



Uuden kunnan talous vuonna 2019

– Sote- ja maakuntaudistuksen vaikutuksista



KIRJOITTAJAT

Hakola Jukka

Korento Sari

Lehtonen Sanna

Mehtonen Mikko

Pukki Heikki

Punakallio Minna

Rainio Henrik

Soosalu Ilari

Strandberg Benjamin

Vaine Jari

Vuorento Reijo

Ylitalo Marja-Liisa

Kansikuva: Pixhill.com

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2017

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, 00530 Helsinki

Puh. 09 7711

www.kuntaliitto.fi



Kuntatalouksien muutos haltuun

Jos ja kun maan hallituksen valmisteleva sote- ja maakuntauudistus toteutuu vuoden 2019 alussa, merkitsee se jättiläismäistä muutosta niin kuntatalouteen osana julkista taloutta kuin yksittäisten kuntien talouksiinkin.

Uuden kuntalain 14 § puolestaan sanoo, että ”kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa”. Tämä merkitsee, että 9. huhtikuuta 2017 valitaan kuntatalouden muutosvaltuustot.

Työ alkaa uusien kuntastrategioiden valmistelulla ja niihin kytkeytyvällä talouden suunnittelulla. Vuoden 2017 lopussa päätettävät kuntien tuloveroprosentit ovat näillä näkymin ne, joista vähennetään maakunnille siirrettävä osuus vuodelle 2019. Onneksi kuntakentän ääntä siinä kuultiin, ettei kunnallisen itsehallinnon ytimeen kuuluvaa oikeutta päättää kuntaveron tasosta rajoitettu yhtään enempää. Uusien luottamushenkilöiden ensitöihin kuuluu myös maakunnille siirtyvää omaisuutta, sopimuksia ja henkilöstöä koskevien selvitysten laatiminen oletettavasti vielä kuluvan vuoden aikana.

Uudistuksessa kuntien käyttötalous puolittuu, mutta taseet jäävät lähes ennalleen. Opetus- ja kulttuuritoimen menojen osuus nousee investoinnit mukaan lukien lähes 60 prosenttiin. Kuntien nykyiset tulomuodot jäävät. Samalla kuntakonsernin merkitys kasvaa sekä suhteellisesti että kuntatalouden arvioinnin kohteena.

Kaikkiin suuriin muutoksiin sisältyy riskejä ja mahdollisuuksia. Kasvupaineiltaan suurimpien ja ennakoitavuudeltaan vaikeimpien sote-kustannusten siirtyminen maakunnan (= valtion) harteille lisää parhaimmillaan talouden hallintaa. Samalla kuitenkin tulopohjan puolittuminen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kasvu lisäävät merkittävästi riskejä. Vaikutukset näkyvät kunnissa hyvin eri tavoin, vaikka talouden tasapainotilan muutosta uudistuksen vuoksi onkin voimakkaasti rajoitettu.

Olemme laatineet tämän tiiviin oppaan avuksi kuntatalouksien muutosten hahmottamiseen ja niihin vastaamiseen erityisesti uusia luottamushenkilöitä ajatellen. Se on osa muutostukea, jota Kuntaliitto-konsernina haluamme tarjota kuntakentän tarpeita herkillä korvalla kuunnellen.

Uudistusta koskevat lait eivät tätä kirjoitettaessa ole vielä eduskunnassa saati, että ne olisi hyväksytty. Myös Kuntaliitto pyrkii edelleen vaikuttamaan esitysten sisältöön muun muassa omaisuusjärjestelyjen osalta. Oppaaseen on jätettävä siksikin muutosvaraus.

Kuntatalolla tammikuussa 2017

Timo Reina, varatoimitusjohtaja

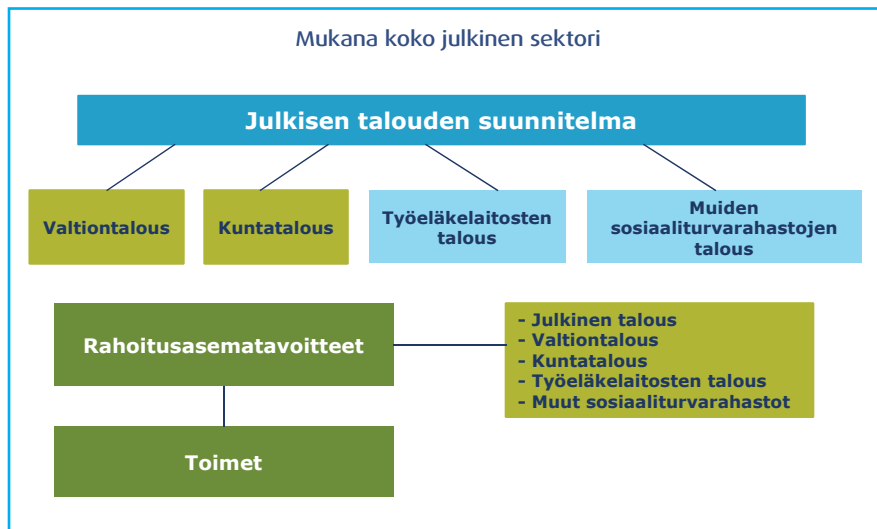
Sisältö

Kuntatalouksien muutos haltuun	3
1 Kuntatalouden makro-ohjaus ennallaan, maakunnat osaksi valtion taloutta	7
1.1 Kuntatalous puolittuu	9
2 Kunnan verotulot sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen	10
2.1 Kunnallisvero	10
2.2 Yhteisövero	10
2.3 Kiinteistövero	11
2.4 Uuden kunnan verotulojen rakenne	11
3 Kuntien valtionavut sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen	13
3.1 Valtionosuusjärjestelmän rakenne säilyy	13
3.2 Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määräytymisperusteet muuttuvat – OKM:n ei muutu	13
3.3 Tasaus- ja siirtymäjärjestelyllä merkittävin vaikutus uuden kunnan valtionosuuden määrään	14
4 Investoinnit ja niiden rahoitus kunnissa uudistuksen jälkeen ..	16
4.1 Kunnan rooli ja investointitarpeet	16
4.2 Toimitilainvestoinnit	17
4.3 Kuntien velkarahoitus ja vaihtoehtoiset ratkaisut	18
5 Uudistuksen vaikutukset kuntien kirjanpitoon	20
6 Tulevaisuuden kunnan roolit ja toiminta	22
Palveluksessanne Kuntaliiton kuntatalousyksikkö	23

