20.11.2018

VALTIOVARAINMINSITERIÖ

KAO/VO

KUNTA- JA TERVEYSJAOSTO TORSTAI 22.11.2018, VASTAUSLUONNOKSIA ETUKÄTEEN LÄHTETTYIHIN KYSYMYKSIIN

Kunta- ja terveysjaoston kysymykset:

- kuntatalouden näkymät

- mitkä taustatekijät vaikuttavat poikkeuksellisen suureen pudotukseen kunnallisverotilityksiä koskevan arvion ja lopullisten kertymien välillä; mahdollisuudet kunnallisveroja koskevien ennusteiden parantamiseen

- Kikyn vaikutukset kuntatalouteen

- miten kunnille asetetut säästötavoitteet ovat toteutuneet ja miksi tavoitteisiin ei ole kaikin osin toistaiseksi päästy

- miten kuntien valmistautuminen maakunta- ja sote-uudistukseen etenee

- valtionavustus kuntien kannustusjärjestelmiin (momentti 28.90.32). Mm. minkälaisiin hankkeisiin avustusta on tarkoitus käyttää ja minkälaisilla kriteereillä sitä on tarkoitus myöntää.

- ICT-hankkeiden eteneminen ja resurssien riittävyys

Kuntatalouden näkymät

Kuntatalouden (peruskunnat ja kuntayhtymät) kehitystä on arvioitu talousarvioesityksen yhteydessä valmistellussa kuntatalousohjelmassa vuodelle 2019. Syksyn kuntatalousohjelma syventää valtion talousarvioesityksen kuntatalousvaikutusten arviointia. Suomen talous on ollut selvässä nousussa ja bruttokansantuotteen kasvun arvioidaan jatkuvan myös lähivuosina, tosin jonkin verran hidastuen.

Ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan myös kuntatalous vahvistui edelleen vuonna 2017. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli 3,9 mrd. euroa. Se kasvoi edellisvuodesta noin 540 milj. euroa. Kuntatalouden vuosikatteen vahvistuminen pohjautui peruskuntien vuosikatteen vahvistumiseen, sillä kuntayhtymien vuosikate heikkeni noin 30 milj. euroa. Vuosikatteen paraneminen johtuu ennen kaikkea toimintamenojen maltillisesta kasvusta sekä verotulojen lisäyksestä. Tätä selittävät sekä kuntien omat, että hallituksen linjaamat sopeuttamistoimet ja kilpailukykysopimukseen liittyvät säästöt. Vaikka kuntatalous vahvistui kokonaisuutena vuonna 2017, on kuntien välillä edelleen suuria eroja. Tilikaudentulos oli negatiivinen 51 kunnalla ja vuosikate oli negatiivinen neljässä kunnassa.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2017 hieman yli 3,4 mrd. euroa, josta peruskuntien osuus oli noin 2,4 mrd. euroa. Edellisvuoteen verrattuna investoinnit kasvoivat noin 180 milj. euroa. Kasvu johtuu kuntayhtymien investointien lisäyksestä, sillä peruskuntien investoinnit laskivat lähes 55 milj. eurolla edellisvuoteen verrattuna. Kuntayhtymien investointien kasvu selittyy sairaanhoitopiirien investointien kasvulla. Kuntatalouden lainakanta jatkoi edelleen kasvua, tosin se hidastui edeltäviin vuosiin verrattuna. Lainakanta kasvoi vuoden 2016 noin 18,1 mrd. eurosta 18,4 mrd. euroon vuonna 2017.
Kuntatalousohjelmassa tehdyn kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntatalous heikkenee hieman vuonna 2018. Vuonna 2019 kuntatalouden tuloksen arvioidaan hieman paranevan ja myös vuosikatteen vahvistuvan. Työttömyysaste pysyy rakenteellisten tekijöiden takia melko korkeana, minkä vuoksi kuntien osaltaan rahoittamat työmarkkinatuki- ja toimeentulotukimenot laskevat hyvin hitaasti. Toimintamenoja kasvattavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvun lisäksi palkankorotukset ja kilpailukykysopimuksen lomarahaleikkauksen päättyminen maaliskuussa 2019.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen vuonna 2019

