

Kuntatalouden sopeutusohjelma 2014-2018

Yhteenveto ja toimenpide-esitykset

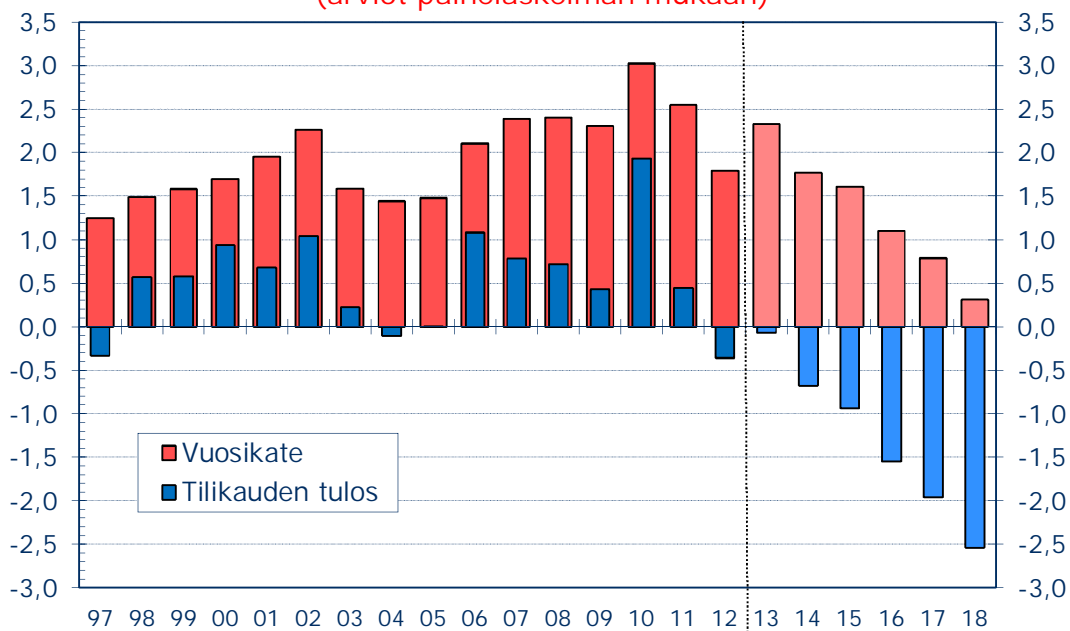
Talouden taantuma on Suomessa jatkunut jo useita vuosia. Talouskasvu on hyvin vaatimatonta samalla kun kustannuskehitys ja korkotaso pysyvät matalina myös lähitulevaisuudessa. Työvaltaisen kuntasektorin kustannuskehitys on kuitenkin jatkuvasti ylittänyt kansantalouden kasvuluvut ja kuntatalous on kiristynyt ja kiristyy edelleen lähivuosina.

Kuntatalous oli vuonna 2012 lähes 400 miljoonaa euroa alijäämäinen kuntien yhteenlasketulla tilikauden tuloksella mitattuna. Edellisen kerran kuntatalouden tilikauden tulos oli miinusmerkkinen vuonna 2004 ja sitä ennen vuonna 1997. Kuntatalous olisi tälläkin hetkellä tasapainossa ilman valtionosuusleikkauksia.

Kuntatalouden alijäämä pieneni selvästi vuonna 2013 edellisvuodesta johtuen ensisijaisesti kuntaveron tuottoa kasvattavista tilapäisistä poikkeustekijöistä sekä kuntien säästötoimista, erityisesti henkilöstösäästöistä.

Kuntatalous on alijäämäinen myös kuluvana vuonna. Kuntaliiton kuntatalousyksikössä tehdyn kehitysarvion (liite x) mukaan kuntatalouden alijäämän ennakoitaan kasvavan hieman yli 2 miljardiin euroon vuoteen 2018 mennessä, mikäli uusiin toimenpiteisiin ei ryhdytä ja talouskehitys jatkuu hitaana.

Kuntasektorin vuosikate sekä tilikauden tulos vuosina 1997-2018, mrd. €
(arviot painelaskelman mukaan)



Lähde: Vuodet 1991-2012 Tilastokeskus.

Vuosien 2013-2018 arviot Kuntaliitto.

Vuonna 2010 tilikauden tulos sisältää HSY:n perustamisesta johtuvaa pääkaupunkiseudun kuntien saamaa kirjanpidollista myyntivoittoa noin 950 milj. euroa.

