

Kuntaliiton
VERKKOJULKAISU



Kuntatalouden vakauttaminen

8.2.2012

Tausta ja Kuntaliiton esitykset

Kansainvälisen talouden epävarmuus on heijastunut myös Suomen talouteen erityisesti viimeisen puolen vuoden aikana. Taloustilanne on nyt olennaisesti haastavampi kuin vuoden 2011 kesäkuussa, jolloin maan hallituksen hallitusohjelma valmistui.

Hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus joutuu tasapainottamaan ohjelmansa mukaisesti julkista taloutta, jotta valtion velkasuhde saadaan kääntymään alenevalle uralle, valtion talouden alijäämä pysymään alhaisena ja Suomen luottoluokitus pidettyä parhaalla tasolla.

Kuntien valtionosuuksia on jo leikattu merkittävästi ja taloustilanteen säilyessä epävakaina todennäköistä on, että valtionosuuksia tullaan edelleen leikkaamaan.

Kuntalaisten lakisääteisten palvelujen laadun ja saatavuuden varmistaminen koko maassa kohtuullisella kunnallisveroasteella sekä kuntien verotulopohjan laajentaminen ja kuntien rahoitusjärjestelmän vahvistaminen on nyt välttämätöntä.

Vaikean taloustilanteen lisäksi kunnilla on edessään hyvin suuret haasteet, joista merkittävimmät liittyvät väestön ikääntymiseen, väestön keskittymiseen, työvoiman saatavuuteen ja julkisen talouden kestävyysvajeen hallintaan.

Tässä tilanteessa erityisesti valtion ja kuntien yhteistyö on tärkeitä hyvinvointiyhteiskunnan koossapitämiseksi, niin kansalaisten kuin maan eri alueiden eriarvoisuuden kasvun ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Kuntaliiton esitykset vuoden 2013–2016 valtion talouden kehyksiin ja siihen liittyvään Peruspalveluohjelmaan ovat:

Kuntien veropohjan laajentaminen

- Jäteveron tuotto ohjataan kunnille 1.1.2013 alkaen.
- Kiinteistöveron tietokannat saatetaan ajan tasalle.
- Kiinteistöveron ylärajoja korotetaan, arvostuksia saatetaan oikeudenmukaisimmiksi, asuinkäytössä olevat tontit irrotetaan yleisestä kiinteistöverosta. Selvitetään mahdollisuudet kiinteistöverotuksen kehittämiseen kaivannaisteollisuudessa ja selvitetään suojelualueiden asema kiinteistöverotuksessa.
- Pääomaverojen tuotosta ohjataan osa kunnille erikseen selvitettävällä tavalla.
- Kuntien liikenteen vastuista, kustannuksista sekä liikenneverojen kohdentumisesta käynnistetään selvitys.
- Kuntaveroista tehtävät vähennykset korvataan kunnille täysimääräisesti ja ansiotulo-verosta tehtävät vähennykset suoritetaan mahdollisimman pitkälle valtion verosta ja kompensoidaan kunnille verojärjestelmän sisällä ja vain siltä osin, kun se ei ole mahdollista, kunnallisverosta. (VTAE 2013).

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

- Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan lisäämällä sen laskennallisuutta kannustaen kuntia näin entistä tehokkaampaan toimintaan. Tavoitteena on järjestelmä, jolla turvataan kunnallisten palvelujen tehokas tuotanto kohtuullisella vero- ja maksurasi-tuksella koko maassa.

- Kuntien peruspalvelujen valtionosuudet maksetaan jatkossakin peruskunnille.
- Valtionosuusjärjestelmän on oltava kuntaliitosneutraali.
- Valtionosuuden harkinnanvarainen osuus pidetään jatkossakin osana järjestelmää.

Elvytys

- Kuntien peruskorjauksiin varataan 100 milj. euroa vuosille 2012–2013. Valtion tuki olisi 20–30 % hyväksytyistä kustannuksista. (Tuki työllistäisi paikallisesti ja yhteensä (500 milj. e) noin 8 500–10 000 henkilötyövuotta.)

Ensisijaiseksi korjauskohteiksi valitaan kosteus- ja homevauriot ja sen jälkeen välttämättömät peruskorjaushankkeet. Kohteena ovat opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen rakennukset. Tukea myönnettäisiin 1.9.2012 alkaen ja se olisi rakennusaikaista – ei jälkirahoitteista.

Kuntien toiminta, kunta-valtiosuhteen kehittäminen

- Kunnat jatkavat ja tehostavat tuottavuuden parantamistoimenpiteitä sekä edesauttavat työurien pidentämistä.
- Kunnat ja kuntayhteisöt jatkavat aktiivisesti kuntarakenteeseen ja palveluiden järjestämiseen liittyviä rakenteellisia uudistuksia toimintaympäristön muutosten haasteiden hallitsemiseksi yhteistyössä erityisesti valtiovallan kanssa.
- Kuntauudistuksen yhteydessä selvitetään valtion ja kuntien vastuut ottaen huomioon eri palvelukokonaisuuksien tuleva kehitys ja rahoitusvastuut.

Kuntien tehtäviä ei lisätä eikä nykyisiä laajenneta. Tehtävät saatetaan vastaamaan kuntien rahoitusmahdollisuuksia.

Kuntatalouden vakauttaminen

1 Taloudellinen tilanne ja kehitysnäkymät

Suomen taloussympäristön lähiaikojen kehitys riippuu keskeisesti siitä, miten euroalueen valtioiden velkakriisiä kyetään hillitsemään. Velkakriisin pitkittyminen ja sen myötä Euroopan rahoitusmarkkinoiden toiminnan heikkeneminen merkitsevät toteutuessaan Suomen talouskasvun hidastumista entisestään. Jos velkakriisi johtaa Euroopassa pankkikriisiin, niin Suomen talous supistuu tänä vuonna selvästi ulkomaisen kysynnän heikentyessä.

Suomen talous seuraa pitkälti muuta Eurooppaa. Tätä lisää Suomen vientiriippuvuus ja viennin kohdentuminen suuressa määrin Eurooppaan. Epävarmuuden lisääntyminen hidastaa työllisyyden kasvua ja siten verotulojen kehitystä. Työllisyystilannetta helpottaa osittain merkittävä eläkkeelle siirtyvien määrä.

Kuntatalouden näkymiä kiristävät yleisen talouskehityksen heikkenemisen lisäksi valtiontalouden kuntiin kohdistuvat mahdolliset lisäleikkaukset.

Jos finanssikriisin taltuttamisessa onnistutaan, niin taloudellinen notkahdus jäänee lyhytaikaiseksi, lähinnä vuotta 2012 koskevaksi. Toisaalta myös pidempiaikainen taantuma voi olla mahdollinen kehityskulku.

Eri alueiden ja kuntien väliset kehityserot ovat huomattavat ja uhkaavat kasvaa edelleen muun muassa teollisuuden rakennemuutoksesta johtuen.

1.1 Kuntatalous

Suotuisa kehityskuva

Vuonna 2011 kuntatalouden kokonaiskuva oli suotuisa. Valtion aiemmat toimenpiteet, KEELA-maksun poisto, yhteisöveron kuntien jako-osuuden korottaminen ja kiinteistöveron alarajojen nostaminen vaikuttivat positiivisesti täysimääräisesti vielä 2011 kuntien talouteen. Myös kuntien veronkorotukset sekä säästötoimenpiteet vaikuttivat siihen, että useimmissa kunnissa taloustilanne säilyi verrattain vakaana. Lainakanta kasvoi kuitenkin edelleen merkittävästi.

Ennakkotietojen perusteella kuntien ja kuntayhtymien toimintakulut kasvoivat viime vuonna nelisen prosenttia. Verotulojen tilitysten ja valtiosuukausien kasvu oli niin ikään neljä prosenttia edellisestä vuodesta. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate parani viime vuonna jonkin verran.

Kunta-alalla saavutettiin vuoden 2011 syksyllä neuvottelutulos virka- ja työehtosopimuksista vuosille 2012–2013. Sopimukset tulivat voimaan tammikuun 2012 alusta lukien. Sopimus on voimassa 26 kuukautta ja sopimuskausi päättyy 28.2.2014. Koko sopimuskauden kustannusvaikutus on lähes 4,7 prosenttia kaikilla sopimusaloilla. Vuositason vaikutus kuntien kustannusten kasvuun on runsas kolme prosenttia vuonna 2012 ja vajaat kaksi prosenttia vuonna 2013. Jatkossakin kuntatalouden palkanmaksuvara riippuu lähinnä yleisestä talouskehityksestä ja sen myötä kuntien omien verotulojen ja valtiosuukausien muutoksista.

Kuntaliiton ja VM:n tammikuussa 2012 päivitetystä veroennustekehikossa on lähdetty siitä, että veronalaiset ansiotulot kasvavat 3,7 prosenttia vuonna 2012. Vähennysten voimakas lisääntyminen murentaa kuitenkin kuntien veropohjaa. Maksettava kunnallisvero kasvaneekin korkeintaan 2–3 prosenttia.

Kansantalouden palkkasumman arvioidaan kasvavan tänä vuonna 2,5 prosenttia, mikä perustuu melko optimistiseen arvioon työllisyyden kehityksestä. On syytä varautua myös esitettyä pienempään arvioon palkkasumman kasvusta kuluvalle ja sitä seuraaville vuosille. Eläketulot lisääntyvät lähivuosina keskimäärin 6 prosenttia vuodessa. Kuntien kesken verotulojen kehityserot ovat huomattavat.

