



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kohti julkisen talouden kokonais- ohjausta



2/2015

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kohti julkisen talouden kokonaisuudesta – julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kehittäminen

Valtiovarainministeriön julkaisu

2/2015

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Heiskanen/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, tammikuu 2015	
Tekijät	Julkisen talouden ohjauksen ja kuntatalouden makro-ohjauksen toimeenpanoa valmistelleet työryhmät	
Julkaisun nimi	Kohti julkisen talouden kokonaisuohjausta – julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kehittäminen	
Asiasanat	finanssipolitiikka, julkinen talous, kunnallistalous	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014	
ISBN 978- 952-251-636-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-637-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 176	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Valtioneuvoston asetuksella julkisen talouden suunnitelmasta on pantu täytäntöön julkisen talouden kehystä ja sen kattavuutta koskevat budjettikehysdirektiivin vaatimukset. Uuteen julkisen talouden ohjausmalliin siirrytään kokonaisuudessaan seuraavan vaalikauden alussa. Ohjausmallissa keskeinen finanssipoliittinen asiakirja on julkisen talouden suunnitelma. Kuntatalouden osalta sitä täydentää kuntatalousohjelma, joka laaditaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä.

Valtiovarainministeriö asetti keväällä 2014 neljä työryhmää valmistelemaan julkisen talouden ohjauksen ja erityisesti kuntatalouden makro-ohjauksen toimeenpanoa sekä selvittämään kuntatalouden ohjauksen edellyttämän tieto- ja laskentapohjan kehittämistä.

Julkisen talouden ohjauksen toimeenpanoa valmistellut työryhmä on laatinut ehdotuksen julkisen talouden suunnitelman sisältörakenteesta ja kuntatalouden rahoituskehysten toimeenpanosta. Kuntatalousohjelman sisältöä ja ohjelman valtiovarainministeriössä tapahtuvan valmisteluprosessin kehittämistä koskeva työryhmä on laatinut puolestaan ehdotuksen kuntatalousohjelman sisältörakenteesta. Kuntatalouden ohjauksen tietopohjan kehittämistä valmistellut työryhmä selvitti kuntasektorin sisäisten taloustoimien sulautusta koskevien tietojen tuottamista ja laati ehdotuksen tarvittavien kuntasektorin talousarvio- ja taloussuunnitelmätietojen tuottamisesta.

Kuntatalouden ohjauksen tarvitsemien tietojen ja laskentamallien kehittämistä valmistellut työryhmä teki kartoituksen kuntasektorin nykyisistä taloudellisuutta ja panosten käyttöä kuvaavista tiedoista ja laati ehdotuksen yhden vastuullisen toimijan malliin perustuvasta tiedonkeruun ja -jakelun toimintamallista.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, januari 2015	
Författare	Arbetsgrupperna som berett verkställandet av styrningen av den offentliga ekonomin och makrostyrningen av kommunalekonomin	
Publikationens titel	Kohti julkisen talouden kokonaisuohjausta – julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kehittäminen	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 2/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
ISBN 978-952-251-636-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-637-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 176	Språk Finska
Sammandrag <p>Planen för de offentliga finanserna har genom statsrådets förordning verkställts till den del som gäller budgetramdirektivets krav om utveckling och täckning av den offentliga ekonomin. Den nya styrmodellen för den offentliga ekonomin tas i bruk i sin helhet vid ingången av nästa valperiod. Det viktigaste finanspolitiska dokumentet i styrmodellen är planen för de offentliga finanserna. För kommunalekonomins del kompletteras den av kommunekonomiprogrammet som utarbetas vid ett förhandlingsförfarande mellan staten och kommunerna.</p> <p>Finansministeriet tillsatte våren 2014 fyra arbetsgrupper med uppgiften att verkställa styrningen av den offentliga ekonomin och framför allt makrostyrningen av kommunalekonomin, samt för att utreda hårdant data- och kalkyleringsunderlag som behövs för styrningen av kommunekonomin.</p> <p>Arbetsgruppen som berett verkställandet av styrningen av den offentliga ekonomin har utarbetat ett förslag till innehållsstrukturen i planen för de offentliga finanserna och verkställandet av finansieringsramen för kommunalekonomin. Arbetsgruppen som svarar för innehållet i kommunekonomiprogrammet och beredningsprocessen vid finansministeriet har å sin sida utarbetat ett förslag till innehållsstrukturen i kommunekonomiprogrammet.</p> <p>Arbetsgruppen som berett dataunderlaget för styrningen av kommunalekonomin utredde produceringen av information som gäller införlivandet av kommunsektorns interna ekonomiåtgärder, och utarbetade ett förslag om producering av nödvändiga budget- och ekonomiplanuppgifter från kommunsektorn.</p> <p>Arbetsgruppen som berett utvecklandet av uppgifter och kalkyleringsmodeller som behövs för styrningen av kommunalekonomin kartlade uppgifterna som beskriver kommunsektorns nuvarande ekonomiskhet och användningen av insatser och lade fram ett förslag till en verksamhetsmodell för informationsinsamling och -distribuering.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, January 2015	
Author(s)	Working groups for preparation of public finance steering and macro-level steering of municipal finances	
Title of publication	Kohti julkisen talouden kokonaisuajausta – julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kehittäminen	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 2/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2015	
ISBN 978- 952-251-636-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-637-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 176	Language Finnish

Abstract

The requirements of the Directive on budgetary frameworks have been implemented by the Government Decree on the General Government Fiscal Plan. The new steering model of general government finances will be adopted in full at the beginning of the next parliamentary term. In this steering model, the key fiscal policy document is the general government fiscal plan, supplemented by the local government finance programme with regard to municipal finances. This programme is prepared through a negotiation procedure between the central government and municipalities.

In the spring of 2014, the Ministry of Finance appointed four working groups to prepare the implementation of public finance steering and macro-level steering of municipal finances in particular, and to examine the development of the information base required for steering municipal finances.

The working group that prepared the implementation of public finance steering prepared a proposal on the content structure of a General Government Fiscal Plan and implementation of the financial framework of local government finances, while the working group focussing on the contents of the local government finance programme and the programme preparation process at the Ministry of Finance prepared a proposal on the content structure of the local government finance programme.

The working group that prepared the development of the information base of local government financial steering examined the production of consolidated data regarding municipal sector's finances and prepared a plan for the collection of the municipal sector budget and fiscal plan data.

The working group that prepared the development of data and calculation models required for the steering of local government finances mapped the data describing the current productivity and use of input in the municipal sector and prepared a proposal on an operating model for the collection and distribution of data based on the model of one responsible actor.

Esipuhe

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) tuli voimaan 14.2.2014. Asetuksella pantiin täytäntöön julkisen talouden kehystä ja sen kattavuutta koskevat budjettikehysdirektiivin vaatimukset. Asetus tuli kokonaisuudessaan voimaan vuoden 2015 alusta lukien, ja uuteen julkisen talouden ohjausmalliin siirrytään täysipainoisesti seuraavan vaalikauden alussa. Ohjausmalli nostaa kuntatalouden kestävyys- ja turvaamisen finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa tasavertaisesti valtiontalouden rinnalle. Kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi siihen sisältyy uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä, jonka käyttöön otto sisältyy hallituksen marraskuussa 2013 tekemään rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa koskevaan päätökseen. Kuntatalouden sisällyttämistä julkisen talouden suunnitelmaan on käsitelty maaliskuussa 2014 julkaistussa, kuntatalouden makro-ohjausta valmistelleen työryhmän raportissa (VM 6/2014). Raportissa täsmennettiin rakennepoliittista ohjelmaa koskevaa hallituksen päätöstä ottaen huomioon julkisen talouden suunnitelmaa koskeva asetus.

Keväällä 2014 valtiovarainministeriö asetti seuraavat työryhmät valmistelemaan julkisen talouden ohjauksen ja erityisesti kuntatalouden makro-ohjauksen toimeenpanoa. Työryhmien tavoitteena oli suunnitella julkisen talouden ohjausjärjestelmän sisältö, ohjauksen valmisteluun liittyvät tehtävät sekä tehtävien toteuttamisessa tarvittavien tietojen tuottaminen.

Julkisen talouden ohjauksen toimeenpanoa valmistelevan työryhmän tehtävä oli kaksivaiheinen. Työryhmän tuli ensinnäkin laatia ehdotus julkisen talouden ohjauksen, erityisesti julkisen talouden suunnitelman, yleisestä kehittämisestä ja valmistelusta ottaen huomioon myös vakausohjelman valmistelu. Toiseksi työryhmän tuli valmistella ehdotus kuntatalouden makro-ohjauksen käytännön toimeenpanosta siten, että vuoden 2015 alusta voidaan siirtyä uuteen toimintamalliin.

Kuntatalousohjelman sisältöä ja ohjelman valtiovarainministeriössä tapahtuvan valmisteluprosessin kehittämistä koskevan asiantuntijaryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus kuntatalousohjelman sisältörakenteeksi lähtökohtana uudistettavan kuntalain ehdotukset, julkisen talouden suunnitelman tarpeet kuntatalouden arvioimiseksi sekä kuntatalouden makro-ohjausta valmistelleen työryhmän esittämät kuntatalousohjelman sisällölliset vaatimukset.

Kuntatalouden ohjauksen tietopohjan kehittämistä valmistelevan asiantuntijaryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus kuntatalouden ohjauksessa tarvittavien talousarvio-, investointi- ja taloussuunnitelmatietojen tuottamisesta. Lisäksi ryhmän tuli selvittää kuntasektorin sisäisten taloustoimien sulautusta koskevien tietojen tuottamista ennuste- ja ohjaustoiminnan käyttöön.

Kuntatalouden ennusteen kehittämistä valmistelevan asiantuntijaryhmän tehtävänä oli varmistaa, että valtiovarainministeriössä on uskottava ja läpinäkyvä toimintamalli kuntatalouden ennustamiseen. Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli selkeyttää kuntien kirjanpidon mukaisen ja kansantalouden tilinpidon mukaisen ennusteen välistä yhteyttä ja varmistaa niiden yhdenmukaisuus.

Kuntatalouden ohjauksen tarvitsemien tietojen ja laskentamallien kehittämistä valmistelevan työryhmän tehtävänä oli tuottaa ehdotus kuntatalouden ohjausta tukevista paikallishallinnon taloudellisuutta ja panosten käyttöä kuvaavista tiedoista ja tietojen tuottotavasta, hyödyntämällä olemassa olevia tietoaineistoja.

Edellä mainittujen työryhmien raportit julkaistaan tässä yhteisjulkaisuna.

Sisältö

Esipuhe	9
Julkisen talouden suunnitelman kehittäminen	17
1 Johdanto	17
2 Julkisen talouden suunnitelman rakenne ja sisältö	19
3 Julkisen talouden suunnitelman laadinta ja tarkistusprosessit	29
4 Valtion kehysmenettelyn kehittäminen	33
5 Veropoliitikka osana julkisen talouden suunnitelmaa	34
6 Kuntatalouden ohjaus osana julkisen talouden suunnitelmaa	36
7 Kuntatalousohjelman rooli ja kokonaisuus julkisen talouden suunnitteluprosessissa	44
8 Finanssipoliitikan tavoitteenasettelu	46
Kuntatalousohjelman keskeinen sisältö	49
1 Johdanto	51
2 Kuntatalouden makro-ohjausta ohjaavat säännökset	55
3 Kuntatalousohjelma	57
4 Kuntatalousohjelman sisältö	61
5 Kuntatalousohjelman sisältö valtion talousarvioesityksen yhteydessä	75
6 Kuntatalousohjelman valmistelu	79
Kuntatalouden ohjauksen tietopohjan kehittämistä valmistelevan asiantuntija-ryhmän loppuraportti	
1 Talousarvio- ja taloussuunnitelmatietojen keruu	93
2 Kuntasektorin sisäisten taloustoimien sulautus taloustilastoissa	97
3 Kuntataloustilastojen ja tilinpidon paikallishallintosektorin vertailua	101
4 Kansantalouden tilinpidon alijäämä- ja velkatilastoinnin tietotarpeet	113

Kuntatalouden ennuste ja sen kehitystarpeet uudessa kuntien makro-ohjausmallissa	119
1 Ennusteen riippumattomuus	125
2 Muuttumattoman ja muuttuvan politiikan ennusteet ja niiden käyttö kuntatalouden makro-ohjauksessa	127
3 Ennusteen laadinta	131
4 Talousarvio- ja taloussuunnitelmatietojen käyttö ennusteen laadinnassa	133
5 Kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon mukaisten tietojen yhteensovittaminen	135
6 Palvelutarpeen kehityksestä tehtyjen oletusten johdonmukaisuus	137
Kuntien tuottavuus- ja taloudellisuustiedot	143
1 Johdanto	145
2 Kuntatalouden ohjauksen tietotarpeet	149
3 Rajaukset ja reunaehdot	153
4 Tuottavuus, taloudellisuus ja panosten käyttö	155
5 Tuottavuus, taloudellisuus ja panosindikaattoriehdotus	157
6 Tietojen tuottamista tukeva laskentamalli	163
7 Ehdotus tietojen tuottamisesta	167
8 Eteneminen ja jatkokehittämissuhteet	171

Julkisen talouden suunnitelman kehittäminen

1 Johdanto

Julkisen talouden kokonaisohjausta linjaava valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta tuli pääosin voimaan 14.2.2014. Keväällä 2014 laadittiin ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma. Kokonaisuudessaan uuteen julkisen talouden ohjausmalliin siirrytään seuraavan vaalikauden alusta lukien.

Hallitus päätti rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa koskevassa päätöksessään 29.11.2013, että otetaan käyttöön kuntatalouden makro-ohjauksen toimintamalli. Kuntamakrotyöryhmän raportti (Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittäminen, Valtiovarainministeriön julkaisu 6/2014) julkaistiin maaliskuussa 2014. Sen mukaan kuntatalouden ohjaus sovitetaan osaksi julkisen talouden kokonaisohjausta. Kuntatalouden makro-ohjausta toteutetaan osana julkisen talouden suunnitelman laadintaa ja sen vuotuisia tarkistuksia. Kuntatalouden ohjaus nivoutuu valtion kehys- ja talousarviovalmisteluun.

Valtiovarainministeriö asetti toukokuussa 2014 julkisen talouden ohjauksen toimeenpanoa valmistelevalle työryhmän. Työryhmän tehtävä oli kaksivaiheinen. Sen toimeksiantona oli ensinnäkin laatia ehdotus julkisen talouden ohjauksen, erityisesti julkisen talouden suunnitelman, yleisestä kehittämisestä ja valmistelusta ottaen huomioon myös vakausohjelman valmistelu. Toiseksi työryhmän tuli valmistella ehdotus kuntatalouden makro-ohjauksen käytännön toimeenpanosta, organisoinnista ja vastuista siten, että vuoden 2015 alusta voidaan siirtyä uuteen toimintamalliin. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus sektori-kohtaisten tavoitteiden yhteensovittamisesta julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen kanssa ja laatia ehdotus kuntatalouden rahoitusasematavoitteen asettamisesta.

Työryhmän puheenjohtajana toimi Jukka Pekkarinen, ja jäseniksi nimettiin Juha Majanen, Markku Nissinen, Elina Pylkkänen ja Mikko Spolander. Työryhmän sihteereinä toimivat Tuomo Mäki, Tanja Rantanen ja Hannele Savioja. Lisäksi työryhmän työhön osallistui asiantuntijoita valtiovarainministeriön eri osastoilta.

Julkisen talouden suunnitelman oikea mitoittaminen ja tehokas toimeenpano edellyttävät julkista taloutta koskevien aineistojen ja arviointimenetelmien kehittämistä. Kuntatalouden osalta näitä kehittämistarpeita tarkastellaan tämän raportin kanssa samaan aikaan julkaistavissa kuntatalouden makro-ohjausta ja sen tietoperustan kehittämistä pohtineiden työryhmien raporteissa. Lisäksi esimerkiksi tuotantokuilun ja rakenteellisen jäämän arvioinnissa tarvitaan kansallisten menetelmien kehittämistä. Vaikka komission politiikkasuositukset tehdään sen kehittämisen ja käyttämisen laskentamenetelmän pohjalta, vaihtoehtoiset, kansallisista näkökohdista paremmin perusteltavat menetelmät antaisivat enemmän aineksia erilaisten politiikkavaihtoehtoja koskevaan kommentointiin sekä kotimaassa että komission suuntaan.

2 Julkisen talouden suunnitelman rakenne ja sisältö

Työryhmä on julkisen talouden suunnitelman laadintaprosessia ja rakennetta koskevissa ehdotuksissaan ottanut huomioon kevään 2014 julkisen talouden suunnitelman laadinnasta saadun palautteen.

2.1 Ehdotus julkisen talouden suunnitelman rakenteesta

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen mukaan valtioneuvosto on velvollinen laatimaan koko julkisen talouden kattavan suunnitelman vaalikaudeksi. Suunnitelma tulee tarkistaa vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

Tässä esiteltävän julkisen talouden suunnitelman sisältö- ja rakenne-ehdotuksen keskeiset lähtökohdat ovat seuraavat:

- Julkisen talouden suunnitelma on hallituksen päätösasiakirja, joka koostuu finanssipolitiikan linjaa, julkisen talouden kokonaisuutta ja julkisen talouden alasektoreita (valtionalous, kuntatalous, lakisääteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot) koskevista päätöksistä. Näkökulma on ensisijaisesti kansallinen. Suunnitelman laadintaa ohjaa valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta, jonka taustalla ovat EU-säännökset.
- Keskeisenä lähtökohtana on julkisen talouden kokonaisuuden tarkastelu. Jatkossa laaditaan julkisen talouden suunnitelma, joka sisältää valtionalouden kehyspäätöksen. Tämän lisäksi julkisen talouden suunnitelma sisältää kuntataloutta koskevat linjaukset ja päätökset (ns. kuntatalouden rahoituskehys) sekä sosiaaliturvarahastoja koskevan osan. Kuntatalouden makro-ohjausta toteutetaan osana julkisen talouden suunnitelmaa.
- Julkisen talouden suunnitelman ja vakaushjelman laadinta sovitetaan tarkoituksemukaisella tavalla yhteen. Vakaushjelmaa ei laadittaisi erikseen, vaan julkisen talouden suunnitelma lähtökohtaisesti toimii vakaushjelmanä. EU-säädösten mukaan julkisen talouden suunnitelman tulee pitää sisällään kaikki vakaushjelman sisältö. Tarvittaessa vakaushjelmaan voidaan kuitenkin sisällyttää julkisen talouden suunnitelmaa kattavampi kuvaus esimerkiksi EU-tason lainsäädäntöön perustuvista säännöksistä. Vakaushjelmaan kuuluvia liitetaulukoita ei liitetä julkisen

talouden suunnitelmaan, vaan ne toimitetaan komissioon erikseen.

- Julkisen talouden suunnitelmassa pyritään tiiviiseen ja selkeään esitystapaan. Asiakirjaa täydentävät erilliset, samanaikaisesti laadittavat julkaisut, kuten taloudellinen katsaus ja kuntatalousohjelma, joissa syvennetään ja taustoitetaan julkisen talouden suunnitelmassa esitettäviä linjauksia.

Tämä ehdotus koskee hallituksen ensimmäistä, ns. vaalikauden julkisen talouden suunnitelmaa ja sen vuosittaisia tarkistuksia. Ennen eduskuntavaaleja laadittava tekninen julkisen talouden suunnitelmaa laaditaan eri lähtökohdista, hallitusohjelmavalmistelun pohja-aineistona käytettäväksi.

Ehdotus julkisen talouden suunnitelman rakenteesta on tiivistetyksi seuraava: Suunnitelman alussa kuvataan hallituksen finanssipolitiikan linja ja julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännöt ja rahoitusasematavoitteet. Toisessa luvussa kuvataan talouden arvioitu perusura suunnitelmakaudella, mukaan lukien julkinen talous. Seuraavissa luvuissa esitetään hallituksen päätökset valtion- ja kuntatalouden sekä sosiaaliturvarahastojen osalta. Alasektorikohtaisten lukujen jälkeen esitetään yhteenveto toimenpiteistä koko julkisen talouden tasolla. Lopuksi kuvataan julkisen talouden ennuste tarkemmin alasektoreittain ja esitetään muuttumattoman politiikan ennuste. Seuraavassa esitellään pääpiirteissään ehdotus eri lukujen keskeisestä sisällöstä.

Luku 1 Talouden haasteet, julkisen talouden tavoitteet ja talouspolitiikka

1.1 Talouden haasteet ja hallituksen finanssipolitiikan linja

1.2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännöt ja tavoitteet

- EU-lainsäädäntöön perustuvat säännökset
- Kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat säännökset, ml. menettely ennustettujen tai havaittujen poikkeamien korjaamiseksi
- Rahoitusasematavoitteet:
 - julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO)
 - valtion, kuntien, työeläkerahastojen ja muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa koskevat tavoitteet
- Valtiontalouden kehysääntö
- Kuntatalouden menorajoite
- Muut talouspolitiikkaa ohjaavat säännöt ja tavoitteet

Perustelut:

Luvussa kuvataan hallituksen finanssipolitiikan linja sekä tavoitteet, jotka hallitus asettaa julkisen talouden hoidolle. Lisäksi kuvataan talouspolitiikan säädös- ja sääntöperusta, jolle tavoitteiden asettaminen perustuu: EU:n säännökset, kansallinen lainsäädäntö ja hallitusohjelman linjaukset, joiden asettamisessa puitteissa hallitus hoitaa julkista taloutta ja jotka määrittävät vaalikaudelle laadittavan suunnitelman muotoa, sisältöä ja tavoitteita.

Luvun valmisteluvastuu on ensisijaisesti kansantalousosastolla.

Luku 2 Taloudelliset lähtökohdat

2.1 Talouden näkymät

Taulukko: Talouden keskeisiä tunnuslukuja suunnitelmakaudella kansantalouden tilinpidon mukaan.

2.2 Julkisen talouden näkymät

Taulukko: Julkisen talouden keskeisiä tunnuslukuja suunnitelmakaudella kansantalouden tilinpidon mukaan.

2.3 Talouden rakennemuutos, väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

2.4 Julkisen talouden vastuut ja riskit

- tiivis tarkastelu pohjautuen erikseen tehtävään riskikartoitukseen
- lyhyesti ennusteen herkkyystarkastelu

Perustelut:

Tämä luku on kuvaus taloudellisesta ympäristöstä, jossa finanssi- ja talouspolitiikkaa valmistellaan ja pannaan toimeen, ja haasteista, joihin finanssi- ja talouspolitiikalla pyritään vastaamaan vaalikauden aikana.

Luvussa 2 esitetään arvio sekä reaali- että julkisen talouden näkymistä suunnitelmakaudella ja pitkällä aikavälillä. Luvussa esitetään ennusteet julkisen talouden tuloista, menoista, jäämästä ja velasta ja kuvataan näiden taustalla olevat keskeiset tekijät. Luvussa keskitytään koko julkiseen talouteen. Julkisen talouden alasektoreita käsitellään vain siinä määrin, kuin on tarpeen kehityksen ymmärtämiseksi koko julkisen talouden tasolla. Yksityiskohtaisemmat ennusteet alasektoreiden tuloista ja menoista esitetään julkisen talouden suunnitelman luvussa 7.

Arvio julkisesta taloudesta perustuu riippumattomiin, ajantasaisiin ja realistisiin arvioihin reaalityalouden näkymistä suunnitelmakaudella sekä talouden kasvuedellytyksistä ja väestön ikääntymisen vaikutuksista talouteen pitkällä aikavälillä. Julkisen talouden ennuste on perusura, joka sisältää arvion valtioneuvoston päätösten vaikutuksista julkisen talouden tuloihin ja menoihin suunnitelmakaudella siten, kuin vaikutukset on kuvattu julkisen talouden suunnitelman luvussa 6.

Julkinen talouden vastuuta ja riskejä koskeva teksti on kokonaan uusi. Sitä täydentää erikseen tehtävä riskikartoitus julkisen talouden vastuista.

Luvun valmisteluvastuu on kansantalousosastolla.

Luku 3 Valtiontalous

3.1 Valtiontalouden kehysääntö

3.2 Valtiontalouden määrärahakehys

- Taulukko: Valtiontalouden määrärahaehykset hallinnonaloittain
- Taulukko: Tarkistettu kehys vuodelle 2016, muutokset edelliseen kehykseen verrattuna, vuoden 2016 hinta- ja kustannustasossa.
- Kehyksen ulkopuoliset menot

3.3 Hallinnonalakohtaiset linjaukset

3.4 Budjettitalouden tulot ja tasapaino

- Verotusta ja muita tuloja koskevat linjaukset
- Taulukko: Arvio budjettitalouden varsinaisista tuloista kehyskaudella

3.5 Budjettitalouden ulkopuoliset rahastot ja valtion liikelaitokset

Perustelut:

Julkisen talouden alasektoreita koskevissa luvuissa 3-5 konkretisoidaan alasektorikohtaiset rahoitusasematavoitteet tulojen ja menojen kehitystä ohjaaviksi säännöiksi ja menettelytavoiksi vaalikaudella. Lisäksi esitetään yksityiskohtaisemmin kunkin alasektorin keskeiset uudet päätökset.

Valtion osalta esitetään käytännössä nykymuotoinen valtiontalouden kehyspäätös, mutta esitystapaa ja sisältöä pyritään tiivistämään. Tässä luvussa esitetään valtiontalouden hoitoa ohjaavat yleiset linjaukset, määrärahakehys (eli vuosittainen menokatto valtion kehykseen kuuluvien menojen kehitykselle) sekä arviot kehyksen ulkopuolisten menojen, tulojen, tasapainon ja budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen sekä valtion liikelaitosten kehityksestä.

Hallinnonalakohtaiset linjaukset esitetään omana lukunaan. Hallinnonalakohtaiset linjaukset esitetään tiiviimmin kuin valtiontalouden kehyspäätöksissä on aiemmin esitetty.

Luvun valmisteluvastuu on budjettiosastolla. Vero-osasto osallistuu luvun 3.4 laatimiseen.

Luku 4 Kuntatalouden rahoituskehys

4.1 Kuntatalouden menorajoite ja muut linjaukset rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi

Taulukko: Menorajoite hallinnonaloittain

4.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

- Taulukko: Kuntien valtionavut suunnitelmakaudella
- Toimenpiteet hallinnonaloittain
- Verotusta koskevat linjaukset
- Taulukko: Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen (tulojen ja menojen muutos)

4.3 Arvio kuntatalouden menoista, tuloista ja tasapainosta

- Taulukko: Kuntien ja kuntayhtymien tulos- ja rahoituslaskelma kuntien kirjanpidon käsittein.

Perustelut:

Luvussa esitetään kuntatalouden makro-ohjauksen periaatteet ja yleiset linjaukset. Suunnitelmassa päätetään menorajoitteesta ja muista valtion toimenpiteistä kuntatalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi on tarpeen linjata, miltä osin sopeutustoimet ovat valtion ja miltä osin kuntatalouden vastuulla.

Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet esitetään yksilöidysti hallinnonaloittain. Toimenpiteistä esitetään niiden vaikutus kuntatalouden menoihin ja tuloihin. Lisäksi esitetään arvio siitä, mikä on valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen. Kuntien valtionavut esitetään omana taulukkonaan.

Luvussa esitetään kuntatalouden ennuste kuntien kirjanpidon käsittein. Tämä vastaa valtionalouden käsittelyä. Valtionaloutta koskevassa luvussa 3 käytetään budjettitalouden käsitteitä.

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä valmistellaan myös erillinen kuntatalousohjelma. Kuntatalousohjelma on julkisen talouden suunnitelman liitemateriaalia. Kuntatalousohjelmassa syvennetään valtion toimenpiteiden tarkastelua ja arvioidaan mm. rahoitusperiaatteen toteutumista.

Luvun valmisteluvastuu on ensisijaisesti budjettiosastolla. Kunta- ja aluehallinto-osasto, vero-osasto ja kansantalousosasto osallistuvat valmisteluun.

Luku 5 Lakisääteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Sosiaaliturvarahastojen osalta tarkastelu on yleiskuvaus työeläke- ja muun sosiaaliturvajärjestelmän keskeisistä piirteistä.

Luvun valmisteluvastuu on kansantalousosastolla.

Luku 6 Toimenpiteiden yhteenveto julkisen talouden tasolla

Alla olevien esimerkkitaulukoiden tarkoituksena on osoittaa, millainen tämän luvun tarkastelutapa on. Taulukoiden luvut ovat keskenään johdonmukaisia, mutta ne eivät ole ajantasaaisia.

6.1 Toimien kokonaismittaluokka ja ajoitus

TULO- JA MENOPÄÄTÖSTEN VAIKUTUS YHTEENSÄ, kumulatiivinen, netto, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valtion verotuloihin vaikuttavat toimet	-113	1636	1482	2304	2789	2719	2625
Valtion määrärahoihin vaikuttavat toimet	-11	-351	-921	-3183	-3246	-3553	-3780
Oletetut tulot harmaan talouden torjunnasta	0	100	200	300	300	300	300
Vaikutus valtion rahoitusasemaan	-102	2087	2603	5787	6335	6572	6705
Valtion toimien vaikutus kuntatalouteen	0	-800	-1000	-1300	-1300	-1400	-1400
Kuntien veroprosenttien korotukset	80	215	575	575	575	575	575
Vaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan	80	-585	-425	-725	-725	-825	-825
Sosiaaliturvamaksujen korotukset	622	633	1213	1519	1798	2003	2158
Vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan	600	2135	3391	6581	7408	7750	8038

6.2 Julkisen talouden menoihin kohdistuvat hallituksen päättämät toimet

MENOIHIN VAIKUTTAVAT TOIMET, vuotuinen, netto, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kehyspäättös 2011, ml. raamisopimus	-419	-317	-519	-109	43	-62	0
Kehyspäättös 2012		91	-86	-942	150	-54	0
Kehyspäättös 2013			112	-189	-109	6	-120
Kehyspäättös 2014				-869	-132	-170	-78
Verotulomenestysten kompensaatiot kunnille	208	-114	-77	-153	-15	-27	-29
Lisätalousarviovaraus	200	0	0	0	0	0	0
Yhteensä	-11	-340	-570	-2262	-63	-307	-227
Toimien vaikutus kuntatalouteen	0	-800	-200	-300	0	-100	0

6.3 Julkisen talouden verotuloihin kohdistuvat hallituksen päättämät toimet

TULOSOPEUTUS, vuotuinen, netto, milj. euroa*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ansiotuloverot	-608	225	327	27	-78	-76	-94
Pääomatuloverot	88	108	74	84	41		
Yhteisöverot	-276	-50	-921	113			
Muut välittömät verot	15	606	239	59	36	5	
Arvonlisäverot	53	742	151	2			
Muut välilliset verot	695	253	336	537	486	1	
Työnantajien maksamat sosiaaliturvamaksut	312	6	290	156	140	105	80
Vakuutettujen maksamat sosiaaliturvamaksut	310	5	290	150	139	100	75
Yhteensä	589	1895	786	1128	764	135	61

* Sisältää kaikille veronsaajille (valtio, kunnat ja seurakunnat) kertyvät verot.

6.4 Muut toimet

- Luettelo toimenpiteistä, joille ei pystytä esittämään numeerista vaikutusarviota tai joiden vaikutus ajoittuu suunnitelmakauden jälkeiselle ajalle.