1 Kuntatalouden makro-ohjaus ennallaan, maakunnat osaksi valtion taloutta

Suomen julkinen talous on ollut viime vuodet alijäämäinen johtuen ensisijaisesti talouden heikosta kehityksestä. Julkisen talouden ohjausjärjestelmä on uudistettu ja vuonna 2015 on otettu käyttöön julkisen talouden suunnitelma ja sen osana kuntatalousohjelma. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusasematavoitteet niin valtiolle, kuntataloudelle kuin sosiaaliturvarahastoille.

Maakuntaudistuksen myötä asetelma muuttuu valtion ohjauksen kasvassa voimakkaasti. Kuinka maakuntien talous sijoittuu julkisen talouden ohjausjärjestelmässä, on vielä avoinna, mutta perusvaihtoja on kaksi – joko maakunnat ovat osa valtiontaloutta tai osa paikallishallintoa ja -taloutta.



Kuvio 1. Tämän hetken julkisen talouden ohjausjärjestelmä

Kun maakunnilla ei ole omaa verotusoikeutta, lainanotto-oikeutta eikä itsenäistä budjettivaltaa, riskinä on se, että maakunnat tulevat olemaan osa valtion hallintoa ja -taloutta. Tämä merkitsee, että maakuntien talous nivotaan osaksi julkisen talouden suunnitelmaa ilman erillistä maakuntatalous-

ohjelmaa. Mitä ilmeisimmin maakunnat käyvät kuitenkin omat toimintaa ja taloutta koskevat neuvottelunsa valtion kanssa kaavaillussa maakuntatalouden neuvottelukunnassa.

Vaikka kuntien toiminnallinen ja taloudellinen merkitys pienenee olennaisesti, uudistus ei muuta päätettyä kuntataloutta koskevaa finanssipoliittista ohjausta, eikä kuntatalousohjelmaa, joka on uudistuksen jälkeenkin osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua.

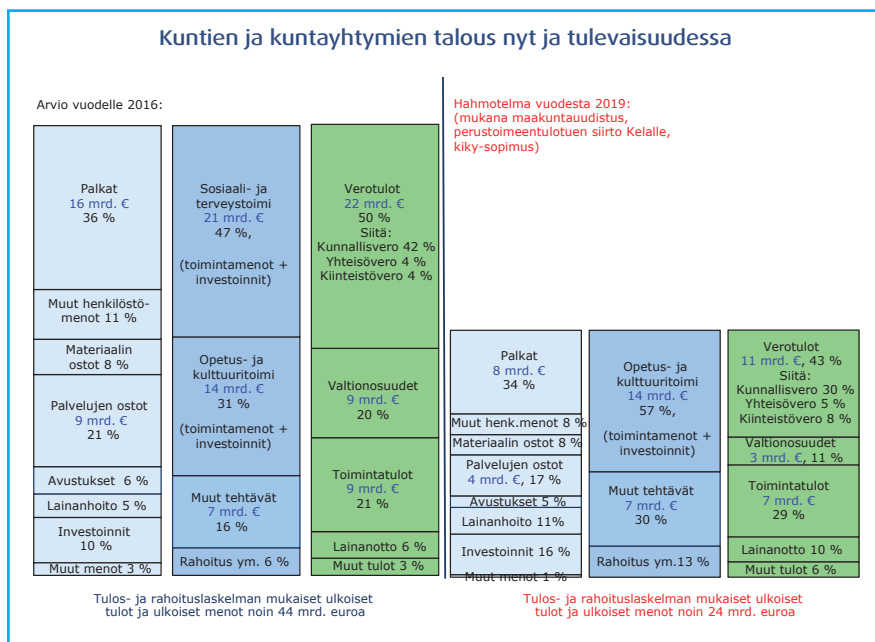
Uudistus vaikuttaa kuntatalouden ohjaukseen kuitenkin välillisesti kuntatalouden sisällön muuttumisen kautta. Kuntatalouden tehtäväkentän pienentyessä muuttuvat myös uudistuksen jälkeisen kuntatalouden tilannekuva, uuden kuntatalouden toimintaympäristöön vaikuttavat muutostekijät sekä kuntatalouden kehitysarvio tuleville vuosille. Samassa yhteydessä muuttuvat luonnollisesti myös hallituksen uudelle kuntataloudelle asettamat tavoitteet, linjaukset ja toimenpiteet.

Kuntatalouden kehitystä koskevasta tavoitteesta ja siihen johtavista hallituksen toimenpiteistä päätetään jatkossakin hallituskauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelmaa arvioimalla päätösten vaikutuksia koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin ja rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Kuntatalouden etenemistä hallituksen asettamalla tavoiteuralla tarkistetaan vuosittain.

Uudistus ei muuta myöskään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä, jossa käsitellään kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntahallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallishallinnon yhteensovittamista. Menettelystä on säädetty asetuksella (596/2015).

Kuntien vastuullaan oleva tehtäväkokonaisuus pienenee huomattavasti, kun vuoden 2019 alusta lukien tarkoituksena on siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville maakunnille. Tämän myötä myös kuntatalouden kokonaisuus ja rakenne muuttuvat hyvin merkittävästi. Menojen ja tulojen muutosten lisäksi moniin toimintoihin kohdistuu muutoksia, joilla on taloudellisia vaikutuksia, kuten omaisuusjärjestelyt.

