Kuntaliitto
Kommunförbundet

Muistio

Timo Reina, Reijo Vuorento, Erja Lindberg

25.4.2018

Dnro 326/03/2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asiantuntijapyyntönne 23.4.2018, VNS 1/2018 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019-2022

Kuntatalous haasteiden edessä - panostukset työllisyyteen turvattava

Hallitus sopi vuosien 2019-2022 julkisen talouden suunnitelmasta (jäljempänä JTS) kehysriihessä 11. huhtikuuta 2018.

Suunnitelman ja siihen 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 kuntatalouden 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. Kehyspohjiin nämäkin toimenpiteet on kuitenkin viety täysimääräisinä ja vähennetty valtionosuuksia vastaavasti.

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

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

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. Kuntaliitto suhtautuu varauksellisesti siihen, että kannustinjärjestelmiä rahoitetaan yleiskatteellisesta - jo itsessään kannustavasta - valtionosuusrahoituksesta.

Maakunta- ja sote-uudistuksesta osana julkisen talouden suunnitelmaa

JTS:ssa varaudutaan myös maakunta- ja sote-uudistuksen toteuttamiseen. Uudistuksessa kuntien käyttötalouden menot puolittuvat, mutta samalla pienennetään myös kunnallis- ja yhteisöveron tuottoa sekä toimintatuloja. Kuntatalouden painelaskelmatarkastelussa uudistus helpottaa pidemmällä aikavälillä myös toimintamenojen kasvupainetta, kun aiemmin voimakkaasti kasvaneet sote-kustannukset siirtyvät maakuntien ja valtion vastuulle. Tältä osin uudistus on omiaan lisäämään kuntatalouden ennakoitavuutta, mutta samalla käyttötalouden liikkumavara kapenee.

Sote- ja maakuntauudistus on JTS:ssa kuvattu kuntatalouden kannalta pääosin ilman, että siihen liittyviä merkittäviä riskejä ja haasteita kuntien sekä koko julkisen talouden kannalta on huomioitu.

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. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että uudistuksen vaikutuksia kuntien reaalitalouteen simuloidaan jo ennen lainsäädännön voimaantuloa ja tehdään tarvittavia korjauksia rahoitusjärjestelmään.

Omaisuusjärjestelyihin liittyvät riskit ovat aiheuttaneet useissa kunnissa liikehdintää. Kiinteistöjä myydään muun muassa siksi, että halutaan välttää kolmen vuoden kuluttua mahdollisesti tulevat riskit. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että perustuslakivaliokunnankin edellyttämä kompensaatiosääntely tehdään kriteereiltään ja menettelytavaltaan uskottavaksi. Valtiovarainministeriön eduskunnalle joulukuussa 2017 toimittama malli ei tähän riitä.

Kuntaliitto on huolissaan siitä, että mikäli maakuntatalous ajautuu ennakoimattomiin vaikeuksiin, myös kuntien toimintaan suunnattu valtionosuusrahoitus saattaa vaarantua valtion hakiessa kaavailtuja säästöjä. Uudistuksen muutoskustannukset on uutena lakisääteisenä tehtävänä korvattava kunnille täysimääräisesti.

Uudistuksen vaikutuksen kuntien talouteen on arvioitava tarkemmin ja haittavaikutuksia on korjattava. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota kuntien investointi- ja velanhoitokykyyn, sopeutustoimien käytännön mahdollisuuksiin sekä huolehtia henkilöstön riittävyydestä. Uudistuksesta johtuvat muutoskustannukset tai ylimääräiset kustannukset on kompensoitava kunnille.

Kasvupalvelu-uudistus

JTS:aan ja kuntatalousohjelmaan sisältyy myös kasvupalvelu-uudistusta koskevia linjauksia. Aluekehittämisjärjestelmän sekä valtion TE-hallinnon vastuulla olevien työllisyys- ja yrityspalvelujen uudistaminen osana laajaa sote- ja maakuntauudistusta on tarpeen.

Talous ja työllisyys ratkaisevat jatkossakin myös julkisen talouden ja sen osana kuntatalouden tilan ja kestävyyden. Kuntien mahdollisuudet toimia kasvun ja alueellisen työllisyyden edistäjinä ovat kuitenkin osin vaakalaudalla 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 työllisyyttä edistävän moniammatillisen yhteispalvelun laki kumotaan, jolloin vuonna 2002 käynnistynyt ja vuonna 2015 lakisääteistetty kuntavetoinen TYP-toiminta esityksen mukaan lakkaa.

Kunnat panostavat työllisyyden hoitoon kuntaliiton arvion mukaan noin miljardi euroa ml. kuntien osuus työmarkkinatuen rahoituksesta. Tämän suoranaisen panostuksen lisäksi yrittäjyyttä ja työllisyyttä edistetään laajasti muun muassa maankäyttöön, infrastruktuuriin, koulutukseen ja julkisiin hankintoihin liittyvillä päätöksillä.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että julkisen talouden suunnitelmassa tai kuntatalousohjelmassa kuntien panostuksia ei riittävästi oteta huomioon, vaan päinvastoin kuntien asemaa kasvun ja työllisyyden edistämisessä ollaan tosiasiallisesti pikemminkin heikentämässä osana kaavailtua kasvupalvelu-uudistusta.

Kuntaliitto on valmistelun kuluessa aluekehittämis- ja kasvupalvelu-uudistuksesta todennut muun muassa, että maakunnan tulee voida sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta yrittäjyyden ja työllisyyden edistämiseen.

