



Julkisen talouden uusi ohjausjärjestelmä

– kuntatalouden tasapainosta ylijäämään

KIRJOITTAJAT

Korento Sari

Pukki Heikki

Punakallio Minna

Soosalu Ilari

Vaine Jari

Vuorento Reijo

Ylitalo Marja-Liisa

© Suomen Kuntaliitto

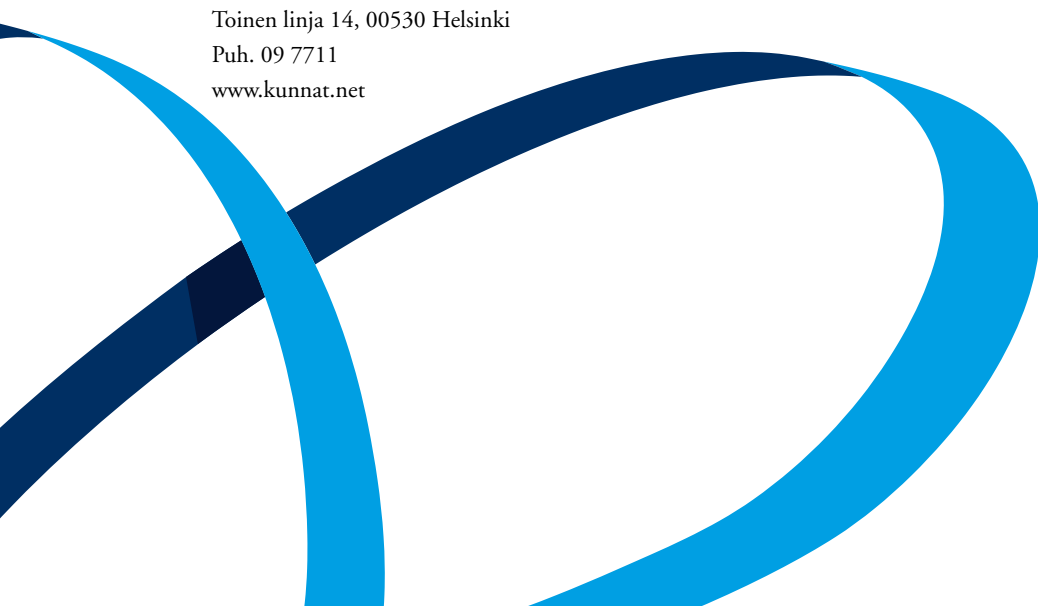
Helsinki 2016

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, 00530 Helsinki

Puh. 09 7711

www.kunnat.net



Johdanto

Käsissäsi oleva Kuntaliiton julkaisu kuvaa kuntiin kohdistuvan säätelyjärjestelmän muutoksia 1980-luvun alusta tähän päivään. Julkaisun tarkoituksena on antaa yleiskuvaus kuntatalouden muuttuneesta ohjauksesta erityisesti kuntapäätäjälle.

Valtionosuusjärjestelmä muuttui 1990-luvun alun laman jälkeen menoperusteisesta ja tositepohjaisesta kustannus seurannasta laskennalliseksi. Valtionosuusjärjestelmää on uudistettu useaan kertaan ja se on ollut maan eri hallitusten kestoaiheita. Kuntien veropohjaa on hieman laajennettu – erityisesti yhteisöveron kohtalosta on kiistelty vuosikymmenten aikana.

Kuntien kirjanpito uudistui merkittävästi vuoden 1997 alusta voimaan astuneen uudistuksen johdosta. Tuolloin otettiin käyttöön liikekirjanpitoon soveltuvien osin perustuva järjestelmä, joka mahdollisti kuntakonsernien keskinäisen vertailun ja toi kuntatalouteen investointien poistojärjestelmän, jolla investointimeno jaksotetaan investoinnin pitoajalle. Kuntatalouksien tasapainotusvelvoitteet ovat myös kiristyneet ja laajentuvat koskemaan koko kuntakonserneja.

Valtio-kuntasuhteessa on viimeisten 30 vuoden aikana tapahtunut merkittävä muutos. Järjestelyasiakirjamenettelystä on siirrytty peruspalveluohjelman ja -budjetin kautta kuntatalousohjelmaan. Uudistukset ovat johtaneet entistä selkeämpään käsitykseen koko julkisesta taloudesta. Käytännössä valtio on siirtänyt viime vuosikymmenien aikana eri tavoilla vastuuta tasapainottamisesta kunnille valtionosuusleikkausten, kuntien veroperustemuutosten ja jatkuvan kuntien tehtävien lisäämisen myötä.

Kunnat ovat vaikeassa tilanteessa hoitaneet talouttaan vastuullisesti. Tätä kuvaa hyvin se, että ilman viime vaalikaudella tehtyjä valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi kaikilla mittareilla mitattuna tasapainossa. Eli kunnat olisivat kestäneet tehtävien lisäykset, palvelujen kysynnän kasvun ja talouden heikon kehityksen ilman valtionosuusleikkauksia.

Valtion ja kuntien keskinäistä taloussuhdetta määrittää keskeisesti perustuslaistamme johdettu rahoitusperiaate. Sen mukaan valtion on huolehdittava siitä, että kunnilla on käytössään riittävät voimavarat kunnille määrättyjen tehtävien hoitamiseen. Aivan viime vuosina tämän periaatteen merkitys on kasvanut erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjausten johdosta.

Käynnissä oleva sosiaali- ja terveystalouden sekä aluehallinnon uudistus muuttaa toteutuessaan merkittävästi maamme julkista hallintoa, taloutta sekä hyvinvointipalveluiden tuottamista. Uudistuksen valmistelu on vielä siinä vaiheessa, ettei tässä julkaisussa ole mahdollista arvioida tarkemmin uudistusten vaikutuksia kuntatalouteen tai yksittäisten kuntien talouteen.