Perustelut:

Tässä luvussa esitetään yhteenveto tuloihin ja menoihin vaikuttavaan lainsäädäntöön kohdistuvien hallituksen päätösten fiskaalisen vaikutuksen mittaluokasta ja ajoituksesta. Luvun 6.1 taulukko on kumulatiivinen, lukujen 6.2 ja 6.3 taulukot puolestaan vuotuisia lisäyksiä tai vähennyksiä.

Tarkastelu tapahtuu kansantalouden tilinpidon näkökulmasta.

Tässä yhteydessä selostetaan lyhyesti myös, miten taulukot on muodostettu. Taulukoissa toimien ajoitus ja fiskaalinen mittaluokka esitetään siten, kuin ne ovat sisällä kansantalousosaston laatimassa julkisen talouden ennusteessa. Taulukoissa toimet käsitellään aina pysyvinä niin, että niiden fiskaalinen vaikutus on mukana tulojen ja menojen tasossa siitä vuodesta eteenpäin, jolloin toimi astuu voimaan. Tämä tarkoittaa, että väliaikaiset toimet täytyy kumota vastakkaissuuntaisella kirjauksella, kun ne erääntyvät.

Luvussa esitetyt hallituksen päätösten fiskaaliset vaikutukset näkyvät suoraan julkisen talouden todellisessa ja rakenteellisessa jäämässä. Koska suunnitelmakauden aikana toimeen pantujen päätösten kumuloitunut vaikutus näkyy kestävyyslaskelman lähtökohtavuoden perusjäämässä, kumuloitunut vaikutus kertoo päätösten suoran vaikutuksen julkisen talouden kestävyysvajeseen.

Luvuissa 6.2 ja 6.3 kuvataan valtion toimenpiteitä aggregoituna suuremmiksi eriksi. Luvussa 6.4 esitetään muut toimet. Näitä on mm. osa rakennepoliittisista toimista. Ne rakennepoliittiset toimet, joille on olemassa numeerinen vaikutusarvio, otetaan mukaan lukuihin 6.2 ja 6.3; loput esitetään luvussa 6.4.

Luvun valmisteluvastuu on kansantalousosastolla.

Luku 7 Arvio julkisyhteisöjen tuloista ja menoista

Taulukko: Ennuste julkisen talouden ja sen alasektoreiden tuloista ja menoista

Taulukko: Laskelma julkisen talouden tuloista ja menoista muuttumattomalla politiikalla

Perustelut:

Tässä luvussa esitetään ennusteet valtion- ja kuntatalouden sekä sosiaaliturvarahastojen tuloista ja menoista sekä keskeisten tulo- ja menoerien muutosten taustalla vaikuttavista keskeisistä tekijöistä suunnitelmakaudella. Taloudellinen katsaus syventää ja täydentää tässä luvussa esitettävää tarkastelua.

Tulo- ja menoeriä koskevat perusurat laaditaan olettaen, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston päätösten mukaisesti suunnitelmakaudella ja että näiden muutosten fiskaalisten vaikutusten kokonaismittaluokka ja ajoitus on luvussa 6 esitetyn mukainen. Perusurien ohella laaditaan laskelma julkisen talouden tuloista ja menoista olettaen, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaan lainsäädäntöön ei tehdä valtioneuvoston päätösten mukaisia muutoksia suunnitelmakaudella.

Muuttumattoman politiikan laskelman yhteydessä esitetään muuttumattoman politiikan määritelmä. Laskelma tehdään koko julkisen talouden tasolla, ja se kattaa suunnitelmakauden ennustevuodet. Laskelmassa tarkastellaan vain valtioneuvoston päätösten suoria fiskaalisia vaikutuksia julkisen talouden tuloihin ja menoihin. Tämä tarkoittaa, että erot tuloja ja menoja koskevan ennusteen ja muuttumattoman politiikan laskelman välillä muodostuvat luvussa 6 esitetyistä fiskaalisista vaikutuksista. Tämä tarkoittaa myös, että nämä erot näkyvät suoraan julkisen talouden todellisessa ja rakenteellisessa jäämässä. Koska suunnitelmakauden aikana kumuloitunut ero näkyy kestävyyslaskelman lähtökohtavuoden perusjäämässä, kumuloitunut ero kertoo valtioneuvoston päätösten suoran vaikutuksen julkisen talouden kestävyysvajeeseen.

Muuttumattoman politiikan mukaiset arviot julkisen talouden rakenteellisesta jäämästä ja kestävyysvajeesta todetaan taulukossa edellä kuvatulta pohjalta.

Luvun valmisteluvastuu on kansantalousosastolla.

Liitteet

1. Kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnassa käytettävät keskeiset laskentaoletukset (taulukko)
2. Valtiontalouden kehyyksen rakennemuutokset sekä hinta- ja kustannustasotarkistukset
3. Julkisen talouden ennusteiden muutokset suhteessa edellisen kevään julkisen talouden suunnitelmaan

Taloudellinen katsaus (erillinen julkaisu)

Kuntatalousohjelma (erillinen julkaisu)

Liitteistä 1 ja 3 vastaa kansantalousosasto, liitteestä 2 budjettiosasto. Taloudellisen katsauksen laatimisesta vastaa kansantalousosasto ja kuntatalousohjelman laatimisesta kunta- ja aluehallinto-osasto.

2.2 Teknisen julkisen talouden suunnitelman rakenne

Ennen eduskuntavaaleja laaditaan ns. tekninen julkisen talouden suunnitelma. Sen tavoitteena on kuvata julkisen talouden lähtökohtatilannetta ja näkymiä tulevalle nelivuotis-kaudelle. Työryhmä ehdottaa, että teknisen julkisen talouden suunnitelman rakenteena käytetään edellä esitettyä rakenne-ehdotusta soveltuvin osin.

Teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa otetaan huomioon kaikki lainsäädännöstä tai muista pakollisista syistä aiheutuvat, tiedossa olevat menotarpeet. Tarkoituksena on muodostaa realistinen pohja, jolle uusi hallitus voi mitoittaa ohjelmansa. Erityisesti valtiontalouden osalta on tarpeen kertoa kunkin hallinnonalan osalta, mitä asioita teknisen kehyyksen menotasossa on otettu huomioon. Tämän takia hallinnonalakohtaiset tekstit voivat olla melko yksityiskohtaisia.

Kevään 2011 teknisessä valtiontalouden kehyspäätöksessä valmistelun lähtökohdat kuvattiin seuraavasti: ”Vuosien 2012—2015 menotason pohjana ovat nyky-lainsäädäntö ja nykyisen hallituksen tekemien päätösten vaikutukset tulevien vuosien menotasoon. Menotaso ei sisällä uusia poliittisia linjauksia. Kehyspäätös on laadittu siten, että se muodostaa luotettavan pohjan seuraavan vaalikauden menojen arvioinnille mm. hallitusohjelmaneuvoittelussa. Tämän vuoksi kehyspäätökseen sisältyy joitakin menojen väistämättömiksi arvioituja korotuksia, joiden tavoitteena on varmistaa budjettitalouden asianmukaiset toimintaedellytykset seuraaviksi neljäksi vuodeksi. Tällaisia korotuksia on muun muassa liikennehankkeiden kehittämiseen varatuissa menoissa kehyskauden lopulla, eräissä toimintamenoissa sekä IT -menoissa.”

3 Julkisen talouden suunnitelman laadinta- ja tarkistusprosessit

Työryhmä on tarkastellut julkisen talouden suunnitelman laatimisprosessia niin vaalivuonna kuin eduskuntavaalien välisinä vuosina. Prosessit esitetään kuvioissa 1 ja 2.

Prosessin lähtökohtana on nykyinen, varsin hyvin toimiva valtiontalouden kehysvalmisteluprosessi, johon ehdotetaan pieniä muutoksia. Julkisen talouden suunnitelman, kansantaloulosaston ennusteen ja kuntatalousohjelman valmistelu ovat rinnakkaisia prosesseja, joilla on selkeät yhtymäkohdat. Työryhmä ehdottaa, että myös rakennepoliittisten toimien valmistelu tapahtuu jatkossa selkeästi osana julkisen talouden suunnitelman valmisteluprosessia.

Työryhmä katsoo, että päävastuun julkisen talouden suunnitelman laatimisesta on tarkoituksenmukaista olla budjettiosastolla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtion kehys- ja talousarviovalmisteluprosessia laajennetaan kattamaan myös valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet.

Julkinen talouden ohjauksen laajeneminen koskemaan kuntataloutta on merkittävä muutos, joka vaikuttaa kehys- ja talousarviovalmistelun eri vaiheisiin hallinnonalojen valmistelusta hallituksen neuvotteluihin. Ministeriöiden tulee jatkossa sisällyttää hallinnonalaansa ehdotukseen myös kaikki kuntatalouteen vaikuttavat toimet. Koska ministeriöitä sitova tavoite kuntatalouden osalta on kuntatalouden menorajoite, ehdotuksen tulee sisältää tieto siitä, kuinka paljon ehdotukset vaikuttavat kuntatalouden menoihin ja tuloihin. Taloudellisten vaikutusten arviointi tulee tehdä perusteellisesti ja ehdotuksen sisältää tarvittavat perustelut.

Kuntatalouden makro-ohjaus ehdotetussa laajuudessa edellyttää sitä, että valtiovarainministeriössä on riittävät resurssit ohjaustehtävän hoitamiseen. Erityisesti tarvitaan sektoriministeriöiden lainsäädännön ja kuntien palvelujärjestelmien osaamista.

Julkinen talouden ohjauksen laajentaminen koskemaan kuntataloutta edellyttää myös talousarvio- ja kehusehdotusten laadintaa koskevien ohjeiden tarkistamista. Ohjeistuksessa tulee edellyttää, että ministeriöt laativat paitsi valtiontalouteen myös kuntatalouteen vaikuttavat laki- ja muut ehdotuksensa paitsi valtiontalouden kehyyksen puitteissa myös kuntatalouden menorajoitteen puitteissa.

3.1 Kansantaloulosaston ennuste

Kansantaloulosasto laatii makroennusteen neljä kertaa vuodessa: maaliskuu-, kesä-, elokuu- ja joulukuussa. Maaliskuu- ja elokuussa lyhyen aikavälin eli kuluvan vuoden t ja kahden seuraavan vuoden t+1 ja t+2 jatkoksi laaditaan ennuste keskipitkälle aikavälille vuosille t+3 ja t+4. Kesä- ja joulukuussa laaditaan ennuste vain kuluvalle vuodelle t ja kahdelle seuraavalle vuodelle t+1 ja t+2. Maaliskuu- ja elokuun ennusteiden pohjalta laadittava taloudellinen katsaus on laajempi ja yksityiskohtaisempi kuin kesä- ja joulukuun ennusteiden pohjalta laadittava katsaus. Ennusteaikataulu on sovitettu yhteen valtion kehys- ja talousarviovalmistelun kanssa, eikä siihen ehdoteta muutoksia.

Maaliskuun ennusteen yhteydessä kansantalousosasto tuottaa arvion julkisen talouden rahoituksen kestävydestä pitkällä aikavälillä. Arvio perustuu maaliskuun ennusteeseen julkisen talouden kehityksestä keskipitkällä aikavälillä sekä tarkistettuun arvioon väestön ikärakenteen muutoksen vaikutuksesta talouteen ja julkisen talouden ikäsidonnoihin menoihin pitkällä aikavälillä. Elokuun ennusteen yhteydessä kansantalousosasto tarkistaa kestävyysarvion siltä osin, kuin ennuste julkisen talouden kehityksestä keskipitkällä aikavälillä muuttuu maaliskuun ennusteeseen verrattuna. Arviota väestön ikärakenteen muutoksen vaikutuksesta talouteen ja julkisen talouden ikäsidonnoihin menoihin pitkällä aikavälillä ei tarkisteta elokuussa. Perusteltuja muutoksia kestävyyslaskelmassa käytettäviin oletuksiin tai menetelmiin voidaan tehdä sekä maaliskuussa että elokuussa.

Julkista taloutta koskevat tavoitteet asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein. Tavoitteiden saavuttamista ja lisätoimien tarvetta arvioidaan elokuussa ja maaliskuussa, jolloin kansantalousosasto laatii julkisen talouden ennusteen keskipitkälle aikavälille.

Sekä tuloarviot että määrärahat tarkistetaan maaliskuussa, kun kansantalousosaston keskipitkän aikavälin ennuste valmistuu. Tuolloin päivitetään myös julkisen talouden ennuste keskipitkälle aikavälille ja saadaan päivitetty arvio siitä, onko julkinen talous tavoitteen mukaisella uralla.

Muuttumattoman politiikan ennuste

Vakaus- ja kasvusopimuksiin liittyvän ohjeistuksen mukaan jäsenmaat voivat itse määrittellä muuttumattoman politiikan tulot ja menot. Muuttumattoman politiikan luvut laaditaan kaksi kertaa vuodessa, keväällä julkisen talouden suunnitelman (vakaushjelman) yhteydessä sekä syksyllä alustavan talousarviosuunnitelman yhteydessä. Suomessa muuttumattoman politiikan skenaario on määritelty siten, että varsinaisista julkisen talouden tulo- ja menoennusteista vähennetään kyseisen ohjelmakauden vuosia koskevat päätösperäiset toimet. Päätösperäisiksi katsotaan ne toimet, joista on päätös olemassa riittävällä tarkkuudella. Skenaariossa päätösperäisten toimien fiskaalisten vaikutusten mittaluokka ja ajoitus ovat yhdenmukaiset julkisen talouden suunnitelmassa esitetyn kanssa.

Muuttumattoman politiikan tulot = ennusteen mukaiset tulot – päätösperäiset tuloja koskevat toimet

Muuttumattoman politiikan menot = ennusteen mukaiset menot – päätösperäiset menoja koskevat toimet

Rahoitusjäämä muuttumattomalla politiikalla = muuttumattoman politiikan tulot - muuttumattoman politiikan menot

Muuttumattoman politiikan luvut vuodelle t-1 ovat samoja kuin vuoden t-1 toteutunut kehitys. Kuluvan vuoden t muuttumattoman politiikan mukaisista luvuista on poistettu kaikki eri ajankohtina tehdyt, vuotta t koskevat päätösperäiset toimet. Edelleen vuoden t+1 muuttumattoman politiikan luvuista on poistettu vuosia t ja t+1 koskevat päätökset jne.

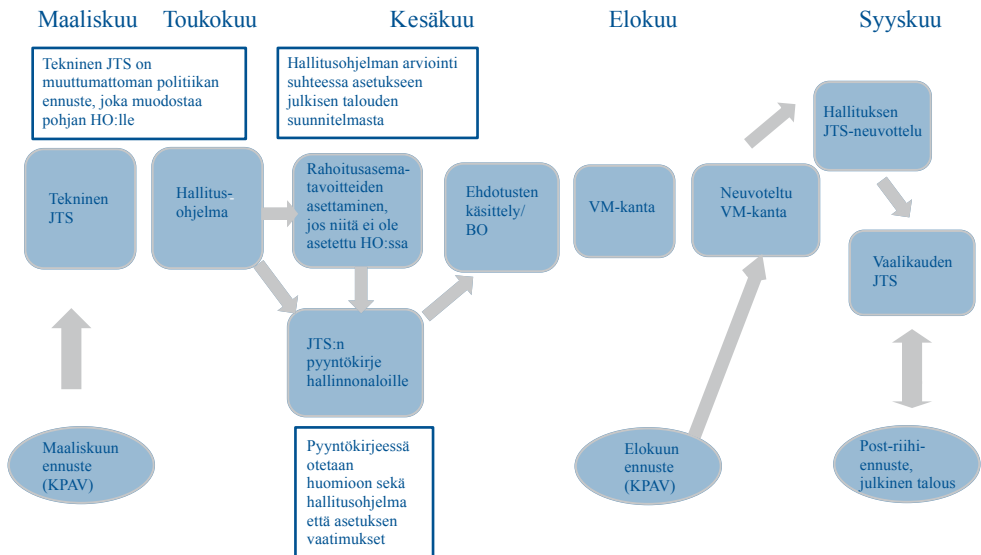
Muuttumattoman politiikan lukuihin vaikuttavat muuttunut kuva reaaliatalouden kehityksestä eli esimerkiksi muuttuneet veropohjien tai työttömyyden ennusteet ja näistä syistä muuttuneet julkisen talouden tulo- ja menoennusteet.

3.2 Vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman laatiminen

Julkisen talouden suunnitelman laatiminen käynnistyy, kun hallitus on muodostettu ja hallitusohjelma on valmis. Julkisen talouden suunnitelman laadinnassa on otettava lisäksi huomioon julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen vaatimukset. Mikäli hallitusohjelmassa ei ole asetettu julkisen talouden ja sen alasektoreiden rahoitusasemaa koskevia tavoitteita, hallituksen tulee ensin päättää niistä. Tämän jälkeen valtiovarainministeriö lähettää ministeriöille pyyntökirjeen, jossa ministeriöitä pyydetään valmistelemaan kehys- ja talousarvioehdotukset ja kuntataloutta koskevat ehdotuksensa ottaen huomioon hallitusohjelman linjaukset ja asetuksen vaatimukset.

Valtiovarainministeriön asettamassa Ohjausjärjestelmien kehittäminen -hankkeessa on tavoitteena vahvistaa valtioneuvoston strategista ohjausta ja saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi sekä vahvistaa niitä tukevaa tietopohjaa ja toimeenpanokykyä. Hanke tuottaa suosituksia seuraavalla hallituskaudella noudatettavista menettelyistä ja toiminnan pelisäännöistä. Ohjausjärjestelmien kehittäminen edellyttää yhteensovittamista hallituksen toimintasuunnitelman valmistelun kanssa, mikä täytyy ottaa huomioon myös julkisen talouden suunnitelman laadinnassa.

Kuvio 1. Vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman laatiminen



3.3 Julkisen talouden suunnitelman tarkistus

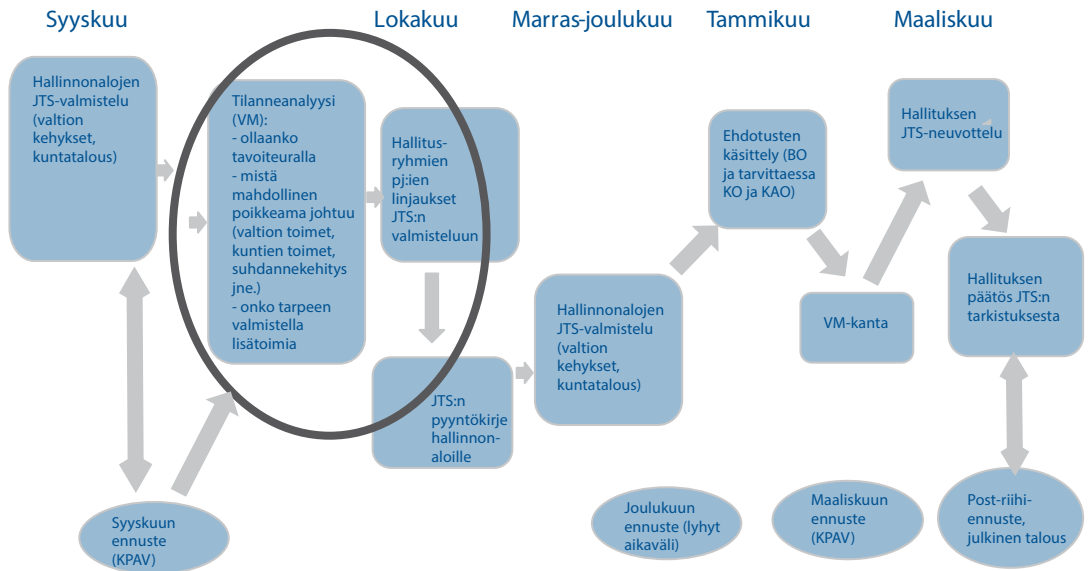
Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain. Tarkistusprosessi käynnistyy syksyllä sen jälkeen, kun valtion talousarvioesitys on annettu eduskuntaan. Talousarvioesityksen yleisperusteluissa raportoidaan ennusteen muutokset suhteessa kevään julkisen talouden suunnitelmaan. Samanaikaisesti julkaistaan valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus, joka sisältää julkisen talouden keskipitkän aikavälin ennusteen.

Valmisteluprosessissa painopistettä ehdotetaan siirrettäväksi keväältävelta syksyille. Talousarvioesityksen antamisen jälkeen hallitukselle tai hallitusryhmien puheenjohtajille esitettäisiin tilannekatsaus julkisen talouden (kokonaisuus ja alasektorit) näkymistä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Tilannekatsaus perustuisi syyskuun taloudelliseen katsaukseen, talousarvioesitykseen ja kuntatalousohjelman talousarvioesityksen yhteydessä tehtyyn tarkistukseen. Tämän tilannekatsauksen perusteella hallitus tai hallitusryhmien puheenjohtajat linjasivat julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen lähtökohtia ja antaisivat ohjeita valmisteluun, mukaan lukien ohjeistus mahdollisten lisätoimien valmistelusta. Nämä valmistelua ohjaavat linjaukset otettaisiin huomioon hallinnonaloille lähetettävässä julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen pyyntökirjeessä.

Hallinnonalat valmistelevat ehdotuksensa julkisen talouden suunnitelmaan loka-joulukuussa, ja ehdotukset julkisen talouden suunnitelmaan toimitetaan valtiovarainministeriön vuodenvaihteessa. Tämän jälkeen ehdotukset käsitellään valtiovarainministeriön budjettiosastolla. Ehdotusten käsittelyyn alkaen virkamieskäsittelystä ja päättyen hallituksen neuvotteluun ei ehdoteta juurikaan muutoksia.

Viime vuosina on ollut tapana, että tammikuun lopussa hallitukselle annetaan katsaus kehysvalmistelutilanteeseen. Budjettiosasto esittelee ministeriöiden kehys ehdotukset, ja kansantalousosasto kertoo talousnäkymistä joulukuun suhdannekatsauksen pohjalta. Työryhmä ehdottaa, että tästä säännönmukaisesta ”kurkistustilaisuudesta” luovuttaisiin.

Kuvio 2. Julkisen talouden suunnitelman tarkistus



4 Valtion kehysmenettelyn kehittäminen

Julkisen talouden suunnitelma ja sen finanssipoliittiset tavoitteet nivoutuvat pitkälti vuodesta 2003 lähtien käytössä olleeseen valtiontalouden kehyspäättökseen, kehysjärjestelmän säännöstöön ja kehyksen valmisteluprosessiin. Tulevalla vaalikaudella 2015–2018 valtiontalouden kehysjärjestelmää ei ole tarkoitus uudistaa mittavasti. Peruseriaatteet ovat osoittautuneet toimiviksi, sitoutuminen kehysjärjestelmään on vahvaa, eikä järjestelmää kohtaan ole esitetty mittavaa kritiikkiä. Uutena piirteenä kuluneella kehyskaudella vaalikauden kehystasoa on alennettu useaan otteeseen uusien säästöjen myötä.

Kehysjärjestelmä on tulevalla kaudella jossain määrin erilaisessa roolissa, kun ns. fipolaista ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevasta asetuksesta seuraavat koko julkisen talouden fipo-säännöt nousevat esiin finanssipolitiikan ohjaajina. Kehyksen tarkoitus on mm. tarjota väline näiden muiden tavoitteiden saavuttamiseen valtiontalouden osalta. Kun seuraava hallitus päättää vaalikauden kehyksen mitoituksesta, tulisikin sen aiempaa enemmän ottaa huomioon kehystason linjakkuus suhteessa muihin fipo-tavoitteisiin, erityisesti valtiontalouden rahoitusasematavoitteeseen.

Päivitystarpeita kehysjärjestelmään on huomattu lähinnä käytännön soveltamisen yksityiskohdissa. Esimerkiksi hankkeiden ajoitusmuutoksista aiheutuvat kehyksen rakennekorjaukset ovat pohdituttaneet rakennerahasto-ohjelmien kohdalla. Toinen ongelmakohta

on ollut loppuvaalikaudesta yli vaalien siirtyvät menojen ajoitukset. Ne luovat väljyyttä kehykseen, koska menoja siirtyy vaalikauden kehysten ulkopuolelle seuraaviin vuosiin, vaikka hankkeen kokonaismenotaso ja menorasitus valtiontaloudelle yli ajan eivät vähene.

Lisäksi julkisen talouden kokonaisvaltaisempi tarkastelu edelleen korostaa tarvetta sisällyttää valtion budjettitalouden ulkopuolisia rahastoja kehykseen. Viime kauden taitteessa ns. kehystyöryhmä esitti erityisesti Makeran ja Valtion asuntorahaston avustusten sisällyttämistä kehykseen, ja samaa on korostanut myös mm. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kuluvalla vaalikaudella on myös tehty kehysääntöön nähden kaksi tietoista poikkeusta, jotka molemmat koskivat rahastosiirtoja: siirrot radio- ja televisiorahastoon ja uuteen rahoitusvakautusrahastoon on tehty kehysten ulkopuolella, vaikka nämä siirrot kuuluivat kehysmenoiksi.

Edelleen tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei kehystä kierrettäisi päätöksenteossa. Erityisesti kuluvan vaalikauden lopussa kehystaso aiheutti paineita, joiden johdosta kehys joiltain osin vuosi verotukien puolelle. Tätä ei ole kuitenkaan tapahtunut suuressa mittakaavassa. Seuraavalle vaalikaudelle tavoitteeksi tulevat rahoitusasematavoitteet osin ”tukivat” kannustimia kiertää kehystä. On kuitenkin syytä pohtia muitakin keinoja kehysten kiertämisen estämiseksi, esimerkiksi veroperustemuutoksille asetettava rajoite.

Tarkoitus on valtiovarainministeriön virkatyönä vielä ennen uuden hallitusohjelman laatimisvaihetta arvioida mahdollisia muutostarpeita kehysääntöihin.

5 Veropolitiikka osana julkisen talouden suunnitelmaa

Julkisen talouden kestävyuden perustana on kurinalaisen menopolitiikan lisäksi talouskasvua ja korkeaa työllisyyttä turvaava veropolitiikka. Verotuksen tasoa säätelevät lähtökohtaisesti julkisen sektorin menot, mutta verotuksen rakenteella voidaan vaikuttaa talouden kasvuvauhtiin ja työllisyyteen. Tehokas verorakenne luo edellytykset korkealle työllisyydelle ja työtuntien kasvuille.

Viimeisten parinkymmenen vuoden aikana verotuksen painopistettä on siirretty työn ja yritysten verottamisesta kulutuksen verottamiseen. Erityisesti terveydelle ja ympäristölle haitallisten hyödykkeiden verotusta on viime vuosina kiristetty. Kulutukseen liittyvien verojen suhteellinen osuus väestön bruttotuloista on kasvanut verrattuna tuloveroihin.

Suomen kokonaisveroaste (verotulot suhteessa bruttokansantuotteeseen) on OECD-maiden korkeimpia. Tällä hetkellä se on reilut 44 %. Kansantuotteen hidaskasvu on vaikuttanut kokonaisveroasteen nousuun viime vuosina, mutta myös veroja on jouduttu korottamaan heikon talouskasvun vuoksi.

Kokonaisveroasteeseen luetaan mukaan myös työnantajien, työntekijöiden ja yrittäjien pakolliset sosiaalivakuutusmaksut. Maksujen taso määräytyy sosiaalirahastojen veloitteiden perusteella. Sosiaalivakuutusmaksut ovat kuitenkin maksajalle tuloverotuksessa vähennyskelpoisia kuluja, joten maksut vastaavasti pienentävät ansio- ja pääomatuloveron sekä yhteisöveron tuottoa.

Karkeasti luokitellen verotuloista noin kolmannes on tuloveroja, kolmannes sosiaalivakuutusmaksuja ja kolmannes kulutusveroja. Lisäksi verotuloja saadaan myös mm. kiinteistöverosta, varainsiirto- ja perintöverosta sekä erilaisista infrastruktuurimaksuista.

Verojen kertymään vaikuttaa voimakkaasti talouden suhdannevaihtelut. Verotuksen tasoon voidaan vaikuttaa, mutta veropohjien kehitykseen vaikuttavat monet muutkin kuin päätösperäiset tekijät. Sen sijaan verotuksen kautta annettujen tukien (verotuet) määrälle voidaan ja pitää asettaa rajoituksia, jotta finanssipolitiikan kehyspäätöksiä ja menosääntöjä ei ryhdyttäisi kiertämään verotuksen kautta. Verotukea muodostavat verosta vapautetut tulot, verovähennykset sekä normijärjestelmää alemmat verokannat. Menetetty verotulo vaikuttaa julkisen sektorin talouteen samalla tavalla kuin budjetin kautta annettu suora meno. Verojärjestelmän kautta myönnettyt tuet pitää perustella samalla tavoin kuin menotkin, ja niiden kohtaantoa ja niille asetettujen tavoitteiden toteutumista tulee jatkuvasti seurata ja kriittisesti arvioida verotukien vähentämistarvetta.

Verotuotoille ei voida rakentaa vastaavalla tavalla sitovaa vuosikohtaista rajoitetta kuin menoille menokehityksen muodossa. Veroperustemuutokset tulisi kuitenkin sovittaa yhteen julkisen talouden ja alasektoreiden rahoitusasematavoitteiden kanssa. Valtiovarainministeriössä arvioidaan ennen uuden hallitusohjelman laatimisvaihetta, voitaisiinko julkisen talouden suunnitelmaan liittää valtiontalouden kehityksen ja rahoitusasematavoitteen kanssa yhteen sovitettu veropolitiikan rajoite.

Veropolitiikan linjasta vastaa hallitus. Verotuksen päätehtävä on rahoittaa julkisen sektorin toimintaa, mutta sen lisäksi valtion veropolitiikalla halutaan ohjata talouden toimijoiden käyttäytymistä sekä vaikuttaa tulonjakoon. Ohjaavien verojen tavoitteena on kuluttajien ja yritysten käyttäytymisen ohjaaminen yhteiskunnallisesti toivottuun suuntaan. Kannustintyyppisillä verohuojennuksilla voidaan yrittää lisätä taloudellista aktiiviteettia, kuten työllisyyttä ja investointeja. Ohjaavia veroja ovat myös sellaiset erityisverot, joilla pyritään edistämään terveys- ja ympäristöpoliittisia päämääriä eli vähentämään haitallisten hyödykkeiden kulutusta ja lisäksi saamaan lisää verotuloja. Myös voimavarojen kohdentamista markkinoilla voidaan tehostaa verotuksella sisällyttämällä ulkoiskustannuksia veron määrään.

Kuntasektorilla verotuksella on ensisijaisesti vain fiskaalinen tavoite, eikä kunnilla ole muita keinoja vaikuttaa verotulojensa tasoon kuin veroprosenteista päättäminen. Muista veroperusteista päättää pääsääntöisesti eduskunta. Yli puolet kuntasektorin tuloista on verotuloja. Kuntien veroja ovat kunnallinen ansiotulovero (85 %), kiinteistövero (8 %) ja osuus yhteisöveron tuotosta (7 %). Kunnat itse määräävät vuosittain kunnallisveroprosenttinsa sekä soveltamansa kiinteistöveroprosentit lain sallimien vaihteluvälien puitteissa. Kunnat ovat saaneet osuuden yhteisöveron tuotosta vuoden 1993 verouudistuksessa, jolloin kunnat menettivät oikeuden määrätä kunnallisveroa myös yhteisöille kunnan veroäyrin mukaisesti. Osuus on vuosien aikana vaihdellut, ja on tällä hetkellä noin kolmannes veron tuotosta.

