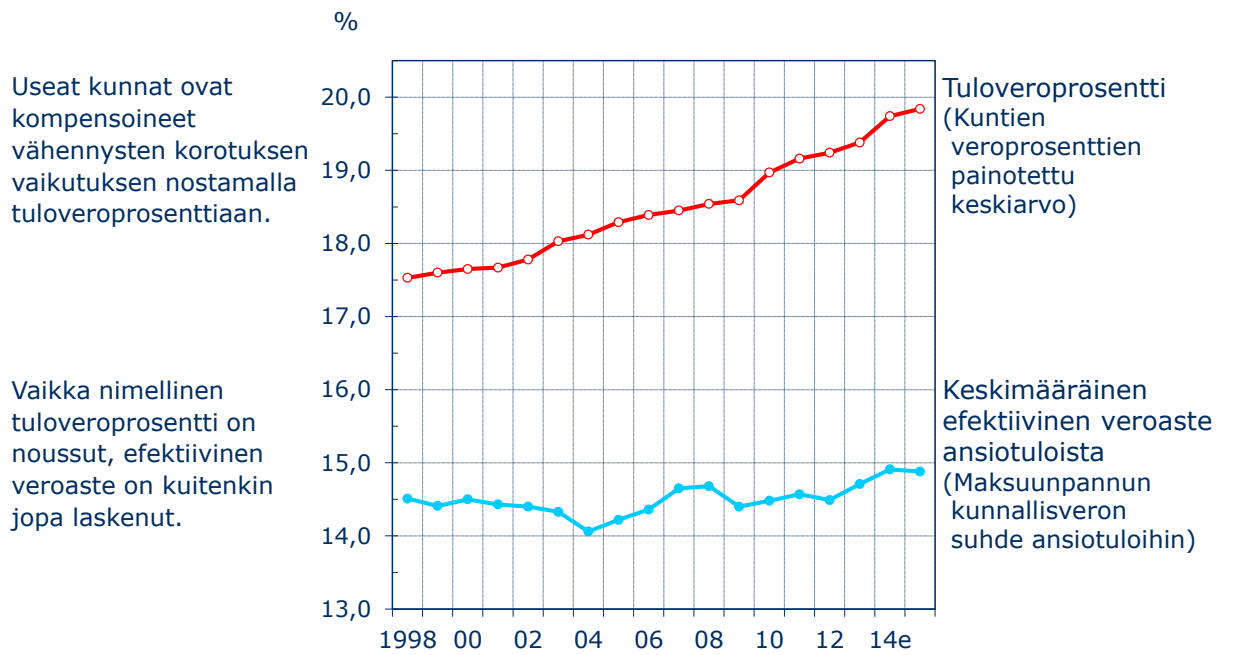
Finanssipolitiikan sääntöjen toimivuuden kannalta on tärkeää, että kuntien tulorakenne on riittävän monipuolinen ja mitoitettu niin, että kunnille säädetyt tehtävät ja velvoitteet pystytään hoitamaan. On erittäin haitallista, jos valtion päätökset heiluttavat satunnaisesti kuntien taloutta.

Kunnallisverotuksen vähennykset pienentävät kunnallisveron tuottoa. Ilman korjaavia toimenpiteitä se lisää kunnissa paineita korottaa veroja tai vaihtoehtoisesti karsia kuntien palveluja. Kuntien asukkaiden kannalta vähennykset pienentävät maksettavaa kunnallisveron määrää. Samalla kunnallisveroprosenttien eriytyminen lisää kuntalaisien eriarvoisuutta kuntien välillä. Työllistymistä ja kansalaisten ostovoimaa tukevat tuloverovähennykset tuleekin kohdistaa jatkossa ensisijaisesti valtionverotukseen. Siltä osin kun kunnallisverotuksen vähennyksiä korotetaan, niin menetykset tulee korvata kunnille täysimääräisinä.

Vuonna 2015 keskimääräinen nimellinen kunnallisveroprosentti on 19,84 prosenttia, alimman ja ylimmän kunnallisveroprosentin eron ollessa 6 prosenttiyksikköä (korkein 22,50 %, alin 16,50 %). Vähennykset huomioiva ns. efektiivinen veroprosentti on 14,89 prosenttia. Suurimmillaan nimellisen kunnallisveroprosentin ja efektiivisen veroprosentin ero on yli 8,5 prosenttiyksikköä.

Nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien eroa tulee kaventaa siirtämällä verovähennykset tehtäväksi ensisijaisesti valtion verotuksessa sekä kompensoimalla vähennysten muutokset kunnille verojärjestelmän sisällä. Muutos lisäisi paikallista demokratiaa, verojärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä kuntien välistä tasa-arvoa.

Viimeisen kolmen vaalikauden aikana veroperustemuutokset on korvattu kunnille valtionosuuksien kautta ja yhteisöveron osalta muuttamalla kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta. Näin veroperusteiden muutokset eivät ole käytännössä vaikuttaneet kuntatalouteen, muuten kuin lisänneet kuntien riippuvuutta valtionosuuksista.



Kunnallisveroprosentti 1998–2015

Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen

Käynnistetään valtionosuusjärjestelmän tarkistaminen, palautetaan kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset sekä laajennetaan tasauksen veropohjaa.

Valtionosuusjärjestelmällä voidaan vaikuttaa kuntien toimintaan eri tavoin, joista vain osa on toivottavia. Tästä johtuen järjestelmälle asetettujen tavoitteiden tulee olla selkeitä ja myös poliittisen päätöksenteon perustana. Järjestelmän tulee taata kunnille tosiasialliset mahdollisuudet palvelujen järjestämiseen kohtuullisella verorasituksella koko maassa. Järjestelmän tulee myös tasata kuntien välisiä eroja ja kannustaa kuntia osaoptimoinnin sijasta kokonaistaloudellisesti järkevään toimintaan.

Valtionosuusjärjestelmän ensisijaisen tavoitteen tulee olla jatkossakin perusrahoituksen takaaminen kunnille lailla annettujen palvelujen ja velvoitteiden järjestämiseksi. Tässä Keskeisessä asemassa on perustuslaista johdetun rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi ja seuranta. Nykyinen menettely, jossa kuntien on huolehdittava lisääntyvistä tehtävistä ja kasvavasta palvelujen kysynnästä supistuvalla kokonaisrahoituksella, johtaa kunnallisten palveluiden saatavuuden ja laadun heikkenemiseen sekä kuntien keskinäisten erojen kasvuun.

Kuntien valtionosuusrahoitukseen ei saa kohdentaa lisää leikkauksia osana valtiontalouden säästöjä. Kuntien pitää pystyä ennakoimaan taloutensa kehitystä, myös saamaan valtionosuuksia. Valtionosuuksien taso ei saa vaihdella merkittävästi ja ennakoimattomasti vuodesta toiseen.

Kansantalouden tervehtymisen myötä valtionosuusprosentteja on korotettava. Tehtyä päätöstä uusien ja laajenevien tehtävien täysimääräisestä valtionosuudesta tulee noudata.

Valtionosuusjärjestelmää tulee jatkuvasti kehittää. Kuntien toimintaympäristön muuttuessa myös valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteet tulee säännöllisesti tarkistaa. Uudistukset tulee perustaa empiiriseen tutkimustietoon, joiden toteutuksessa on käytetty monipuolisesti eri lähteiden tilastotietoja.

Valtionosuuskriteerit tulee tarkistaa erityisesti tulopohjan tasauksen osalta. Valtionosuuden tasauksessa tulee olla mukana kaikki kuntien verotulot.

Valtionosuusjärjestelmään tulee sisältyä rahoituselementti, jolla pystytään reagoimaan poikkeuksellisista taloudellisista vaikeuksista kärsivien kuntien tilanteeseen. Tuki tulee kohdentaa erityisesti rakennemuutospaikkakuntien ja muiden yksittäisten ja äkillisten muutosten kohteeksi joutuneiden kuntien selviytymisen tukemiseen.

Harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen myöntämiseen tulee varata riittävä rahoitus. Tämä on erityisen tärkeää äkillisen rakennemuutoksen kuntien kuntapalvelujen rahoituksen turvaamisessa.