Tavoiteltu palvelumarkkinoiden muotoutuminen vaatii aikaa ja sisältää monia epävarmuustekijöitä muun muassa palvelujen tosiasiallisen saatavuuden ja laadun suhteen. Näin vaikuttaisi käyvän erityisesti heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien tarvitsemien palvelujen kohdalla.

Yrittäjyyden edistämisen ja työllisyyden parantamisen kannalta on keskeistä onnistua kuntien ja valtion toimenpiteiden sekä niukkojen voimavarojen yhteensovittamisessa. Kasvupalveluihin liittyvä kuntien intressi on vaikuttaa maakuntien kasvupalveluiden kohdentumiseen niin, että ne yhdessä kuntien työllisyys- ja yrittäjyysresursoinnin kanssa muodostavat mahdollisimman vaikuttavan kokonaisuuden.

Kasvupalvelu-uudistuksen onnistumisen kannalta on keskeistä, että kuntien motivaatio resursoida työllisyys- ja yrityspalveluihin säilyy vähintään nykyisellä tasolla. Tämä korostuu tilanteessa, jossa maakuntien yleiskatteinen rahoitus ei mahdollisesti riitäkään pääosin vapaaehtoisten ja harkinnanvaraisten kasvupalvelutehtävien rahoittamiseen. Maakuntien rahoitusmalli ei suoraan kannusta työttömyyden alentamiseen tai kasvupalvelujen järjestämiseen, sen sijaan kunnilla on jo verotulojen kehityksen kautta voimakas kannustin edistää työllisyyttä.

Kuntien elinvoimapalveluiden ja kasvupalveluiden yhteensovittaminen

Hallituspuolueet sopivat tammikuussa 2018, että maakunnan kasvupalveluiden ja kuntien elinvoimapalveluiden yhteensovittamista parannetaan ns. allianssimallin kautta. Kunnat ja niihin sidosyksikköasemassa olevat kehittämisyhtiöt ovat perinteisesti ohjanneet yrityksiä ja yrittäjiksi aikovia julkisten yrityspalveluiden hyödyntämisessä. Vastaavaa palvelutarpeen arviointia ja asiakasohjausta tehdään työllisyyspalveluiden osalta käynnissä olevissa alueellisissa työllisyyskokeiluissa. Kunnat kohdistavat näille kohderyhmille omia ja markkinoilta ostettavia palveluja. Tämä tekeminen on osin samaa, jota maakunnat joutuvat oman järjestämisvastuunsa puitteissa jatkossa toteuttamaan.

Kuntaliitto katsoo, että kasvupalvelulain tulisi selkeästi mahdollistaa myös maakunnan ja kuntien väliset sopimukset järjestämiseen kuuluvien viranomaistehtävien toteuttamisesta osana ehdotettua allianssimallia. Tätä koskeva säädös tulisi sisällyttää kasvupalvelulakiin, jota nyt viedään eteenpäin osana maakuntauudistusta.

Järjestely mahdollistaisi esimerkiksi alueellisissa työllisyyskokeiluissa - kuten Tampereen ja Turun seudulla - sovellettujen toimintamallien sekä TYP -toiminnan jatkon mukaan lukien yhteisen tietojärjestelmän hyödyntämisen. Se turvaisi parhaiten voimavarat työllisyyden edistämiseen ja muihin kasvupalveluihin.

Näkökohtia kehysriihen työllisyystoimista

Hallituksen toimenpiteet kasvun ja työllisyyden edistämiseksi ovat kannatettavia. Työllisyys kehittyy positiivisesti, työllisyysastetavoite mitä ilmeisimmin saavutetaan. Hallitus vahvistaa TE-hallinnon resursseja lisääntyneen kysynnän vuoksi. Tämä on tarpeen. Kuntaliitto huomauttaa kuitenkin, että myös alueellisissa kokeiluissa kysyntä on kasvanut ja kunnat ovat panostaneet osaltaan kokeilujen resurssien vahvistamiseen. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että TE-toimistoille myönnettyjä lisäresursseja kohdistetaan myös alueellisiin kokeiluihin, joiden vastuulla on heikommassa työmarkkina-asemassa olevia työnhakijoita.

Myönteistä on myös aktiivimallin aktiivisuusehtojen laajentaminen koskemaan työllisyyttä edistävään, myös kunnan järjestämään, valmennukseen, koulutukseen tai toimenpiteisiin joiden järjestämistä on rahoitettu julkisista varoista.

Kuntaliitto pitää osatyökykyisten työllistämismahdollisuuksien selvittämistä tärkeänä osana edistää työelämäosallisuutta. Tässä työssä kunnilla on jatkossakin merkittävä rooli. Kuntaliitto esittääkin, että kolmikantavalmistelussa riittävässä määrin kuullaan myös kuntasektorin edustajia.

Uusien kasvupalvelupilottien käynnistäminen yhdessä kuntien kanssa on tärkeätä nykyisten alueellisten kokeilujen lisäksi. Tässäkin työssä korostuu allianssityyppinen yhteistyö, jota tulee joustavasti soveltaa niin, että myös meneillään olevat työllisyyden alueelliset kokeilut voivat jatkaa tämän vuoden jälkeen.

Myös kaavaillut panostukset sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseen ovat kannatettavia. Kuntaliitto osaltaan haluaa aktiivisesti olla mukana niin sosiaaliturvan uudistamistyössä.

Kuntaliitto toivoo, että käsitellessään julkisen talouden suunnitelmaa ja siihen liittyvää kuntatalousohjelmaa, eduskunta ottaisi huomioon edellä esitetyt näkemykset kasvun ja työllisyyden edistämiseksi ja siten myös julkisen talouden kestävyyden varmistamiseksi.