Kunnallisvero on suhteellinen vero, mutta ansiotuloille myönnetty verovähennykset tekevät verosta progressiivisen. Valtion veropolitiikan välineenä käyttämät vähennykset kaventavat kunnallisveropohjaa, minkä vuoksi kunnille on kompensoitu veroperustemuutosten aiheuttamia verotuottomenetyksiä. Verokompensaatiot suoritetaan erikseen valtionapuina kuntakohtaisesti valtion menokehityksen ulkopuolisina menoina.

6 Kuntatalouden ohjaus osana julkisen talouden suunnitelmaa

6.1 Näkökohtia kuntatalouden rahoitusasematavoitteen asettamisesta

Kansantalouden tilinpidon mukainen kuntatalouden alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen on 1990-luvun lopulta lähtien ollut keskimäärin puoli prosenttia. Viime vuosina kuntatalouden rahoitusasema on heikentynyt edelleen. Vuonna 2014 kuntatalouden rahoitusaliijäämän arvioidaan olevan 0,9 % suhteessa kokonaistuotantoon kansantalouden tilinpidon mukaan. Ilman korjaavia toimia kuntatalouteen syntynyt menojen ja tulojen epäsuhta ei ole korjaantumassa tulevina vuosina.

Kuntien kirjanpidossa tulorahoituksen riittävyyttä on totuttu arvioimaan tunnusluvulla, joka suhteuttaa vuosikatteen poistoihin. Jos kunnan vuosikate riittää poistoihin, sen talous on kuntalain ja kirjanpitolain mukaan tasapainossa. Tämä ei kuitenkaan kuvaa sitä, mikä on kunnan rahoituksen riittävyys investointien rahoitukseen.

Pitkällä aikavälillä kunnan tulorahoituksella pitäisi pystyä hoitamaan sekä käyttötalous- että investointimenot. Tämä tarkoittaa sitä, että tulorahoituksen (netto) pitäisi kattaa nettoinvestoinnit, jolloin tilanne vastaisi likimain kansantalouden tilinpidon tasapainokäsitettä, eikä kuntatalouden nettovelka kasvaisi. (Kuntien makrotalouden ohjauksen kehittäminen, valtiovarainministeriö 6/2014) Tämä tasapainoehto on lähtökohtatilanteeseen nähden vaativa, kuten seuraava taulukko osoittaa:

Taulukko 1. Tulorahoituksen riittävyys nettoinvestointeihin (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2011 – 2013 (kuntien lukumäärä).

	Ylijäämä	Alijäämä
2011	88	216
2012	49	255
2013	92	212

Makrotason tavoite kuntatalouden rahoitusasemasta ei sido yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän päätöksentekoa. Niiden talouden hoitoa ohjaavat kuntalain ja kirjanpitolain säännökset. Kuntatalouden makro-ohjauksen ja yksittäisen kunnan taloudenhoitoa ohjaavan kuntalain säätelyn tulisi ohjata kuntien taloudenhoitoa riittävän yhdensuuntaisesti ja johdonmukaisesti. Muutoin vaarana on, että kuntataloudelle asetetut makrotason tavoitteet jäävät suosituksiksi, eikä tilanne käytännössä korjaannu.

Kuntalain taloussääntöjä ollaan parhaillaan uudistamassa seuraavasti osana kuntalain kokonaisuudistusta:

- Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta ilman mahdollisuutta taloussuunnitelmassa lykätä alijäämän kattamista myöhempään ajankohtaan.
- Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kriisikuntamenettely ulotetaan myös kuntayhtymiin.
- Kriisikuntamenettelyyn voi joutua, jos
 - alijäämiä ei kateta säädettyssä ajassa tai
 - nykyisten kriisikuntakriteereiden perusteella
- Kriisikuntakriteereissä siirrytään konsernitason tietoihin vuonna 2017.
- Lain voimaan tullessa kaikkein alijäämäisimmille kunnille turvataan voimaantulosäännöksellä 6 vuotta aikaa kattaa alijäämänsä.

Ehdotettujen kuntalain säännösten perusteella alijäämän tulee olla katettu viimeistään tilikauden 2019 tilinpäätöksessä, jos kunnan taseeseen kertynyt alijäämä on tilikauden 2015 tilinpäätöksessä yli 500 euroa asukasta kohden. Vuoden 2013 tilinpäätösten perusteella tällaisia kuntia olisi 25.

Nykyisestä poiketen arviointimenettelyyn johtavat kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut määräytyisivät jatkossa konsernitason taloustietojen perusteella. Konsernitason tiedot antavat nykyistä luotettavamman kuvan kunnan talouden kokonaisuudesta. Kuntakonsernin tilipäätöstiedot kerätään nykyisin vain taseen osalta. Kuntatieto-ohjelman yhteydessä valmistellaan myös konsernituloslaskelman ja rahoituslaskelman tietojen keräämistä vuodesta 2015 alkaen. Tämän vuoksi uudessa kuntalaissa säädettäisiin, että arviointimenettelyssä siirryttäisiin kuntakonsernin tunnuslukuihin vuonna 2017, jolloin käytettävissä ovat vuosien 2015 ja 2016 tilastotiedot. Vuosina 2015 ja 2016 arviointimenettelyyn sovellettaisiin kokonaisuudessaan nykyisin voimassa olevia kunnan peruspalveluiden valtiosuudesta annetun lain ja sen perusteella annetun asetuksen mukaisia kuntien tunnuslukuja.

Alijäämän kattamisvelvoitteen kiristäminen edellä linjatulla tavalla hidastaa kuntatalouden velkaantumista mutta ei riitä pysäyttämään sitä. Kuntalain mukaisen kunnan talouden tasapainon määrittelyn sekä kirjanpitolain salliman poistojen alhaisen tason takia alijäämän kattamisvelvoite ei ota riittävästi huomioon investointien rahoitustarvetta.

Pidemmällä aikavälillä yksittäisen kunnan ja kuntayhtymän taloudenhoitoa koskevia sääntöjä tulee tiukentaa yhdenmukaisemmaksi makrotason rahoitusasematavoitteen kanssa, mikäli osoittautuu, että uudet kuntalain taloussäännöt eivät ohjaa kuntien taloudenpitoa toivotulla tavalla. Myös yksittäisen kunnan tasolla vaatimuksena tulisi olla tosiasiallisesti se, että tulo-rahoitus riittää keskimäärin kattamaan nettoinvestoinnit. Tämä pitäisi kuntatalouden velkaantumiskehityksen hallinnassa.

Julkisen talouden kokonaisohjauksen uskottavuuden takia on tärkeää asettaa rahoitusasematavoitteet siten, että ne ovat realistisesti saavutettavissa. Arvio kuntatalouden tilasta ja kehitysnäkymistä on yksi lähtökohta rahoitusasematavoitteen asettamisessa; valtiovarainministeriön syksyn 2014 taloudellisessa katsauksessa arvioidaan kuntatalouden vajeeksi 2½ mrd. euroa vuonna 2018. Kuntien laaja itsehallinto merkitsee sitä, että valtio ei

voi yksin omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottamista vaan ainoastaan luoda edellytyksiä siihen. Kuntien omilla toimilla on myös suuri merkitys. Rakennepoliittisesta ohjelmasta saadut kokemukset osoittavat, että kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen on ennakoitua hankalampaa ja hitaampaa. Rakenteellisten uudistusten, kuten sote-uudistus, toimeenpanoon liittyy pitkiä viiveitä, ja niiden vaikutukset näkyvät vasta monien vuosien päästä. Jotta uudistukset tuottavat tehokkuushyötyjä ja kustannussäästöjä, ne edellyttävät vahvaa ohjausta niin valtion kuin erityisesti kuntatoimijoiden tasolla.

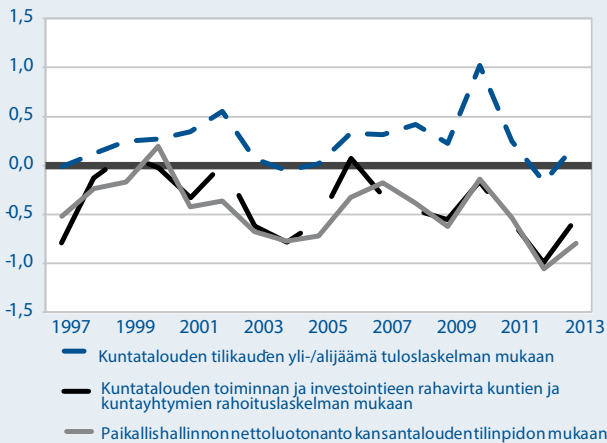
Kuntatalouden tasapaino kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon mukaan

Kuntien kirjanpidon mukaisessa kuntatalouden seurannassa on totuttu seuraamaan tuloslaskelman osoittaman vuosikatteen kehitystä. Vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Perusoletus on, että mikäli vuosikate on siitä vähennettävien suunnitelmajoistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä, edellyttäen kuitenkin, että poistojen määrä vastaa keskimääräistä poistonalaisten investointien tasoa. Kuntien tuloslaskelman mukaan kuntatalous on ylijäämäinen, jos kuntien tuloslaskelman mukainen tilikauden tulos on suurempi kuin poistoeron, varausten ja rahastojen nettomuutos. Näin mitattuna kuntatalous on ollut viime vuosikymmeninä muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta ylijäämäinen. Koska poistot ovat kuitenkin lähes aina nettoinvestointeja pienemmät, ei tasapainoinen tilikauden tulos ole estänyt kuntataloutta velkaantumasta.

Kuntalain mukaan yksittäisen kunnan talous on tasapainossa, mikäli kunnan taseeseen ei ole kertynyt alijäämää ja taloussuunnitelma on tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena.

Kuntien kirjanpidon toiminnan ja investointien rahavirta osoittaa tulorahoituksen riittävyyden nettoinvestointien kattamiseen. Jos tulorahoitus ylittää nettoinvestoinnit, on toiminnan ja investointien rahavirta ylijäämäinen. Toiminnan ja investointien rahavirta vastaa likimain kansantalouden tilinpidon mukaista nettoluotonantoa. Kansantalouden tilinpidon mukaan kuntatalous on tasapainossa, jos nettoluotonanto on nolla (ts. ei ali- eikä ylijäämäinen).

Kuntien kirjanpidon mukaiset kuntien ja kuntayhtymien tilikauden yli-/alijäämä sekä toiminnan ja investointien rahavirta ja kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinnon nettoluotonanto, % BKT:sta



6.2 Kuntatalouden tarkastelu kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon käsittein

Asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää, että rahoitusasemaa koskevat tavoitteet asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein. Peruspalvelubudjettitarkastelussa ja jatkossa kuntatalousohjelmassa kuntataloutta tarkastellaan kuntien kirjanpidon käsittein. Tämän vuoksi kuntataloutta koskevat tavoitteet tulee esittää myös kuntien kirjanpidon käsittein. Kirjanpitojärjestelmien välillä on eroja mm. käsitteiden, sektorirajauksen ja tilijärjestelmien osalta.

Kun nämä erot ovat tiedossa, voidaan kansantalouden tilinpidon mukainen rahoitusasema esittää myös kuntien kirjanpidon käsittein. Muuntotaulun avulla voidaan kuvata kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon tasapainoerien välistä yhteyttä. Vastaava menettely on käytössä valtion puolella valtiontalouden ja valtion budjettitalouden rahoitusasemaa koskevien käsite-erojen esittämisessä. Muuntotaulu voitaisiin julkaista esimerkiksi taloudellisessa katsauksessa tai kuntatalousohjelmassa. Kuntien talous- ja toimintatilastosta muuntotauluun valittava luonteva vastinpari tilinpidon nettoluotonannolle olisi kuntien kirjanpidon mukainen toiminnan ja investointien rahavirta.

Kuntien talous- ja toimintatilastoa uudistetaan v. 2016. Uudistuksen jälkeen kuntatalouden tilan seurannan kannalta olennaiset tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmatiedot on saatavilla myös kuntakonserneista. Toistaiseksi kuntakonserneista on saatavilla vain konsernitase. Muutos koskee vuoden 2015 tietoja, jotka kerätään vuonna 2016. Kuntakonsernit sisältävät peruskunnan ja sen liikelaitosten lisäksi myös osakeyhtiöt ja säätiöt, joissa kunnalla on määräysvalta. Kuntayhtymät yhdistetään jäsenkuntien konsernitilinpäätöksiin omistusosuksiensa mukaan. Uudistus tarjoaa uusia mahdollisuuksia tarkastella kuntataloutta konsernitasolla ja seurata yksittäisten kuntakonsernien kehitystä. Konsernitietojen mahdollisia vaikutuksia kuntatalouden ohjaukseen tulee arvioida myöhemmin, kun uudet tilastot ovat käytettävissä ja niiden käytöstä ja soveltuvuudesta kuntatalouden seurantaan on saatu kokemuksia.

Kansantalouden tilinpidon ja kuntien talous- ja toimintatilaston väliset erot sekä muuntotaulun laatiminen

Merkittävin ero kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin ja kuntien kirjanpidon kuntatalouden välillä syntyy erilaisesta sektorirajauksesta. Kuntien kirjanpito tarkastelee kuntien talous- ja toimintatilaston mukaista kuntataloutta eli kuntia ja kuntayhtymiä sekä niiden liikelaitoksia. Kansantalouden tilinpidossa paikallishallintosektori käsittää kuntien ja kuntayhtymien markkinattoman toiminnan, joka rahoitetaan pääosin verovaroin ja pakollisin maksuin. Toisin kuin kuntien talous- ja toimintatilastossa kansantalouden tilinpidossa osa kunnallisista liikelaitoksista luokitellaan paikallishallintosektorin ulkopuolelle yrityssektoriin. Näitä ovat toimintonsa pääosin muilta sektoreilta saaduilla myyntituotoillaan rahoittavat liikelaitokset, kuten vesihuolto, jätehuolto, energiahuolto ja satamatoiminta. Sen sijaan sellaiset kuntien omistamat yhtiöt, kuten Länsimetro Oy, jotka katsotaan pääasiallisesti emokuntaa palveleviksi yksiköiksi, luokitellaan kansantalouden tilinpidossa paikallishallintosektoriin.

Kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon mukainen kuntatalouden tarkastelu poikkeaa sektorirajauksen lisäksi käytettävien käsitteiden ja tilijärjestelmien osalta. Myös lähdemateriaalit poikkeavat toisistaan. Kuntien kirjanpidon mukaisen kuntatalouden määritelmiä ja kirjauskäytäntöjä ohjaa Suomen kirjanpitolainsäädäntö. Kansantalouden tilinpito perustuu puolestaan Euroopan Unionin asetukseen ja menetelmäkäsikirjaan (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus 549/2013).

Muuntotaulun avulla voidaan kuvata sitä, mistä kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon tasapainoerien väliset erot syntyvät. Muuntotaulussa lähdetään kuntien kirjanpidon mukaisesta tasapainoerästä ja päädytään kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoon. Näiden välillä on mm. kansantalouden tilinpidon ulkopuolelle luokiteltujen yksiköiden vaikutus, kuntien kirjanpidon ulkopuolella olevien kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin yksiköiden vaikutus sekä tuloverojen ajoituserot.

Sekä kuntien kirjanpidon mukaisen kuntatalouden että kansantalouden tilinpidon mukaisen paikallishallintosektorin rajat elävät. Kuntien kirjanpidon mukaisessa tarkastelussa merkittävä tekijä on yksikön oikeudellinen asema. Jos kunta harjoittaa toimintaansa osakeyhtiö-, yhdistys- tai säätiömuodossa eli itsenäisen oikeushenkilön kautta, toiminta jää kirjanpidon mukaisen tarkastelun ulkopuolelle. Parhaillaan on meneillään useita toiminnan järjestämistapaan liittyviä muutoksia, jotka vaikuttavat kuntien kirjanpidon mukaiseen kuntatalouteen. Useita suuria kunnallisia liikelaitoksia yhtiöitetään kuluvana vuonna kilpailuneutraliteettisäännöksiin liittyen, ja yhtiötetyt liikelaitokset siirtyvät tarkastelun ulkopuolelle. Ammattikorkeakoulujen yhtiöittäminen on alkanut jo muutama vuosi sitten, ja viimeisetkin kuntaomisteiset ammattikorkeakoulut muuttuvat osakeyhtiöiksi ensi vuoden alussa. Länsimetron rakentamisesta vastaa osakeyhtiö. Tästä johtuen Länsimetro-investointi ei näy kuntien taloustilastossa, vaikka Länsimetro Oy on täysin Espoon ja Helsingin omistama osakeyhtiö.

Tilastokeskus ei raportoi kuntien talous- ja toimintatilaston mukaisen kuntatalouden rajuksen muutoksia tilastojulkistuksen yhteydessä. Tämä heikentää eri vuosien vertailtavuutta. Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaista kuntataloutta tarkasteltaessa on mm. tunnettava eri vuosina tapahtuneiden yhtiöittämisten vaikutukset. Myös kansantalouden tilinpidon sektoriluokituksia arvioidaan säännöllisesti. Tilastokeskus raportoi sektorimuutoksista ja uusien yksiköiden luokituksista mm. tilastojulkistusten yhteydessä.

Kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon välisiä eroja sekä muuntotaulun laatimista on käsitelty tarkemmin valtiovarainministeriön asettamassa asiantuntijaryhmässä 'Kuntatalouden ohjauksen tietopohjan kehittämistä valmistelevan asiantuntijaryhmän loppuraportti 23.6.2014'. Työryhmän raportti sisältyy tähän julkaisuun.

6.3 Kuntatalouden rahoituskehys

Kuntatalouden rahoituskehys on julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa. Rahoituskehys on väline, jonka avulla valtio voi ohjata kuntataloutta kohti asetettua rahoitusasematavoitetta. Rahoituskehys muodostuu valtion kunnille osoittamista tehtävistä, niihin osoitetusta rahoituksesta (valtionosuudet ja veroperusteet) sekä kuntien omista toimenpiteistä (veroprosentti, toiminnan järjestämisen kustannukset, tuottavuus). Valtio voi säädellä kuntien veropohjaa, tehtäviä ja valtionosuuksia. Kunnat päättävät itse veroprosenteistaan. Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoihin valtio voi vaikuttaa vain epäsuorasti.

Kuntatalouden rahoituskehyksen mitoittamista ohjaa paitsi kuntataloudelle ja julkiselle taloudelle asetettavat rahoitusasemaa koskevat tavoitteet myös rahoitusperiaate. Sen mukaan valtion tulee varmistaa kunnille tosiasialliset edellytykset selviytyä lakisääteisistä tehtävistään kohtuullisella veroasteella.

6.3.1 Ehdotus kuntatalouden rahoituskehyksen asettamisesta hallituskauden alussa

1. Lähtökohtana on kuntatalouden ennuste kansantalouden tilinpidon käsittein muuttumattoman politiikan oletuksella.
2. Hallitus asettaa kuntatalouden rahoitusasemaa koskevan tavoitteen kansantalouden tilinpidon käsittein.
3. Kohdan 1 mukaisen ennusteen ja rahoitusasemalle asetetun tavoitteen välinen ero osoittaa sopeutustarpeen.
4. Jos hallitusohjelmassa annetaan kunnille uusia tehtäviä tai laajennetaan nykyisiä tehtäviä tai velvoitteita, näistä aiheutuvat kustannukset ja sopeutustarpeen muutos arvioidaan.
5. Hallituksen tulee päättää, miltä osin valtio vastaa kuntatalouden sopeuttamisesta ja miltä osin sopeutustoimet jätetään kuntien omalle vastuulle.
6. Hallitus päättää toimenpiteistä siten, että päästään tarvittavaan sopeutukseen. Asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää, että toimenpiteiden tulee olla riittävän yksilöityjä. Valtion toimenpiteet rahoitustavoitteen saavuttamiseksi voivat olla
 - veroperustemuutoksia
 - valtionosuuksien muutoksia
 - kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutoksia
 - rakenteellisia uudistuksia
7. Osana valtion toimenpiteitä hallitus asettaa kuntatalouden menorajoitteen. Menorajoite kohdennetaan edelleen hallinnonalakohtaisiksi rajoitteiksi.

6.3.2 Menorajoitteen asettaminen

Valtioneuvoston asetuksen mukaan julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Menorajoite on yksi toimenpide kuntataloudelle asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Sillä pyritään hillitsemään valtion toimenpiteistä aiheutuvaa kuntien menojen kasvua tai asettamaan määrä, kuinka paljon valtion tulee vähentää omilla toimillaan kuntien menoja.

Menorajoite tulee asettaa viimeistään hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Ajatuksena on, että menorajoite vastaa poliittiselta sitovuudeltaan valtiontalouden menokehyksiä. Se asetetaan koko hallituskaudeksi. Valtiontalouden menokehykset koskevat valtion menojen kokonaistasoa; kuntatalouden menorajoite puolestaan valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvaa menojen muutosta. Kuntatalouden menojen muutoksessa on aina kyse arviosta. Suuri osa kuntien yksittäisiä tehtäviä koskevista toimenpiteistä on sellaisia, että niiden vaikutusta kuntatalouteen ei pystytä tarkasti osoittamaan edes jälkikäteen.

Käytännön syistä menorajoite ehdotetaan pidettäväksi mahdollisimman yksinkertaisena. Se asetettaisiin nimellisin hinnoin. Siihen tehtäisiin kuitenkin tekniset rakennekorjaukset ja ajoitusmuutokset.

Yksinkertaisimmillaan menorajoite voisi olla esimerkiksi OKM:n ja STM:n hallinnonaloilla asetettava katto kuntien menojen lisäykselle (pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa sote-palvelujen kehittämiseen varatun rahoituksen tapaan) tai sitova tavoitetaso menojen vähentämiseksi rakennepoliittisen ohjelman tapaan. Menorajoite voitaisiin asettaa esimerkiksi seuraavasti: ”Hallitus sitoutuu vähentämään kunnille osoitettuja tehtäviä siten, että kuntatalouden toimintamenoissa saavutetaan xxx milj.euron vähennys vuoteen 2019 mennessä.” Menorajoite kohdennetaan edelleen hallinnonaloille.

Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta saatujen kokemusten perusteella kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentäminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää vahvaa poliittista sitoutumista. Jotta kuntatalouden ohjaus on uskottavaa, menorajoitteen mitoituksen tulisi olla realistinen. Näin ollen hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa tulisi osoittaa ainakin pääpiirteissään ne kohteet, joista karsitaan.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisuudistus muuttaa toteutuessaan palvelujen tuotantorakennetta huomattavasti. Lisäksi hallitus päätti rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon vahvistamista koskevassa päätöksessään, että syksyn aikana valmistellaan ehdotus julkisten sosiaali- ja terveystalouden kustannusten hallinnan toteuttavasta budjettikehysjärjestelmästä. Tämä budjettikehysjärjestelmä olisi osa kuntatalouden rahoituskehystä.

6.3.3 Kustannustenjaon tarkistus ja menorajoite

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään vuodesta 2016 lähtien vuosittain. Kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan perushinnat ja rahoitus toteutuneiksi.

den kustannusten mukaisiksi. Tähän asti kustannustenjaon tarkistus on tehty neljän vuoden välein siten, että tarkistus on ajoittunut vaalikausien taitekohtaan. Näin ollen sen aiheuttamia ongelmia valtion menokehysten näkökulmasta on vähentänyt se, että tarkistus on pystytty ottamaan huomioon menopaineena jo teknistä kehystä laadittaessa. Vuosittain tehtävä kustannustenjaon tarkistus tulee sen sijaan huomioida asetettaessa kehysvarausten suuruutta seuraavalle vaalikaudelle.

Kustannustenjaon tarkistus on perusteltua lukea niin valtionalouden kehyksen kuin valtion toimenpiteitä koskevan kuntien menorajoitteen piiriin kuuluviksi menoiksi. Alimitoitettuja arvioita tekeviä hallinnonaloja voitaisiin ”rangaista” siten, että vuotuisen kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä paljastuvat lisäkustannukset olisi katettava kyseisen hallinnonalan sisällä. Tätä vaikeuttaa kuitenkin se, että kuntien talous- ja toimintatilaston tietopohja ei riitä selvittämään, missä määrin tarkistustarve aiheutuu valtion toimenpiteiden vaikutusten aliarvioinnista ja missä määrin kuntien omista toimista.

Valtionalouden kehysjärjestelmä voi luoda paineita alimitoittaa uusista tehtävistä kunnille ja valtioille aiheutuvien kustannusten arvioita. Menorajoitteen käyttöönotto ei olennaisesti muuta tilannetta.

Vuosittain tehtävä kustannustenjaon tarkistus saattaa hieman lisätä kustannustietoisuutta varsinkin, jos kustannustenjaon tarkistuksen edellyttämät lisäkustannukset edellyttävät uudelleenkohdennuksia OKM:n ja STM:n hallinnonaloilla. Toisaalta kustannustenjaon tarkistuksessa säilyy ainakin toistaiseksi usean vuoden viive. Tulisikin selvittää, onko enää jatkossa tarvetta valtion ja kuntien väliseen, nykyisen kaltaiseen kustannustenjaon tarkistukseen siirryttäessä julkisen talouden suunnitelman mukaiseen ohjausmalliin.

6.4 Ministeriöiden sitouttaminen kuntatalouden makro-ohjaukseen

Kuntatalouden makro-ohjauksen onnistuminen edellyttää sitä, että ministeriöt sitoutuvat tavoitteisiinsa. Työryhmä ehdottaa, että hallitusohjelmaan kirjataan, että hallitusohjelmaa toteutetaan julkisen talouden suunnitelman puitteissa, mikä pitää sisällään koko julkista taloutta, valtionaloutta ja kuntataloutta koskevat tavoitteet ja säännöt.

Kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä täytyy esittää arviot esitysten vaikutuksista sekä valtion- että kuntatalouteen. Valtionaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on käytännössä kiinnitetty huomiota siihen, että uudistus mahtuu ao. ministeriön määrärahaehyksiin. Kehyksen liikkumavaralla saattaa olla vaikutusta siihen, millaisiksi uudistuksen kustannusvaikutukset arvioidaan. Kunnallistaloudellisten vaikutusten arvioiminen on rajoittunut usein käytännössä euromääräiseen arvioon kuntien menojen lisäyksestä valtakunnallisella tasolla. Usein arvio kuntien menojen lisäyksestä tehdään laskennallisesti valtionosuusprosentin kautta ilman, että tehtävämuutosten todellisia vaikutuksia arvioitaisiin.

On osoittautunut, että usein suhteellisen myöhäisessä valmisteluvaiheessa ehdotuksia pyritään muotoilemaan ja perustelemaan niin, että ne mahtuvat kehyksiin, vaikka ehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointia ei ole riittävällä tavalla ehditty tehdä. Pahimmillaan tällainen käytäntö voi johtaa siihen, että tietopohjan heikkouksistakin huolimatta kehittämishankkeita esitetään käynnistettäväksi ilman riittävää vaikutusten arviointia ja vaikka määrärahan riittävyydestä ei ole varmuutta. Lähtökohtana tulisi olla, että uusien

tehtävien valmistelun yhteydessä aina tehdään huolellinen arvio hankkeen vaikutuksista ja vasta sen perusteella arvioidaan tarvittavat voimavarat eikä päinvastoin.

Säädöshankkeiden valmistelussa on usein vahva poliittinen ohjaus. Myös tämä saattaa vaikuttaa siihen, että päätöksiä kehittämishankkeiden eteenpäin viemisestä tehdään puutteellisilla vaikutusarvioilla.

Kehittämishankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointiin vaikuttavat myös käytettävissä oleva tietopohja ja asiantuntijaresurssit.

Ministeriöiden tulisi riittävän aikaisessa vaiheessa säädöshankkeen valmistelua avata laskelmansa muiden tahojen arvioitavaksi. Merkittävässä kehittämishankkeissa tulisi myös harkita ulkopuolisten arvioitsijoiden (esim. VATT:n tai muiden tutkimuslaitosten) käyttöä. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaostoa uudelleen asetettaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että arviointijaostossa on riittävästi riippumatonta, ulkopuolista asiantuntemusta.

7 Kuntatalousohjelman rooli ja kokonaisuus julkisen talouden suunnitteluprosessissa

Työryhmä on tarkastellut kuntatalousohjelman roolia ja kokonaisuutta julkisen talouden suunnitteluprosessissa ottaen huomioon vuonna 2015 voimaan tulevan uuden kuntalain säännökset kuntatalousohjelman sisällöstä ja valmisteluprosessista. Lakiesityksen mukaan kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palvelujen kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eritellään kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät. Lisäksi ohjelmassa arvioidaan kuntien toiminnan tuottavuutta. Valtiovarainministeriön asettamassa kuntatalousohjelmatyöryhmässä tehdään ehdotus kuntatalousohjelman sisältörakenteeksi sekä ohjelman valtiovarainministeriössä tapahtuvaksi valmisteluprosessiksi.

Valtiovarainministeriö valmistelee kuntatalousohjelman siten, että valmisteluun osallistuvat sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä tarvittaessa muut ministeriöt. Ohjelma valmistellaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, jossa kuntia edustaa Suomen Kuntaliitto. Kuntalakiesityksen mukaan neuvottelumenettely kattaa kuntatalousohjelman lisäksi siihen sisällytettävät julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevat toimenpiteet.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisällytettävistä kuntatalouden tasapainotavoitteen saavuttamisen edellyttämistä toimenpiteistä neuvotellaan kuntasektorin kanssa ennen hallituksen neuvottelua julkisen talouden suunnitelman toimenpiteistä.

Kuntatalousohjelma tarjoaa kuntien ja kuntayhtymien taloussuunnitteluun informaatiota yleisestä talouskehityksestä sekä kuntien tulojen ja menojen kehityksestä. Ohjelman liiteaineistona on vertailutietoa tehtäväkohtaisista menojen kehityksestä sekä palvelujen taloudellisuus- ja tuottavuustietoja.

7.1 Kuntatalouden kehitysarvion laadinta

Kuntatalousohjelmassa kuntataloutta käsitellään kuntien kirjanpidon käsittein. Kansantalouselosasto laatii kuntatalouden ennusteen sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein. Ennusteen oletuksista voidaan käydä keskustelua kuntatalousohjelman valmisteluryhmissä.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien talouden tasapainotilaa kunnittain, kuntakokoryhmittäin sekä maakunnittain. Tämän lisäksi arvioidaan alijäämäisten ja arviointimenettelyn kriteerit täyttävien kuntien lukumäärää ja alijäämän euromäärää. Näistä tarkasteluista vastaa kunta- ja aluehallinto-osasto.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan nykyiseen tapaan väestörakenteen muutoksen vaikutuksia laskennallisiin kustannuksiin ikäryhmittäin koko maan tasolla. Tämän lisäksi ohjelmassa arvioidaan myös laskennallisten kustannusten muutosta kunnittain ja kuntaryhmittäin. Kuntatalousohjelmassa seurataan kuntien palvelujen nettokustannusten kehitystä tehtäväluokittain.

