Tuomas Hatanpää
Porin kaupunki
tuomas.hatanpaa@pori.fi
p. 044 701 1115

19.10.2016

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto

Viite: Kunta- ja terveysjaosto torstai 20.10.2016 klo 09:30 / HE 134/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Yleistä kuntataloudesta

Kestävän taloussuunnittelun perusta julkistaloudessa, mukaan lukien kuntatalous, on pitkäjänteisyys. Viime vuosien heikko yleinen talouskehitys ja sitä kautta aiheutuva verotulojen heikko kehitys sekä lähinnä sosiaalitoimen palvelutarpeen kasvu ja kasvava työttömyys ovat jo itsessään tuoneet riittävän haasteen kuntien pitkäjänteiseen ja talouden tasapainoon tähtäävään suunnittelutyöhön. Tässä tilanteessa valtion taholta tehdyt päätökset, koskien erityisesti kunnille asetettuja velvoitteita ja valtion kunnille osoittamaa rahoitusta, ovat lisänneet epävarmuutta ja kuntatalouden taakkaa kohtuuttomasti. Kun samaan yhteyteen talouden laskusuhdanteen kanssa on tehty ja tehdään uudistuksia, jotka merkittävästi muuttavat myös kuntien keskinäisiä voimasuhteita (Esim. valtionosuusuudistus ja tuleva sote- ja maakuntauudistus) taloudellinen tilanne saattaa useiden kuntien osalta kääntyä erittäin huonoksi. Esimerkiksi Porin osalta vuodesta 2012 alkaneet suuret valtionosuusleikkaukset ovat syöneet yli 20 M€ ja viimeisin valtionosuusuudistus yli 15 M€ vuositasolla. (Yhden kunnallisveroprosentin tuotto Porissa on noin 13 M€).

Lainsäädännön muutoksilla ei ole toistaiseksi pystytty vastaamaan edellä mainitun tasoisiin talouden sopeuttamistarpeisiin, eikä myöskään kuntien omatoimisesti toteuttamilla toiminnallisilla muutoksilla. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsinta on korkeista odotuksista huolimatta jäänyt valmistelussa puolitiehen ja käytännössä kunnat ovat joutuneet tasapainottamaan talouttaan investointisuunnitelmien kaventamisella, kunnallis- ja kiinteistöverojen korotuksilla sekä monelta osin hyvin lyhytnäköisillä toimintamenojen supistamistoimenpiteillä, joihin äärimmillään on sisältynyt mm. lomautuksia. Merkittävät ja riittävän tehokkaat rakenteelliset uudistukset ovat osoittautuneet poliittisessa päätöksenteossa sekä valtion-, että kuntien taholla ylivoimaisiksi. Ns. mahdollistava lainsäädäntö, malliesimerkkinä asiakasmaksut, on tähän asti useimmiten johtanut siihen, että kunnat tai kuntayhtymät eivät ole tehneet päätöksiä siinä laajuudessa kuin lainsäädäntö mahdollistaisi.

Kuntien taloudellista rasitetta on keventänyt viime vuosina vallinnut matala yleinen kustannuskehitys mukaan lukien palkkojen sopimuskorotukset ja mm. poikkeuksellisen matalat rahoituskustannukset, joista jälkimmäinen tosin on myös omiaan vääristämään suhtautumista vieraan pääoman kasvuun sisältyvään huomattavaan kustannusriskiin. Näillä voidaan kuitenkin katsoa olevan kuntatalouden sopeutumisessa vähintään yhtä merkittävä vaikutus kuin varsinaisilla sopeuttamistoimenpiteillä.

Kilpailukykysopimuksesta

Kilpailukykysopimusta voidaan yleisen talouskehityksen kannalta pitää positiivisena tekijänä. Kuntatalouden kannalta, erityisesti lyhyellä aikavälillä, sen vaikutukset ovat kuitenkin lievästi negatiiviset. Tämä on tullut esiin mm. kuntaliiton arvioissa sekä käytännön talousarviovalmistelutyössä kunnissa. Vielä 2015 vuoden syksyllä kuntien taloussuunnittelutyö pohjautui arvioihin, joiden mukaan työlainsäädännön muutoksilla tulee olemaan merkittävä kuntataloutta parantava vaikutus. Kuntien rooli kilpailukykysopimuksen ”maksumiehenä” on kirkastunut tämän jälkeen

sopimusneuvottelujen edetessä ja sen vaikutukset on näillä näkymin pystytty ennakoimaan 2017 vuoden talousarviovalmistelussa riittävällä tarkkuudella.

