



25.1.2013

Jakelussa mainituille

Viite Lausuntopyyntö sekä erilliskertomusluonnos eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti, 14.1.2013, 10/04/2013

Asia Lausunto erilliskertomusluonnoksesta eduskunnalle

Lausuntopyynnön pääasiallisena tarkoituksena oli antaa asianosaiselle ja muille, joita kertomusluonnos koskee, mahdollisuus lausua mielipiteensä ja antaa tarpeelliseksi katsomansa selitykset asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista seikoista. Lausuntopyynnön tarkoituksena oli erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla näkemykset tarkastusviraston alustavista kannanotoista

VNK toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1. Tarkastuskertomuksen yksityiskohtainen asiasisältö liittyy ensisijaisesti VM:n toimialaan, eikä VNK katso aiheelliseksi kommentoida laajassa mitassa niiden oikeellisuutta. Valtioneuvoston kanslian näkökulmasta keskeisimmät tarkastushavainnot ja suositukset liittyvät kehysmenettelyn institutionaalsiin näkökohtiin. Erityisen tärkeänä kanslia pitää tarkastelua siitä, miten kehysmenettely nivoutuu osaksi hallituksen strategisprosessia ja hallitusohjelman toimeenpanon menettelyihin. Hallituksen prioriteettien huomioimisen kannalta menorakenteen jatkuvaan arviointiin tähtäävät ehdotukset menokartotuskäytännöistä ovat keskeisiä.
2. Erityisesti kertomusluonnoksen tiivistävässä jaksossa ”Pääasiallinen sisältö” näyttäisi olevan hieman huolimattonta ilmaisua, joka vaikeuttaa keskeisen sanoman ymmärtämistä (mm. strategiapäätös, suhdannetoimet). Tämä olisi syytä tarkistaa vastaamaan paremmin vaikiintuneita ilmaisuja ja muun raportin sisältöä.
3. Kertomusluonnoksessa nostetaan esiin joukko relevantteja finanssipolitiikan käytäntöihin liittyviä ja julkisten menojen kasvun hillintää vaikeuttavia ongelmakohtia kuten kehysmenettelyn rajallisuus, kuntatalouden erityisasema ja talousarvion ulkopuoliset rahastot. Vas-

taavasti keskustellaan aiheellisesti keinoista menojen hallinnan helpottamiseksi (mm. menokartoitus, kehyksien sisäinen joustavuus).

Yhtenä kehityskohteena esiin nostettu hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman (HOT) ja valtiontalouden kehysten yhdistäminen yhdeksi hallituksen strategiaksi on viime hallituskauden lopulla toimineen ns. KOKKA-hankkeen ehdotusten mukaista ja ollut esillä myös keskushallinnon uudistushankkeen (KEHU) alkuvaiheen valmistelussa. Hallituksen strategisten prosessien parempi integrointi on tarpeen, jotta sekä hallituspolitiikan yleinen onnistuminen että finanssipolitiikan tavoitteiden toteutuminen voidaan varmistaa. Prosessien integroimisen toteutustapoja pitäisi pikaisesti pohtia perusteellisemmin, sekä poliittiset että hallinnolliset näkökohdat huomioon ottaen. Meneillään oleva keskushallintohanke tarjoaa tähän hyvät puitteet.

4. Sen sijaan on jossain määrin ongelmallista, että em. institutionaaliin tarkasteluun yhdistetään kertomusluonnoksessa myös laajempia makrotaloudellisia ja talouspoliittisia kannanottoja, joiden perustelu jää usein hyvin ohueksi tai kokonaan puuttumaan. Esimerkkejä ovat mm.

Finanssipolitiikan ensisijaisena tavoitteena on julkisen talouden vakauttaminen ja kestävyys pitkällä aikavälillä (s.12).

...välittömät menojen ja tulojen sopeuttamistoimet eivät yksinään riitä takaamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, mikäli tehottomuuksia aiheuttaville rakenteellisille tekijöille ei tehdä mitään (s.34).

Vaalikauden 2011–2014 toisella puoliskolla tärkeää on saada nopeasti aikaiseksi kunnianhimoisia rakenteellisia uudistuksia (s.77).

5. Useassa kohdassa institutionaaliset parannusehdotukset kytketään tarpeettomasti vallitsevaan taloustilanteeseen. Esimerkiksi kehysten sisäinen joustavuus ja menosäännön perustaminen mahdollisimman realistiselle talousennusteelle ovat tärkeitä periaatteita kasvunäkymistä riippumatta (ks. esim. suositukset 4. ja 5.).
6. Edellä sanotun perusteella suositusten 1. ja 2. asemaa ja tarpeellisuutta voisi harkita ja keskittyä suosituksissa talouspoliittisten kannanottojen sijaan enemmän yllä kohdassa 3 mainittuihin institutionaalsiin ongelmiin ja kehitysehdotuksiin. Esim. menokartoitus mainitaan suosituksissa, mutta sen sisältö jää epäselväksi.