Kuntien valtionapujen tarkastelua tullaan uudistamaan. Peruspalvelujen valtionapujen lisäksi tarkasteluun tulee sisällyttää myös ns. yleisen toimialan valtionavut.

Verotulojen (kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisövero)tarkastelua laajennetaan kuntakohtaiseksi ja kuntaryhmittäiseksi. Asiakasmaksutulojen osalta kuntatalousohjelman sisältö vastaa nykyistä peruspalveluohjelmaa.

7.2 Kuntatalousohjelman laadintaprosessi

Kuntatalousohjelman laadinta on osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Prosessina kuntatalousohjelman laadinta vastaa pitkälti nykyistä peruspalveluohjelman valmistelua. Kuntatalousohjelma olisi nykyistä peruspalveluohjelmaa laajempi ja kattaisi koko kuntatalouden. Keväällä 2015 laadittavan ns. teknisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä valmistellaan ensimmäinen kuntatalousohjelma. Teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa ei aseteta kuntatalouden rahoitusasematavoitetta eikä päätetä toimenpiteistä tavoitteen saavuttamiseksi.

Keväällä 2015 laadittava kuntatalousohjelma sisältää kaikki tiedossa olevat valtion toimenpiteistä aiheutuvat kuntien tulo- ja menovaikutukset.

Vaalikauden ensimmäisen kuntatalousohjelman valmistelu käynnistyy, kun hallitus on muodostettu ja hallitusohjelma on valmis. Hallitusohjelmaan sisältyvät kuntien tehtävien muutosten kunnallistaloudelliset vaikutukset tulisi arvioida riippumattomasti.

Ministeriöiden ehdotukset julkisen talouden suunnitelmaa varten arvioidaan valtiovarainministeriössä.

7.3 Kuntatalousohjelman suhde julkisen talouden suunnitelmaan

Kuntatalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan kuntatalousohjelman prosessissa ennen kuin tehdään lopullinen päätös julkisen talouden suunnitelmasta. Arviointi voitaisiin tehdä esimerkiksi julkisen talouden suunnitelman valmistelun alkaessa syksyllä ja uudelleen, kun ministeriöiden ehdotukset ovat tulleet valtiovarainministeriöön. Arvioinnissa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon uusimmat kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöstiedot, -arviot tai -ennakot. Kokonaisarvio ehdotusten vaikutuksista kuntatalouteen tehdään kunnittain, kuntaryhmittäin ja maakunnittain. Vaikutusten arviointi tukee kuntatalouden rahoitusasematavoitteen ja sen saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden valmistelua.

Hallitus päättää julkisen talouden suunnitelmasta. Kuntatalousohjelma on hallituksen päätöksen liiteaineistoa. Ohjelmassa esitetään kuntataloutta koskevat toimenpiteet. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan hallituksen päättämien toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouden kokonaisuuteen sekä mahdollisuuksien mukaan kunnittain ja kuntaryhmittäin.

Kuntatalousohjelma antaa aikaisempaa paremmat edellytykset arvioida kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvattun rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista koko maan tasolla ja kuntaryhmittäin.

8 Finanssipolitiikan tavoitteenasettelu

Finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen perimmäinen tavoite on saavuttaa ja turvata julkisen talouden kestävyyslinjassa oleva julkisen talouden tasapainoaste. Sääntöjen tehokkuus lisääntyy, jos ne ovat operationaalisesti yksinkertaisia ja läpinäkyviä, yhdenmukaisia muiden makrotaloudellisten tavoitteiden kanssa ja jos niiden täytäntöönpano- ja seurantamekanismit ovat mahdollisimman tehokkaita.

Suomessa on ollut käytössä erilaisten tavoitteiden yhdistelmiä. Näistä painoarvoltaan suurin on viimeisen parin vuosikymmenen ajan ollut valtiontalouden menokehys. Tämän rinnalla on käytössä ollut valtion tai julkisen talouden nimellistä tai rakenteellista tasapainoa, tai velka-astetta ja sen muutosta kuvaavien indikaattoreiden yhdistelmiä. Suomen sääntökehikon suurin puute on viime vaalikausilla ollut erilaisten tavoitteiden välisen yhdenmukaisuuden puute. Tasapainotilaa koskevien tavoitteiden yhteys kestävyysnäkökohtiin sekä menokehysiin on ollut puutteellinen. Hallitusohjelmaan sisällytettyä menokehystä ei ole tyypillisesti johdettu hallitusohjelman tasapainotavoitteesta, vaan se on asetettu poliittisen harkinnan perusteella. Vakausohjelmassa esitetty keskipitkän aikavälin tavoite (nk. MTO-tavoite) ei puolestaan ole ollut johdonmukainen hallitusohjelmassa esitettyjen tavoitteiden kanssa.

Jatkossa tavoitteiden väliseen yhdenmukaisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi finanssipolitiikan perustavoitteella tulisi olla selvä kytkös julkisen talouden kes-

tävyysnäkökohtiin. Käytännössä finanssipolitiikan perustavoitteiden (vakaushjelmassa asetettava MTO ja hallitusohjelman tavoitteet) sekä perustavoitteen saavuttamista edistävien operatiivisten välitavoitteiden (valtiontalouden kehys, kuntien ohjaukseen liittyvät tavoitteet, mahdolliset veroperusteiden muutoksia koskevat rajoitteet) tulisi muodostaa johdonmukainen kokonaisuus.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen valmistelussa lähtökohtana oli julkista taloutta koskevan, hallituskaudeksi asetettavan koko julkisen talouden keskipitkän ajan tasapainotavoitteen ja tämän tavoitteen kanssa johdonmukaisten alasektoreiden tavoitteiden asettaminen. Lähtökohtana valmistelussa oli vakaushjelmassa esitettävä MTO. Siksi olisi perusteltua, että hallitus asettaa jo ohjelmassaan, mutta viimeistään ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan, yhden keskipitkän aikavälin tasapainotavoitteen. Kyseinen tavoite tulisi asettaa tasolle, joka kuroo umpeen kestävyysvajeen hallituksen linjaamalla aikataululla.

Kuntatalousohjelman keskeinen sisältö

1 Johdanto

1.1 Työryhmä

Valtiovarainministeriö asetti 12.5.2014 kuntatalouden makro-ohjausta valmistelleen työryhmän ehdotuksesta ministeriön eri osastojen edustajista kootun asiantuntijatyöryhmän laatimaan ehdotuksen kuntatalousohjelman sisällöstä ja ohjelman valmisteluprosessista valtiovarainministeriössä. Työryhmän tuli laatia ehdotukset

- kuntatalousohjelman sisältörakenteeksi lähtökohtana uudistettavan kuntalain ehdotukset sekä kuntatalouden makrotyöryhmän esittämät kuntatalousohjelman sisällölliset vaatimukset,
- ehdotukset kuntatalousohjelmaan sisältyvän kuntatalouden kehityksen arvioinnin maakunnittaisesta, kuntaryhmittäisestä ja yksittäisiä kuntia koskevasta tarkastelusta,
- ehdotukset kuntatalousohjelmaan sisällytettävästä kuntien peruspalvelujen kustannustietojen
- maakunnittaisesta, kuntaryhmittäisestä ja yksittäisiä kuntia koskevasta
- tarkastelusta sekä
- ehdotukset kuntatalousohjelman valmisteluprosessista valtiovarainministeriössä siten, että kuntatalousohjelma toteuttaa julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevat tehtävät ja tuottaa suunnitelmaan kuntataloudesta tarvittavat tiedot.

Työryhmän jäseniksi nimettiin Marja Paavonen ja Tuomo Mäki kansantalousosastolta, Tanja Rantanen budjettiosastolta, Filip Kjellberg vero-osastolta (varajäsen Merja Taipalus), Markku Nissinen, Vesa Lappalainen ja Tommi Oikarinen kunta- ja aluehallintoosastolta. Tommi Oikarinen toimi työryhmän sihteerinä. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin Hannele Savioja kunta- ja aluehallinto-osastolta.

Työryhmän työ liittyy valtiovarainministeriön asettamien kolmen muun työryhmän työhön. Näitä ovat:

- julkisen talouden ohjauksen toimeenpanoa valmisteleva ryhmä
- kuntatalouden ohjauksen tarvitsemien tietojen ja laskentamallien kehittämistä valmisteleva työryhmä
- kuntatalouden ohjauksen tietopohjan kehittämistä valmisteleva työryhmä

Lisäksi kansantalousosastolla on tehty ehdotus kuntatalouden ennusteen kehittamisestä.

Hallituksen esitykseen uudeksi kuntalaiksi sisältyvät säännökset kuntatalousohjelman sisällöstä ja valmisteluvastuusta. Työryhmä on keskustellut kuntalakiesityksen mukaisesta kuntatalousohjelmasta ja tekee työskentelynsä pohjalta ehdotuksen kuntatalousohjelman sisällöstä.

Työryhmä on keskustellut siitä, miten kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntataloudentilaa kokonaisuutena ja kuntaryhmittäin, kuntatalouden kehitysnäkymiä sekä peruspalvelujen kustannustietoja. Työryhmä on näiden keskustelujen pohjalta tehnyt ehdotukset kuntatalouden tilan kokonaisuuden sekä kuntaryhmittäisestä tarkastelusta, kuntatalouden kehitysnäkymien tarkastelusta sekä peruspalvelujen kustannustietojen tarkastelusta. Tässä raportissa työryhmä ehdottaa kuntatalouden tilan ja kehitysnäkymien kuvaamisen kuntatalousohjelmassa luvussa 4 esitetyillä tavoilla.

Työryhmä on tehnyt ehdotuksen myös siitä, miten julkisen talouden suunnitelmassa hallituksen päättämien toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan kuntatalousohjelmassa. Ehdotukset sisältyvät lukuun 4. Luku 4 sisältää myös työryhmän ehdotuksen rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnista.

Työryhmän tuli tehdä ehdotus kuntatalousohjelman sisältörakenteeksi. Kuntatalousohjelman sisältöön vaikuttaa se, millaisia kuntataloutta koskevia päätöksiä julkisen talouden suunnitelmassa tullaan tekemään. Kuntatalousohjelma laaditaan vaalikauden alussa ensimmäisen kerran koko hallituskaudeksi, jonka jälkeen suunnitelmaa tullaan tarkistamaan vuosittain. Edellä mainittujen takia kuntatalousohjelman painotukset voivat vaihdella yleisen taloustilanteen, kuntatalouden tilan tai hallituksen päätösten pohjalta.

Työryhmä toteaa, että kuntatalousohjelmaan sisällytettävien peruspalvelujen kustannustietojen kuntaryhmittäinen ja yksittäistä kuntaa koskevien kustannustietojen saaminen edellyttää kuntatieto-ohjelman toteuttamista. Vertailukelpoiset kustannustiedot saataisiin tilastoista vasta vuodesta 2020 lähtien. Kuntatalousohjelmaan sisällytettäviä peruspalvelujen kustannustietoja joudutaan tämän takia tarkastelemaan asukaskohtaisten nettokustannusten avulla. Kuntatalouden tuottavuuskehitystä ehdotetaan tarkasteltavan tuotannon tekijöihin ja kustannuksiin suhteutettujen palvelusuoritteiden yksikkökustannusten avulla.

Samanaikaisesti työryhmän kanssa toiminut julkisen talouden suunnitelmaa valmisteleva työryhmä, joka on tehnyt ehdotuksen julkisen talouden suunnitelman valmisteluprosessista. Kuntatalousohjelmatyöryhmä on tehnyt ehdotuksen kuntatalousohjelman valmisteluprosessista siten, että prosessi on yhteen sovitettu julkisen talouden suunnitelman valmisteluun. Työryhmän ehdotus on tämän raportin luvussa 6.

Kuntatalousohjelma valmisteluvastuu on valtiovarainministeriöllä. Ohjelman valmistelu liittyy kiinteästi julkisen talouden suunnitelman valmisteluun. Työryhmä ehdottaa, että kuntatalousohjelman valmistelussa arvioidaan julkisen talouden suunnitelman kuntatalouden rahoituskehykseen sisältyviä kuntataloutta koskevia toimenpiteitä. Lisäksi kuntatalousohjelmassa syvennetään valtioneuvoston päättämien kuntataloutta koskevien päätösten vaikutuksien arviointia.

Kuntatalousohjelman ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluprosessit tukevat ja täydentävät toisiaan. Kuntatalousohjelman valmisteluvastuu on kunta- ja aluehallinto-osastolla. Valmistelussa tarvitaan yhteistyötä budjettiosaston, kansantalousosaston ja verosaston kanssa. Työryhmän ehdotus valmisteluun osallistuvista osastoista on tämän raportin liitteissä 1 ja 2.

1.2 Kehittämisehdotukset

Työryhmän ehdotukset kuntatalouden tilan ja kehitysnäkymien tarkastelemiseksi pohjautuvat käytettävissä olevaan tietopohjaan. Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämistä koskeneessa työryhmäraportissa (VM 6/2014) kuntatalousohjelman tietosisältöä ehdotettiin laajennettavaksi. Kuntatalousohjelman sisältöä koskevissa keskusteluissa on tullut ilmi, ettei tietoa em. työryhmän ehdottamista kaikista asiakokonaisuuksista ole nykyisin saatavilla. Tämän takia työryhmä ehdottaa seuraavien kehittämisehdotusten käynnistämistä julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman tietopohjan parantamiseksi:

Lyhyen aikavälin kehittämisehdotukset:

1. Arvioinnin kehittäminen väestötekijöiden vaikutuksesta menoihin; alueellisen ja kuntakohtaisen arvioinnin kehittäminen.
2. Kuntakohtaisten veroennusteiden tuottaminen; verotulojen kuntakohtaista laskentaa varten tarvitaan kuntakohtaiset veroennusteet. Vaatimukset kuntakohtaisten ennusteiden tuottamiselle tulee määritellä tarkemmin (tiedot ja ajankohta, jolloin tietoja tarvitaan) sekä käynnistää kehittämisen tarkempi suunnittelu.
3. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointimallin edelleen kehittäminen.

Pitkän aikavälin kehittämisehdotukset:

1. Kuntien menojen kehitysarvio tehtävittäin ja alueittain; kuntien tulevien menojen kehitysarvio keskeisten tehtävien osalta ja alueellisena edellyttää arviointimallin määrittelyä ja sitä vastaavan tiedon tuotannon järjestämistä.
2. Kuntapalveluiden tuottavuuden muutosta selittävien tekijöiden parempi kohdentaminen muutoksen arviointiin; kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutosten vaikutusseurannan kehittäminen.
3. Kuntatalouden makro-ohjausta tukevan kuntien talouden seurantamallin kehittäminen; julkisen talouden makroennusteen ja kunnan omassa toiminnassa käyttämien yhteisten indikaattoreiden kehittäminen (malli, kuinka makrotavoitteet jakaantuvat tehtävien ja osajoukkojen kautta kunta-/palvelutason muutoksiksi sekä kuinka kunta/palvelutason muutokset vaikuttavat osajoukkojen ja tehtävien kautta makroindikaattoreihin).

2 Kuntatalouden makro-ohjausta ohjaavat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014, myöhemmin asetus julkisen talouden suunnitelmasta tai JTSA) on pantu täytäntöön julkisen talouden kehystä ja sen kattavuutta koskevat budjettikehysdirektiivin 9-11 ja 13 artiklan vaatimukset (2011/85/EU). Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista (JTSA 120/2014 1.1 §). Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat (JTSA 120/2014 3.1 §).

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä erikseen kullekin julkisen talouden osa-alueelle, ml. kuntatalous (JTSA 120/2014 3.2 §). Suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menojen muutoksella (JTSA 120/2014 3.3 §) sekä esitetään arvio kuntatalouden keskeisistä tulo- ja menoeristä (JTSA 120/2014 3.5 §). Valtion talousarvioesityksessä perustellaan mahdolliset olennaiset poikkeamiset edellisestä julkisen talouden suunnitelmasta sekä arvioidaan poikkeamien taloudellinen vaikutus. Lisäksi talousarvioesityksessä esitetään talousennusteen muuttumisesta johtuvat erot edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna (JTSA 120/2014 4 §).

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014) 12 §:n sisältää säännökset kuntatalousohjelman tavoitteista, sisällöstä sekä ohjelman valmistelusta. Lakiesitys sisältää myös säännökset kuntatalousohjelman valmistelun neuvottelumenettelystä 11 § ja 13 §:ssä. Esitys sisältää säännökset yksittäisen ja kuntayhtymän taloudenpidosta. Esityksen 110 § velvoittaa kuntia ja kuntayhtymiä suunnittelemaan taloutensa keskipitkällä aikavälillä tasapainoiseksi tai ylijäämäiseksi. Kunnan tulee katata taseeseen kertynyt alijäämä enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien ja kunnan tulee taloussuunnitelmassaan päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Alijäämän kattamisvelvoite koskee myös kuntayhtymiä.

Kuntatalousohjelmaan liittyvästä kuntien peruspalveluiden valtionosuuksista, valtionosuutta koskevista neuvotteluista sekä valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (29.12.2009/1704).

Kuntatalousohjelmassa toteutettavaa kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainon sekä perustuslain tasoisesti turvatun rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia ohjaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka määräykset Suomi on saattanut voimaan lailla (1180/91), perustuslakivaliokunnan lausunnot (PeVL 30/2013 vp, PeVL 12/2011 vp ja PeVL 41/2010 vp) sekä perustuslain perusoikeusuudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 309/1993 vp) ja siitä annettu perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 25/1994 vp.

Valtion talousarvion sisällöstä ja valmistelusta säädellään valtion talousarviosta annetun lain (13.5.1988/423) ensimmäisessä luvussa sekä talousarvion laadinnasta ja rakenteesta valtion talousarvioasetuksen (11.12.1992/1243) ensimmäisessä luvussa.

3 Kuntatalousohjelma

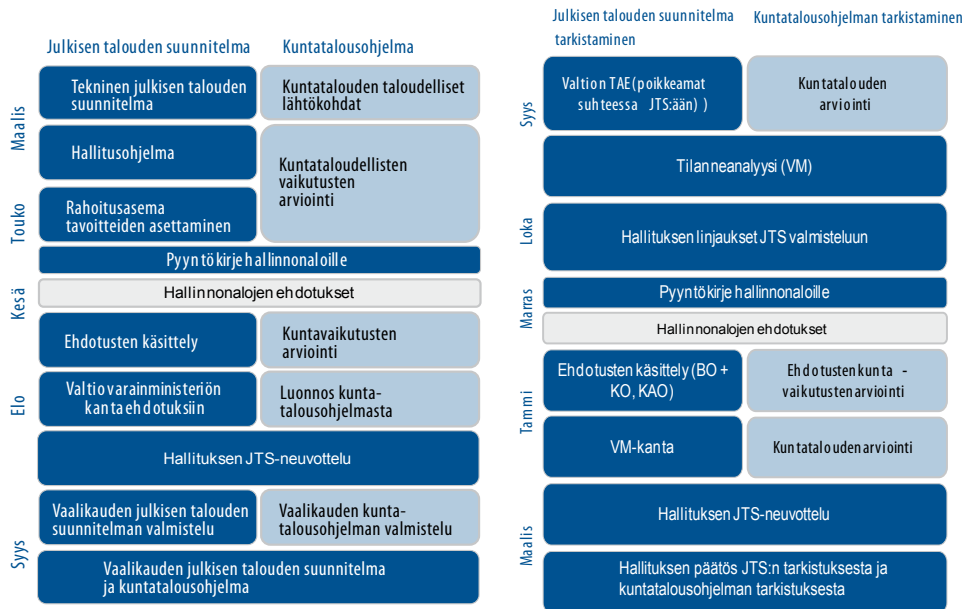
3.1 Kuntatalousohjelma osana julkisen talouden suunnitelmaa

Julkisen talouden suunnitelma on hallituksen päätösasiakirja, joka koostuu finanssipoliitiikan linjaa, julkisen talouden kokonaisuutta ja julkisen talouden alasektoreita koskevista päätöksistä. Sen laadintaa ohjaa valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta. Julkisen talouden suunnitelma sisältää kuntatalouden rahoitusasematavoitteen sekä sen kanssa johdonmukaisen kuntatalouden menorajoitteen. Lisäksi suunnitelma sisältää hallituksen päätökset kuntatalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa osaa kutsutaan kuntatalouden rahoituskehyyksi.

Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi. Tarkistuksen yhteydessä seurataan rahoitusasematavoitteen saavuttamista ja päätetään mahdollisesti tarvittavista lisätoimista. Valtion talousarvioesityksen yhteydessä raportoidaan olennaiset muutokset suhteessa edellisen kevään julkisen talouden suunnitelmaan ja esitetään mahdolliset talousennusteen muuttumisesta johtuvat erot. Edellä kuvattu rahoitusasematavoitteiden asettaminen ja muutosten raportointi tehdään julkisen talouden suunnitelmassa kansantalouden tilinpidon käsittein.

Kuntatalousohjelman valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua.

Alla olevassa on kuvattu kuntalousohjelman ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluprosessi



Kuntalousohjelma laaditaan julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä. Kuntalousohjelma on yhteen sovitettu julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevien tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa.

Kuntalousohjelman on tarkoitus tuottaa monipuolista, ajantasaista ja laadukasta ja sitä kautta vaikuttavaa tausta-aineistoa julkisen talouden suunnitelman puitteissa tapahtuvan kuntatalouden päätöksenteon valmisteluun.

Teknisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä laadittavalla ennusteella kuntatalouden tuloista, menoista ja investoinneista on tarkoitus osoittaa, mikä on kuntasektorin liikkumavara tai sopeuttamistarve tulevalla vaalikaudella.

Kuntalousohjelma laaditaan hallituskaudeksi ja sitä tarkistetaan vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä.

Valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen.

Mikäli kuntatalous ei ole tavoiteuralla tai tavoite saavutetaan koko julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysnäkökulmasta liian korkeilla meno- ja tulotasolla, poikkeamien syyt selvitetään, ja hallituksen tulisi ryhtyä korjaaviin toimiin kuntatalouden vakauden turvaamiseksi. Tässä yhteydessä tulisi erityisesti selvittää se, johtuvatko poikkeamat suhdanteista vai onko ongelma luonteeltaan rakenteellinen.

Kuntataloudelle asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain myös valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä.

3.2 Kuntatalousohjelman sisältö

Kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevat asiat, kuten kuntatalouden rahoitusasemaa koskevan tavoitteen ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Nämä toimenpiteet voivat koskea kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloja ja toiminnan tehostamista. Lisäksi suunnitelma sisältää euromääräisen rajoitteen valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menojen muutokselle.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arvioinnissa eritellään kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä kuntien keskeisten palveluiden tuotavuuskehitys. Nykyisestä peruspalveluohjelmasta poiketen kuntatalousohjelma kattaa lakisääteisten tehtävien lisäksi kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät. Kuntatalousohjelman sisältö on kuvattu tarkemmin luvussa 4.

3.3 Kuntatalousohjelma osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Kuntia neuvottelumenettelyssä edustaa Suomen Kuntaliitto.

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevien asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida kuntatalouden kehitystä sekä huolehtia, että rahoitusasematavoite ja menorajoite otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa. Tämän lisäksi valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Valtiovarainministeriö valmistelee kuntatalousohjelman yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Kuntatalousohjelman perusteena olevat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarvion laatii valtiovarainministeriö. Suomen Kuntaliitto osallistuu kuntatalousohjelman valmisteluun.

Kuntatalousohjelma valmistellaan osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Prosessina kuntatalousohjelman laadinta vastaa pitkälti nykyistä peruspalveluohjelman valmistelua osana valtion kehys- ja budjettimenettelyä. Julkisen talouden suunnitelmaan sisällytettävät kuntatalouden tasapainottamistavoitteen saavuttamisen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat neuvotteluelvoitteen piiriin.

4 Kuntatalousohjelman sisältö

Kuntatalousohjelmassa kuntataloutta käsitellään kuntien kirjanpidon käsittein. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto laatii kuntatalouden ennusteen sekä kansantaloudentilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein siten, että ennusteet ovat keskenään johdonmukaisia. Kuntatalouden kehitysarvion taustalla olevista laskentaoletuksista keskustellaan kuntatalouden- ja hallinnon neuvottelukunnassa. Kehitysarvio esitellään neuvottelukunnalle.

Kuntatalouden menneen kehityksen arviointi

Asiakohdassa esitetään kokonaiskuva kuntatalouden menneestä kehityksestä (tulot ja menot) edellisten vuosien tilinpäätösten ja tilinpäätösarvion perusteella. Lisäksi kohdassa arvioidaan kuntapalvelujen tuottavuuskehitystä.

Kuntatalouden rahoitusaseman kehittyminen

Kuntatalouden rahoitusaseman kehittymistä arvioidaan toiminnan ja investointien rahavirran avulla. Kehitys esitetään taulukkona edeltäneen 5 – 10 vuoden osalta. Taulukon osoittamat suurimmat muutokset selitetään sanallisesti.

Kuntatalouden tulokehitys

Kuntatalouden tulojen kehitys esitetään taulukkona ja lyhyenä tekstinä verotulojen, valtion apujen ja maksutulojen osalta viimeistä tilinpäätösvuotta edeltävän kolmen vuoden ajalta. Taulukossa esitetään euromäärät ja muutosprosentit. Kunnallisveroprosentin kehitystä seurataan valtakunnan tasolla sekä kuntakohtaisesti veroprosenttien vaihteluvälillä.

Menokehitys tehtävittäin

Kuntatalouden mennyttä menokehitystä arvioidaan tehtävittäin. Tehtävittäinen menojen kehitys esitetään kuntatalouden suurimpien toimialojen yhteenlaskettujen nettokustannusten ja niiden muutosten osalta. Tiedot esitetään taulukkona viimeistä tilinpäätöstä edeltäviltä kolmelta vuodelta. Tehtävät esitetään Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastossa käytetyn tehtäväluokituksen mukaisena.

Menokehitys menolajeittain

Kuntatalouden mennyt kehitys menolajeittain esitetään menolajin yhteenlaskettujen kustannusten ja niiden muutosten osalta. Menolajeittainen kehitys esitetään taulukkona viimeistä tilinpäätöstä edeltäviltä kolmelta vuodelta.

Henkilöstömäärä

Kuntien ja kuntayhtymisen henkilöstömäärän kehitys esitetään kokonaisuutena sekä keskeisten tehtävien osalta.

Ostopalvelut

Kuntien ja kuntayhtymien ostopalvelujen suuruutta arvioidaan asiakaspalvelujen ostoina yksityisiltä.

Kuntapalvelujen tuottavuuskehitys

Kuntatalouden tuottavuutta arvioidaan keskeisten kuntien ja kuntayhtymien palveluiden osalta edellisen 4 vuoden ajalta. Tuottavuuskehitys kuvataan varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon sekä vanhainkoti ja kotipalveluiden osalta. Palveluiden tuottavuus esitetään tuottavuuden muutoksena.

Tuottavuuskehityksen laskennassa panosten ja tuotosten osalta käytetään olemassa olevia tilasto- ja tietoaaineistoja (Tilastokeskuksen, Opetushallitus, Terveys- ja hyvinvoinnin laitos).

Tuottavuusindikaattoreina esityksessä käytetään:

- varhaiskasvatus: asiakasmäärän ja kustannusten suhde
- esiopetus: asiakasmäärän ja kustannusten suhde
- perusopetus: oppilasmäärän ja kustannusten suhde
- lukiokoulutus: oppilasmäärän ja kustannusten suhde
- ammatillinen peruskoulutus: oppilasmäärän ja kustannusten suhde
- erikoissairaanhoido: hoitajaksojen ja kustannusten suhde
- perusterveydenhuolto:
 - avohoito: käyntien lukumäärän ja kustannusten suhde
 - laitoshoido: hoitopäivien ja kustannusten suhde
 - suun terveydenhuolto: käyntien ja kustannusten suhde
- vanhainkotihoito: hoitopäivien ja kustannusten suhde
- kotipalvelut: käyntimäärien ja kustannusten suhde

Tuottavuuskehityksen rinnalla kuvataan sanallisesti tarkasteluajanjaksolla tapahtuneet keskeiset muutokset kuntien peruspalvelujen tehtävissä ja velvoitteissa. Tehtävien muutoksen vaikutuksen vertailua tuottavuuden muutosprosenttiin ei kuitenkaan arvioida tarvittavan tiedon puuttumisen takia. Muutokseen vaikuttavien selittävien tekijöiden esiin saamisen tarve on nostettu jatkokehittämisen kohteeksi.

Tuottavuuskehityksen tarkastelun laajentaminen edellyttää panosten ja tuotosten laskentakohteiden sekä tiedon muodostumissääntöjen yhdenmukaistamista. Kehittämistarve on nostettu jatkokehittämiskohteeksi.

Toimintaympäristön muutos

Asiakohdassa arvioidaan palvelujen kysynnän ja yksikkökustannusten muutosta sekä kuntataloutta julkisen talouden osana.

Palvelujen kysynnän muutos

Kuntien toimintaympäristön muutokset arvioidaan koko kuntatalouden osalta, kunta-kohtaisesti ja kuntaryhmittäin. Arvio tehdään kuntien väestöennusteisiin pohjautuvien ikäluokkien muutoksen perusteella kuntien kirjanpidon käsitteillä. Arvioinnissa otetaan huomioon väestön määrä ja ikärakenteen muutos. Väestötekijöiden vaikutus peruspalvelujen kysyntään esitetään taulukkona.

Väestötekijöiden vaikutus peruspalveluiden kysyntään (indeksi 2013 = 100)

	Kuntasektorin käyttö- kustannukset						Muutokset keskimäärin vuodessa, %
	2013	2016	2018	2020	2030	2013-2020	2020 - 2030
Koulutuspalvelut							
Esiopetus							
Perusopetus							
Lukiokoulutus							
Ammatillinen koulutus							
Terveyspalvelut							
Erikoissairaanhoido							
Perusterveydenhuolto							
Sosiaalipalvelut							
Lasten päivähoito							
Vanhainkodit							
Kotipalvelut							
Palveluasuminen							

Tällä hetkellä alueellisen tiedon tuottaminen kuntien menokehityksestä ei ole mahdollista. Tietojen tuottamisen tarve on nostettu jatkokehittämisen kohteeksi.

Kuntatalous osana julkista taloutta

Kuntatalousohjelmassa esitetään miten kansantalouden kehitys vaikuttaa kuntatalouteen. Kokonaistaloudellisen kehityksen osalta esitetään kuntatalouden kokoluokka ja arvio sen kehittymisestä osana julkista taloutta.

Taustaoletukset bruttokansantuotteen, työllisyys- ja työttömyysasteen, hintojen ja kustannusten sekä kuntatyönantajan ja vakuutettujen sosiaaliturvamaksujen kehittymisestä esitetään ohjelman liiteaineistona.

Kuntatalouden kehitysnäkymät

Asiakohdassa esitetään kuntatalouden rahoitusasematavoitetta koskevat hallituksen päätökset sekä kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio, joka sisältää edellä mainitut hallituksen päätökset. Lisäksi kohdassa esitetään kuntatalouden tulojen (verotulot, valtionavut, maksutulot) ja menojen (menolajeittain) kehitysarvio. Kuntatalouden rahoitusasema esitetään kuntakokoryhmittäin sekä heikon talouden kuntien osalta.