Kuntien velan hallinta ja investoinnit

Julkisen sektorin velkaantumisen kokonaisuus

Suomen julkisen talouden EMU-velka on euroalueen pienimpiä. Kuitenkin jo useita vuosia jatkuneen kasvutrendin seurauksena EMU-velka on nousemassa yli Maastrichtin sopimuksen mukaisen rajan (enintään 60 % / BKT). Toisaalta Suomen BKT:n volyymi on yhä noin 6 % matalammalla tasolla kuin finanssikriisin alkaessa vuonna 2008. Tällöin suhteellinen velkaantuneisuus tietenkin kasvaa ja velan tulkinta hankaloituu.

Suomessakin julkinen sektori on merkittävä investoija, joka näkyy myös rahoitustarpeissa. Koko julkisen sektorin varainhankinnan turvaamiseksi paras mahdollinen luottoluokitus on ensiarvoisen tärkeää. Suomen valtiolla on edelleen paras AAA - luokitus kahdelta kansainväliseltä luokituslaitokselta (Moody's ja Fitch). Sen sijaan Standard & Poor's laski 10.10.2014 Suomen luottoluokituksen tasolle AA+, vakain näkymin.

S&P perusteli laskua mm. Suomen talouden heikoilla kasvunäkymillä. Haasteiksi todettiin väestörakenne ja talouden rakennemuutos sekä ulkomaisen kysynnän vaihteisuus. Valtion luottokelpoisuus on käytännössä koko julkisen vallan luottokelpoisuuden yläraja, joten Standard & Poor'sin tekemä luokituksen lasku merkitsi myös Kuntarahoituksen ja Kuntien Takauskeskusten luottoluokituksen laskua vastaavasti.

EU-sääntely ja sen vaikutukset

Yhä lisääntyvä talouden ja rahoitustoimintojen sääntely on osin hämärtämässä perusteltujen investointien ja niiden rahoittamisen toteutusmahdollisuuksia. Laajassa mitta-kaavassa ns. six pack -säädannöllä (budjettikehyksidirektiivi) seurataan koko julkisen talouden alijäämää ja velkaa. Two pack -sääntö puolestaan mm. velvoittaa euromaat syksyisin esittämään budjettisuunnitelmansa komissiolle. Näillä sääöksillä on vaikutuksia koko julkisen sektorin EMU-velan hallintaan ja myös kuntasektorille.

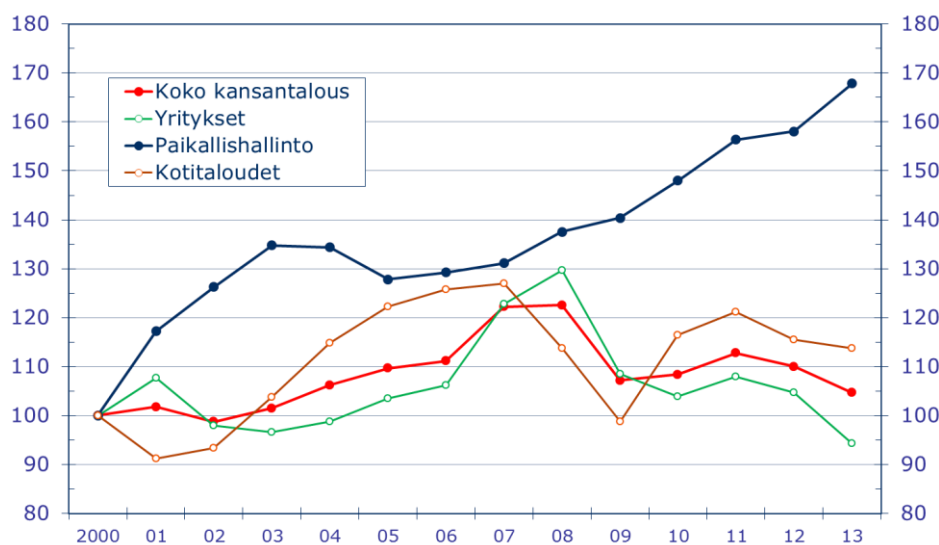
Tuoreena keskustelunaiheena ja lähempänä kuntien arkea on komission tavoite harmonisoida julkisen sektorin kirjanpitostandardeja toimeenpanemalla EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) -periaatteet. Perusteluna on esitetty jäsenvaltioiden rahoituksellisen ja taloudellisen toiminnan sekä läpinäkyvyyden, vertailtavuuden ja kustannustehokkuuden seurannan helpottuminen. ESA 2010 (The European System of