Menokartoituksesta tehtiin pikainen harjoitus edellisen hallitusvaihdoksen alla. Olisi tärkeää ajoissa ennen seuraavaa hallitusvaihdosta pohtia vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa menopohjan systemaattinen arviointi. Kanslia kannattaa myös menorakenteen jatkuvan arviointimenettelyn omaksumista ja sen kytkemistä mm. hallituksen vaalikauden puolivälin tarkasteluun.



7. Suosituksissa kuntatalouden ohjauskeinojen kehittäminen on tärkeää ja voisi ehkä korostua enemmän.
8. Ottaen huomioon julkisen talouden kestävyysvajeen painottumisen talouspoliittisessa argumentaatiossa ehdotus sitä koskevien laskelmien läpinäkyvyyden lisäämisestä on hyvin perusteltu.

Timo Lankinen
Alivaltiosihteeri

Pekka Sinko
Talousneuvoston pääsihteeri

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto, VTVFinanssipolitiikantarkastus@vtv.fi

Tiedoksi Kirjaamo VNK
Valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen VNK

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntönne 15.1.2013 Luonnoksesta erilliskertomukseksi eduskunnalle;
Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti

SUOMEN KUNTALIITON LAUSUNTO VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON ERILLISKERTOMUKSESTA EDUS- KUNNALLE: FINANSSIPOLITIIKAN TARKASTUKSEN VAALI- KAUDEN 2011–2014 PUOLIVÄLIRAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusviraston vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportissa arvioidaan, kuinka finanssipolitiikan toteutus tukee valtiontalouden tasapainottamista sekä julkisen talouden pitkän tähtäimen vakauttajan kestävyyttä. Lisäksi erilliskertomuksessa arvioidaan finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista sekä tietoperustan avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamista suhteessa edelliseen vaalikauteen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarjonnut Suomen Kuntaliitolle mahdollisuuden antaa lausunto erityisesti kuntataloutta ja sen sekä kuntien tuottavuustyön ohjausta koskevista havainnoista ja alustavista kannanotoista.

Suomen Kuntaliitto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi maan hallitus joutuu tasapainottamaan julkista taloutta, jotta Suomen valtion ja siten myös kuntatoimijoiden luottoluokitus saadaan pidettyä parhaalla tasolla.

Julkisen talouden sopeuttaminen ennakoitua hitaampaan talouskehitykseen edellyttää myös kunnilta sopeutustoimenpiteitä. Ne tulevat ensi vuodesta eteenpäin kohdistumaan pääosin toimintamenojen kasvun hidastamiseen ennakoidusta sekä verojen korottamiseen. Vaikean taloustilanteen lisäksi kunnilla on edessään muutoinkin hyvin suuret haasteet, joista merkittävimmät liittyvät väestön ikääntymiseen, työllisyyteen ja julkisen talouden kestävyysvajeen hallintaan.

Kuntatalouden sopeutumiseksi toimintamenojen kasvun hillinnän, kuntien verorahoituksen kehittämisen ja investointitoiminnan ylläpitämisen lisäksi tarvitaan muutoksia myös valtiokuntasuhteessa sekä kansalaisten suhteessa julkisiin toimijoihin. Myös rakenteita on uudistettava julkisen talouden kestävyysvajeen hallitsemiseksi.

Perustana uudistuksille tulee olla kuntien järjestämisvastuun säilyttäminen. Näin voidaan turvata alueellisesti olosuhteiltaan hyvin erilaisten kuntien menestyksellisen toiminta ja tulokset kaasti tuotetut kuntapalvelut koko maassa.

Kuntien toiminnan kehittämisessä on jatkettava tuottavuuden kehittämistä ja palvelutuotannon tehostamista. Valtion ja kuntien vastuita ja työnjakoa on tarkasteltava uudelleen.



Verotus

Kunnallisverotuksen vähennyksiä on lisätty ja viime vuosina kunnallisveron tuottoon vaikuttavien vähennysten vaikutukset on kompensoitu lisäämällä valtionosuuksia.

Pääministeri Kataisen hallitusohjelma korostaa kuntien oman verotulorahoituksen roolia. Hallitusohjelmaan on kirjattu: "Kuntien kykyä selvitä tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksellaan edistetään."

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tämän tavoitteen toteutumista edesauttaisi huomattavasti se, että hallitusohjelman kirjausten mukaisesti kunnallisverotuksen verovähennyksistä johtuva kuntien rasiotta siirretään valtion vastuulle nimellisen ja todellisen kunnallisverotason eron kaventamiseksi ja että kunnallisverotuksen verovähennyksiä kompensoidaan kuntakohtaisesti pääasiassa verojärjestelmän kautta.