Kuntataloutta koskevat hallituksen päätökset

Hallituksen päätökset kuntien rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi otetaan huomioon kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarviossa. Päätökset sisällytetään kuntatalousohjelmaan.

Kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio

Kuntatalouden kehitys esitetään arviona kuntatalouden tulojen ja menojen kehittymisestä seuraavien 4 vuoden ajalta kuntien tilinpäätöstietojen mukaisella rakenteella.

Kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio vuosina 2013 – 2018, kuntien kirjanpidon mukaisesti

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate						
2. Verotulot						
3. Valtionosuudet, käyttötalous						
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto						
5. Vuosikate						
6. Poistot						
7. Satunnaiset erät						
8. Tilikauden tulos						
Rahoitus						
9. Vuosikate						
10. Satunnaiset erät						
11. Tulo-rahoituksen korjauserät						
12. Toiminnan rahavirta (9 + 10 + 11)						
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit						
14. Rahoitusomaisuudet ja myyntitulot						
15. Investoinnit, netto (13 – 14)						
16. Toiminnan ja investointien rahavirta (12 - 15)*						
17. Lainakanta						
18. Kassavarat						
19. Nettovelka						

* Taulukon rivi 16. (toiminnan ja investointien rahavirta) vastaa kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon käsitettä (12 – 15 = toiminnan rahavirta miinus nettoinvestoinnit).

Kuntatalouden rahoitusasemaa arvioidaan toiminnan ja investointien rahavirran avulla.

Pitkällä aikavälillä tulo-rahoituksella pitäisi pystyä hoitamaan sekä käyttötalous- että investointimenot (ks. taulukon kohdat 12 ja 15). Tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan rahavirran pitäisi kattaa nettoinvestoinnit (ks. taulukon kohta 15), jolloin tilanne vastaisi liki main kansantalouden tilinpidon tasapainokäsitettä.

Kuntatalouden tulojen kehitysarvio

Kuntatalouden tulojen kehitys arvioidaan kuntien verotulojen, valtionapujen (kuntien peruspalvelujen valtionosuus, opetus- ja kulttuuripalvelujen valtionavut, muut tarkastelun piiriin kuuluvat valtionavut) sekä asiakasmaksutulojen osalta.

Verotulojen kehitysarvio

Kuntatalouden verotulojen kehityksen osalta esitetään erikseen ennusteet kunnallis-, yhteisö- ja kiinteistöverosta.

Kuntien verotulot vuosina 2014 – 2018, mrd. euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Kunnallisvero					
Yhteisövero					
Kiinteistövero					
Verotulot yhteensä					
Verotulot, % BKT:sta					
Verotulojen osuus kuntien tuloista %					
Muutos %					
Kunnallisvero					
Yhteisövero					
Kiinteistövero					
Kunnallisveroprosentti keskimäärin					
Yhteisöveroprosentti					
Kuntien osuus yhteisöverosta, %					

Kuntakohtainen ja kuntaryhmittäinen verotulojen kehitysarvio esitetään talousarvioesityksen yhteydessä kuntatalousohjelman tarkistuksessa seuraavan vuoden osalta.

Kuntien valtionavut

Kuntatalousohjelmassa kuntien valtionapujen kehitys arvioidaan valtion talousarviossa olevien valtionapumomenttien kautta. Valtionavuista arvioinnissa erotetaan:

- 1) kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukainen valtionosuus
- 2) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen valtionosuus
- 3) muut valtionavut

Kuntien valtionavut, käyttötalous, vuosina 2014 – 2018, milj. euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat valtionosuudet					
VM (peruspalvelujen valtionosuus)					
OKM (opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus)					
siitä kuntayhtymät					
Muut valtionavut					
VM					
OKM					
STM					
TEM					
YM					
MMM					
LVM					
Muut valtioavut yhteensä					
Valtionavut yhteensä					
Muut avustukset					
RAY:n ja veikkausvoittovaroista myöntämät avustukset					

Valtionapujen kehitys valtionavuittain esitetään liiteaineistossa.

Valtionosuuksien kehittymiseen vaikuttava laskennallisten menojen kehittyminen ja muutokset arvioidaan Tilastokeskuksen väestöennusteen pohjalta kuntakokoryhmittäin ja maakunnittain.

Laskennallisten menojen kehittyminen esitetään ikäryhmittäisenä taulukkona kehysvuosille. Taulukossa eritellään peruspalvelujen sekä toisen asteen koulutuksen laskennalliset menot.

Laskennallisten menojen kehittyminen ja muutos:

	2015	2017	2019	Muutos 2015 - 2019	
				milj. €	%
0–5-vuotiaat					
6-vuotiaat					
7–12-vuotiaat					
13–15-vuotiaat					
16–18-vuotiaat					
19–64-vuotiaat					
65–74-vuotiaat					
75–84-vuotiaat					
85 vuotta täyttäneet ja vanhemmat					
Toisen asteen koulutus					
16 v. -					
Toisen asteen koulutus yhteensä					
Laskennalliset kustannukset yhteensä					

Maksutulot

Asiakasmaksutulot esitetään tehtävittäin viimeisimmän käytettävissä olevan tilinpäätös-tiedon osalta sekä arviona tulevasta kehityksestä tiedossa olevien maksutuloihin vaikuttavien esitysten osalta (maksutulojen korotukset ja niiden vaikutukset). Asiakasmaksutulojen osalta kuntatalousohjelman sisältö vastaa nykyistä peruspalveluohjelmaa.

Maksutulojen kehitys vuosina 2013 – 2016, milj. euroa

Tehtäväluokka	2013	2014	2015	2016	2015	2016
	Toiminta-menot	Maksutulot	Tulot, % menoista	Maksutulot	Maksutulot	Maksutulot
Yleishallinto (110)						
Sote (200)						
Opetus (300)						
Muut palvelut (400)						
Käyttötalous yht.						

Tarkempi taulukko maksutulojen kehityksestä esitetään liiteaineistossa.

Kuntatalouden menojen kehitysarvio

Kuntien menojen kehitystä arvioidaan menoryhmittäin.

Menokehitys menolajeittain

Esitettävät menolajit ovat: toimintamenot, palkkausmenot, palkat, muut henkilömenot, ostot, avustukset ja muut toimintamenot

Menoryhmäkohtainen arvio esitetään koko kuntataloudesta taulukkona.

Kuntien ja kuntayhtymien menot, mrd. euroa, käyvin hinnoin vuosina 2013 - 2019

Menolaji	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Toimintamenot							
Palkkausmenot							
Palkat							
Muut henkilömenot							
Ostot							
Avustukset							
Muut toimintamenot							
2. Toimintatulot							
3. Toimintakate							
4. Korkomenot							
5. Investoinnit							
6. Bruttomenot							
7. BKT							
8. Toimintamenot, % BKT:sta							
9. Bruttomenot, % BKT:sta							
10. Kokonaistulot, % BKT:sta							
11. Toimintatulot, % BKT:sta							
Työlliset, 1 000 henkilöä							

Kuntatalouden tulevan menokehityksen arviointi alueellisissa kokonaisuuksissa tai tehtävittäin ei ole tällä hetkellä mahdollista. Kehittämistarve on nostettu esiin kehittämisedotuksissa. Jatkossa tietopohjaa parantaa erillistiedonkeruuna toteutettava kuntien ja kuntayhtymien taloussuunnitelmätiedon keruu.

Kuntatalouden rahoitusaseman arviointi kuntaryhmittäin

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien taloudellista tilaa kunnittain, kuntakokoryhmittäin sekä maakunnittain. Arviointi esitetään taulukkomuodossa kuntakokoryhmittäin. Tämän lisäksi arvioidaan alijäämäisten ja arviointimenettelyn kriteerit täyttävien kuntien lukumäärää ja alijäämän euromäärää.

Pitkällä aikavälillä kunnan tulorahoituksella pitäisi pystyä hoitamaan sekä käyttötalous- että investointimenot. Tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan rahavirran pitäisi kattaa nettoinvestoinnit. Toiminnan ja investointien rahavirran tulosten pohjalta arvioidaan las kennallisesti kuntien lainanottotarvetta tai vaihtoehtoisesti kunnallisveroprosentin korotuspainetta kuntakokoryhmittäin.

Kuntatalouden rahoitusaseman arviointi, kuntakoryhmittäin vuosina 2014-2018

		2015	2016	2017	2018	2019
> 100 000 as.	Toiminnan ja investointien rahavirta (€/asukas)					
	Lainakannan muutos (milj.€), tai					
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = xx %					
40 001 – 100 000 as.	Toiminnan ja investointien rahavirta (€/asukas)					
	Lainakannan muutos (milj.€), tai					
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = xx %					
20 001 – 40 000 as.	Toiminnan ja investointien rahavirta (€/asukas)					
	Lainakannan muutos (milj.€), tai					
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = xx %					
10 001 – 20 000 as.	Toiminnan ja investointien rahavirta (€/asukas)					
	Lainakannan muutos (milj.€), tai					
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = xx %					
6 001 – 10 000 as.	Toiminnan ja investointien rahavirta (€/asukas)					
	Lainakannan muutos (milj.€), tai					
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = xx %					
<6 000 as.	Toiminnan ja investointien rahavirta (€/asukas)					
	Lainakannan muutos (milj.€), tai					
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = xx %					

Heikon talouden kuntien arviointi

Heikossa taloudellisessa asemassa olevien sekä ennusteiden mukaan taloudellisen aseman heikkenevien kuntien lukumäärät esitetään:

- alijäämäisten kuntien osalta jäsennettynä alijäämän suuruuden mukaisesti kategorioihin (kuntien lukumäärä / kategoria)
- alijäämäiset kuntayhtymät
- arviointikriteerit täyttävät kunnat

Kuntatalouden vakauden arviointi, maakunnittain esitetään liiteaineistossa

Kuntakohtainen vakauden tarkastelu tehdään rahoitusperiaatteen toteutumisen yhteydessä luvussa rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi.

Julkisen talouden suunnitelmassa hallituksen päättämien toimenpiteiden vaikutukset
Asiakohdassa esitetään hallituksen päättämien toimenpiteiden vaikutukset yhteensä, hallinnonaloittain sekä kuntaryhmittäin

Toimenpiteiden vaikutukset yhteensä

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen toteuttamisen edellyttämien hallituksen päättämien toimenpiteiden vaikutuksia. Toimenpiteet koskevat niin kuntien tehtäviä kuin niihin osoitettavaa rahoitusta, verotusta, maksuperusteita kuin rakenteellisia uudistuksia. Toimenpiteiden vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on sovittaa yhteen kuntatalouden vakauden turvaamiseksi kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niiden rahoitus.

Toimenpiteiden vaikutukset arvioidaan:

- kokonaisuutena
- sekä tarvittaessa eriteltynä:
 1. verotuloja koskevien toimenpiteiden vaikutukset
 2. valtioapuja koskevien toimenpiteiden vaikutukset (valtionosuustehtävät)
 3. muiden kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevien toimenpiteiden vaikutukset
 4. kunnan maksutuloja koskevien toimenpiteiden vaikutukset
- rakenteelliset uudistukset (tulot ja menot)

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen, milj. euroa vuosina 2015 - 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Valtion kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden vaikutukset					
Verotuloja koskevien toimenpiteiden vaikutukset					
Valtioapuja koskevien toimenpiteiden vaikutukset (valtionosuustehtävät)					
Valtioapuja koskevien toimenpiteiden vaikutukset (muut valtionavut)					
Maksutuloja koskevien toimenpiteiden vaikutukset					
Muut kuntien menoihin vaikuttavat toimenpiteet					
Vaikutus kuntien rahoitusasemaan					

Kuntatalouden rahoitusaseman muutosta arvioidaan kokonaisuutena.

Kuntien *verotuloja* koskevien toimenpiteiden vaikutus arvioidaan valtiovarainministeriön valmisteluaineiston perusteella.

Kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevien toimenpiteiden vaikutukset arvioidaan ministeriöiden toimittamien tietojen perusteella.

Kunnan maksutuloja koskevien toimenpiteiden vaikutukset arvioidaan ministeriöiden toimittamien tietojen perusteella.

Rakenteellisten uudistusten vaikutukset arvioidaan sanallisesti tiedossa olevin suunnitelmien osalta.

Toimenpiteiden vaikutukset hallinnonaloittain

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen hallinnonaloittain arvioidaan ministeriöiden toimittamien tietojen perusteella ryhmiteltynä hallinnonaloittain sekä hallinnonaloittain ja toimenpiteittäin.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen, hallinnonaloittain, milj. euroa, vuosina 2015 - 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Valtion kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden vaikutukset, hallinnonaloittain					
VM					
STM					
OKM					
TEM					
YM					
MMM					
LVM					
...					
Vaikutus kuntien rahoitusasemaan					

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen, hallinnonaloittain ja toimenpiteittäin yhteensä vuonna 2019

	Verotus	Valtionapu	Tehtävät	Maksutulot	Muut	Yhteensä
Valtion kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden vaikutukset						
VM						
STM						
OKM						
TEM						
YM						
MMM						
LVM						
...						
Vaikutus kuntien rahoitusasemaan						

Toimenpiteiden vaikutusta tehtävittäin ei tällä hetkellä pystytyä arvioimaan. Kun arviointi tehdään ministeriöiden toimittamien suunnittelutietojen peusteella, ei voida olettaa ehdotusten kohdentumista Tilastokeskuksen käyttämään tehtäväluokitukseen. Kehittämiskohde on nostettu kehittämissuhteisiin.

Toimenpiteiden vaikutukset kuntaryhmittäin

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntaryhmittäin arvioidaan verotulojen ja valtionapujen osalta

- 1) kuntakokoryhmittäin sekä
- 2) maakunnittain

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen, kuntakokoryhmittäin yhteensä vuonna 2016

	Verotus	Valtionapu	Yhteensä
Valtion kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden vaikutukset			
> 100 000 as.			
40 001 – 100 000 as.			
20 001 – 40 000 as.			
10 001 – 20 000 as.			
6 001 – 10 000 as.			
< 6 000 as.			
< 2 000 as.			
Vaikutus kuntien rahoitusasemaan			

Kuntien tehtäviä ja velvoitteita, asiakasmaksutuloja sekä kuntien toiminnan tehostamista ja rakenteellisia uudistuksia koskevien toimenpiteiden vaikutus kuntaryhmittäin arvioidaan sanallisesti. Sanallinen arviointi perustuu lainvalmisteluohjeissa esitettyihin kuntatalousvaikutusten arviointikriteereihin:

- toimenpiteen vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin
- miten eri kuntaryhmissä on tosiasialliset taloudelliset mahdollisuudet vastata ehdotetuista velvoitteista
- toimenpiteen kohdistuminen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaan kuntaan siten,
- että kunnan lakisääteisten tehtävien hoitaminen vaikeutuu
- vaikutus valtion ja kuntasektorin välisiin talous- ja rahoitussuhteisiin

Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi

Rahoitusperiaate kuntatalousohjelmassa

Rahoitusperiaatteella arvioidaan, ovatko kuntien taloudelliset voimavarat riittäviä suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on lailla annettu.

Kuntien tehtävistä säädettäessä tulee huolehtia myös kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien taloudellisista edellytyksistä siten, että rahoitusperiaate toteutuu sekä valtakunnallisesti että yksittäisten kuntien tasolla. Rahoitusperiaate kytkeytyy ennen kaikkea kunnan oikeuteen päättää omasta taloudestaan.

Kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan laskennallisena paineena tuloveroprosenttiin (toiminnan rahavirtaan).

Kuntien talouden rahoitusasematavoitteen* saavuttaminen:

%yksikköä	Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine			
	2016i	2017	2018	2019
	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm
yli 3				
2-3				
1-2				
0-1				
alentamismahdollisuus				
Lainakannan muutos				

*rahoitusasematavoite mitataan toiminnan ja investointien rahavirta-käsitteellä

Kuvaus taulukon tuloksesta, miten rahoitusperiaate toteutuu arvioidulla kuntien talouskehityksellä. Toiminnan ja investointien rahavirta osoittaa suoraan velkaantumisen määrän. Tälle vaihtohtona taulukossa esitetään vastaava tuloveroprosentin korotuspaine.

5 Kuntatalousohjelman sisältö valtion talousarvioesityksen yhteydessä

Valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen. **Tarkistuksen painopiste on seuraavassa vuodessa.** Kuntatalouden kehitysarvio esitetään kuluvalle ja seuraavalle vuodelle, ja lisäksi käsitellään valtion kuntatalouteen kohdistuvien toimenpiteiden vaikutuksia valtionapuihin ja verotuloihin taulukkomuodossa ja sanallisesti. Kuntatalousohjelman tarkistus olisi valtion talousarvioesityksen liite.

Talousarvioesitysten arvioinnin tarkastelussa pääpaino on valtion toimenpiteissä ja budjettilakiesityksissä.

Kuntatalousohjelman valmistelua varten ministeriöt toimittavat valtiovarainministeriölle tiedot:

- 1) kuntien tehtävien ja veloitteiden muutoksista
- 2) kuntien tulojen muutoksista
- 3) rakenteellisista uudistuksista, joilla on vaikutuksia kuntien menoihin ja valtionapuihin.

Ministeriöiden tulee toimittaa tiedot myös niistä tehtävistä, joihin kunnille ei myönnetä valtionosuutta. Ministeriöiden on lisäksi toimitettava tiedot toimialan muista toimenpiteistä, joilla on vaikutuksia kuntien menoihin. Näitä ovat esimerkiksi investointihankkeet, joihin kuntien edellytetään osallistuvan.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen valtiontalousarviossa (ml. lisätalousarviot), hallinnonaloittain, milj. euroa, muutos 2015 – 2016

	Menot	Tulot	Netto
1. Toiminnan muutokset ja budjettipäätökset			
VM			
STM			
OKM			
TEM			
YM			
MMM			
2. Verotuksen ja maksujen muutokset			
Veroperustemuutoksista aiheutuva valtionosuuksien vähennys			
Yhteisöveron perustemuutosten vaikutus kompensoidaan kunnille yhteisöveron jako-osuutta muuttamalla			
Kiinteistöjen arvostamisperusteiden tarkistaminen			
Yhteensä			
Valtion toimenpiteiden vaikutukset yhteensä			

Verotulojen osalta arviointi keväästä syksyyn esitetään kokonaislukuina sekä muutoksena.

Kuntatalousohjelmassa talousarvioesitysten yhteenvedon lisäksi esitetään vaikutuksiltaan keskeisimmät ehdotukset sekä menojen lisäysten että vähennysten osalta.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen valtiontalousarviossa, vaikutuksen muutoskohteittain, lisäys yli 10 milj.euroa

	Menot	Tulot	Netto
1. Toiminnan muutokset ja budjettipäätökset			
VM, vanhuspalvelulain toimeenpano			
STM, valtionavustus kunnille vanhuspalvelulain toimeenpanoon			
...			
...			
2. Verotuksen ja maksujen muutokset			
Veroperustemuutoksista aiheutuva valtionosuuksien vähennys			
Yhteisöveron perustemuutosten vaikutus kompensoidaan kunnille yhteisöveron jako-osuutta muuttamalla			
Kiinteistöjen arvostamisperusteiden tarkistaminen			
Yhteensä			
Valtion toimenpiteiden vaikutukset yhteensä			

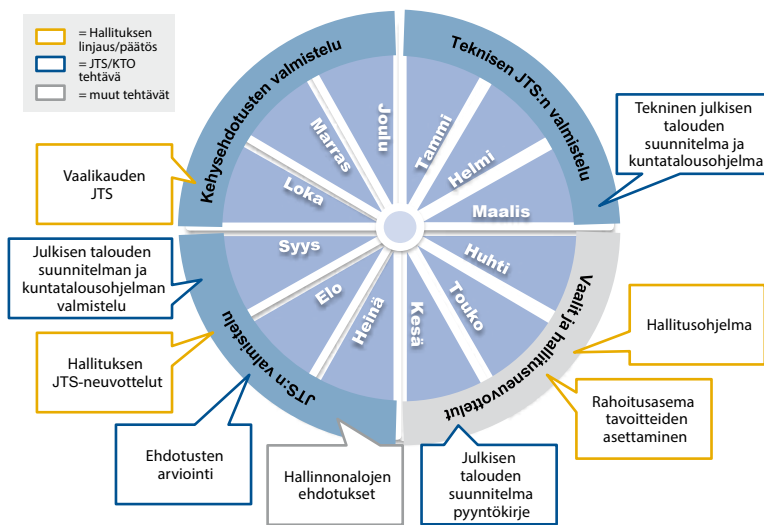
Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen valtiontalousarviossa, vaikutuksen muutoskohteittain, vähennys yli 10 milj. euroa

	Menot	Tulot	Netto
1. Toiminnan muutokset ja budjettipäätökset			
VM, valtionosuusleikkaukset			
OKM, lukiokoulutuksessa toteutettavat säästöt			
OKM, ammatillisessa koulutuksessa toteutettavat säästöt			
...			
...			
2. Verotuksen ja maksujen muutokset			
Veroperustemuutoksista aiheutuva valtionosuusien vähennys			
Yhteisöveron perustemuutosten vaikutus kompensoidaan kunnille yhteisöveron jako-osuutta muuttamalla			
Kiinteistöjen arvostamisperusteiden tarkistaminen			
Yhteensä			
Valtion toimenpiteiden vaikutukset yhteensä			

Kaikki toimenpiteet esitetään liiteaineistona. Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan kokonaisuutena sekä talousarvioesityksen yhteydessä annettavien hallituksen esityksen osalta.

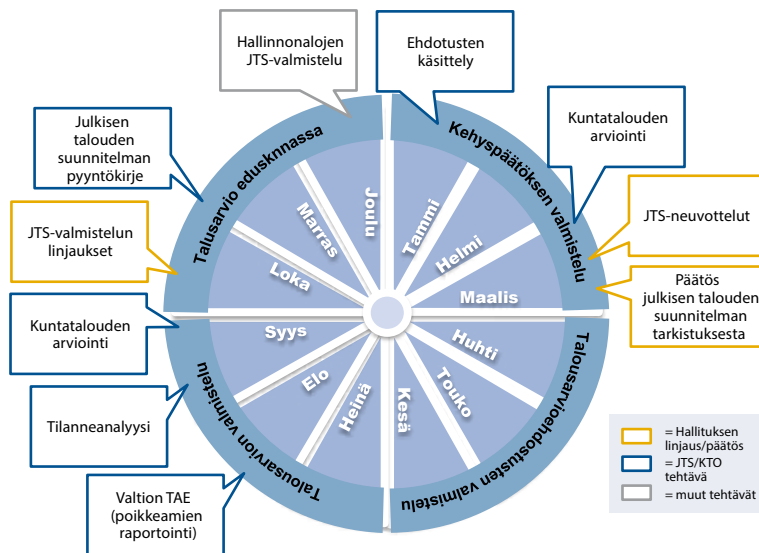
6 Kuntatalousohjelman valmistelu

6.1 Vaalikauden ensimmäisen kuntatalousohjelman laatiminen



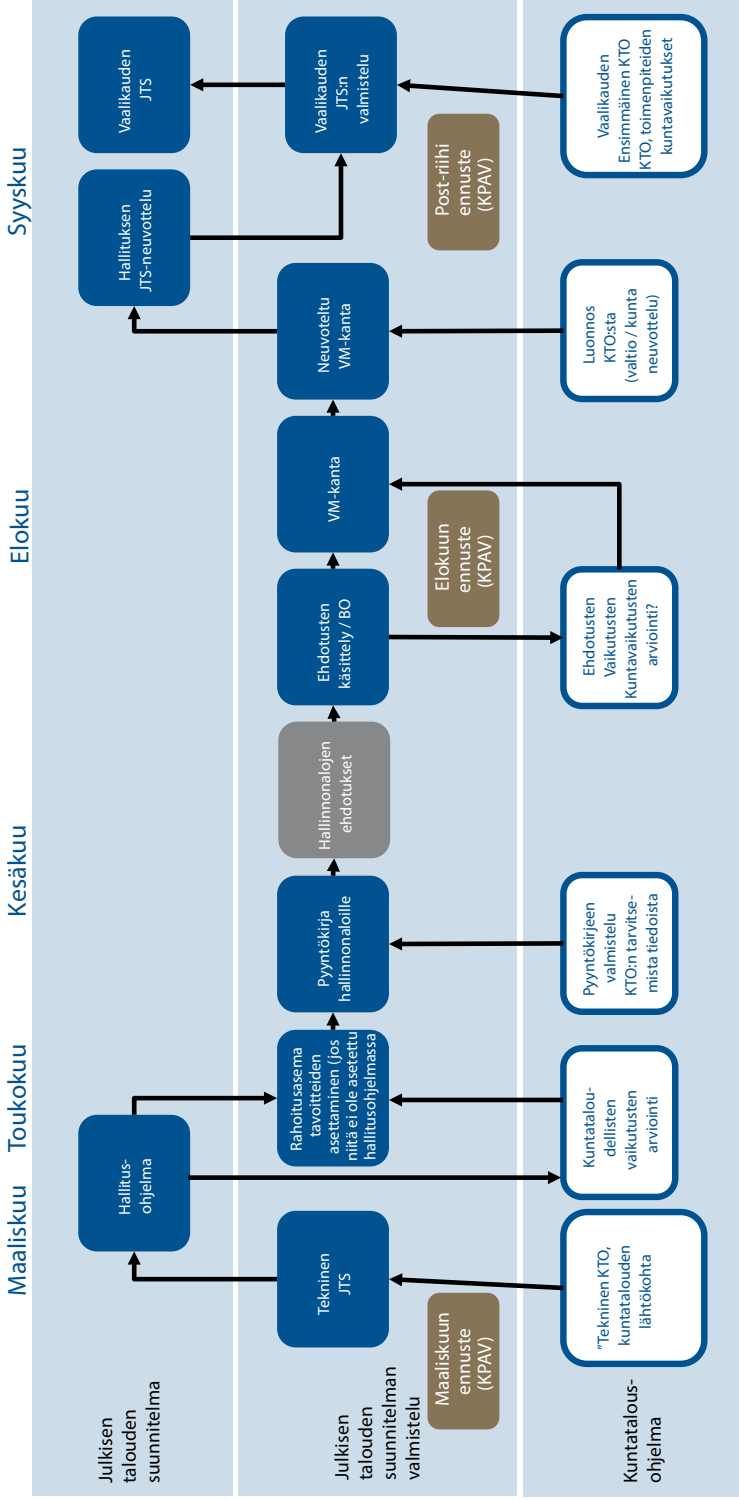
Tehtävä	Aikataulu	Vastuu
Teknisen julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman valmistelu	helmi-maaliskuu	VM
Hallitusohjelman linjaukset	toukokuu	Hallitus
Rahoitusasematavoitteen asettaminen	toukokuu	Hallitus
Julkisen talouden suunnitelman valmistelun pyyntökirje hallinnonaloille	kesäkuu	VM
Hallinnonalojen ehdotukset	heinä-elokuu	Ministeriöt
Hallinnonalojen ehdotusten käsittely ja arviointi	elokuu	VM
Hallituksen neuvottelut julkisen talouden suunnitelmasta	syyskuu	Hallitus
Vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman valmistelu	elo-syyskuu	VM
Vaalikauden ensimmäinen julkisen talouden suunnitelma ja kuntatalousohjelma	syyskuu	Hallitus

6.2 Kuntatalousohjelman tarkistaminen



Tehtävä	Aikataulu	Vastuu
Valtion talousarvioesityksen poikkeamien raportointi suhteessa edellisen kevään julkisen talouden suunnitelmaan	syyskuu	VM
Tilanneanalyysi (ollaanko tavoiteuralla, mistä poikkeamat johtuu, onko tarpeen valmistella lisätoimia)	syyskuu	VM
Kuntatalouden arviointi	syyskuu	VM
Hallituksen linjaukset julkisen talouden valmisteluun	lokakuu	Hallitus
Julkisen talouden suunnitelman valmistelun pyyntökirje hallinnonaloille	lokakuu	VM
Hallinnonalojen julkisen talouden suunnitelman valmistelu (ehdotukset)	marras-joulukuu	Ministeriöt
Hallinnonalojen ehdotusten käsittely	tammikuu	VM
Hallinnonalojen ehdotusten kuntatalousvaikutusten arviointi	tammikuu	VM
Hallituksen neuvottelut julkisen talouden suunnitelmasta	maaliskuu	Hallitus
Hallituksen päätös julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman tarkistuksesta	maaliskuu	Hallitus

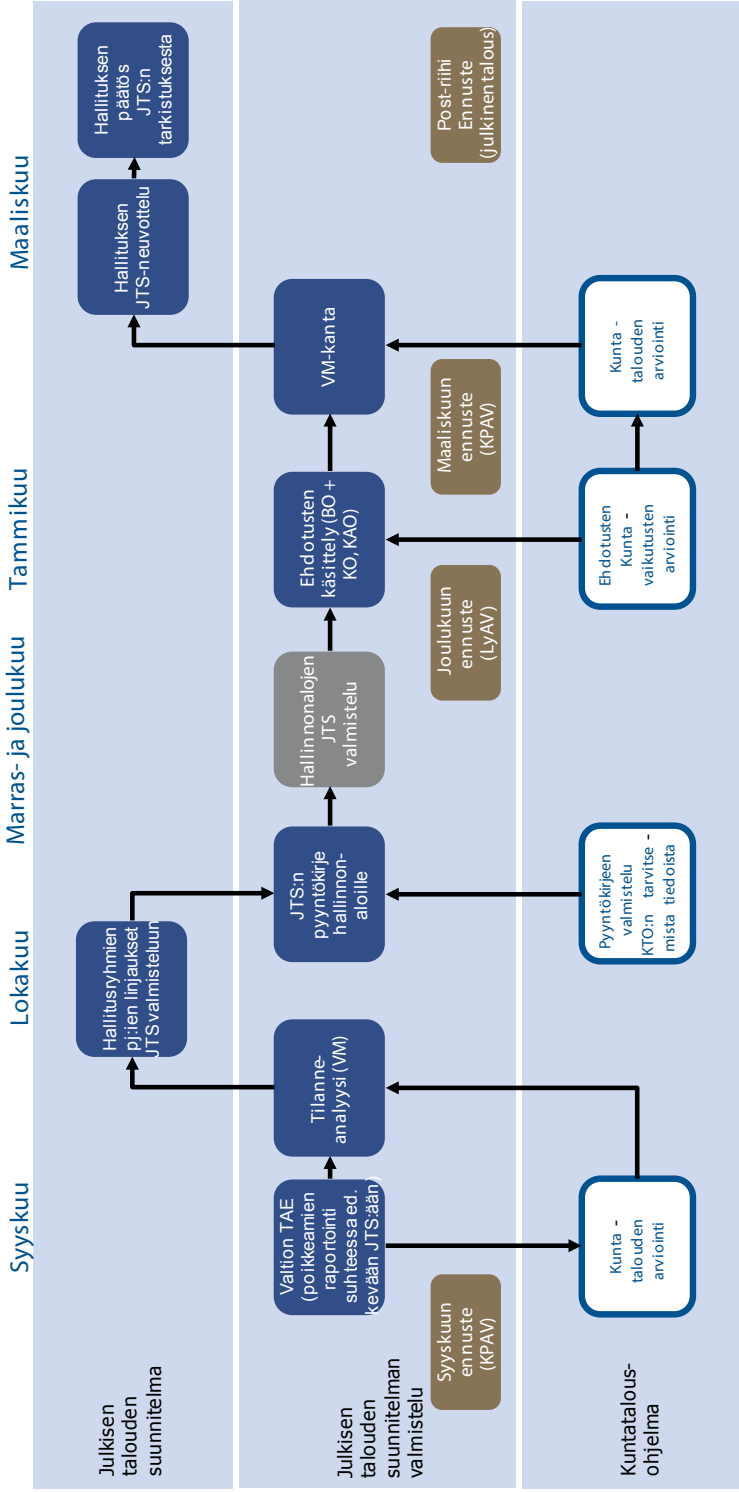
Julkisen talouden suunnitelman valmistelu vaalivuonna ja kuntatalousohjelma



Vaalikauden ensimmäisen JTS:n valmistelu ja kuntatalousohjelma

Tehtävä	Aikataulu	x = vastaa, o = osallistuu						
		BO	KO	KAO	VO	KL	Muu	
Maaliskuun ennuste (keskipitkäaikävi)	maaliskuu		x					
"Teknisen kuntatalousohjelman" valmistelu	maaliskuu	o	o	x	o	o		
Teknisen julkisen talouden suunnitelman valmistelu	maaliskuu	x	o	o	o			
Hallitusohjelman linjaukset	touko-kesäkuu							x
Hallitusohjelman linjausten kuntataloudellisten vaikutusten arviointi	touko-kesäkuu	o	o	x	o	o		
Rahoitusasematavoiteen asettaminen (jos ei HO:ssa)	touko-kesäkuu							
Pyynnötkirje hallinnonaloille	kesäkuu	x	o	o				
Hallinnonalojen ehdotusten käsittely	heinä-elokuu	x	o	o				
Elokuun ennuste (keskipitkäaikävi)	elokuu		x					
Ehdotusten kuntataloudellisten vaikutusten arviointi	elokuu	o	o	x	o	o		
Valtiovarainministeriön kannan valmistelu	elokuu	x						
Kuntatalousohjelman luonnos	elokuu	o	o	x	o	o		
Neuvottelu valtiovarainministeriön kanssa	elokuu							
Hallituksen julkisen talouden suunnitelma neuvottelut	syyskuu		x					x
Post-riihi-ennuste	syyskuu				o			
Vaalikauden ensimmäisen kuntatalousohjelman valmistelu	syyskuu	o	o	x	o	o	o	o
Vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman valmistelu	syyskuu	x	o	o	o	o		
Vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelma	syyskuu							x

Julkisen talouden suunnitelman vuosittainen tarkistus ja kuntatalousohjelma



Julkisen talouden suunnitelman tarkistus ja kuntatalousohjelma

Tehtävä	Aikataulu	x = vastaa, o = osallistuu						Muu
		BO	KO	KAO	VO	KL		
Syyskuun ennuste (keskipitkäaikävi)	syyskuu		x					
Valtion TAE (poikkeamien raportointi.suhteessa JTSään)	syyskuu	x	o	o	o			
Kuntatalouden tilan arviointi	syyskuu	o	o	x	o	o		
Tilanneanalyysi (ollaanko tavoitteessa)	syyskuu	x	o	o	o			
Hallituksen linjaukset JTS valmistelulle	lokakuu							x
JTS valmistelun pyyntökirje hallinnonaloille	lokakuu	x	o	o				
Hallinnonalojen JTS valmistelu	marras-joulukuu							x
Joulukuun ennuste (lyhyt aikävi)	joulukuu		x					
Hallinnonalojen ehdotusten käsittely	tammikuu	x	o	o				
Ehdotusten kuntataloudellisten vaikutusten arviointi	tammikuu	o	o	x		o		
Maaliskuun ennuste (keskipitkäaikävi)	maaliskuu		x					
Kuntatalouden tilan arviointi	maaliskuu	o	o	x	o	o		
Hallituksen JTS neuvottelut	maaliskuu							x
Hallituksen päätös JTS:n tarkistuksesta	maaliskuu							x
Post-riihi-ennuste (julkinen talous)	maaliskuu		x		o			

Kuntatalouden ohjauksen tietopohjan
kehittämistä valmistelevan
asiantuntijaryhmän loppuraportti

Työryhmän toimeksianto

Valtiovarainministeriö käynnisti kuntien makro-ohjauksen kehittämistä koskevan valmistelun kevään 2013 kehysvalmistelun yhteydessä. Ministeriö asetti 24.5.2013 kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämistä valmistelevan virkamiestyöryhmän.

