Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 325/03/2018

25.4.2018

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asiantuntijapyyntönne 19.4.2018, VNS 1/2018 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019-2022

Kuntatalous haasteiden edessä

Hallitus sopi vuosien 2019-2022 julkisen talouden suunnitelmasta kehysriihessä 11. huhtikuuta 2018.

Suunnitelmaan liittyvän kuntatalousohjelman mukaan kuntien ja kuntayhtymien taloustilanne pysyy kuluvana vuonna varsin vahvana. Näkymiä ovat vahvistaneet erityisesti odotettua nopeammin kasvaneet verotulot sekä maltillisesti kehittyvät toimintamenot. Maltillisen menokehityksen taustalla ovat erityisesti kuntien omat sopeutustoimet.

Ensi vuonna kuntien kehitysarvio kuitenkin heikkenee. Toimintamenojen kasvu vauhdittuu, kun palkkaratkaisut kasvattavat kustannuksia ja aiempien sopeutustoimien vaikutus heikkenee. Valtionosuudet laskevat peräti 500 miljoonalla eurolla, mutta verotulojen kasvu pysynee vähintään kuluvan vuoden tasolla.

Kokonaisuutena kuntatalouteen ennakoidaan vuosikatteen ja rahoitusjäämän heikkenemistä noin puolella miljardilla eurolla vuonna 2019. Ennakoitavissa kuitenkin on, että ripeä talouskasvu ja kuntien omat säästötoimet johtavat siihen, että kuntatalous saavuttaa maan hallituksen sille asettaman rahoitusasematavoitteen mittavista valtionosuusvähennyksistä huolimatta. (paikallishallinnon nettoluotonanto -0,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen).

Kuntatalousohjelman mukaan hallituksen toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on 580 miljoonaa euroa kuntataloutta vahvistava vuoden 2019 tasolla. Kyseinen arvio ei kuitenkaan pidä sisällään kilpailukykysopimukseen liittyviä hallituksen kuntataloutta kiristäviä vaikutuksia. Lisäksi valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on selvästi pienempi, jos toimet arvioitaisiin kunnissa todellisuudessa realisoituneiden talousvaikutusten mukaan.

Hallitus olettaa, että sen esitykset kyetään hyvin nopeasti panemaan toimeen lähes täysimääräisesti. Tällaisia kokonaisuuksia ovat esimerkiksi Kiky-sopimukseen liittyvät työajanpidennyksestä ennakoidut henkilöstösäästöt sekä erikoissairaanhoidon tehostamisesta tulevat laskennalliset säästöt. Lisäksi kunnat itsehallintonsa puitteissa eivät kaikilta osin ole täysimääräisesti nostaneet asiakasmaksuja kuten hallitus on esittänyt. Hallitus on kuitenkin vienyt kehyspohjiin nämäkin toimenpiteet täysimääräisinä ja vähentänyt valtionosuuksia vastaavasti.

Keskeisimmät kuntiin kohdistuneet kehysriihipäätökset muodostuivat pienistä lisäavustuksista varhaiskasvatukseen, lukiokoulutukseen ja kulttuurin valtionosuusjärjestelmään. Samalla linjattiin kuitenkin suurista leikkauksista tai uudelleenkohdennuksista kuntien valtionosuusjärjestelmään.

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

Valtionosuusindeksin jäädytys pienentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vuonna 2019 noin 189 miljoonalla eurolla, minkä lisäksi kustannustenjaon tarkistuksesta on tulossa kunnille suuria valtionosuusvähennyksiä aiempina vuosina toteutuneiden kiky-säästöjen perusteella. Leikkauksia ollaan kompensoimassa kunnille vasta vuonna 2020. Kuntien valtionosuutta leikataan 2019 myös esimerkiksi lääkintähelikopteritoiminnan rahoittamiseksi ja erikoissairaanhoidon keskittämisestä arvioitujen laskennallisten säästöjen perusteella.

Lisäksi hallitus vie eteenpäin kolmea kuntien valtionosuusrahoitukseen kohdistuvaa kannustinjärjestelmää, joiden rahoitus otetaan valtionosuusjärjestelmän sisältä. Jo vuodesta 2019 lähtien on tarkoitus ottaa käyttöön kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä, johon varataan 40 miljoonaa euroa. Muut kannustinjärjestelmät ovat kuntien käyttötalouden menojen ja kuntien rakennuskannan kehittämisen ja tilankäytön tehostamisen kannustinjärjestelmä. Kannustinjärjestelmien valmistelutyö on vielä täysin kesken, eikä niiden sisältöä ole mahdollista arvioida.

Maakunta- ja sote-uudistus

Kuntatalousohjelmassa kuvataan myös maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua sekä kuntatalousvaikutuksia. Uudistuksessa kuntien käyttötalouden menot puolittuvat, mutta samalla pienennetään myös kunnallis- ja yhteisöveron tuottoa sekä toimintatuloja. Kuntatalousohjelman mukaisessa painelaskelmatarkastelussa uudistus helpottaa pidemmällä aikavälillä myös toimintamenojen kasvupainetta, kun aiemmin voimakkaasti kasvaneet sote-kustannukset siirtyvät maakuntien ja valtion vastuulle.

Sote- ja maakuntauudistus on julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa kuvattu kuntatalouden kannalta lähes pelkästään positiivisin termein. Siihen liittyy kuitenkin monia merkittäviä haasteita niin koko julkisen talouden kuin kuntienkin talouden osalta.