Olennaista on muistaa, että julkinen talous on ratkaisevassa määrin riippuvainen koko kansantalouden kehityksestä. Ellei maamme kilpailukykyä saada parannettua ja taloudellista kasvua sitä kautta vahvistettua, on julkisen talouden tasapainottaminen äärimäisen vaativaa tilanteessa, jossa väestömme eläköityy nopeasti, työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on korkealla ja työvoiman kohtaanto-ongelmat kasvussa.

Kiitän tämän julkaisun kirjoittajia ja toivon kaikille julkaisua lukeville kiinnostavia, ajatuksia herättäviä lukukokemuksia.

Kuntatalolla tammikuussa 2016

Timo Kietäväinen
varatoimitusjohtaja

Julkisen talouden uusi ohjausjärjestelmä

Miten tähän on tultu?

Kunta-valtio-taloussuhteiden osalta 1970-luvun alku oli käännteentekevä. Vuonna 1973 annettiin ensimmäinen asetus kunnallistalouden neuvottelukunnasta, joka myöhemmin muutettiin nykyiseksi kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnaksi (KUTHANEK). Vuonna 1975 aloitettiin niin sanottu järjestelyasiakirjamenettely, jonka avulla pyrittiin hillitsemään julkisia menoja ja veroasteen kohoamista.

Järjestelyasiakirjamenettelyä jatkettiin yhtäjaksoisesti aina vuoteen 1983 asti. Tuolloin sopimussuhde katkesi erimielisyyksien vuoksi noin vuoden ajaksi, minkä jälkeen uusia suositusluonteisia sopimuksia taas tehtiin aina vuoteen 1991 asti.

Keskeistä tuon ajan hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiselle oli kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisääminen. Uusia tehtäviä tuli jatkuvasti lisää, kuntien henkilöstömäärä nousi ja menot kasvoivat. Kunnat vastasivat palvelujen tuotannosta käytännössä itse tai yhteistyössä toisten kuntien kanssa.

Valtionavustusprosentit olivat korkeita ja kuntien erilaisuutta pyrittiin huomioimaan kuntien kantokykyluokituslain perusteella määritellyllä kuntien kantokykyluokitusjärjestelmällä. Siinä kunnat jaettiin 10 kantokykyluokkaan. Korkein valtionavustus oli ensimmäisessä ja alhaisin kymmenennessä luokassa. Kantokykyluokat tarkistettiin vuosittain niin, että nousevien ja laskevien kuntien asukasluku meni suurin piirtein tasan.

Kuntien kannalta järjestelmä kannusti panostamaan niihin palveluihin, joiden valtionosuudet olivat korkeimmat. Näin esimerkiksi silloisiin kansakouluihin perustettiin koko maahan runsaasti opettajan virkoja. Vasta ns. VALTAVA-hanke 1980-luvun lopulla toi sosiaalitoimen tasavertaisena terveydenhuollon rinnalle.

1990-luvun alun Suomen talouden romahtaminen merkitsi suuria muutoksia kunta-valtio-suhteeseen. Yhtenä tärkeänä elementtinä lamasta selviytymisessä oli lisätä kuntien liikkumavaraa taloudestaan ja toiminnastaan. Vuonna 1993 luovuttiin kustannusperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä ja tilalle tuli olosuhde- ja palvelutarvetekijöiden perusteella määräytyvä pitkälti laskennallinen järjestelmä. Tuolloin otettiin käyttöön myös kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus.

1990-luvulla kuntien rahoituspohja muuttui merkittävästi: Kun vielä vuosikymmenen alussa kuntien verotulot ja valtionosuudet olivat kutakuin-

kin samansuuruiset, olivat verotulot nousseet selvästi suurimmaksi tuloeräksi kuntataloudessa vuosikymmen lopulla. Muutokseen vaikuttivat useina vuosina tehdyt valtionosuuksien leikkaukset sekä verotulojen, myös kuntien verotulojen vahva kasvu korkean talouskasvun myötä.

1990-luvun jälkipuoli ja 2000-luvun alkuvuodet olivat taloudellisen kasvun aikaa ja jaettavaa riitti sekä valtiolle että kunnille. Kuntien näkökulmasta ministeriöt yrittivät saada läpi uudistuksia esittämällä niiden kustannusarviot mahdollisimman alhaisina, niin sanotusti ”kehysten mukaisina”. Tämä tuli aikanaan näkyviin suurina valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon tarkistuksina, joilla kuntien valtionosuuksia nostettiin merkittävästi vastaamaan uudistusten todellisia kustannuksia.

Suomi liittyi ainoana pohjoismaana Euroopan valuuttaunioniin ilman kansanäänestystä vuonna 2001. Julkisen talouden kokonaisuuden arviointi alkoi saada yhä enemmän jalansijaa samalla kun niin sanottu rahoitusperiaate nousi yhdeksi keskeiseksi kunta-valtio-suhdetta määrittäväksi periaatteeksi.

2000-luvulle tultaessa kunta-valtio-suhteeseen kaivattiin uudenlaista pitkäjännitteisyyttä. Kuntaliitto osaltaan asetti tavoitteeksi kunta-valtiosuhteen rakentamisen niin sanotun peruspalveluohjelmamenettelyn pohjalle, jossa KUTHANEK:n rooli olisi keskeinen. Tätä koskeva maininta kirjattiin vuoden 2003 maan hallituksen ohjelmaan.