Tilanne on historiallisestikin tarkastellen ainutkertainen. Kunnat ovat aiemmin reagoineet tehokkaasti talouden muutoksiin, jotka ovat olleet vaikeitakin, mutta lyhtyaikaisia. Taantuman nyt pitkittyessä työvaltaisen kunta-alan talouden hallinta on käymässä hyvin vaikeaksi.

Kun talouskasvu pysyy nollan tuntumassa, kuntien toimintamenojen kasvu ei voi pysyä aikaisempien vuosien tasolla, vaan totutusta 4-5 %:n tasosta on tultava olennaisesti alaspäin.

Kustannustason muutokseksi ennakoitiin valtion vuoden 2014 budjetin liitteenä olevassa peruspalvelubudjetissa noin 3 % lähivuosille. Tällä hetkellä on selvää, että tuota tasoa on alennettava. Kun kuntapal-

velujen kysyntä kasvaa prosentin vuodessa, ei ansiotason nousulle ja muille kustannuksia nostaville muutoksille ole käytännössä lainkaan tilaa lähivuosina.

Palkkaratkaisu on tuonut tilanteeseen selkeyttä - valtionosuusindeksiksi tälle vuodelle arvioidaan noin 1,5 %. Säästötoimenpiteet alentavat osaltaan kustannustason kehitystä.

Kun henkilöstömenot kattavat kuntien menoista yli puolet, tilanne on kovin haastava. Käytännössä kunnilla on kolme vaihtoehtoa: nostaa veroja, tehdä säästöpäätöksiä ja tarkistaa investointisuunnitelmiaan. Säästöpäätöksistä huolimatta paineet kuntaverojen korotuksiin kasvavat voimakkaasti tarkastelukaudella.

Kuntaliitto on kartoittanut kuntien omia arvioita tulevasta kehityksestä. Ne esitetään luvussa xx. Kuntien arviot tukevat näkemystä lähivuosien menojen säästötarpeista. Toisaalta kunnissa on runsaasti investointitarpeita joita olisi edullista tehdä nyt korkotason ollessa alhaisena.

Julkisen taloutemme kestävyysvajeeksi VM on laskenut 4,7 % BKT:stä, eli noin 9,5 miljardia euroa. Tästä noin puolet, eli nelisen miljardia kohdistuu kuntien vastuulla olevien palvelujen ja toinen puoli tulonsiirtojen, lähinnä eläkkeiden kestäväen rahoitus pohjan varmistamiseen.

Maan hallituksen rakenneohjelman mukaan kuntien tulisi itse koota noin miljardi vuoteen 2017 mennessä samalla kun valtion tulisi kuntien tehtäviä ja velvoitteita keventämällä vahvistaa kuntataloutta myös miljardilla eurolla. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita on kuitenkin päätetty lisätä Peruspalveluohjelman 2014 - 2017 päätöksillä runsaalla 300 miljoonalla eurolla.

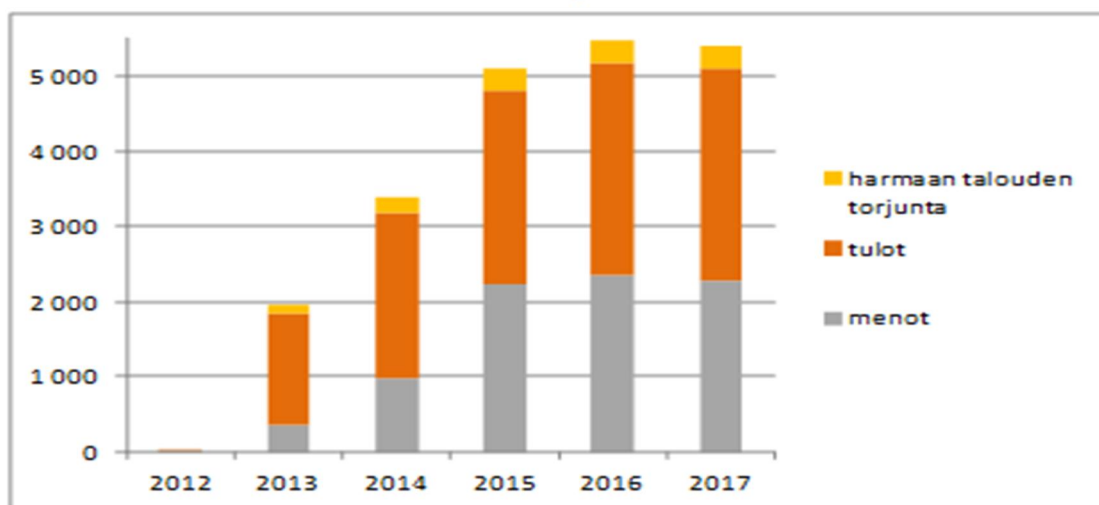
Kunnat ovat päätöksillään jo korottaneet verojaan vuodelle 2014 lähes 400 miljoonalla eurolla ja paikkaavat näin talustilannettaan. Mitä ilmeisimmin vuodelle 2015 on odotettavissa vastaavanlainen kuntaverojen korotus. Kunnat toteuttavat myös säästötoimenpiteitä. On erittäin todennäköistä, että kunnat tulevat oman miljardinsa aikaansaamaan esitetyllä aikavälillä.