Vuoden 2019 talousarvioon liittyvien valtion toimenpiteiden vaikutusten arvioidaan olevan noin 254 milj. euroa kuntataloutta heikentävä. Tähän vaikuttaa ennen kaikkea valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus sekä valtionosuusindeksin jäädytys. Vuoden 2019 talousarvion yhteydessä tehty tarkistus tehtiin vuoden 2016 toteutumatiedoilla. Tarkistuksen mukaan kunnat saivat tuolloin noin 210 milj. euroa liikaa valtionosuuksia ja sitä vastaava vähennys korotettuna vuoden 2019 hintatasoon tehdään valtionosuuksiin ensi vuonna. Hallitusohjelma sisältää useita kuntien menojen vähentämiseen pyrkiviä toimenpiteitä. Näitä ovat muun muassa erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen sekä omais- ja perhehoidon kehittäminen.

Valtioavut kunnille ja kuntayhtymille ovat yhteensä 10,5 mrd. euroa, tästä peruspalvelujen valtionosuuden osuus on hieman vajaat 8,5 mrd. euroa.

Veroperustemuutosten seurauksena kuntien verotulojen arvioidaan vähenevän ensi vuonna 224 milj. euroa. Vähennys kompensoidaan täysimääräisesti korottamalla vastaavasti peruspalvelujen valtionosuuksia.

Kuntatalouden kehitysarvion heikentyminen kuluvana vuonna

Kuntatalouden kehitysarvion heikentyminen johtuu pääosin kuntien verotulojen arvioitua heikommasta kehityksestä. Kuntien verokertymää pienentää vuonna 2018 poikkeuksellisen suuret ennakonpalautukset sekä vuonna 2017 sovellettujen veronsaajaryhmien jako-osuuden oikaisu. Kehitysarvio heikentymisen osalta on kuitenkin huomioitava, että vuonna 2017 kuntatalouden tila oli kokonaisuutena erittäin vahva, jopa historian vahvimpia. Näin ollen lähtökohtatilanne vuosille 2018 ja 2019 on heikentyneestä ennusteesta huolimatta hyvä. Haasteen aiheuttaa kuitenkin kuntien väliset erot. Näkymät ovat vaikeat erityisesti niissä kunnissa, joissa taloudellinen tilanne oli heikko vuonna 2017. Vaikka kuntatalouden tila oli vuonna 2017 kokonaisuutena erittäin vahva, tilikauden tulos oli negatiivinen 51 kunnalla ja vuosikate negatiivinen neljällä kunnalla.

Kilpailukykysopimuksen vaikutukset kuntatalouteen

Vuonna 2016 solmitun kilpailukykysopimuksen julkista taloutta heikentävästä vaikutuksesta valtaosa kohdistuu valtiontalouteen. Kilpailukykysopimus alentaa kuntien työvoimakustannuksia, mutta se pienentää myös kuntien verotuloja palkkasumman ja työntekijämaksujen muutosten kautta. Kehyskaudella kuntien valtionosuuksia vähennetään kilpailukykysopimukseen liittyen. Valtionosuusvähennysten jälkeen kilpailukykysopimuksen vaikutus kuntatalouteen on lievästi kiristävä. Pidemmällä aikavälillä kilpailukykysopimuksen suotuisat vaikutukset työllisyyteen ja kasvuun hyödyttävät myös kuntataloutta.

