

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2011 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2012—2015

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2011 lähettäessään Valtioneuvoston selonteon valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2011—2015 (VNS 1/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Ritva Viljanen, talousjohtaja Jukka Aalto, osastopäällikkö Kauko Aaltomaa, apulaispäällikkö, kontra-amiraali Matti Möttönen, pelastusylijohtaja Pentti Partanen ja maahanmuuttojohtaja Sirkku Päivärinne, sisäasiainministeriö
- valtiosihteeri Tuire Santamäki-Vuori, finanssineuvos Asko Lindqvist, budjettineuvos Jouko Narikka, neuvotteleva virkamies Arto Salmela ja neuvotteleva virkamies Hannele Savioja, valtiovarainministeriö
- poliisiylijohtaja Mikko Paatero, Poliisihallitus
- johtaja Hannu Lappi, Tullihallitus
- hankejohtaja Johanna Hakala, Hätäkeskuslaitos

- johtaja Kaarina Koskinen, Maahanmuuttovirasto
- apulaispäällikkö Tero Kurenmaa, keskusrikospoliisi
- poliisineuvos, päällikkö Kari Rantala, liikkuva poliisi
- apulaispäällikkö Olli Kolstela, suojelupoliisi
- esikuntapäällikkö, hallinto-osaston johtaja Ara Haikarainen, Helsingin poliisilaitos
- ylijohtaja Tapio Lappi-Seppälä, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- pääekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kuntaliitto
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- päällikkö Päivi Niemi-Laine, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- puheenjohtaja Antti Palola, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Helsingin hallinto-oikeus
- Helsingin kaupunki
- Sallan kunta
- Kainuun maakunta -kuntayhtymä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston selonteko koskee vuosille 2012—2015 vahvistettua vaalikauden kehystä. Ensimmäistä kertaa eduskunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti sekä valtiontalouden kehukset että valtion talousarvioesitys tulevalle vuodelle. Tässä kehyslauseunnossa hallintovaliokunta keskittyy erityisesti kuntatalouteen ja sisäisen turvallisuuden osalta poliisiin. Lisäksi valiokunta toteaa yleisinä julkisen sektorin tuottavuuteen liittyvinä kysymyksinä seuraavaa.

Valiokunta on useissa yhteyksissä korostanut tietojärjestelmien kehittämistä niin valtion kuin kuntienkin merkittävänä tuottavuushankkeena (mm. HaVL 12/2010 vp, HaVL 23/2010 vp). Tietojärjestelmien yhteensopivuuden ja yhteentoimivuuden hyödyntämisellä sekä sähköisen asioinnin ja sähköisten palveluiden kehittämisellä on mahdollista saavuttaa huomattavia tuottavuus- ja tehokkuushyötyjä. Lainsäädäntöä on tässä suhteessa kehitetty. Hankkeiden valmistuminen on kuitenkin monelta osin viivästynyt. Tällä kehyskaudella valiokunta odottaa työltä tuloksia.

Vaalikauden kehyksistä päätettäessä sovittiin myös valtionhallinnon tuottavuusohjelman korvaamisesta uudella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla. Hallitusohjelma painottaa tuloksellisuuden eri osa-alueiden — tuottavuuden ja tehokkuuden ohella palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden — tasapainoista tarkastelua. Erityisesti painotetaan henkilöstön aikaansaannos- ja innovaatiokykyyn vaikuttavien tekijöiden merkitystä. Ohjelmaan kytkeytyy muita hankkeita, esimerkiksi henkilöstön osaamisen kehittäminen, johtaminen ja esimiestyö, tulosohjauksen ja valtionhallinnon rakenteellisen kehittäminen sekä ICT-kehittämishankkeet. Monialaisessa ja poikkihallinnollisessa kokonaisuudessa on tärkeää myös hankkeiden keskinäinen koordinointi.

Kuntatalous

Kuntatalouden lähivuosien näkymiä on arvioitu sekä valtioneuvoston selontekoon sisältyvässä peruspalveluohjelmassa että vuoden 2012 talousarvioesitykseen sisältyvässä peruspalvelubudjetissa.