Kokonaistaloudellisen kehityksen ohella kuntien verotulojen muutokset riippuvat harjoitettavasta veropolitiikasta ja kuntien veropohjasta. Olennaista tuolloin on, lisätäänkö verovähennyksen määrää vai ryhdytäänkö kunnallisverotuksessa noudattamaan hallitusohjelman kirjausta edistää kuntien kykyä selvitä tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verorahoituksellaan. Jälkimmäinen linja merkitsisi muun muassa sitä, että kunnallisverotuksen verovähennyksiä kompensoidaan kuntakohtaisesti pääasiassa verojärjestelmän kautta sekä kuntien veropohjan laajentamista.

Yleisen talouskehityksen paraneminen vuonna 2010 ja vuoden 2011 alkupuolella heijastui myös yhteisöveron tuottoon. Yhteisövero supistui vuonna 2009 merkittävästi, mutta vuoden 2010 kehitys palautti tuoton lähes notkahdusta edeltäneelle tasolle. Kunta-ryhmän jako-osuutta yhteisöverosta korotettiin väliaikaisesti kymmenellä prosenttiyksiköllä vuosiksi 2009–2011. Korotusta jatketaan vuosina 2012–2013 viidellä prosenttiyksiköllä korotettuna. Lisäksi kunnille kompensoidaan tämän vuoden alusta voimaan tullut yhteisöjen tuloveroprosentin aleneminen. Tämän hetkessä arvioissa on päädytty siihen, että kunnille tilitetään vuonna 2012 yhteisöveroa kokonaisuudessaan 16 % vähemmän kuin viime vuonna eli noin 1,4 miljardia euroa.

Kiinteistöveron tilitykset olivat vuonna 2011 miltei 1,2 miljardia euroa. Lähivuosina tilitysten arvioidaan kasvavan verrattain maltillisesti, joskin mahdolliset uudistukset voivat lisätä merkittävästikin kiinteistöveron tuottoa. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus tähtää kiinteistöveron osuuden kasvuun kuntien verotuloista. Tällä perusteltiin kiinteistöveron siirtäminen verotulojen tasauksen ulkopuolelle kuluvan vuoden alusta.

Kuntien valtionosuudet olivat vuonna 2011 kuntien tuloslaskelmien mukaan euromäärältään noin 7,7 miljardia. Lähivuosina valtionosuudet lisääntyvät näillä näkymin lähinnä kustannustason nousun johdosta. Jos valtiontaloudelliset syyt antavat aiheita, niin on pelättävissä, että valtionosuuksiin saatetaan tehdä lisää leikkauksia.

Hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmää on tarkoitus uudistaa osana kuntarakenneuudistusta. Järjestelmää yksinkertaistetaan, selkeytetään ja kannustavuutta parannetaan.

Kuntien tulorahoitus parani edelleen vuonna 2011. Tulorahoituksen riittävyttä ja tasa-painoa voidaan arvioida monien eri tunnuslukujen avulla. Keskeisiä muuttujia ovat vuosikate, poistot, investoinnit sekä lainoihin liittyvät tunnusluvut. Tiivistäen voidaan todeta, että kunta-alalla sovellettava kirjanpidon poistokäytäntö on osin peittänyt kuntatalouden tulorahoituksen riittämättömyyden investointien rahoituksessa, mikä on näkynyt muun muassa kuntien nopeana velkaantumisenä. Kuntien tilinpäätöksissä käytetyt poistot ovat selvästi investointeja pienemmät, mistä johtuen tilinpäätökset näyttävät ylijäämää, vaikka kunnat velkaantuvat samaan aikaan merkittävästi. Tähän ongelmaan ollaan hakemassa korjausta kuntalain taloussäädösten ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeistusta uudistamalla.

Kuntien ja kuntayhtymien investointien osuus kokonaismenoista on viime vuosina ollut noin kymmenen prosenttia eli euromääräisesti runsaat neljä miljardia. Kuntien investointitarpeet ovat jatkossakin merkittävät sekä uudisrakentamisen että korjausrakentamisen takia. Investointien rahoittaminen on perustunut tulorahoitukseen, rahoitusosuuksiin, omaisuuden myyntituloihin ja lainanottoon.

Kuntasektorin velka suhteessa kansantuotteeseen on kuitenkin ollut kohtuullisen alhaisella tasolla kansainvälisesti verrattuna sekä ottaen huomioon Suomen kuntien tehtäväkentän laajuuden.

Rahoitusmarkkinoiden kehitys yleensä ja erityisesti euroalueella on monenlaisten haasteiden edessä. Valtioiden finanssi- ja velkakriisit edellyttävät uudistuksia myös rahoitusmarkkinoilla. Suomen julkisen talouden vahva asema on ollut myös kuntasektorille hyödyksi. Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi valtion luottokelpoisuuden säilyminen hyvänä, mikä merkitsee samaa asemaa myös kuntasektorille.

Kuntien ja kuntayhtymien investointien rahoittaminen pitäisi jatkossa perustua nykyistä enemmän riittävään tulorahoitukseen. Lainoituksen osuus rahoituksessa säilyy kuitenkin merkittävänä, mutta velkaantumisen tahtia on tarkkailtava kriittisesti.

Uhkakuva

Edellä on hahmoteltu kuntatalouden kehitystä olosuhteissa, joissa kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan ja yleinen talouskehitys on verrattain suotuisaa. Kuntataloudessa on syytä varautua kuitenkin esitettyä heikompaan yleisen talouskehitykseen. Kokonaistuotannon kasvun pysähtymiseen muutamaksi vuodeksi ja jopa mahdolliseen alenemiseen on aiheellista varautua. Suuruusluokan toteamiseksi esitetään vaihtoehtoinen kehityskulu, ns. uhkaskenaariorio.

Talouden ennakoitua heikompi kehitys vaikuttaa kuntiin taloudellisen aktiviteetin hiipumisesta johtuvan verokehityksen heikentymisen lisäksi maan hallituksen tulevista julkisen talouden tasapainottamistoimista.

Tässä skenaariossa kokonaistuotanto alenee, työllisyys heikkenee tuntuvasti ja sitä kautta kansantalouden palkkasumma kasvaa vain vähään tai jopa supistuu. Taloudellisen tilanteen heikkeneminen johtaa sekä valtion että kuntien verotulojen vähenemiseen. Koska valtiolla ei ole elvytysvaraa lisävelkaantumisen johdosta, niin pelättävissä on, että valtio leikkaa lisää myös kuntien valtionosuuksia.

Hallitusohjelmassa ”hallitus sitoutuu toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli valtion velan bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtion talouden alijäämä asettuvan yli 1 prosenttiin bruttokansantuotteesta”.

Näyttää vahvasti siltä, että hallitus ei ole saavuttamassa näitä kirjattuja tavoitteita vaan valtion talouden kehyksistä vuosille 2013–2016 päätettäessä joudutaan suorittamaan merkittäviä tasapainottavia toimenpiteitä, joiden suuruus saattaa olla tuona ajanjaksona olla arviolta jopa 3–5 miljardin euroa niin sanottuja ehdollisia toimia. Hallitusohjelman mukaan ”Näitä ehdollisia toimia ovat valtion menojen ja kuntien valtionapujen lisääjädytys ja sopeutus sekä verojen lisäkorotukset ja verovähennysten karsiminen”

Jos hallitus talouden heikentyessä päätyy tällaisiin linjauksiin, niin sen seurauksena kuntien mahdollisuudet rahoittaa lakisääteiset kunnalliset peruspalvelut heikkenevät olennaisesti nykyisestä. Mikäli taloustilanne nykyisestäään heikkenee, niin valtion lisäsopeutustoimenpiteitä saatetaan joutua toteuttamaan jopa jo kuluvana vuonna.

Kuviossa 1 on esitetty vuosille 2012–2016 kaksi vaihtoehtoista kehityskulkua kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettujen vuosikatteiden kehityksestä. Kuntien menosopeutusta ei ole otettu huomioon, vaan toimintamenot kasvavat kummassakin vaihtoehdossa nelisen prosenttia vuodessa. Taustamuuttujana olevat pylväät esittävät kuntien nettoinvestointien tasoa samana ajanjaksona.

Kuntatalouden perusura noudattelee viime syksynä peruspalveluohjelmassa esitettyä kehityskulkua. Perusuran lähtökohtana ovat päivitetty tiedot vuosien 2010 ja 2011 kehityksestä.

Uhkakuvan mukainen kehitys perustuu arvioon kokonaistuotannon hidastumisesta, minkä seurauksena kansantalouden palkkasumman kasvu hidastuu perusuran mukaisesta kehityksestä. Kuntien yhteisöveron tilitykset vähenevät perusuraan verrattuna merkittävästi vuosina 2012–2016.

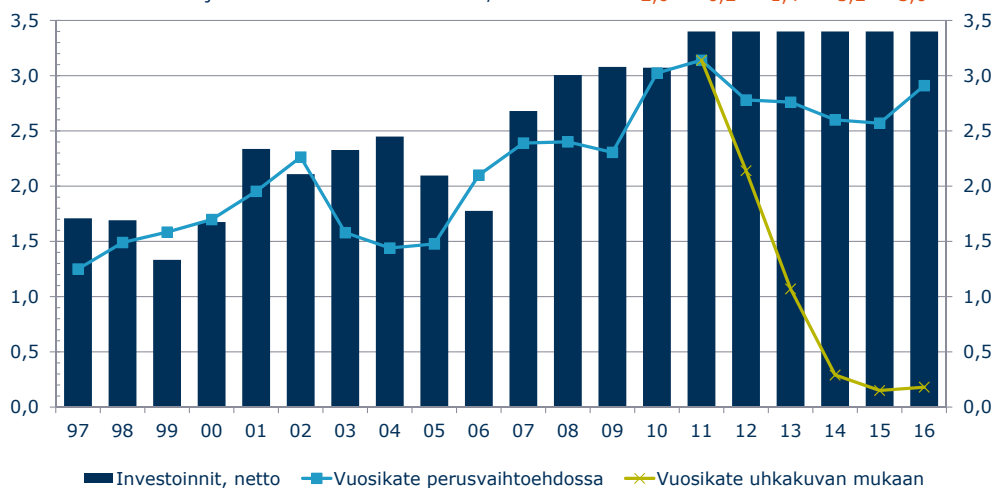
Kuntien verotulot kasvavat perusvaihtoehdossa vuosina 2012–2016 keskimäärin kolmi-sen prosenttia vuodessa ja uhkakuvan mukaisessa vaihtoehdossa prosentin. Valtionosuuksiin tehdään kustannustason muutoksista aiheutuvat indeksikorotukset. Uhkakuvassa valtion-taloudellisista syistä valtionosuuksia vähennetään kolme sataa miljoonaa vuosina 2013 ja 2014, eli yhteensä 600 miljoonan euron lisäleikkaus.

Perusvaihtoehdossa vuosikate säilyisi siedettävällä, noin 2,5 miljardin euron tasolla. Uh-kakuvan mukaisessa vaihtoehdossa verorahoituksen kasvun hyytyessä vuosina 2012–2013 vuosikate jäisi huomattavasti pienemmäksi ilman sopeuttamistoimenpiteitä. Lainakanta kas-vaisi merkittävästi jo perusvaihtoehdon mukaan, keskimäärin noin miljardi euroa vuodessa. Uhkakuvaskenaariossa lainakannan lisäys olisi keskimäärin 2,5 miljardia euroa vuodessa. Lainakanta kaksinkertaistuisi vuoden 2016 loppuun mennessä vuoden 2011 lopun tasosta. Kuntien investoinneissa painopistettä on siirrettävä lähivuosina uusinvestoinneista välttä-mättömien peruskorjausten toteuttamiseen.

Kuvio 1. Kuntatalous 2012–2016. Ennakoitu kehitys- ja uhkakuva.

Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ja nettoinvestoinnit, mrd. €

	2012	2013	2014	2015	2016
Toimintamenojen kasvu (perusvaihtoehto sekä uhkakuva), %:	4,0	4,0	4,1	4,2	4,1
Arvioitu verotulojen kasvu perusvaihtoehdon mukaan, %:	1,2	3,4	2,4	3,0	4,7
Arvioitu verotulojen kasvu uhkakuvan ¹⁾ mukaan, %:	-2,0	-0,2	1,4	3,2	3,6



1) Kokonaistuotanto ei kasva vuosina 2012-13. Kansantalouden palkkasumma lisääntyy vuosina 2012-14 vain vähän. Yhteisövero alenee vuoden 2011 tasosta lähes puoleen vuonna 2013. Valtionosuuksiin on tehty vuosina 2013-14 lisäleikkauksia.

Lähde: Vuodet 1997-2010 Tilastokeskus. Vuosien 2011-2016 arviot Peruspalvelubudjetti 5.10.2011/Kuntaliitto.

2 Kuntatalouden haasteet

Kuntatalouden keskeisin haaste on ikäsidonnaisten menojen kasvun hillintä. Lähivuosi-
na kunnissa tarvitaan sopeuttamistoimia sekä suhdannetaantumaa että pitkän aikavälin
rakenteellisen epätasapainon korjaamiseksi. Kunnan koko sekä sosiaalisen ja taloudellisen
rakenteen erot luovat eri kunnille erilaiset mahdollisuudet vastata talouden haasteisiin ja itse
rahoittaa säädettyt, lähtökohtaisesti samat palveluvelvoitteet kohtuullisella kunnallisveron
tasolla.

2.1 Väestö rakenne, ikääntyminen

Palveluista sosiaali- ja terveydenhuollon merkitys korostuu entisestään. Väestön ikäänty-
misestä johtuva hoiva- ja hoitopalvelujen kysynnän kasvu ja sen mukanaan tuoma meno-
rasitus kohdistuu ensisijaisesti kuntiin. Näiden menojen nopein kasvu ajoittuu erityisesti
2020-luvulle ja vielä siitä eteenpäinkin. Osalla kunnista on jo suurelta osin valmiina niiden
tarvitsema vanhusten huollon palveluvarustus, mutta erityisesti suurissa kasvukeskuksissa
sen toteuttaminen on vasta alussa.

Jos palvelutarpeen kasvu toteutuu sellaisena kuin on arvioitu ja kuntien palveluvelvoit-
teet sekä työn tuottavuus pysyvät ennallaan, vanhusväestön tarvitsemien hoito- ja hoiva-
palveluiden julkiset menot suhteessa kansantuotteeseen kasvavat vuoteen 2030 mennessä
nykyisestä tasosta lähes 2,5 prosenttiyksikköä. Jos näiden palveluiden rahoitusvastuu pysyy
ennallaan ja kunnat rahoittavat oman osuutensa kunnallisverotusta kiristämällä, nousee
kunnallisveroprosentin korotuspaine keskimäärin jopa 7 prosenttiyksikköön.

Taulukko 1. Väestötekijöiden vaikutus peruspalvelujen kysyntään Suomessa 2010–
2030 (indeksi 2010 = 100).

Menoerä	V. 2009 M€	V. 2010	V. 2020	V. 2030
Sosiaalipalvelut	5005	100	121	148
- lasten päivähoito	2560	100	106	104
- vanhainkodit	974	100	141	204
- kotipalvelut	741	100	133	182
- palveluasuminen (arvio)	730	100	136	193
Terveyspalvelut	9307	100	115	133
- erikoissairaanhoido	5545	100	112	125
- perusterveydenhuolto	3762	100	119	145
Koulutuspalvelut	7006	100	99	103
- esiopetus	305	100	108	108
- perusopetus	4122	100	104	108
- lukiokoulutus	641	100	89	96
- ammatillinen koulutus	1467	100	95	98
- ammattikorkeakoulut	471	100	96	94

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö.

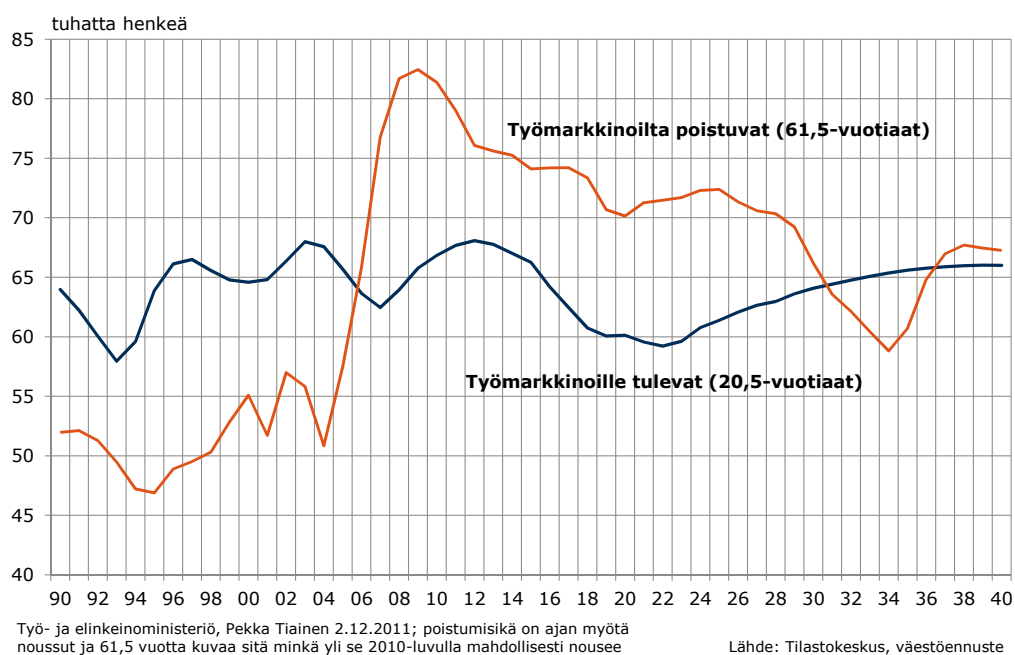
Ennakoitavissa oleva kehitys nostaisi kokonaisveroastetta ja merkitsisi suurta rakenteellista muutosta tuloverojärjestelmässämme ja ennen kaikkea kuntien välisten erojen repeämistä palvelujen rahoitusmahdollisuuksien ja kuntalaisten verorasituksen suhteen. Tällaisessa vaihtoehdossa kuntien keskinäiset erot tuloveroprosenteissa kasvaisivat merkittävästi. Alimpien ja ylimpien veroprosenttien erot saattaisivat nousta jo tämän vuosikymmenen aikana nykyisestä 5,25 prosenttiyksiköstä jopa yli 10 prosenttiyksikköön. Tämä merkitsisi 3000 euroa kuussa ansaitsevan keskimääräiset verovähennykset omaavan palkansaajan verotuksessa yli 3000 euron eroja maksuun pannuissa kunnallisveroissa vuodessa.

Kuntien selviytyminen kasvavista menopaineista riippuu pitkälle siitä, millä tavoin sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään ja erityisesti siitä, kuinka paljon ja miten sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroja tulevaisuudessa kohdennetaan.