Työryhmä päätti kokouksessaan 21.3.2014 esittää ministeriön osastojen, Tilastokeskuksen ja Suomen Kuntaliiton edustajista koostuvan asiantuntijaryhmän asettamista, joka tukee kuntien makrotalouden ohjauksen kehittämistä valmistelevaa työryhmää sen jatkotyössä.

Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli selvittää kuntasektorin sisäisten taloustoimien sulautusta koskevien tietojen tuottamista ennuste- ja ohjaustoiminnan käyttöön. Lisäksi ryhmän tuli selvittää kuntatalouden ohjauksessa tarvittavien talousarvio-, investointi- ja taloussuunnitelmatietojen tuottamista.

Asiantuntijaryhmän tuli valmistella Tilastokeskukselle toimitettavaa toimeksiantoa varten ehdotus toimeksiannon sisällöstä, vastuista ja kustannuksista jatkopäätösten pohjaksi. Määräaika asiantuntijaryhmän työskentelylle oli 13.6.2014.

Työryhmän toimeksiannon taustalla oli myös valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen edustajien tapaaminen (18.3.2014), jossa sovittiin toimenpiteistä kuntatalouden makro-ohjauksen tietopohjan kehittämiseksi. Tapaamisessa päätettiin, että Tilastokeskus tekee kuvauksen siitä, miten sektorirajaus paikallishallintosektorilla toteutetaan kansantalouden tilinpidossa, jotta rajausten vaikutusta voitaisiin arvioida. Kuvauksesta tulee voida tunnistaa yhteys eri paikallishallintoon kuuluvien yhteisöjen kirjanpitokäsitteisiin. Tilastokeskuksen tulee varmistaa, että riippumattomuus säilyy tilinpidon tietojen laadinnassa, vaikka läpinäkyvyyttä lisättäisiinkin. Lisäksi päätettiin esittää valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen välisen asiantuntijatasoisen työryhmän perustamista selvittämään makro-ohjauksen tietotarpeita ja kuntasektorin sulautettujen tietojen tuottamista sekä laatimaan arvio tiedonkeruiden toteutuksesta ja resurssitarpeista.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin finanssineuvos Tuomo Mäki, jäseniksi finanssi-sihteeriksi Marja Paavonen, neuvotteleva virkamies Tanja Rantanen ja neuvotteleva virkamies Vesa Lappalainen valtiovarainministeriöstä sekä tilastopäällikkö Matti Okko ja projekti-päällikkö Olli Seppänen Tilastokeskuksesta sekä erityisasiantuntija Heikki Pukki Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän työhön ovat osallistuneet lisäksi yliaktuaari Jukka Hytönen ja yliaktuaari Atte Virtanen Tilastokeskuksesta. Työryhmä on kuullut myös muita Tilastokeskuksen asiantuntijoita. Työryhmä kokoontui 9 kertaa. Työryhmän toimeksianto kokonaisuudessaan esitetään liitteessä 2.

Työryhmän toimeksiannon ulkopuolisena asiana työryhmä päätti käsitellä kansantalouden tilinpidon ja alijäämä- ja velkaraportoinnin (EDP) paikallishallintoa koskevassa tieto-

pohjassa olevia puutteita, joiden korjaamiseksi Eurostat on vaatinut toimenpiteitä. Lisäksi budjettikehysdirektiivi edellyttää kattavaa tietopohjaa kaikkien julkisyhteisöjen alasektoreiden piilevistä vastuista, kuten takauksista.

Raportin yhteenveto sisältää työryhmän keskeiset ehdotukset kuntasektorin talousarvio-, investointi- ja taloussuunnitelmatietojen tiedonkeruiden tarpeista. Lisäksi se sisältää ehdotuksen talousarvio- ja taloussuunnitelmatietoihin liittyvien tiedonkeruiden toteutuksesta sekä arvion resurssitarpeista. Yhteenveto sisältää myös ehdotuksen siitä, miten kuntasektorin ennuste- ja ohjaustoiminnassa tarvittavat sulautetut tiedot tulisi tuottaa ja miten sulautukseen liittyvää laskentaa tulisi jatkossa kehittää. Lisäksi tarkastellaan kuntataloustilastojen ja tilinpidon paikallishallintosektorin välisiä eroja ja tehdään ehdotus alijäämä- ja velkatilastoinnin ns. EDP-raportoinnin kehittämiseksi. Lopuksi arvioidaan kansantalouden tilinpidon ja EDP-raportoinnin uusia tietotarpeita.

Luku 1 sisältää ehdotuksen uudesta talousarvio- ja taloussuunnitelmatietojen keruusta. Luvussa 2 tarkastellaan kuntasektorin sisäisten taloustoimien sulautustarvetta kuntatalouden ennustetoiminnan ja ohjauksen näkökulmasta sekä keinoja sulautuksessa tarvittavien tietojen tuottamiseksi. Luvussa 3 tarkastellaan kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon tasapainokäsitteiden välillä esiintyviä eroja ja esitetään kaksi vaihtoehtoista tapaa johtaa kuntien kirjanpidon mukaisista tunnusluvuista kansantalouden tilinpidon mukainen tasapaino. Luvussa 4 käsitellään kansantalouden tilinpidon ja EDP-raportoinnin tietotarpeita.

Yhteenveto työryhmän ehdotuksista

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt kuntatalouden makro-ohjauksen tietotarpeita, kuntasektorin sulautettujen tietojen tuottamista, kuntataloustilastojen ja tilinpidon paikallishallintosektorin välistä yhteyttä sekä kansantalouden tilinpidon ja alijäämä- ja velkatilastoinnin (EDP) tietotarpeita. Lisäksi selvitettiin tiedonkeruiden toteutusta ja resurssitarpeita. Tehdyn selvitystyön pohjalta työryhmä esittää, että kuntatalouden ohjauksen tietopohjan kehittämisessä edettäisiin seuraavalla tavalla.

Talousarvio- ja taloussuunnitelmatietojen rakenne ja kerättävät tiedot

Työryhmä esittää, että käynnistetään talousarviotietoja ja taloussuunnitelmatietoja koskeva tiedonkeruu kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2015 talousarvioista. Lähtökohtana tiedonkeruulle on vuonna 2010 lakkautetun kuntien ja kuntayhtymien talousarviotilaston tiedonkeruu ja sen rakenne. Vuotta 2015 koskeva tietojen keruu esitetään tehtäväksi kuitenkin paljon suppeampana ja rajattaisiin ennusteen kannalta kaikkein oleellisimpiin taloustoimiin. Näin kuntien ja kuntayhtymien tiedonantorasitus voidaan pitää kohtuullisena.

Tiedot kerätään niin, että liikelaitokset yhdistetään kunnan/kuntayhtymän tuloslaskelma- ja rahoitusosaan vastaavalla tavalla kuin kunnan/kuntayhtymän tilinpäätöksessä.

Tiedot kerätään kaikista Manner-Suomen kunnista ja kuntayhtymistä. Tiedonkeruun ajankohta voisi olla sama kuin kuntien ja kuntayhtymien talous neljännesvuosittain -tilaston 4. neljänneksen (tilinpäätösarviotietojen) tiedonkeruussa.

Tiedonkeruun toteutusta on alustavasti valmisteltu Tilastokeskuksen tiedonhankintayksikön kanssa. Tilastokeskus on laatimassa työryhmän ehdotuksen pohjalta kyselylomakkeen sekä ehdotuksen tiedonkeruusta, jonka yksityiskohtia tarkennetaan myöhemmin elokuussa. Jatkovalmisteluissa on määriteltävä tarkemmin mm. tiedonkeruun tapa, tiedonkeruun ajankohta sekä muut kyselyn toteutuksen kannalta olennaiset tekijät. Työryhmä pitää tärkeänä, että tiedot ovat julkisesti kaikkien saatavilla. Tietojen julkaisemistavasta ja -tahosta tulee sopia asian jatkovalmistelussa. Tiedonkeruun resurssitarve on varsin kohtuullinen ja arvio tarkentuu, kun tiedonkeruun toteutustavasta on sovittu.

Tilastokeskus toteuttaa työryhmän ehdottaman tiedonkeruun toimeksiantona erillään kuntatilastoinnin kehittämisprojektista.¹ Työryhmän esitys tähtää lyhyen aikavälin ratkaisuun, jonka toivotaan parantavan ennusteen tietopohjaa ja sen laatua jo vuoden 2015 kevään ennustekierroksella. Esitys on linjassa kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämistä selvittäneen työryhmän tietopohjan parantamista koskevien kehittämissuositusten kanssa.² Pidemmän aikavälin ratkaisu edellyttää perusteellisempaa valmistelua. Se ei kuulunut tämän toimeksiannon piiriin. Työryhmä katsoo, että tarvitaan myös pidemmän aikavälin ratkaisuja. Olisi tarkoituksenmukaista integroida kyseiset tiedonkeruut ja siihen liittyvä kehittäminen kuntatieto-ohjelman piiriin, jolloin erillISRatkaisuihin ei olisi tarvetta.

Kuntasektorin sisäisten taloustoimien sulautus taloustilastossa

Kuntataloustilastojen käytettävyyttä heikentää kuntasektoria koskevan sulautetun tiedon puuttuminen. Tilastokeskuksen laatimassa kuntien ja kuntayhtymien taloustilastossa tilinpäätöstiedot julkaistaan erillisinä, kunnat erikseen ja kuntayhtymät erikseen. Kuntien ja kuntayhtymien taloustilasto ei anna näin ollen kokonaisvaltaista kuvaa koko kuntatalouden tilasta.

Sulautetun tilastotiedon puuttuminen aiheuttaa ylimääräistä työtä ennusteen laadinnassa. Kuntien ja kuntayhtymien keskinäiset taloustoimet täytyy ensin eliminoida, jotta päästään kuntasektorin yhteenlaskettuun sulautettuun tilinpäätökseen. Valtiovarainministeriö on kuntien kirjanpidon mukaista kuntatalouden kehitysarviota laatiessaan käyttänyt valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton yhdessä tekemää arviota kuntasektorin yhteenlasketusta sulautetusta tulos- ja rahoituslaskelmasta. Tämä on aiheuttanut eräissä tilinpäätöstietojen käyttäjissä hämmennystä, sillä Tilastokeskuksen julkaisemia kuntien ja kuntayhtymien erillisiä tilinpäätöstietoja summaamalla ei pääse samaan tulokseen. Nykyistä käytäntöä ei voida pitää tiedon käyttäjien näkökulmasta tarkoituksenmukaisena. Siksi tiedonkäyttäjien näkökulmasta voisi olla selkeämpää, että Tilastokeskus julkaisisi suoraan myös kuntien ja kuntayhtymien sulautetut tiedot.

¹ Kuntatilastoinnin kehittämisprojekti on osa Kuntien talous- ja toimintatietojen, tilastoinnin ja tietohuollon kehittämisohjelmaa (ns. Kuntatieto-ohjelma).

² Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittäminen, Valtiovarainministeriön julkaisu 6/2014.

Meneillään olevan kuntatilastoinnin kehittämisprojektin tuloksena kunnilta ja kuntayhtymiltä kerättävä taloustilastotietojen sisältö muuttuu jonkin verran nykyisestä tiedonkeruusta. Tilastosisällön muutos koskee vuoden 2015 tietoja, jotka kerätään kunnilta ja kuntayhtymiltä vuoden 2016 aikana. Yksi suurimmista muutoksista tilastotietosisällössä koskee käyttötaloustietoja. Nykyisin käyttötaloustietoihin ei sisällytetä kuntien ja kuntayhtymien liikelaitoksia. Sulautuksessa tarvittava tietopohja muuttuu kattavammaksi tilastovuodesta 2015 alkaen, kun käyttötaloustietoihin sisällytetään myös liikelaitosten osuudet. Lisäksi tullaan keräämään erikseen kunnan/kuntayhtymän saamat tuet ja avustukset toisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä, mitä voidaan myös hyödyntää kuntasektorin sisäisten erien eliminoinneissa.

Työryhmän mielestä taloustilastoihin tulevat muutokset huomioon ottaen ei ole tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia nykykäytäntöön, vaan toistaiseksi jatketaan nykyisellä sulautusmenetelmällä. Työryhmä pitää jatkossa parhaimpana ratkaisuna sitä, että Tilastokeskus tarjoaisi kuntataloustilaston uudistuksen ajankohta huomioon ottaen myöhemmin taloustilaston tiedot myös sulautettuna. Vaihtoehtoisesti tarvittavat sulautukset joudutaan tekemään valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton toimesta kuten tälläkin hetkellä.

Jatkotyössä kuitenkin tulee selvittää ja täsmentää tietojen käyttötapa ja -kohde, jotta voidaan tarkasti määritellä sulautettavat tiedot ja sulautusmenetelmä. Sulautus lienee toteutettavissa tilastojulkistuksesta erillisenä laskelmana, muttei osana tilastojulkistusta

Kuntatalouden makro-ohjauksen loppuraportissa kuntasektorin sulautuksesta todettiin, että 'kuntasektorin sulautus on kehittämisasia, joka vaatisi mahdollisimman pikaisia muutoksia kuntatilastointiin. Kuntatalouden seurannan kannalta on tärkeää, että Tilastokeskuksen laatimassa kuntien ja kuntayhtymien taloustilastossa tilinpäätökset laaditaan ja julkaistaan koko kuntatalouden tasolla myös sulautettuna'. Tähän tavoitteeseen ei olla nyt pääsemässä.

Kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon vertailu (ns. muuntotaulu)

Uudessa kuntatalouden makro-ohjauksen toimintamallissa kuntataloudelle määritellään rahoitusasematavoite kansantalouden tilinpidon termein (nettoluotonanto). Rahoitusasematavoite noudattaa kansantalouden tilinpidon mukaista sektorirajausta (paikallishallintosektori). Rahoitusasematavoite poikkeaa sekä termeiltään että sektorirajaukseltaan esim. valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä käytetystä kuntatalouden seurannasta, joka perustuu kuntien taloustilastoon ja kuntien kirjanpidon käsitteistöön.

Työryhmä tarkasteli kahta vaihtoehtoista tapaa vertailla kuntien kirjanpidon mukaisia tasapainoeriä kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoon. Kansantalouden tilinpidon ja EDP-raportoinnin yhteydessä tehdään säännöllisesti vertailulaskelmia vuosikatteen ja tilinpidon nettoluotonannon välillä. Tilastokeskus laati työryhmälle alustavan vertailulaskelman myös toiminnan ja investointien rahavirran ja nettoluotonannon yhteydestä. Laskelmaa pyritään vielä tarkentamaan, joten sen rakenne ja luvut voivat vielä muuttua.

Työryhmän mielestä kuntien taloustilastosta muuntotauluun tulee valita tilinpidon nettoluotonannolle luontevin vastapari. Työryhmä katsoo, että tätä lähinnä olisi kuntien kirjanpidon mukainen toiminnan ja investointien rahavirta. Tilastokeskus laatii ja päivittää

jatkossa myös nettoluotonantoa ja toiminnan ja investointien rahavirtaa koskevan vertailulaskelman ja toimittaa sen valtiovarainministeriölle kuntatalouden ohjaustarpeita varten. Vertailulaskelman laadinnan ajankohdasta ja muista yksityiskohdista sovitaan valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen kesken syksyllä EDP-ryhmässä.

Työryhmässä oli esillä vaihtoehto, että EDP-raportoinnissa ja valtiovarainministeriön julkaisuissa esitettävässä muuntotaulussa tilinpidon nettoluotonantoa verrattaisiin samaan kirjanpidon käsitteeseen. Työryhmä päätti, että selvitetään tarkemmin, voidaanko EDP-raportoinnissa siirtyä vertaamaan nettoluotonantoa toiminnan ja investointien rahavirtaan nykyisen vuosikatteen sijasta. Tietopohjan riittävyys on yksi selvittävä asia, sillä huhtikuun EDP-raportointia laadittaessa on käytettävissä vain edellisen vuoden tilinpäätösarvot. Lisäksi mahdollisesta siirtymästä on neuvoteltava myös Eurostatin kanssa, sillä muutos ei saa vaarantaa raportoitavien tietojen laatua. Työryhmä päätti, että selvitystyötä jatketaan valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen kesken syksyllä EDP-työryhmässä.

Toistaiseksi näyttää siltä, ettei muuntotaulun laatiminen tai mahdollinen vertailtavan erän vaihtaminen aiheuta uusia tietotarpeita kuntien taloustilastoon. Sen sijaan muutos toisi paineita nopeuttaa taloustilaston valmistumista. Taloustilaston julkaisu on jo aikaistumassa taloustilaston uudistuksen yhteydessä, kun konsernien ja liikelaitosten tilinpäätöstiedot kerätään samaan aikaan kuin nykyinen 1-osa. Muuntotaulun kannalta tärkeä marraskuussa julkaistava 2-osa ei kuitenkaan ole lähivuosina aikaistumassa, sillä nykyisillä kuntien taloushallintojärjestelmillä tietojen toimittaminen nopeammassa aikataulussa ei ole mahdollista. Aikaistuminen on näillä näkymin mahdollista vasta 2020-luvulla.

Kansantalouden tilinpidon alijäämä- ja velkatilastoinnin tietotarpeet

Työryhmässä tarkasteltiin myös kansantalouden tilinpidon ja alijäämä- ja velkatilastoinnin (EDP) paikallishallintoa koskevan tietopohjan tilaa. Työryhmän näkemyksen mukaan esitetyt tietotarpeet ovat perusteltuja, ja niiden huomioiminen tukisi myös kuntatalouden makro-ohjauksen tavoitteita. Laaja tietojen raportointi ei kuitenkaan tulisi olemaan helppoa kunnille, sillä kysyttäviä tietoja ei tarvitse muussa yhteydessä raportoida tällä tarkkuudella. Siksi kestävin ratkaisu saataisiin aikaan lisäämällä tiedot kirjanpitolautakunnan kuntajaoston liitetietoja koskevaan yleisohjeeseen. Alijäämä- ja velkatilastoinnille asetettujen vaatimusten näkökulmasta tämä voisi kuitenkin viivyttää asian ratkaisua. Suomen Kuntaliiton mielestä EDP-tietojen lisääminen liitetietovaatimuksiin laajentaisi liiaksi kuntien tilinpäätöksiä ja niiden kerääminen kunnilta lisäisi kohtuuttomasti kuntien tiedonantotaakkaa. Jos tiedonkeruu kuitenkin nähdään välttämättömäksi, Kuntaliiton mielestä suositeltavaa olisi, että Tilastokeskus ohjeistaisi ja keräisi tiedot taloustilaston tiedonkeruun yhteydessä.

Työryhmä esittääkin, että asian käsittelyä jatketaan Tilastokeskuksen, Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön kesken, tavoitteena uuden erillistiedonkeruun käynnistäminen mahdollisimman nopeasti. Jatkoitoimenpiteitä ja sopimista vaativia asioita ovat mm. tiedonantajien asianmukainen kuuleminen, tiedonkeruun toteutustapa, aikataulu sekä kustannukset ja niiden jakaminen.

1 Talousarvio- ja taloussuunnitelmatietojen keruu

1.1 Tietotarpeet

Talousarviotieto ja sen tarve

Kuntatalouden makro-ohjauksen uudistaminen ja budjettikehysdirektiivin toimeenpano asettavat kehittämispaineita ja laatuvaatimuksia kuntatalouden ennusteille. Kuntien ja kuntayhtymien talousarviotieto keskeisistä tulo- ja menoeristä parantaisi merkittävästi ennusteen tietopohjaa ja sen laatua. Esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien investoinneista ei nykyisin kerätä ennakoivaa tietoa, joten tietopohja on heikko.

Kuntien ja kuntayhtymien talousarviot tarjoavat ennakoivaa tietoa kuntien ja kuntayhtymien talousarviovuoden taloudenhoidosta. Talousarvio ei sisällä tehtäväkohtaista tietoa. Talousarvion rakenteesta kuntalaisia säädetään talousarvion osat: käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Talousarvio on kunnan tai kuntayhtymän varainhoitoa koskeva suunnitelma, jonka kunnan tai kuntayhtymän valtuusto hyväksyy talousarviovuodelle ennen edellisen vuoden loppua. Kuntalain mukaan talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Suomen Kuntaliiton (2011) antaman talousarviosuosituksen mukaan talousarvio jakaantuu käyttötalous-, investointi-, tuloslaskelma- ja rahoitusosiin. Tuloslaskelma- ja rahoitusosat vastaavat rakenteeltaan kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmakaavoja.

Taloussuunnitelmatieto ja sen käyttö

Kuntatalouden keskipitkän aikavälin ennusteen merkitys tulee korostumaan uuteen ohjausmalliin siirryttäessä. Ennusteiden parantamiseksi tarvitaan uusia tiedonkeruita kuntien keskipitkän aikavälin taloussuunnitelmista. Ihanteellista olisi, että ennusteissa talousarviovuoden ja koko kehyskauden talouskehityksestä voitaisiin tukeutua talousarviotilaston sekä kuntien ja kuntayhtymien taloussuunnitelmien tarjoamaan tietopohjaan.

Taloussuunnitelmatietojen käyttöä kuntatalouden kehitysarvion laidinnassa hankaloiittaa taloussuunnitelmatietojen epävarma luonne. Taloussuunnitelmat ovat sisältäneet usein tavoitteellisia hankkeita, joiden toteutusta on myöhemmin siirretty tuonemmaksi.

Kuntien ja kuntayhtymien taloudenhoitoa koskevat säännöt ovat kuitenkin tiukkenemassa, kun alijäämän kattamisvelvollisuuden sitovuutta vahvistetaan ja alijäämän kattamisvelvollisuus ulotetaan myös kuntayhtymiin. Kunnan ja kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulisi kattaa enintään neljän vuoden määräajassa. Jos alijäämää ei katettaisi määräajassa, kunta tai kuntayhtymä voisi joutua arviointimenettelyyn. Kuntalain talouspykälää koskevassa uudistuksessa korostuu kunnan ja kuntayhtymän taloudenhoidon kestävyys ja turvaaminen. Tämä edistää kunnissa ja kuntayhtymissä toiminnan ja talouden tavoitteellista ja suunnitelmallista hoitoa. Valtuusto hyväksyy toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet. Tiukkenevien tasapainosääntöjen myötä taloussuunnitelmien merkitys kunnan talouden ohjauksessa tulee kasvamaan, ja niiden laatutaso paranee.

1.2 Ehdotus tiedonkeruun rakenteesta ja toteutuksesta

Tilastokeskus toteuttaa tiedonkeruun toimeksiantona erillään kuntatilastoinnin kehittämiprojektista. Koska kyseessä ei ole virallinen tilasto (kuten vuonna 2010 lakkautetussa talousarviotiedonkeruussa), tulee tietojen julkaisemistavasta ja –tahosta siksi sopia asian jatkovalmistelussa. Työryhmä pitää tärkeänä, että tiedot ovat julkisesti kaikkien saatavilla.

Lähtökohtana uudelle talousarvio- ja taloussuunnitelmatietojen keruulle on vuonna 2010 lakkautetun kuntien ja kuntayhtymien talousarviotilaston tiedonkeruu ja sen rakenne. Tietojen keruu vuodelta 2015 tehtäisiin kuitenkin paljon suppeampana ja rajattaisiin ennusteen kannalta kaikkein oleellisimpiin taloustoimiin. Aiempaan talousarviotilastoon verrattuna tärkeä lisäys koskisi toimintakatteen, toimintatulojen ja toimintamenojen uutta lisäerittelyä sekä henkilöstömäärää koskevaa uutta tiedonkeruuta. Lisäksi kysytään tuloveroprosentti.

Tiedot kerätään niin, että liikelaitokset yhdistetään kunnan/kuntayhtymän tuloslaskelma- ja rahoitusosaan vastaavalla tavalla kuin kunnan/kuntayhtymän tilinpäätöksessä. Tiedot kerätään kaikista Manner-Suomen kunnista ja kuntayhtymistä. Tiedonkeruun ajankohta voisi olla sama kuin kuntien ja kuntayhtymien talous neljännesvuosittain -tilaston 4. neljänneksen (tilinpäätösarviotietojen) tiedonkeruussa.

Tiedonkeruun käytännön toteutusta on valmisteltava mahdollisimman pikaisesti yhdessä Tilastokeskuksen tiedonhankintayksikön kanssa. Tilastokeskus laatii työryhmän ehdotuksen pohjalta kyselylomakkeen sekä ehdotuksen tiedonkeruusta, jonka yksityiskohtia tarkennetaan elokuussa. Jatkovalmisteluissa on määriteltävä tarkemmin mm. tiedonkeruun tapa, tiedonkeruun tarkka ajankohta sekä tiedonantajien motivointi eli se, millä kyselylomakkeessa perustellaan tietojen antamisen tarkeys. Nämä kaikki on syytä määritellä huolella siten, että kyselyyn saadaan vastaamaan mahdollisimman suuri osa kohdejoukosta. Myös tietojen julkaisemistapaa ja –tahoja on selvitettävä vielä tarkemmin. Tiedonkeruun resurssitarve on varsin kohtuullinen ja arvio tarkentuu, kun tiedonkeruun toteutustavasta on sovittu.

Liitteessä 1 on esitelty tarkemmin työryhmän ehdotus talousarvio- ja taloussuunnitelmatiedonkeruun rakenteesta sekä kerättävistä tiedoista.

Työryhmän esitystä voidaan pitää lyhyen aikavälin ratkaisuna, jonka toivotaan parantavan ennusteen tietopohjaa ja sen laatua jo vuoden 2015 kevään ennustekierroksella ja seuraavan hallituskauden taustavalmistelussa. Esitys on linjassa kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämistä selvittäneen työryhmän tietopohjan parantamista koskevien kehittämisehdotusten kanssa. Pidemmän aikavälin ratkaisu edellyttää perusteellisempaa valmistelua, eikä se kuulunut toimeksiannon piiriin. Työryhmä katsoo, että tarvitaan myös pidemmän aikavälin ratkaisuja, joita tulee pikaisesti valmistella. Olisi tarkoituksenmukaista integroida kyseiset tiedonkeruut ja siihen liittyvä kehittäminen kuntatieto-ohjelman piiriin, jolloin erillISRatkaisuihin ei olisi tarvetta.

2 Kuntasektorin sisäisten taloustoimien sulautus taloustilastoissa

2.1 Kuntasektorin sulautetun tiedon tarve

Helmikuussa 2014 hyväksyttiin valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta. Asetus tulee kokonaisuudessaan voimaan vuoden 2015 alusta ja muuttaa julkisen talouden ohjausta kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kansantalouden tilinpidon mukaiselle koko julkisen talouden rahoitusasemalle rakenteellinen keskipitkän aikavälin tavoite. Vuodesta 2015 alkaen kaikille julkisen talouden sektoreille (ml. kuntatalous) on asetettava erikseen keskipitkän aikavälin tavoite ja päätettävä toimenpiteistä, jotka valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan myös euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle.