Nimellisen ja efektiivisen kunnallisverotasojen eron kaventaminen siirtämällä verovähennyksistä johtuvaa rasiotta valtion vastuulle lisää paikallista demokratiaa ja verojärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä kuntien välistä tasa-arvoa. Tämä vähentäisi olennaisesti kunnallisveroprosentteihin kohdistuvia nousupaineita.

Kuntien veropohjaa on laajennettava, jotta veronkorotuspaineet eivät liian suurelta osin kohdistu kunnallisveroon.

Hallitusohjelman mukaan kiinteistöveron osuutta kuntien tuloista halutaan kuntatalouden vakauttamiseksi myös vahvistaa. Tämä vastaa myös valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukseen K 21/2010 koottua asiantuntijanäkemyksiä paikallishallinnon mahdollisimman optimaalisista rahoitusmuodoista.

Kuntaliitto toteaa, että kiinteistövero on hyvä vero paikallishallinnolle, koska sen tuotto on vuodesta toiseen hyvin vakaa, vero on hallinnollisesti yksinkertainen eikä veropohja karkaa ulkomaille. Kiinteistöverotuksen osuutta kuntien verotuloista tulee nostaa ja sitä tulee kehittää monin tavoin.

Myönteistä onkin, että valtiovarainministeriö on käynnistänyt kiinteistöveron kehittämishankkeen jonka puitteissa selvitetään erinäisiä kiinteistöverotuksen ongelmia ja kehittämismahdollisuuksia.

Hallitusohjelman linjauksen mukaisesti kiinteistöverotus siirrettiin verotulojen tasauksen ulkopuolelle. Kiinteistöveron poisto tasauksesta kuitenkin kohtelee kuntia hyvin sattumanvaraisesti eikä kaikilla kunnilla ole mahdollisuutta paikata menetyksiä kiinteistöveroprosentteja nostamalla.

Yhteisöveron tuottoa alentavat veroperustemuutokset on pyritty kompensoimaan kunnille korottamalla määräaikaisesti kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta.

Yhteisöveron kuntaosuus on tärkeä paikallisen elinkeinopolitiikan edistämiseksi. Kuntien osuus yhteisöverosta tulee säilyttää vähintään vuoden 2012 tasolla myös vuoden 2015 jälkeen. Mahdolliset yhteisöverokannan muutokset tulee jatkossakin kompensoida täysimääräisesti kunnille kuntien yhteisövero-osuutta muuttamalla.

Jätevero tulee siirtää kunnille mahdollisimman nopeasti. Kuntien osuutta pääomaveron ja liikenneperusteisten verojen tuottoon tulee selvittää.

Valtionosuudet

Kuntien riippuvuus valtionosuuksista on lisääntynyt, kun valtio on muuttanut kuntien verotulo- ja valtionosuuksiksi veronkevennysten yhteydessä. Tämä lisää esitetyn kritiikin mukaan epävarmuutta kuntien talouteen sillä valtio voi oman taloutensa tasapainottamiseksi leikata valtionosuuksia, vaikka osa niistä olisikin kuntien entisiä verotuloja. On kuitenkin huomattava, että valtionosuusleikkausten taustalla voi olla myös halu ohjata kuntia kustannustehokkaampaan toimintaan.

Kuntien valtionosuuksien leikkaukset ovat olleet merkittävin valtiontalouden sopeuttamiskeino. Jotta lakisääteiset palvelut voidaan turvata kohtuullisella veroasteella jatkossakin kaikissa kunnissa, uusia valtionosuusleikkauksia ei enää tule tehdä.

Suomen Kuntaliitto toteaaakin, että valtionosuuksien leikkaukset merkitsevät sisäistä siirtoa julkisyhteisöjen välillä, eivätkä ne siten paranna julkisen hallinnon kokonaisrahoitusasemaa. Ainoa käytännön seuraus on valtion säästövastuun siirtyminen kunnille, eli valtionosuusleikkaukset ovat kunnallisverojen pakkokorotusta.

Sitaatti: Kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä valtionosuusjärjestelmässä käytetyt yksikköhinnat on tarkistettu kuntasektorilla toteutuneen kustannustason mukaisiksi. Järjestelmä on johtanut siihen, että laskennalliset valtionosuudet ovat riippuvaisia kustannuksista. Tämä tarkoittaa Moisio (2011) mukaan sitä, että kannustin tuottavuuden parantamiselle puuttuu. Toisaalta Oulasvirta (2012) toteaa, että valtionosuusjärjestelmän kannustimet ovat muilta osin kunnossa, koska laskennallisuudesta johtuen kunnat eivät voi omilla menopäätöksillään saada valtiolta lisää valtionosuuksia.