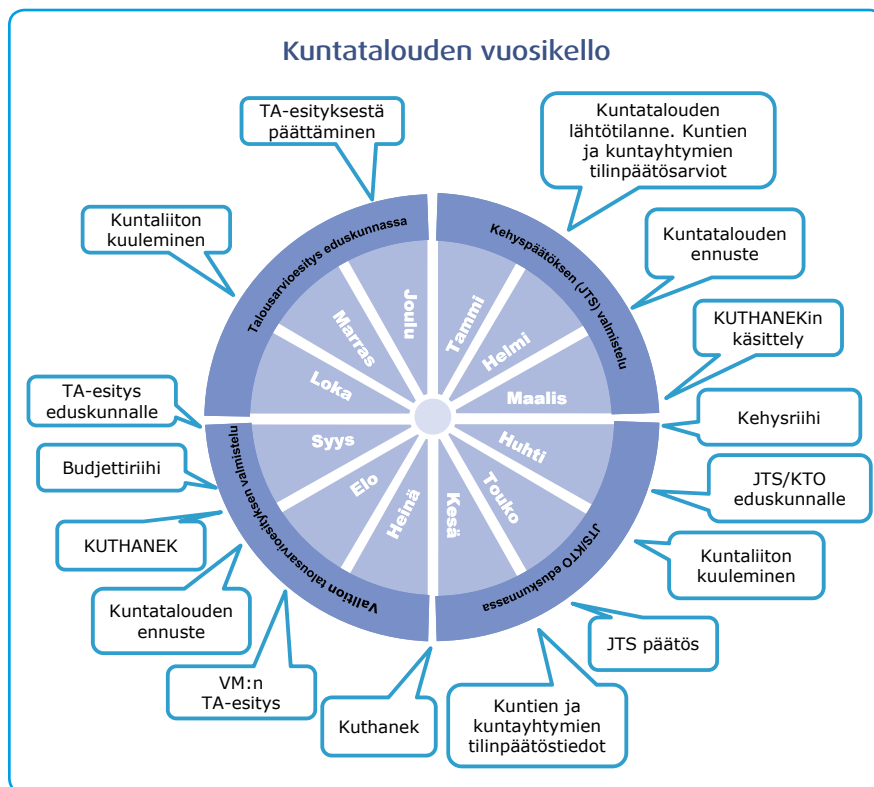
Peruspalveluohjelmamenettely kirjattiin myös kuntalakiin vuoden 2008 alusta lukien. Kuntalain mukaan valtion ja kuntien neuvottelumenettely sisältää valtioneuvoston kehysten yhteydessä valmisteltavan peruspalveluohjelman, vuosittaisen peruspalvelubudjetin sekä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa tapahtuvan kunta-asioiden käsittelyn.

Peruspalveluohjelma ja budjettimenettely toivat ryhtiä ja johdonmukaisuutta kunta-valtio-suhteeseen ja KUTHANEK:n toimintaan. Samalla perustettiin myös uusi toimielin, Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä, joka poikkesi muista ministeriryhmistä siinä suhteessa, että sen kokouksissa oli puhe- ja läsnäolo-oikeus Kuntaliiton puheenjohtajalla ja toimitusjohtajalla. Toimielimen sihteeristössä oli myös edustus keskeisistä ministeriöistä ja Kuntaliitosta.

Viime vuosina EU-säädännön vaikutus julkisen talouden ohjaukseen on vahvistunut. Uuden ohjauksen keskeisiä tavoitteita ovat yhteensovittaminen, tasapainottaminen ja ennaltaehkäisy. Monet keskeiset EU-tavoitteet pantiin täytäntöön, kun valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta tuli voimaan 14.2.2014. Asetuksen mukaan valtioneuvosto on velvollinen laatimaan vuosittain koko julkisen talouden kattavan suunnitelman ja asettamaan niin valtiolle, kunnille kuin sosiaaliturvarahastoille keskenään koordinoitua tavoitteita. Kuntatalouden uusi ohjaus toteutuu siis osana julkisen talouden kokonaisuohjausta.

Vuoden 2015 alusta lähtien aiempi peruspalveluohjelmamenettely lakkau-

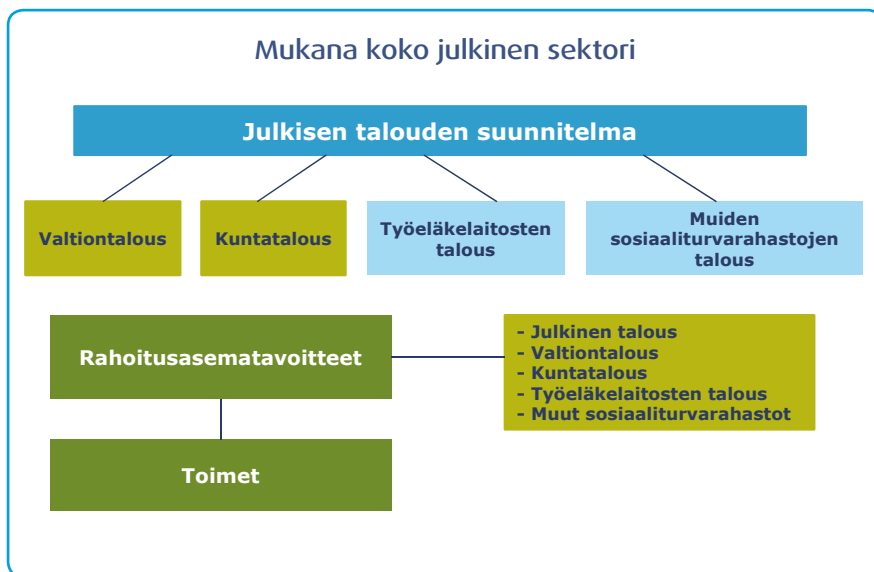
tettiin ja peruspalveluohjelma korvattiin kuntatalousohjelmalla, joka on osa julkisen talouden suunnitelmaa. Se valmistellaan kuntatalousohjelman sihteeristössä, jossa myös Kuntaliitolla on edustus. Kuntatalousohjelmaa käsitellään KUTHANEK:ssa ennen valtioneuvostossa tapahtuvaa toimeenpanoa.