National and Regional Accounts) on otettu käyttöön syyskuussa 2014; tiedonsiirron jäsenvaltioista Eurostatille (Euroopan Unionin tilastoviranomainen) tulee noudattaa ESA2010 sääntöjä. Se on uusi kansainvälisesti yhteensopiva EU:n kansantalouden tilinpidon puitteisto talouden systemaattiseen ja yksityiskohtaiseen kuvaamiseen.

Jos EU-sääntelyssä kuntatalouden ohjaus tullaan jatkossa perustamaan yksittäiselle tilastotunnusluvulle niin alijäämä mitä ilmeisimmin merkitsee sitä, että investoinnit tullaan tulkitsemaan ensimmäisenä toteutumivuotenaan velaksi. Myöskään etukäteis-säästöjen käyttöä ei sallittaisi investointien rahoittamiseen. Nämä voivat olla toteutuksessaan kohtalokkaita linjauksia paikallisten investointien kannalta, sillä ne ovat välttämättömiä palveluiden tuottamiseksi, talouden toimeliaisuuden ylläpitämiseksi sekä työllistämisen edistämiseksi paikallisesti.

Kuntien investoinnit

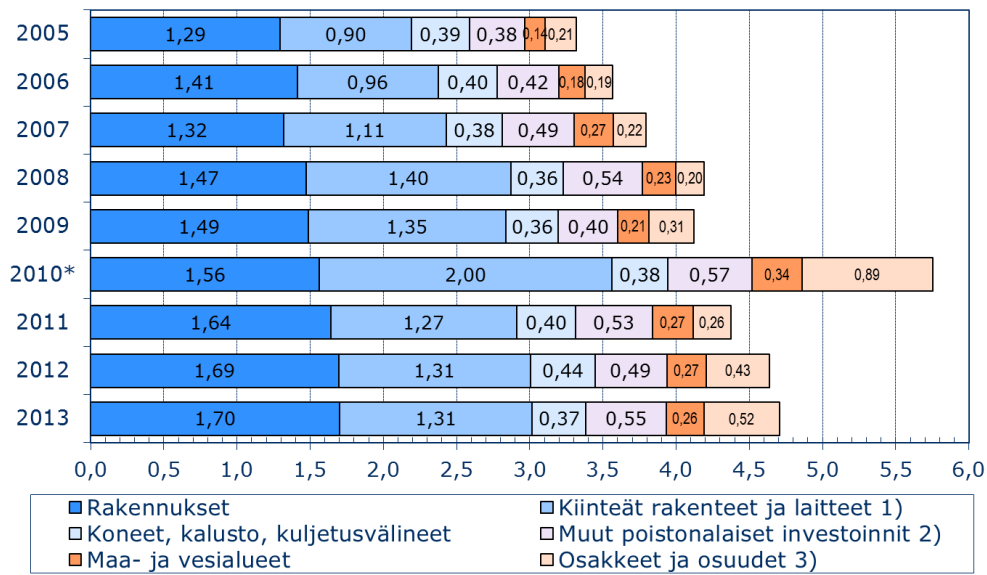
Investoinnit, eli kansantalouden tilinpidossa kiinteän pääoman bruttomuodostus, olivat vuonna 2013 kokonaisarvoltaan noin 41 miljardia euroa. Tästä kuntien ja kuntayhtymien osuus oli runsas kymmenesosa eli noin 4,5 miljardia.



