

Hallintovaliokunta

Eduskunta

Asia: Kuulemispyyntöne 2.10.2015, Hallintovaliokunta 16.10.2015

HE30/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 ja VNS 1/2015 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016–2019

Kuntatalouden näkymät pysyvät haastavina

Kuntatalouden tilannekuva pysyy lähivuodet hyvin kireänä.

Kasvava työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, turvapaikkahakijoiden määrän ennätysellinen laajuus sekä perus- ja ansioturvaan tehtävät leikkaukset aiheuttavat lähivuosina lisämenopaineita kuntien palveluihin ja tulonsiirtoihin, erityisesti toimeentulotukeen, jonka kuntarahoitusosuus säilyy Kela-siirrosta huolimatta. Ikäsidonnaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kysyntä kasvaa noin prosenttiyksikön joka vuosi.

Kilpailukyky, talouskasvu ja työllisyys ovat avainasemassa ja ohjaavat myös kuntatalouden suuntaa. Rakenteelliset uudistukset vaikuttavat onnistuessaankin vasta vuosien päästä.

Kuntaliitto on osaltaan valmis niin kustannus- kuin tuottavuustalkoisiinkin. Kun yli puolet kuntasektorin toimintamenoista on palkkoja ja palkkaperusteisia menoja, niiden hallinta on kestävä kuntatalouden kannalta ensiarvoisen tärkeätä.

Samalla kun kustannuksia leikataan, on varmistettava eri työnantajasektorien tasapuolinen kohtelu. Kuntaliitto ei hyväksy tilannetta, jossa yksityisen työnantajan tilannetta helpotetaan sotu-maksuja alentamalla, mutta kuntatyönantajan asema ei muutu. Lisäksi tämä alennus on tarkoitus rahoittaa julkiselle sektorille syntyvistä säästöistä. Tämä aiheuttaa tarpeetonta kilpailun vääristymää yksityisten palvelutuottajien eduksi.

Kuntaliitto kannattaa uudistettua kuntien makro-ohjausta, jossa tasapainotavoitteen asettamisen lisäksi valtio asettaa itselleen myös kuntien toimintoja koskevan menorajoitteen sekä toteuttaa valtio-kuntasuhteen rahoitusperiaatetta.

Rahoitusasematavoite

Kuntataloudelle julkisen talouden suunnitelmassa asetettu kansantalouden tilinpidonmukainen rahoitusasematavoite vuodelle 2019 on ½ %-yksikköä suhteessa BKT:seen. Tavoitetta on syytä tarkastella lähemmin.

Kansantalouden tilinpidossa kuntatalouden tasapaino muodostuu kuntasektorin kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotuksesta. Tätä kutsutaan nettoluotonannoksi (alijäämä). Kansantalouden tilinpidon mukaisiin kokonaismenoihin luetaan myös tarkasteluvuoden investointimenot, kun taas kuntien kirjanpidossa toimintamenot ja investointimenot eriytetään ja poistetaan taloudellisen vaikutusajan puitteissa.

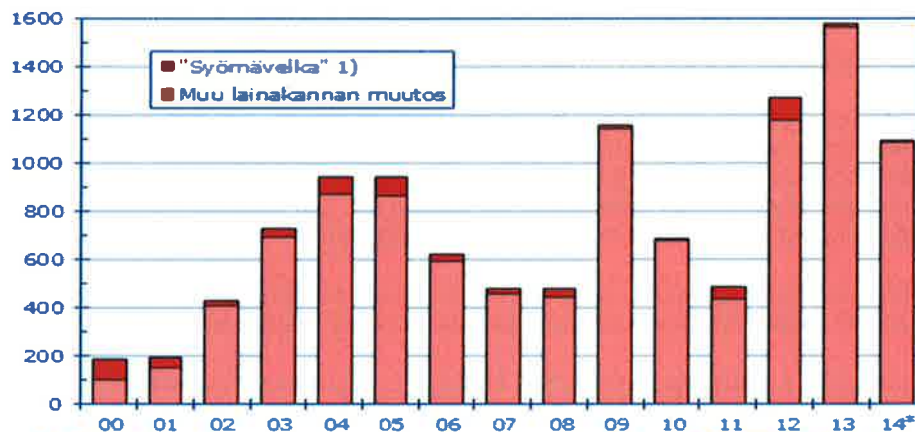
Esimerkiksi vuonna 2014 kuntatalous oli tilinpidon käsittein 1,7 miljardia euroa alijäämäinen mutta kunnallisen kirjanpidon käsittein 2,2 miljardia euroa ylijäämäinen.