1.1 Kuntatalous puolittuu



Kuvio 2. Arvio vuoden 2016 kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketusta taloudesta sekä hahmotelma vuoden 2019 tilanteesta

Muutokset vaikuttavat voimakkaasti kuntien verorahoitukseen, eli veroihin ja valtionosuuksiin.

2 Kunnan verotulot sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen

Verotulot ovat kuntien tärkein tulonlähde ja kunnallisen itsehallinnon peruspilari. Vuonna 2016 kunnille tilitettiin kunnallisveroa noin 18,8 miljardia euroa, yhteisöveroa noin 1,5 miljardia euroa ja kiinteistöveroa noin 1,7 miljardia euroa. Verotulot muodostavat yhteensä noin puolet kuntien kaikista tulonlähteistä.

Uudistuksen myötä noin puolet kuntien tehtävistä siirtyy uusille maakunnille ja osa kuntien nykyisistä verotuloista ohjataan valtion kautta maakunnille. Kunnille on kuitenkin jäämässä nykyisenkaltainen verotusoikeus ja kunnat tulevat edelleen saamaan verotuloja nykyisistä verolajeista.

2.1 Kunnallisvero

Kunnallisvero on nykyään kuntien tärkein verotulonlähde. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti tänä vuonna on 19,91. Suurin veroprosentti Manner-Suomessa on 22,50 ja pienin 17,00. Kunnallisverosta tehtävien vähennysten määrä on kasvanut ja niin sanottu efektiivinen kunnallisveroaste on keskimäärin noin 14,4 %.

Vuodelle 2019 kunta ei voi määrätä erikseen kunnallisveroprosenttia, vaan kunnan veroprosentti tulee olemaan vuoden 2018 veroprosentti vähennettynä noin 12,5 prosenttiyksiköllä. Määräys perustuu siihen, että koko kuntatalouden tasolla kuntien tuloja on tarkoitus alentaa saman verran kuin kunnilta siirtyy tehtäviä. Luku tarkentuu valmistelun edetessä. Vuodesta 2020 eteenpäin kunta voi vapaasti määrätä haluamansa kunnallisveroprosentin 0,1 prosenttiyksikön tarkkuudella.

Kunnallisverotuksen efektiivisyys kasvaa vähennysten siirtyessä aiempaa enemmän valtion verotukseen, joten veroprosentin tuotto kasvaa nykyiseen verrattuna. Laskelmien mukaan kuntien väliset erot pienenevät tältä osin.

Alennus vaikuttaa eri tavoin eri kuntien verotuloihin, mutta ero osin kompensoituu valtionosuusjärjestelmään otettavan pysyvän siirtymätasauksen kautta, jonka myötä muutoksen vaikutus yksittäisen kunnan talouden tasapainoon on rajattu maksimissaan +/- 100 euroa/asukas.

2.2 Yhteisövero

Kunnat saavat nykyisin noin kolmanneksen yhteisöveron tuotosta. Uudistuksessa kaikki kunnat menettävät noin kolmanneksen nykyisistä yhteisöverotuloista. Koska kuntien tuloista ja menoista kuitenkin lähtee noin puolet, tulee

yhteisöveron suhteellinen merkitys hieman kasvamaan uudistuksen myötä. Uudistus ei vaikuta kuntien väliin jako-osuuksiin.

Tärkeätä on, että yhteisövero säilyy kuntien verotulonlähteenä, etenkin kun elinvoimapolitiikka tulee olemaan keskeinen osa uuden kunnan toimintaa.

2.3 Kiinteistövero

Kunnat saavat nykyisin päättää kiinteistöveroprosenteistaan tiettyjen vaihteluvälien sisällä. Kiinteistöveroprosentti määrätään erityyppisille rakennuksille ja maapohjille, kuten vakituksille asuinrakennuksille, kesämökeille, muille rakennuksille ja voimalaitoksille. Kiinteistöveronsaajana on aina kunta.

Uudistus ei vaikuta kiinteistöverotukseen. Kunnat saavat edelleen päättää kiinteistöveroprosenteistaan ja kunnat ovat edelleen ainoa kiinteistöveronsaaja.

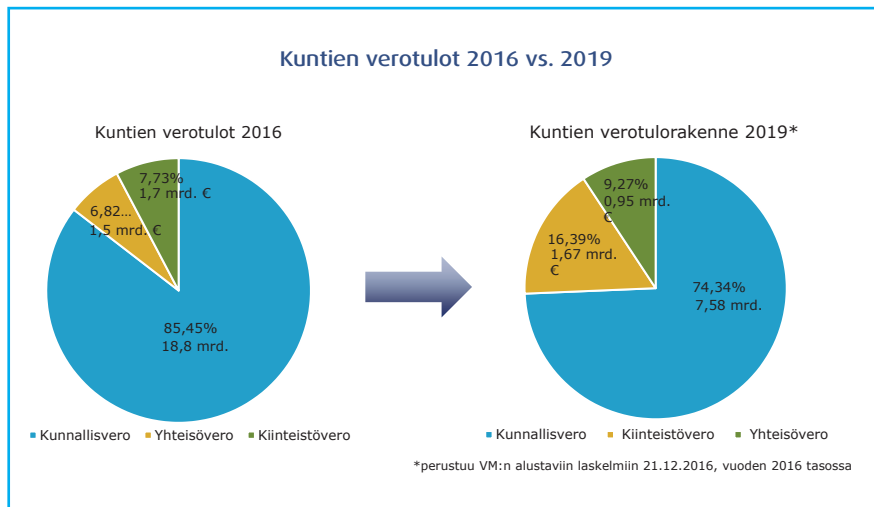
Tulojen puolittuessa kiinteistöverotuksen merkitys noin kaksinkertaistuu uuden kunnan tulonlähteenä.