Kuntaliitto haluaa tuoda esiin, että siteeratussa Moisio kommentissa on ajatusvirhe. Laskennallisuus on yksittäiselle kunnalle kannustin ja järjestelmä toimii käytännössä. Kustannusten jaon tarkistus toteutetaan jälkikäteen neljän vuoden välein, eikä sillä ole vaikutusta kunnan toiminnan suunnitteluun.

Tärkeätä myös on, että kunnalla on itsehallintonsa puitteissa oikeus itse määrittellä toiminnan painopisteet ja resurssien kohdentaminen.

Kuntien lakisääteisten peruspalvelujen rahoituksen on perustuttava jatkossakin yleiskatteelliseen valtionosuusrahoitukseen, jossa valtionosuudet eivät ole korvamerkitysti sidottuja tiettyyn käyttökohteeseen tai kustannukseen. Yleiskatteellisuus vahvistaa kunnallista itsehallintoa, mutta korvamerkityt valtionosuudet vaikeuttavat kuntien talouden kokonaishallintaa.

Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen tulee olla kokonaisuudistus, johon myös opetustoimen rahoituksen uudistaminen sisältyy. Valtionosuuden laskentaperusteiden tulee olla kuntaliitosneutraaleja.

Valtio-kuntasuhde ja peruspalveluohjelma

Kuntasektori on korostanut valtion toimenpiteitä keskeisenä kuntatalouden epävarmuuden lähteenä. Valtaosa kuntien tehtävistä määräytyy valtion toimesta. Esitetyn kritiikin mukaan kunnille on määrätty tehtäviä ilman, että on tarkkaa käsitystä uusien tehtävien aiheuttamista menoista.

Tarkastusvirasto katsoo, että kunnille määrättävien uusien tehtävien kunnallistaloudellisten vaikutusten arviointiin hallituksen esityksissä on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tässä yhteydessä tulee arvioida uusien tehtävien taloudellisia vaikutuksia tulo- ja kustannusrakenteiltaan erilaisten kuntien näkökulmasta.

Tarkastusvaliokunta edellytti mietinnössään tarkastusviraston erilliskertomuksen johdosta (TrVM 10/2010 vp - K21/2010 vp), että kuntatalouden kestävyys turvaamiseksi valtiontalouden kehyksiin tulisi sisällyttää pitävä rajoite sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille.

Kuntaliitto on tarkastusvaliokunnan kannanotosta samaa mieltä. Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että peruspalveluohjelmaa on edelleen kehitettävä. Hallitusohjelmaan, valtiontalouden kehyksiin ja peruspalveluohjelmaan sisältyvät keinot kuntatalouden ennakoinnin ja ohjauksen parantamiseksi tulee aidosti ottaa käyttöön. Tämä edellyttää että:

- lähtökohtaisesti kuntien tehtävien laajennuksia ei toteuteta eikä lisäkustannuksia aiheuttavia uusia normeja anneta ennen kuin on tehty poliittiset johtopäätökset kuntien tehtävien arviointityöryhmän ehdotusten pohjalta
- jos kuntien tehtäviä kuitenkin hallitusohjelman mukaisesti laajennetaan tai normiohjausta lisätään, valtio vastaa tästä aiheutuvista lisäkustannuksista toteutusvaiheessa jatkossa kokonaisuudessaan

Kuntaliitto tukee erillisen elimen asettamista arvioimaan ministeriöiden esitysten talousvaikutuksia. Tällainen elin voisi toimia esimerkiksi KUTHANEK:in yhteydessä erillisenä jaostona. Uudet tehtävät ja tehtävälaajennukset tulee lainsäädännössä sopeuttaa riippumattomasti suoritettujen taloudellisten vaikutusten arviointien mukaiseen ja valtiontalouden kehyksissä varattuun menonlisäystasoon.

Moision (2012) ehdotuksen mukaan osana kuntien tehtävien ja niiden kustannusvaikutusten systemaattisen arvioinnin tehostamista määriteltäisiin vuosittain kuntien ja valtion välinen kustannustenjako, kuntatalouden rahoituksen tasapaino, kuntaverotuksen tavoitetaso sekä kunnallisten palveluiden tuottavuuskehitys. Suhdannevaihteluihin voitaisiin varautua valtionosuusprosentin avulla niin, että korkeasuhdanteessa valtionosuusprosentti joustaisi alaspäin ja matalasuhdanteessa ylöspäin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan periaate asettaa erityisiä vaatimuksia kuntien ja valtion keskinäiselle luottamussuhteelle. Suhdannevaihteilla on myös eri kuntiin erilaisia vaikutuksia. Lisäksi periaate ei ole toiminut käytännössä, vaan valtio on leikannut valtionosuuksia taantumissa.