Kunnallinen liikekirjanpitoon perustuva kirjanpitojärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1997. Kansantalouden tilinpito puolestaan laskee julkisen talouden nettoluotonannon (=alijäämä) koko julkiselle taloudelle, mutta sen soveltuvuus julkisen talouden alasektorien toiminnan kuvaajana sellaisenaan on osin kyseenalainen.

Tilinpidon termein asetettava tasapainovaatimus merkitsee, että myös investoinnit tulisi rahoittaa kunakin taloudenhoitovuonna toiminnasta saatavilla tuloilla jotta velkaantuminen pysäytetään.

Julkisen talouden velkaantumisen analysointia tulee syventää ja erottaa toisistaan ns. syömävelka ja velka, jota otetaan investointeihin. Valtion velka kohdistuu ensisijaisesti toiminta- ja siirtomenojen kattamiseen, eli niin sanottuun syömävelkaan, kun taas kuntien velka kohdistuu lähes kokonaan investointien pitkäaikaiseen rahoittamiseen.

Kuntien lainakannan muutos 2000-2014, milj. €



1) Syömävelka on kuntien negatiivisten vuosaikatteiden summa. Vuosina 2000-2014 syömävelkaa on otettu noin 600 miljoonaa euroa, mikä on 5% vuosien 2000-2014 lainakannan muutoksesta.

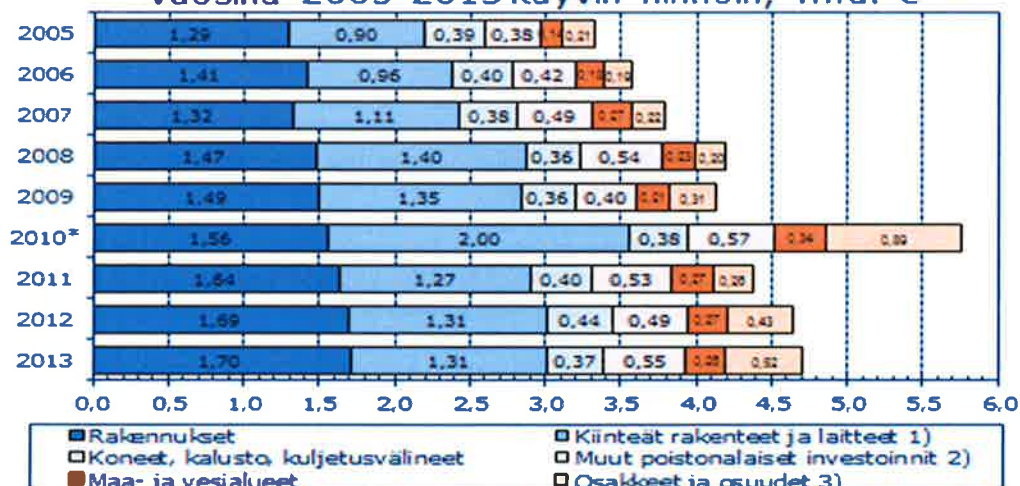
Kuntien investointitoiminta on pysynyt talouden heikosta kehityksestä huolimatta varsin korkealla tasolla. Tätä ei saa vaarantaa jatkossakaan. Investointipaineita muodostuu mm. väestön muuttoliikkeen seurauksena. Peruskorjaustarpeet ovat merkittävät.

Samalla on huolehdittava siitä, että investoinnit kohdistuvat kokonaisuuden kannalta järkevästi. Erityinen huomio tulee kiinnittää meneillään olevien sairaalainvestointien arviointiin.

