Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 333/03/2018

4.5.2018

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

VNS 1/2018vpValtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022

Kuntaliitto kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto Valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019 - 2022. Liitteenä ovat Kunnan peruspalveluiden valtionosuusrahoitus alenee vuosina 2012-2019 vuoden 2019 tasossa 2,4 mrd. euroa (liite 1) sekä Kuntatalous haasteiden edessä (liite 2). Lisäksi lausunnon liitteenä toimitetaan kuntatalouden tilaa kuvaava diaesitys.

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen tasa-arvoa tuetaan 10 milj. eurolla vuonna 2019 ja 7,5 milj. eurolla vuonna 2020. Rahalla voidaan pienentää ryhmäkokoja ja palkata lisähenkilöstöä haasteellisilla alueilla toimivissa päiväkodeissa. Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluja laajennetaan ja jatketaan. Kokeiluun varataan 5 milj. euroa vuonna 2019. Valtionavustusrahoituksessa olisi perusopetuksen tapaan hakukriteerit.

Kuntaliitto huomauttaa, että erilaisten avustusten hakeminen lisää hallinnollisen työn määrää eikä kaikilla kunnilla ole edes resursseja avustusten hakemiseen. Lisäksi monissa kunnissa ryhmäkoot eivät ole muuttuneet, vaikka hallitus asetusta säästötoimena aikanaan muuttikin. Kunnat ovat siis jo omien resurssiensa puitteissa parantaneet lasten tilannetta valtion toimista huolimatta.

Maksuttoman varhaiskasvatuksen osalta perheiden ja lasten asema eriarvoistuu, kaikilla kunnilla ei ole mahdollisuuksia osallistua maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluihin. Kokeilussa kunta vastaa rahoituksesta lähes kokonaan itse. Mahdollista avustusta saa asiakasmaksutuottomenetyksiin, mutta ei esimerkiksi siihen, että lapsimäärä saattaa varhaiskasvatuksessa lisääntyä. Näyttää siltä, että valtio ohjaa kunnat toteuttamaan maksutonta varhaiskasvatusta pienellä tukiaisella ja kunnat lopulta rahoittavat koko maksuttomuuden omin voimin.

Kuntaliitto esittää vaihtoehtoa määräaikaisille valtionavustuksille: kaikille kunnille suunnattu yleiskatteellinen valtionosuusrahoitus ja riittävän väljä paikallinen päätösvalta, jolla voidaan vastata joustavasti ja oikea-aikaisesti paikallisiin tarpeisiin.

Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen arvioidaan laskevan kuntatalouden maksutuloja noin 70 milj. eurolla vuonna 2018. Varhaiskasvatuksen maksutulojen menetyksen nettomäärä jää kuitenkin vajaaseen 60 milj. euroon vuosina 2018–2021, sillä maksualennusten oletetaan parantavan pienten lasten vanhempien työnteon kannustimia, minkä oletetaan johtavan päivähoidon kysynnän ja siitä kertyvien maksutulojen kasvuun.

Kuntaliitto on arvioinut maksutuottojen vähenevän vuoden 2016 jälkeen lähes 113 miljoonaa 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

Kuntaliitto kiinnittää huomiota varhaiskasvatusmaksujen alentamisesta aiheutuvien maksutuottojen kompensoinnin alhaiseen tasoon, kun kiinteistöveron 25 miljoonan euron korotuksesta luovuttiin. Toiminnan järjestämiskustannukset säilyvät maksutuottojen alenemisesta huolimatta ja varhaiskasvatuspalveluiden kasvava kysyntä lisää sekä käyttökustannuksia, että tilainvestointitarpeita.

Esi- ja perusopetus

Julkisen talouden suunnitelman mukaan ensimmäisen vieraan kielen eli A1-kielen opiskelu varhaistuu alkamaan jo peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä. Varhaisempi kieltenopetus koskee kaikkia ekaluokkalaisia 1.1.2020 alkaen. Uudistus lisää kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia 7,5 milj. euroa v. 2020 ja 12 milj. euroa vuodesta 2021 alkaen.

Kuntaliitto suhtautuu myönteisesti kielen opetuksen varhentamiseen.

Ammatillinen koulutus

Ammatillisen koulutuksen reformi tuli voimaan vuoden 2018 alusta lukien. Reformin toimeenpanon tukeen kohdistetaan 15 milj. euroa v. 2019. Rahoituksella vahvistetaan ammatillisen koulutuksen digitalisaatiota ja työelämäyhteistyötä, ehkäistään koulutuksen keskeyttämistä ja syrjäytymistä sekä rakennetaan yksilöllisiä polkuja koulutukseen ja työelämään.

Kuntaliitto huomauttaa, että edellä mainittu rahoitus jaetaan valtionavustuksena eikä se siis kohdennu toimintalainsäädännön mukaiseen tutkintojen ja koulutuksen järjestämiseen.

Ammatillisen koulutuksen tavoitteena on koko ikäluokan koulutus toisella asteella. Lisäksi ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on lisääntyvä vastuu maahanmuuttajien ja työttömien ammatillisen osaamisen kehittämisestä. Ammatillisen koulutuksen tulee myös nopeasti ja joustavasti vastata työ- ja elinkeinoelämän työvoimapulaan ammatillisen osaamisen kehittämispalveluilla.

Ammatillisen koulutuksen reformin myötä ammatillisen koulutuksen järjestäjille on tullut vuoden 2018 alusta alkaen uusia ja laajenevia valtionosuustehtäviä. Kuntaliitto arvioi, että nämä tehtävät lisäävät ammatillisen koulutuksen järjestäjien kustannuksia noin 80 milj. eurolla.

Näitä lisääntyneiden ja laajentuneiden tehtävien aiheuttamia kustannuksia ei kuitenkaan ole lain edellyttämällä tavalla korvattu koulutuksen järjestäjille. Sen sijaan ammatilliseen koulutukseen kohdentui jo vuonna 2017 190 milj. euron hallitusohjelman mukaisesti säästöt.

Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2017 ennakollisten taloustietojen perusteella yli 80 % ammatillisen koulutuksen järjestäjistä tilikauden tulos negatiivinen.

Kuntaliitto katsoo, että ammatillisen koulutuksen järjestäjien tosiasialliset madollisuudet järjestää ammatillista koulutusta toimintalainsäädännön mukaisesti ovat heikentyneet merkittävästi. Kuntaliiton käsityksen mukaan tämä heikentää erityisesti heikommat opiskeluvalmiudet ja opiskelukyvyn omaavien opiskelijoiden mahdollisuutta suorittaa toisen asteen ammatillinen tutkinto.

Kuntaliitto katsoo, että ammatillisen koulutuksen perusrahoitusta tulee vahvistaa, jonka avulla esitettyjä kehittämis- ja tukitoimia voidaan toteuttaa paikallisesti parhaalla tavalla.

Eduskunta on vastauksessaan (EV/86/2017 vp-HE39/2017 vp) todennut seuraava: *”Eduskunta edellyttää, että rahoitusuudistuksen siirtymäkauden aikana opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa ammatillisen koulutuksen uuden rahoitusjärjestelmän vaikutuksia ammatillisen koulutuksen järjestämiseen ja tuo sivistysvaliokunnalle selvityksen tiedoksi vuosittain syysistuntokauden aluksi. Tässä yhteydessä arvioidaan myös perusrahoitusosuuden riittävyyttä.”*

Kuntaliitto katsoo, että perusrahoituksen arvioinnin riittävyyttä arvioitaessa tulee arvioida myös ammatillisen koulutuksen määrärahan tosiasiallinen riittävyys

uuden toimintalainsäädännön edellyttämien tehtävien hoitamiseen. Ammatillisen koulutuksen määrärahaa tulee korottaa toimintalainsäädännön edellytysten vaatimalle tasolle.

Lukiokoulutus

Hallitus on toteuttamassa lukiokoulutuksen uudistuksen kehyskaudella 2019 - 2022. Uudistuksen tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua, oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle. Uudistus sisältää sekä uutta lainsäädäntöä että toimintakulttuurin kehittämistä.

Hallituksen esitys lisää koulutuksen järjestäjän velvollisuuksia. Se sisältää uusia ja laajentuvia tehtäviä, jotka ovat opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 64 §:n ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaan rahoitettava sataprosenttisella valtionosuudella.

Hallitus on varautunut pienellä lisärahoituksella uudistukseen. Ylioppilastutkinnon uusimiskertojen lisääntymisestä aiheutuviin kustannuksiin varataan 0,38 miljoonaa euroa vuodelle 2019 ja 0,75 miljoonaa euroa vuodelle 2020. Uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin varataan 4 milj. euroa vuodelle 2021 ja 8,53 milj. euroa vuodesta 2022 lukien.

> Kuntaliitto huomauttaa, että taloudelliset vaikutukset on aliarvioitu. Hallituksen esityksen perusteluissa olevia laskelmia on muutettu lausuntokierroksella olleista laskelmista siten, että samalla kun henkilökustannusten tuntihinta on korjattu Kuntaliiton lausunnossaan esittämälle tasolle, on vastaavasti hallituksen esityksessä pienennetty lakiesityksen aiheuttaman lisätyön määrää. Tällöin hallituksen esitys päätyy samoihin kokonaissummiin kuin lausuntokierroksella olleessa laskelmassa. Lisätyön väheneminen ei ole perusteltavissa ja se osoittaa hallituksen esityksen perustuvan taloudellisten vaikutusten aliarviointiin. Kuntaliitto pitää välttämättömänä korjata lainsäädännön uusien velvoitteiden taloudelliset vaikutukset vastaamaan todellisuutta.

Kuntaliitto arvioi lukiouudistuksen uusien velvoitteiden aiheuttamat laskennalliset lisäkustannukset koulutuksen järjestäjille varovaisesti seuraavasti (suluissa hallituksen käyttämät luvut):

- opintojen ohjauksen henkilökohtaistaminen: 103 000 h x 84,3 €/h = 8,68 M€ (HE:ssä 4,33 M€)
- keskeyttäneiden ohjaus: 2 000 h x 84,3 €/h = 0,17 M€ (HE:ssä 0,13 M€)
- ilman opiskelupaikkaa vaille jääneiden jälkiohjaus: 10 500 h x 84,3 € = 0,89 M€ (HE:ssä 0,88 M€)
- oppimisen tuki: 4,94 M€ (HE:ssä 1,84 M€)
- ylioppilastutkinnon uusiminen: 0,75 M€ (HE:ssä 0,75 M€)
- avoimet korkeakouluopinnot: 0,6 M€ (HE:ssä 0,6 M€)

Kuntaliiton näkemyksen mukaan uudet velvoitteet aiheuttaisivat koulutuksen järjestäjille varovaisesti arvioiden vähintään 16,03 miljoonan euron lisäkustannukset. Arvio on maltillinen, sillä siinä ei ole otettu huomioon muita, vaikeammin arvioitavissa olevia lisävelvoitteita, kuten koulutuksen järjestäjän lisääntyvät velvoitteet aiemman osaamisen tunnistamisessa tai koulutuksen järjestäjän yhteistyö työ- ja elinkeinoelämän kanssa. Todennäköisesti karkeasti arvioituna kokonaiskustannusvaikutukset ovat lähellä 20 miljoonaa euroa koulutuksen järjestäjille.

Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että kun osassa lukioista tarjotaan jo nyt uuden lainsäädännön edellyttämää oppimisen tukea, kyseinen summa olisi vähennettävä korvattavista kustannuksista. Näin ei voi tehdä, sillä erityisopetus ja muu oppimisen tuki ovat lainsäädännön velvoittamia uusia tehtäviä, jotka on korvattava täysimääräisesti koulutuksen järjestäjille.

Jo tällä tilanne on se, että lukiokoulutuksen rahoitus ei valtion rahoitusleikkausten vuoksi vastaa todellisia kustannuksia, joten ei ole hyväksyttävää perustella nykyisen, riittämättömän rahoituksen sisältävän myös uusia velvoitteita. Viimeisimmät rahoitustiedot ovat vuodelta 2016, jolloin keskimääräinen yksikköhinta oli 6122,06 € ja keskimääräiset opiskelijakohtaiset kustannukset 7661 euroa. Lukiokoulutuksen kustannukset ovat siis 25 % korkeammat kuin rahoituksen perustana oleva yksikköhinta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus onkin todennut

tarkasteltuaan vuosien 2013 - 2015 rajuja rahoitusleikkauksia, että ilman kuntien voimakasta lisärahoituspanosta lukiokoulutuksen tilanne olisi vielä nykyistä kestämättömämpi.