2.2 Työvoiman saatavuus

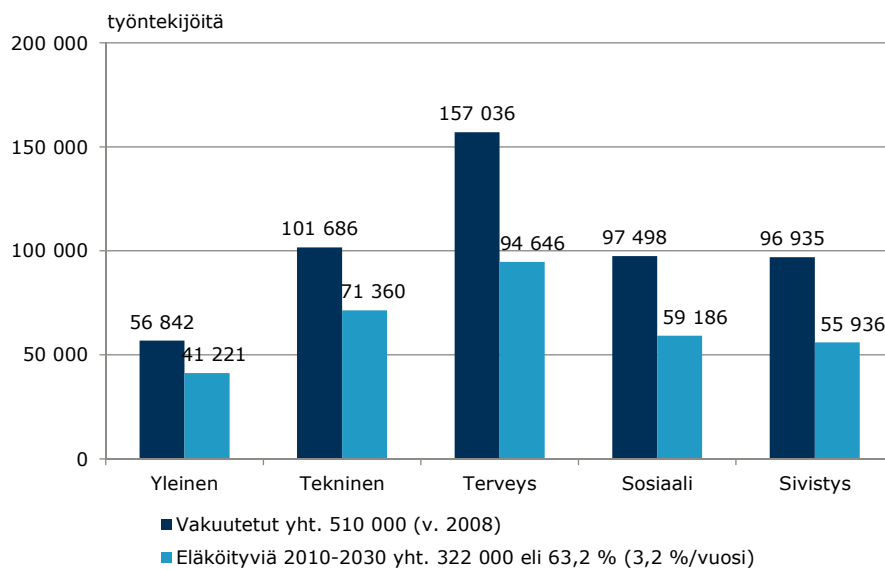
Työmarkkinoiden muutos on nopea ja peruuttamaton. Vaikka työllisyystilanne yleisen talouden heikkenemisen myötä on jo nyt vaikeutunut, on selvää, että erityisesti osaavan hoito- ja hoivahenkilöstön saatavuus vaikeutuu tulevaisuudessa. Tähän vaikuttavat kuntasektorin henkilöstön voimakas siirtyminen eläkkeelle ja työvoiman tarjontapotentiaalinen historiallinen muutos. Kuntien onkin jo hyvissä ajoin pyrittävä varmistautumaan tilanteeseen niin, että sekä kunta- että palvelurakenteet ovat riittävän vahvoja kohdatakseen tämän haasteen. Liian pienet yksiköt saattavat tulevaisuudessa olla nimenomaan työvoiman saatavuuden näkökulmasta liian haavoittuvia. Samalla toimintatapoja ja tuottavuutta on edistettävä voimakkaasti. Maamme tarvitsee selviytyäkseen nykyistä tuloksekkaampaa työllisyyden hoitoa ja merkittävästi korkeampaa työssäkäyntiastetta sekä sen lisäksi hallittua työperäisen maahanmuuton lisäämistä.

Kuvio 2. Työvoiman tarjontapotentiaalinen muutos 1990–2040.



Palvelutoimialoista kuntasektori on ylivoimaisesti suurin työnantaja. Palvelutarpeen muutos aiheuttaa paineita työmarkkinoilla, kun supistuvan työvoiman oloissa kuntien kasvava rekrytointitarve vie nykyistä suuremman osuuden työmarkkinoille tulevasta työvoimasta. Erityisen merkittävä tekijä tässä kehityksessä on kuntien eläkepoistuma joka lähivuosina ja -vuosikymmeninä on erityisen voimakasta sosiaali- ja terveystaloudessa sekä kuntien teknisellä sektorilla. Maan sisäinen muuttoliike uhkaa kärjistä tilannetta entisestään.

Kuvio 3. Kunta-alan työntekijät ja eläkepoistuma aloittain 2010–2030.



Lähde: Keva

2.3 Julkisen talouden kestävyys

Julkinen talous on kestäväällä pohjalla kun valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot kykenevät rahoittamaan menonsa (mukaan lukien sosiaalietuudet ja hyvinvointipalvelut) kaikissa oloissa häiriöttömästi. Jotta väestön ikääntymisen ja talouden kasvupotentiaalin vähenemisen haasteisiin kyetään vastaamaan, tulisi julkisessa taloudessa päästä ylijäämään, joka vastaa 4 prosenttia BKT:sta. Tavoite vakiinnuttaisi julkisen velan osuuden 60 prosenttiin BKT:sta edellyttäen, että pitäydytään nykyisessä veroasteessa ja että ikäsidonnaiset julkiset menot kasvaisivat määrällisesti enintään 6 prosenttia bruttokansantuotteesta seuraavien 20 vuoden aikana. Tällöin julkinen talous ei joutuisi hallitsemattomaan velkaantumiseen.

Kestävyysvaje kertoo, kuinka suuri kertaluonteinen julkistalouden kiristäminen vakauttaisi pysyvästi julkisen velan kehityksen. VM:n mukaan (joulukuu 2010) julkisen talouden kestävyysvaje vuonna 2015 on 5 % / BKT ja suuruudeltaan noin 10 miljardia euroa. Kuntasektorin osuus on noin puolet. Mitä ilmeisimmin tätä kuntasektorin vajetta ei voida täysimääräisesti kuroa umpeen rakenteellisin toimenpitein ja toimintoja tehostamalla. Ottaen huomioon kuntapalvelujen kysynnän kasvun erityisesti hoiva- ja hoitopalveluissa, paine kuntatalouden rahoitus- ja ohjausjärjestelmiin lisääntyy merkittävästi.

Valtiovarainministeriön arvio kestävyysvajeesta on käytetyin. Omia arvioitaan ovat esittäneet myös esimerkiksi Euroopan Komissio ja kotimaiset taloustutkimuslaitokset. Eri laskelmissa on päädytty erilaisiin kestävyysvajeisiin, joiden erot voivat vaikuttaa suuriltakin. On kuitenkin huomattava, että laskelmissa on myös suuria epävarmuuksia, muun muassa väestökehityksen ja ikääntyvän väestön terveydentilan osalta. Esimerkiksi ETLAn laskelmissa julkiset terveydenhoitomenot kasvavat vähemmän kuin VM:n ja EU:n laskelmissa.

Joka tapauksessa kestävyysvajeen taustalla on pääosin väestön ikärakenteen muutos, joka aiheuttaa sekä menopaineita että uhkaa heikentää kansantuotteen ja verotulojen kasvua. Ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu pääosin kuntien järjestelyvastuulla oleviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Väestörakenteen muutokset vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, tulo- ja kehityksen sekä peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin.

Kuntien menojen kasvun hillitseminen on keskeinen tekijä julkisen talouden kestävyysvajeen hallinnassa. Siksi kuntien palvelutaakkaa ei enää tule kasvattaa vaan päinvastoin keventää, jotta kuntaverotuksen taso voidaan myös jatkossa pitää kohtuullisena.

Pidemmillä aikavälillä julkisen talouden kestävyysvajeen hallinta edellyttää niin tuottavuuden nousua, työurien pidentämistä, sijoitusten tuottoasteen parantumista kuin maahanmuuton kasvattamista korvaamaan syntyvyyden riittämättömyydestä aiheutuvaa työvoiman tarvetta.

Kuntien elinvoimalla ja sen edistämällä on merkittävä vaikutus kunnan ja alueen talouskasvuun, työllisyyteen ja näin muodostuvaan verotulopohjaan, koska se vahvistaa alueellisesti kestävästä kuntataloutta.

Taulukko 2. Eri tekijöiden vaikutukset kestävyysvajeeseen.

Herkkyyslaskelma	Perusuran oletus	Kestävyysvaje pienenesi 1 %-yksiköllä, jos muutos perusuraan olisi
Yleisen tuottavuuden nousu	1,75 %	+ 1,25 %-yksikköä / v
Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nosto	0	+0,25 %-yksikköä / v
Työurien pidentäminen vuoteen 2060 mennessä	2 vuotta	+1 vuosi
Maahanmuuton lisääminen	15 000 / v	+10 000 / v
Syntyvyyden nousu	1,85	+0,5
Sijoitusten tuottoasteen muutos	4 %	+0,9 %-yksikköä

Lähde: Valtiovarainministeriö

3 Haasteisiin vastaaminen

Kunnat joutuvat lähivuosina ja vuosikymmeninä ankarien tosiasioiden eteen. Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy samalla kun ikärakenteen muutos aiheuttaa erityisesti hoi- ja hoitoalan työpaikkojen kysynnän voimakasta kasvua. Työvoimasta poistuu enemmän työvoimaa kuin sinne tulee, mikä johtuu ennen kaikkea työvoiman kiihtyvistä siirtymisestä eläkkeelle.

Epävarmuus talouskehityksestä on kasvanut samalla kun julkisten talouksien velkaantuminen uhkaa kestävästä talouskehitystä. Suomen julkisessa taloudessa on näiden epävarmuus-tekijöiden lisäksi merkittävä rakenteellinen kestävyysvaje, jonka vaikutuksista noin puolet kohdistuu kuntasektoriin.

3.1 Kestävyyssvajeeseen vaikuttaminen

Kuntien kannalta keskeiset kestävyysvajeen hallintaan liittyvät keskeiset asiakokonaisuudet ovat:

1. Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden parantaminen
2. Työurien pidentäminen ja siihen vaikuttaminen kunta-alalla ja laajemmin

Koska huoltosuhde heikkenee, kansantalouden tasapainon parantamiseksi ja työvoiman saatavuuden varmistamiseksi tarvitaan toimenpiteitä, jotka nostavat syntyvyyttä ja lisäävät työperäistä maahanmuuttoa. Kunnat ovat toimineet ja toimivat aktiivisesti maahanmuuttajien sopeuttamiseksi ja työmarkkinakelpoisuuden nostamiseksi niin, että myös maahanmuuttajien työllisyysaste nousee.

Kuntauudistus on tärkeä erityisesti kuntien haavoittuvuuden ehkäisemiseksi, mutta julkisen talouden kestävyysvajeen hallinnassa sillä on vain marginaalinen merkitys lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

Tuottavuus

Kansainvälisesti vertaillen Suomen kuntasektori on toiminnan tehokkuudessa ja taloudellisuudessa kärkikaartissa. Hollantilaisen tutkimuksen (Geert Bouckhert, 2004) mukaan julkiset palvelut tuotetaan Suomessa EU-maiden vertailussa erittäin tehokkaasti. Terveystuotomme BKT-osuus on OECD-maiden vertailussa hyvin kohtuullinen. Pohjoismaista Suomessa on lähes samoilla velvoitteilla huomattavasti pienempi BKT- ja työllisten osuus kuin Tanskassa tai Ruotsissa. Ero Ruotsiin on kummassakin noin 5 prosenttiyksikköä.

