

Rakennepoliittinen ohjelma

Toimenpide 3.1:

Kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi kuntien talousohjausjärjestelmässä uudistetaan valtion-osuusjärjestelmä sekä tehostetaan peruspalveluohjelmamenettelyn pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta hallitusohjelman mukaisesti. Peruspalveluohjelmassa sovitetaan yhteen kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niiden rahoitus. Siinä myös linjataan kuntatalouden tasapainotavoitteen edellyttämä kuntien omien vero- ja maksutulojen sekä kunta palveluiden tuottavuuden kehitys, samoin täsmennetään ne valtionosuuksia, kuntien veropohjaa sekä kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevat valtion toimet, joilla tuetaan kuntatalouden tasapainottamista. Kuntien ja valtion välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa siirrytään vuosittaiseen menettelyyn. Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan yhteyteen perustettu jaosto arvioi valtion kunnille säätämiin tehtäviin ja velvoitteisiin liittyvien kustannuslaskelmien luotettavuutta.

Kuntatalouden ohjauksen kehittämistä valmistelevan työryhmän esitys:

Kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi hallitus asettaa kautensa alussa kuntataloudelle tasapainotavoitteen ja päättää samalla toimenpiteistä tasapainotavoitteen saavuttamiseksi. Tasapainotavoitteen tueksi otetaan käyttöön kuntatalouden rahoituskehys, jossa asetetaan rajoite valtion toimesta aiheutuvalle kuntatalouden menojen muutokselle.

Kuntatalouden ohjausta toteutetaan osana budjettidirektiivin täytäntöönpanon myötä käyttöön otettavan julkisen talouden suunnitelman laadintaa ja sen vuosittaista tarkistusta, jonka yhteydessä päätetään myös mahdollisista lisätoimenpiteistä kuntatalouden tasapainotavoitteen saavuttamiseksi. Peruspalveluohjelma kehitetään kuntatalousohjelmaksi, jossa sovitetaan yhteen tasapainotavoitteen saavuttamiseksi kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niiden rahoitus. Kuntatalousohjelman tulee olla sisällöltään linjassa julkisen talouden suunnitelman kanssa. Kuntalain uudistamisen yhteydessä yksittäisen kunnan ja kuntayhtymän alijäämän kattamisvelvoitetta sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä uudistetaan niin, että ne tukevat tehokkaasti koko kuntatalouden tasapainon ylläpitoa. Lisäksi arviointimenettely ulotetaan kattamaan kuntayhtymät.

Kuntatieto-ohjelman toimeenpanossa otetaan huomioon kuntatalouden ohjauksen edellyttämät tietotarpeet.

TAUSTAMUISTIO

Kuntatalouden ohjauksen kehittämistä valmistelevan työryhmän alustavat ehdotukset

Kuntien makrotalouden ohjauksen kehittämistä valmistelevan työryhmän (kuntamakrotyöryhmä) tehtävänä on toimeksiantonsa mukaan kehittää yksinkertaisia ja toimivia ratkaisuja toimintamalliksi, jossa kuntasektorin järjestämisvastuulla olevien palvelujen kokonaiskustannukset ja rahoitus ovat tasapainossa. Työryhmän tulee valmistella kuntalain kokonaisuudistuksen, valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ja finanssipoliittisten säädösten valmistelun kanssa yhteen sovitettuja toimenpiteitä peruspalveluohjelmamenettelyn vahvistamiseksi ja uuden kuntatalouden kehystarkastelun kehittämiseksi.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 16.10.2013 seuraavaa linjausta: ”Kehitetään kuntatalouden ohjausmallia, jossa tavoitteeksi asetetaan, että kuntatalous on keskipitkällä aikavälillä tasapainossa kansantalouden tilinpidon käsittein. Varmistetaan, että yksittäisen kunnan taloudenhoitoa ohjaavat kuntalain säännökset ovat riittävän johdonmukaisia koko kuntatalouden tasapainotavoitteen kanssa. Kuntatalouden ohjauksen jatkovalmistelu sovitetaan yhteen kuntalain kokonaisuudistuksen ja budjettikehysdirektiivin toimeenpanon valmistelun kanssa.”

Tässä kuntataloudella tarkoitetaan kuntien ja kuntayhtymien muodostamaa kokonaisuutta koko maan tasolla, ei yksittäisen kunnan taloutta. Kuntatalouden synonyymina käytetään myös kuntasektorin käsitettä.