Kuntauudistuksen mahdolliset vaikutukset menokehitykseen

Kuntauudistuksessa sekä siihen läheisesti liittyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa on tärkeää löytää toimivia ratkaisuja, joiden avulla voidaan varmistaa se, että julkisten palveluiden hintakehitys ei ylitä bruttokansantuotteen hintakehitystä. Pidemmällä tähtäimellä varsinkin hoivan osalta on tarpeen kehittää innovatiivisia ratkaisuja, joiden myötä osa väestön ikääntymisestä johtuvista hoivamenojen tarpeista voidaan hoitaa ilman menojen ja työvoimatarpeen merkittävää lisäystä. Tietojohtamisella ja ICT:llä voidaan arvioida olevan huomattavat mahdollisuudet vähentää julkisten menojen tasoa.

Kuntarakennuudistus voi olla kuntalähtöinen vain, jos kunnat itse ovat aloitteellisia ja uudistuksessa otetaan huomioon alueelliset erityispiirteet. Keskeistä on tarkastella kuntarakennetta ja kuntaperustaista palvelujärjestelmää kokonaisuutena asukkaiden ja palveluiden toimivuuden näkökulmasta.

Kuntien rakenneselvityksen kohteena tulee olla kuntien yhdistymisen ohella myös kuntien yhteistyö. Näin vältytään monilta erilliselvityksiltä ja turvataan kuntien vapaaehtoinen osallistuminen selvityksiin.

Velkaantuminen ja finanssipolitiikka

Suomen kuntien velkaantumismuutos on ollut viime vuosina nopeaa. Kuntasektorin lainakanta suhteessa bruttokansantuotteeseen on jo nyt *kansainvälisesti verrattuna suhteellisen korkea*. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan Suomen kuntasektorin lainakanta oli vuonna 2011 noin 6 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Euroopan kuntien ja alueorganisaatioiden yhteistyöjärjestön CEMRin tilastojen mukaan Euroopan Unionin kuntasektorin keskimääräinen lainakanta on ollut vuosina 2010–2011 noin 6,8 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Lisäksi käytännössä niillä valtioilla, joissa paikallissektorin lainakannan BKT-osuus on keskiarvoa suurempi, on parempi luottoluokitus kuin valtioilla, joissa paikallissektorin lainakanta on pieni. Suomessa on selkeästi todettavissa, että kuntien oikeus itse päättää veloistaan on tehokkaasti estänyt moraalikadon.

Suomen kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia sen suhteen, kuinka suuri osa niiden tuloista muodostuu omista verotuloista ja vastaavasti valtion osuuksista. Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että ei ole olemassa yhtä yhteistä kaikille Suomen kunnille sopivaa finanssipolitiikan sääntöä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että edellä mainittu periaate tunnustetaan.

Tuottavuus

Tuottavuusohjaus on ollut peruspalveluohjelmamenettelyn keskeisenä tavoitteena ensimmäisestä vuonna 2004 julkistetusta peruspalveluohjelmasta saakka. Vuosien varrella peruspalveluohjelmaan sisältyvä tuottavuusohjaus on kehittynyt konkreettisempaan suuntaan. Tästä huolimatta peruspalveluohjelmaa ei juurikaan hyödynnetä lopullisten käyttäjien eli kuntien tasolla. Tampereen yliopiston toteuttamassa kuntapalveluiden tuottavuuden kehittämistä koskevassa tutkimuksessa tuodaan esille, että peruspalveluohjelman tulisi olla yksityiskohtaisempi, jotta sen käyttöarvo olisi kuntatasolla suurempi.

Käsitys kuntien heikosta tuottavuuskehityksestä perustuu usein kuntien palvelutuotannon kasvaneisiin yksikkökustannuksiin. Valtion kunnille määräämät uudet tehtävät sekä palvelun laadulle asetetut minimistandardit lisäävät välittömästi kuntien kustannuksia sekä palvelutuotannon joustamattomuutta.

Tuottavuustavoitteita asetettaessa tulisikin huomioida aina palveluiden laadussa ja vaikuttavuudessa tapahtuneet muutokset. Mikäli palveluiden laadun minimitasoa korotetaan, on selvää että palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset nousevat.

Kuntien tuottavuushyötyjen arvioimiseksi ja todentamiseksi tulisi tuloksellisuuden tietopohjaa parantaa edelleen, mm. kuntatilastointia ja palvelutuotannon vaikuttavuuden arviointityökaluja kehittämällä. Jotta rakennemuutoksien tuottavuushyödyt saavutetaan, tulisi eri palveluiden ja palvelumuotojen kustannusvaikuttavuudesta saada luotettavaa tietoa.