Taulukko 1 Kilpailukykysopimuksen vaikutukset kuntatalouteen

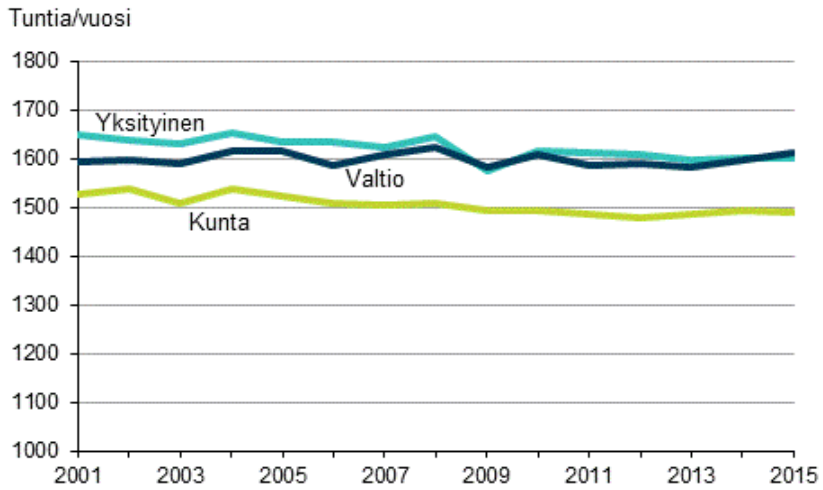
	2017	**2018**	**2019**	**2020**
Työttömyysvakuutus	95	182	185	188
Eläkevakuutus	33	66	133	203
Sairausvakuutus	150	170	178	96
Maksut yhteensä	**277**	**418**	**496**	**487**
Työnantajien maksumuutosten vaikutus veroihin				
Työttömyysvakuutus	17	32	33	33
Eläkevakuutus	7	15	31	47
Sairausvakuutus	34	39	41	22
Verovaikutukset yhteensä	**58**	**86**	**104**	**103**
Palkansaajien maksujen muutosten vaikutus veroihin				
Työttömyysvakuutusmaksu	-84	-159	-162	-166
Eläkevakuutus	-38	-75	-152	-231
Sairaanhoitovakuutus	-61	-60	-60	-37
Päivärahamaksu	-181	-206	-214	-129
Verovaikutukset yhteensä	**-363**	**-501**	**-588**	**-562**
Veronalennukset				
Veronalennukset vuonna 2017	-282	-287	-292	-299
Veronalennusten kompensointi kunnille	282	287	292	299
Julkisen sektorin lomarahojen leikkaus 30 %				
Työvoimakustannukset (vuosina 2017 – 2019)	309	312	315	0
Vaikutus veroihin (kun palkkasumma pienenee)	-65	-65	-65	0
24 h vuosityöajan pidennys				
Työvoimakustannukset (epäsuora säästö)	93	188	216	245
Vaikutus veroihin (kun palkkasumma pienenee)	-32	-49	-54	-59
Toimien nettovaikutus kuntatalouteen				
Maksujen muutos	277	418	496	487
Työnantajien maksumuutosten vaikutus veroihin	58	86	104	103
Palkansaajien maksumuutosten vaikutus veroihin	-363	-501	-588	-562
Veroalennusten nettovaikutus, kun kunnille täysimäär. kompensaatio	0	0	0	0
Julkisen sektorin lomarahojen leikkaus, netto	244	247	250	0
24 h vuosityönajanpidennys, netto	61	139	162	186
Lomarahasäästöjen valtionosuusvähennys	-309	-312	-315	0
Työaikasäästöjen (työajan pidentäminen) valtionosuusvähennys	-70	-188	-216	-245
Toimien nettovaikutus kuntatalouteen yhteensä	**-102**	**-111**	**-107**	**-31**

Kilpailukykysopimuksen vaikutukset kuntatalouden toimintaympäristöön on vielä osittain tarkentumatta. Esimerkiksi vuosityönajan pidentämiseen liittyvien säästöjen toteutumiseen liittyy epävarmuutta. Säästöjen toteutuminen edellyttää, että kunnissa päätetään erikseen hyödyntää työajan pitenemisen tuomaa mahdollisuutta säästöihin. Huomioitavaa on, että kilpailukykysopimuksella on myös epäsuoria, työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen muutoksista ja palkkasumman pienenemisestä aiheutuvia vaikutuksia kunnallisveron tuottoon.