Monet kunnat voisivat osuuksiaan ja omaisuuttaan realisoimalla tehdä itsensä kerralla velattomiksi. Hyvän taloudenhoidon kannalta se ei kuitenkaan ole järkevää, mikäli sijoituksista ja omaisuudesta saatava tuotto ylittää vieraan pääoman rahoituskustannukset.

On huomattava, että kuntataloudelle asetettava rahoitusasematavoite ei sido yksittäistä kuntaa. Yksittäistä kuntaa ja kuntayhtymää ohjataan jatkossa uuden kuntalain mukaisesti tiukentuneella alijäämän kattamisvelvollisuudella. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee jatkossa kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Kunnat eivät jatkossa voi enää lykätä alijäämän kattamista myöhempään ajankohtaan, vaan määräajassa hoitamattomista alijäämistä käynnistyy ns. kriisikuntamenettely. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kriisikuntamenettely ulotetaan myös kuntayhtymiin sekä kuntakonserniin vuonna 2017.

Kuntien ja kuntayhtymien bruttoinvestoinnit vuosina 2005-2013 käyvin hinnoin, mrd. €



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

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

2) Sisältää ennakkomaksut ja keskenajaiset hankinnat

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



Kuntaliitto Kommunförbundet perustettiin vuonna 1979. Kuntaliiton Keskustalon osoite on...

Lähde:

Kuntaliitto on osaltaan valmis talkoisiin velkaantumisen kasvun hillitsemiseksi. Tämän tulee kuitenkin tapahtua niin, että kasvua ja työllisyyttä tukevien investointien toteuttamista ei vaaranneta.

Kuntien ja kuntayhtymien investointien omarahoitusosuus on nyt runsaat 60 %. Tämän nostaminen merkitsee velkaantumisen hillitsemistä jatkossa. Tähän Kuntaliitto on osaltaan valmis.

Kuntatalouden vakauttamistoimiin liittyvät haasteet

Uudessa julkisen talouden ohjauksjärjestelmässä valtio asettaa itselleen kuntataloutta koskevan menorajoitteen. Tämän mukaisesti kuntien menoja kevennetään valtion toimenpiteistä johtuen nettomääräisesti 540 miljoonalla eurolla vuoden 2019 tasolla, joista 160 miljoonaa euroa vuonna 2016 kevään 2015 tilanteeseen verrattuna. Tämän lisäksi kuntien tehtäviä ja velvoitteita tulisi alentaa yhdellä miljardilla eurolla.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan valtion toimenpiteet vahvistavat kuntataloutta vuonna 2019 noin 490 miljoonaa euroa jakautuen seuraavasti:

| | |
|---|------------|
| Menorajoite | 540 |
| Menorajoitteen toimiin liittyvät valtionapujen muutos | - 70 |
| Valtionosuuksien indeksijäädytys | -310 |
| Maksuperusteiden muutokset | 230 |
| Kiinteistöveron korottaminen | 100 |
| Yhteensä | 490 |

Menorajoitteeseen liittyvät valtion toimenpiteet ovat osin vielä selkeytymättömiä, samoin niihin liittyvät valtionapujen muutokset. Tällaisia ovat esimerkiksi erikoissairaanhoidon kannustinjärjestelmä, vanhuspalveluiden henkilöstömitoitus ja omais- ja perhehoidon kehittämisen vaikutukset.

Päätösten toteutus ja kustannusvaikutukset riippuvat pitkälti kuntien omista päätöksistä eikä esitetynkaltaisia menosäästöjä tai tulojen lisäyksiä ole välttämättä odotettavissa siten kuin nyt ennakoitaan.

Kunnille on ohjelman mukaan julkisen talouden kokonaisedun nimissä mahdollista säätää pysyvästi toimintamenoja lisääviä tehtäviä. Mikäli näin menetellään, kuntien rahoitusaseman kiristyminen on tarkoitus estää muun muassa mahdollistamalla kunnallisten palvelujen maksujen korotuksia.