Kuntamakrotyöryhmä ehdottaa, että kuntatalouden makrotason ohjausta uudistetaan siten, että kuntatalousasioiden valmistelu olisi tähänastista kiinteämpi osa valtiontalouden talousarvio- ja kehysvalmistelua sekä laajempaa julkisen talouden taloussuunnittelua. Kuntavaikutukset tulee ottaa kattavasti huomioon valmistelun kaikissa vaiheissa sekä kuntatalouden että valtio-kuntasuhteen näkökulmasta. Työryhmä ehdottaa lisäksi toimia, joilla kuntatalouden kokonaisuuden hallintaa parannetaan talouspoliittisen päätöksenteon valmistelun eri vaiheissa. Kuntatalouden kokonaisuuden hallinnan parantaminen liittyy myös tavoitteeseen varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen ja kuntatalouden pitemmän aikavälin kestävyys siten, että kuntatalouden tulot riittävät väestön ikärakenteen muutoksen takia kasvavien menojen rahoittamiseen. Kuntatalouden makro-ohjaus tapahtuisi käytännössä pitkälti ehdotetun julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä ja osana valtion kehys- ja talousarviovalmistelua.

Budjettikehysdirektiivin täytäntöönpanoa valmistellut työryhmä ehdottaa, että hallitus asettaa vaalikauden julkisen talouden suunnitelmassa julkiselle taloudelle sekä sen alasektoreille (ml. kuntatalous) rahoitusasemaa koskevan tavoitteen. Rahoitusasematavoitteet olisi asetettava siten, että ne suunnitelman perusteena olevan valtiovarainministeriön ennusteen mukaan yhdessä johtavat julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.

Kuntamakrotyöryhmä ehdottaa, että kuntataloudelle asetettaisiin tavoitteeksi, että kuntatalous on kuntatalouden kokonaisuuden tasolla keskipitkällä aikavälillä tasapainossa kansantalouden tilinpidon käsittein. Tässä tasapainotavoitteessa tulee otetuksi huomioon myös tulorahoituksen riittävyys investointien rahoittamiseen, joten kuntatalouden velka ei nettomääräisesti kasvaisi. Tasapainotavoitteen ohella myös kuntasektorin velkaantumiskehitystä on syytä seurata, vaikka sille ei ehdoteta erillistä tavoitetta. Pitkän aikavälin kestävyys turvaamiseksi kuntataloudessa tulisi tavoitella käytännössä lievää ylijäämää, jolla varauduttaisiin väestön ikääntymisestä ja siitä seuraavasta palvelutarpeen kasvusta aiheutuviin menopaineisiin.

Yksittäisen kunnan tekemillä päätöksillä tuloista ja menoista ei tule olemaan suoraa ja välitöntä yhteyttä makrotason tasapainovaatimukseen. Makrotason tasapainotavoite ohjaa välillisesti myös yksittäisten kuntien päätöksentekoa kuntalain taloussäännösten kautta. Kuntalain taloussäännökset ovat parhaillaan uudistettavina osana kuntalain kokonaisuudistusta. Kuntamakrotyöryhmä on toimitannut kuntalakia uudistavalle talousjaostolle konkreettisia ehdotuksia, joilla makrotason ohjauksen ja kuntatason (kunnat ja kuntayhtymät) ohjauksen riittävä johdonmukaisuus voidaan varmistaa. Työryhmä esittää, että nämä ehdotukset otetaan kuntalain valmistelussa huomioon.

Kuntatalouden ongelmia tällä hetkellä ovat pysyvä rakenteellinen alijäämäisyys, nopeasti kasvanut ja korkealle tasolle kohonnut velka, tulojen ja menojen suhdanneherkkyyden aiheuttama epävakaus sekä kuntatalouden heikko ennakoitavuus. Vaikean taloustilanteen vuoksi tiukkoja kiristyksiä yksittäisen kunnan tasapainovaatimukseen ei voida toteuttaa välittömästi. Kuntamakrotyöryhmän näkemyksen mukaan yksittäisen kunnan tasapainovaatimusta tulisi kuitenkin valmistautua kiristämään asteittain yhdenmukaisemmaksi makrotason tasapainotavoitteen kanssa. Muutoin vaarana on, että kuntataloudelle asetetut makrotason tavoitteet jäävät suosituksiksi, jolloin tilanne ei käytännössä korjaantuisi ja makrotason ja kuntatason tavoitteiden välille syntyisi ristiriita.

