Kuntaliitto
Kommunförbundet

Terhi Päivärinta

Lausunto

26.9.2017

Dnro 721/03/2017

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

Kuuleminen 27.9.2017

HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarviosta vuodelle 2018

Eduskunnan sivisty- ja tiedejaosto on pyytänyt Suomen Kuntaliitto ry:ltä asiantuntijalausuntoa HE 106/2017 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarviosta vuodelle 2018.

Kuntatalouden kestävyys varmistettava

Kuntatalous vahvistui - haasteet jatkuvat

Viime vuonna kuntatalouden vuosikate kokonaisuudessaan vahvistui ja tilikauden tulos nousi peräti 1,1 miljardiin euroon. Suotuisasta kehityksestä huolimatta 98 kunnalla tilikauden tulos oli negatiivinen.

Positiivinen kehitys johtui pääosin kuntasektorin toimintamenojen historiallisen maltillisesta kasvusta. Menojen kasvua hillitsivät muun muassa kuntien omat sopeuttamistoimenpiteet, kilpailukykysopimukseen liittyvien alentuneiden lomapalkkavarausten kirjautuminen vuodelle 2016 sekä muut sopeutustoimet. Myös verorahoitus kehittyi hivenen edellisvuotta paremmin.

Kuntatalouden investointimenot pysyivät korkeina. Tästä huolimatta velkaantumisen kasvu hidastui ja investointien omarahoitusosuus nousi jo yli 70 prosentin.

Tänä vuonna odotettua myönteisempi talouskehitys on nostanut erityisesti kuntien yhteisöveroennusteita. Lähivuosien kuntien tuloennuste on kuitenkin vaimea, sillä kiky-sopimus heikentää kuntien veropohjaa noin 500 milj. eurolla vuoden 2018 tasossa. Tulopohjan kehitystä hidastavat myös useat valtionosuuksiin kohdistetut leikkaukset.

Vuonna 2018 kuntien talousnäkymien ennakoidaankin heikkenevän ja palautuvan vuoden 2016 tasolle.

Kuntatalous on nykyisellä urallaan saavuttamassa hallituksen sille julkisen talouden suunnitelmassa asettaman rahoitusasematavoitteen, paikallishallinnon nettoluotonanto korkeintaan -0,5 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

Palkkaneuvotteluilla tai uusilla menojen lisäyksillä ei tule vaikeuttaa kuntatalouden herkkää taloustilannetta.

Säästötoimia jatkettava, leikkauksia kohtuullistettava

Hallituksen tavoitteena on luoda kunnille osana julkisen talouden sopeuttamista edellytyksiä menosäästöihin tai tulojen lisäyksiin noin 700 milj. euron edestä vuoden 2019 tasolla. Kuntaliiton kesäkuun 2017 kyselyn mukaan hallituksen mahdollistamat säästöt eivät ole kuitenkaan toteutuneet kunnissa toivotulla tavalla, vaan säästöjä tai tulojen lisäyksiä on kuntataloudessa koossa vasta noin 220 milj. euroa.

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Esitettyihin säästöihin liittyvästä epävarmuudesta huolimatta hallitus on kohdistamassa kunnille jälleen uusia valtionosuusleikkauksia vuonna 2018. Osa leikkauksista on hyvin ongelmallisia, sillä ne pohjautuvat laskennallisiin arvioihin kuntien menosäästöistä. Tällaisia ovat erityisesti kiky-sopimukseen liittyvät työajan pidentämisestä oletetut henkilösäästöt, varhaiskasvatuksen sekä omaishoidontuen muutoksista ennakoidut säästöt. Myös erikoissairaanhoidon keskittämisestä tuleva tehostuminen toteutuu vasta pidemmällä aikavälillä.

Kilpailukykysopimukseen liittyvä lomarahojen leikkaus tuo kuntatalouteen huomattavia menosäästöjä. Hallituksen päätöksen mukaisesti ne kuitenkin leikataan kuntataloudesta. Kokonaisuudessaan kilpailukykysopimus heikentää kuntataloutta vuosina 2017 ja 2018.

Kuntien valtionosuusleikkaukset eivät saa perustua ennakko-oletuksiin kuntien käyttäytymisestä, vaan ne tulee toteuttaa osana normaalia valtio-kunta arviointia kuntien vuosittaisen kustannustenjaon tarkistuksen kautta.

Kuntaliitto edellyttää, että vuosityöajan pidennyksen vuodelle 2018 kaavailtu kiky-valtionosuusleikkaus, yhteensä 120 miljoonaa euroa, jaksotetaan uudelleen.

