Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

15.10.2019

Dnro 644/03/2019

Ympäristövaliokunta

Lausuntopyyntönne 27.9.2019

HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Teema: Yhdyskunnat, rakentaminen, asuminen

Rakennettu ympäristö on merkittävä osa kansallisvarallisuutta ja siihen liittyvillä ratkaisuilla on suuri merkitys niin kansantalouden kuin kuntataloudenkin kannalta. Maankäyttö ja rakentaminen vaikuttavat myös maamme kykyyn hillitä ilmastonmuutosta ja sopeutua siihen. Kuntien rooli maankäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä rakentamisen ohjauksessa on merkittävä. Kunnat voivat myös merkittävästi vaikuttaa riittävän asuntotuotannon edellytyksiin. Tähän työhön kunnat tarvitsevat riittävät resurssit ja toimivat välineet.

Talousarvioesitys nostaa asumiseen kohdennettujen määrärahojen tasoa aiemmasta. Tämä helpottaa kuntien työtä oman alueensa asumisen kehittämisessä. Erityisesti seudullisen MAL-sopimusmekanismin kehittäminen ja ARA-tuotantoon/ARA-kannan kehittämiseen lisätyt määrärahat edistävät paikallista asuntopolitiikkaa kunnissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

Kuntaliiton tavoitteena on suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä, jonka avulla erilaiset kunnat pystyvät tulevaisuudessakin tarjoamaan asukkailleen toimivan yhdyskunnan, hyvän elinympäristön ja sujuvan arjen sekä toimintamahdollisuuksia elinkeinoelämälle. **Kuntien kaavamonopoli on säilytettävä.**

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää kehitettäessä on varmistettava, että kunnilla on liikkumavaraa valita tarpeeseensa sopiva suunnittelun taso ja tarkkuus. Yleispiirteisen suunnittelun tarve on jatkossakin merkittävä, jotta yhdyskuntarakenteen kehitys olisi kestävää ja elinympäristön laatu säilyisi hyvänä etenkin kasvavissa kaupungeissa mutta myös muissa tiheään rakennetuissa yhdyskunnissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelussa on ehdotettu siirtymistä ns. yhden kuntakaavan malliin. Sen rinnalla tulisi selvittää mahdollisuudet kehittää nykyistä yleis- ja asemakaavoitusta joustavampaan ja vähemmän hierarkkiseen suuntaan. Mitä suurempia muutoksia järjestelmään tehdään, sitä suurempia ovat myös muutoksesta aiheutuvat käytännön seuraukset kuntien toimintatapoihin, päätöksentekoprosesseihin ja tiedonhallintaan sekä kaavojen toteuttamiseen. **Muutoksilla on kuntatalouteen kustannusvaikutuksia, jotka lainvalmistelun yhteydessä on syytä arvioida huolellisesti**.

Rakentamisen laadun parantaminen edellyttää eri toimijoiden roolien kirkastamista ja vastuiden selkeyttämistä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Esimerkiksi toteuttajan vastuu voitaisiin tunnistaa ja lainsäädännössä voitaisiin vahvistaa viranomaisten välineitä tukea rakentamiseen osallistuvien osapuolten omaa vastuunkantoa ja onnistumista (esimerkiksi sanktioiden määräämismahdollisuus.)

www.kuntaliitto.fi
www.kommunforbundet.fi

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
Y-tunnus 0926151-4

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
FO-nummer 0926151-4

Kunnan rakennusvalvontaan kohdistuu monia odotuksia. Kuntalaiset odottavat, että rakentaminen tapahtuu yhteisesti sovitun maankäytön suunnittelun mukaisesti. Ammattimaisten rakentajien kannalta on tärkeää, että eri rakennusvalvontojen tulkinnat ovat mahdollisimman yhdenmukaisia. Ns. kertarakentajat puolestaan tarvitsevat rakentamisen olot tuntevaa palvelua ja selkeää neuvontaa.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön pitäisi mahdollistaa **erilaisiin tilanteisiin sopivat kuntien rakennusvalvontaratkaisut ja yhteistyömallit.** Esimerkiksi erityisosaamista tulisi voida hankkia tarpeen mukaan. Kunnan rakennusvalvonnan ja kaavoituksen yhteys on voitava säilyttää, jotta maankäytön suunnittelun tavoitteet välittyisivät rakentamiseen. Viranomaispalveluiden järjestämisessä on huomioitava erilaiset asiakasryhmät ja että palvelua on saatavilla niin paikan päällä kuin verkon kautta. On myös varmistettava, että viranomaistehtäviin on saatavilla riittävästi osaavaa työvoimaa.