Direktiiviryhmän ehdotuksen mukaan hallituskauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa esitettäisiin tarvittavat, sektorikohtaisesti yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi. Kuntatalouden makrotyöryhmä ehdottaa, että hallitus tekisi tarvittavat kuntatalouden linjaukset ja päättäisi keskeisistä toimenpiteistä, joilla tasapainotavoitteen saavuttaminen voidaan varmistaa. Hallitus sitoutuisi omassa valmistelussaan noudattamaan asettamaansa tasapainotavoitetta. Toimenpiteet koskisivat mm. kunnille annettavia tehtäviä ja velvoitteita, valtionosuuksia, verotusta sekä muita rakenteellisia toimia. Hallitus ottaisi tässä yhteydessä kantaa myös siihen, onko kuntien tehtäviä ja velvoitteita tarpeen vähentää, miten uudet tai laajentuvat tehtävät ja velvoitteet rahoitetaan sekä miltä osin toimenpiteet olisivat valtion ja miltä osin kuntien vastuulla. Tässä yhteydessä tulisi konkretisoida myös meno- ja tulokehitykseen vaikuttavien valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntasektorin rahoitusasemaan.

Osana julkisen talouden kokonaisuuden hallintaa julkisen talouden suunnitelma tarkistettaisiin vuosittain seuraavaksi nelivuotiskaudeksi. Tarkistuksissa kuntatalouden tulo- ja menoeriä koskevat ennusteet päivitetäisiin, ja samalla arvioitaisiin ovatko vaalikauden alussa päätetyt toimenpiteet riittäviä tasapainotavoitteen saavuttamiseksi ja päätettäisiin mahdollisista lisätoimenpiteistä.

Kuntamakrotyöryhmä ehdottaa, että tasapainotavoitteen tueksi otettaisiin käyttöön kuntatalouden rahoituskehys, jolla hillittäisiin valtion toimenpiteistä kunnille aiheutuvaa ennakkoimatonta ja jälkikäteen myös valtiontalouteen heijastuvaa kustannusten nousua. Kuntatalouden rahoituskehys olisi euromääräinen rajoite valtion toimista kunnille aiheutuvalle menojen muutokselle. Ohjausvaikutuksen tehostamiseksi hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalouden rahoituskehys voitaisiin vahvistaa hallinnonalakohtaisesti. Rahoituskehukseen sisällytettävien tehtävien ja velvoitteiden muutosten kustannusvaikutukset tulisi arvioida luotettavasti ja läpinäkyvästi ja Kuthanekin yhteyteen perustettavan taloudellisten vaikutusten arviointijaoston asiantuntemusta hyödyntäen.

Kuntamakrotyöryhmä katsoo, että kuntatalouden rahoituskehysten tulisi sitoa hallinnonaloilla tapahtuvaa valmistelua valtiontalouden menokehysten tapaan. Kehys- ja talousarviovalmistelusta annettuihin ohjeisiin tulisi tehdä tarvittavat muutokset. Kehys- ja talousarviovalmistelun yhteydessä varmistetaan, että kuntatalouden rahoituskehystä noudatetaan.

Kuntamakrotyöryhmä ehdottaa, että peruspalveluohjelmamenettelyä kehitetään osana julkisen talouden kokonaisohjauksen uudistamista. Peruspalveluohjelmaa kehitetään kuntatalousohjelmaksi, joka kuvaa paremmin ohjelman ulottumista koko kuntatalouteen. Kuntatalousohjelma olisi ehdotetun julkisen talouden suunnitelman liite, ja sen laadinta sovitettaisiin yhteen julkisen talouden suunnitelman valmistelun kanssa. Kuntatalousohjelman tulisi siten olla johdonmukainen julkisen talouden suunnitelman kanssa. Kuntatalousohjelmaan sisällytettäisiin julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevat keskeiset toimenpiteet, joiden toteutusta ja vaikutuksia olisi ohjelmassa taroituksenmukaista seurata ja niistä raportoida. Kuntamakrotyöryhmän mielestä kuntatalousohjelmassa tulisi tarjota monipuolista, ajantasaista ja laadukasta tausta-aineistoa julkisen talouden suunnitelman puitteissa tapahtuvan kuntataloutta koskevan päätöksenteon valmisteluun.

Kuntamakrotyöryhmä ehdottaa, että kuntatalouden ennuste laadittaisiin kuntatalousohjelman yhteydessä. Kuntatalouden keskipitkän ajan kehitysarvion laadintaa selkeytetään budjettikehysdirektiivin ja ennakkovalvonta-asetuksen täytäntöönpanon edellyttämällä tavalla. Kuntatalouden ennusteessa esitettäisiin tulo- ja menoeriä koskevat ennusteet sekä sen taustalla olevat laskentaoletukset ja menetelmät. Lisäksi tulee osoittaa kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon mukaisten laskelmien yhdenmukaisuus. Ennusteessa käytettyjä oletuksia ja laskentamenetelmiä esiteltäisiin ja niistä voitaisiin käydä nykyiseen tapaan keskustelua neuvottelukunnassa, mutta ennusteen laatimisesta vastaisi VM:n kansantalousosasto.