2.4 Uuden kunnan verotulojen rakenne

Verotulot tulevat olemaan kuntien tärkein tulonlähde myös vuoden 2019 jälkeen, kunnallisveron säilyessä edelleen tärkeimpänä. Yhteisöveron ja varsinkin kiinteistöveron merkitys tulevat kasvamaan. Tyypillinen kunnallisveroprosentti vuoden 2019 jälkeen olisi nykytilastelmilla noin 7,5 prosenttia ja kuntien osuus yhteisöverosta olisi noin 20 prosenttia.

On huomattava, että kuntakohtaiset erot verotulojen rakenteessa ovat suuret. Lisäksi on huomattava, että kunnan verotulot vaikuttavat siirtymätasauksen määrään, jolla kuntien kokonaistaloudellisen tilanteen muutosta rajataan uudistuksessa. Yksittäisen kunnan talouden kannalta verotulorakennetta on hyvä tarkastella osana kunnan kokonaistuloja ja -menoja, kun suunnitellaan uuden kunnan taloutta vuoden 2019 jälkeen.

Kuntien verotulorakennetta vuodesta 2019 eteenpäin on mahdollista tarkastella ja havainnollistaa monella eri tapaa. Seuraavat kuviot perustuvat VM:n viimeisimpiin, vuoden 2016 lopun laskelmaan.



Kuvio 3. Kuntien verotulot 2016 vs. 2019

3 Kuntien valtionavut sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen

Hallituksen esityksen mukaan noin puolet kuntien tehtävistä siirtyy maakunnille. Samalla noin 2/3, yhteensä noin 6 mrd. euroa kuntien nykyisistä valtionosuuksista (nk. sote-perusteiset valtionosuudet) siirretään pois kunnista ja ohjataan valtion kautta maakunnille. Uuden kunnan valtionosuuden määrä vaihtelee kunnittain valtionosuuden määräytymisperusteiden mukaisesti.

Uudistuksessa valtionosuuksien osuus kuntien kokonaistuloista pienenee. Uudistuksen jälkeen kunnan tuloista keskimäärin noin 12 % koostuu valtionosuuksista, kun se nykyään on noin viidennes. Vastaavasti kunnan muiden tulojen, verotulojen ja toimintatuottojen osuus kuntien kokonaistuloista kasvaa.

3.1 Valtionosuusjärjestelmän rakenne säilyy

Kuntien valtionosuusjärjestelmän hallinnollinen kaksiosaisuus säilyy. Valtionosuusjärjestelmä koostuu jatkossakin VM:n hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksesta, josta vastaa OKM. Lisäksi kunnille voidaan jatkossakin myöntää muita valtionapuja. Kuntien valtionosuuksien yhteismäärä on uudistuksen jälkeen noin 3 mrd. euroa.

Valtionosuuden yleiskatteellisuus ja laskennallisuus säilyvät uudistuksessa. Valtionosuus on rahoituksen saajan kannalta yleiskatteellista tuloa, joka on laskentaperusteistaan huolimatta kunnan vapaasti käytettävissä uuden kunnan lakisääteisten palvelujen järjestämiseen. Uuden kunnan valtionosuus määräytyy jatkossakin palvelutarvetta ja kuntien välisiä kustannuseroja kuvaavien tekijöiden perusteella.

3.2 Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määräytymisperusteet muuttuvat – OKM:n ei muutu

Uudistus ei aiheuta muutoksia opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmään. Sen sijaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määrä ja laskentaperusteet muuttuvat merkittävästi uudistuksessa.

Uuden kunnan valtionosuus määräytyy palvelutarvetta ja kuntien välisiä kustannuseroja kuvaavien tekijöiden perusteella kuten nykyäänkin. Valtionosuuden määräytymisperusteita ovat uudessa valtionosuusjärjestelmässä mm. 0–15-vuotiaiden asukkaiden määrä ja kunnan kieliryhmittäiset asukasmäärät.

Uutena kriteerinä kuntien valtionosuusjärjestelmään sisällytetään uudistuksessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin.

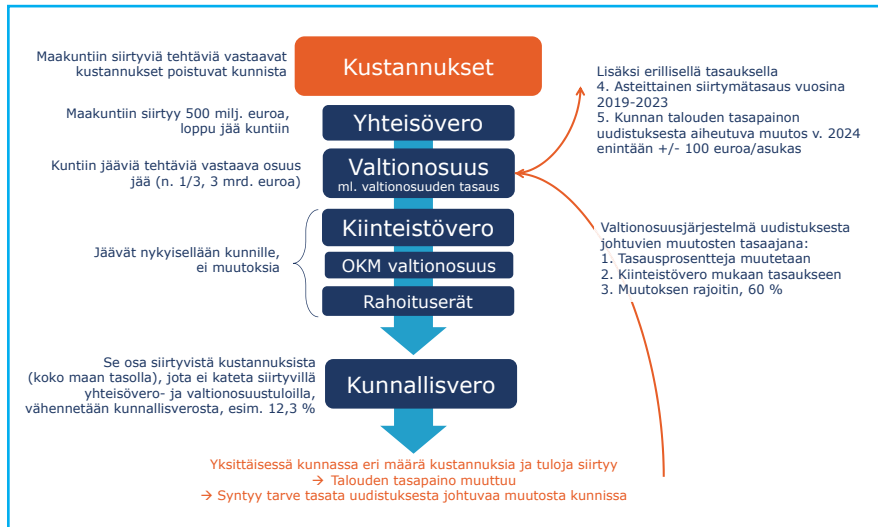
Valtionosuus muuttuu jatkossakin vuosittain kunnan tarpeiden ja olosuhteiden, esimerkiksi kouluikäisten tai vieraskielisten määrän muuttuessa. Myös kunnan verotettavien tulojen muutos vaikuttaa valtionosuuden määrään vuosittain tarkistettavalla määrällä. Uudistuksen voimaantuloherkellä tehtävän siirtolaskelman myötä osaksi valtionosuusjärjestelmää tulee kuitenkin viisi merkittävää tasauselementtiä, jotka vaikuttavat kunnan valtionosuuden lopulliseen määrään.