Kiinteän pääoman bruttomuodostus (investoinnit) vuoden 2010 hinnoin indeksoituna, 2000=100, Kansantalouden tilinpidon mukaan

Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito

Olenaisempaa kuitenkin on, että kuntien ja kuntayhtymien investoinnit ylläpitävät kasvua ja työllisyyttä erityisesti silloin kun muut sektorit vähentävät investointeja. Kuntien investoinnit kohdistuvat valtaosaltaan rakennuksiin ja teihin, vesi- ja viemäri-verkostoihin sekä muuhun talouden kehitystä edistävään perusinfrastruktuuriin. Lisäksi kunnilla on merkittävä toimitilojen ja rakennusten korjausvelka jonka suuruudeksi on arvioitu jopa runsaat 4 miljardia euroa.



* Vuoden 2010 luvuissa on mukana HSY:n perustamiseen liittyviä eriä

1) Mm. kadut, tiet, sillat, pysäköintialueet, puistot, vesi- ja viemäriverkostot

2) Sisältää ennakkomaksut ja keskeneräiset hankinnat.

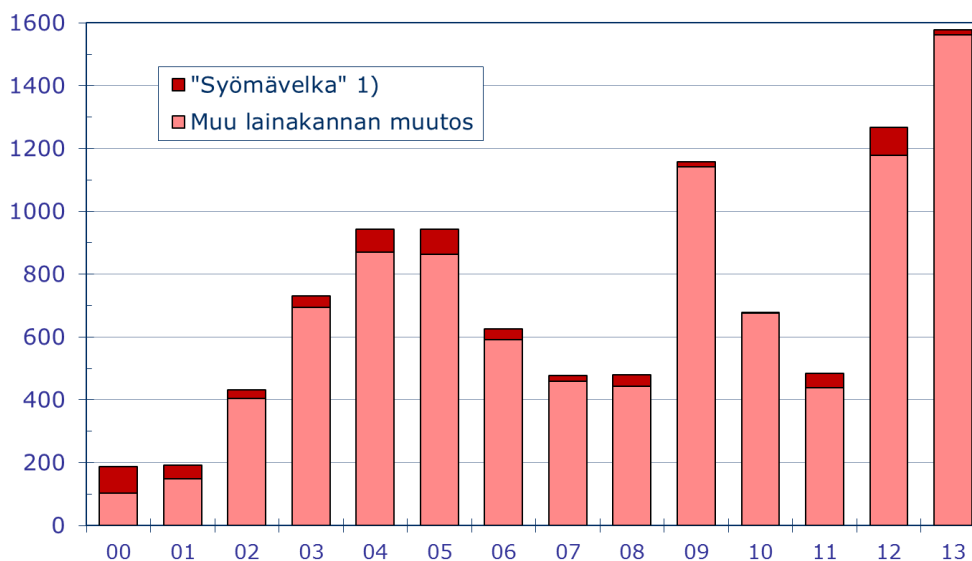
3) Esim. kunnallisia palveluja tuottavien yhteisöjen osakkeet ja osuudet, asunto-osakkeet, kuntayhtymien peruspääoman korotus.

Kuntien ja kuntayhtymien bruttoinvestoinnit vuosina 2005–2013 käyvin hinnoin, mrd. €
(Kuntien kirjanpidon mukaan. Sisältää liikelaitokset, mutta ei yhtiöitä)

Lähde: Tilastokeskus

Velkaantumisen arviointi ja velan vaihtoehdot

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta vuoden 2014 lopussa oli arviolta 16,6 miljardia euroa, kuntien yhtiöt mukaan lukien kaksinkertainen. Lainakantaa ovat kasvattaneet kuntien tehtävien lisääntyminen ja merkittävät investointipaineet. Kuntien valtionosuuksien leikkaukset, tehtävien kasvu ja palvelujen kysynnän lisäys ovat pienentäneet kuntien investointien tulorahoitusosuutta merkittävästi, mikä yhdessä korkean investointitason kanssa on kiihdyttänyt kuntien velkaantumista. Tämä selittää kuntien velkamäärän kasvusta valtaosan. Kuntien velan 2000-luvun kasvusta niin sanottua syömävelkaa on ollut vain noin 6 %.



1) Syömävelka on kuntien negatiivisten vuosikatteiden summa. Vuosina 2000-2013 syömävelkaa on otettu noin 600 miljoonaa euroa, mikä on 6 % vuosien 2000-2013 lainakannan muutoksesta.