Seuraavaan kehystarkasteluun mennessä on selvitettävä kuntien ja kuntayhtymien muiden kuin lainsäädäntöön perustuvien säästötoimien laajuus.
Arvioinnissa on myös realistisesti arvioitava hallituskauden loppupuolelle kaavaillut mahdollistamat uudet kuntiin kohdistuvat säästöesitykset.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus vuonna 2018 on noin 130 miljoonaa euroa kuntataloutta heikentävä.

Leikkaukset ja kilpailukykysopimuksen muut tulopohjan heikennykset asettavat taloudellisesti heikommin toimeentulevat kunnat vaikeaan asemaan. Talouskasvun voimistuminen saattaa jopa lisätä eroja kuntakentän sisällä.

Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus; resurssit ja pahimmat kipupisteet (luku 29.10)

Valtionavustusrahoitus

Laskennallisen valtionosuusrahoituksen ja valtionavustusrahoituksen välinen rajaus vaatii nykyistä tarkempaa selkiyttämistä. Lakisääteiset ja pysyväisluonteiset kuntien palvelujärjestelmään liittyvät tehtävät tulee rahoittaa ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta, kun taas väliaikaisiin kehittämistarpeisiin liittyviä hankkeita ja tehtäviä voidaan harkinnan mukaan tukea valtionavustusrahoituksella. Valtionavustusrahoitus tulee rajata kohdentumaan erillisiin kokeilu- ja kehittämishankkeisiin sekä investointeihin ja niillä voidaan tukea myös rakenteellisia muutoksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionavustusrahoitusta käytetään kohdennettuna ohjausvälineenä myös sellaiseen peruspalvelutoimintaan, joka on valtionosuusrahoituksen piirissä olevaa lakisääteistä toimintaa. Lainsäädännön tulee toimia ohjausvälineenä yksittäisten valtionavustusten sijaan. Valtionavustusrahoitusta tulee siirtää valtionosuusrahoitukseen, jolloin kunnilla on itsehallintoonsa perustuva mahdollisuus käyttää valtion rahoitus yleiskatteisesti paikallisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Valtionavustusrahoitus vähentää rahoitusta kaikilta ja kohdentaa sitä vain niille, jotka sitä hakevat ja jotka sitä kulloinkin onnistuvat saamaan.

Kuntaliitto katsoo, ettei perusopetusta tulisi valtion taholta pyrkiä kehittämään vain pirstaleisella hankerahoituksella. Valtionavustusrahoitus on ongelmallinen, sillä rahoituksen saanti on vuosittain epävarmaa ja lisäksi rahoituksen määrä, painopisteet ja myöntökriteerit voivat merkittävästikin muuttua. Pitkäjänteinen

toiminnan suunnittelu ja kehittäminen häiriintyvät tilapäisrahoituksen vuoksi, vaikka rahoituksella pyritään tukemaan toiminnan järjestämistä.

Talousarvioesityksessä 2018 lisätään alueelliseen tasa-arvoon kohdennettavaa rahoitusta sekä suomi/ruotsi toisena kielenä opetukseen kohdennettavaa rahoitusta. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että mikäli tasa-arvoon kohdennetaan valtionavustusrahoitusta, sen kohdentaminen on mahdollista toteuttaa paikallisesti kunnissa koulukohtaiset erityistarpeet huomioiden.

Valtionavustusrahoitus on pääsääntöisesti merkittävästi valtionosuusrahoitusta vähäisempää, mutta aiheuttaa huomattavaa työmäärää haku- ja raportointivaiheissa sekä kunnille että valtion viranomaisille. Lisäksi valtionavustuksia koskeva lainsäädäntö ja lukuisat ohjeistukset lisäävät hallinnollista taakkaa. Myös Valtiovarainministeriön valtionavustustyöryhmän mietinnössä 29/2015 todetaan, että erilliset valtionavustusjärjestelmät aiheuttavat hallinnollista lisärasitusta ja kustannuksia, joten niiden käyttöönoton edellytyksiä tulee harkita tarkasti.

Investointikustannukset

Kasvavaa kuntien korjausvelkaa on kurottava umpeen valtion ja kuntien yhteisellä ohjelmalla. Kuntaliitto tukee toimenpideohjelman laatimista ja toteuttamista. Tärkeää on myös, että kuntien investointien erilaisia toteutus- ja rahoitusmuotoja, kuten leasingrahoitusta ja elinkaarimallia, kohdellaan valtion tuki- ja avustusmenettelyssä yhdenvertaisesti.