Digitalisaatio

Rakennetun ympäristön digitalisaation edistäminen on ollut tavoitteena jo edellisellä hallituskaudella. Kunnat ovat olleet voimakkaasti mukana kehittämässä toimintojaan esimerkiksi KIRA-digin kokeiluhankkeissa mutta myös osana normaalia toimintaansa. Kunnilla on jo tällä hetkellä käytössään runsaasti sekä kunnan sisäisiä toimintoja palvelevia että kuntalaisille ja muille asiakkaille suunnattuja paikkatieto-, karttapalvelu- ja asiointipalveluja.

Talousarviossa ympäristöministeriön hallinnonalalle on esitetty 7,3 miljoonaa euroa vuodelle 2020 rakennetun ympäristön digitaalisen rekisterin ja alustan luomiseksi. **Kuntaliitto pitää äärimmäisen tärkeänä, että rekisteriä ja alustaa kehitettäessä otetaan huomioon kunnissa jo tehty kehittämistyö**.

Merkittävä osa rakennetun ympäristön tiedosta syntyy kunnissa ja on taloudellisesti järkevää, että tämä tieto jaetaan yhteiskunnan hyväksi suoraan kuntien prosesseista. Tämän vuoksi osa määrärahasta tulisi käyttää kuntien tuottamien palvelujen, järjestelmien ja tietorakenteiden yhteen toimivuuden parantamiseksi, olemassa olevan (vielä digitoimattoman) aineiston digitoimiseksi sekä erityisesti pienten kuntien digivalmiuksien tukemiseksi. Kehitystyössä on otettava huomioon tiedon tuotannon ja asiointipalvelujen saumaton liittyminen kuntien asianhallinta- ja päätöksentekojärjestelmiin.

Terveet tilat

Kuntaliitto tekee tiivistä yhteistyötä Valtioneuvoston kanslian johtamassa Terveet tilat 2028 -ohjelmassa ja pitää hyvänä ohjelman jatkamista ja kunnianhimon lisäämistä. Talousarvioon ehdotettu 0,64 euron lisäys ohjelman toimeenpanon tukemiseen vuoteen 2019 verrattuna on oikean suuntainen. **Jatkossa määrärahoja tulisi edelleen lisätä.**

Ohjelman puitteissa toteutetuissa VN:n TEAS -selvitys- ja tutkimushankkeissa on selvitetty mm. sisäilmaongelmien esiintyvyyttä kuntien rakennuskannassa (SisäNyt) sekä kuntien investointien ja sisäilmakorjausten keskinäistä priorisointia (SisäPri). Tutkimukset valottavat osaltaan kuntien kiinteistönpitoon liittyvien ongelmien keskinäisiä riippuvuuksia.

Kuntaliitto kokee Terveet tilat 2028 ohjelman tärkeänä. Sisäilma-asioihin liittyvä keskustelu tarvitsee tällaisen kokoavan toimijan ja ohjelman, joka tarttuu sisäilmaongelmiin ja koordinoi ongelmien ratkaisuihin tähtääviä valtakunnan tason toimenpiteitä.

Kunnilla on paljon ikääntynyttä rakennuskantaa, joka on tullut käyttöikänsä elinkaaren päähän. Kunnat tarvitsisivatkin tukea toimitilaomaisuuteen liittyvään tiedonhallintaan, kuten rakennusten sisäilma- ja kuntotutkimuksiin. Rakennuskannan välttämätöntä uudistumista voitaisiin tukea purkukannustimien avulla. Jatkossa voitaisiin myös luoda kannustusmekanismi kuntien rakennusterveysosaamisen edistämiseksi, esimerkiksi rahoitusta asiantuntijoiden palkkaamiseksi sekä henkilökunnan kouluttamiseksi.