Mikäli tämä laiminlyödään, riskinä on, että yleisellä tasolla asetetut tuottavuustavoitteet jäävät saavuttamatta sekä rakennemuutosten tuottavuushyödyt todentamatta.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden ICT-järjestelmät ovat keskeisessä asemassa hyvinvointipalveluiden tuottavuushyötyjen aikaansaamisessa. ICT-järjestelmiä yhteen sovittamalla kyetään kohdistamaan voimavarat paremmin ydintoimintoihin.

Pelkästään kuntajärjestelmän rakenteita muuttamalla ei saavuteta tavoiteltuja tuottavuushyötyjä.

Kuntien palvelutuotannon tehokkuuden lisäksi pitäisi myös arvioida koko palvelujärjestelmän tuloksellisuutta. Tehdäänkö oikeita asioita, ovatko tuotetut palvelut niitä joilla hyvinvointivaikutukset maksimoidaan? Voitaasiinko kuntien kokonaismenojen kasvua hillitää lisäämällä alokatiivista tehokkuutta mm. ennaltaehkäiseviä palveluita ja kansalaisten omavastuuta sekä aktiivisuutta lisäämällä.

Raportin sivulla 57 todetaan: "...kunnille siirrettävien tehtävien ja annettavien uusien tehtävien kustannukset ja vaikuttavuus tulevat paremmin arvioituksi."

Kuntaliiton näkemyksen mukaan enemmän tulisi käyttää termiä "vaikutukset", sillä vaikuttavuus viittaa enemmänkin tuloksellisuuskäsitteistöön. Kuntien palvelujen koordinointi tulisi nykyistä enemmän olla osa KUTHANEK:in alaisen arviointijaoston toimintaa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Timo Kietäväinen
Varatoimitusjohtaja



Reijo Vuorento
Apulaisjohtaja



25.1.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Palautepyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta; Dnro 10/04/2013

Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta erilliskertomusluonnoksesta. Valtiovarainministeriö esittää palautteenaan seuraavaa:

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus on hyvä ja kattava tarkastelu hallituksen finanssipolitiikasta kauden ensimmäisellä puoliskolla. Muutama näkökohta ja luonnoksessa havaittu tarkastustarve on kuitenkin syytä nostaa esiin.

Lukuun 2.1 sivun 11 loppuun pieni täsmennys: Hallitus arvioi tavoitteiden saavuttamista vuosittain, mutta ei ole erikseen päätetty että se tapahtuu juuri strategiaistunnon yhteydessä. Tällaista arviointia voi tapahtua myös esim. kehyspäätöksen yhteydessä.

Luvun 3.1.1 taulukoissa 1 ja 2 tulkitaan neljännesvuositilinpidon lukuja niin, että tämän hetken (tai kolmen neljänneksen) mukainen arvio vuoden 2012 BKT-kasvulle olisi -1,2 %. Noin iso pudotus merkitsisi sitä, että neljänneksen neljänneksen BKT-kasvu olisi suuresti negatiivinen. Luvun -1,2 asemesta olisi parempi käyttää valtiovarainministeriön joulukuun Suhdannekatsauksen mukaista lukua -0,1 %. Tilastokeskus julkistaa vuotta 2012 koskevat ennakkolukunsa 1.3.2013. Taulukot 1 ja 2 ovat sinänsä hyviä ja antavat hyvän kuvan kehysten teon aikaisesta tietopohjasta.

Luvussa 3.1.2 sivulla 23 todetaan ”*Finanssipolitiikan tavoitteenasettelun kannalta on olennaista, että keväällä 2012 valtiontalouden kehyspäätös ja siinä linjatut sopeuttamistoimenpiteet näyttivät yhdessä aikaisempien sopeutustoimien kanssa riittävän hallitusohjelmassa asetetun alijäämä-*



tavoitteen toteuttamiseen.” Sopeutustoimet riittivät tuolloin kääntämään velkasuhde-ennusteen laskuun, mutta kuten esim. kevään 2012 Taloudellisesta katsauksesta (s. 24) näkyy, valtiontalouden alijäämän ennakoitiin myös keväällä 2012 olevan koko kehyskauden suurempi kuin 1 %.

Luvussa 3.2.4 ja mm. sivun 76 alussa kirjoitetaan sektoripainotteisen toimintatavan ongelmista uudelleenkohdennuksissa ja todetaan uudelleenkohdennusten vähäisyyden tarkoittaneen, että uudistukset on toteutettu määrärahalisäyksin. Erilliskertomuksen sanamuotoja ja painotuksia kannattaisi vielä tarkastella siitä näkökulmasta, että vaikka edellisillä vaalikausilla uudistukset on pääosin rahoitettu määrärahatasoa korottamalla, niin nykyisellä vaalikaudella uudet menokohteet on käytännössä rahoitettu toisten menojen vähennyksin, kuten sivun 76 toisessa kappalessa todetaankin. Nykyinen hallitus on siten kyennyt toteuttamaan kehysjärjestelmän puitteissa suuriakin uudelleenkohdennuksia. Hieman epäselväksi myös jää, mitkä ovat ne aktiiviset toimenpiteet ja toimenpidesuosituksset, joilla tarkastusvirasto esittää uudelleenkohdennuksia lisättävän. Ovatko ne lähinnä kehyskirjaan lisättäväksi esitettyjä ”pelisääntöjä”?