Jos talouskasvu kuitenkin pysyy nollan tuntumassa lähivuosina, kuntatalous on uuden sopeutuksen edessä. Kun nykyisen tasoinen hyvinvointimme on rakennettu noin 2 %:n talouskasvuun, nyt onkin syytä arvioida uudelleen rakenteiden toimivuus, tehtävät ja vastuut mutta myös kuntien tulopohja.

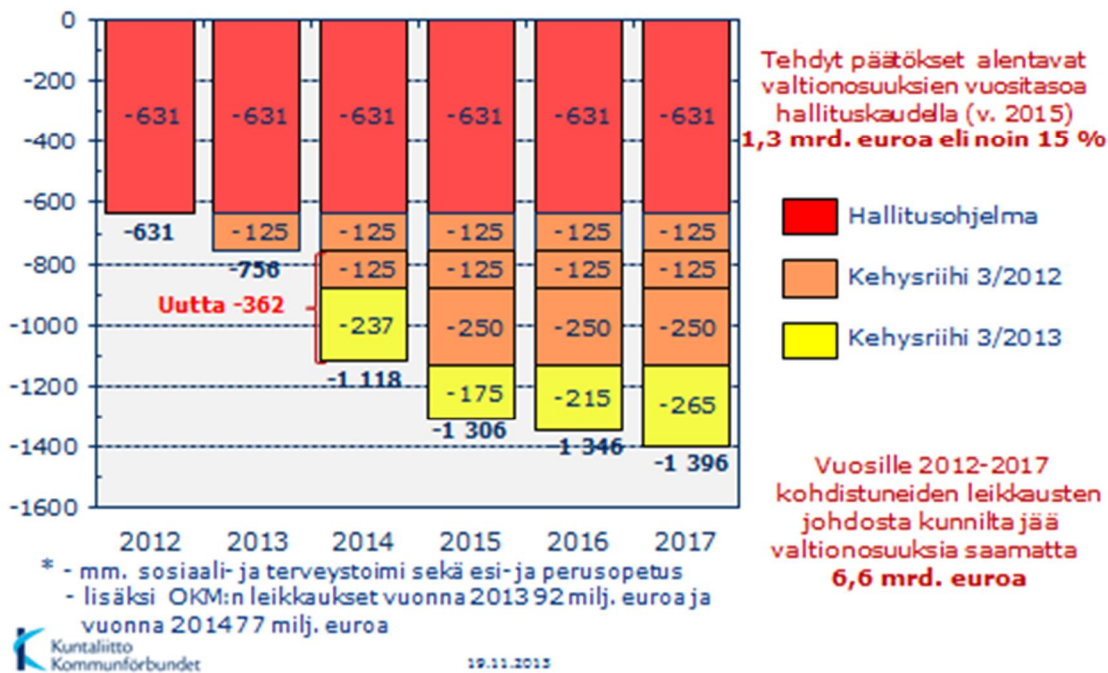
Maan hallituksen hallitusohjelmassa edellytetään valtion velkasuhteen kääntämistä supistuvaksi hallituskauden loppuun mennessä sekä valtion talouden alijäämän pitämisessä korkeintaan 1 %:ssa BKT:sta.

Jos nämä tavoitteet eivät näytä toteutuvan, hallitus toteuttaa veronkorotuksia ja menoleikkauksia laskennallisesti yhtä paljon. Tähän mennessä menoleikkauksista valtaosa on kohdistunut kuntien valtionosuuksiin.