Mainittujen selvitysten mukaan kuluva vuoden alkupuolella kansantalouden kasvu on jatkunut. Viimeisten kuukausien aikana taloudellinen ilmapiiri on kuitenkin heikentynyt ja epävarmuus talouden tulevasta kehityksestä on lisääntynyt. Kasvunäkymiä varjostavat erityisesti Euroopan velkakriisi ja epävarmat kansainvälisen talouden näkymät. Vaikka kansainvälinen talous kehittyisikin tyydyttävästi ja pahoilta ulkoisilta häiriöiltä välttyttäisiin, uhkaa Suomen talouskasvu jäädä lähivuosina aiempaan verrattuna vaatimattomaksi.

Yleinen talouskehitys heijastuu kuntatalouteen. Kuntatalouden näkymät kiristyvät lähivuosina valtiontalouden sopeutustoimien ja verotulojen kasvun hidastumisen seurauksena. Samaan aikaan väestön ikääntymisen kuntatalouteen kohdistamat menopaineet kasvavat edelleen. Tämä näkyy esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen kasvuna.

Selonteon mukaan kuntatalouden rahoitustulosta kuvaava vuosikate riittää kattamaan poistot vuosina 2012 ja 2013, mutta ei enää vuosina 2014 ja 2015. Kuntien menopaineet ovat kuitenkin suuret, ja investointien arvioidaan pysyvän korkealla, 4 miljardin euron tasolla. Vuosikatteen arvioidaan jäävän koko ajanjaksolla selvästi nettoinvestointeja alhaisemmaksi. Tämä merkitsee sitä, että kuntien taloudellinen liikkumavara pienenee. Sen seurauksena kuntatalouden velkaantuminen uhkaa jatkua ja paine kunnallisveroprosenttien korotuksiin kasvaa.

Kuntatalouden näkymät vaihtelevat eri kunnissa. Valtionosuuksiin vaikuttavat muun muassa kunnan koko ja olosuhteet, kuten väestörakenne, etäisyydet ym. tekijät. Verotuloihin vaikuttavat muun muassa elinkeinorakenne ja työllisyyskehitys. Valtiovarainministeriön kuntaosaston ennakointimallin laskentaoletusten mu-

kaan lainakanta kasvaa koko maan tasolla ja kaikissa kuntakokoryhmissä, eniten yli 100 000 asukkaan kunnissa (euroa/asukas). Laskentamallin mukaan vuoden 2010 tilinpäätöksessä vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja yhteensä 54 kunnassa. Vuonna 2011 näitä kuntia arvioidaan olevan noin 75 ja vuonna 2012 noin 90. Vuosikatteen heikkous tai negatiivisuus on tyyppillistä asukasluvultaan keskimääräistä pienemmille kunnille.

Verotulojen ja valtionosuuksien arvioidaan yhteensä kehyskaudella kasvavan keskimäärin 3,4 % vuosittain. Peruspalvelubudjettitarkastelun piiriin kuuluvia valtionapuja lisätään vuonna 2012 yhteensä 368 miljoonaa euroa eli 4 %. Kuntien valtionavut vuonna 2012 ovat yhteensä 10,463 miljardia euroa. Valtionosuuksia kasvattavat muun muassa indeksikorotukset, lakisääteinen kustannustenjaon tarkistus sekä verotulomenetysten kompensatiot sekä eräät lisäykset. Toisaalta valtionosuuksia pienentävät valtiontalouden tasapainottamiseksi tehty tilapäinen peruspalvelujen valtionosuuksien 631 miljoonan euron leikkaus sekä yksittäiset säästöt.

Kuntien yhteisöveron tuotto on kasvanut vuosina 2010 ja 2011. Yhteisöveron vahvaa kehitystä on ylläpitänyt se, että kuntien osuutta veron tuotosta nostettiin määräaikaisesti vuosille 2009–2011 kymmenellä prosenttiyksiköllä elvytystoimenpiteenä. Valiokunta katsoi edellisten valtiontalouden kehysten yhteydessä, että korotetun yhteisövero-osuuden maksamista tulisi harkita myös vuoden 2011 jälkeen (HaVL 12/2010 vp). Valiokunta toteaa myönteisenä sen, että kuntien korotettua jako-osuutta on päätetty jatkaa vuosina 2012 ja 2013. Nykyisen hallitusohjelman puitteissa korotus on viisi prosenttiyksikköä, mikä merkitsee 260 miljoonan euron lisäystä kuntien verokertymään. Korotuksen pieneminen vähentää verokertymää noin 259 miljoonalla eurolla vuoteen 2011 verrattuna.