Asuminen

Kuntaliitto näkee tärkeäksi perustella tarkemmin seuraavia, kuntien kannalta keskeisiä toimenpiteitä tulevan budjettivuoden toiminnassa ja rahoituksessa:

ARA-kannan kehittämiseen talousarvioesitys tuo tervetulleita kannustimia. Kuntaliitto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota talousarvion esittämän korkotukilainan myöntämisvaltuuden tasoon. **ARA-tuotannon myöntämisvaltuuden tulee yltää MAL-seutujen asettamiin ARA-tuotantotavoitteisiin. Tarvittaessa myöntämisvaltuutta tulee korottaa.**

Käyttöasteongelmista kärsiville ARA-vuokrataloille talousarvioesitys tuo aiempaa paremmat sopeuttamismahdollisuudet. Talousarvion määräraha sekä purkuavustuksiin että -akordeihin on nostettu nyt kahdeksaan miljoonaan euroon. Taso vastaa tarvetta ja tervehdyttää hiljentyneillä asuntomarkkinoilla toimivia vuokrataloyhtiöitä. Kuntien kannalta tämä on ensisijaisen tärkeää, koska suurin osa yhtiöistä on pienten, resursseiltaan niukkojen kuntien omistuksessa.

Talousarvioesityksessä on varattu viiden miljoonan määräraha lähiöohjelman käynnistämiseen ensi vuonna. Määräraha jakautunee edellisen (asuinalue)ohjelman tapaan kaupungeille, joilla seudun väestö ylittää 100.000 asukkaan rajan. Näin ohjelma kokoaa yhteen 13 suurinta kaupunkia. **Kuntaliitto katsoo, että talousarviossa esitetty 20 prosentin tuki paikallisiin lähiöinvestointeihin on liian matala.** Viime kierroksella nostamatta jääneet (myönnetyt!) avustukset kertovat siitä, että määrärahojen tehokas käyttö heikkenee, jos kunnan on katettava 80 prosenttia hankkeen kustannuksista. Syrjäytymiseen ja osattomuuden kokemukseen liittyvien ongelmien kasvaessa investointien tekeminen lähiöiden asuttavuuden parantamiseksi on ensiarvoisen tärkeää. Lähiölle tarpeelliset investoinnit kilpailevat kaupungin lukuisten muiden investointien kanssa ja jäävät valitettavan usein investointilista häntäpäähän. Kuntaliitto katsoo, että **lähiöinvestointien rahoitusosuudet tulee jakaa lähiöohjelmassa 30/70, jotta myönnetyt määrärahat käytetään täysimittaisesti lähiöiden hyväksi.**

Talousarvioesityksessä on varattu asunnottomuuden torjuntaa tukevaan työhön 3,3 miljoonan euron määräraha. Tämä helpottaa kaupunkien työtä asunnottomuuden hallinnan moniulotteisella tehtäväkentällä. Asunnottomuusohjelman oheen on hallituksen toimintasuunnitelmassa liitetty asumisneuvonnan lakisääteistäminen. **Asumisneuvonnan lakisääteisen ohjauksen suunnittelu edellyttää kiinteää yhteistyötä kaupunkien ja suurten vuokrataloyhtiöiden kanssa**. Nykyisen ei-lakisääteisen asumisneuvonnan tehokkuus perustuu sen kykyyn puuttua asumisen ongelmiin ennen niiden eskaloitumista. Kun häätöjen ehkäisy toimii tehokkaasti, ei raskaamman sosiaalityön tarvetta ehdi muodostua. Tämä lopputulos tulee varmistaa myös neuvonnan muuttuessa lakisääteiseksi.

Hallituksen toimintasuunnitelman mukaan asuntopoliittinen selonteko valmistellaan ympäristöministeriössä tulevan budjettivuoden aikana. Selontekoon liittyvän 8-vuotisen asuntopoliittisen suunnitelman sisältö ja linjaukset ovat kuntakentälle erityisen tärkeitä. **Toteuttamiskelpoinen, strategisen tason 8-vuotinen suunnitelma edellyttää kuntien mukana oloa suunnitelman laatimisessa.** Vain yhteinen ymmärrys kuntien ja valtiotahojen kesken pitkän aikavälin tavoitteista luo edellytykset toteuttaa suunnitelmaa paikallisesti ja rakentaa toimivia ohjausvälineitä eriytyvien kuntien tarpeisiin.

Sopimusohjaus

Yhdyskuntarakennetta tulee kehittää edelleen sopimusohjauksen avulla. Kuntaliitto pitää kuntien ja valtion välistä sopimusmenettelyä tulevaisuuden politiikkavälineenä. Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että siirtymät säädösohjauksesta sopimusmenettelyyn ovat osa yleistä hallinnoinnin kehitystä länsimaissa.

MAL-sopimusten laajentamismahdollisuus on kirjattu hallituksen toimintasuunnitelmaan. **Lahden, Jyväskylän ja Kuopion seudut tulee saada MAL-sopimusmekanismin piiriin, edellyttäen että valtio vastaavasti lisää panostustaan.** Näiden kaupunkiseutujen maankäytön, liikenteen ja asumisen ratkaisujen yhteensovittaminen tehostuu ja samalla elinvoiman edellytykset paranevat.