Hallituksen päättämät sopeutustoimet, netto, milj. euroa



Hallitusohjelman, kehysriihen 22.3.2012 ja kehysriihen 21.3.2013 päätösten vaikutus kunnan peruspalvelujen* valtiosuuteen, milj. €



Vaikka rakenteellisilla muutoksilla, kuten kunta- ja palvelurakenteella on merkittävää vaikutusta pidemmällä aikavälillä, kuntataloudenkin kohtalon ratkaisee talous- ja työllisyyskehitys.

Kuntien valtiosuuksia on jo leikattu merkittävästi - lisäleikkaukset eivät enää voi tulla kysymykseen ilman, että kansalaisten lakisääteinen oikeus riittäviin kuntapalveluihin horjuu. Kuntalaisten lakisääteisten palvelujen laadun ja saatavuuden varmistaminen koko maassa kohtuullisella kunnallisveroasteella edellyttää, että kuntien valtiosuuksia ei enää leikata ja että kuntien verotulopohjaa laajennetaan.

Vaikean taloustilanteen lisäksi kunnilla on edessään muutoinkin hyvin suuret haasteet, joista merkittävimmät liittyvät väestön ikääntymiseen, työllisyyteen ja julkisen talouden kestävyysvajeen hallintaan sekä suuren korjausvelan hallintaan.

Kuntien menopaineet suuret

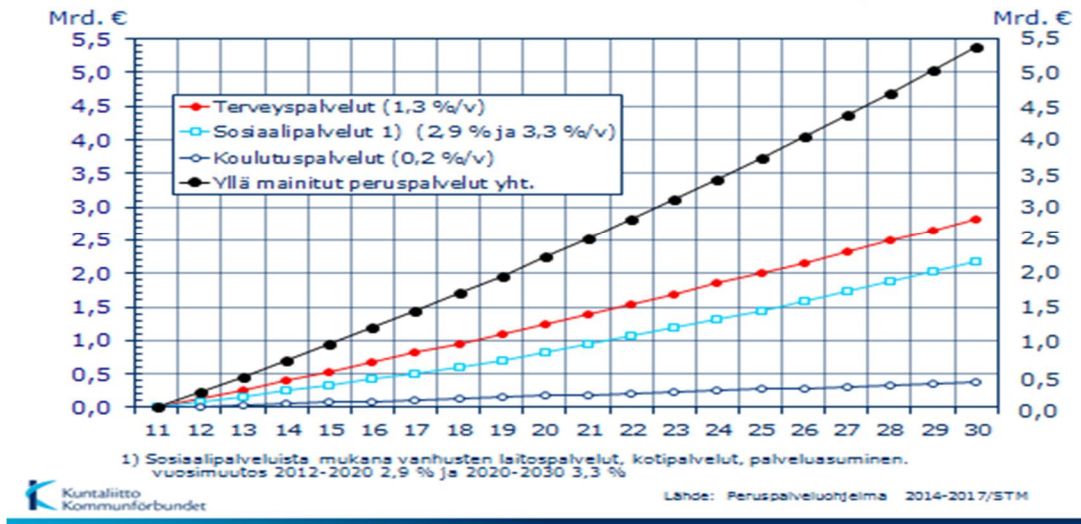
Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennusteen mukaan vuonna 2020 työ-ikäinen väestömme on 127 000 henkilöä pienempi kuin vuonna 2009.

Työ-ikäisten ikäluokkien pieneneminen sekä jatkuva eliniän kasvu heikentävät vanhushuoltosuhdetta (15–64-vuotiaiden määrää suhteessa 65 vuotta täyttäneisiin) voimakkaasti seuraavan kahden vuosikymmenen aikana.

Väestörakenteen muutokset, lasten ja työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat paitsi peruspalvelujen kysyntää lisäävästi, myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin.

Terveyspalveluissa ja vanhusten tarvitsemissa palveluissa palvelutarve kasvaa nopeasti alkaneella ja seuraavalla vuosikymmenellä. Terveyspalvelujen tarve nousee lähivuosina laskennallisesti noin puoleentoista prosenttiin vuosivauhtia, jos terveyspalvelujen ikäryhmittäinen käyttö pysyy nykytasolla.

Väestötekijöiden kysyntävaikutus peruspalvelujen kustannuksiin Lisärahoituksen tarve verrattuna vuoteen 2011, mrd. €



Peruspalveluohjelman 2014 - 2017 mukaan kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen menot kasvavat mainittuna ajanjaksona 1 054 miljoonalla eurolla ja esi- ja perusopetuksen menot 11 miljoonalla eurolla pelkästään väestömäärän ja ikärakenteen muutoksista johtuen. Erityisesti kasvavien sosiaali- ja terveydenhuollon menojen valtionosuusrahoituksen aleneminen merkitsee kuntien rahoitusvastuun kasvamista ja lisää painetta veronkorotuksiin.

Kuntien vastuu vaikeasti työllistyvien aktivoinnista ja etuuksien rahoittamisesta kasvaa voimakkaasti vuoden 2015 alusta lukien kun työmarkkinatuki uudistuksen uudistamisen myötä kunnille tulee osavastuu yli 300 päivää työmarkkinatukea saavista työttömistä työnhakijoista. Samalla työvoiman palvelukeskusjärjestelmä ulotetaan koko maahan ja lakisääteistetään. Työhallinnon, kelan ja kuntien vastuita ja velvoitteita arvioidaan uudelleen.

Valtion talouden kehityksessä vuosille 2014 - 2017 on lähdetty siitä, että kuntavastuiden kasvattamisen myötä valtion menoista voidaan säästää 150 miljoonaa euroa. Kunnilla ei kuitenkaan ole minkäänlaisia varoja uudistuksen toteuttamiseen niin, että kuntien taloutta heikennetään. Uudistus kohdistuu erityisen voimakkaasti rakennemuutospaikkakuntia, joiden talustilanne muutoinkin on hyvin vaikea. Mikäli uudistus toteutetaan esitetystä muodostaan, on se tehtävä valtio - kuntasuhteen osalta kustannusneutraalisti ja niin, että kuntien toimintamahdollisuuksia olennaisesti parannetaan nykyisestä.

Korjausvelka ja suuret investointitarpeet lisäävät kuntien velkaantumispainetta. Perustellut investoinnit on käytävä läpi, sillä investointien jäädyttämiselläkin voi olla mittavat seurannaisvaikutukset alueelliselle ja paikalliselle elinvoimalle. On harkittava, mitä kiinteistöjä on tarpeen omistaa sekä varmistettava kiinteistöjen riittävä ylläpito, jotta vältetään korjausvelan paheneminen tulevaisuudessa. Myös vaihtoehtoisia rahoitus- ja toteuttamistapoja tulee kehittää.

Rahoitusperiaatteen toteutuminen

Suomen Kuntaliitto painottaa tässä tilanteessa erityisesti rahoitusperiaatetta ja sen toteutumista. Rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion tulee antaessaan kunnille tehtäviä ja velvoitteita varmistua siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset niistä selviytymiseen.

Kuntaliitto katsoo, että rahoitusperiaatteen toteutuminen on kuntien lisääntyneiden tehtävien ja velvoitteiden sekä mittavien valtionosuusleikkausten vuoksi vakavasti uhattuna.

Rahoitusperiaatteen toteutumisessa tulee ottaa huomioon pidemmän aikavälin kehitys. Kuntien peruspalvelujen jo päätetyt valtionosuuksien leikkaukset tulevat olemaan vuoden 2017 tasossa 1 396 miljoonaa euroa vuodessa ja vuoden 2014 tasossa 1 118 miljoonaa euroa vuodessa sekä valtionosuusjärjestelmän uudistus, mikä vähentää merkittävästi useiden kuntien valtionosuuksia.

Vuosille 2012 - 2017 kohdistuvien leikkausten johdosta kunnilta jää peruspalvelujen valtionosuuksia saamatta laskennallisesti yhteensä 6,6 miljardia euroa. Näiden leikkausten lisäksi tulevat opetustoimen valtionosuusleikkaukset.

Samaan aikaan kunnille on annettu uusia tehtäviä ja niiden toteuttamistapaa koskevia velvoitteita periaatteella, että valtionosuus näihin uusiin tehtäviin ja velvoitteisiin on hallitusohjelman mukaan yli 50 prosenttia. Tämä on toteutettu toistaiseksi vain vanhuspalvelulain täytäntöönpanossa. Tästä korotetusta valtionosuusprosentista huolimatta kunnat joutuvat toteuttamaan sekä aikaisemmat että uudet tehtävät ja velvoitteet merkittävästi aikaisempaa alemmalla kokonaisrahoituksella.