Työajan pidentäminen

Valtiovarainministeriön arvio työajan pidentämisen laskennallisesta säästövaikutuksesta on tehty olettaen, että vuosittainen tehty työaika pitenee sopimuksen seurauksena noin 21,7 tunnilla. Työ- ja virkaehtosopimuksissa työaika pitenee pääsääntöisesti 30 minuutilla viikossa eli 6 minuutilla päivässä. Kun oletetaan, että kunta-alalla noin 60 % on ns. pitkälomalaisia, saadaan tehtyjen työpäivien määräksi (arkipäivät pois lukien lomapäivät) keskimäärin 217 kpl. Näin ollen vuotuinen tehty työaika pitenee todellisuudessa noin 21,7 tunnilla, mikä on n. 1,4 % keskimääräisestä vuosityöajasta. VM:n arviossa on käytetty tilastokeskuksen koko julkisen sektorin työaikaa työvoimatutkimuksen mukaan (1514 tuntia vuodessa). Tilastokeskus ei julkaise erikseen kunta-alan tehtyä vuosityöaikaa. Alla esitetyn tilastokeskuksen julkaiseman kuvan mukaan kunta-alan tehty vuosityöaika on kuitenkin alempi kuin muilla sektoreilla. Syynä on mm., että suurin osa kunta-alalla työskentelevistä on naisia, jotka tekevät keskimäärin lyhyempää työaikaa.

Kuva 1. Palkansaajien tehty vuosityöaika työnantajasektorin mukaan vuosina 2001–2015



Lähde: TK

Arvio työajan pidentämisen laskennallinen säästövaikutuksesta on noin 240 milj. euroa vuoden 2017 tasolla. Tähän lukuun on päästy, kun henkilöstömenoista (n. 21 mrd.) on laskettu työajan pidentämisen %-osuus vuosityöajasta (1,4 %) ja eliminoitu koulutustoimiala. Seuraavassa taulukossa esitetään se, miten tämän säästön arvioidaan realisoituvan vuosina 2017 - 2020.

Taulukko 2 Työajan pidennyksen laskennallinen säästövaikutus, milj. euroa

	2017	2018	2019	2020
VM:n arvio laskennallisista säästöistä (koko henkilöstö)	303			
VM:n arvio laskennallisista säästöistä (huomioitu, ettei opettajista synny säästöä)	243			
VM:n arvio säästövaikutuksen jaksotuksesta kehitysurassa*	93	188	216	245
*Koulutustoimialalla työskentelevien osalta (n. 20 % henkilöstöstä) on oletettu, että työajan pidennys ei tuota lainkaan säästöä. Sote-henkilöstön osalta (runsas 40 % henkilöstöstä) työajan pidennyksen on oletettu realisoituvan palvelutarpeen kasvun myötä säästöiksi vuosien 2017 – 2018 aikana. Muun henkilöstön osalta 40 % henkilöstöstä) säästön on oletettu realisoituvan tasaisesti vuoteen 20202 mennessä. Tämä edellyttää työn uudelleenorganisointia ja henkilöstön vaihtuvuuden/eläköitymisen hyödyntämistä.				

Kiky-sopimuksen vaikutukset kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen

Lomarahasäästöjen valtionosuusvähennys päättyy vuonna 2019 ja sitä koskeva -315 miljoonan euron vähennys palautetaan peruspalvelujen valtionosuusmomentille. Sen sijaan pysyväksi jäävä työaikasäästöjä koskeva vähennys siirtyy 70 prosentin osuudella maakuntien rahoitukseen. Vuoden 2021 tasolla vähennys on -245 miljoonaa euroa. Tästä siis -73,5 miljoonaa jää kuntien peruspalvelujen valtionosuuden vähennykseksi, ja -171,5 miljoonaa euroa kohdistuu maakuntien rahoitukseen.

Miten kunnille asetetut säästötavoitteet ovat toteutuneet ja miksi tavoitteisiin ei ole kaikin osin toistaiseksi päästy.

Hallitusohjelmassa sovittiin julkista taloutta vahvistavasta sopeutusohjelmasta. Hallitusohjelman liitteessä 6 esitetyistä toimenpiteistä merkittävimpiä olivat erikoissairaanhoidon alueellinen keskittäminen, omais- ja perhehoidon kehittäminen sekä vanhuspalveluiden laatusuositus. Näiden toimeenpano jatkuu vuonna 2019.

Kesällä 2016 solmittu kilpailukykysopimus pyrkii parantamaan Suomen talouden kilpailukykyä ja työllisyyttä. Sopimus sisälsi palkkatason jäädyttämistä, työajan pidentämistä, lomarahojen leikkauksia ja työnantajamaksujen vähentämistä.

Kuntaliitto toteutti yhdessä valtiovarainministeriön kanssa kyselyn, jolla pyrittiin selvittämään hallitusohjelman mukaisten tehostamistoimien vaikutusta kuntien talouteen.

Kuntaliiton tekemän kyselyn perusteella erikoissairaanhoidon alueellisen keskittämisen säästöt näyttäisivät toteutuneen tähän mennessä huomattavasti ennakoitua pienempinä. Kuntaliiton kyselyn mukaan myöskään vuosityöajan pidennyksellä ei ole saavutettu hallituksen kaavailemia säästöjä.

Erikoissairaanhoidon tehostamisen säästövaikutusten osalta on huomioitava, että muutoksen toimeenpano on edelleen kesken. Ympärivuorokautisen päivystyksen ja leikkaustoiminnan keskittämistä koskevien säädösten siirtymäaika loppui vasta kesäkuussa 2018. Näin ollen erikoissairaanhoidon tehostamisen aiheuttamat toiminnalliset muutokset ovat osittain vasta konkretisoitumassa ja lopulliset säästövaikutukset näkyvät viiveellä vasta tulevina vuosina.

Toiminnan keskittämisen on tutkimuksissa osoitettu johtavan laadun paranemiseen, mutta ei automaattisesti kustannusten pienenemiseen. Erikoissairaanhoidon tehostamista koskevat säädökset eivät siis yksin tuota kustannussäästöjä, vaan siihen tarvitaan paikallista päätöksiä ja toiminnan kehittämistä. Keskittäminen mahdollistaa myös hoitoprosessien uudistamisen ja uusien skaalaetujen hyödyntämisen. Keskittämisellä voidaan myös saavuttaa säästöjä kunnallisen terveydenhuollon päivystyksen ja valmiuden ylläpidossa.

Terveydenhuoltolain muutoksella on saatu jo aikaa merkittäviä toiminnallisia muutoksia. STM:n keväällä 2018 tekemän selvityksen mukaan esimerkiksi ympärivuorokautisia päivystyspisteitä oli vuonna 2011 yhteensä 67 eri pisteessä, kun niitä on nyt noin 30. Synnytyssairaaloiden määrä on vähentynyt vuodesta 2012 lähtien 31 sairaalasta nykyiseen 23 sairaalaan. Lisäksi monella erikoisalalla (mm. psykiatrian päivystys) on pystytty rationalisoimaan toimintaa.

Säästövaikutusten osalta on huomioitava, että kaikkialla keskittämisen tuomia mahdollisuuksia ei ole käytetty kustannussäästöjen tavoitteluun. Joissain sairaanhoitopiireissä keskittäminen on nähty mahdollisuutena laajentaa toimintaa tai vapautuneet resurssit on käytetty toiminnan laadun parantamiseen. Keskittämistä on toisinaan käytetty paikallisesti myös perusteena uusille kiinteistöinvestoinneille.

Vuosityöajan pidennyksen osalta on huomioitava, että säästöpotentiaalin hyödyntäminen on riippuvainen kuntien omista toimenpiteistä ja kunnat ovat pystyneet hyödyntämään työajan pidennystä eri tavoin.

Kuntatalouden tila on tällä hetkellä vahva ja kuntien menokehitys on pysynyt viime vuosina kurissa, joten voitaneen päätellä, että kunnat ovat itsehallintonsa nojalla päätyneet hallituksen toimenpiteiden lisäksi myös muihin sopeutustoimenpiteisiin.

Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta

Hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi lisäksi karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä. Sittemmin hallitus laajensi reformin koskemaan koko julkisen talouden toimintaa. Tavoitteen toteuttamiseksi valmisteltuun toimenpideohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden säästöpotentiaalin on arvioitu olevan pitkällä aikavälillä kuntien ja maakuntien nettokustannuksiin noin 230 milj. euroa ja koko julkiseen talouteen noin 330 milj. euroa. Tarkoitus on, että toimenpiteisiin liittyvät hallituksen esitykset on pääosin annettu vuoden 2018 loppuun mennessä. Osa toimenpiteistä kytkeytyy maakunta- ja sote-uudistuksen aikatauluihin.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelman lisäksi ns. JTS-miljardin jatkovalmistelussa on kuntatalouden osalta mukana myös kuntien käyttötalouden menojen hillitsemisen kannustinjärjestelmä, julkisen sektorin tilaohjelmat sekä kuntien ja valtion digitalisaatio. Näistä kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä on mukana jo vuoden 2019 talousarvioesityksessä.