3.3 Tasaus- ja siirtymäjärjestelyllä merkittävin vaikutus uuden kunnan valtionosuuden määrään

Uudistukseen liittyvä kustannusten ja verorahoituksen siirto kunnilta maakunnille on koko maan tasolla kustannusneutraali. Tämä tarkoittaa, että kaikista kunnista yhteensä maakunnille siirtyy vain sen verran vero- ja valtionosuustuloja kuin kustannuksiakin siirtyy pois kunnista. Kuitenkin yksittäisessä kunnassa ero siirtyvien tulojen ja siirtyvien kustannusten välillä voi olla erittäin suuri. Tätä muutosta lievennetään valtionosuusjärjestelmään sisällytettävillä tasaus- ja siirtymäjärjestelmillä.

- Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvät tasausmekanismit:
- Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvän verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausprosentteja muutetaan.
- Kiinteistövero otetaan mukaan valtionosuuden tasauksen laskentaperusteeksi.
- Sote-kustannusten ja -tulojen siirrosta johtuvaa muutosta rajoitetaan. Rajoittimen avulla sekä tulojen ja kustannusten siirrosta aiheutuvasta positiivisesta että negatiivisesta kuntakohtaisesta muutoksesta kunnan omavastuulle jää 40 prosenttia.
- Toteutetaan siirtymäajalle jakautuvalla muutoksen siirtymätasaus. Siirtymäkausi kestää viisi (5) vuotta. Uudistuksen voimaantulovuonna kunnan talouden tasapaino ei muutu (tasaus +/-0). Seuraavien neljän vuoden aikana hyväksytään (+/-25 €/as -vuosittainen muutos).
- Vuonna 2023 muutos saa olla enintään +/- 100 euroa/asukas, joka jää toistaiseksi pysyvänä voimaan.

Useiden osittain hyvin vahvojenkin tasausmekanismien myötä yksittäisissä kunnissa tasauksen rooli on suuri ja ylittää jopa niin sanottujen peruskriteerien osuuden.



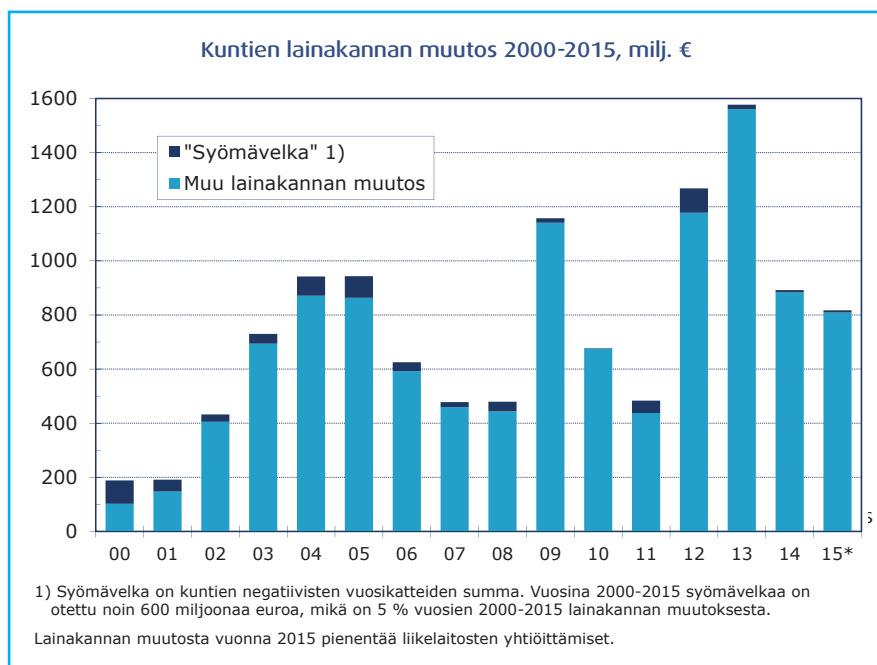
Kuvio 4.

4 Investoinnit ja niiden rahoitus kunnissa uudistuksen jälkeen

4.1 Kunnan rooli ja investointitarpeet

Sote-tehtävien maakuntiin siirtymisen jälkeen kunnan elinvoima- ja sivistysrooli sekä elinkeinopolitiikan hoitaminen tulevat korostumaan. Myös hyvinvoinnin edistäminen, kumppanuusrooli sekä osallisuus- ja yhteisörooli vahvistuvat.

Kuntien investoinnit pitävät osaltaan yllä kasvua ja työllisyyttä alueellaan. Ne ovat pääasiassa kohdistuneet rakennuksiin ja teihin, vesi- ja viemäriverkostoihin sekä muuhun talouskehitystä edistävään infrastruktuuriin. Toisin kuin valtiolla, kuntien velka ei siis ole syömävelkaa.



Kuvio 5.

Investointipaineet korostuvat tulevaisuudessakin etenkin väestöltään kasvavissa kunnissa. Vaikka kunnan talous koelaskelmien mukaan olisi tasapainossa uudistuksen jälkeen, investointien rahoitus on järjestettävä, jotta kasvu ja