Peruspalveluohjelman 2014 - 2017 mukaan valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntatalouteen on ollut negatiivinen joka vuosi vuodesta 2011. Vuonna 2014 tämä vaikutus on peruspalvelubudjetin mukaan - 257 miljoonaa euroa.

Kuntien velkaantuminen on kiihtynyt jatkuvasti 2000-luvun alusta saakka. Kuntien lainakannan arvioidaan kasvavan 13,8 miljardista eurosta vuonna 2012 noin 17,7 miljardiin euroon vuonna 2014 ja noin 28,7 miljardiin euroon vuonna 2018, mikäli kunnat eivät pysty sopeuttamaan menojaan tai nosta merkittävästi verotustaan tai, kuten todennäköisimmin tapahtuu, tekemään molempia.

Kuntatalouden sopeuttamistarve kunnallisveroprosentiksi muutettuna olisi noin 2,6 prosenttiyksikköä vuoden 2018 tasossa (= arvioitu alijäämän kattaminen ilman toimenpiteitä). Kuntatasolla tuo laskennallinen korotustarve vaihtelee merkittävästi kunnan asukasta kohden lasketun verotettavan tulon mukaan.

Maan hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon mukaisesti kuntien tehtävien ja velvoitteiden purkamisella haetaan yhden miljardin euron kustannussäästöjä vuoden 2017 tasossa. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan vielä mitenkään koske vuotta 2014, vaan onnistuneestikin toteutettuina kustannussäästöjä tällä perusteella voidaan toteuttaa todennäköisesti vasta vuodesta 2016 eteenpäin.

Vaikka tavoitteeseen ei täysimääräisesti päästäisikään, hallitus on vahvistanut päätöksen vahvistaa kuntataloutta miljardilla eurolla vuoteen 2017 mennessä. Lisäksi samana ajanjaksona julkista taloutta on tarkoitus tasapainottaa toisella miljardilla lisäämällä kuntasektorin tuottavuutta ja nostamalla kunnan päätösvallassa olevia veroja.

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma on askel oikeaan suuntaan, mutta se ei ratkaise kuntatalouden tasapainotusongelmia lähivuosina.

Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esityksissä ei ole osoitettu, että rahoitusperiaate kunnissa toteutuu ja että valtion talouden kehyksestä vuosille 2015 - 2018 ja siihen liittyvästä Peruspalveluohjelmasta tulee tehdä peruslain mukainen tarkastelu kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Myös rahoitusperiaatteen seurannan arviointimenetelmiä on kehitettävä.

Kuntien eriytymiskehitys

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

Kun tarkastellaan kuntien valtionosuuksien leikkauksia ja valtionosuusuudistuksen laskennallisia yhteisvaikutuksia kuntien kunnallisveroprosenttiin vuoden 2014 tasossa, voidaan havaita selkeää ja voimakasta eriytymistä kuntien välillä. Suurimman ja pienimmän kunnallisveroprosentin korotusvaikutuksen välinen ero on 8,4 %-yksikköä, suurimman ollessa 7,6 %-yksikköä ja pienimmän -0,8 %-yksikköä. Kuntakoon mukaan tarkasteltuna suurimmat korotusvaikutukset olivat alle 2 000 asukkaan kunnissa 3,6 %-yksikköä, vaikutusten pienentyessä kuntakoon kasvaessa aina yli 100 000 asukkaan kuntiin, joissa korotusvaikutus on 0,9 %-yksikköä.

Yli 3 %-yksikön korotuspaineen kuntia on yhteensä 67 kpl. Kuuden kunnan kohdalla laskennallinen yhteisvaikutus on negatiivinen.

Vuoden 2014 kuntien tuloveroprosenttien ääripäiden välinen ero on edelleen jatkanut kasvuaan. Viime vuonna ero oli 5,5 %-yksikköä ja tänä vuonna ero on jo 6,0 %-yksikköä, ääripäiden ollessa 16,50 % ja 22,50 %. Tämä ero tarkoittaa 3000 euroa kuukaudessa hankkivalla henkilöllä laskennallisesti noin 1 900 euroa vuodessa.