Budjettikehysdirektiivin täytäntöönpanoa käsittelevä työryhmä ehdottaa, että valtiovarainministeriö laatii vaalikautta koskevan julkisen talouden suunnitelman laatimista varten ennen eduskuntavaaleja arvion julkisen talouden lähtökohdista ja kehitysnäkymistä keskipitkällä aikavälillä. Kuntamakrotyöryhmä katsoo, että kuntatalouden osalta kyseessä tulisi olla kattava tarkastelu, jossa kehitysnäkymien arvioinnin lisäksi tulisi esittää vaihtoehtoisia politiikkatoimia ja niitä koskevia vaikutusarvioita päätöksenteon pohjaksi. Tarkastelun laatimisessa tulisi hyödyntää kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan alaisen taloudellisten vaikutusten arviointijaoston asiantuntemusta ja selvitystyötä. Työryhmä pitää tärkeänä, että arviointijaoston toimintaedellytykset turvataan asianmukaisella resursoinnilla.

Kuntamakrotyöryhmä on arvioinut myös vaihtoehtoisten suhdanne- ja rakenteellisten toimien soveltuvuutta eri tilanteissa, kun tavoitellaan kuntatalouden tulo- ja menokehityksen vakautta ja ennakoitavuuden parantamista. Suhdanteiden hallinta on osoittautunut kunnissa hankalaksi. Työryhmä katsoo, että suhdannevaikutuksia voidaan parhaiten lieventää yhteisöveron jako-osuuden ja valtionosuusprosentin muutoksilla. Työryhmä ehdottaa, että näitä toimia voitaisiin käyttää tulokehityksen tasoittamisessa johdonmukaisesti molempiin suuntiin. Kuntatalouden rakenteellisen tasapainon turvaamiseen tärkeinä toimina tulevat lisäksi kysymykseen kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutokset, tuottavuuden kohottamiseen tähtäävät uudistukset kunta- ja palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa sekä kunnallisveron ja kiinteistöveron veropohjan tai verorakenteen muutokset. Kuntien oikeuteen määrätä omasta veroprosentistaan ei sen sijaan ehdoteta muutoksia.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamista pohtinut työryhmä ehdottaa kustannustenjaon tarkistuksen tekemistä jatkossa vuosittain, mikä on linjassa myös kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämisen kanssa. Kustannustenjaon tarkistuksen nopeuttaminen on sekä valtion että kuntien edun mukaista. Kuntamakrotyöryhmän mielestä kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä tulisi pystyä selvittämään, missä määrin kustannustenjaon tarkistustarve aiheutuu valtion toimenpiteiden vaikutusten aliarvioinnista ja missä määrin kuntien omista toimista. Nykyinen tilastopohja ei tätä mahdollista.

Kuntien tietopohjaan liittyy merkittäviä kuntatalouden ohjausta heikentäviä puutteita. Kuntien makrotalouden ohjauksen kehittäminen ehdotetulla tavalla vaatii tuekseen nykyistä parempaa tieto- ja tilastopohjaa. Kuntatilastointia ollaan parhaillaan uudistamassa. Vaikuttaa siltä, että kuntatilastointin kehittämisohjelman toimeenpanossa ei riittävällä tavalla ole otettu huomioon kuntatalouden ohjauksen uudistamisen edellyttämiä tietotarpeita, kuten kuntien ja kuntayhtymien talousarvioita ja investointisuunnitelmia koskevia tiedonkeruita sekä kuntien ja kuntayhtymien taloustoimien välisiä sulautuksia. Kuntamakroryhmä pitää välttämättömänä, että kuntatilastoinnin kehittämistä valmisteleen ohjausryhmän kuntatilastoinnin kehittämiselle asetetut tavoitteet toteutettaisiin. Lisäksi uudistamisessa tulee ottaa huomioon kuntatalouden ohjauksen, budjettikehysdirektiivin toimeenpanon, kuntalain kokonaisuudistuksen sekä valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tietotarpeet.

Kuntatalouden uuteen ohjausmalliin voitaisiin siirtyä budjettikehysdirektiivin täytäntöönpanon mukaisessa aikataulussa. Budjettikehysdirektiiviryhmä ehdottaa, että jo keväällä 2014 päätöksenteon painopistettä tulisi siirtää julkisen talouden kokonaisuuden suuntaan. Julkisen talouden suunnittelu kokonaisvaltaisesti käynnistyisi keväällä 2015.