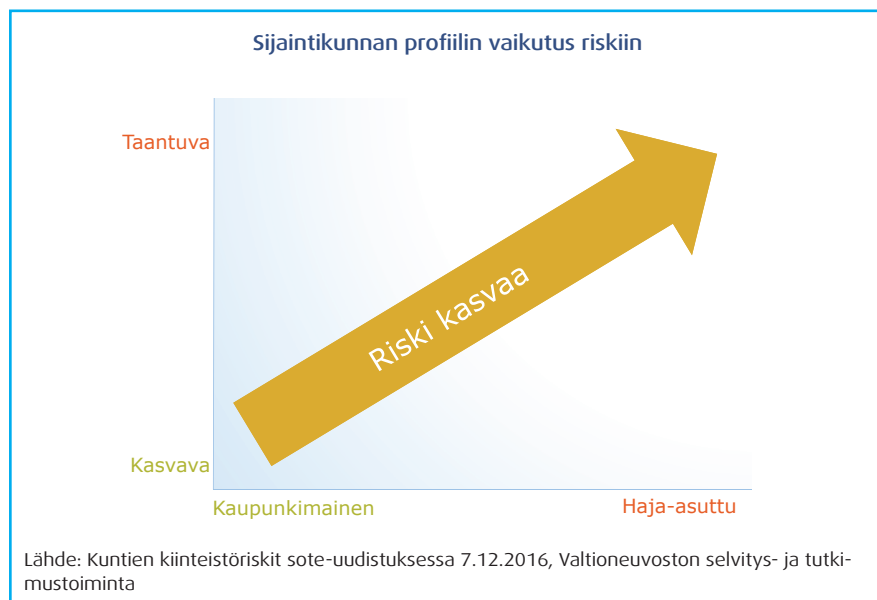
työllisyydelle luodaan tilaa. Mikäli veronkorotuksia ja lainanottoa pyritään liian voimallisesti rajoittamaan investointien omarahoitusosuutta nostamalla, riskinä on, että jäljelle jääviin toimintoihin joudutaan kohdistamaan merkittäviä säästöjä.

Väestöään menettävissä kunnissa jatkossa kyse on enemmänkin sekä kiinteistöjen että infran korjausvelan hallinnasta.

4.2 Toimitilainvestoinnit

Tällä hetkellä kunnat vastaavat vuosittain noin 1,5 miljardin euron toimitilainvestoinneista. Kestävän kuntatalouden tarkemmat kriteerit määräytyvät kuntakohtaisesti, jolloin pitää huomioida mm. onko kunta kasvava vai väestöään menettävä, pitääkö palveluverkkoa uusia tai laajentaa vai onko suuret investoinnit jo tehty. Jokaisella kunnalla tulee olla taloustavoitteena ylijäämä ja velkaisuuden kasvun hallinta, oma tilanne ja rakenne huomioiden.

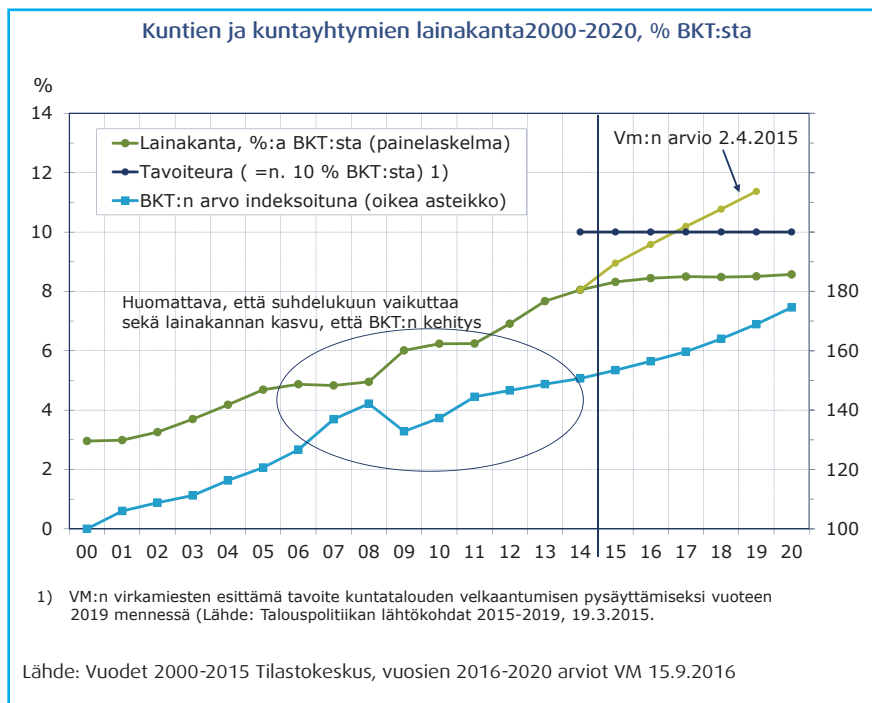
Uudistuksessa myös toimitilajärjestelyt kokevat suuria muutoksia. Sote-kuntayhtymien varat ja velat siirtyvät maakunnille. Kuntien omat sote-rakennukset jäävät kunnille, jotka maakunta (maakunnan kiinteistöyhtiö) vuokraa kunnilta kolmeksi vuodeksi (mahdollinen yksi lisävuosi). Tämän jälkeen tyhjilleen jääville kuntien kiinteistöille voidaan myöntää valtionavustusta tai harkinnanvaraista korotettua valtionosuutta.



Kuvio 6.

4.3 Kuntien velkarahoitus ja vaihtoehtoiset ratkaisut

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta on vuodesta 2007 kasvanut keskimäärin 8,7 % vuodessa ja oli vuoden 2015 lopussa 17,4 miljardia euroa. Lainakanta suhteessa bruttokansantuotteeseen on viime vuosina ollut noin 8 %.



Kuvio 7.

Uudessa kuntalaissa ns. kriisikuntakriteerit on ulotettu konsernitasolle ja niitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2017 tarkasteltaessa vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätöksiä. Muiden mittareiden ohella on tarpeen arvioida velan merkittävyyttä yksittäiselle kunnalle sekä lainanhoitokykyä, joita mitataan mm. omavaraisuusasteella ja suhteellisella velkaantuneisuudella. Kuntien kyky selviytyä vastuistaan riippuu jatkossa olennaisesti talouden yleisestä kehityksestä mutta myös kunnan investointitarpeista tulevaisuudessa.

Euroopan talous- ja rahaliiton kriteereissä julkisen talouden velkaa ei erotella käyttötarkoituksen mukaan. Siten kuntien perusteltuihinkin investointeihin otettu velka osana julkisen velan kasvua voi aiheuttaa ylitulkintoja. Muun muassa tämän vuoksi kuntien investointien omarahoitusosuuden

kasvattamisessa olisi edettävä hallitusti ja kuntien erilaiset tilanteet ja rakenteet huomioiden.