Kiinteistövero poistetaan kuntien verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasausjärjestelmästä vuoden 2012 alusta. Tasauksen muutosta vastaava summa vähennetään kustannusneutraalisti peruspalvelujen valtionosuuksista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tasauk-

sen muutos vaihtelee kuntakohtaisesti varsin suuresti. Suurin lisäys on 640 euroa/asukas ja suurin menetys 114 euroa/asukas. Tulot vähenevät yli 50 euroa/asukas yli 100 kunnassa. Tulot lisääntyvät yli 50 euroa/asukas 37 kunnassa. Kiinteistövero on kuntatalouden ja yksittäisten kuntien verotuloista vakain ja ennustettavin kehitykseltään. Kunnat päättävät itse kiinteistöveroprosenteistaan laissa määritellyn vaihteluvälin puitteissa. Joissain kunnissa kiinteistöveron poistaminen tasausjärjestelmästä merkitsee huomattavaa menetystä vuosittain, eikä veroprosentin nostamisella välttämättä voida tätä kokonaan kompensoida.

Kuntatalous on osa julkista taloutta. Kunnat ovat valtion ohella keskeinen toimija julkisen talouden tasapainottamisen kannalta. Nykyisissä talouden näkymissä valiokunta pitää tärkeänä kuntien ja kuntayhtymien omaa tiukkaa menokuria sekä hyvien käytänteiden kehittämistä ja innovatiivisuutta toiminnan tuloksellisuuden parantamiseksi. Samalla valiokunta pitää tärkeänä, että valtio-kuntasuhteen kehittymistä seurataan. Talousarvioesityksen mukaan vuonna 2012 kuntien rahoitusosuus valtionosuusjärjestelmän piirissä olevien peruspalvelujen järjestämiseen kasvaa yli 2 miljardilla eurolla ja rahoitusosuudet toisen asteen koulutukseen ja ammattikoulutukseen yli 93 miljoonalla eurolla. Kuten edellä on käynyt ilmi, kunnilla on jatkossa entistä suurempia menopaineita. Tässä taloudellisessa tilanteessa tulee suhtautua erittäin pidättyvästi kunnille annettaviin uusiin tehtäviin. Valiokunta katsoo, että kunnille ei tule asettaa uusia tehtäviä eikä laajentaa nykyisiä ilman, että valtio osallistuu hallitusohjelman mukaisesti niiden rahoitukseen yli puolella todellisista kustannuksista. Mahdollisista tehtävienmuutoksista aiheutuvat kustannusvaikutukset tulee pyrkiä arvioimaan mahdollisimman tarkkaan osana hyvää lainvalmistelutyötä.

Hallitusohjelmaan sisältyvällä kuntauudistuksella pyritään tarttumaan edellä todettuihin haasteisiin. Osana kuntauudistusta uudistetaan myös valtionosuusjärjestelmä sekä toteutetaan kuntalain kokonaisuudistus. Hallituksen käynnistämä kuntauudistus tulee toteuttaa, jotta kun-

nat pystyvät sen avulla varmistamaan kansalaisille peruspalveluohjelman mukaiset palvelut.

Sisäinen turvallisuus

Yleistä

Sisäasiainministeriön hallinnonala toteuttaa hallitusohjelman mukaiset menosäästöt kehyskaudella pienentämällä menotaso vuoteen 2015 mennessä poliisin osalta 10 miljoonaa euroa, Rajavartiolaitoksen osalta 2 miljoonaa euroa sekä maahanmuuton osalta 20 miljoonaa euroa. Maahanmuuton mainitut menosäästöt toteutetaan turvapaikkamenettelyjä tehostamalla. Valiokunta keskittyy lausunnossaan jäljempänä poliisin kehysten tarkasteluun.