Uudistus uhkaa heikentää kuntien investointikykyä, kun verotulot puolittuvat, mutta velat jäävät lähes ennalleen. Suhteellinen velkaantuneisuus tulee keskimäärin kaksinkertaistumaan, mikä voi vaikuttaa lainarahan hintaan ja saatavuuteen. Tällä on vaikutuksia erityisesti kasvaville kaupunkiseuduille, joiden investointitarpeet ovat hyvin merkittävät.

Myös kuntien rahoitushuollon näkökulmasta kehitys on ongelmallista, kun kunnat ovat rahoittaneet lakisääteisen varainhankintajärjestelmän kautta toimintoja, jotka nyt siirtyvät sen toimialan ulkopuolelle ja joiden tuottaminen ollaan kunnilta jopa kieltämässä.

Omaisuusjärjestelyihin liittyvät riskit ovat aiheuttaneet useissa kunnissa liikehdintää. Kiinteistöjä myydään, kun halutaan välttää kolmen vuoden kuluttua mahdollisesti tulevat riskit. Valtiovarainministeriö julkisti joulukuussa 2017 esityksen perustuslakivaliokunnan edellyttämäksi kuntien kompensaatiomalliksi. Malli on kuitenkin monelta osin puutteellinen ja epäselvä. Malli ei anna kunnille varmuutta siitä, missä tilanteissa oikeus kompensaatioon syntyy, koska pykälässä ei ole mainittu yksiselitteisiä euro- tai prosenttimääräisiä kriteerejä, toisin kuin Kuntaliitto on esittänyt.

Kuntien mahdollisuudet toimia kasvun ja alueellisen työllisyyden edistäjinä ovat osin vaakalaudalla erityisesti hallituksen kasvupalveluesityksen johdosta. Siinä kunnat voisivat jatkossa toimia maakunnan järjestämien palvelujen yhtiöitettyinä tuottajina muiden toimijoiden tapaan. Kuntien nykyistä toimintavastuuta rajoitettaisiin merkittävästi. Alueelliset työllisyyskokeilut, esimerkiksi Pirkanmaan menestyksekäs kokeilu lakkautettaisiin. Myös kuntavetoiset Työvoiman palvelukeskukset lakkautetaan esityksen mukaan.

Kunnilla jää joka tapauksessa vastuu kuntalaisistaan samalla kun kannustimet kasvun, työllisyyden ja omien kuntalaistensa hyvinvoinnin edistämiseen kapenevat voimakkaasti.

Kunnilta siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ja siihen perustuen TYP-toiminnot, kuntapohjaisiin maakuntaliittoihin perustuva aluekehittäminen, heikennetään investointikykyä ja mahdollisuutta toimia työllisyyden hoidon koordinaattoreina alueillaan.

Kuntien vaikuttavuutta yhteiskunnalliseen toimintaan heikennetään tavalla, jota pohjoismaissa ei aiemmin ole koettu. Kuinka tämä tulee vaikuttamaan koko julkisen talouden kestävyyteen ja tasapainoon, on pitkälti avoinna.

Käytännössä kunnat joutuvat aktiivisesti sopeuttamaan toimintojaan päästäkseen valtiovarainministeriön teknisten siirtolaskelmien lopputulokseen. Käytännössä ei ole mahdollista esimerkiksi järjestellä henkilöstä yhtä joustavasti kuin laskelmissa. Myöskään esimerkiksi ICT-järjestelmäsopimusten ja vastaavien sopimusten kustannukset eivät puolitu, vaikka puolet tehtävistä siirtyy maakunnille.

Ongelmallista on myös, että samalla kun kuntien henkilöstä eläköityy kovalla tahdilla, yhdellä kertaa siirretään suuri osa henkilöstöä maakuntien palvelukseen. Kunnissa on herännyt perusteltu huoli siitä, että riittääkö kuntiin kaikissa tilanteissa enää ammattitaitoista työvoimaa.

Mikäli maakuntatalous ajautuu ennakoimattomiin vaikeuksiin, myös kuntien toimintaan suunnattu valtionosuusrahoitus saattaa vaarantua valtion hakiessa kaavailtuja säästöjä.

Tärkeätä on, että kuntien itsehallinto pidetään jatkossakin vahvana ja että kuntien merkitys säilytetään ja mieluiten vahvistetaan, kuten on suuntaus kaikissa muissa pohjoismaissa.

Kuntaliitto korostaa muutostilanteessa ennakoitavuuden merkitystä. Itsehallintoon perustuva paikallishallinto on ollut Suomenkin julkisen toiminnan - ja talouden vahvuus menneinä vuosikymmeninä. Sen varaan voidaan rakentaa jatkossakin merkittävää yhteiskunnallista toimintaa, erityisesti kasvun ja työllisyyden edistämistä.

Maakunnille ja kunnille tulee luoda mahdollisuudet sopia alueellaan vastuista, tehtävistä ja työnjaosta alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen. Tämä on tärkeätä kasvun, työllisyyden ja julkisen talouden tasapainon edistämiseksi.

Uudistuksen dynaamiset vaikutuksen kuntien talouteen on arvioitava tarkemmin ja haittavaikutukset on kompensoitava kunnille. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota kuntien investointi- ja velanhoitokykyyn, sopeutustoimien käytännön mahdollisuuksiin sekä huolehtia henkilöstön riittävyydestä.

Uudistuksesta johtuvat muutoskustannukset tai ylimääräiset kustannukset on kompensoitava kunnille.

SUOMEN KUNTALIITTO

Reijo Vuorento
apulaisjohtaja, kuntatalous