Kuntaliitto ei tätä hyväksy, vaan mahdollisesti lisääntyvien menojen vastapainona on tehtäviä ja velvoitteita vähennettävä vastaavasti tai rahoittamalla ne 100 %:n valtionosuuksilla.

Kuntien maksupolitiikkaa tulee vapauttaa ja maksutulot pitää kuntien tulolähteinä ilman kytkentää muuhun valtio-kuntasuhteeseen.

Valtion ja kuntien kustannustenjako suoritetaan jatkossa vuosittain nykyisen neljän vuoden si- jaan. Tämä menettely on oikeudenmukaisempi kuin sellaiset siirrot valtio-kuntasuhteessa, joista ei ole saatu riittävää tietoa.

Jotta kuntatalousohjelmassa esitetty kuntatalouden rahoitusasematavoite sekä valtion itselleen asettama kuntatalouden menorajoite voidaan saavuttaa, on kunnille jätävä merkittävä osa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen mukanaan tuomista säästöistä.

Kuntaliitto ei hyväksy valtionosuuksien indeksikorotusten leikkaamista ja vaatii, että yhteisö- veron korotettu jako-osuus säädetään pysyväksi.

Kuntaliitto vastustaa jyrkästi esitettyä muutosta jätelakiin kuntien toiminnan rajaamiseksi.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen seuranta on edelleen kehitettävä.

Rakenteelliset talouden- ja hallinnon uudistukset

Valtionosuuslainsäädännön uudistusta tarvitaan valtionosuuksien määräytymisperusteiden tilastollisen pohjan selkeyttämisessä. Tasauksessa käytetyn veropohjan tulisi olla mahdollisimman kattava.

Ammatillisen koulutuksen ja mahdollisen lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistus tulee toteuttaa valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Esitetty sote-uudistus edellyttää toteutuessaan erittäin merkittäviä muutoksia kuntien valtionosuusjärjestelmän lisäksi kuntien veropohjaan.

On hyvin tärkeää, että tälläkin kertaa valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistus tehdään täytenä ja että kuntien veropohjaan tehtävät verovähennyksistä johtuvat kavennukset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti ja kiinteistöveroä kehitetään. Viime vaalikaudella aloitettua kiinteistöverotuksen uudistamista ja arvostamisperusteiden kehittämistä tulee jatkaa. Hallitusohjelmaan kirjatun selvityksen pääomatuloverotuksesta tulee koskea myös pääomaverotulojen jakautumista eri veronsaajille, myös kunnille.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kunnallisveron korotuspaineiden hillitsemiseksi kuntien veropohjan laajentamista liikenne-, polttoaine- ja ympäristöverojen osalta selvitetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon, toisen asteen ammatillisen koulutuksen sekä kuntien työllisyysvastuuseen kaavailut muutokset tulee valmistella perusteellisesti ja laajassa yhteistyössä kuntien ja muiden kuntatoimijoiden kanssa. Myös henkilöstösiirtoihin, eläkevastuisiin, kiinteistöihin ja omistussuhteisiin liittyvät kokonaisuudet on syytä selvittää samanaikaisesti.

Kuntaliitto kannattaa esitettyä sote-kehystä. Ottaen huomioon kansalaisten oikeudet hoivaan ja hoitoon ja sen, että sote-menojen kysyntä kasvaa noin prosentin vuodessa, esitetyt tavoitteet jopa 3 miljardin euron säästöistä ovat epärealistisia.

Kuntaliitto korostaa, että kunnallista itsehallintoa korostava pohjoismainen yhteiskuntamalli, jossa valtaa ja vastuuta on toimintojen kansanvaltaistamisen ja tehokkuuden nimissä siirretty valtiolta paikallishallinnolle, on ollut kansainvälisestikin menestys. Sen voimakas muuttaminen haastaa koko hyvinvointijärjestelmän.