Sivulla 45 todetaan: ”*Tarkastusta varten haastateltujen sektoriministeriöiden kokemusten mukaan hallinnonalalle kohdistuva säästö tulee hyväksytyksi, mutta ei vastaava menonlisäys toisaalla.*” Hallinnonalojen esittämät aidot uudelleenkohdennusehdotukset on hyväksytty valtiovarainministeriössä. Jos vastakkaisia esimerkkejä löytyy, niihin on jokin peruste. Yleisimmin on ollut kyse tilanteesta, jossa on ehdotettu siirtoa ns. automaattisäästöstä harkinnanvaraiseen lisäykseen. Tällaista ei ole säännönmukaisesti hyväksytty. Tämän teeman toistuva sivuaminen tarkastusviraston raporteissa ilman konkreettisia esimerkkejä on valitettavaa. Valtiovarainministeriön käsittelyssä ei aidoista uudelleenkohdennusehdotuksista hyväksytä vain säästöosuuksia.

Kertomusluonnoksen kuntataloutta koskeva osio ja suositukset ovat keskenään hieman eriparisia, mutta suositukset ovat hyviä. Luvussa 3.3.1 olevan kuvion 6 jälkeistä kappaletta voisi täydentää sillä tiedolla, että kevään 2012 kehyspäätöksen valtiosuusleikkauspäätöksen lisäksi valtiosuusleikkauksia leikattiin jo hallitusohjelmassa 631 milj. eurolla, mikä toteutettiin vuoden 2012 talousarviossa. Leikkausten vaikutusta kuntatalouteen kompensoi kuntien yhteisöveron korotuksen jatkaminen määräaikaisesti 5 prosenttiyksikön suuruisena.

Luonnoksen mukaan valtiosuudet muodostavat kuntien tuloista keskimäärin 30 %. Kuntien tilinpidon mukaan osuus on kaikista tuloista kuitenkin huomattavasti pienempi, noin viidennes. Tämä johtuu mm. siitä, että osa valtiosuuden luonteisista eristä määritellään kuntien tilinpidossa toimintatuotoiksi.

Sivulla 54 esitettyyn täydennyksenä, että pääkaupunkiseudun kunnat voivat pitää alhaisempia tuloveroprosentteja myös sen takia, että niiden kokonaistulopohja on vahva. Yhteisövero- ja kiinteistöverotulot ovat maan keskiarvoa selvästi korkeammat.

Taulukon 5 otsikkoa tai edellisessä kappaleessa olevaa viittausta taulukoon voisi tarkentaa kertomalla, ovatko luvuissa mukana vain ansiotulo-verotuksen muutosten kompensatiot vai myös yhteisöveron peruste-muutosten kompensatiot. Nyt lukijalle jää epäselväksi, mitä luvut pitä-vät sisällään. Myös lausetta ”*Yhteisöveron tuottoa alentavat veroperus-temuutokset on pyritty kompensoimaan...*” tulisi korjata poistamalla sana ”määräaikaisesti”, sillä pysyvien muutosten, kuten yhteisöverokannan alentamisen, kompensatiot ovat pysyviä.

Luonnoksessa todetaan, että kiinteistöveron osuutta kuntien tuloista ha-lutaan kuntatalouden vakauttamiseksi vahvistaa. Samalla on viitattu kiinteistöveron poistoon valtionosuuksien tasauksesta. Tosiasiassa toi-menpiteellä ei ole vaikutusta kiinteistöveron tuottoon, koska tasauksen määrä lasketaan maan keskimääräisten, ei kunnan omien veroprosenttien mukaan. Ainoa toimenpide, joka lisää kunnan kiinteistöveron tuottoa, on se, että kunta nostaa veroprosentteja ja/tai kiinteistöjen verotusarvoja ko-rotetaan verohallinnon ratkaisuin. Näillä toimenpiteillä ei ole yhteyttä tasausjärjestelmään.

Sivuilla 55 ja 61 todetaan, että vuodesta 2010 kuntien uusien ja laajene-vien tehtävien valtionosuusprosentti on 50. Jyrki Kataisen hallitusohjel-man mukaan uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuus on kuitenkin yli puolet kustannuksista. Ns. vanhuspalvelulakiin liittyvissä uusissa ja laajenevissa tehtävissä valtionosuusprosentti on 54,3.