Julkisen talouden suunnitelma on päätösasiakirja

Julkisen talouden suunnitelmassa kuvataan Suomen hallituksen julkista sektoria (valtio, kunnat, lakisääteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot) koskevat tavoitteet ja toimet, joilla tavoitteisiin tulisi päästä hallituskaudella. Suunnitelman lähtökohdaksi on asetettu julkisen talouden kokonaisuuden tarkastelu.

Julkisen talouden suunnitelman tavoitteet asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein. Tavoitteista tärkeimmät ovat niin sanotut rahoitusasematavoitteet. Niillä tarkoitetaan sekä koko julkisen talouden että kunkin alasektorin kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotukselle (nettoluotonanto) asetettuja tavoitteita.



Julkisen talouden suunnitelman kautta toteutettavan kuntatalouden makro-ohjauksen tavoitteena on luoda toimintamalli, jolla kuntasektorin vastuulla olevien palvelujen järjestämisen ja niiden rahoituksen kokonaisuus pidetään tasapainossa suhteessa julkisen talouden että koko kansantalouden kantokykyn.

Syyskuussa 2015 maan hallitus antoi eduskunnalle Suomen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman. Siinä paikallishallinnolle asetettiin rahoitusasematavoite, jossa vuonna 2019 nettoluotonanto saa olla miinuksella korkeintaan ½ prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Nettoluotonanto sekoitetaan usein virheellisesti kuntatalouden yli-/alijäämään, joka puolestaan on kunnallisen kirjanpidon käsite.

Julkisen talouden suunnitelmassa päätetään myös euromääräisestä kuntatalouden menorajoitteesta, jolla tarkoitetaan kattoa valtion päätöksistä kuntatalouteen aiheutuville kustannuksille. Ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa tämä menorajoite on –540 miljoonaa euroa.

Hallitus laatii julkisen talouden suunnitelman kautensa alussa neljäksi vuodeksi ja sitä tarkistetaan vuosittain kehysriihen yhteydessä. Suunnitelmaan sisältyvät hallituksen linjaukset ovat pohjana myöhemmälle lainsäädännön ja budjetin valmistelulle.

Kuntatalousohjelma kuvaa kuntatalouden tilaa

Kuntatalousohjelmassa sovitaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevat tavoitteet ja toimenpiteet. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön muutostekijöitä, kuntien palvelujen kustannustietoja sekä kuntatalouden tilaa kokonaisuutena ja kuntakokoryhmittäin.

Kuntatalousohjelmaan sisällytetään hallituksen kuntataloutta koskevat tavoitteet, päätökset ja tehtävien muutokset hallituskaudella. Päätösten vaikutuksia arvioidaan koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin ja rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Näiden tekijöiden tuloksena kuntatalousohjelmassa laaditaan kuntatalouden kehitysarvio hallituskaudelle. Vaikka rahoitusasematavoite asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein, kuntatalousohjelmassa esitetyt kuntatalouden arviot (ilman esimerkiksi tulevia veropäätöksiä) laaditaan kunnallisen kirjanpidon käsittein. Tämä onkin luonnollista, koska ohjelmalla pyritään vaikuttamaan myös yksittäisen kunnan talouden hoitoon.

Mikäli kuntatalous ei kehitysarvion perusteella saavuta sille julkisen talouden suunnitelmassa asetettuja tavoitteita, hallituksen tulee ryhtyä korjaaviin toimiin kuntatalouden vakauden turvaamiseksi.

Kestävän kuntatalouden ohjaus

Kunnallinen kirjanpito vai kansantalouden tilinpito?

Mikä sitten on kuntatalouden kestävä tasapaino, miten sitä mitataan ja mihin suuntaan uusi julkisen talouden ohjausjärjestelmä sitä on viemässä?

Valtioiden ja julkisen talouden ohjaaminen perustuvat Euroopassa **kansantalouden tilinpidon** tilastoon ja sen käsitteisiin. Monissa maissa paikallis-hallinnon merkitys on vähäinen ja julkinen talous on pääosin valtion taloutta. Pohjoismaissa tilanne on toinen ja erityisesti kunnilla on merkittävä rooli julkisen toiminnan toimeenpanijana ja rahoittajana.

Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja talouden ohjaus perustuvat soveltuvin osin kirjanpitolakiin, jonka tärkeimpiä elementtejä ovat tulos- ja rahoituslaskelma sekä tase.

Kuntatalouden **kirjanpidollista tasapainoa** tarkastellaan yleensä tuloslaskelman tuloksen kautta. Kunnan talous on tasapainossa, kun tilikauden tulos on nolla. Tällöin tulojen ja menojen erotusta kuvaava vuosikate (tulorahoitus) on riittänyt vuosittaisiin poistoihin. Poistojen tulee kuitenkin vastata keskimääräistä vuosittaista korvausinvestointien tasoa. Kuntien kirjanpidossa investoinnit ovat rahoituslaskelmassa eivätkä sisälly tuloslaskelman menoihin.