Kuntia yksittäin koskee lisäksi kuntalakiin kirjattu kuntien kirjanpidon mukainen alijäämän kattamisvelvoite. Sen mukaisesti taseen kertynyt alijäämä on katettava enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä alijäämän kattamisvelvoite on tarkoitus ulottaa myös kuntayhtymiin. Jos alijäämää ei kateta määräajassa, kunta tai kuntayhtymä voi joutua arviointimenettelyyn.

Näiden tavoitteiden, velvoitteiden sekä kuntien toteuttamien toimenpiteiden ajantasainen seuranta asettaa entistä suurempia laatuvaatimuksia kuntatalouden kehitysarviolle. Kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon ennusteiden on oltava keskenään johdonmukaisia, vaikka ne muutoin sisällön kattavuuden ja rakenteen osalta poikkeavat toisistaan. Lisäksi kuntatalouden makro-ohjauksesta syntyy paineita parantaa kuntatalousennusteen tietopohjaa, jotta esim. kuntien lähivuosien sopeutustoimia, investointeja ja henkilöstön määrän kehitystä kyetään ennakoimaan paremmin.

Kuntatalouden makro-ohjauksen loppuraportissa kuntasektorin sulautuksesta todettiin seuraavaa:

”Kuntatalouden ohjauksen uudistaminen vaatii myös kuntatilastojen käytettävyyden parantamista. Erityisen suuri tarve on kuntatalouden sulautetuille kirjanpitotiedoille. Kansantalouden tilinpidon mukainen sektoritili ei riitä, kun siirrytään uuteen kuntatalouden

ohjausmalliin. Kuntasektorin sulautus on kehittämisasia, joka vaatisi mahdollisimman pikaisia muutoksia kuntatilastointiin. Kuntatalouden seurannan kannalta on tärkeää, että Tilastokeskuksen laatimassa kuntien ja kuntayhtymien taloustilastossa tilinpäätökset laaditaan ja julkaistaan koko kuntatalouden tasolla myös sulautettuna. Kuntatalouden seuranta parantaisi se, että taloustilastossa ja tilinpäätösarviotilastossa esitettäisiin kuntayhteisöjen yhteenlaskettu sulautettu tilinpäätös, jossa kuntien ja kuntayhtymien väliset keskinäiset rahoituserät eivät olisi mukana. Näin tilastoista saataisiin tiedot suoraan ulkoisen tilinpäätöksen mukaisena, mikä parantaisi merkittävästi tilaston yleistä käytettävyyttä ja helpottaisi kuntatalouden kehityksen seuranta. Kuntien ja kuntayhtymien neljännesvuositilasto tarjoaa ajantasaista tietoa kuntatalouden tilasta ja osoittaa, mihin suuntaan kuntien talous on kehittymässä. Neljännesvuositietojen hyödynnettävyyttä parantaisi merkittävästi, jos tiedot saataisiin sulautettuna.”

Tilastokeskuksen laatimassa kuntien ja kuntayhtymien taloustilastossa tilinpäätökset laaditaan ja julkaistaan erillisinä, kunnat erikseen ja kuntayhtymät erikseen. Tämä aiheuttaa ylimääräistä työtä ennusteen laadinnassa. Valtiovarainministeriö on kuntatalouden kehitysarviota laatiessaan käyttänyt valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton yhdessä tekemää arviota kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketuista sulautetuista tilinpäätöstiedoista. Siinä sulautettavat erät on poimittu erikseen talous- ja toimintatilaston tiedoista. Tämä on aiheuttanut eräissä kuntatiedon käyttäjissä hämmennystä, sillä Tilastokeskuksen julkaisemia kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöstietoja summaamalla ei pääse samaan tulokseen. Siksi tiedonkäyttäjien näkökulmasta voisi olla selkeämpää, että Tilastokeskus julkaisisi suoraan myös sulautetut tilinpäätöstiedot.

2.2 Kuntasektorin sulautuksen nykykäytäntö

Kunnat ja kuntayhtymät ostavat muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä runsaasti palveluja. Vuonna 2012 kuntasektorin asiakaspalvelujen ostot olivat yhteensä 11,1 miljardia euroa, mistä ostoja kunnilta ja kuntayhtymiltä oli 8,4 miljardia euroa. Viime vuosina varsinkin kuntien asiakaspalvelujen ostot muilta kunnilta ovat kasvaneet voimakkaasti, kun palvelujen järjestämisessä on otettu käyttöön ns. isäntäkuntamalleja. Muiden palvelujen (väli-tuotepalvelujen) ostoista ei saada eriteltyä tietoa siitä, keneltä palvelu on ostettu. Jos näitä kuntien ja kuntayhtymien välisiä palvelujen ostoja ei eliminoida, ne tulevat kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketuissa toimintakuluissa ja -tuotoissa mukaan kahteen kertaan.

Eliminointi voidaan tehdä joko asiakaspalvelujen ostojen tai kuntien ja kuntayhtymien saamien myyntitulojen perusteella. Tilastokeskus käyttää kansantalouden tilinpidon paikallishallinnon laskelmissa asiakaspalvelujen ostojen kautta tehtyä sulautusta. Tällöin kuntien ja kuntayhtymien muiden palvelujen ostot jäävät eliminoimatta. Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto ovat tehneet sulautukset käyttämällä talous- ja toimintatilaston käyttötalousoosan mukaisia kuntien ja kuntayhtymien saamia myyntituloja kunnilta ja kuntayhtymiltä. Nämä myyntitulot olivat 9,1 miljardia euroa vuonna 2012. Tällä menetelmällä saatiin siten eliminoitua myös muiden palvelujen ostoja noin 0,7 miljardia euroa. Eliminoimatta tällä menetelmällä jäävät ne palvelut, jotka kunnat tai kuntayhtymät ostavat suoraan kuntien

tai kuntayhtymien liikelaitoksilta. Tämä johtuu siitä, että liikelaitosten liikevaihdosta ei saa tarvittavaa erittelyä. Jatkossa tilanne paranee, kun liikelaitosten tiedot tullaan yhdistämään Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilaston käyttötalousosassa peruskuntien ja -kuntayhtymien tietoihin.

Myös rahoituslaskelman puolella on tehty valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton laskelmissa joitakin sulautuksia. Investointimenoista ja rahoitusosuuksista investointeihin on vähennetty talous- ja toimintatilaston investointiosan mukaiset rahoitusosuudet kunnilta ja kuntayhtymiltä. Kuntayhtymien rahoituslaskelman mukainen oman pääoman muutos on eliminoitu rahoituksen rahavirran luvuista. Positiivinen luku on eliminoitu investointimenoista ja negatiivinen luku pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustuloista. Tämä johtuu siitä, että kuntayhtymässä oman pääoman lisäyksessä on kyse jäsenkunnan maksamasta pääomasijoituksesta kuntayhtymään ja vähennyksessä pääoman palautuksesta jäsenkunnalle. Nämä rahoituslaskelman sulautukset ovat yleensä olleet vain muutamia miljoonia.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettua lainakantaa laskettaessa on vähennetty talous- ja toimintatilaston tase-erittelyn mukaiset lainat kunnilta ja kuntayhtymiltä. Näiden keskinäisten lainojen määrä oli vuonna 2013 noin 1,2 miljardia euroa, mistä valtaosa oli pääkaupunkiseudun kuntien myöntämää lainaa Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymälle. Korkomenoista, lainanotosta tai lainojen lyhennyksistä kuntien ja kuntayhtymien välisiä erii ei nykyisin saatavilla olevien tietojen avulla pystytä eliminoimaan.

2.3 Kuntatilastoinnin uudistuksen vaikutukset sulautuksiin

Kuntatilastoinnin kehittämisprojektin tuloksena kunnilta ja kuntayhtymiltä kerättävät taloustilastotiedot muuttuvat jonkin verran nykyisestä tiedonkeruusta. Tilastosisällön muutos koskee vuoden 2015 tietoja, jotka kerätään kunnilta ja kuntayhtymiltä vuoden 2016 aikana.

Yksi suurimmista muutoksista tilastotietosisällöstä koskee käyttötaloustietoja. Nykyisin käyttötaloustietoihin ei sisällytetä kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten osuutta. Tämä on ollut hyvä käytäntö silloin, kun kunnilla on ollut liikelaitoksina pääasiassa vain vesi- tai energiahuollon liikelaitoksia. Vuosien aikana kunnat ja kuntayhtymät ovat kuitenkin liikelaitostaneet myös kunnan peruspalveluita, kuten opetus-, sosiaali- ja terveystoimen palveluita. Koska liikelaitokset eivät sisälly käyttötaloustietoihin, liikelaitoksen tuottamana nämä palvelut ovat jääneet ulkopuolelle. Tämän seurauksena tilastovuodesta 2015 eteenpäin käyttötaloustietoihin on sisällytettävä myös liikelaitosten osuudet.

Toimintakulujen ja -tuottojen eliminointi muuttuu kattavammaksi tilastovuodesta 2015 alkaen, kun käyttötaloustietoihin sisällytetään myös liikelaitokset. Näin käyttötaloustietojen asiakaspalvelujen ostoja kunnilta ja kuntayhtymiltä koskevat erät muuttuvat kattamaan myös liikelaitosten ostot. Lisäksi käyttötalouden myyntituottoihin kunnilta ja kuntayhtymiltä sisältyy jatkossa myös liikelaitoksen saamat myyntituotot. Tilastovuodesta 2015 alkaen kerätään erikseen kunnan/kuntayhtymän saamat tuet ja avustukset toisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä, mitä voidaan myös hyödyntää kuntasektorin sisäisten erien eliminoinneissa.

Työryhmän mielestä taloustilastoihin tulevat muutokset huomioon ottaen ei ole tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia nykykäytäntöön, vaan toistaiseksi jatketaan nykyisellä sulautusmenetelmällä. Kerättävien tietojen perusteella kaikkia sulautuksessa tarvittavia eriä ei nykyisin kyetä tilastoista tunnistamaan, joten sulautusta ei voi tehdä kattavasti, mutta suurimmat ja keskeisimmät erät on laskelmissa pyritty ottamaan huomioon. Työryhmä pitää jatkossa parhaimpana ratkaisuna sitä, että Tilastokeskus tarjoaisi kuntataloustilaston uudistuksen ajankohta huomioon ottaen myöhemmin taloustilaston tiedot myös sulautettuna. Vaihtoehtoisesti tarvittavat sulautukset joudutaan tekemään valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton toimesta kuten tälläkin hetkellä.

Jatkotyössä tulee kuitenkin selvittää ja täsmentää tietojen käyttötapa ja -kohde, jotta voidaan tarkasti määritellä sulautettavat tiedot ja sulatusmenetelmä. Sulautus lienee toteutettavissa tilastojulkistuksesta erillisenä laskelmana, muttei osana tilastojulkistusta.

3 Kuntataloustilastojen ja tilinpidon paikallishallintosektorin vertailua

3.1 Keskeiset eroavuudet

Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset perustuvat Suomen kirjanpitolainsäädäntöön, ja Suomen kansantalouden tilinpito perustuu Euroopan Unionin asetukseen (European System of Accounts, ESA 1995, vuoden 2014 syyskuusta lähtien ESA2010, suomeksi EKT eli Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä). Molemmat ovat itsenäisiä loogisia kokonaisuuksiaan, jotka toimivat omilla käsitteistöillään.

Tärkein ero järjestelmissä on niiden tarkastelukohteet. Kuntien kirjanpito tarkastelee kuntia ja kuntayhtymiä (sekä kuntakonserneja). Kansantalouden tilinpidossa paikallishallintosektori käsittää kuntien ja kuntayhtymien markkinattoman toiminnan, joka rahoitetaan pääosin verovaroin ja pakollisin maksuin. Tämän rajauksen seurauksena toimintonsa pääosin muilta sektoreilta saaduilla myyntituotoillaan rahoittavat liikelaitokset luokitellaan yrityssektoriin. Lisäksi kansantalouden tilinpito lukee paikallishallintosektoriin (EKT2010-uudistuksen jälkeen) myös sellaisia kuntien omistamia yhtiöitä, jotka katsotaan pääasiallisesti emoyhteisöään palveleviksi yksiköiksi.

Toinen merkittävä ero on käsitteissä ja tilijärjestelmässä. Kansantalouden tilinpidossa varojen tai velkojen arvonmuutokset eivät ole tuloa tai menoa (mutta vaikutus näkyy sektorin varallisuudessa). Lisäksi kansantalouden tilinpidon sektoritilin viimeisessä tasapainoerässä, nettoluotonannossa (-otossa), otetaan huomioon saadut ja maksetut pääomansiirrot ja investointihyödykkeiden sekä maan hankintojen ja myyntien erotus. Kuntien kirjanpidon tuloslaskelman tilikauden tuloksessa investoinneista otetaan huomioon vain investointien jaksotettu hankintameno poistojen kautta. Käsitteissä on myös muita eroja.

Kolmas eroja selittävä tekijä liittyy lähdeaineistoihin. Kansantalouden tilinpidossa käytetään päälähteenä kuntien tilinpäätöstietoja ja kuntien sisäisen laskennan tietoja, jotka kunnat raportoivat Tilastokeskukselle. Lisäksi käytetään valtion ja Kansaneläkelaitoksen kirjanpidon tietoja niiden toimista kuntien kanssa. EKT2010-uudistuksen myötä lähdeaineistoksi tulevat sektoriin luokiteltavien yhtiöiden tilinpäätöstiedot.

3.2 Kansantalouden tilinpidon sektorirajaus

Kansantalouden tilinpidon sektorirajauksessa periaatteena on, että institutionaalinen yksikkö luokitellaan julkisyhteisöihin, jos kyseessä on markkinaton tuottaja ja sen toiminta rahoitetaan pakollisin maksuin. Tilinpidon paikallishallintosektori koostuu pääasiassa kunnista ja kuntayhtymistä sekä niistä kuntien tai kuntayhtymien liikelaitoksista, jotka ovat markkinattomia tuottajia. Osa liikelaitoksista on niiden toiminnan mukaisesti luokiteltu yrityssektoriin.

Sulautusten osalta peruseriaate on, että tilinpidossa kirjataan kaikki institutionaalisten yksiköiden väliset taloustoimet, mutta yksikön sisäiset erät eliminoidaan. Näin ollen paikallishallinnon yksiköiden väliset tulon- ja pääomansiirrot sekä omaisuustulot eliminoidaan lähtökohtaisesti. Poikkeuksena on kuitenkin tuotantotili, jonka erää ei sulauteta lainkaan, vaan niihin kirjataan kaikki sisäiset ostot ja myynnit. Tällä ei kuitenkaan ole vaikutusta paikallishallinnon nettoluotonantoon.

Paikallishallinnon sektoritilin laadinnassa muutetaan kuntasektorin tilinpäätösaineistoa ja sisäisen laskentatoimen tietoja kansantalouden tilinpidon luokituksia ja määritelmiä vastaaviksi. Lähdeaineistona ovat kuntataloustilastot ja erityisesti kuntataloustilaston II osa, jonka perusteella tehdään tarvittavat sektorirajaukset ja sulautukset. Lisäksi aineistona käytetään vastinsektoritietoja valtiolta ja Kelalta. Vuosiennakot laaditaan tilinpäätösarvioiden perusteella.

EKT2010-siirtymisen myötä tilinpidon sektorirajauskriteerit muuttuvat. Laadullisten kriteerien mukaan kyseessä on markkinatuottaja, jos tuotos myydään pääasiassa yrityksille ja kotitalouksille tai jos julkisyhteisöille muita kuin avustavia tuotteita myyvä yksikkö kilpailee markkinoilla yksityisten tuottajien kanssa. Yhtiön ei katsota kilpailevan markkinoilla, jos sen ei tarvitse osallistua tarjouskilpailuun kunnan hankinnoista. Vasta laadullisten kriteerien huomioon ottamisen jälkeen tarkastellaan, katetaanko tuotantokustannuksista vähintään 50 prosenttia myyntituloilla.

Tilinpidon uudistuksessa osa nyt yrityssektoriin luokitelluista yhtiöistä siirretään paikallishallintosektoriin. Vaikutusarvioiden perusteella suurta vaikutusta paikallishallinnon nettoluotonantoon siirtymillä ei kuitenkaan ole. Voittoa tavoittelemattomista yhteisöistä paikallishallintosektoriin siirtyvät ne osakeyhtiömuotoiset ammattikorkeakoulut, joissa kunnat/kuntayhtymät ovat omistajina. Tilastokeskus pyrkii tämän vuoden aikana julkaisemaan listan julkisyhteisöihin kuuluvista yhtiöistä. Kuntien kirjanpidon puolella ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistuksen myötä (rahoitus siirtyy valtiolle v. 2015) ammattikorkeakoulut eivät enää kuulu kuntien taloustilaston mukaiseen kuntatalouteen.

Tulevaisuudessa tilinpidon luokitusten arviointia on tarkoitus tehdä jatkuvasti, ja se koskee sekä uusia että vanhoja yksiköitä.

3.3 Muuntotaulu kuntien kirjanpidosta kansantalouden tilinpitoon

Kansantalouden tilinpidon ja EDP-raportoinnin yhteydessä tehdään säännöllisesti vertailulaskelmia vuosikatteen ja tilinpidon nettoluotonannon välillä. Tämän ns. muuntotaulun tarkoituksena on kuvata käsitteiden välisiä eroja. Laskelmaa on tehty tilastovuodesta 2002 lähtien, kun se tuli vaatimukseksi EDP-raportointiin. EDP-raportoinnin yhteydessä aikasarjaa ei päivitetä kuin neljälle viimeisimmälle vuodelle. Seuraavassa luvussa esitellään vuosikatteen ja tilinpidon nettoluotonannon väliset erot yksityiskohtaisemmin.

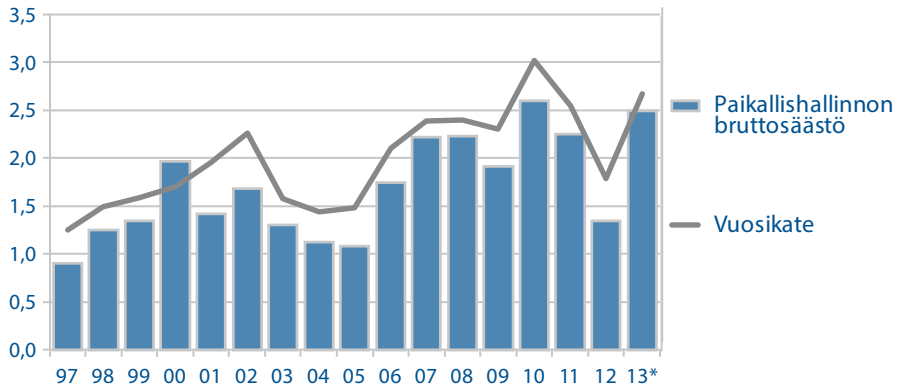
EDP-raportointia koskeva tilasto sisältää tietoja Suomen julkisen talouden alijäämästä ja velasta. EU:n jäsenmaat raportoivat EU-komissiolle kahdesti vuodessa nk. EDP-alijäämä- ja velkatiedot, joita käytetään EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä arvioitaessa jäsenmaiden julkisen talouden tilaa. Raportointi on osa niin kutsuttua liiallisten alijäämien menettelyä (Excessive Deficit Procedure, EDP). Alijäämäraportointi perustuu EU:n kansantalouden tilinpitojärjestelmään EKT 1995 ja erilliseen EU:n asetukseen (479/2009, muutettu viimeksi asetuksella 679/2010). Eri maiden toimittamat tiedot ovat keskenään vertailukelpoisia.

Tietojärjestelmä sisältää tietoja Suomen julkisyhteisöjen alijäämästä ja bruttovelasta ja niiden muutokseen vaikuttaneista tekijöistä sekä tietoja valtion, kuntasektorin ja sosiaaliturvarahastojen EDP-alijäämien ja budjettialijäämien eroista.

3.4 Vuosikatteen ja nettoluotonannon vertailu

Kuntien tuloslaskelmassa ja tilinpidossa lähinnä toisiaan olevat käsitteet ovat kuntien kirjanpidon mukainen vuosikate ja kansantalouden tilinpidon tasapainoerä bruttosäästö (Kuvio 1). Nämä tunnusluvut eivät kuitenkaan mittaa talouden tasapainoa, vaan ovat tavallaan välisummia. Bruttosäästö kuvaa paikallishallintosektorin tasapainoa ennen pääoman muodostusta eli se kuvaa toiminnan ylijäämää tulonsiirtojen ja toiminnan juoksevien menojen jälkeen. Bruttosäästöä päästään nettoluotoantoon pääomatalouden menojen ja tulojen jälkeen.

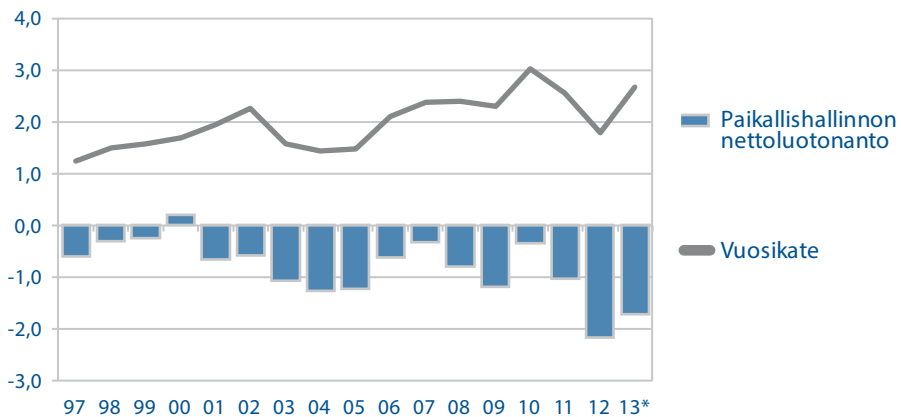
Kuvio 1. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ja paikallishallinnon bruttosäästö, mrd. €



Lähde:TK/VM

1) Paikallishallinnon bruttosäästö = Käytettävissä oleva tulo (brutto) - Kulutusmenot

Kuvio 2. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ja paikallishallinnon nettoluotonanto, mrd. €



Lähde: Tilastokeskus/VM

Kunnan kirjanpidossa tuloslaskelman alin rivi on ”tilikauden ylijäämä (alijäämä)”. Tälle erälle ei löydy vastaavaa käsitettä kansantalouden tilinpidosta. Tuloslaskelmassa vuosikatteen ja tilikauden ylijäämän välillä olevilla erillä ei ole yleensä vaikutusta nettoluotoonantoon lukuun ottamatta satunnaisia eriiä. Kansantalouden tilinpidossa ei lasketa mukaan satunnaisten erien myyntivoittoja/-tappioita, jotka tulevat mukaan nettoluotoonantoon investointihyödykkeiden hankinnan tai myynnin kautta. Siksi Tilastokeskuksen EDP-raportointia varten laaditussa vertailussa on lähdetty vuosikatteesta, eikä tilikauden ylijäämän ja vuosikatteen välillä olevia eriiä ole otettu huomioon tuloslaskelman kautta (pl. mahdolliset yksittäistapaukset satunnaisista eristä).

Vuosikate on otettu vertailukohdaksi myös sen takia, että kunnissa ja kuntayhtymissä sillä on ollut vakiintunut asema talouden tilaa kuvaavana tunnuslukuna. Myös kuntalain talouspykälissä vuosikatteella on keskeinen taloudenhoitoa ohjaava asema. Lisäksi laskelma on helpompi tehdä vuosikatteesta lähtien ja tarvittavat aineistot ovat valmiina tai mahdollista arvioida helpommin jo ennen syksyä (verrattuna toiminnan ja investointien rahavirtaan). Kuvio 2 havainnollistaa vuosikatteen ja kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon välistä eroa lähtötilanteessa.

Kuntien kirjanpidon mukainen vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Vuosikate on ollut keskeinen kateluku arvioitaessa tulorahoituksen riittävyttä. Perusoletus on, että tulorahoitus on riittävä, jos vuosikate on vähintään käyttöomaisuuden poistojen suuruinen.

Poistot kuvaavat keskimääräistä vuosittaista korvausinvestointitarvetta. Mikäli vuosikate kattaa poistot (korvausinvestoinnit), kunnan ei tarvitse velkaantua, realisoida käyttöomaisuuttaan tai pitkäaikaisia sijoituksiaan tai vähentää toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa. Tämä tietenkin edellyttää, että poistojen taso vastaa korvausinvestointien mitoituksen tarvetta. Jos vuosikate jää negatiiviseksi, tulorahoitus ei riitä edes juokseviin menoihin.

Taulukko 1. Vuosikatteen ja nettoluotonannon vertailu, milj. euroa

	TALOUSTOIMI	2010	2011	2012
1	Vuosikate, kunnat ja kuntayhtymät yhteensä	3026	2548	1791
2	S1313 ulkopuolelle rajattujen uusimuotoisten liikelaitosten vuosikatevaikutus	-798	-802	-753
3	Omaisuuksut (D.422+D.41), S1313 ulkopuolelle rajatuista uusimuotoisista liikelaitoksista	387	384	382
4	RAHAVIRTA I	2615	2130	1420
5	Kuntataloustilaston tuloverot yhteensä	-17182	-17864	-18047
6	Kansantalouden tilinpidon ajoituskorjatut tuloverot, nettokassa	17346	17948	18070
7	Tuloverojen ajoitusero	164	84	23
8	Ahvenanmaan ja muiden kuntataloustilaston ulkopuolisten vuosikatevaikutus	-4	9	20
9	Sijoitusrahastojen jakamaton omaisuustulo	23	34	32
10	Pääomansiirtojen nettovaikutus	105	122	145
11	Tilinpidon arvonlisäverottomat nettoinvestoinnit	-2624	-3003	-3262
12	Tuloslaskelman muut rahoituskulut nettona	-117	-41	-148
13	Maan ostot	-250	-322	-321
14	Maan myynnit	379	368	396
15	Maanmyyntivoittojen/muiden tuloslaskelman hallussapitovoittojen eliminointi	-301	-342	-360
16	Rahoitusleasing-korjaus	81	90	101
17	Muita tiedossa olevia eroja		90	-60
18	RAHAVIRTA II	71	-781	-2014
19	Tilastollinen ero	-425	-257	-154
20	Tilinpidon nettoluotonanto	-354	-1038	-2168

Kuntien kirjanpidon mukaisesta vuosikatteesta johdetaan kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallintosektorin nettoluotonanto seuraavalla tavalla:

Laskelman selosteen rivinumeroinnilla viitataan taulukon 1 vastaaviin riveihin.

1. **Vuosikate.** Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate saadaan tuloslaskelmasta. Vuosiennakossa käytetään Manner-Suomen lukua.
2. **Paikallishallinnon ulkopuolelle rajattujen liikelaitosten vuosikatevaikutus.** Tässä erässä vähennetään tilinpidon sektorista pois luokiteltavien liikelaitosten vuosikatevaikutus. Sektorista pois luokitellaan vesihuollon, jätehuollon, energiahuollon, joukkoliikenteen ja satamatoiminnan tehtävissä toimivat liikelaitokset sekä kuntayhtymä HSY. Vuosikatevaikutus lasketaan tuloslaskelman avulla. Vastaavaa erää ei suoraan liikelaitoksen tuloslaskelmassa ole. Vuosikatevaikutus lasketaan lisäämällä liikelaitoksen ylijäämään ennen satunnaisia eriä suunnitelman mukaiset poistot ja arvonalennukset sekä kunnalle maksettu peruspääomakorvaus ja korkokulut.
3. **Paikallishallinnon ulkopuolelle rajatuista liikelaitoksista saadut omaisuustulot.** Tässä erässä paikallishallintosektorin tuloksi luetaan kohdassa 2 poistettujen liikelaitosten emokunnalleen maksamat pääomakorvaukset, pääomanpalautukset ja korkokulut.
4. **Rahavirta I.** Tämä välisumma kuvaa vuosikatetta sen jälkeen, kun yrityssektoriin luokiteltavien yksiköiden vaikutus on huomioitu.
- 5.- 7. **Tuloveron ajoituserot.** Kansantalouden tilinpidossa yhteisöveron ja kunnallisveron kertymä eroaa hieman kuntien tuloslaskelman mukaisesta. Tilinpidossa vuoden verotuloksi katsotaan verottajan tilitystietojen mukainen kertymä helmikuusta tammikuun loppuun. Tällä tavoin koetetaan ottaa huomioon ajoitusero maksetun ennakonperinnän ja tilityksen välillä. Taulukon rivillä 5 on kuntatilaston verot, jotka vähennetään ja rivin 6 tilinpidon tuloverot lisätään. Rivillä 7 on näiden erotus.
8. **Ahvenanmaan ja kuntatilaston ulkopuolisten vuosikatevaikutus.** Tässä huomioidaan Ahvenanmaan maakuntahallinnon, Kuntaliiton, Kuntatyöntantajien ja Kuntien takauskeskuksen vuosikatevaikutus. Vuosikatevaikutus arvioidaan yksiköiden tuloslaskelmien perusteella.
9. **Sijoitusrahastojen jakamaton omaisuustulo.** Kansantalouden tilinpidossa sijoitusrahastojen omistajien saamat osingot ja korot, jotka lisätään rahastojen pääomaan, katsotaan omaisuustuloksi eikä arvonnousuksi. Näiden vaikutus huomioidaan tässä. Tiedot lasketaan Tilastokeskuksessa. Taloustoimien D4212R ja D412R summa.
10. **Pääomansiirtojen vaikutus.** Tässä erässä huomioidaan kuntien saamien ja maksamien investointiavustusten ja pääomansiirtojen erotus. Lähteenä valtion pääomansiirroissa ja investointiavustuksissa on valtion kirjanpidon tiedot. Paikallishallintosektorin taloustoimien D9R ja D9K erotus.
11. **Tilinpidon arvonlisäverottomat nettoinvestoinnit.** Tähän erään lasketaan kansantalouden tilinpidon mukainen kuntien ja kuntayhtymien sekä paikallishallintosektorin muiden yksiköiden (Länsimetro ja Ahvenanmaan maakuntahallitus) investointihyödykkeiden hankintojen ja myyntien erotus.
Arvonlisäverottomuus viittaa siihen, että investointeihin ei lisätä palautusjärjestelmän arvonlisävero, joka katsotaan osaksi investoinnin hankintahintaa kansantalouden tilinpidossa. Koska paikallishallintosektorin saama palautusjärjestelmän arvonlisävero on kansantalouden tilinpidossa sekä laskennallista menoa että tuloa, sen lisäämisen jälkeen pitäisi myös lisätä korjauserä laskennallisen valtionosuuden eliminoimiseksi laskelmasta.