Suomessa kuntapalveluiden kokonaismenot suhteessa kansantuotteeseen eivät ole juuri-kaan muuttuneet viimeisten 20 vuoden aikana, vaikka kuntasektorin tehtäväkenttä ja vastuut ovat kasvaneet olennaisesti. Vuonna 1990 kuntasektorilla oli noin 460 000 työntekijää – nyt noin 430 000. Kuntasektorin tuottavuuskehitys onkin ollut näin mitattuna suotuisaa.

Julkisten palveluiden tuottavuuden mittaaminen

Julkisen sektorin nykyiset tuottavuusmittarit eivät nykyisellään kykene riittävästi ottamaan huomioon palvelun laadun ja vaikuttavuuden muutoksia. Nykyinen pääosin Tilastokeskuksen ylläpitämän panos/tuotos mittareihin perustuva laskenta antaa kuntien toiminnasta harhaanjohtavan kuvan nimenomaan siksi, että kuntapalvelujen tuotosten sisältö vaihtelee usein jopa vuodesta toiseen, mutta erityisesti pidemmällä aikavälillä. Esimerkiksi sydäntautien hoitajakso on teknologian kehityksen myötä sisällöltään hyvin erilainen kuin vaikkapa viisi vuotta sitten. Vanhustenhoidossa taas väestön ikääntyminen kasvattaa hoidon tarvetta, koska ikäihmisten toimintakyky heikkenee.

Tilastokeskuksen suoritekustannuksiin perustavien mittaustietojen perusteella on tehty ja tehdään jopa aivan virheellisiä johtopäätöksiä kuntasektorin tuottavuudesta ja erityisesti tuloksellisuudesta.

Rakenteet ja tuottavuus

Menojen hallinnan lisäksi kuntien suurena haasteena on toimivien rakenteellisten uudistusten aikaansaaminen. Tuottavuuskehityksen kannalta keskeistä on, että palvelutuotannon rakenteet ovat sellaiset, että ne luovat hyvät edellytykset tuottavuuden kehittämiseksi ja että ne sisältävät myös riittävät tuottavuus-kannustimet. Kuntien autonomia, liikkumavara valita

omista lähtökohdistaan parhaat palvelutuotannon tavat ja niiden yhdistelmät, ovat tärkeä osa palvelutuotannon järjestelmää, jossa myös kilpailua ja monipuolista palvelutuotantoa hallitusti edistetään.

Suurempi kuntakoko ei automaattisesti merkitse tehokkaampia palveluja. Suuremmissa kunnissa piilee hallinnollisen jäykkyyden vaara. Hierarkiat voimistuvat ja henkilöstön mahdollisuudet oman työnsä kehittämiseen saattavat heikentyä. Tuottavuuden haasteet ovatkin osittain erilaisia erisuuruissa ja eripuolilla maata sijaitsevilla kunnissa.

Tärkeätä on myös, että vastuunjaot eri tasojen välillä ovat selkeät niin, että toiminnallinen kokonaisuus voidaan varmistaa ja että laajaa väestöpohjaa edellyttävillä palvelutuotannon aloilla on riittävät aluepohjat. Ne turvaavat sektoreiden yli menevän yhteistyön ja esimerkiksi hoidon porrastuksen toimivuuden.

Palvelurakenteen monipuolisuus on tärkeä jo senkin vuoksi, että kunnilla on vertailukohta omaan palvelutuotantoonsa. Kunnille tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat aina olleet erilaiset yhdistykset ja järjestöt, jotka ovat täydentäneet kunnallista toimintaa.

Tuottavuutta parantavia toimia

Valtiovarainministeriön yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa 20 suurimmalle kaupungille tehdyn kyselyn vastauksien perusteella tuottavuutta parantaviksi toimiksi nousivat erityisesti palveluverkkojen tarkastelu, erityisesti tukipalvelujen keskittäminen, hankintojen tehostaminen ja ICT-toimintojen uudistaminen.

Kuntatalouden tasapaino ja tuottavuus

Nykyisessä tilanteessa kunnat tarvitsevat niin nopeavaikutteisia säästötoimenpiteitä kuin tuottavuutta nostavia pysyviä toimenpiteitä, joiden vaikutukset ovat pidempiaikaisia.

Mikäli kuntien ja kuntayhtymien oletettua vuosittaista toimintamenojen kasvua (noin 4 % /vuosi) kyetään tuottavuutta nostamalla ja muutoinkin menokehitystä sopeuttamalla alentamaan yhteensä yhdellä prosenttiyksiköllä, niin vain osa kuntatalouden rahoitusvajeesta tulee katetuksi.

Työvaltaisella kunta-alalla työpanoksen nopea vähentäminen johtaisi lakisääteisten palvelujen laadun ja saatavuuden niin voimakkaaseen heikkenemiseen, että kehitys ei nykyisen lainsäädännön puitteissa ole mahdollista.

Tuottavuuden parantaminen on välttämätöntä, mutta sen avulla voidaan kattaa kestävyysvajeesta vain osa. Tuottavuuden parantamisen ja menojen muun hallinnan lisäksi tarvitaan kuntien rahoituspohjan vahvistamista, kohtuullista talouskehitystä sekä kuntien tehtävien uudelleen mitoitusta vastaamaan kuntien rahoitusmahdollisuuksia.

3.2 Työurien pidentäminen

Keskeisintä julkisen talouden kestävyysvajeen hallinnassa on työllisyysasteen nostaminen. Pohjoismaisessa vertailussa työllisyysasteemme on alhainen. Tanskassa 83 % työvoimasta on työssä, Ruotsissa 76 % ja meillä 69 %. Osa erosta selittyy osa-aikaisen työn tekemisellä, joka muissa pohjoismaissa on meitä yleisempää. Muita syitä ovat osalla nuoria varsin pitkät opiskeluaajat sekä suuri pitkäaikais- ja vaikeasti työllistyvien joukko. Lisäksi työhyvinvoinnin puutteiden seurauksena työssä jaksamisen ongelmat ovat suuret siitäkin huolimatta, että eläkkeellesiirtymisikä on viime vuosina jonkin verran kohonnut.

Työllisyysasteen nostamiseksi tarvitaan toimenpiteitä työurien kaikissa vaiheissa, niin työurien alkupäässä, keskellä kuin loppupäässä.

Nuorten osalta yhteiskuntatakuun kautta tilanteeseen on haettu ja haetaan uudenlaisia ratkaisuja. Sen toteutuksessa kunnat ovat ratkaisevassa roolissa. Kunnille tulee myös varmistaa riittävät toimintamahdollisuudet onnistua tässä tehtävässä.

Kuntasektorilla on keskeinen merkitys työurien pidentämisessä. Kunnat vastaavat koulutuksen järjestämisestä ja ovat ainoa kokoava taho peruskoulutuksen ja ammatillisen opetuksen osalta. Nuorisotakuun myötä kuntien kokoavaa merkitystä ja vastuuta tulisi entisestään korostaa niin, että kunnille tulisi nykyistä laaja-alaisempi vastuu koko toisen asteen opetuksesta.

Vaikeasti työllistettävien määrän kasvun myötä yhä useampi pitkäaikaistyötön on sekä kunnan, KELA:n että työhallinnon asiakas. Koska työhallinnon resurssit ovat niukentuneet, kuntien vastuu vaikeasti työllistetyistä on kasvanut samalla kun työhallinnon, KELA:n ja kuntien yhteisen toimintamallin, Työvoiman palvelupisteiden merkitys on korostunut.

Maan hallitus on hallitusohjelman mukaisesti toteuttamassa työllisyyspolitiikan kuntakokeilua, jossa pitkään työttömänä olleiden aktivointivastuu nykyistä suuremmassa määrin annetaan kokeilukunnille. Tarkoituksena on saada aikaiseksi uusi toimintamalli joka paikalliset erityispiirteet huomioon ottaen tehostaisi pitkäaikaistyöttömien työmarkkinakelpoisuuden parantamista ja työelämään siirtymistä.

Kuntasektorilla työhyvinvointiasioiden hyvä hoito on ensiarvoisen tärkeää. Kunta-alan eläkkeellesiirtymisikä on vähitellen noussut ja on nyt noin 61 vuotta. Muun yhteiskunnan tapaan kunta-alallakin merkittävä osa siirtyy eläkkeelle työkyvyttömyyden takia. Yli puolet kunta-alan työkyvyttömyyseläkkeistä myönnetään mielenterveysongelmien vuoksi.

Kuntasektori on panostanut ja panostaa entistä voimakkaammin niin nuorten saamiseksi nykyistä nopeammin työelämään, vaikeasti työllistettävien aktivointiin kuin eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseksi lähemmäksi vanhuuseläkeikää.

3.3 Kuntaudistus

Hallitusohjelmassa luvataan vakauttaa julkinen talous ja säilyttää Suomen nykyinen, paras mahdollinen luottokelpoisuus. Eräänä keskeisenä keinona mainitaan vahvoihin peruskuntiin pohjautuvan kuntauudistuksen toteuttaminen. Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuisi luonnollisista työssäkäyntialueista ja olisi riittävän suuri pystyäkseen itse vastaamaan peruspalveluista. Kullekin alueelle luvataan selvittää tarkoituksenmukainen kunta- ja palvelurakenne.

Kuntarakenteen kannalta keskeistä ovat taloudeltaan itsenäiset ja vahvat kunnat ja niillä alueilla, joissa tällaisten kuntien muodostaminen ei ole mahdollista, kuntien yhteistyön tiivistäminen. Yhteistyön tulee perustua toiminnalliseen työssäkäyntialueeseen tai muuhun toiminnalliseen kokonaisuuteen perustavaan aluepohjaan. Näin luodaan kehittämiskykyisiä yksiköitä ja tuottavuuden kehittämisen näkökulmasta toiminnallisesti ehyt pohja kuntajatukselle ja samalla vähennetään kuntarajojen yli ulottuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia kuntien välillä.