Kunnat ovat varsin aktiivisesti alkaneet selvittää vaihtoehtoisten toteutus- ja rahoitusmallien käyttöönottoa. Näissä malleissa tavoitteena tulee olla, että hyötyjen ohella tarkastellaan myös riskien ja vastuiden jakoa. Uusia tapoja tulee ottaa käyttöön hallitusti, ilman riskien lisääntymistä tai kokonaiskustannusten nousua.

5 Uudistuksen vaikutukset kuntien kirjanpitoon

Uudistuksessa sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen (myöhemmin lakisääteiset kuntayhtymät) kaikki varat ja velat sekä sitoumukset siirtyvät maakunnalle. Jäsenkunnilla on kuitenkin oikeus sopia kuntayhtymien maaomaisuuden siirtymisestä myös toisin. Maakunnan järjestämistä vastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämään rakennusomaisuuteen sitoutuva kuntayhtymän maaomaisuus tulee kuitenkin siirtyä maakunnalle.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen irtain omaisuus siirtyy maakunnalle. Maakunnalle siirtyvästä omaisuudesta ei maksettaisi kunnille korvausta, mutta kunnan taseissa olevien kuntayhtymäosuuksien ja siirtyvän irtaimen omaisuuden tasearvot olisi mahdollista kirjata peruspääomaa vastaan, jolloin omaisuuden siirroilla ei olisi tulosvaikutusta vuoden 2019 kirjanpidossa. Näiltä osin vaikutukset kuntien kirjanpitoon olisivat kertaluonteisia. Mikäli kuntayhtymät ovat maksaneet kunnille korkoa peruspääomasta, tämä tulonlähde poistuu kunnilta.

Maakuntaan siirtyvien lakisääteisten kuntayhtymien alijäämät tulee kattaa ennen kuntayhtymien siirtoa maakuntiin eli vuoden 2018 loppuun mennessä. Mikäli kuntayhtymät eivät saa omilla toimenpiteillään katettua alijäämää määräaikaan mennessä, kunnat voivat joutua maksamaan osuutensa alijäämistä viimeistään vuoden 2018 aikana. Toisaalta lakisääteisten kuntayhtymien kertyneet ylijäämät voidaan palauttaa jäsenkunnille ennen siirtoa, mikäli kunnat niin päättävät.

Maakunnat vuokraavat sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat kunnilta, ellei maakunta ja kunta toisin sovi. Mikäli kunnat ovat vuokranneet näitä tiloja ulkopuolelta, vuokrasopimukset siirtyisivät maakunnalle. Maakunnalle eivät kuitenkaan siirtyisi sellaiset toimitilaa koskevat sopimukset, joissa kunta on sitoutunut lunastamaan kyseisen tilan omistukseensa sopimuskauden päätyttyä. Siirtymäkauden vuokra-aika olisi kolme vuotta, jonka jälkeen maakunnalla on optio jatkaa vuokratilaa yhdellä vuodella.

Maakunnan ja kunnan välillä solmitaan toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus, jossa sovitun vuokran on katettava vuokrattavaan toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääomakustannukset ja tilojen ylläpitokustannukset. Vuokran määräytymisestä voidaan antaa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetusluonnosta ei toistaiseksi ole annettu. On kuitenkin keskusteltu siitä, että mikäli kunnalla olisi kehittynyt sisäisen vuokranmalli, niin kunnan sisäiset vuokrasopimukset voisivat siirtyä suoraan maakunnan ja kunnan

välisiksi. Muutoin vuokrat määritellään yhteisen myöhemmin esitettävän vuokrasopimusmallin mukaisesti.

Siirtymäkauden jälkeen kunnille syntyy riski tyhjilleen jäävistä kiinteistöistä, joista aiheutuu sekä tulonmenetyksiä että kuluja. Kuluja syntyy tyhjen kiinteistöjen ylläpitokustannuksista sekä mahdollisista rahoituskustannuksista. Lisäksi tyhjilleen jääviä kiinteistöjä voidaan joutua kirjaamaan kuntien taseista pois, mistä voi aiheutua myös alijäämää. Näiltä osin vaikutukset näkyvät kuitenkin pääosin vasta siirtymäkauden jälkeen. Tyhjilleen jäävien kiinteistöjen arvoksi on arvioitu n. 700–800 miljoonaa euroa.

Vuokraustoiminnan seurauksena uuden kunnan ulkoiset vuokratulot kasvavat ja sisäiset vuokramenot pienenevät, jos kunnissa on ollut käytössä sisäisen vuokran -järjestelmä. Ulkoiset vuokramenot myös pienenevät niiltä osin kuin kunnissa on siirtyviä vuokrasopimuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtyminen maakuntiin vaikuttaa kuntien tuloslaskelmaa merkittävästi. Tehtävien poistuminen vaikuttaa lähes kaikkiin tuloslaskelman eriin, erityisesti palvelujen ostoihin ja palkkoihin sekä myynti- ja maksutuloihin. Sote-menot ovat lähes puolet kuntien menoista.

Uudistuksella ei ole suoranaista vaikutusta peruskuntien olemassa olevaan lainakantaan ja siten kunnan rahoituskustannuksiin, ellei kuntayhtymien lainojen siirtäminen tai velkojan muuttuminen vaikuta olennaisesti rahoitusmarkkinoihin ja siten myös kuntien rahoituksen hintaan.

Kunta siirtää lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset maakunnalle. Tämä edellyttää kuntien sopimusten läpikäyntiä hyvissä ajoin ennen muutosta.



Kuvio 8.