On kuitenkin todettava, että sopimuksen vaikutukset kuntatalouteen ovat monelta osin vaikeasti arvioitavia. Suorat taloudelliset vaikutukset henkilöstömenoihin ovat melko tarkasti arvioitavissa pois lukien työajan pidentymisen vaikutukset, mitä ei toistaiseksi ole voitu ottaa mitenkään huomioon esim. talousarvion valmistelussa. Sen sijaan negatiiviset vaikutukset tuloihin eli valtionosuuksiin ja verotuloihin ovat vaikeaselkoisia ja hankalasti todennettavia. Menettely, jossa esim. arvioituja verotulomenetyksiä kompensoidaan ensin valtionosuuksilla ja joita samanaikaisesti kuitenkin leikataan, on omiaan hämärtämään tilannetta. Yksittäinen kunta ei pysty esittämään tarkkoja kuntakohtaisia ja yksityiskohtaisia arvioita tulomenetyksistä, eivätkä esim. Kuntaliiton sinänsä tarkat ja käyttökelpoiset verotuloennusteet myöskään tue tämäntyyppistä arviointia.

On myös huomattava, että valtion taholta esitettyjä tiettyjä arvioita kilpailukykysopimuksen positiivisista vaikutuksista, esim. kuntien yhteisöverotuloihin, voidaan pitää ylioptimistisina varsinkin lyhyellä aikavälillä.

Kilpailukykysopimus ei myöskään kohtele kuntia täysin tasapuolisesti. Kunnat, jotka ovat voimakkaasti yhtiöittäneet tai ulkoistaneet toimintojaan, eivät saa kilpailukykysopimuksesta sen tasoisia kustannushyötyjä, joita yleisesti kuntasektorille on arvioitu. Myös kuntayhtymien menettelyissä kilpailukykysopimuksen vaikutuksen kohdentamisessa jäsenkuntien maksuosuuksiin tuntuu olevan kuntayhtymäkohtaista vaihtelua ja jossain tapauksissa osa hyödystä saatetaan käyttää jo aiemmin tiedossa olleen sopeuttamistarpeen korvaamiseen.

Tulevaisuudesta

Kunnissa eletään tällä hetkellä poikkeuksellisessa tilanteessa. Taloutta joudutaan suunnittelemaan suurella varovaisuudella ottaen huomioon noin kahden vuoden päästä toteutuva sote- ja maakuntauudistus, joka tulee ajamaan jokaisen kunnan talouden täysin uudenlaiseen asemaan. Mikäli uudistus toteutuu tavoitteiden

mukaisesti kustannusneutraalisti ja esim. valtionosuusjärjestelmään rakennettava talouden muutosrajoitin toimii odotetusti, se voi tulla jopa helpottamaan monen kunnan tilannetta. Suurimmat riskinaiheuttajat kuntien toimintamenoissa poistuvat kuntien harteilta maakunnille ja jäljelle jää melko vakaata ja helposti ennustettavaa toimintaa. Teoriassa julkisen talouden haasteet tulevatkin uudistuksen jälkeen olemaan siis lähinnä maakunta-valtio sektorilla. Tähän asetelmaan sisältyy kuitenkin edelleen merkittäviä riskejä kuntatalouden kannalta. Suurin riski uudistuksen jälkeen on käytännössä siinä, että maakunnat epäonnistuvat menojen kasvun hillinnässä ja kaavailtu rahoituksen taso osoittautuu riittämättömäksi, jolloin kunnat joutuvat uudistuksen osittaisiksi ”maksumiehiksi” esim. uusien valtionosuusleikkausten, verojärjestelmän uudistuksen tai sopeutuksen seurauksena kuntien vastuulle jäävien käyttämättömien sote-kiinteistöjen kautta.

Kunnat tulevat jatkossa olemaan nykyistä voimakkaammin kuntakonserneja. Peruskunnan rooli vähenee ja konsernin rooli korostuu. Uusi kuntalaki aivan perustellusti tukee entistä vahvempaa konserniohjausta. Tämä tuo kuntien taloussuunnittelutyöhön uuden mutta välttämättömän lisän. Koko konsernin taloudellisen aseman tarkastelu ja pitkälti liiketoiminnallisiin tavoitteisiin perustuva konsernin taloussuunnittelu poikkeaa täysin totutusta vanhasta asetelmasta. Se tuo päätöksentekoon haasteita mutta samalla myös uusia mahdollisuuksia parantaa kuntien taloudellista asemaa.

Maakuntauudistuksen myötä kuntien roolin muutos peruspalvelujen tuottajasta elinvoiman kehittäjiksi ja hyvinvoinnin tuottajiksi tulee olemaan merkittävä. Olisi erittäin tärkeää, että näiden osalta myös kuntien rahoitusjärjestelmää (verotus ja valtionosuudet) kehitettäisiin jatkuvasti kannustavampaan suuntaan.

Tuomas Hatanpää
taloussuunnittelupäällikkö
Porin kaupunki