Kuntapalvelujen turvaamiseksi tarvitaan rakenneuudistusten lisäksi myös palvelutuotantotapojen uudistamista. Lähtökohtana on elinvoimainen, palveluiltaan entistä parempi ja tehokkaampi kunta kunnallista itsehallintoa kunnioittaen ja nykyistä tiiviimpi ja tehokkaampi kuntien yhteistyö.

Kuntien toimintaan ja talouteen on ladattu voimakkaita odotuksia niin kuntauudis-

tuksen kuin tuottavuuden suhteen. Toisaalta selvitykset osoittavat, että rakennemuutosten vaikutukset näkyvät parhaimmillaankin vasta pidemmällä aikavälillä. Kuntauudistuksen tavoitteena ovat vahvat peruskunnat, mutta vahvuutta ei ole yksiselitteisesti määritelty kuntatalouden tunnuslukujen avulla.

Vuoden 2012 lopussa päättyvän Paras-hankkeen saldona on 59 kuntaliitosta ja sata kuntaa vähemmän Suomen kuntakartalla verrattuna hankkeen alkutilanteeseen. Kuntaliiton Paras-arviointitutkimusohjelmassa (ARTTU) arvioidaan, että Paras-uudistus näkyy kuntataloudessa vasta pidemmällä aikavälillä.

Ensimmäisinä vuosina kuntaliitos yleensä lisää uuden kunnan nettomenoja. Hyödyt alkavat näkyä kunnan taloudessa asteittain muutaman vuoden jälkeen, mikäli uusi kunta kykenee hyödyntämään liitokseen sisältyvän kehittämispotentiaalin. Se, millä aikavälillä kokonaishyödyt mahdollisesti ylittävät kustannukset, on tapauskohtaista. Erot liitoskuntien välillä ovat suuria ja jokainen toteutuva liitos ainutkertainen.

Ennen kuntaliitoksia ARTTU-tutkimusohjelmaan osallistuneista kunnista suuri osa, eli 77 kunnasta 33 kuntaa, oli alijäämisiä. Vuosina 2003–2009 toteutetut kuntaliitokset osaltaan vähensivät alijäämäisten kuntien määrää. Myös toteutunut talouskehitys vaikutti asiaan. Vuonna 2010 alijäämisiä kuntia oli 10.

Tutkimuksen mukaan palvelujen tehokkuuden kannalta keskeisintä ei ole kunnan koko, vaan tapa järjestää ja organisoida toiminta sekä kunnan vastuulla olevat palvelut.

Kuntaliiton ja Tampereen Yliopiston tutkimus osoittaaakin, että kuntarakenteiden ja kuntien rajojen uudistamisella ei juuri ole vaikutuksia kuntatalouteen eikä siten kuntien kykyyn selviytyä tulevista taloushaasteista.

Nykyistä vahvemmat peruskunnat ja selkeämmät, nykyistä vahvemmat yhteistyörakenteet tarvitaankin nimenomaan siksi, että kuntiin kohdistuu lähivuosina hyvin voimakkaita palvelu- ja työvoiman saatavuuteen liittyviä paineita, jolloin liian pienet yksiköt saattavat olla liian haavoittuvia.

Kuntarakenteen muuttamisella tai kuntakoon suurentamisella ei ole osoitettu olevan suoraa yhteyttä toimintojen taloudellisempaan toimintaan ainakaan lyhyellä aikavälillä. Kuntarakenteen uudistamisella yksittäisenä toimenpiteenä ei siten ole todennettavaa vaikutusta kuntien kykyyn vastata julkisen talouden kestävyysvajeeseen.

Kuntarakenteen uudistamisen rinnalla tarvitaan kuntien palvelujen tuotantotapojen uudistamista sekä kuntien tehtävien ja tulo-rahoituksen saattamista kestävään tasapainoon.

4 Kuntien varainhankinta

Kuntien investointipaineet ovat edelleen mittavat johtuen mm. suurista peruskorjaustarpeista, kasvukeskusten uudistamisinvestointihankkeista sekä meneillään olevista rakenneuudistuksesta. Kuntien investointipanostukset vuodessa ovat nettona (nettoinvestoinnit tarkoittaa investointimenoja vähennettynä rahoitusosuuksilla ja omaisuuden myyntituloilla) noin 3,5 miljardia euroa, josta keskimäärin puolet kohdistuu peruskorjausinvestointeihin. Suunnitelmien toteutuminen riippuu kuitenkin pitkälti kuntatalouden taloustilanteesta sekä muun muassa lainarahan hinnasta ja saatavuudesta.

Velkakriisi on syksyn 2011 ja alkuvuoden 2012 aikana levinnyt myös euroalueen parhaimman luottoluokituksen valtioihin. Luottoluokittajat ovat toistaiseksi vahvistaneet Suomelle parhaimman luottoluokituksen, mutta Standard & Poor's arvioi näkymät negatiivisiksi. Valtion mahdollinen luokitusmuutos vaikuttaa myös Kuntarahoituksen ja Kuntien Takauskeskuksen luokitukseen, sillä S&P:n periaatteiden mukaan näillä ei voi olla valtiota parempaa luokitusta. Lähtökohtaisesti rahoituksen saatavuus ja hinta riippuvat luottokelpoisuudesta, eli hintaan vaikuttaa yleisen korkotason lisäksi sijoittajien vaatima riskipremio.

Yleisen korkokehityksen ennustettavuus on heikko. Euroopan Keskuspankin ohjauskorke pysynee ennätysellisen alhaisella tasolla, mutta pitkät korot eivät heijasta talousodotuksia vaan pääsääntöisesti sijoittajien tulkintoja velkakriisin hoidosta. 2000-luvun alussa otetut lainat alkavat erääntyä ja takaisinmaksut syövät kuntien budjetteja entistä enemmän. Mikäli korkotaso alkaa nousta, se kaventaa kuntatalouden pelivaraa entisestään.

Mikäli Suomen valtion ja Kuntarahoituksen luottoluokitusta lasketaan, on mahdollista että erityisesti rahoituksen hintaan, mutta mahdollisesti myös saatavuuteen, kohdistuu paineita. Minkälaisia seuraukset mahdollisesti ovat, on vielä epäselvää. Joka tapauksessa kehitys mitä todennäköisimmin nostaisi kuntien rahoituskustannuksia pahimmillaan jopa huomattavasti.

5 Kuntatalouden vakautus

5.1 Hallitusohjelma ja kuntatalous

Kunnat jatkavat tulevaisuudessa kestävyysvajeen hallintaan tähtääviä toimenpiteitä, joista keskeisimmät ovat tuottavuuden edelleen kehittäminen sekä työurien pidentäminen. Samalla kun kunnat kehittävät pidemmän aikavälin talouden kestävyyttä tukevia toimenpiteitä, suuntautuu kuntien tulopohjaan voimakkaita haasteita. Maan hallituksen odotetaan tekevän jo kuluvan vuoden kehyspäätöksen yhteydessä merkittäviä sopeuttamistoimenpiteitä, joista osa kohdistunee myös kuntiin.

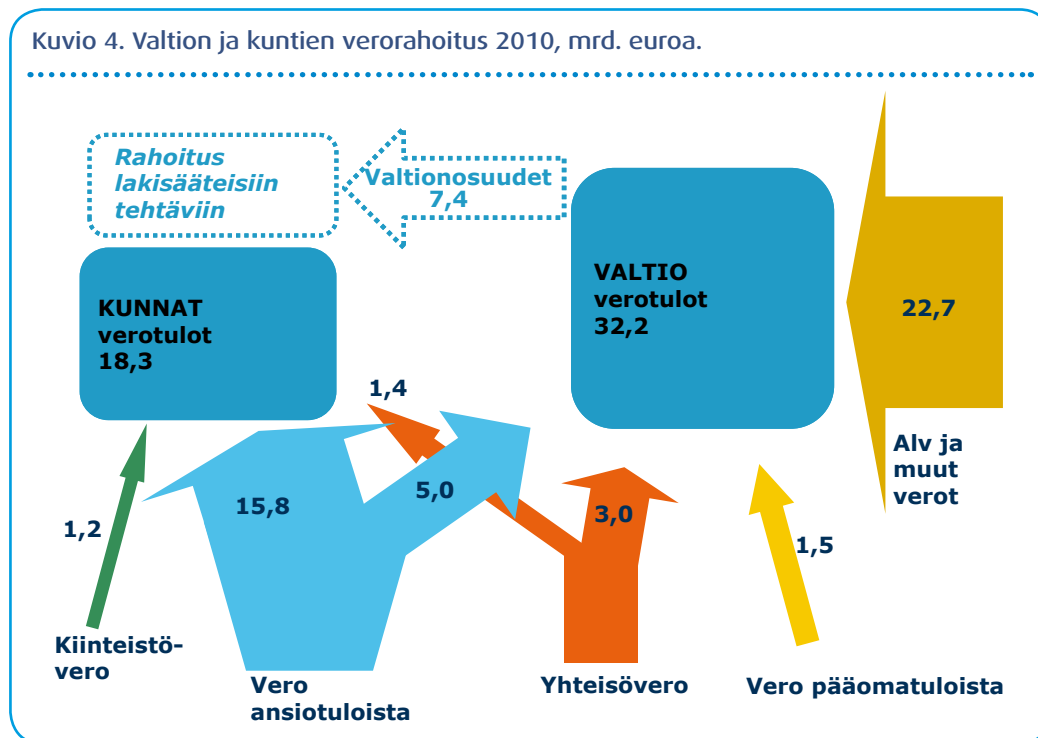
Hallitusohjelmassa päätetty valtionosuuksien 631 miljoonan euron leikkaus tehtiin kokonaisuudessaan vuodelle 2012. Tämä toteutettiin alentamalla kaikissa kunnissa peruspalvelujen valtionosuutta 115 euroa asukasta kohden. Vuodelle 2012 peruspalvelujen valtionosuusprosentti on enää 31,42 %. Samalla kiinteistövero poistettiin verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta, mikä aiheutti kuntien keskinäisen taloustilanteen voimakkaan, menettävien ja voittavien kuntien kesken enimmillään jopa 700 euron eron muutoksen asukasta kohden laskettavissa kuntien käytettävissä olevissa tuloissa.