Tilinpidon käsittein kuntatalouden tasapaino kuvaa ensisijaisesti vuosittaista **rahoituksellista tasapainoa**, jonka tärkein työkalu kuntien kirjanpidossa on rahoituslaskelma.

Kansantalouden tilinpidossa talous on tasapainossa, kun vuosittaiset kokonaismenot ja -tulot ovat tasapainossa. Kokonaismenoihin lasketaan mukaan myös investoinnit, joita käsitellään kuten käyttömenoja.

Käsitteiden erot tulevat esille erityisesti tarkasteltaessa kuntatalouden tilaa. Esimerkiksi 2000-luvulla kuntatalous on ollut kunnallisen kirjanpidon käsittein keskimäärin 0,6 miljardia euroa ylijäämäinen, mutta kansantalouden tilinpidon käsittein (nettoluotonanto) 0,9 miljardia euroa alijäämäinen.

Kestävä kuntatalous – rahoitusasematavoitteen tulkinta kunnan kannalta

Kestävässä kuntataloudessa tarkastellaan kunnan tulojen ja menojen rahoituksellista tasapainoa pidemmällä aikavälillä eli sitä kuinka hyvin tulorahoitus riittää investointeihin useampana vuotena ilman, että velkaisuus kasvaa voimakkaasti. Tätä kuvaa rahoituslaskelman **toiminnan ja investointien rahavirta**. Lähinnä vastaava kansantalouden tilinpidon käsite on edellä kuvattu **nettoluotonanto**.

Jos toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen, ei kunnan tulorahoitus ole riittänyt investointeihin ja kunta velkaantuu. Yksittäinen vuosi ei riitä kuvaamaan kunnan talouden kestävää tasapainoa, vaan tarkastelu tulee tehdä usean vuoden näkymästä ja keskimääräisestä tilanteesta.

Näiden kahden tasapainotarkastelun ydin on tulorahoituksen riittävyys investointien rahoitukseen. Tulorahoitus kuntien kirjanpidon käsittein tarkasteltuna on ollut 2000-luvulla keskimäärin noin 60 prosenttia. Kansantalouden tilinpidon mukainen tasapaino edellyttäisi 100 prosentin vuosittaista investointien omarahoitusosuutta.

Taloudellisesti vaikeana aikana tämä ei ole ollut mahdollista, joten kunnille asetettu rahoitusasematavoite on ½ prosenttia negatiivinen suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2019. Tämä mahdollistaa kuntien investointitoiminnan jatkamisen, mutta edellyttää investointien omarahoitusosuuden nostamista velkaantuneisuuden hillitsemiseksi.

Kestävän kuntatalouden tarkemmat kriteerit määräytyvät kuntakohtaisesti, jolloin pitää huomioida mm. onko kunta kasvava vai väestöään menettävä, pitääkö palveluverkkoa uusaa tai laajentaa vai onko kaikki suuret investoinnit jo tehty ja peruskorjaukset toteutettu ajallaan. Tarkasteluun vaikuttaa olennaisesti myös se, millä aikavälillä toiminnan ja investointien rahavirta tulisi olla positiivinen.

Jokaisella kunnalla tulee olla tavoitteena talouden ylijäämä ja velkaisuuden kasvun hallinta oma tilanne ja rakenne huomioiden.

Kuntatalouden ohjaus uuden kuntalain mukaan

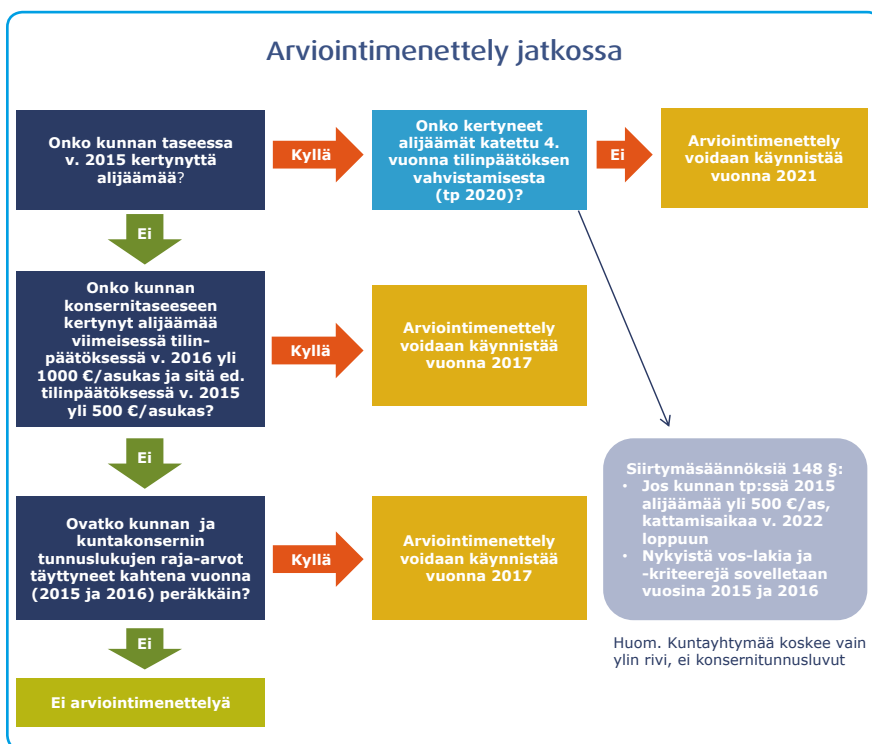
Uudessa kuntalaissa korostetaan **konserninäkökulmaa**, erityisesti siihen liittyvää toiminnan ja talouden ohjausta, arviointia ja valvontaa. Konsernin taloutta tarkastellaan kokonaisuutena, jotta rajalliset resurssit tulisivat hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti kuntakonsernin kokonaisedun näkökulmasta mm. investoinneissa.

Kunnilla tulee jatkossa olla nykytilan ja toimintaympäristön muutoksien arviointiin perustuva kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategian tulee ottaa kunnan taloudelliset realiteetit huomioon, jotta sillä voitaisiin aikaisempaa selvemmin ohjata myös taloussuunnittelua.

Talousarvio ja -suunnitelma on valtuuston keskeinen toiminnan ohjausväline. Talousarviossa päätetään kunnan ja kuntakonsernin lyhyen aikavälin tavoitteista ja niiden tulee toteuttaa kuntastrategiaa. Talousarvio tulee laatia siten, että se ohjaa ja kannustaa kuntaa tulokselliseen toimintatapaan, eikä budjetointi itsessään estä toiminnan kehittämistä.

Uuden kuntalain mukaan kunnan taloussuunnitelman on oltava kunnallisen kirjanpidon käsittein tasapainossa tai ylijäämäinen, taseeseen kertyneet ylijäämät huomioiden. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan on taloussuunnitelmassa päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla mahdollinen alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan vastedes myös kuntayhtymiin. Mikäli alijäämää ei saada katetuksi määräaikana, voidaan käynnistää ns. kriisikuntamenettely.

Kaikkien kuntien tulee vuodesta 2015 lukien laatia konsernituloslaskelman, -rahoituslaskelman ja -taseen sisältävä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätöksen merkitys korostuu uuden kuntalain myötä, kun kunnat voivat vuodesta 2017 alkaen (vuosien 2015 ja 2016 konsernitilinpäätöstietojen perusteella) joutua ns. kriisikuntamenettelyyn konsernitaseeseen kertyneen alijäämän tai konsernitilinpäätöksestä laskettavien tunnuslukujen perusteella. Tällöin ei enää ole mahdollista koettaa välttää kriisikunnaksi joutumista esimerkiksi yhtiöittämällä kunnan toimintoja ja siirtämällä tytäryhtiölle emokunnasta omaisuuden mukana velkoja. Mikäli kriisikuntakriteerit täyttyvät kuntakonsernin osalta, arviointimenettely käynnistetään vaikka peruskunnan osalta kriteerit eivät täytyisikään.

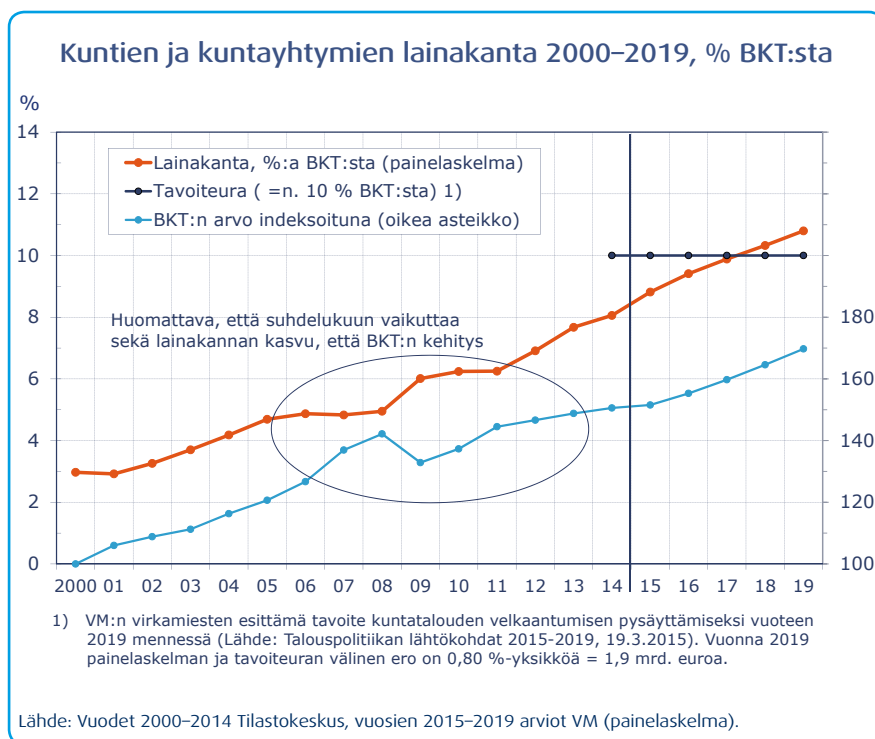


Kuntakonsernit muuttuvat yhä laajemmiksi ja monimutkaisemmiksi monitoimialakonserneiksi mm. yhtiöittämisvelvoitteen johdosta. Tämä asettaa erityisiä haasteita johtamiselle sekä omistajuudelle. Lakisäateinen konserniohje tulee olemaan keskeinen asiakirja kuntakonsernien ohjaamisessa. Konsernitarkastelu korostaa myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä. Lisäksi tarkastuslautakunnalla on keskeinen rooli kuntakonsernin toiminnan ja talouden arvioinnissa.