Harmaan talouden torjunta on hallituksen kärkihankkeita. Harmaan talouden torjuntaan ohjataan hallituskaudella yhteensä 80 miljoonaa euroa. Harmaan talouden torjunta vaatii laajalaista yhteistyötä. Ohjelman toimeenpanoon osallistuvat muun muassa rikostorjuntaviranomaiset, oikeushallinto, verottaja ja työsuojelu. Harmaan talouden torjuntatyöllä on mahdollista saada siihen kohdistetut panostukset moninkertaisesti takaisin. Toimintaohjelman avulla tavoitellaan varovaisen arvion mukaan 300–400 miljoonan euron vuosittaisia verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäyksiä sekä takaisinsaatuja rikoshyötyjä.

Poliisi

Selonteon mukaan poliisin menotaso pienennetään koko kehyskaudella vuoteen 2015 mennessä 10 miljoonaa euroa. Vuodelle 2012 esitetään poliisin toimintamenomomentille 26.10.01 yhteensä 699,9 miljoonaa euroa. Määräraha on noin 3,0 miljoonaa euroa suurempi kuin vuonna 2011. Lisäys aiheutuu ensisijaisesti talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan osoitetusta 5,6 miljoonan euron lisäyksestä sekä valmistuvien poliisien työllistämiseen osoitetusta 5,0 miljoonan euron määrärahalisäyksestä.

Hallitusohjelman mukaisten säästöjen toteuttaminen merkitsee poliisille vuonna 2012 yhteensä 7,2 miljoonan euron määrärahaileikkauksia. Tämänhetkisen varovaisen arvion mukaisesti

poliisitoimelta tulee siirtymään vuodelle 2012 yli 20 miljoonaa euroa. Suuri osa siirtyvästä erästä on kuitenkin sidottu erilaisiin käyttötarkoituksiin, minkä vuoksi sitä ei voida vapaasti hyödyntää puskurina vuoden 2012 taloustilannetta helpottamaan.

Vuoden 2012 talousarvion mukainen määrärahataso edellyttää toimintamenosäästöjä. Poliisin menoista lähes 80 % on henkilöstömenoja, joten aleneva määrärahataso vaikuttaa poliisin henkilöstön määrään. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että poliisin kokonaishenkilöstömäärä sisältää 120 henkilötyövuotta muilta momenteilta kuin poliisin toimintamenomomentilta palkattua henkilöstöä. Kiinteistömenojen osuus on noin 10 %. Vuonna 2012 toimitilakulut nousevat toimitilojen uudistamisen ja vuokrien indeksikorotusten vuoksi yhteensä 4,4 miljoonaa euroa. Vuodelle 2012 esitetty määrärahataso edellyttää poliisilta myös investointien ja kulutusmenojen leikkaamista.

Poliisin määrän arvioidaan olevan vuoden 2011 lopussa noin 7 700 ja vuonna 2012 noin 7 580. Työttömiä poliiseja on saadun tiedon mukaan tällä hetkellä 44, mutta määrä tulee kasvamaan vuoden lopussa, kun uusia poliiseja valmistuu 100 lisää. Budjettiriihessä osoitettu 5 miljoonan euron lisämääräraha helpottaa poliisien työllisyystilannetta vuonna 2012, mutta työttömien poliisien määrä nousee vuoden 2012 aikana valmistuvien poliisien suuren määrän vuoksi.

Poliisin taloudellinen tilanne on tiukka. Poliisilla on käynnissä monia tuottavuushankkeita, kuten poliisin tietojärjestelmän uudistamishanke VITJA, sähköisen asioinnin lisääminen, toimitilojen kustannusten vähentämiseen tähtäävä hanke sekä koko poliisitoiminnan kehittämishanke. Näiden kehittämistoimien tulokset eivät kuitenkaan vaikuta vielä 2012 eivätkä oleellisesti myöskään vielä 2013.

Valiokunta pitää tärkeänä, että seurataan toiminnan tuloksellisuutta ja arvioidaan määrärahapainotusten vaikutuksia esimerkiksi rikosten selvitysprosentteihin ja poliisin palvelujen saatavuuteen eri puolilla maata. Keskimääräiset luvut eivät välttämättä kuvaa tilannetta esimerkiksi

si harvaan asutuilla alueilla. Valiokunta korostaa, että poliisin palvelut tulee turvata vähintään nykyisellä tasolla koko maassa, myös harva-alueilla. Myös edellytyksiä operatiiviseen viranomaisyhteistyöhön on tarpeen edistää.

Valiokunta tähdentää, että poliisin toimintaa tulee kehittää pitkän aikavälin henkilöstösuunnitelman mukaisesti (Poliisi 2020 — Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeen suunnitelma). Valiokunta korostaa suunnittelun pitkäjänteisyyttä ja ennakoivuutta ja pitää tärkeänä, että koulutettavien poliisien määrä vastaa poliisin toiminnan tarpeisiin. Valiokunta katsoo, että poliisien määrä on syytä vakiinnuttaa vähintään nykytasolle koko vaalikaudeksi. Valiokunta on jo vuosien 2010—2013 kehysten yhteydessä katsonut, että poliittinen sitoutuminen vaalikausien yli ulottuvaan perusteellisesti laadittuun pitkäjänteiseen voimavarasuunnitelmaan on yhteiskunnan kannalta välttämätöntä (HaVL 18/2009 vp). Poliisilain kokonaisuudistuksen yhteydessä

eduskunta edellytti, että hallitus laatii ajantasaisen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelman, johon myös sitoudutaan (EV 371/2010 vp — HE 224/2010 vp, HaVM 42/2010 vp).

Selvityksen mukaan sisäasiainministeriö on asettanut työryhmän poliisin tulosohtauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä on poliisin tulosohtauksen kehittämiseen liittyen arvioida poliisitoimen resursseihin, painopisteisiin ja resurssien jakoon, mukaan lukien poliisin palveluverkkorakenne, liittyvät kehittämistarpeet. Työryhmän toimikausi päättyy 29.2.2012.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että valtiovainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Pirkko Mattila /ps
Outi Mäkelä /kok
Markku Mäntymaa /kok
vjäs. Anne Holmlund /kok
Martti Mölsä /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Kuntatalous

Valtion rahoitusta kansalaisten peruspalvelujen turvaamiseen on pidemmän aikaa vähennetty samaan aikaan, kun tehtäviä on osoitettu kunnille jatkuvasti lisää. Kuntien osallistuminen julkisen talouden tasapainottamiseen on haasteellista samalla, kun ne ovat keskeisessä asemassa julkisen palveluiden tuottajina.

Kuntien talousongelmat ovat viime vuosina kasvaneet ja peruspalvelut ovat uhattuna. Valtionosuuksia pienentää tehty peruspalveluiden valtionosuuksien 631 miljoonan euron leikkaus. Lisäksi kunnilla on välttämättömiä investointivaroja päivähoidon, sivistystoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sektoreilla, jolloin vuosikatteen vahvistaminen on vaikeaa. Kunnissa tulee taata peruspalvelutaso mukaan lukien syrjäseutujen pienet lukiot.

Veroprosenttien nostamisella saadaan väliaikainen hyöty, mutta ongelmat pysyvät. Lausunnossa on todettu jo, että kiinteistöveron poistaminen valtionosuuksien tasausjärjestelmästä aiheuttaa joillekin kunnille paineita nostaa veroprosenttia. Vaihteluväli tasauksen muutoksessa on yllätyksellisen suuri, kun lisäys voi olla 640 euroa/asukas ja menetys 114 euroa/asukas. Tämä ei kohtelee kuntia tasapuolisesti.

Kuntarakenne tulee säilyttää vahvana koko maassa. Liikenteelliset saavutettavuusongelmat ovat tiedossa maassamme, ja ne tulee ottaa huomioon kuntauudistusta tehtäessä. On vaikea nähdä kaikkien kuntien kokonaistuloksellisuuden paraneminen kuntauudistuksen valossa var-

sinkin, kun verotulot eivät kasva yleisen taloustilanteen huononemisen takia.