Hallitusohjelmassa korostetaan kuntien veropohjan vahvistamista. Verovähennyksistä aiheutuvat kuntien tulomenetykset on jatkossa tarkoitus korvata suoraan verojärjestelmän sisällä.

Nykyisessä vaikeassa taloustilanteessa oikeudenmukainen taakan jakaminen on tärkeää yhteiskunnan toimivuuden ja vakauden näkökulmasta. Mikäli kunnat ajautuvat tilanteeseen, jossa kunnallisveronkorotuksiin kohdistuu erittäin suuri paine, eriarvoisuus maan sisällä ja kansalaisryhmien välillä kasvaa. Esimerkiksi kunnallisten terveystalvelujen varassa olevien ihmisten mahdollisuudet tasa-arvoiseen palvelujen saatavuuteen uhkaavat heiketä entisestään, mikäli kuntien rahoitusasema olennaisesti vaikeutuu. Kunnallisveron merkittävä kiristyminen lisäksi verokiilavaikutusta ja vaikeuttaisi työllistymistä entisestään.

Tässä taloudellisessa tilanteessa on parempi korottaa ensisijaisesti valtion veroja ja pitää

kuntien valtionosuudet mahdollisimman korkealla tasolla samalla kun kuntien verotulopohjaa vahvistetaan. Kuntien verotulot koostuvat ansiotuloista, kiinteistöverotuloista ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Valtion verotuloista valtaosa koostuu arvonlisäverotulosta.



5.2 Kuntapalvelujen rahoituspohjaa vahvistettava

Viime vuosina valtion talousarvioiden tiukat menoraamit ovat tehneet erittäin vaikeaksi lisätä kuntien tulopohjaa valtionosuuksia riittävästi nostamalla, siksi kuntien rahoitusvajeen kattamiseksi on huomio kiinnittynyt kuntien veropohjan laajentamiseen. Veropohjan laajentamista tukee myös se, että 1990-luvun lopulta vuoden 2003 alkupuolelle saakka tehdyt kunnallisverovähennysten korotukset ovat yhä kompensoimatta. Samaan aikaan kuntien velvoitteita on jatkuvasti lisätty.

Kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden rahoittamiseksi on vahvistettava kuntien tulopohjaa, koska pelkästään tuottavuuden lisäämisen kautta ei kasvavaa kuntatalouden alijäämää kyetä hoitamaan.

Mikäli näin ei tapahdu, on vaarana, että kunnallisvero kohoaa voimakkaasti, mikä nostaa ansiotuloista maksettavia veroja, eli työn verotusta. Kuntapalvelujen rahoitusvajeen kattaminen pääasiallisesti kunnallisverotusta kiristämällä olisi kansalaisten eriarvoisuutta lisäävä ja verokiilaa kasvattava vaikutus.

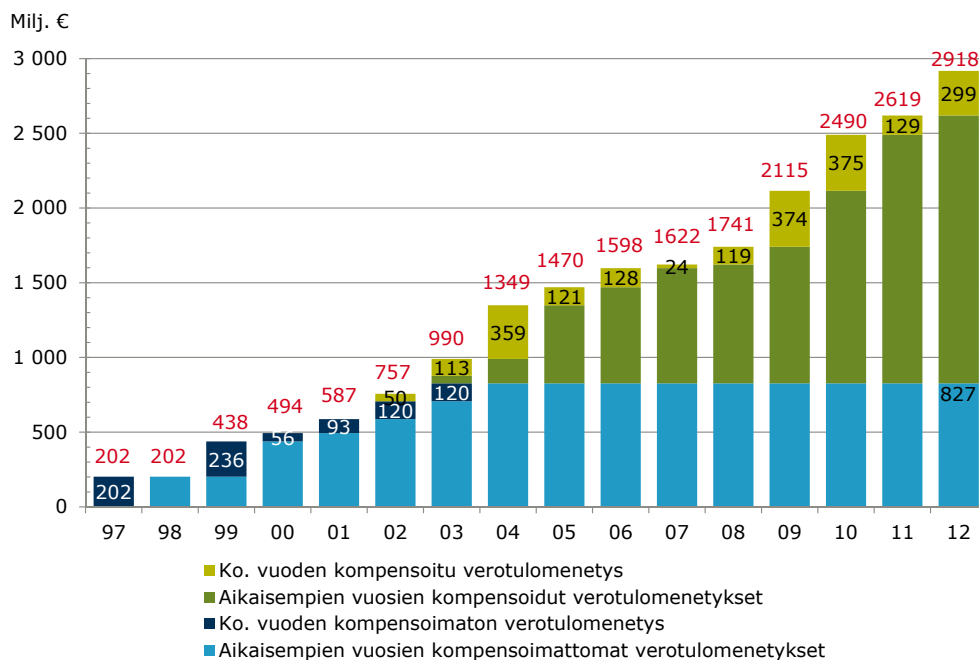
Pääministeri Kataisen hallitusohjelma korostaa kuntien omaa veropohjaa ja erityisesti kiinteistöveron merkityksen nostamista kuntien verorahoituksessa.

Kunnallisverotus

Kuntien tuloverotusta on leimannut viimeiset 15 vuotta kuntien veropohjan kaventuminen vähennysten kasvun myötä sekä kuntien välisen nimellisten kunnallisverotasojen erojen kasvu.

Valtaosa kuntien veropohjan kaventamisesta on korvattu kunnille lähinnä nostamalla kuntien valtionosuuksia vastaavasti. Erityisesti vuosina 1998–2004 tapahtuneet kuntien veropohjasupistukset jäivät kuitenkin kompensoimatta ja kunnilla on edelleen neutraalin valtio-kuntasuhteen osalta valtiolta saatavia noin 800 miljoonaa euroa.

Kuvio 5. Arvio verokevennysten vaikutuksesta kuntien verotuloihin 1997–2012, milj. euroa.

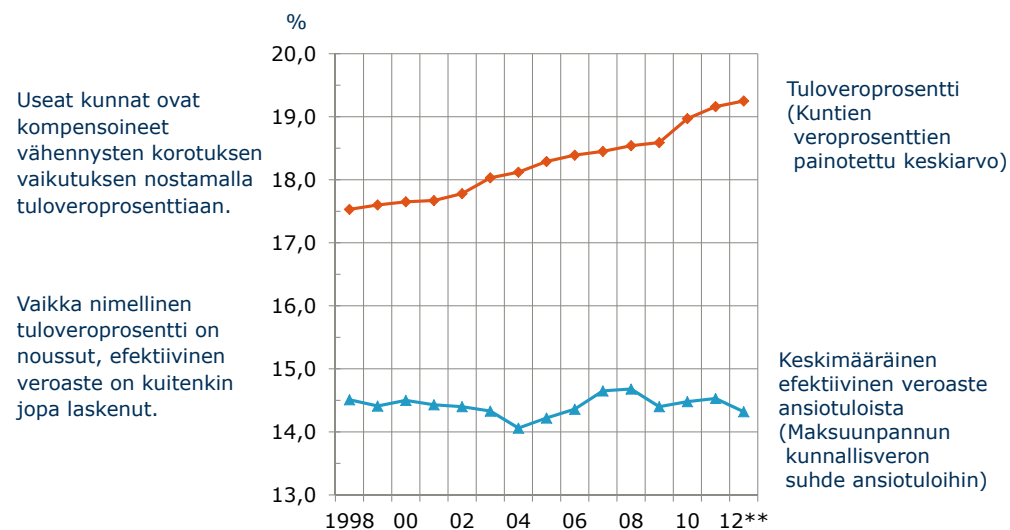


Vuosien 1997-2012 verokevennysten johdosta kunnat saavat vuonna 2012 noin 2,9 mrd. euroa vähemmän verotuloja, josta kompensoimatta on yli 800 milj. euroa

2.12.2011

Kunnallisverotuksesta onkin vähennysten myötä tullut osin progressiivinen samalla kun kuntien nimellisen ja efektiivisen kunnallisveron välinen ero on kasvanut huomattavasti ja on jo runsaat 5 prosenttiyksikköä.

Kuvio 6. Kuntien nimellinen ja efektiivinen kunnallisveroprosentti 1998–2012.



Keskimääräinen kunnallisverotus ei siis reaalisesti ole kiristynyt lainkaan viimeisten 14 vuoden aikana, vaan päinvastoin hieman keventynyt.

Jatkossa tärkeätä on, että kuntien nimellisen ja efektiivisen kunnallisveroasteen eroa kaivetaan ja mahdolliset kuntien veropohjaan tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille ensisijaisesti verojärjestelmän kautta.

Kiinteistövero

Kiinteistövero on hyvä vero paikallishallinnolle, koska sen tuotto on vuodesta toiseen hyvin vakaa, vero on hallinnollisesti yksinkertainen ja veropohja ei karkaa ulkomaille. Kiinteistöverotuksen osuutta kuntien verotuloista tulee nostaa ja sitä voidaan kehittää monin tavoin.