Varhaiskasvatus

Hallitus päätti alentaa varhaiskasvatusmaksuja syksyn 2016 budjettiriihessä 1.3.2017 lukien 10 miljoonan euron vuositasolla. Kuntaliitto arvioi maksutuottojen aleneman olevan noin 15-17 miljoonaa euroa. Todellisia vaikutuksia kuntataloudelle ei vielä ole hyödynnettävissä esitettävän maksualennusmuutoksen vaikutusten arvioimiseksi. Kuntaliitto selvitti kesäkuussa 2017 hallitusohjelmaan sisältyvien hankkeiden toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen. Kyselyn perusteella arvio maksutuottojen vähennyksestä vuoden 2017 osalta on noin 11,3 miljoonaa euroa verrattuna tilanteeseen ennen nykyisen lain voimaan tuloa.

Esitys vuoden 2018 valtion talousarvioksi sisältää varhaiskasvatusmaksujen alentamisen 1.1.2018 lukien 70 miljoonalla eurolla. Maksualennus esitetään kompensoitavaksi kuntataloudelle yhteisöveron jako-osuuden ja kiinteistöveron korottamisella (yhteensä 85 miljoonaa euroa) sekä 25 miljoonan euron peruspalveluiden valtionosuusrahoituksella, yhteensä 110 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto korostaa, että maksualennuksista aiheutuvat taloudelliset vaikutukset tulee kompensoida kunnille täysimääräisenä. Kuntaliitto arvioi palvelutarpeen lisäyksen kohdistuvan 4200 lapseen hallituksen maksujen alentamista koskevan työllisyysvaikutusarvion perusteella. Maksutulojen alentamisen lisäksi järjestämiskustannukset kasvavat noin 56 miljoonalla eurolla. Työllisyysvaikutusten ja maksujen alenemisen seurauksena järjestämiskustannusten lisäys on noin 56 miljoonaa euroa. Palvelutarpeen kasvusta aiheutuvien järjestämiskustannusten lisäykseen tulee arvioida myös lisätilantarpeesta aiheutuva kustannusten lisäys. Investointitarve 100 miljoonaa euroa vuositasolle jaksotettuna aiheuttaa 5-6 miljoonan euron lisäkustannukset. Kuntaliitto arvioi esityksen vaikutusten kunnille olevan yli 130 miljoonaa euroa vuonna 2018.

Kuntaliitto katsoo, että kiinteistöveroprosenttien alarajojen korotus ei ole minkäänlainen kompensaatio varhaiskasvatusmaksujen alentamisesta, vaan menetys tulee kompensoida kunnille täysimääräisesi yhteisöveroa ja/tai valtionosuuksia korottamalla. Alarajojen korotuksen koskevat pääosin kuntia, joissa kiinteistöjen verotusarvot ja muut asumiskustannukset ovat jo korkeat, kuten pääkaupunkiseudun kunnat. Alarajojen korotuksen tuoma verotuotto kertyy myös hyvin harvaan kuntaan, kun taas varhaiskasvatusmaksualennusten haitat kohdistuvat laajasti erityyppisiin kuntiin.

Muutoksen toteuttamisaikataulu on palveluiden järjestäjille 1.1.2018 on liian nopea, sillä se edellyttää hallinnollista lisätyötä ja järjestelmämuutoksia. Lisäksi muutoksesta aiheutuvat em. lisäkustannukset tulisi huomioida arvioitaessa kustannuksia palveluiden järjestäjille. Kuntaliitto esittää voimaantulon siirtoa toteutettavaksi 1.8.2018 lukien, jolloin on tehtävä voimassa olevan lain mukaiset indeksitarkistukset.

Nyt olisikin tilanne syytä rauhoittaa mahdollisten jatkoalennusta suhteen ja tarkastella miten tuleva jo päätettävänä olevat muutokset muuttavat varhaiskasvatuksen järjestämisen kustannuksia ja palveluun osallistumista.

Varhaiskasvatuksen osalta talousarvioesityksen mukaan varhaiskasvatusta ohjaavan lainsäädännön valmistelua jatketaan kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostaman kokonaisuuden perustalta. Lain uudistamistyöhön ei ole varattu taloudellisia resursseja. Uudistamiseen liittyy kuitenkin esimerkiksi henkilöstörakenne, kelpoisuudet sekä lapsen tukemiseen (erityinen tuki) liittyvät mahdolliset muutokset. Uhkana on, että mahdollisesti uudistettavan lain osalta syntyy uusia tehtäviä tai kustannuksia. Miten mahdolliset lisäkustannukset varhaiskasvatuspalvelun järjestämiseen liittyen rahoitetaan, ellei muutokselle ole osoitettu yhtään rahoja?