Valtion velka on siirtynyt kuntatalouden rasitteeksi, eikä tätä kehitystä voida pitää kestävässä. Kuntien määrä ei saa olla itseisarvo kuntauudistuksessa, vaan on tarkasteltava kuntien olennaista ongelmaa: tehtävien ja resurssien määrää. Suuri kunta ei välttämättä ole tehokkaampi palvelujen tuottaja kuin esimerkiksi noin 20 000 asukkaan kunta. Lisäksi suurissa kunnissa päätöksenteko siirtyy kauemmaksi kuntalaista.

Organisaatiomuutokset viime vuosina ovat olleet suuria, ja henkilöstön jaksaminen tulee ottaa näissä prosesseissa huomioon. Henkilöstö suorittaa muutosprosessin.

Kunnilla on toimiva itsehallinto, jonka puitteissa ne hoitavat velvoitteensa. Kuitenkin esimerkiksi erikoissairaanhoidon menot ovat usein täysin ennakoimattomia kunnille. Joidenkin kalliiden ja harvinaisten hoitojen siirtämistä valtion maksettavaksi tulisi harkita. Kuntauudistuksen kanssa rinnakkain toteutettavalla kuntalain uudistuksella ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisella tuleekin pureutua kuntien menopaineitten hallintaan. Valtion suojelualueitten siirtämistä kiinteistöveron piiriin tulee tutkia; mikä vaikutus sillä on niitten kuntien taloudelliseen tilanteeseen.

Mielipide

Edellä olen perusteella katsomme,

että hallintovaliokunnan olisi lausunnossaan tullut ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2011

Reijo Hongisto /ps
Pirkko Mattila /ps
Martti Mölsä /ps

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut*Kuntatalouden yleiskuva*

Kehysselonteon mukaan kuntien valtionavut kasvavat nimellisesti kehyskaudella 2013—2015 nettomääräisesti noin 1,4 mrd. eurolla vuoden 2012 10,5 mrd. eurosta.

Valtionapujen euromääräinen lisäys ei kuitenkaan sisällä kuntien kannalta juurikaan aitoa lisärahaa. Korotukset ovat niin sanottuja automaattikorotuksia johtuen kustannusten jaon neliuotistarkistuksista, veronalennuksista johtuvien verotulomenetysten korvaamisesta kunnille sekä indeksitarkistuksista.

Hallituksen päätökset heikentävät kuntataloutta ensi vuonna 448 milj. euroa. Jo vuonna 2014 kuntien yhteenlaskettu vuosikate alittaa poistot. Tästä johtuen kuntien velkaantuminen varsinkin kasvukunnissa tulee kiihtymään entistään.

Hallituksen toimenpiteistä johtuvaa näin jyrkää syöksyä kuntataloudessa ei ole tapahtunut sitten vuoden 1998.

Vaikutukset kuntien kannalta

Hallintovaliokunnan keskustalaisten jäsenten mielestä valtionosuuksien leikkausten, kunnille tuloutettavien yhteisöveron jako-osuuden korotuksen sekä kiinteistöveron poistamisen verotulojen tasausjärjestelmästä yhteisvaikutus on monen kunnan kannalta kohtuuton ja kuntien välisiä suhteita eriarvoistava.

Hallitusohjelmaan kirjattu valtionosuuksien 631 milj. euron leikkaus vuoden 2015 tasossa toteutetaan täysimääräisesti jo ensi vuonna. Leikkaus toteutetaan alentamalla peruspalveluiden valtionosuusprosenttia 2,70 prosenttiyksikköä. Käytännössä kuntien omarahoitusosuus peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta nousee.

Valtionosuuksien leikkaus toteutetaan tasasuuruksena, 118 euroa asukasta kohti laskettuna.

Vajetta joudutaan paikkaamaan monissa kunnissa kunnallisveroa korottamalla ja palveluita karsimalla. Vuoden 2010 tilinpäätöstietojen nojalla yhden prosenttiyksikön korotuksen vaikutus kunnallisveroon vaihtelee 88—315 euroa asukasta kohti laskettuna. Valtionosuusleikkauksen vaikuttavuus kuntakohtaisesti arvioituna on hyvin erilainen.

Kunnille maksettavan yhteisöveron jako-osuuden 5 prosentin korotus vuosina 2012—2013 on kuntien kannalta leikkaus, koska korotus toteutettiin 10 prosenttiyksikön suuruksena vuonna 2009—2011.

Korotus maksaa valtiolle ensi vuonna 260 milj. euroa. Summa ei jakaudu tasaisesti kuntien kesken, vaan vaikuttavuus on kunnasta riippuen 8—136 euroa asukasta kohti laskettuna.

Kehysselonteosta ei käy ilmi, mihin yhteisöveron jako-osuuden korotuksen jatkuminen perustuu. Se on tuottanut kunnille enemmän kuin vuonna 2009 arvioitiin, jolloin korotuksesta edellisen kerran päätettiin. Hallituksen talousarvioesityksen mukaan kehitys jatkuisi suotuisana myös ensi vuonna.

Kuntien tulolähteenä yhteisöveron jako-osuus on suhdanneherkkä ja siten altis voimakkaille vaihteluille. Perustellumpaa olisi tässä taloudellisessa tilanteessa pitää valtionosuusmomentti mahdollisimman vahvana. Kuntien kannalta se on vakaampi rahoitusmuoto.

Kiinteistöveron poistaminen verotulojen tasausjärjestelmästä on valtiontalouden kannalta kustannusneutraali, mutta se muuttaa jyrkästi kuntien välisiä suhteita.

Vaikutukset ovat kuntakohtaisesti tarkasteltuna poikkeuksellisen suuret. Muutoksesta hyötyvät sellaiset kunnat, joilla on kiinteistömassaa, arvokasta maapohjaa, rantaviivaa kesämökkeineen tai voimalaitoksia.

Suurimpia menettäjiä ovat maaseutukunnat, joilta edellä mainitut puuttuvat. On kuntia, jotka menettäisivät jopa enemmän kuin koko kiinteistöveron tuottoensa.

Verotulojärjestelmään tehtävällä muutoksella on tarkoitus ohjata kuntia käyttämään enemmän kiinteistöverotuksen tarjoamaa potentiaalia. Ohjausvaikutus tässä on mitätön. Uudistuksessa hyötyvät sellaiset kunnat, joissa on kiinteistömassaa, mutta kiinteistöverokannat ovat alhaisella tasolla. Tällaisissa kunnissa ei ole tarvetta korotuksille.

Alueellinen eriarvoisuus kasvaa merkittävästi

Kuntien rahoitusta koskevat päätökset leikkaavat useimmilta kunnilta rahoitusta. Vähimmällä pääsevät pääkaupunkiseudun kunnat, suuret keskustaupungit sekä muutamit kesämökkikunnat. Suurimpia menettäjiä ovat maaseutukunnat, joissa entuudestaan on jo korkea kunnallisveroprosentti.

Koko vaalikauden mittapuussa miljardiluokan leikkaukset kuntien valtionosuuksiin vastaavat mittakaavaltaan noin 25 000 opettajan, sairaanhoitajan ja lähihoitajan palkkauskustannuksia. Näin suuri leikkaus tappaa vääjäämättä monta koulua, terveysasemaa ja päiväkotia.

Käytännössä vaihtoehtona ovat veronkiristykset, mikäli palvelut halutaan turvata. Tämäkin johtaa eriarvoistumiseen. Kunnallisveron nostaminen on aivan eri asia hyvätuloisilla alueilla kuin heikosti toimeentulevilla alueilla. Kunnallisveron prosenttiyksikön nosto tuottaa hyvätuloisten asuttamalle kunnalle lähes neljä kertaa enemmän verotuloja kuin sama nosto pienipalkkaisille kunnille.

Kunnallisveroprosentti vaihtelee 16,50 prosentin ja 21,50 prosentin välillä. On kuntia, joissa asukkaat käytännössä maksavat ylimääräisen kunnallisveron joka neljäs vuosi verrattuna kuntiin, joissa on alhainen kunnallisvero. Kuntapolitiikallaan hallitus syventää tätä kuilua.

Valtionosuusmomenttia on vahvistettava

Kuntien yhdenvertaisen kohtelun kannalta on perustellumpaa perua hallituksen esittämät valtionosuusleikkaus, kiinteistöveron poistaminen verotulojen tasausjärjestelmästä sekä yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen korotus. Esitys lisäisi valtion menoja 365 milj. euroa, mutta parantaisi kuntien rahoitusasemaa.