Säästöjen ja kustannusten nousun hillinnän toteutumiseen vaikuttaa merkittävästi myös se, millaisia päätöksiä kunnat ja maakunnat tehostamistoimenpiteisiin liittyen tekevät. Toimenpiteiden valmisteluaikataulut ministeriöissä vaihtelevat ja ovat riippuvaisia myös muissa reformeissa, kärkihankkeissa ja uudistuksissa tehtävissä linjauksissa.

Miten kuntien valmistautuminen maakunta- ja sote-uudistukseen etenee

Kuntien valmistautumisesta maakunta- ja sote-uudistukseen ei ole koottua tietoa. Maakunnissa uudistuksen valmisteluun osallistuu noin 700 henkilöä, joista valtaosa on kunta- tai kuntayhtymätaustaisia. Merkittävä osa valmistelijoista työskentelee maakuntavalmistelussa osa-aikaisesti ja he tekevät töitä edelleen myös niin sanotuissa lähettävissä organisaatioissa eli kunnissa ja kuntayhtymissä.

Kunnissa valmistelua on pääsääntöisesti tehty, osana maakunnan valmistelua, lähinnä siitä näkökulmasta, että mitä tehtävien siirto teknisesti kunnalle tarkoittaa (esim. sopimus- ja henkilösiirrot sekä ICT-järjestelmien kartoitukset). Tiedossa ei ole, että kunnissa olisi vielä laajasti pohdittu uudistuksen vaikutuksia esimerkiksi tulevaisuuden kunnan johtamisjärjestelmiin. Osa kunnista on linjannut, että valmistelu esimerkiksi kunnan ICT-toiminnan uudelleenjärjestelemiseksi käynnistetään vasta kun lainsäädännön eteneminen on varmistunut."

Valtiovarainministeriö aloittaa esiselvityksen siitä, miten kuntien valtionosuusjärjestelmää tulisi kehittää kun maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kuntien lakisääteiset tehtävät vähenevät ja suuri osa kuntien peruspalvelujen laskennallisesta valtionosuudesta siirtyy maakuntien rahoitukseen. Lisäksi kuntien demografinen ja taloudellinen eriytymiskehitys asettaa tulevaisuudessa haasteita kuntien rahoitukselle. Toimintaympäristön muutokset ovat suuria, minkä vuoksi on tarve tarkastella, kuinka valtionosuusjärjestelmää osana kunnan kokonaisrahoitusta tulisi kehittää. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen kuntien peruspalvelujen painopiste on varhaiskasvatuksessa, opetus- ja kirjastotoimessa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Valtionavustus kuntien kannustusjärjestelmiin (momentti 28.90.32), 30 000 000 euroa

Budjettiesityksen mukaan määrärahaa saa käyttää valtioavustusten maksamiseen kunnille ja kuntayhtymille digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin.

Tuettavien hankkeiden kriteerejä valmistellaan parhaillaan valtiovarainministeriössä. Virkavalmistelun tueksi on vuodenvaihteessa valmistumassa valtioneuvoston kanslian TEAS-rahoituksella toteutettu tutkimushanke, jota VTT on johtanut. Ennen tuettavien hankkeiden tarkempaa määrittelyä ja kriteerien vahvistamista halutaan saada myös tämän hankkeen tulokset käyttöön. Haku on tarkoitus käynnistää vuoden 2019 alussa.

Momentin selvitysosan mukaan vuonna 2019 kannustintukea on tarkoitus kohdistaa etenkin kunnan henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin. Tällä tarkoitetaan myös laajemmin kunnan taloutta ja henkilöstöä koskevan tiedon digitalisointia ja sen hyödyntämistä kunnan toiminnassa ja tiedolla johtamisessa. Muitakin kohteita on mahdollista tukea.

Lähtökohtaisesti kaikilla kunnilla tulee olla mahdollisuus tuen hakemiseen. Tarkoitus kuitenkin on, että hankkeet samalla edistävät kansallisesti tärkeitä digitalisaatioon liittyviä strategisia tavoitteita. Tuella halutaan myös edistää kuntien yhteistyönä toteutettavia hankkeita.