Kuntien investoinnit ja velkaantuminen

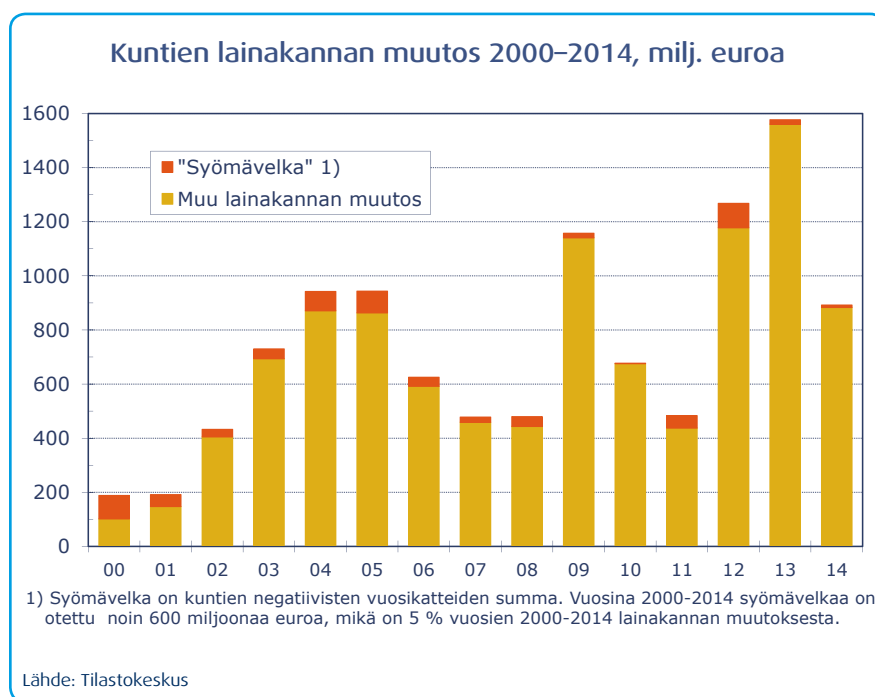
Kuntien ja kuntayhtymien velan määrä ja laatu

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta on vuodesta 2007 kasvanut keskimäärin 8,7 prosenttia vuodessa ja oli vuoden 2014 lopussa noin 16,5 miljardia euroa. Lainakanta suhteessa bruttokansantuotteeseen on viime vuosina ollut noin 7 prosenttia, mutta suhde on nousussa. Osaltaan suhteellista velkaantuneisuutta kasvattaa ja velkaantumisen tulkintaa hankaloittaa se, että Suomen BKT ei ole palautunut finanssikriisin jälkeisestä romahduksesta.



Asukasta kohden laskettujen lainamäärien kuntakohtaiset erot ovat suuria. Velkaantumiseen vaikuttavat muun muassa kunnan kehitysvaihe, toimintojen organisointi sekä investointitarve. Velalla onkin eri merkitys kasvavalle ja taantuvalla kunnalla.

Viime vuosina muista sektoreista poiketen kuntien investoinnit ovat kasvaneet. Velkaa on käytetty lähes yksinomaan investointeihin, sillä koko 2000-luvun lainakannan kasvusta ns. syömävelkaa on vain noin 6 prosenttia. Investoinnit ovat kohdistuneet rakennuksiin ja teihin, vesi- ja viemäriverkostoihin (poistonalaiset investoinnit) sekä muuhun kuntien talouskehitystä ja tehokkuutta edistävään infrastruktuuriin. Vuosina 1997–2014 kuntien poistonalaisten investointien tulo-rahoitusosuus on ollut keskimäärin 72 prosenttia. Valtionosuuksien leikkaukset, kuntien tehtävien lisäykset ja peruskorjausinvestointitukien leikkaukset sekä palvelujen kysynnän kasvu ovat luoneet tulo-rahoitusosuuteen paineita, mikä yhdessä korkean investointitason kanssa on kiihdyttänyt velkaantumista.



Jatkossa keskeistä on kiinteistöomaisuuden ja investointitarpeiden hallinta sekä kuntien korjausvelan pientäminen, kun kosteus- ja homevaurioiden korjausten rahoitus on vaarassa siirtyä kokonaan kunnille.

Yleisen talouskehityksen lisäksi kuntien omat toimenpiteet ovat avainasemassa. Käyttötalouden ennakoitavuus ja toiminnan tehostaminen luovat pelivaraa tulo-rahoitusosuuteen, jonka säilyminen korkealla tasolla on velkaantumisen hallinnan keskeisimpiä tavoitteita.

Kuntatalousohjelma sisältää kehotuksen kunnille arvioida kriittisesti investointeja ja niiden tulorahoitusosuutta. Investointipäätösten taustalla tulisi olla huolellinen käsitys tulevasta väestökehityksestä, palvelutarpeista ja tarvittavasta palveluverkosta. Myös vastuiden kokonaisvaltaista hoitoa korostetaan: käytännössä nykyisiä velkoja lyhennetään aikana, jolloin ikääntymiseen liittyvät menot rasittavat kunta- ja kansantaloutta selvästi nykyistä enemmän. Korkojen noustessa rahoituskustannusten lisääntyminen yhdistyneen lainakannan kasvuun voi aiheuttaa suuria ongelmia.

Kun kuntien investoinnit osaltaan ovat pitäneet yllä taloudellista toimeliaisuutta ja työllisyyttä, olisi niiden merkittävällä vähentymisellä myös suuria alueellisia talousvaikutuksia. Tähän liittyy jatkossa kunnan arviointi siitä, kuinka velalla rahoitetut investoinnit edistävät kunnan talouden kestävyyttä. Tarvitaan priorisointia ja keskustelua toimialojen välillä investointien talousvaikutuksista. Usein lopullinen velallinen on liikelaitos tai yhtiö ja kyseisen yksikön taloudellinen tulos vaikuttaa kunnan lainanhoitokykyyn. Siksi esimerkiksi asukaskohtainen lainamäärä ei välttämättä anna kuvaa kokonaisuudesta.