Kuntien rahoitusta on uudistettava kokonaisuutena. Hallituksen linjaamia muutoksia ja niiden vaikutuksia kunnille on perustellumpaa tutkia hallitusohjelmaan kirjatun valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä.

Kuntauudistus

Hallituksen kuntauudistuslinja on yksioikoinen. Se perustuu keskittämisen ideologialle ja mielikuville. Sen toimivuudelle ei löydy tukea tilastoista, tieteellisistä tutkimuksista eikä ulkomailta saaduista kokemuksista.

Hallituksen kuntauudistuslinja on paluuta menneeseen aikaan, jolloin kuntaliitokset nähtiin ainoana uudistuskeinona. Esimerkiksi 1970-luvulla toteutetuista kuntaliitoksista, joihin sisältyi myös kuntien pakkoliitoksia, on olemassa huonoja kokemuksia. Joiltakin osin ne eivät tuoneet säästöjä lainkaan tai parantaneet palveluja vaan aiheuttivat pysyviä toimintamenojen kasvuja vertailukuntiin nähden.

Kunnat ovat olosuhteiltaan erilaisia. Siksi kuntien työkalupakissa tulee olla monipuolisia työkaluja. Hallitus kuitenkin on purkamassa Paras-hankkeen aikana muodostetut yhteistoiminta-alueet, kieltämässä kuntayhtymät sekä alistamassa työssäkäyntialueiden ulkopuolella sijaitsevat kunnat niin sanotulla vastuukuntamallilla isäntäkuntien palveluista riippuvaisiksi. Pääkaupunkiseudun metropolialueen kuntauudistukseen hallitus ei saa otetta, vaan työ on siirretty erilliselle työryhmälle ilman tavoiteaikataulua.

Hallitus ei ole kertonut, millä tavalla kuntauudistus pannaan täytäntöön. Todennäköisesti keinoina joudutaan käyttämään kuntien pakkoliitoksia ja tietyn tyyppisten kuntien rahoituksen heikentämistä. Hallituksen uudistuksesta puuttuu onnistumisen, tuottavuuden paranemisen ja säästöjen kannalta olennainen elementti, kuntapäätäjien sitouttaminen uudistustyöhön.

Hanketta leimaa myös kova kiire. Kuntalaki ja valtionosuusjärjestelmä on uudistettava samaan aikaan, kun kuntarakenne muuttuu.

Hallituksen toimintatapa hylätä parlamentaarinen valmistelutapa ylipolitsoi kuntauudistushankkeen. Ylhäältä alaspäin sanelu ei istu kan-

sanvaltaan perustuvaan suomalaiseen hallintokulttuuriin.

Kuntaliitokset aiheuttavat liitoskunnissa poikkeuksetta toimintamenojen kasvua useiksi vuosiksi ennen ja jälkeen kuntaliitoksen. Se, kuinka nopeasti toimintamenojen kasvu saadaan kuriin, riippuu siitä, kuinka tehokkaasti kunnat onnistuvat yhdistämään erilaiset toimintakulttuurit sekä uudistamaan palvelurakenteet.

Kuntakenttä on tänä päivänä erilainen eri puolilla maata. Siksi kuntauudistusta tulisi jatkaa Paras-hankkeen linjoilla, jolloin kunnat voivat päättää uudistusten sisällöstä paikalliset olosuhteet huomioiden erilaisten vaihtoehtojen pohjalta.

Kuntauudistuksen sisältöä on monipuolistettava ja valmistelu on tehtävä parlamentaarisella komiteapohjalla. Uudistuksen toimeenpano on jaksotettava riittävän pitkälle, jotta kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua uudistuksista. Kuntaliitokset onnistuvat parhaiten, jos ne jatkossakin tapahtuvat kuntien omilla päätöksillä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että valtiovarainvaliokunta kehyysselon-
tekoa koskevassa mietinnössään ottaa
huomioon edellä mainitun.*

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2011

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Markus Lohi /kesk