Kuntien lainakannan muutos 2000–2013, mrd. €

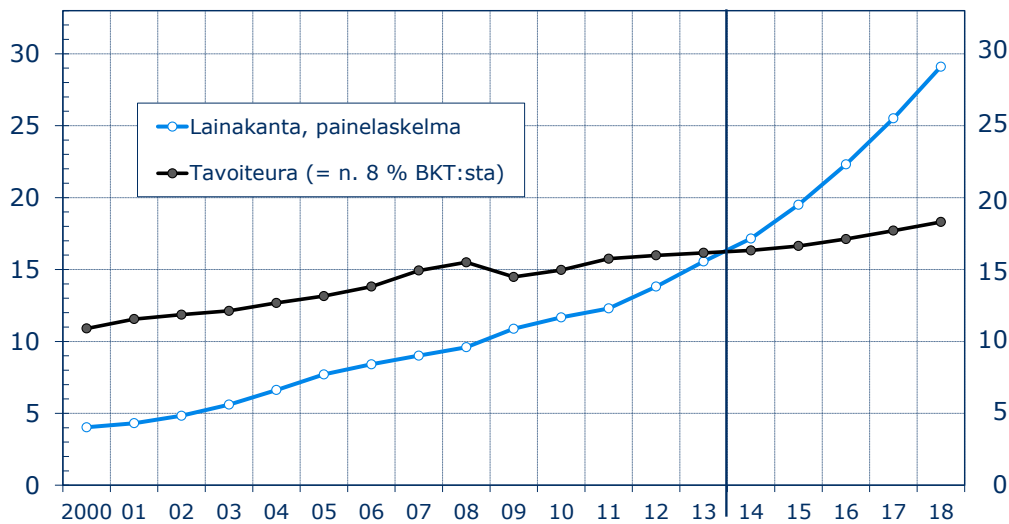
Lähde: Tilastokeskus

Ilman toimenpiteitä lainakannan kasvu on lähivuosina arviolta noin pari miljardia euroa vuodessa. Toistaiseksi velkaantumisen kielteisimpiä vaikutuksia on hillinnyt matala korkotasoa. Se ei kuitenkaan saa sokaista eikä edesauttaa ylivelkaantumista. Varautumattomuus erilaisiin riskeihin, esimerkiksi korkeampaan korkotasoon, yhdistyneenä

kasvavaan lainamäärään voi aiheuttaa huomattavia ongelmia. Toisaalta kuntien rahoituskustannuksia on lisännyt myös kuntien rahoitusmarginaalien nousu.

Miten kuntien velkaantumista ja velan laatua tulisi arvioida ja valvoa? Velan käyttöön vaikuttavat kunnan taloudellisen tilanteen lisäksi mm. konsernirakenne, rahoitusstrategia ja kunnan kehitysvaihe, mutta myös kunnan hoidettavaksi asetetut tehtävät. Suuri osa menoista ei ole kunnan omassa päätösvallassa.

Arviointiin on käytetty mm. velan suhdetta bruttokansantuotteeseen. Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta on viime vuosina ollut noin 7 % BKT:sta, mutta suhde on noussussa. Suhde on kasvanut siis myös taloudellisen toimeliaisuuden väisyyden vuoksi ja siksi mittari ei ole täysin käyttökelpoinen. Asukaskohtainen velan määrä ei kerro kunnan tilanteesta eikä kunnan suhteesta alueeseensa tai vastaavan kokosiin kuntiin.



Kumpi pettää, kuntien velka vai BKT? Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta, mrd. €
Lähde: Vuodet 2000–2013 Tilastokeskus, ennusteet Kuntaliitto

Joissakin keskusteluissa velan määrää on haluttu peilata kunnan varallisuuteen. Varallisuus on puskuri, mutta sen rahaksi muutettavuus ei aina ole yksiselitteistä. Toisaalta, silloin kun varallisuudesta kertyy tuottoa, voi olla perusteltua käyttää tuottoja esimerkiksi lainamenojen kattamiseen.