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alentaminen on jo etenemässä hallituksen esityksenä. Samanaikaisesti kannustetaan kuntia tarjoamaan varhaiskasvatusta maksutta. Tätä toimintaa valtio avustaa enintään 5 miljoonalla eurolla. Mikäli kunta päättää tahtotilan mukaisesti siirtyä kohti maksutonta varhaiskasvatusta palvelun järjestämiskustannukset kuitenkin kasvavat maksutuottojen ja lisääntyvän lapsimäärän johdosta. Valtion taholta ei ole annettu lupauksia siitä miten mahdolliseen maksuttomuuteen siirryttäessä toimintaa rahoitetaan valtion taholta. Uhkana on, että koko muutos jää pelkästään kuntien rahoitettavaksi.

Yleissivistävä koulutus

Kuntaliitto toteaa, että yleissivistävän koulutuksen määräraha alenee 8,4 miljoonaa euroa (1 prosentin) opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla talousarvioesityksessä. Kilpailukykysopimus, indeksikorotusten jäädytys sekä kustannustenjaon tarkistus vaikuttavat kuntatalouteen vähentäen valtion rahoitusta varsin merkittävästi vuonna 2018. Kuntaliitto pitää myönteisenä 4,9 miljoonan euron valtionosuusrahoituksen lisäystä vapaan sivistystyön uuteen kotouttamista edistävään koulutustehtävään.

Esi- ja perusopetus

Kotikuntakorvauksen perusosaa esitetään alennettavaksi 55 eurolla/asukasta kohti, jolloin perusosa olisi 6518,15 euroa/asukas.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esitys vaikuttaa alentavasti myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan lisärahoitukseen, joka perustuu kotikuntakorvauksen perusosaan. Lisäksi viime vuosina perusosaan on liitetty säästöosuus, joka edelleen alentaa lisärahoituksen tasoa opetuksen järjestäjille. Säästö vuonna 2017 on 197,23 euroa suoritetta kohti.

Lukiokoulutus

Talousarvioesityksen mukaan hallitus käynnistää lukiokoulutuksen uudistamisen, jonka tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua, oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle.

Kuntaliitto on tyytyväinen siitä, että sen pitkäaikainen vaatimus lukiokoulutuksen kehittämisohjelmasta nyt toteutuu.

Huolestuttavaa on kuitenkin, että uudistamiseen ei ole osoitettu määrärahoja. Lukiokoulutuksen rahoitus on jo pitkään ollut liian alhaista ja jos suomalaista koulutuksen tasoa ja laatua halutaan nostaa, on lukiokoulutuksen rahoitustasoa ehdottomasti nostettava.

Lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta esitetään alennettavaksi 6070,92 euroon/opiskelija (alv. 0)

Lukiokoulutuksen laskennalliset kustannukset alenevat esityksessä 21,1 miljoonaa euroa ollen 603,4 miljoonaa euroa vuonna 2018. Valtionosuusrahoitus alenee 4,1 miljoonaa euroa. Aiempien vuosien säästöt ja indeksikorotuksen jäädytykset vaikuttavat yksikköhintarahoitukseen. Yksikköhinnan lasku nykyiseen verrattuna on 74,09 euroa opiskelijaa kohti. Kuntaliitto on jo useita vuosia todennut, että lukiokoulutuksen yksikköhinta on alhainen. Useat kunnat joutuvat rahoittamaan lukiokoulutuksen kustannuksia enemmän kuin kunnan lakisääteinen omarahoitusosuus edellyttäisi. Tavoitteena on rahoituksen vähentyessä myös uudistaa lukiokoulutusta. Kuntaliitto on huolestunut lukiokoulutuksen rahoituksen tasosta ja edellyttää, että rahoitus on oikeassa suhteessa koulutukselle asetettujen tavoitteiden kanssa.

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Talousarvioesityksen mukaan peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta lisätään 5,6 miljoonalla eurolla ammatillisen koulutuksen reformiin sisältyvän opiskelijamäärän lisääntyessä palveluien piiriin 50.000 opiskelijalla ja 110 työntekijällä.

Kuntaliitto arvioi kustannusten lisäyksen olevan 6,6 miljoonaa euroa muiden toimintamenojen arviointiin perustuen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri