Lehtonen Sanna

2.10.2018

Hallintovaliokunta 3.10.2018

HE 123/2018 VP EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019

Kuntatalouden kokonaisuus vahva - vuonna 2019 heikkenee hallituksen toimenpiteistä johtuen

Vahva suhdannetilanne, kuntien omat tehostamistoimenpiteet ja valtion menoja hillitsevä finanssipolitiikka ovat vaikuttaneet siihen, että kuntatalous kokonaisuutena saavutti viime vuonna historiansa parhaan tuloksen. Hallituksen toteuttamat valtionosuusleikkaukset ovat tuntuneet erityisesti heikompaan asemaan jääneiden kuntien taloudessa.

Valtionosuusleikkaukset jatkuvat merkittävinä myös ensi vuonna. Kuntatalousohjelman mukaan valtionavut vähenevät 3 prosenttia vuodesta 2018. Valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyvien toimenpiteiden arvioidaan yhteensä heikentävän kuntataloutta 254 milj. euroa vuoteen 2018 verrattuna. Tästä suuri osa selittyy negatiivisella kuntien ja valtion välisellä kustannustenjaon tarkistuksella.

Kustannustenjaon tarkistuksen lisäksi hallituskaudella on tehty muita kuntien toimintaan ja talouteen liittyviä päätöksiä, jotka eivät Kuntaliiton selvitysten mukaan ole toteutuneet arvioidusti. Kaavailtuja säästöjä ei ole saavutettu ja niihin liittyvät ennakolliset valtionosuusvähennykset ovat täten valtaosaltaan perusteettomia. Näitä ovat erikoissairaanhoidon keskittäminen, omais- ja perhehoidon ja vanhusten laatusuosituksen toimeenpano sekä kiky-sopimuksen työajan pidentämiseen liittyvät säästötavoitteet.

Kuntatalouden lähtötilanne heikentynyt, menopaineet kasvavat

Kuntatalouden kehitysarvio on muotoutumassa kuluvana vuonna odotettua heikommaksi poikkeuksellisen suurten ennakonpalautusten vuoksi. Kuntien kunnallisverotilitykset vuonna 2018 ovat uusimpien arvioiden mukaan noin 600 miljoonaa euroa heikommat kuin vielä kevään kuntatalousohjelmassa arvioitiin.

Menopaineita lähivuosille aiheuttavat palkankorotusten, erikoissairaanhoidon, useiden investointitarpeiden sekä peruskorjaustarpeet. Myös sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu lisää kuntien kustannuksia.

Kuntien erkaantumiskehitys jatkuu. Vaikka kuntatalous kokonaisuutena on tällä hetkellä tasapainossa, ovat kuntien väliset erot suuret. Kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan kuntatalousohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla (liite 2). Kuntatalousohjelmassa on arvioitu, että vuosina 2019 ja 2020 ainoastaan yli 100 000 asukaan kuntakokoryhmässä toiminnan ja investointien rahavirta on positiivinen, kun taas kaikissa muissa kuntakokoryhmissä se on negatiivinen kumpanakin vuotena.

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki

Puhelin 09 7711
Telefax 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14
00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors

Telefon 09 7711
Telefax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
www.kommunerna.net

HE 125/2018 VP EDUSKUNNALLE LAIKSI KUNNAN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUDESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Esitys liittyy vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Kuntien valtionavut ovat kuntatalousohjelman mukaan noin 10,5 mrd. euroa vuonna 2019. Siitä valtiovarainministeriön kuntien peruspalveluiden valtionosuus on noin 8 458 milj. euroa (81 %). Peruspalvelujen valtionosuus sisältää rahoituksen sosiaali- ja terveystoimen lisäksi varhaiskasvatukseen, esiopetukseen, perusopetukseen, kirjastoihin ja kulttuuritoimeen.

> Vuonna 2019 kunnan peruspalvelujen valtionosuus alenee noin 85 miljoonaa euroa. Kunnalliseen itsehallintoon perustuen valtionosuus on kunnalle kokonaisuudessaan yleiskatteista tuloa, jonka käytöstä kunta itse päättää.

Euromääräisesti merkittävimmät muutokset peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2019 johtuvat lakisääteisestä kuntien ja valtion välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta (-213 milj. €) ja kuntien veromenetysten kompensaatiosta, joka toteutetaan valtionosuusjärjestelmän kautta (+224 milj. €). Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ei tehdä indeksikorotusta vuonna 2019. Indeksijäädytyksen johdosta kunnilta jää valtionosuutta saamatta 91 miljoonaa euroa vuonna 2019.

Merkittävimmät muutokset kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen on koottu liitteeseen 2.

1. Valtionosuusprosentti nousee 0,03 prosenttiyksikköä ja on 25,37 vuonna 2019

Valtio osallistuu kunnallisten peruspalvelujen rahoitukseen valtionosuusprosentin mukaisella osuudella. Hallituksen esityksessä esitetään valtionosuusprosenttia nostettavaksi 0,03 prosenttiyksiköllä 25,37 prosenttiin vuonna 2019 (25,34 vuonna 2018). Tällöin kuntien omarahoitusosuudeksi jää 74,63 prosenttia (74,66 vuonna 2018) valtionosuuden laskennallisesta kustannuksesta.

Valtionosuusprosentin muutoksessa on otettu huomioon kuntien uusien ja laajenevien tehtävien toteuttaminen siten, että valtio korvaa lainsäädäntömuutoksen aiheuttaman kustannuslisäyksen täysimääräisesti. Tehtävälisäykset liittyvät lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun (+15 milj. €) sekä vanhusten kotihoitoon ja veteraanien kotiin vietäviin palveluihin (+1,0 milj. €).

> Uusien ja laajenevien tehtävien ja velvoitteiden rahoitus täysimääräisellä ts. 100 prosentin valtionosuudella noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, toteuttaa hallitusohjelmaa ja tukee rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien ja valtion välillä.

2. Kilpailukykysopimuksen takia valtionosuutta vähennetään kaksinkertaisesti -59 miljoonan euron osalta vuonna 2019

Kilpailukykysopimuksen johdosta valtionosuutta vähennetään vuosina 2017-2019 suoralla valtionosuusvähennyksellä. Vuonna 2019 vähennys on 497 milj. euroa (-90,69 €/as).

Suoran vähennyksen lisäksi kilpailukykysopimus vaikuttaa vuoden 2019 valtionosuuteen myös epäsuorasti kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Kun epäsuoraa vaikutusta ei erikseen oteta huomioon, vähenee valtionosuus kilpailukykysopimuksesta johtuen osin kahteen kertaan. Kaksinkertainen valtionosuusvähennys kilpailukykysopimuksesta johtuen on yhteensä -237 miljoonaa euroa vuosina 2019-2022. Kaksinkertainen vähennys jakaantuu siten, että vuonna 2019 vähennys on -59 miljoonaa euroa, vuonna 2020 -79 miljoonaa euroa, vuonna 2021 -80 miljoonaa euroa ja vuonna 2022 -20 miljoonaa euroa.

Valtionosuuden vähennys osittain kahteen kertaan on vastoin kilpailukykysopimuksen periaatteita.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa tulee vuosittain kompensoida se osuus, joka ilman erillisiä toimenpiteitä tulisi kilpailukykysopimuksesta johtuen kahteen kertaan vähennettyä kuntien valtionosuudesta kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Vuonna 2019 tämä on 59 miljoonaa euroa.

Kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistus perustuu lakiin ja sen tarkoituksena on turvata rahoitusperiaatteen mukaisesti riittävä rahoitus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen. Koska kustannustenjaon tarkistus tehdään vuosittain, tulee myös kilpailukykysopimuksesta johtuva kaksinkertainen valtionosuusvähennys korjata tarkistuksessa vuosittain, alkaen vuonna 2019.