Kuntaliitto pitää lukiokoulutuksen valtionosuusrahoituksen tasoa kestämättömänä. Yksikköhintarahoituksen nostaminen vastaamaan todellisia kustannuksia on Kuntaliiton näkemyksen mukaan keskeinen toimenpide lukiokoulutuksen osalta kehyskaudella.

Kirjasto- ja kulttuuritoimi

Kuntaliitto kannattaa hallituksen ratkaisua, jonka mukaan taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuusjärjestelmää uudistetaan toteuttamalla museoiden valtionosuusjärjestelmän uudistus ja parantamalla esittävän taiteen ns. vapaiden ryhmien toimintaedellytyksiä. Esittävän taiteen valtionosuusjärjestelmän uudistusta ei toteuteta tässä vaiheessa, vaan työryhmän ehdotukset siirtyvät jatkovalmisteluun. Esittävän taiteen uudistus vaatii jatkovalmistelua, jotta nykyisten vostaidelaitosten toimintaedellytykset turvataan uudessa järjestelmässä. Uudistuksen toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin varataan vuodesta 2020 lukien yhteensä 7 milj. euroa. Määrärahasta 2 milj. euroa osoitetaan rahapelitoiminnan tuotoista.

Teattereiden, museoiden ja orkestereiden valtionosuuksiin on tehty säästöjä ja indeksileikkauksia vuodesta 2012 yhteensä 20 miljoonaa euroa. Esittävän taiteen valtionosuusjärjestelmää uudistanut työryhmä arvioi, että uudistuksen toteuttamiseksi tarvitaan lisärahoitusta nykyisiin määrärahoihin yhteensä 10,85 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Valtionavustusrahoitus

Laskennallisen valtionosuusrahoituksen ja valtionavustusrahoituksen välinen rajaus vaatii nykyistä tarkempaa selkiyttämistä. Lakisääteiset ja pysyväisluonteiset kuntien palvelujärjestelmään liittyvät velvoitteet ja 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 ja investointeihin ja niillä voidaan tukea myös rakenteellisia muutoksia ja niihin kohdistuvia siirtymäaikoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionavustusrahoitusta käytetään kohdennettuna ohjausvälineenä sellaiseen peruspalvelutoimintaan, jonka tulee olla valtionosuusrahoituksen piirissä. Lainsäädännön tulee toimia toiminnan ohjausvälineenä yksittäisten valtionavustusten sijaan. Valtionavustusrahoitusta tulee siirtää valtionosuusrahoitukseen, jolloin kunnilla on itsehallintoonsa perustuva mahdollisuus käyttää valtion rahoitus yleiskatteisesti paikallisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Vuosien 2006-2015 aikana yleissivistävän koulutuksen valtionavustusrahoitus on kasvanut 14,3 miljoonasta eurosta 113,1 miljoonaan euroon. Samaan ajanjaksoon on kohdistunut erilaisia kuntien valtionosuusrahoitusta vähentäviä toimenpiteitä, joten valtionavustusten suhteellinen nousu ja vaikutus opetuksen rahoitukseen on merkittävästi lisääntynyt. On pohdittava myös sitä, millainen vaikutus muutoksella on ollut opetuksen yhdenvertaisuuteen, laatuun ja toimintamahdollisuuksiin.

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.