Asuminen ja liikkuminen liittyvät toisiinsa yhdyskunnissa niiden koosta riippumatta. **Sopimusohjausta tulee kehittää myös seudullisempien kaupunkien yhdyskuntarakenteen parantamiseen, jotta liikkumisen ja asumisen pirstoutuminen ei heikennä seutujen elinvoimaa.**

Sopimusohjauksesta on jo saatu kokemusta pienemmässä mittakaavassa MAL-sopimusten yhteydessä (kehyskuntien pienet kustannustehokkaat liikenneinfrahankkeet eli ns. KUHA-hankkeet). Myös kansainvälisiä esimerkkejä löytyy läheltä, mm. Ruotsissa pienempien kaupunkien kehittämisessä käytetty sopimustyyppinen ohjausmekanismi (stadsmiljöavtal).

SUOMEN KUNTALIITTO

Anne Jarva
kehittämispäällikkö, maankäyttö ja kaavoitus
Suomen Kuntaliitto
anne.jarva@kuntaliitto.fi

Laura Hassi
erityisasiantuntija, asuminen
Suomen Kuntaliitto
laura.hassi@kuntaliitto.fi

Liite Valtion talousarvio vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020-2023 sekä kuntavaikutukset. Kuntaliiton muistio 10.10.2019 / Minna Punakallio

Kuntaliitto
Kommunförbundet

Muistio

Punakallio Minna

10.10.2019

Valtion talousarvio vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020-2023 sekä kuntavaikutukset

Kuntien ja kuntayhtymien kuluvaa vuotta ovat leimanneet paitsi epävarmuus liittyen talouskehitykseen ja uuden hallitusohjelman kuntapäätöksiin niin myös väestön ikääntymiseen liittyvien palvelutarpeiden voimakas kasvu, korjausvelka, epävarmuus ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta, yhdenvertaiset palvelutarpeet, väestön keskittyminen ja ongelmat heikon verotulokertymän kanssa.

Kuntatalouden tila on heikentynyt kuluvana vuonna voimakkaasti. Erityisen voimakkaasti kevään ennusteesta ovat tippuneet kuntien verotulot. Myös kuntatalouden menot ja investoinnit ovat kasvaneet odotettua nopeammin. Tilikauden tulos onkin painumassa tänä vuonna 0,9 miljardia euroa alijäämäiseksi. Tätä ennen kunnallisen kirjanpitohistorian heikoin tilikauden tulos on ollut -0,4 mrd. euroa vuonna 2012.

Kuntien verotulokertymän lasku vuonna 2019 johtuu pitkälti tuloverotuksen järjestelmämuutoksista, ei niinkään suhdannekehityksen voimakkaasta hiipumisesta. Vuoden alussa käyttöönotettu vuositulorajaan perustuva verokorttiuudistus sekä tulorekisteri synnyttävät kuntien verotilityksiin ns. ”rytmihäiriön”, joka myöhentää verotulojen kertymistä. Aikaisemmin kuluvana vuonna kertyneet kunnallisverot siirtyvät siten pääosin seuraavan vuoden puolelle.

Kuntatalouden tilaa heikentävät myös monet edelliseltä hallituskaudelta periytyvät valtionosuuksia leikkaavat päätökset. Tyypillisesti ne liittyvät kilpailukykysopimuksen tai erilaisten säästölakien toimeenpanoon. Kiky-leikkaukset ovat kuluvana vuonna täysimääräisiä, vaikka esimerkiksi lomarahaleikkauksesta saatu säästö kutistuu jo pois, eikä työajanpidennys ole tuonut kuntiin sille asetettuja säästötavoitteita. Lisäksi kuntien verotuottojen kertymistä ovat hidastaneet jo useamman vuoden ajan palkansaajien sosiaalivakuutusmaksujen nousu. Tästä aiheutunutta verovähennysten kasvua ei ole kompensoitu kunnille.

Antti Rinteen hallituksen kuntapäätökset pitävät kuntatalouden neutraalina

Antti Rinteen hallitusohjelma sisältää lukuisia kirjauksia, jotka vaikuttavat kuntatalouden tuloihin ja menoihin tulevalla hallituskaudella.