Hallituksen esityksessä on selkeästi kuvattu valtionosuuden kaksinkertainen vähentyminen. Hallituksen esityksen mukaan kilpailukykysopimuksen toteuttamisesta aiheutuva valtionosuuden kaksinkertainen väheneminen kompensoidaan kunnille vuonna 2020, jolloin peruspalvelujen valtionosuutta esitetään lisättäväksi yhteensä 237 miljoonaa euroa (+43,22 €/as).

Valtionosuuden kaksinkertainen vähennys tulee kompensoida kunnille. Jos kaksinkertaista valtionosuuden vähennystä ei kompensoida vuosittain osana kustannustenjaon tarkistusta, tulee kuitenkin varmistaa se, että kompensaatio ylipäätään toteutetaan, esimerkiksi yhdellä kertaa vuonna 2020.

3. Veromenetykset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti

Kuntien veromenetykset kompensoinnissa jatketaan aiempien vuosien käytäntöä, ja veroperustemuutoksista kunnille aiheutuneet veromenetykset kompensoidaan valtionosuuksien kautta täysimääräisesti (224 milj. euroa) (liite 3). Verotulojen menetykset kompensoidaan valtionosuuksien kautta vastaamaan veroperustemuutosten aiheuttamaa verotulojen menetystä kuntakohtaisesti.

Valtionosuutta lisätään kuntakohtaisesti siten, että yksittäisen kunnan tulot eivät muutu veroperustemuutosten johdosta. On tärkeää, että kuntien veropohjaan tehtävät muutokset kompensoidaan jatkossakin kunnille täysimääräisesti.

Valtionosuus- ja verojärjestelmiä uudistettaessa tulee tavoitteena olla tilanne, jossa veroperustemuutoksista aiheutuvat kuntien verotulojen menetykset kompensoidaan verojärjestelmän sisällä. Tämä lisää kummankin järjestelmän - sekä kuntien vero- että valtionosuusjärjestelmän - läpinäkyvyyttä ja selkeyttä.

4. Hallitusohjelman mukaisista indeksijäädytyksistä johtuen kunnilta jää valtionosuutta saamatta 243 miljoonaa euroa vuonna 2019

Valtionosuuden perustana oleviin laskennallisiin kustannuksiin on tehty vuoden 2019 arvioitua kustannustason muutosta (+1,3 %) vastaava korotus (indeksikorotus). Koska pääministeri Juha Sipilän hallitus on ohjelmassaan kuitenkin päättänyt jäädyttää valtionosuuteen tehtävät indeksikorotukset, valtionosuutta vähennetään 91 miljoonaa euroa (-17 €/as) vuonna 2019. Yhteensä hallituskaudella vuosina 2016-2019 tehdyistä indeksijäädytyksistä johtuen kunnilta jää valtionosuutta saamatta 243 miljoonaa euroa (-44 €/as) vuonna 2019 (liitteet 4-6).

Kustannustason muutos lisää kunnallisten peruspalvelujen kustannuksia. Valtionosuudessa kustannustason muutosta (indeksikorotusta) ei kuitenkaan ole huomioitu tällä hallituskaudella vuosina 2016-2019.

Indeksijäädytyksien synnyttämä menojen ja tulojen erisuuntainen kehitys on lisännyt kuntien rahoitusvastuuta peruspalvelujen järjestämisessä. Vastaavasti valtio on vetäytynyt rahoitusvastuustaan peruspalvelujen järjestämisessä.

5. Valtionosuuksia ei tule leikata ennakkoon oletettuihin säästölaskelmiin perustuen

Valtion ja kuntien rahoitussuhteiden tasaamisessa normaali menettely on vuosittain tapahtuva kustannustenjaon tarkistus. Vuoden 2019 talousarvioesitykseen kuitenkin sisältyy muutoksia, joiden vaikutuksista kuntien kustannuksiin ei ole riittävää tietoa, mutta joiden oletetut vaikutukset kuitenkin vähennetään kuntien valtionosuuksista jo ennakkoon heti lakimuutosten voimaantulovuonna.

Vuonna 2019 euromääräiseltä vaikutukselta suurin tällainen on alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostamiseen liittyvä valtionosuusvähennys, joka kohoaa -85 miljoonaan euroon vuonna 2019. Erikoissairaanhoidon tehostamiseen perustuen valtionosuusvähennyksiä on tehty jo vuodesta 2016 alkaen. Myös eläketuen rahoitus, nk. ”Lex Lindström”, on esimerkki ennakollisesta valtionosuusleikkauksesta (-21 milj. € vuonna 2019).

Kuntaliiton kesällä 2018 kunnille ja sairaanhoitopiireille tekemän kyselyn mukaan erikoissairaanhoidon kehittämiselle lasketut säästöt jäävät muutamaan miljoonaan euroon, ja noin puolet vastaajista totesi asetuksen jopa lisänneen kustannuksia. Erikoissairaanhoidon toimenpiteillä hallitus tähtäsi 260 miljoonan euron kuntasäästöihin vuosina 2016-2019.

Kuntatalouden kannalta on kestämätöntä, että valtionosuuksia leikataan oletettujen, ja toteutumatta jäävien säästöjen perusteella etukäteen. Kuntien omien sopeutustoimien ansiosta kuntien menot eivät kuitenkaan ole viime vuosina kasvaneet, mikä on pitänyt kuntatalouden tähän saakka tasapainossa.

6. Digitalisaation kannustinrahoitus järjestelmän ulkopuolelta ja käyttöön aikaisintaan vuonna 2020

Vuonna 2019 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 30 miljoonaa euroa kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän rahoitusta varten. Toisin kuin hallituksen puoliväliriihessä 2017 linjattiin, kannustinjärjestelmää ei sisällytetä osaksi valtionosuusjärjestelmää, vaan valtionosuutta leikataan erillisen digitalisaation kannustinavustuksen myöntämistä varten (liitteet 4-6).

Kuntaliitto vastustaa peruspalvelujen valtionosuuden vähentämistä digitalisaation kannustinavustuksen rahoitusta varten. Valtionosuusjärjestelmä on itsessään kannustava, sillä yksittäisen kunnan alentaessa kustannuksiaan sen saama valtionosuus ei pienene, vaan kunta saa pitää kustannusten pienentämisestä syntyneen hyödyn itsellään.

Kuntaliitto myös vastustaa sellaisten kannustinjärjestelmien käyttöönottoa, joiden tarkkoja laskentaperusteita ei ole päätetty tai joiden osalta ei ole arvioitu, johtaako kannustimen käyttöönotto yleisesti kannustinjärjestelmien yhteydessä ilmeneviin osaoptimointiongelmiin.

Digikannustimen määrittelyyn tähtäävä Teas-hanke on kesken ja sen on määrä valmistua vuoden 2018 lopussa. Kannustinjärjestelmään varattu rahoitus on verrattaen suuri suhteessa valtionosuusjärjestelmän muihin kriteereihin, ja esimerkiksi kuntien harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen.

Kuntien digitalisaation kannustimen käyttöönottoa tulee siirtää vuodesta 2019 vähintään vuoteen 2020, jotta kannustinrahoituksen kriteerit voidaan perustaa riittävään tutkimustietoon. Lisäksi kannustinperustein jaettavaa rahoitusta tulee pienentää esitetystä 30 miljoonasta eurosta.

Digitalisaation kannustinjärjestelmän käyttöönoton myöhentämisen ja jaettavan euromäärän pienentämisen lisäksi digikannustin tulisi sisällyttää osaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomenttia (28.90.30) vastaavalla tavalla kuin kunnille myönnettävä harkinnanvarainen valtionosuuden korotus.

Tärkeää sekä kunnallisen itsehallinnon että vääränlaisten kannustentin syntymisen (osaoptimointi) kannalta on lisäksi se, että kannustinrahoituksen käyttö ei ole sidottu tiettyihin kustannuksiin tai toimintaan, vaan digikannustinrahoitus on kunnalle yleiskatteista tuloa.

7. Määräaikaisiin valtionosuuden vähennyksiin tulee suhtautua kriittisesti ja perusteet vähennysten jatkolle tulee vuosittain tarkistaa

Valtionosuuksien kautta valtio osallistuu kunnallisten peruspalvelujen rahoitukseen. Valtionosuuksilla turvataan lakisääteinen rahoitusperiaatteen toteutuminen. Valtionosuudet ovat kunnille perusrahoitusta lakisääteisiin tehtäviin.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävien vähennysten määrä on lisääntynyt ja euromäärä kasvanut merkittävästi viimeisen 9 vuoden aikana. Kun vuonna 2010 erillisiä valtionosuuteen tehtäviä vähennyksiä oli 6 kappaletta yhteensä 90 miljoonaa euroa, vuonna 2019 erillisiä vähennyksiä on jo 17 kappaletta yhteensä lähes 1 300 milj. euroa.

Valtionosuuteen tehtäviin vähennyksiin tulee suhtautua nykyistä kriittisemmin. Vähennysten perusteet tulee tarkistaa ja hankkeiden ja rahoituksen tarpeen perusteet varmistaa vuosittain.

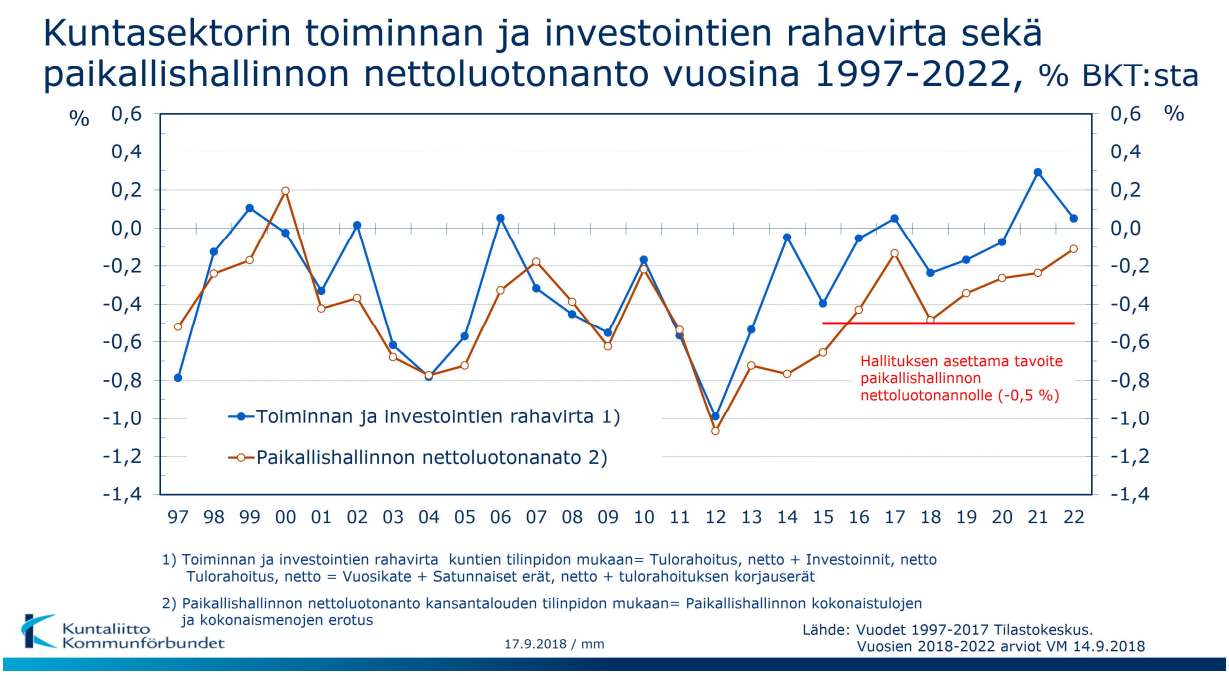
Jo ennen vuoden 2019 valtion talousarvion hyväksymistä tulee seuraavien valtionosuusvähennyksien perusteet tarkistaa. Näihin perustuen kuntien valtionosuutta vähennetään yhteensä 25 milj. € (-4,65 €/as).

- Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan kuntien rahoitusosuus (-4,10 €/as)
- Opetushallituksen tehtäviin kuuluva opiskelijavalintapalvelun rahoitus (-0,28 €/as)
- Todennetun osaamisen rekisteri (-0,03 €/as)
- Vakiomuotoisten tietoluovutusten hinnoittelumuutos (-0,24 €/as)

SUOMEN KUNTALIITTO

Sanna Lehtonen
Kehittämispäällikkö

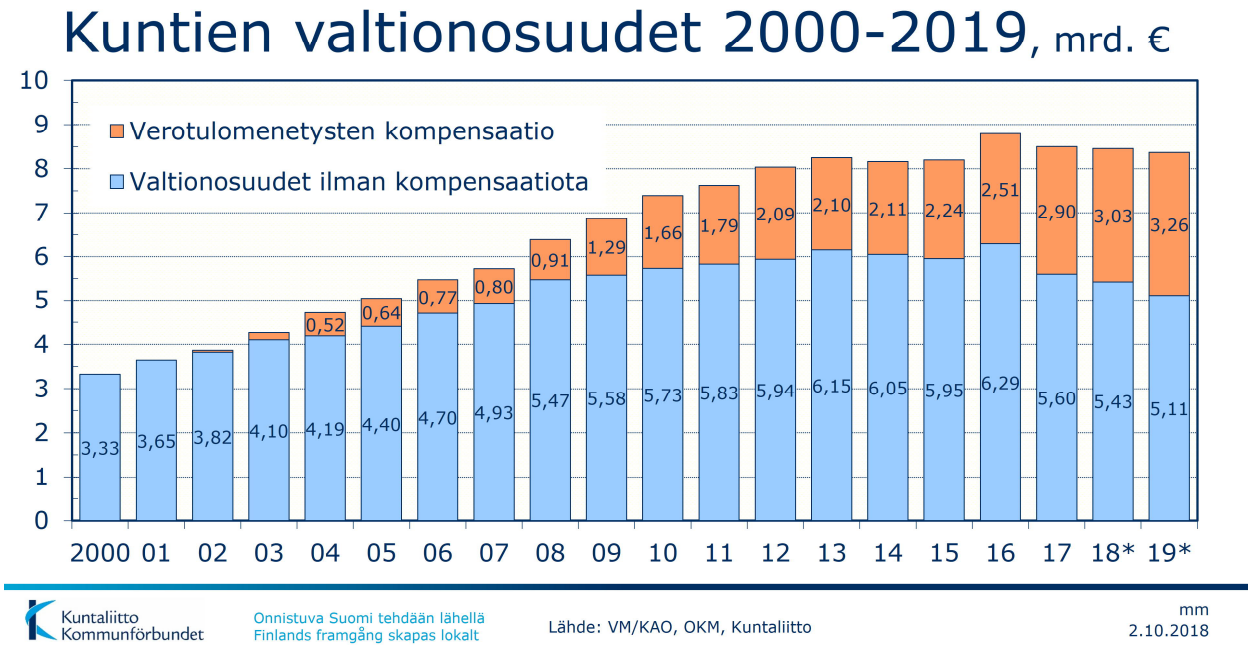
LIITE 1. Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta



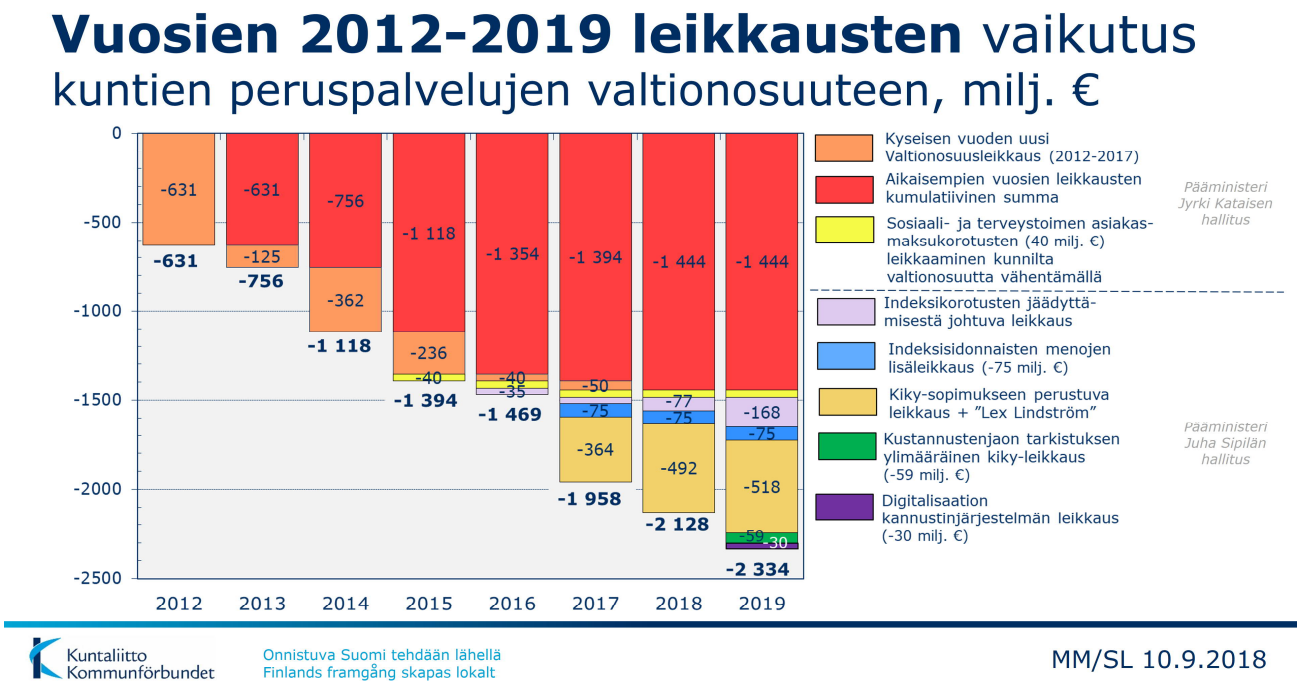
LIITE 2. Merkittävimmät muutokset kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen 2018 → 2019

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus 28.90.30	pohjalla 2018 (1000 €)	**taso 2019 (1000 €)**
Valtion- ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus 2016 --> 2019		**-213 400**
- mistä kilpailukykysopimuksesta johtuva kaksinkertainen valtionosuusvähennys		**-59 000**
Verotulomenetysten kompensaatio vuodelle 2019		**224 000**
Verotulomenetysten kompensaatiot vuosina 2010-2018	1 743 000	
Indeksijäädytys 2019		**-91 500**
- vuonna 2018	-42 334	
- vuonna 2017	-74 800	
- vuonna 2016	-34 602	
Indeksijäädytykset yhteensä 2016-2019		**-243 236**
Kilpailukykysopimuksen vaikutus valtionosuuteen	-467 870	**-497 300**
Perustoimeentulotuen kuntien maksuosuus (vuoden 2017 toteutuma)	-330 847	
Vuoden 2017 talousarvion kuntien perustoimeentulotuen rahoitusosuuden korjaus		
--> Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksiin, yhteensä 2019		**-367 800**
Alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen	-63 688	**-85 300**
Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä (siirto momentille 28.90.32)		**-30 000**
Pitkäaikaistyöttömien eläketukeen liittyvän vähennyksen pieneneminen	-24 141	**-20 900**

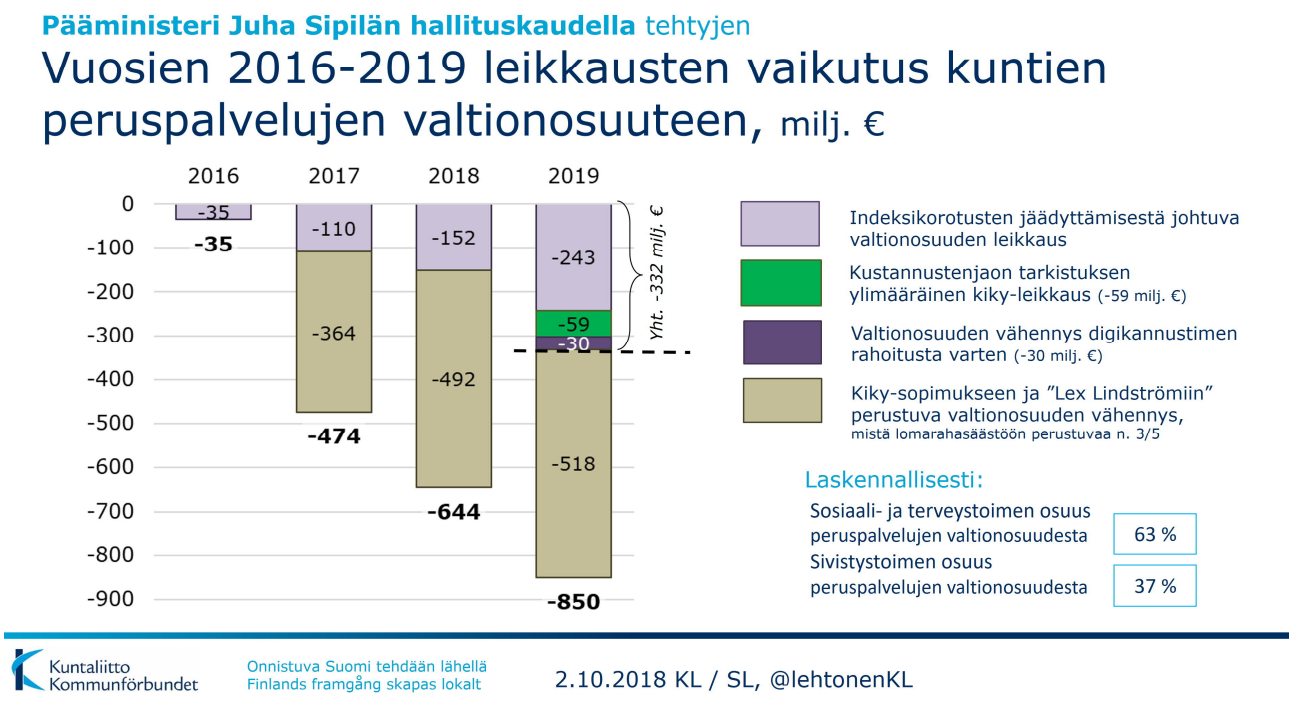
LIITE 3. Kuntien verotulomenetysten kompensointi valtionosuusjärjestelmän kautta 2000-2019



LIITE 4. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdyt vähennykset vuosina 2012-2019



LIITE 5. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella tehdyt vähennykset vuosina 2016-2019



LIITE 6. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella tehdyt vähennykset jaettuna sektoreittain vuosina 2016-2019, pl. kilpailukykysopimus ja Lex Lindström