Suomi on EU:n harvimminkin asuttu maa jossa alueelliset erityispiirteet korostuvat. Samanlaiset ratkaisut eivät välttämättä sovi kaikkialle. Kuntaliitto korostaa alueiden erityispiirteitä ja peräänkuuluttaa erilaisten vaihtoehtojen selvittämismahdollisuutta.

Kuntien tehtäviä tulee vähentää ja toimintaa ohjaavia normeja purkaa vähintään esitetyssä tahdissa. Tähän liittyy myös kelpoisuusehtojen ja palveluiden henkilöstörakenteiden merkittävä joustavoittaminen.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä kuntien kasvavaan vastuuseen työllisyyden hoidossa ja myös pakolaisten vastaanotossa ja kotouttamisessa. Pakolaismäärät ovat kasvaneet räjähdysmäisesti ja kuntien vastaanottokyky on ääriarjoilla. Kunnat eivät ole valmistautuneet käsilä olevaan akuuttiin pakolaisaaltoon.

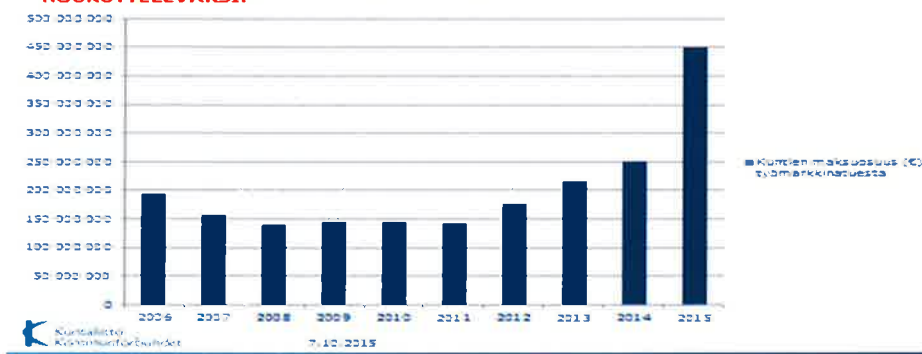
Kotouttamisen, kuntapalvelujen järjestämisen ja muun muassa kasvaneiden toimeentulomien kautta kuntien menot saattavat kasvaa satoja miljoonia euroja nyt ennakoitua enemmän. Valtion ja kuntien yhteistyön tiivistäminen on tärkeää kestävien ratkaisujen aikaansaamiseksi.

Kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoituksesta on kasvatettu merkittävästi. Tänä vuonna kuntien rahoitusosuus saattaa nousta jopa 440 miljoonaan euroon, mikäli pitkäaikaistyöttömyys jatkaa kasvuaan trendinomaisesti. Kunnissa on kannettu tästä huolta ja yhteistyössä valtion kanssa tehty viime hallituskaudella toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi. Tällaisia ovat muun muassa työllisyyden kuntakoikeilu ja TYP-uudistus.

Hallitusohjelma:

"SELVITETÄÄN TYÖVOIMAPALVELUIDEN SIIRTO RESURSSINEEN VAIKEIMMIN TYÖLLISTYVIEN OSALTA KUNTIEN VASTUULLE TYÖSSÄKÄYNTIALUEITTAIN, TANSKAN MALLIN MUKAISESTI.

VOIMAVARAT JA TYÖLLISTÄMISVASTUU YHDISTETÄÄN, MIKÄ TEKEE NOPEAN TYÖLLISTÄMISEN KUNNILLE TALOUDELLISESTI HOUKUTTELEVAKSI."



TYP- (=työvoiman palvelukeskus) uudistus laajenee vuoden 2016 alusta koko maahan niin, että jokaisen kunnan on kuuluttava johonkin TYP:iin. Keskeistä on, että mukana olevat tahot, eli kunta, TE-hallinto ja Kela yhdessä sitoutuvat uudenlaiseen toimintamalliin jossa aktivointia voidaan tehostaa ja työttömien työmarkkinakelpoisuutta parantaa niin, että työllistymismahdollisuudet paranevat. Keskeistä on kaikkien toimijoiden sitoutuminen uuteen toimintamalliin.