Kilpailukykysopimuksen lomarahaleikkaukseen liittyvät valtionosuusleikkaukset ja indeksijäädytykset päättyvät vuonna 2020, valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistus toteutetaan edelleen vuosittain ja valtion veroperustemuutoksista aiheutuvat verotuottomenetykset kompensoidaan kunnille. Nämä toimet paikkaavat osaltaan kuntien kustannuspaineita ja aukkoja veropohjassa.

Valtion talousarvioehdotuksessa esitetään myös toimia, jotka lisäävät tai laajentavat kuntien tehtäväkenttää ja kasvattavat kuntien menoja. Laajentuneisiin tehtäviin kohdistetaan täysimääräinen valtionosuusrahoitus.

Laajenevien tehtävien kustannusvaikutusten realistisuuteen on kiinnitettävä tulevalla hallituskaudella erityistä huomiota, sillä kustannuksia voi nostaa esimerkiksi ongelmat ammattitaitoisen työvoiman saatavuudessa. On myös huomattava, että hallituskauden loppuun ajoittuvien uudistusten kustannusvaikutukset ilmenevät täysimääräisesti vasta hallituskauden jälkeen. Jos tehtävien laajennusten vaikutusarviot ovat kohdallaan, esitykset eivät heikennä kuntatalouden tilaa, vaan pitävät kuntatalouden tulojen ja menojen lisäyksen yhtä suurina, eli kuntatalous pysyy neutraalina.

Osa kuntien tehtävien laajennuksista on luonteeltaan pysyviä ja osa kertaluoteisia tulevaisuusinvestointeja. Kuntatalouteen kohdistuvien **pysyvien** menonlisäysten osuus on 565 miljoonaa euroa vuoden 2023 tasolla. Kuntatalouteen kohdistuvien **kertaluonteisten** menojen

www.kuntaliitto.fi
www.kommunforbundet.fi

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
Y-tunnus 0926151-4

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 77111
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
FO-nummer 0926151-4

lisäys on 231 miljoonaa euroa vuonna 2020, 193 miljoonaa euroa vuonna 2021, 174 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja nolla euroa vuonna 2023. Osa kertaluoteisista menolisäyksistä rahoitetaan vain yhden vuoden ajan, kuten esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen ja opetuksen ja ohjaukseen tukitoimiin kohdennettava 55,2 miljoonan euron tuki.

Kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit ovat kuntatalouden kestävyydelle riski. Kuten hyvin monissa aikaisemmissakin kärkihankkeissa, osa näistä toimista tulee jäämään kuntatalouteen pysyviksi menonlisäyksiksi. Vaikka valtio vetäytyy rahoitusvastuusta 2021-2023 niin kuntatalouteen pysyviksi jäävien toimintojen rahoitus siirtyy rasittamaan kuntatalouden ja siten myös koko julkisen sektorin kustannuksia ja kestävyyttä.

Julkisen talouden suunnitelma ei sisällä uusia, kuntataloutta sopeuttavia toimia

Antti Rinteen hallituksen asettama menorajoite, eli euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalla toimintamenojen muutokselle, on korkeintaan 520 miljoonaa euroa kuntien toimintamenoja lisäävä vuoden 2023 tasossa. Menorajoite on ristiriidassa sen kanssa, että hallituksen paikallishallinnolle asettama rahoitusasematavoite tähtää korkeintaan ½ prosentin alijäämään vuonna 2023.

Viime vuonna paikallishallinnon nettoluotonanto oli -0,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Päivitetyn valtiovarainministeriön talousennusteen mukaan paikallishallinnon nettoluotonanto on -1,2 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2023. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttää paikallishallinnon sopeutusta siten noin 1,8 miljardilla eurolla.

Kuntien omat sopeutustoimet kattavat rahoitusasematavoitteen kuromisesta valtaosan, mutta vaadittavan sopeutustarpeen mittaluokka on valtava. On epärealistista olettaa, että talouskasvu sekä työllisyys- ja tuottavuustoimet kuroisivat tulojen ja menojen epätasapainon umpeen ilman muita julkisen talouden kestävyyttä vahvistavia sopeutustoimia.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että valtion myös omilla toimenpiteillään luo edellytykset sille, että kuntasektori saavuttaa rahoitusasematavoitteen ja julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023. Tämä edellyttää sekä kustannusten hillintää että tulopohjan vahvistamista merkittävästi verrattuna julkisen talouden ennusteeseen ja valtion kuntatoimenpiteiden kokonaisuuteen.

Liite

Jakelu

Tiedoksi