Investointeja tulee kyetä erittelemään niiden kohdentumisen eikä muodollisen nimelisarvon perusteella. Tällöin myös velan laatu tulee erottaa velkaantuneisuuden määrästä. Sekä yleisen taloudellisen tilanteen että kuntien oman toiminnan kannalta etusijalle on asetettava sellaiset investoinnit, joilla on potentiaalia lisätä kunnan tuloja, pienentää kustannuksia, parantaa tehokkuutta tai kohentaa paikallista elinvoimaa.

Tällaisia "hyviä" investointeja tulee voida rahoittaa myös vieraalla pääomalla. EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen joustavuuden tulisi mahdollistaa menettelyt, jotka sallivat kestävästi investoinnit rikkomatta sopimuksen tavoitteita.

Lisäksi on tarpeen kiinnittää huomiota siihen, mikä on kunnissa velan rooli hyötyjen ja säästöjen kehittämisessä ja jakamisessa. Priorisointia on syytä tehdä ja esimerkiksi toimitilojen osalta on hyvä selvittää monikäyttömahdollisuuksia. Kunnan sisällä on lisättävä vuoropuhelua toimialojen välillä investointien talous- ja rahoitusvaikutuksista. Investoinneilla ja niiden rahoituksella on myös yhteys omistajapolitiikkaan. Tehokas omistajapolitiikka edellyttää, että kunta määrittelee, mitä tavoitteita kukin omistus palvelee sekä kuinka tehokkaasti ja taloudellisesti omistusta käytetään ja kuinka omistuksen arvo turvataan.

Sekä yksittäisen kunnan että koko kuntakentän velkaantumiskehityksen hallitsemiseksi on analysoitava, minkälaisilla kunnilla ja alueilla on suurimmat paineet velkaantumisesta aiheutuvien riskien hallinnassa. On lisättävä keskustelua mahdollisuuksista korvata tai hillitä velkaantumista vaihtoehtoisilla ratkaisuilla sekä miten lainat voivat jakautua kuntakonsernin sisällä. Seurantakriteereiden ja -mittareiden kehitystyötä tulee jatkaa.

Näissä tavoitteissa yksityisellä rahoituksella tai muilla vaihtoehtoisilla toteutustavoilla voi olla kasvavaa roolia. Tällaisia toteutustapoja ovat esimerkiksi kiinteistöleasing, elinkaarimallit ja erilaiset rahastoratkaisut. Viime aikoina esillä on ollut ns. vaikuttavuusinvestoiminen, jolla tarkoitetaan pyrkimystä saavuttaa investoinnilla positiivisia yhteiskunnallisia (sosiaaliset, tekniset tms.) muutoksia. Muutosten toteutuessa niiden synnyttämiä kustannussäästöjä voidaan todentaa ja sovituilta osin kanavoida eteenpäin, esimerkiksi investoijan tuotoksi.

Julkisen infrastruktuurin toimivuuden turvaamiseksi tulee huolehtia riittävästä ja oikein ajoitetuista peruskorjaus- ja uusinvestoinneista. Nykyinen valtion rahoitustapa, jossa investoinnit rahoitetaan suoraan budjettirahoituksella, ei toteuta tätä tavoitetta. Siksi on välttämätöntä kartoittaa vaihtoehtoisia rahoitusmalleja, esimerkiksi infrarahastoa, jota voisi pääomittaa osaksi markkinoilta hankittavalla pitkäaikaisella rahoituksella. Myös kuntien yhteisen varainhankinnan kautta tapahtuvan rahoituksen kohdentamista kuntien ja valtion yhteisiin infrahankkeisiin tulisi selvittää.

Kuntasektori ei voi ottaa vastuuta talouskasvusta, mutta finanssikriisin alusta lähtien käytännössä vain kunnat ovat ylläpitäneet ja jopa kasvattaneet investointitasojaan.

Mitä merkitsisi talouden kehitykselle ja työllisyydelle jos kunnatkin vähentäisivät investointejaan talouden taantuessa?

Kuntien taloutta ryhdytään uuden kuntalain myötä tarkastelemaan entistä enemmän konsernirakenteena, jolloin konserniin kuuluvien yhteisöjen velat tulevat vertailuun mukaan. Vastaavasti konsernikohtaisessa tarkastelussa on huomioitava taseisiin sisältyvät omaisuuserät.