Luvun 3.3.2 alussa kuntien velkaantumisen taustalla olevaksi tekijäksi mainitaan kuntien laskeneet tulot. Olisi täsmällisempää todeta, että kun-nat ovat velkaantuneet, koska niiden menot ovat kasvaneet nopeammin kuin tulot, ja että menojen kasvua ovat lisänneet kustannustason nousu ja uudet tehtävät. Kuntien tulot eivät laskeneet edes vuonna 2009, myös verotulot kasvoivat tuolloin niukasti. Kuntatalouden velka sen sijaan kasvoi koko 2000-luvun, jolloin verotulojen kasvu oli parhaimmillaan yli 7 % vuodessa. Kuntien takausvastuulla oleva velka (kuntakonsernien velka) on erilliskertomusluonnoksessa esitettyjä lukuja vielä suurempi.

Luvussa 3.3.3 sivulla 61 todetaan, että Suomessa kunnat saavat velkaan-tua suhteellisen vapaasti. Tekstiin voisi lisätä myös viittauksen siihen, että kuntien varainhankinta on Suomessa toteutettu Kuntarahoituksen ja Kuntien Takauskeskuksen kautta. Lainarahan hinta on sama kaikille kunnille ja kuntien velkaantuminen helppoa.

Sivuilla 61–63 selostetaan pitkästi Mänttärin et al. toteuttaman tutki-muksen tuloksia kuntapalveluiden tuottavuuden kehittämisessä valtio-kuntasuhteen näkökulmasta. Aihe on mielenkiintoinen ja tärkeä kuntien menokehityksen hillitsemiseksi, mutta tuottavuusnäkökulma korostuu tässä liiaksi etenkin, kun osin on kyse asioista, joihin valtio ei voi omilla toimenpiteillään vaikuttaa. Peruspalveluohjelmamenettelyssä tuotta-vuusnäkökulma ei ole ensisijainen. Sivulla 62 on myös lause: ”*Tutki-muksessa tuodaan esille, että peruspalveluohjelman tulisi olla yksityis-kohtaisempi, jotta sen käyttöarvo olisi kuntataloudessa suurempi.*” Pe-ruspalveluohjelmamenettelyssä tuottavuuden parantaminen on vain yksi

näkökulma. Ohjelma on ensisijaisesti kuntatalouden makro-ohjauksen väline, jolla pyritään turvaamaan kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä.

Alivaltiosihteeri

Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen

Tiedoksi

Budjettiosasto (Berghäll, Eckstein, Majanen, Narikka)

Kansantalousosasto (Pekkarinen, Spolander)

Kunta- ja aluehallinto-osasto (Laajala, Valli-Lintu, Alanen)

25.1.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto
VTVFinanssipolitiikantarkastus@vtv.fi

Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti

Raporttiluonnoksessa todetaan muun ohella, että hallitus on aloittanut terveen kilpailun ohjelman ja että sen ripeä toteuttaminen sekä tehostaminen ovat olennainen osa kiireellisesti toteutettavia rakenneuudistuksia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) pitää arvokkaana, että VTV suosittaa nopeasti aikaan saatavia kunnianhimoisia rakenteellisia uudistuksia, koska ne ovat merkittäviä ja niiden vaikutukset ovat kestäviä. Terveen kilpailun ohjelman tavoitteena onkin tehostaa kilpailua Suomen markkinoilla. Ohjelmaan valittujen eri alojen arvonnissa on noin 50 miljardia euroa, mikä on noin neljännes bruttokansantuotteesta. Ohjelman toimenpiteiden valmistelu jatkuu eri ministeriöissä.

Raporttiluonnoksessa todetaan edelleen, että rakenteelliset uudistukset koostuvat neljästä osakokonaisuudesta: (1) työajan pidentämisestä; (2) talouden kasvupotentiaalin palauttamisesta sekä teollisuuden toimintaedellytysten ja kilpailukykyyn puitteiden parantamisesta; (3) julkisten palveluiden nopean hintakehityksen katkaisemisesta ja palvelutuotannon tehostamisesta ja (4) kilpailupolitiikan tehostamisesta.

Kolmea ensimmäistä osakokonaisuutta avataan laajemmin, mutta neljäs osakokonaisuus, kilpailupolitiikan tehostaminen, jää vähemmälle. Tältä osin KKV ehdottaa, että tässä yhteydessä voisi kilpailupolitiikan painoarvoa tehostaa esimerkiksi toteamalla, että kilpailun puute nostaa tuotteiden hintatasoa, vähentää kannusteita innovointiin ja alentaa siten tuottavuutta ja kasvua. Kilpailupolitiikan tehostamisen päämääränä on, että kuluttaja voi valita tuotteita suuremmasta valikoimasta kilpailukykyisin hinnoin.

Pääjohtaja


Juhani Jokinen

Apulaisjohtaja


Seppo Reimavuo