Kuntakoikeilua on jatkettava niin, että jonkun kunnan osalta tulee voida kokeilla kaikkien työhallinnon tehtävien siirtoa kokeilukunnalle. Tällöin tärkeää on, että resurssien siirron lisäksi varmistetaan myös toimivallan siirto.

Jotta kuntatalouden kiristyminen ja sitä seuraavat veronkorotuspaineet voidaan välttää, tärkeää on, että kuntatalousohjelman ja rahoitusperiaatteen toteutumista seurataan tiiviisti.

Vuoden 2016 valtion talousarvion kuntavaikutukset

Julkisen talouden suunnitelmaan liittyvässä kuntatalousohjelmassa linjataan hallituksen kuntapolitiikka hallituskaudelle. Poikkeuksellisesti suunnitelmat esitetään nyt vaalivuonna syksyllä samanaikaisesti valtion talousarvioesityksen kanssa.

Sen mukaan valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus vuonna 2016 olisi noin 288 miljoonaa euroa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 25,52. Valtionosuusprosentti toisen asteen koulutukseen on 41,89.

Merkittävimmät nettomuutokset TA 2016:ssa on arvioitu seuraavasti (milj.euroa):

| | |
|---|-------|
| Kustannustenjaon tarkistus | 300 |
| Kuntien yhteisöveron määräaikaisen korotuksen päätyminen | - 258 |
| Sosiaali- ja terveyden huollon asiakasmaksujen korotukset | 150 |
| Aiemmin päätetyt valtionosuusleikkaukset | - 40 |
| Valtionosuusindeksin jäädytys | - 40 |
| Erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen | 27 |

| | |
|--|----|
| Poistojen takuukorotuksen päättyminen ammatillisessa koulutuksessa | 27 |
| Kiinteistöveron korottaminen | 25 |
| Päivähoitomaksujen korottaminen 1.8.2016 lukien | 22 |
| Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden muutos 1.8.2016 lukien | 19 |
| Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korottaminen 1.8.2016 alkaen | 10 |
| Eräiden määräaikaisten lisäysten poistaminen | 8 |

Kuntien kannalta keskeiset kokonaisuudet ja kipupisteet liittyvät pakolaisten vastaanottoon, kasvaviin työllisyysvastuisiin ja kunnallisiin maksuihin.

Maksutulojen lisäykset riippuvat kuntien päätöksistä eikä mitenkään ole odotettavissa, että kunnat päättäisivät nostaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon maksujaan esitetyllä määrällä. Myös erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostamisessa kuntien toiminta ja päätökset ovat avainasemassa.

Ottaen huomioon kuntien kasvavat vastuut työllisyyden hoidossa ja pakolaisten vastaanotossa ja siihen liittyvissä kuntavastuissa sekä epävarmuus valtion päättämien toimenpiteiden toteutuksessa, valtio toimenpiteiden kuntavaikutuksista ensi vuodelle - kuten koko hallituskaudellekaan, ei varmuudella voida ennakoida.

Taloukasvu ja työllisyys ratkaisevat myös kuntatalouden kohtalon. Mikäli talouskehitys pysyy heikkona, kuntien mahdollisuudet välttämättömien investointien ja peruskorjausten tekemiseen vaikeutuvat. Tavoite investointien omarahoitusosuuden korottamiseen ja velanoton kasvun rajoittamiseen korostaa toimintamenojen kasvun hillinnän merkitystä.

Tässä tilanteessa on tarpeen, että valtio osaltaan tukee kuntien talouden tasapainottamista realistisin ja ennakoitavin toimenpitein.

Mahdollisten rakenteellisten uudistusten vaikutukset niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti vaikuttavat hyvin toteutettunakin vasta vuosien päästä.

Esimerkiksi kaavaillusta sote- ja aluehallintouudistuksesta ei ole luotettavia laskelmia eikä arvioita uudistusten vaikutuksista kuntapalvelujen tehokkuuteen tai julkisen talouden tasapainon tulevaisuudessa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Reijo Vuorento
apulaisjohtaja, kuntatalous