Kuntaliiton esitykset vuoden 2015 - 2018 valtion talouden kehyksiin ja siihen liittyvään Peruspalveluohjelmaan:

kuntien vero- ja maksupohjan laajentaminen:

- kiinteistöveron tietokannat saatetaan ajan tasalle
- kiinteistöveron pohjaa laajennetaan, arvostuksia nostetaan ja saatetaan oikeudenmukaisimmiksi

- osa pääomaverojen tuotosta ohjataan kunnille erikseen selvitettävällä tavalla
- kuntien liikenteen vastuista, kustannuksista sekä liikenneverojen kohdentumisesta osittain kunnille käynnistetään selvitys
- kuntaveroista tehtävät vähennykset kompensoidaan kunnille ensisijaisesti verojärjestelmän sisällä valtion veroista
- yhteisöveron kuntien jako-osuus tulee säilyttää vuoden 2015 jälkeenkin vähintään nykyisellä tasolla
- kuntien liikkumavaraa maksujen määräytymisessä tulee kasvattaa ja maksujen reaali-nen tuottotaso on säilytettävä vähintään nykyisellään.

valtionosuusjärjestelmä ja sen uudistaminen:

- valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa tulee edetä oikeudenmukaisempaan ja läpinäkyvämpään järjestelmään, jossa on vähemmän valtionosuuskriteereitä ja jotka aidosti ottavat kuntien kustannuserot huomioon varmistaen samalla rahoitusperiaatteen toteutumisen.
- valtionosuusjärjestelmän valtionosuuksien tasauksessa käytettävän veropohjan on oltava mahdollisimman laaja
- ammattikorkeakoulu-uudistuksessa kuntien omarahoitusosuus on rahoitettava kokonaan opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia alentamalla
- harkinnanvarainen valtionosuuden korotus (entinen harkinnanvarainen rahoitusavustus) on pidettävä jatkossakin osana järjestelmää. Sen painoarvoa tulee lisätä eikä vähentää eikä lisäystä tule rahoittaa muiden kuntien valtionosuuksia vastaavasti alentamalla
- valtionosuusjärjestelmän uudistamisen jatkotyö on käynnistytävä, jotta uuden järjestelmän perusteet ja toimivuus voidaan varmistaa. Samalla tulee käynnistää uutta tutkimusta uudistustyön tueksi.
- Uudistusta jatkettaessa valtionosuusjärjestelmän hallinto on yhtenäistettävä niin, että kaikki tehtäväalueet, myös keskiasteen koulutus ikäluokkapohjalta, on koottu yhteen

investoinnit:

- suhdannepoliittisesti tärkeiden investointien tukea on jatkettava
- investointien vaihtoehtoisia toteutus- ja rahoitustapoja on kehitettävä sekä selvitettävä uusien osapuolien saamista mukaan taloudellisen toimeliaisuuden edistämiseksi. Samalla on tehostettava kuntien pitkäjänteistä kiinteistöstrategiaa.
- asuntotuotantoa on edistettävä ja varmistettava kohtuuhintaisen asuntotuotannon tarjonta
- Valtion ja kuntien infra - investointien varmistamiseksi on perustettava valtion ja kuntien yhteinen Infra Oy

kuntien toiminta, valtio - kuntasuhteen kehittäminen:

- hallituksen rakennepoliittinen ohjelma kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä on toteutettava niin, että kuntatalous vahvistuu päätetyn mukaisesti miljardilla eurolla vuoteen 2017 mennessä
- arvioidaan uudelleen vielä toteutumattomat, mutta jo päätetyt tehtävät ja velvoitteet, erityisesti työmarkkinatuen rahoitusvastuun siirto kunnille

- rahoitusperiaatetta on noudatettava ja sen seurantajärjestelmiä kehitettävä
- siirrytään hallitusti uuteen kuntatalouden ohjausjärjestelmään vuonna 2015
- jatketaan ja tehostetaan harmaan talouden torjuntaa
- kunnat jatkavat ja tehostavat tuottavuuden parantamistoimenpiteitä sekä edesauttavat työurien pidentämistä.
- kunnat jatkavat aktiivisesti kuntarakenteeseen ja palveluiden järjestämiseen liittyviä rakenteellisia uudistuksia vapaaehtoiselta pohjalta toimintaympäristön muutosten haasteiden hallitsemiseksi yhteistyössä erityisesti valtiovallan kanssa.
- Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen liittyvissä kuntakokeiluissa on aidosti edistettävä ja toteutettava kuntien liikkumavaran ja päätösvallan lisääminen
- kuntien tehtäviä ei lisätä eikä nykyisiä laajenneta. Tehtävät saatetaan vastaamaan kuntien rahoitusmahdollisuuksia.