Esimerkiksi esi- ja perusopetukseen kohdennettavan tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin suunnattavan rahoituksen täsmälliset kriteerit eivät kohdistu samalla tavoin kaikille kunnille johtuen kuntien, perusopetusta antavien koulujen ja oppilasalueiden erilaisuudesta. Paikallisesti kunnat pystyvät tukemaan ope-

tuksen järjestämisen tarpeita tuloksellisemmin. Kaikissa kunnissa on tarve riittävälle, opetuksen järjestämistä tukevalle valtionosuusrahoitukselle. Valtionavustusrahoitusta jaetaan vain osalle kuntia ja koulutuksen järjestäjiä, mikä vähentää kaikille opetuksen järjestäjille myönnettävän valtionosuusrahoituksen määrää. Tämä lisää vuosi vuodelta kuntien välisiä eroja toiminnan järjestämismahdollisuuksiin.

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

Peruspalveluiden valtionosuusrahoitus

Kuntatalousohjelman mukaan kuntien rakennuskannan kehittämisen ja tilojenkäytön tehostamisen kannustinjärjestelmään osoitetaan 50 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja 100 miljoonaa euroa vuonna 2022. Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään varataan 40 miljoonaa euroa vuodesta 2019 alkaen. Kuntien käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmään varataan 50 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja 100 miljoonaa euroa vuonna 2022. Kannustinjärjestelmien jatkovalmistelussa arvioidaan ja otetaan huomioon rahoitusperiaatteen toteutuminen kuntien osalta. Kannustinjärjestelmiin liittyvät hallituksen esitykset annetaan syksyllä 2018. Lisäksi suunnitelma sisältää 10 miljoonaa euron siirron peruspalvelujen valtionosuudesta kriisikuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen.

Kuntaliitto pitää ongelmallisena sitä, että rahoitus edellä oleviin toimenpiteisiin otetaan valtionosuusjärjestelmän sisältä. Valtionosuusrahoituksen vähentäminen kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä kohdistuu erityisesti lakisääteisiin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseksi myönnettävään rahoitukseen. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän rahoitukseen on viime vuosina jo kohdistunut merkittäviä kuntien rahoitusta vähentäviä toimenpiteitä. Vuosina 2012-2019 rahoitus vähenee kumulatiivisesti vuoden 2019 tasossa 2,4 mrd. euroa (liite 1).

SUOMEN KUNTALIITTO

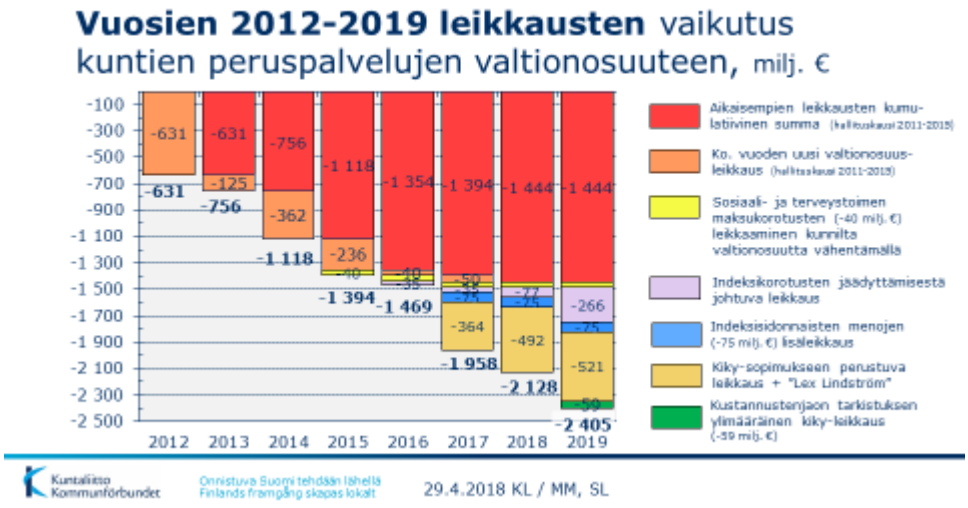
Päi Väisä Haapanen

Liitteet

Liite 1 Kunnan peruspalveluiden valtionosuusrahoitus alenee vuosina 2012-2019 vuoden 2019 tasossa 2,4 mrd. euroa
Liite 2 Kuntatalous haasteiden edessä

Liite 1

Kunnan peruspalveluiden valtionosuusrahoitus alenee vuosina 2012-2019 vuoden 2019 tasossa 2,4 mrd. euroa



Liite 2

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.

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