Kiinteistörekistereiden tiedot tulee päivittää ja kunnille taata riittävät tiedonsaanti-oikeudet Verohallinnon rekistereistä omaa edunvalvontaa varten. Kuntien omassa tarkastustoiminnassa on havaittu, että kiinteistörekisterin tiedot ovat usein puutteellisia tai vanhentuneita. Verotuksen oikeudenmukaisuuden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden takia on välttämätöntä, että tiedot saatetaan vastaamaan todellisuutta. Verohallinnon kiinteistötietojen ajantasaistamisella on kunnille myös suuri taloudellinen merkitys.

Kiinteistöjen verotusarvojen pohjana käytettävää arvojen määrittelyä tulee kehittää niin, että ne ovat lähempänä kiinteistöjen käypiä arvoja. Verotusarvojen määrittelyn ajanmukaistamisella ja rakennusten ikälennusten kohtuullistamisella voidaan merkittävästi vaikuttaa kiinteistöveron tuottoon.

Kiinteistöveron ylärajoja voidaan edelleen nostaa ja näin luoda liikkumavaraa kunnille jotka nyt ovat asteikon yläpäässä.

Maapohjan eriyttäminen yleisestä kiinteistöveroprosentista lisäisi kuntien liikkumavaraa veroprosenttien määrittelyssä sekä paikallista päätösvaltaa. Asuinkäytössä olevalle maapohjalle voitaisiin määrätä erillinen veroprosentti asumiskustannusten nousun hillitsemiseksi. Niillä kasvukeskuspaikkakunnilla, joissa asuinkäyttöön kaavoitettua maata ei ole saatu

tuotantoon, tulee harkita rakentamattomien rakentamiskelpoisten kerros- ja rivitalotonttien kiinteistöveron korottamista nykyisestäään.

Erityyppisten voimalaitosten kiinteistöverotusta tulee yhtenäistää. Tuulivoimaloiden kiinteistöverotusta tulee muuttaa siten, että niihin sovelletaan voimalaitoksia koskevia kiinteistöveroprosentteja ja tuulivoimalan ikäalennus muutetaan vastaamaan paremmin tuulivoimaloiden todellista käyttöikää.

Nykyjärjestelmässä kiinteistöverotus ei kohdistu kaivostoimintaan riittävän laajasti. Kaivostoiminta lisääntyy Suomessa nopeasti, joten kiinteistöverolakia on muutettava pikaisesti. Kaivoksen verotusarvo voitaisiin määrittellä soveltuvin osin samoilla periaatteilla kuin nykyisin maatalaan kuuluvan kiven-, soran-, saven-, ja turpeenottoaikan verotusarvo. Toinen vaihtoehto on, että kaivosmaksua korotetaan nykyisestä ja osan sen tuotosta ohjataan niille kunnille, joissa kaivokset sijaitsevat.

Luonnonsuojelualueiden ja muiden erityisalueiden arvostus ja kiinteistövero kohtelua tulee selvittää.

Yhteisöverotus

Yhteisöveron kuntaosuus on tärkeä paikallisen elinkeinopolitiikan edistämiseksi. Yhteisöveron suhdannevaihteluita tasataan kuntien välisellä verotuloihin perustuvalla valtionosuuk-sien tasauksella sekä niin, että kuntien jako-osuudet lasketaan kahden verovuoden keskiarvona. Yhteisöveron osuudessa on myös huomioitu metsävaltaisten kuntien verotulojen menetykset, kun siirryttiin metsätalouden tuloja verottamaan pääomatuloina. Metsäverotulojen osuus ja niiden huomioon ottaminen yhteisöverossa on syytä arvioida uudelleen, koska järjestelmä nykyisellään on huonosti hahmotettavissa.

Kuntien osuus yhteisöverosta tulee säilyttää vähintään vuoden 2012 tasolla myös vuoden 2013 jälkeen.

Mahdolliset yhteisöverokannan muutokset tulee kompensoida täysimääräisesti kunnille kuntien yhteisövero-osuutta muuttamalla.

Mikäli halutaan edelleen vähentää yhteisöveron tilitysten suhdannevaihteluita, on yksi vaihtoehto laskea tilitykset useamman vuoden keskiarvona nykyisen kahden vuoden sijaan.

Pääomaverotus

Pääomatuloverojen tuotosta kohtuullisen osan tulouttaminen kunnille on perusteltua, koska pääomatuloja saavalla henkilöllä on yhtäläinen oikeus käyttää kunnan palveluja kuin kunnallisveroa maksavalla henkilöllä, mutta pääomatuloverojen tuotto menee kokonaisuudessaan valtiolle.

Tuloverotuksessa suuria ansiotuloja saavat pyrkivät muuntamaan tulojaan pääomatuloiksi, mikä vaikuttaa olennaisesti valtion ja kuntien keskinäisiin rahavirtoihin. Lisäksi veron-tilityksissä pääomatulot vaikuttavat merkittävästi kuntien ja valtion jako-osuuksiin, koska ennakkoperintävaiheessa ansiotuloja ja pääomatuloja ei erotella. Tämä on omiaan lisäämään kuntien verotulojen suhdanneherkkyyttä ja eroja lopullisten ja ennakkotilitysten välillä, mikä vaikeuttaa kuntien talouden hoitoa.

Hallitus on korottamassa pääomaverokantaa sekä laajentamassa pääomaverotuksen piiriin kuuluvien osinkojen verotusta. Nykyjärjestelmässä lisääntyvät pääomaverotulot lisäävät ainoastaan valtion verotuloja, vaikka osan tulouttamista kunnille voidaan pitää oikeutettuna.

Muut verot

Jäteveron tuoton tilittäminen kunnille on perusteltua, koska jätehuollon järjestäminen on kuntien vastuulla. Lisäksi esimerkiksi saastuneiden maiden kunnostus ns. isännättömien kohteiden osalta kaatuu usein kuntien tehtäväksi. Jäteverolakia on muutettava kattamaan myös yksityiset kaatopaikan pitäjät, jotta kilpailuneutraalisuus toimisi.

Kuntien veropohjan laajentaminen liikenneperusteisten verojen ja arvonlisäveron tuottoon tulisi myös selvittää.

Maksutulot

Asiakasmaksutulojen osuus kuntien käyttökustannuksista on viime vuosina ollut vajaa viisi prosenttia. Keskipitkän ajan trendi on ollut laskeva. Tärkeätä on, että varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen reaalitasoa saadaan indeksikorotuksilla pysymään vähintään nykyisellä tasolla. Maksuilla on myös palvelujen kysyntää ohjaavaa merkitystä. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon maksurakennetta olisi kehitettävä niin, että maksujen roolia palvelujen kysynnän ohjauksessa voidaan lisätä.

6 Elvytys

Kunnat ja kuntayhtymät ovat investoineet käyttöomaisuuteen viime vuosina noin 3,5 miljardia euroa vuodessa julkisten rakennusten investointeihin. Tämä taso tulee säilymään myös lähivuosina kuitenkin niin, että peruskorjausten osuus nousee tästä jopa 70 prosenttiin. Tuen kohteena olevat peruskorjaukset olivat vuonna 2010 sosiaali- ja terveystoimessa runsaat 300 milj. euroa ja perusopetuksessa ja lukioissa noin 250 milj. euroa.

Käytännössä valtionavustukset on lopetettu avustusmäärän ollessa vain muutamia miljoonia euroja. Avustusta on saatukin vain peruskoulujen ja kirjastojen rakentamishankkeisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, Opetushallituksen ja Kuntaliiton ns. KUNKOR-hankkeen yhteydessä on arvioitu kunnilla olevan huomattava korjausvelka. Kasvava tarve johtuu lähinnä 1970-luvun rakennusten peruskorjaustarpeesta.

Arviolta noin 1000 koulussa on tarvetta peruskorjaukseen homeongelmien vuoksi. Koulujen lisäksi ongelmia on paitsi kouluissa myös ennen kaikkea sosiaali- ja terveysalan rakennuksissa. Päiväkoteihin, vanhusten hoitorakennuksiin ja sairaaloiden vuodeosastoihin pitäisi kiinnittää erityistä huomiota. Terveyskeskukset on rakennettu valtaosin 1970- ja 1980-luvuilla, joten niiden korjaustarve alkaa olla suuri. Sairaalarakennukset ovat valtaosin vielä terveystalorakennuksiakin vanhempia.

Julkisten rakennusten korjaushankkeet ovat nopeasti käynnistettävissä, niiden paikallisenkin työllisyysvaikutus on suuri ja ne säästävät sairauskuluissa. Korjauksilla voidaan parantaa energiatehokkuutta ja poistaa mm. vesivahinkojen riskejä. Kunnilla, sairaaloilla ja terveystaloksissa on varsin paljon valmiita suunnitelmia ja niidenkin hankkeiden suunnittelu, jota ei ole vielä aloitettu, on tehtävissä melko nopealla aikataululla.

Kunnilla ja kuntayhtymillä on pääosin selkeä tieto korjaustarpeista ja ajoitetut listat hankkeista, jotka odottavat rahoitusta. Erityisesti pienempien korjaushankkeiden käynnistäminen käy nopeasti. Ne vaativat myös eniten työvoimaa.

Yhteiskuntataloudellisesti hankkeet ovat myös pitkällä tähtäimellä kannattavia. Yhteiskunta säästäisi peruspalvelukustannuksissa, kun toimitiloihin liittyvät sisäilmaongelmat vähenisivät ja sairaanhoitokuluissa, kun homeen aiheuttamilta poissaoloilta ja kroonisilta taudeilta vältyttäisiin.



Lisätietoja

Timo Kietäväinen
Varatoimitusjohtaja
Puh. 09 771 2700, 0400 486 043
timo.kietavainen@kuntaliitto.fi

Reijo Vuorento
Apulaisjohtaja
Puh. 09 771 2078, 050 667 41
reijo.vuorento@kuntaliitto.fi



.....

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
Puhelin 09 7711, faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net

ISBN 978-952-213-855-2 (nid.)
ISBN 978-952-213-856-9 (pdf)
Helsinki 2012