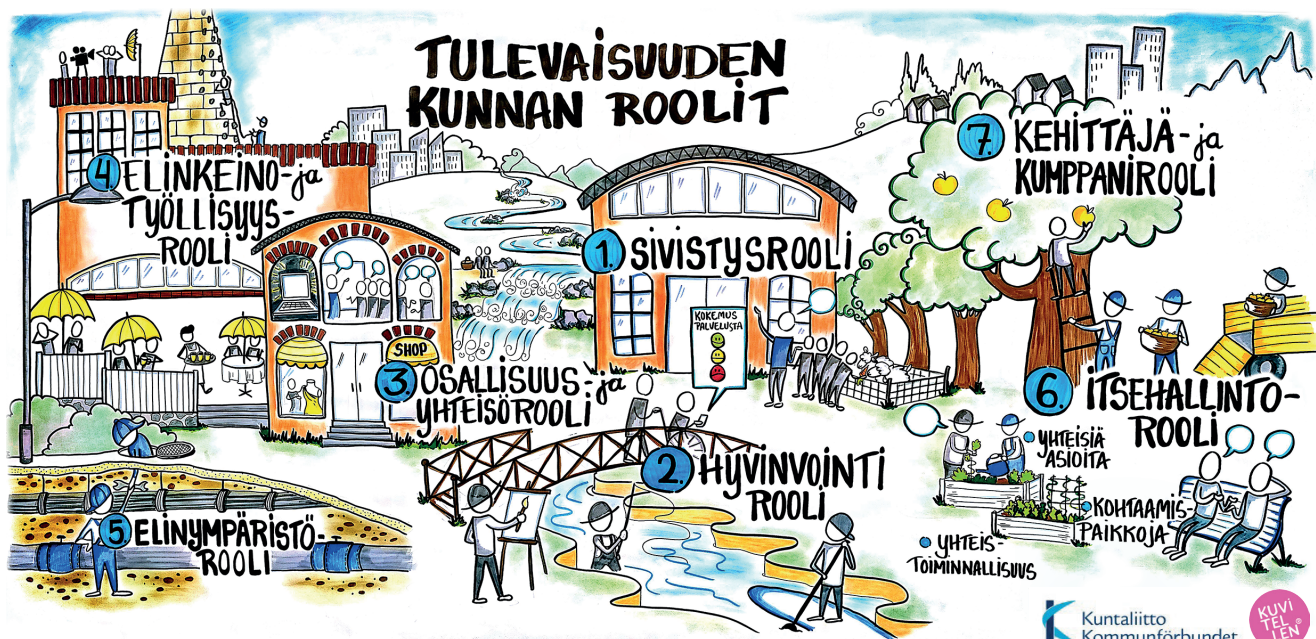
6 Tulevaisuuden kunnan roolit ja toiminta

Kunnan merkitys ja rooli muuttuvat 1.1.2019 alkaen sote- ja maakuntauudistuksen tullessa käytännössä voimaan. Toisaalta kunta säilyy monelta osin samanlaisena kuin aiemmin. Valtuutetut tekevät edelleen kuntastrategian ja hyväksyvät talousarvion ja -suunnitelman aivan kuten ennen. Palveluverkkoa, tehokkuutta ja vaikuttavuutta kehitetään edelleen, kuntalaisten ollessa keskiössä. Kuntatalouden tunnusluvut tulevat uudistuksen johdosta muuttumaan ja osin uudelleen arvioitaviksi.

Hyvää ja laadukasta kuntataloudenpitoa tarvitaan aivan varmasti myös jatkossa ja siinä Kuntaliiton kuntatalousyksikkö tulee olemaan voimakkaasti mukana kuntia tukemassa.

Tulevaisuuden kunnan perustehtävänä on edistää kuntalaisten hyvinvointia, yhteisöllisyyttä ja alueen elinvoimaa.

Kunnat vastaavat tulevaisuudessa työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta. Tulevaisuudessa maakunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.



Palveluksessanne Kuntaliiton kuntatalousyksikkö

Uutta muutoksen tuen hallintaan:

- Taloustorstai-koulutustilaisuudet (tarvittaessa nopeasti ajankohtaisista aiheista, osallistuminen mahdollista etänä)
- Kuntatalouden 2019 jakoavain (konkreettinen apuväline talouden suunnitteluun)

Palvelualueemme ovat:

- Budjetointi ja taloussuunnittelu
- Kirjanpito
- Konserniohjaus ja omistajapolitiikka
- Kuntatalous ja valtio
- Kuntatalouden tilastot
- Kustannuslaskenta
- Maksu- ja myyntitulot
- Pääekonomistin palsta
- Talous- ja toimintatilaston luokitukset
- Tarkastus ja valvonta
- Tuloksellisuus
- Valtionosuudet
- Varainhankinta ja sijoitustoiminta
- Verotus

Maksullisia palveluitamme ovat:

- Kuntien verotulojen ennustekehikko (kehikko on tarkoitettu talousjohdolle kunnan omien verotulojen ennustamisen apuvälineeksi)
- Kuntien talouden tunnuslukutiedosto (tiedosto sisältää valmiita tulostusmalleja, joissa esitetään kunnan tiedot verrattuina maan, maakunnan sekä saman kokoluokan kuntien tietoihin)
- Kuntien palvelutoiminnan kustannuksia kuvaava tiedosto (toimii samalla periaatteella kuin kuntien talouden tunnuslukutiedosto)

Maksuttomia palveluitamme ovat:

- Kuntatalousuutiskirje, ilmestyy 4–6 kertaa vuodessa sähköisenä versiona
- Sähköpostilistat kuntien ja kuntayhtymien talousasioista vastaaville
- Valtionosuuslaskurit
- Tuottavuuslaskurit
- Kustannuslaskentaoppaan excel-taulukot

Suoraan asiaan

Kuntaliitto tarjoaa kuntatalouden asiantuntijapalveluja suoraosoitteella
www.kuntaliitto.fi/kuntatalous

Näet välittömästi viimeisimmät alan uutiset, tiedotteet sekä uusimmat sivut.
Tutustu myös kuntatalouden tilastotietoihin ja julkaisuihin.



Kuntaliitto
Kommunförbundet

.....
Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
Puhelin 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kuntaliitto.fi

Helsinki 2017