Jatkossakin kukin kuntatoimija päättää investoinneistaan itsenäisesti. Myöskään kuntalain säädökset eivät suoraan puutu kuntien velkaantumiseen; yksittäistä kuntaa tai kuntayhtymää ohjataan jatkossa tiukentuneella alijäämän kattamisvelvollisuudella. Muiden mittareiden ohella on tarpeen arvioida velan merkittävyyttä yksittäiselle kunnalle sekä lainanhoitokykyä, joita mitataan omavaraisuusasteella ja suhteellisella velkaantuneisuudella.

Uusi kuntalaki korostaa kunnan vastuuta myös takausten antamisessa. Kunnalla on mahdollisuus antaa takaus kilpailutilanteessa markkinoilla olevan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta, mikäli yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.

Kunta ei saa myöntää takausta, jos takaukseen sisältyy kunnan kannalta merkittävä taloudellinen riski tai takaukseen sisältyy EU-säädösten mukaista kiellettyä valtiontukea. Suhtautuminen velkaantumisen ja myös takausten riskeihin vaihtelevat kunnittain. Myös riskien hallinnan resursseissa on suuria eroja. Koska vastuu tulkinnasta, myös kunnan toimialan osalta, on viime kädessä kunnanvaltuustolla, korostuu kuntakonsernin ohjaus ja valvonta.

Rahoitusmarkkinoiden muutokset ja heikko talouskehitys ovat lisänneet tarvetta riskien hallintaan. Osana riskien hallintaa voivat olla investointien toteutus- ja rahoitusvaihtoehdot, joita on tarjolla etenkin toimitilahankkeisiin, energiategohkuuteen sekä yhteiskunnalliseen ja sosiaaliseen vaikuttavuuteen. Esimerkiksi home- ja kosteusvaurioiden korjauksilla saatetaan saada terveydenhoidon menosäästöjä.

Kehitysnäkymät EU-kehyksessä ja kansallisesti

EU ohjaa ja valvoo julkista taloutta sekä velkaantumiskehitystä monin tavoin. EMU-kriteereissä julkisen talouden velkaa ei erotella käyttötarkoituksen mukaan, minkä vuoksi kuntien investointeihin otettu velka osana julkisen velan kasvua voi olla ongelma.

Velkaantuneisuuden määrä ja laatu olisi kuitenkin kyettävä erottelemaan. Jatkossa etusijalle tulee asettaa peruskorjaus- ja uusinvestoinnit, joiden kautta voidaan lisätä kunnan tuloja, pienentää kustannuksia, parantaa tehokkuutta ja kohentaa paikallista elinvoimaa.

EU:lla on investointien vauhdittamiseksi hankkeita, joissa myös velan laatua pyritään määrittelemään. Euroopan Strategisten Investointien Rahasto (315 mrd. euroa) on tarkoitettu pääasiassa riskipitoisiin investointeihin, joille rahoituksen järjestäminen on haaste. Suomen kunnat eivät kuulu kriteerien piiriin. Yksittäisissä hankkeissa rahaston rooli on syytä selvittää, jos esimerkiksi kunnan velkaantumista helpottava ratkaisu on mahdollinen.

Euroopan unionin kuntia koskevaa talousohjausta ei ole syytä kansallisesti ylitulkita tiukentamalla tarpeettomasti kuntien sääntelyä. Prosessin vaiheita ja merkityksiä on tarpeen selkeyttää. Mm. investointien kohtelu vakaus- ja kasvusopimuksen kriteereissä on keskeistä; komission tavoitteet investointien kasvattamiseksi johtavat ajatukseen, että hyväksyttävää velkaa on olemassa.

Lopuksi

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on ohjelmansa mukaisesti toteuttamassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen sekä syvällisen aluehallintouudistuksen. Uudistus on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2019 alusta.

Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat siirtymässä itsehallinnollisten alueiden vastuulle. Samalla kuntien verotuloista ja peruspalvelujen valtionosuuksista on siirtymässä yli puolet sote-palvelujen rahoittamiseksi. Samoin kuntien ja kuntayhtymien henkilökunnasta runsas puolet on siirtymässä itsehallinnollisille alueille. Kunnilta on 7.11.2015 maan hallituksen tekemän linjauksen mukaisesti siirtymässä alueille myös pelastustoimen ja maakuntien liittojen tehtävät. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtämistä lisäksi selvitetään.

Tätä kirjoitettaessa ovat uudistuksen rahoituksen yksityiskohdat valmistelussa ja vielä erittäin monelta osin auki, joten uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen tai yksittäiseen kuntaan on mahdotonta arvioida tarkasti.

Ratkaisevaa yksittäisen kunnan näkökulmasta on se, miten uudistuksen yhteydessä rahoitusta siirretään kunnista itsehallinnollisille alueille. Vaikuttaa myös ilmeiseltä, että rahoituksen turvaaminen kuntien jäljelle jääviin tehtäviin edellyttää merkittävää muutosta erityisesti kuntien valtionosuusjärjestelmään.

Kuntiin sovelletaan jatkossakin perustuslaista johdettua rahoitusperiaatetta, jonka mukaan valtion on huolehdittava siitä, että kunnilla on käytössään riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen.

Uusi julkisen talouden ohjausjärjestelmä tähtää kuntatalouden osalta kestävän kuntatalouden vahvistamiseen ensisijaisesti hillitsemällä velkaantumista. Tämä edellyttää investointien tulorahoituksen nostamista. Tätä voidaan kuntien omin toimenpitein edistää priorisoimalla ja tehostamalla toimintoja. Ratkaisevassa asemassa on myös kunta-valtio-suhteen kehitys sekä tietenkin talouskehitys.