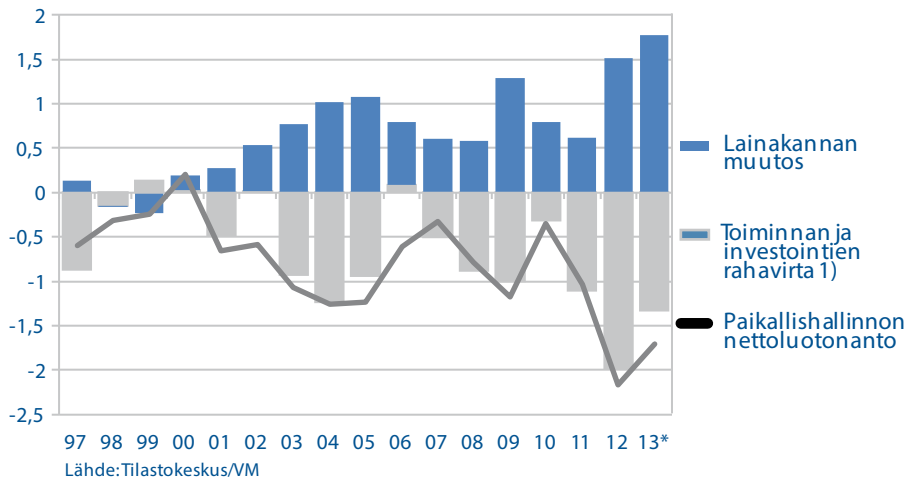
Osakkeiden hankinta tai myynti ei ole tilinpidossa investointi, vaan rahoitustaloustoimi (paitsi poikkeustapauksissa: tappiollisen yhtiön pääomittaminen tai tappioiden kattaminen pääomituksella, jotka kirjataan pääomansiirroiksi).

12. **Tuloslaskelman muut rahoituskulut netto.** Tuloslaskelman erissä muut rahoitustuotot ja muut rahoituskulut poistetaan, koska ne sisältävät pääasiassa arvonmuutoksista johtuvia kirjauksia. Osingot ja korot kirjataan tilinpitoon.
- 13-15. **Maa-alueiden hankinnat ja myynnit.** Tässä erässä huomioidaan tilinpidon maan myyntien ja ostojen erotus. Erässä poistetaan myös tuloslaskelmaan kirjatut myyntivoitot, jotka tulevat kirjatuksi tuloksi kansantalouden tilinpidossa jo maanmyynti-rivillä. Rivillä 13 on tilinpidon maanostot, rivillä 14 maanmyynnit. Rivillä 15 poistetaan tuloslaskelmaan kirjatut maanmyyntivoitot (sisältää myös muita myyntivoittoja). Lähteenä tälle riville on kuntataloustilaston 02-taulun tiedot myyntivoitoista.
16. **Rahoitusleasing-korjaus.** Kansantalouden tilinpidossa rahoitusleasing-hankinnat katsotaan investoinneiksi ja korkokuluiksi. Kuntien kirjanpidossa rahoitusleasing-menot ovat vuokratulua. Korjauksessa vuokramenot poistetaan ja korvataan investointien hankintamenolla ja korkokuluilla. Käsittelystä muodostuu vuosittain ajoituseroja, jotka esitetään tässä.
17. **Muita tiedossa olevia eroja.** Rivillä listataan muita tiedossa olevia yksittäisiä eroja kuntien kirjanpidon ja tilinpidon välillä. Näitä on taulukossa 3 vain parina vuonna ja ne liittyvät ajoituseroihin joidenkin valtionosuuksien kohdalla kuntien ja valtion kirjanpidossa.
18. **Rahavirta II.** Välisumma.
19. **Tilastollinen ero.** Nettoluotoannon ja yllä olevien korjauserien jälkeen jäljelle jää vielä eroa, joka esitetään tässä. Tilastollinen ero kuvaa siis eroa, jota ei ole pystytty mainituilla eroilla selittämään. Tämä ei tarkoita, että nettoluotoannossa olisi vastaavankokoinen virhe.
Tilinpidon luvut muodostetaan "alhaalta ylös" yksittäisistä taloustoimista lähtien, joten tilastollista eroa tulee väijäämättä. Tiedettyjä syitä eroille ovat erilaiset lähdeaineistot, joidenkin erien vastinsektoroinnin puute (esimerkiksi saadut ja maksetut avustukset). Kaikkia eroja ei ole ollut mahdollista tai ei ole osattu tunnistaa.
Tilastollinen ero on ollut viime vuosina negatiivinen. Joinakin yksittäisinä vuosina se on ollut melko suuri. Tilastollista eroa pyritään pienentämään ja sen taustalla olevia syitä etsimään, mutta toistaiseksi ero on vielä jäänyt suhteellisen suureksi. EKT-uudistuksen myötä tehtävät aikasarjajorjaukset tulevat pienentämään tilastollista eroa vielä jonkin verran.
20. **Kansantalouden tilinpidon nettoluotonanto/-otto**
Yllä olevan laskutoimituksen tuloksena päästään kansantalouden tilinpidon mukaiseen paikallishallintosektorin nettoluotonantoon (+) tai nettoluotonottoon (-).

3.5 Toiminnan ja investointien rahavirran ja nettoluotonannon vertailu

Kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin nettoluotoantoa vastaavaa käsitettä ei kuntien tuloslaskelmassa ole. Rahoituslaskelmassa lähin nettoluotoantoa vastaava käsite on toiminnan ja investointien rahavirta, mutta myös se eroaa käsitteellisesti jonkin verran kansantalouden tilinpidon nettoluotonannosta. Eroja ovat esimerkiksi sektorirajaus ja se, että tilinpidossa osakkeiden hankinta tai myynti ei ole reaali-investointi, toisin kuin toiminnan ja investointien rahavirrassa. Kuvio 3 havainnollistaa toiminnan ja investointien rahavirran ja nettoluotonannon kehitystä sekä näiden yhteyttä velkaantumiseen.

Kuvio 3. Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta ja lainakannan muutos sekä paikallishallinnon nettoluotonanto, mrd.€



1) Toiminnan ja investointien rahavirta = Tulorahoitus, netto + Investoinnit, netto
Tulorahoitus, netto = Vuosikate + Satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjauserät

Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulos, jonka negatiivinen (alijäämäinen) määrä ilmaisee, että menoja joudutaan kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Positiivinen (ylijäämäinen) määrä ilmaisee, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. Kuntaliiton talousarviosuosituksen mukaan toiminnan ja investointien rahavirta tulisi viiden vuoden kuluessa saada tasapainoon.

Taulukko 2. Toiminnan ja investointien rahavirran ja nettoluotonannon vertailu, milj. euroa

	TALOUSTOIMI	2010	2011	2012
1	Investointien ja toiminnan rahavirta, kunnat ja kuntayhtymät yhteensä	-807	-1112	-1966
2	Investointien ja toiminnan rahavirta, S1313 ulkopuolelle rajatut liikelaitokset ja kuntayhtymä HSY	1597	-79	-73
3	Sisäisten erien korjaus	-187	-184	-182
4	TOIMINNAN JA INVESTOINTIEN RAHAVIRTA I	603	-1375	-2221
5	Kuntataloustilaston tuloverot yhteensä	-17181	-17864	-18048
6	Kansantalouden tilinpidon ajoituskorjatut tuloverot, nettokassa	17346	17948	18070
7	Tuloverojen ajoitusero	165	84	22
8	Ahvenanmaan ja muiden kuntataloustilaston ulkopuolisten vuosikatevaikutus	-4	9	20
9	Sijoitusrahastojen jakamaton omaisuustulo	24	34	32
10	Omaisuustulot (D.422+D.41), S1313 ulkopuolelle rajatuista uusimuotoisista liikelaitoksista	387	383	382
11	Tuloslaskelman muut rahoituskulut nettoina	-117	-41	-148
12	TOIMINNAN JA INVESTOINTIEN RAHAVIRTA II	1058	-906	-1913
13	Investointien osakkeet ja osuudet, nettohankinnat	171	54	214
14	Paikallishallintosektorin ulkopuolelle luokiteltavat investoinnit	-1120	104	78
15	Rahoitusleasing-korjaus	-36	-23	-83
16	Muiden yksiköiden investoinnit	-44	-109	-154
17	Muita tiedossa olevia eroja	-74	-60	-17
18	TOIMINNAN JA INVESTOINTIEN RAHAVIRTA III	45	-1000	-1875
19	Tilastoero	-399	-38	-293
20	Kansantalouden tilinpidon nettoluotonanto	-354	-1038	-2168

Kuntien kirjanpidon mukaisesta toiminnan ja investointien rahavirrasta johdetaan kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallintosektorin nettoluotonanto seuraavalla tavalla:

Laskelmaa pyritään vielä tarkentamaan, joten sen rakenne ja luvut voivat vielä muuttua. Laskelma on kokeiluunotoinen sen vuoksi, että se ei tavoita kaikkia tiedossa olevia eroja ja siinä on epätarkkuuksia. Se antaa kuitenkin varsin luotettavan käsityksen erojen syistä. Laskelman selosteen riveillä viitataan taulukon 2 vastaaviin riveihin

1. **Toiminnan ja investointien rahavirta, kunnat ja kuntayhtymät yhteensä.** Kuntien ja kuntayhtymien rahoituslaskelmista toiminnan ja investointien rahavirtojen summa.
2. **Investointien ja toiminnan rahavirta, S1313 ulkopuolelle rajatut liikelaitokset+ kuntayhtymä HSY.** Riville summataan vesihuollon, energiahuollon, jätehuollon, joukkoliikenteen ja satamatoiminnassa toimivien liikelaitosten rahoituslaskelman rivi ”Toiminnan ja investointien rahavirta”. Lisäksi tähän lisätään kuntayhtymä HSY:n toiminnan ja investointien rahavirta.
3. **Sisäisten erien korjaus.** Riville summataan yllä mainituissa tehtävissä toimivien liikelaitosten riveiltä kunnalle ja kuntayhtymälle maksetut korkokulut ja korvaus peruspääomasta.
4. **Toiminnan ja investointien rahavirta I. Välisumma.**
- 5-7. **Tuloverojen ajoituserot.** Vastaavat korjaukset kuin vuosikatelaskelmassa
8. **Ahvenanmaan ja muiden kuntataloustilaston ulkopuolisten vuosikatevaikutus.** Vastaava korjaus kuin vuosikatelaskelmassa.
9. **Sijoitusrahastojen jakamaton omaisuustulo.** Vastaava korjaus kuin vuosikatelaskelmassa.
10. **Omaisuustulot (D.422+D.41), S1313 ulkopuolelle rajatuista uusimuotoisista liikelaitoksista.** Vastaava korjaus kuin vuosikatelaskelmassa.
11. **Tuloslaskelman muut rahoituskulut nettona.** Vastaavaa korjaus kuin vuosikatelaskelmassa.
12. **Toiminnan ja investointien rahavirta II. Välisumma.**
13. **Investointien osakkeet ja osuudet, nettohankinnat.** Tällä rivillä poistetaan paikallishallintoon kuuluvien yksiköiden investoinnit osakkeisiin ja nettohankintoihin. Riville lisätään siis osakkeiden hankinnan ja myynnin erotus. Osakkeiden myynti ja hankinta eivät ole investointimenoa tai tuloa kansantalouden tilinpidossa. Tässä ei ole mukana yrityssektoriin luokiteltuja liikelaitoksia tai käyttötalouden energia-, satama- tai vesihuollon tehtäviä, koska niiden koko vaikutus on jo poistettu rivillä 2 tai 14.
14. **Paikallishallintosektorin ulkopuolelle luokiteltavat investoinnit.** Kansantalouden tilinpidossa myös peruskunnan käyttötalouden energia-, satama- ja vesihuollon tehtävät luokitellaan yrityssektoriin. Niiden juoksevien menojen ja tulojen erotus tulkitaan paikallishallinnon laskennalliseksi yritystulon otoksi, joten siitä ei tule eroa käsitteiden välille, mutta investoinnit eivät kuulu paikallishallinnon sektoriin. Ero otetaan huomioon tässä.
15. **Rahoitusleasing-korjaus.** Tämä on vastaava korjaus kuin vuosikatelaskelmassa, mutta lukuun otetaan myös rahoitusleasingiin liittyvät investoinnit.
16. **Muiden yksiköiden investoinnit.** Tällä rivillä lisätään muiden yksiköiden investoinnit, esimerkiksi Länsimetro, Ahvenanmaan maakuntahallinto ja Kuntaliitto.
17. **Muita tiedossa olevia eroja.**
18. **Toiminnan ja investointien rahavirta III. Summarivi**
19. **Tilastollinen ero.** Ero nettoluotonannon ja toiminnan ja investointien rahavirran sekä yllä esitettyjen rivien välillä.
20. **Kansantalouden tilinpidon nettoluotonanto.**
Yllä olevien laskuvaiheiden tuloksena toiminnan ja investointien rahavirrasta päästään kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin nettoluotonantoon (+) tai nettoluotonottoon (-).

3.6 Muuntotaulun käyttö kuntatalouden seurannan ja makro-ohjauksen tukena

Uudessa kuntatalouden makro-ohjauksen toimintamallissa kuntataloudelle määritellään rahoitusasemaa koskeva tavoite kansantalouden tilinpidon termein (nettoluotonanto). Rahoitusasematavoite noudattaa kansantalouden tilinpidon mukaista sektorirajausta (paikallishallintosektori). Toisaalta esim. kuntalain mukaisessa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä kuntataloutta seurataan kuntien kirjanpidon termein. Peruspalveluohjelmassa ja –budjetissa tarkastellaan kuntien ja kuntayhtymien taloutta, mikä tarkasteluohjelmassa poikkeaa kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin sektorirajauksesta. Eroja on kuvattu tarkemmin edellä luvuissa 3.1. ja 3.2.

Muuntotaulu tulee olemaan tärkeä, sillä tavoitteena on, että jatkossa muuntotaulua käytettäisiin kuvaamaan kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon tasapainoerien välistä yhteyttä. Kysymys on siitä, miten kuntien kirjanpidon mukaisesta tasapainoerästä johdetaan kansantalouden tilinpidon mukainen nettoluotonanto. Kuntien taloustilastosta muuntotauluun tulee valita luonteva vastinpari tilinpidon nettoluotonannolle. Lähinnä tätä olisi kuntien kirjanpidon mukainen toiminnan ja investointien rahavirta. Tilastokeskus laatii ja päivittää jatkossa myös nettoluotonantoa ja toiminnan ja investointien rahavirtaa koskevan vertailulaskelman ja toimittaa sen valtiovarainministeriölle kuntatalouden ohjaustarpeita varten.

Työryhmässä oli esillä vaihtoehto, että EDP-raportoinnissa ja valtiovarainministeriön julkaisuissa esitettävässä muuntotaulussa tilinpidon nettoluotonantoa verrattaisiin samaan kirjanpidon käsitteeseen. On selvitetävä tarkemmin, voidaanko EDP-raportoinnissa siirtyä vertaamaan nettoluotonantoa toiminnan ja investointien rahavirtaan, kun huhtikuun EDP-raportointia laadittaessa on käytettävissä vain edellisen vuoden tilinpäätösarviot. Mahdollisesta siirtymästä on neuvoteltava myös Eurostatin kanssa. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota raportoitavien tietojen laatuun.

Toistaiseksi näyttää siltä, ettei muuntotaulun laatiminen tai toiminnan ja investointien rahavirran käyttäminen vertailtavana eränä aiheuta uusia tietotarpeita kuntien taloustilastoon. Myös tätä kautta tulee kuitenkin paineita nopeuttaa kuntien taloustilaston valmistumista. Taloustilaston julkaisu on jo aikaistumassa taloustilaston uudistuksen yhteydessä, kun konsernien ja liikelaitosten tilinpäätöstiedot kerätään samaan aikaan kuin nykyinen 1-osa. Muuntotaulun kannalta tärkeä marraskuussa julkaistava 2-osa ei kuitenkaan ole lähivuosina aikaistumassa, sillä nykyisillä kuntien taloushallintojärjestelmillä tietojen valmistuminen nopeammassa aikataulussa ei Tilastokeskuksen mukaan ole mahdollista.

4 Kansantalouden tilinpidon alijäämä- ja velkatilastoinnin tietotarpeet

Budjettikehysdirektiivin yhtenä tarkoituksena on vahvistaa tilastoinnin tietopohjaa siten, että tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ajoissa. Direktiivin ytimessä on vaatimus julkisyhteisöjä koskevan raportoinnin kehittämistä niin, että julkisen sektorin ja sen alasektoreiden talouskehityksestä saadaan kattava, ajantasainen ja yhtenäinen kuva. Kuntasektoriin liittyy tietopohjaa ja primääridataa koskevia kehittämistarpeita, jotka tulisi ottaa huomioon kuntatilastoinnin kehittämisessä. Erityisesti velkatilastoinnin ja piilevien vastuiden alueella on runsaasti kehittämistarvetta, ja Eurostat suunnittelee jopa raportoinnin laajentamista.

Kansantalouden tilinpidon ja alijäämä- ja velkatilastoinnin (EDP) paikallishallintoa koskevassa tietopohjassa on todettu puutteita, joiden korjaamiseksi Eurostat on vaatinut toimenpiteitä. Viimeksi asiaa käsiteltiin komission EDP-arviointivierailun yhteydessä marraskuussa 2013.³ Tietojen tarkkuutta ja ajantasaisuutta koskevat vaatimukset ovat kasvaneet viime vuosina merkittävästi. Käytössä oleva tietopohja ei nykyohjeistuksen oloissa enää mahdollista alijäämän ja velan mittaamista vaaditulla tarkkuustasolla. Käytössä oleva tietopohja ei myöskään riitä kaikkien EDP-raportoinnissa vaadittujen erittelyjen tuottamiseen. Tarvittava tiedonkeruun laajennus on rajattu kuntatilastoinnin kehittämisprojektin ulkopuolelle.

Tarpeet koskevat erityisesti kuntien ja kuntaomisteisten yritysten välisiä taloustoimia, joiden oikea käsittely edellyttää yksilöityä tietoa, ml. ko. yritysten tunnistamista. Keskeistä sisältöä ovat osake- ja muut pääomainjektiot, osingot ja muut voittojen tuloutukset sekä velkojen anteeksiantoon liittyvät tapahtumat. Lisäksi mm. takauksiin liittyvistä transaktioista ja elinkaarihankkeista tarvitaan kattavia tietoja, joilta osin tarpeet ovat osin yhteisiä budjettikehysdirektiivin vaatimusten kanssa.

Työryhmä käsitteli tarpeita kuntatilastoinnin kehittämisprojektin puitteissa tehtyjen määrittelyjen pohjalta. Tiedot tulisi kerätä vuosittain kaikilta kunnilta kuitenkin siten, että vain jos kunta on esim. tehnyt pääomainjektion, sen tulee kertoa, mihin yhtiöön injektio on tehty. Suuressa osassa kuntia vuosittainen lisäraportointitapaakka jäisi silloin kohtuullisen pieneksi.

³ EDP-arviointivierailun johtopäätökset: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Final_findings-E DP_dialogue_visit-FI_18-19_Nov_2013.pdf

Liite 1

Työryhmän ehdotus talousarviotietojen (TA) ja taloussuunnitelmatietojen (TS) rakenteesta sekä kerättävistä tiedoista

Taulukoissa 1 ja 2 esitetään ehdotus kuntien ja niiden liikelaitosten sekä kuntayhtymien ja niiden liikelaitosten talousarviotietojen sekä taloussuunnitelmatietojen keruun uudesta sisältörakenteesta vuodelle 2015 taloustoimittain.

Taulukko 1. Kunnat ja niiden liikelaitokset

Tiedot kerätään Kuntaliiton talousarvio- ja taloussuunnitelmasuosituksen mukaisesti.

1 000 €	2013*	TA 2014**	TA 2015	TS 2016	TS 2017
Toimintatulot	-				
Valmistus omaan käyttöön	-				
Toimintamenot	-				
SIITÄ:	-				
Henkilöstökulut	-				
Palvelujen ostot	-				
Toimintakate					
Verotulot					
Valtionosuudet					
Vuosikate					
Poistot ja arvonalentumiset					
Investointimenot yhteensä (brutto)					
Rahoitusosuudet investointimenoihin					
Investointihyödykkeiden myyntitulot					
Lainakanta					
Tuloveroprosentti					
Henkilöstön määrä					

*Vuodelta 2013 tiedot ulkoisesta tilinpäätöksestä (harmaa osa jos mahdollista esitettynä). Henkilöstön määrää koskeva tieto täytetään kunnissa ja kuntayhtymissä.

**Vuodelta 2014 TA ml. talousarviomuutokset

Taulukko 2. Kuntayhtymät ja niiden liikelaitokset

Tiedot kerätään Kuntaliiton talousarvio- ja taloussuunnitelmasuosituksen mukaisesti.

1 000 €	2013*	TA 2014**	TA 2015	TS 2016	TS 2017
Toimintatulot	-				
Valmistus omaan käyttöön	-				
Toimintamenot	-				
SIITÄ:	-				
Henkilöstökulut	-				
Palvelujen ostot	-				
Lainakanta					
Henkilöstön määrä					
Toimintakate					
Vuosikate					
Poistot ja arvonalentumiset					
Investointimenot yhteensä (brutto)					
Rahoitusosuudet investointimenoihin					
Investointihyödykkeiden myyntitulot					

Vuosien 2013* ja TA 2014** tiedot kuten kunnissa ja niiden liikelaitoksissa.”

Kuntayhtymiltä kysyttävät tiedot poikkeavat kunnilta kysyttävistä, sillä kuntayhtymillä ei ole tuloveroprosentteja eivätkä ne saa valtionosuuksia tai verotuloja.

Kunnan ja kuntayhtymän talousarviota ja -suunnitelmaa koskeva Kuntaliiton suositus

Kunnan/kuntayhtymän talousarvioon otetaan ulkoisten erien lisäksi eri tehtävien sisäiset erät. Kunnan/kuntayhtymän liikelaitos sen sijaan on talousarviosta erillään oleva tehtävä. Kokonaistalouden suunnittelun näkökulmasta suositellaan, että liikelaitoksen vaikutus kunnan tuloksen muodostumiseen esitetään yhdistelemällä liikelaitos kunnan tuloslaskelma- ja rahoitusosaan vastaavalla tavalla kuin kunnan tilinpäätöksessä. (ks. Suomen Kuntaliiton julkaisema Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma suositus, 2011). Suosituksen mukainen talousarviolaskelma ei ole kuitenkaan vertailukelpoinen ulkoisen tuloslaskelman kanssa, koska siinä on eliminoitu vain kunnan ja liikelaitoksen väliset sisäiset erät. Kunnat ovat myös noudattaneet suositusta tältä osin vaihtelevasti. Kaikissa kunnissa ei ole myöskään liikelaitoksia, jolloin talousarviolaskelmat sisältävät pääsääntöisesti aina myös sisäiset erät. Siksi toimintamenojen ja -tulojen osalta ei voida verrata talousarviota tilinpäätöksiin.

Tietojen käytön kannalta pidettiin kuitenkin tärkeänä, että tiedot kerätään niin, että liikelaitokset yhdistetään kunnan/kuntayhtymän tuloslaskelma- ja rahoitusosaan vastaavalla tavalla kuin kunnan/kuntayhtymän tilinpäätöksessä.

Vuoden 2013 tiedot

Vuoden 2013 tilinpäätöstiedot on lisätty taulukkoon vertailupohjaksi. Koska liikelaitoksia ei ole yhdistetty tilinpäätöksissä kuntien/kuntayhtymien tietoihin, voidaan vertailu tehdä vasta toimintakatteesta lähtien. Tavoitteena on, että vuoden 2013 tiedot toimitetaan tiedonantajille esitetytynä. Vain henkilöstön määrää koskeva tieto jää kuntien/kuntayhtymien täytettäväksi.

Tiedonkeruun kattavuus

Tiedot kerätään kaikista Manner-Suomen kunnista ja kuntayhtymistä.

Aluejako

Koko maan tasolle viety yhteensä tieto. Aineisto sisältää keskeiset kunta- ja alueluokittelutekijät siten, että niiden pohjalta aineistosta voidaan laatia erilaisia koosteita.

Tiedonkeruun ajankohta

Tiedot kerätään välittömästi talousarvioiden valmistumisen jälkeen. Jos kysyttävä tieto tulee olla valtuustojen hyväksymä, jää tiedonkeruu tammikuulle. Jos taas vielä alustavampi tieto tai mahdollisesti hallituksen hyväksymä talousarvio riittää, voitaisiin tiedot kerätä jo aiemmin, jolloin kuntatalouden seurannan ja ennusteen kannalta ei tarvitsisi odottaa talousarvion lopullista hyväksyntää. Todennäköisesti liikelaitosten yhdistäminen kunnan/kuntaliiton tilinpäätöksiin tehdään vasta lopuksi, mikä puoltaisi myöhäisempää tiedonkeruuta. Tiedonkeruun ajankohta voisi olla sama kuin tilinpäätösarviotietojen keruu. Tammikuu riittää tiedonkeruuajankohdaksi myös ennusteen kannalta.

Tietojen tarkistaminen ja editointi

Tilastokeskus tarkistaa kuntien ja kuntayhtymien antamat tiedot vertailemalla niitä edellisen vuoden korjattuihin talousarviotietoihin ja tarvittaessa edellisen vuoden tilinpäätöstietoihin sekä pyytää tarpeen vaatiessa tiedonantajia korjaamaan antamansa tiedot.

Tiedonkeruun kato

Tavoitteena on riittävä peitto, jonka pohjalta tiedot skaalataan koko Manner-Suomen tasolle. Tiedonkeruussa ei tavoitella 100 %:n peittoa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin rajata tarkastelu tiettyyn edustavaan kuntajoukkoon, joka pysyisi vuodesta toiseen samana. Mikäli skaalausta ei tehtäisi, eri vuosien välille saattaisi syntyä huomattavan suuret tasoerot erikokoisesta kuntajoukosta johtuen. Varsinkin suurten kuntien ja kuntayhtymien tiedot ovat kokonaisuuden kannalta tärkeitä.

Tiedonantovelvollisuus ja tietojen käyttö

Kuntatalouden ohjausjärjestelmän uudistaminen ja budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) toimeenpano asettavat laatuvaatimuksia kuntatalouden ennusteelle. Lisäksi kuntalain taloussäännökset kiristyvät, kun alijäämän kattamisvelvollisuuden sitovuutta vahvistetaan ja alijäämän kattamisvelvollisuus ulotetaan myös kuntayhtymiin. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (869/2012) edellyttää, että julkisen talouden suunnitelmassa esitetään kuntatalouden keskeisiä tulo- ja menoeriä koskevat arviot. Kunnille voidaan tarjota mahdollisuus aineiston hyödyntämiseen tai laatia valmiita koosteita erilaisilla kuntaryhmityksillä. Kerätyt tiedot julkaistaan ja niiden julkaisutavasta ja tahosta sovitaan myöhemmin.

Viestintä

On syytä panostaa viestintään, jotta kuntiin saadaan mahdollisimman nopeasti tieto varsin pian aloitettavasta tiedonkeruusta. Kuntaliitto auttaa tässä työssä. Kunnilta olisi hyvä myös kysyä kommentteja tiedonkeruulomakkeeseen. Kuntien motivointiin pyritään tarjoamaan kuntapalautteen muodossa erilaisia palveluja, jotta tiedonkeruun peitto saadaan mahdollisimman kattavaksi.

Määritelmät:

- Henkilöstökulut: sisältää palkat ja palkkiot sekä henkilöstösivukulut
- Palvelujen ostot: sisältää asiakaspalvelujen ostot ja muut palvelujen ostot
- Lainakanta = Vieras pääoma - (Saadut ennakot + Ostovelat + Siirtovelat + Muut Velat)
- Henkilöstön määrä: kokoaikaisen henkilöstön määrä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen henkilöstöraportointia koskevan suosituksen mukaan
- Tuloveroprosentti taloussuunnitelmavuosilta: taloussuunnitelman taustalla oletettu tuloveroprosentti

Kuntatalouden ennuste ja sen
kehitystarpeet uudessa kuntien
makro-ohjausmallissa

Työryhmän toimeksianto

Valtiovarainministeriö käynnisti kuntien makro-ohjauksen kehittämistä koskevan valmistelun kevään 2013 kehysvalmistelun yhteydessä. Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämistä valmistelevalle työryhmälle raportti julkaistiin 10.3.2014. Osana kuntien makro-ohjauksen kehittämistä pohtivan työryhmän työn toimeenpanoa valtiovarainministeriön kansantalousosastolla perustettiin asiantuntijaryhmä selvittämään kuntatalouden ennusteen kehitystarpeita.

Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli varmistaa, että valtiovarainministeriössä on uskottava ja läpinäkyvä toimintamalli ennustamiseen. Lisäksi asiantuntijaryhmän tuli selkeyttää kuntien kirjanpidon mukaisen ja kansantalouden tilinpidon mukaisen ennusteen välistä yhteyttä ja varmistaa niiden yhdenmukaisuus mm. sektorirajauksen ja ajoituskorjausten suhteen.

Ryhmän tuli selvittää vaihtoehtoisia tapoja määrittellä palvelutarve ja laatia ehdotus palvelutarpeen määrittämisestä kuntatalouden ennusteiden pohjaksi uudessa makro-ohjauksen kehikossa. Ryhmän tuli myös varmistaa kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon mukaisten laskentaoletusten johdonmukaisuus palvelutarpeen ja menokehityksen määrittelyssä sekä selvittää, miten johdonmukaisuus voidaan taata myös suhteessa valtionosuuksien määräytymiseen.

Ryhmän puheenjohtajana on toiminut finanssisihteeri Marja Paavonen ja jäsenenä finanssineuvos Tuomo Mäki, neuvotteleva virkamies Tanja Rantanen ja finanssisihteeri Juho Kostiainen. Asiantuntijaryhmä on tukeutunut etenkin valtiosuusjärjestelmän ja palvelutarpeen määrittelyn osalta myös finanssineuvos Markku Nissisen ja neuvotteleva virkamies Ville Salosen sekä sosiaali- ja terveysministeriöstä neuvotteleva virkamies Antti Alilan asiantuntemukseen.

Yhteenveto

Valtiovarainministeriön kuntatalouden kehitysarvio sisältää sovitut ja täsmentyneet kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet. Kuntien veroprosentit on kiinnitetty kuluvan vuoden tasolle. Julkisen talouden suunnitelmaan laaditaan kaksi kehitysarviota:

1. Muuttumattoman politiikan ennuste, joka kuvaa poikkeamaa kuntataloudelle asetetusta rahoitusasematavoitteen ennusteesta ennen kuin julkisen talouden suunnitelman sisältämät toimenpiteet rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi on huomioitu. Muuttumattoman politiikan mukaista kehitysarviota täydennetään tarpeen mukaan vaihtoehtolaskelmilla, joissa esitetään kunnallisveron nostopaine ja muita kuntatalouden ohjauksen kannalta hyödyllisiä vaihtoehtouria.
2. Muuttuvan politiikan ennuste, joka sisältää kaikki julkisen talouden suunnitelman sisältämät yksilöidyt valtion toimenpiteet kuntatalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Kuntien omat toimenpiteet sisällytetään kuntatalouden kehitysarvioon silloin, kun niistä on saatavilla riittävän yksilöityä tietoa.

Ennusteen laadinnassa käytetyt oletukset raportoidaan selkeästi kehitysarvion yhteydessä. Lisäksi ennusteiden osuvuutta arvioidaan säännöllisesti, ja ennuste-poikkeamista raportoidaan. Tämä lisää ennusteen läpinäkyvyyttä.

Talousarvio- ja taloussuunnitelmätietojen keruu tulee toteutuessaan antamaan arvokasta tietoa ennustekäyttöön mm. kuntien investointi- ja henkilöstösuunnitelmista sekä veroprosenttien korotuksista. Taloussuunnitelmätietoja voidaan hyödyntää vaihtoehtourien ja soveltuvin osin myös perusuran laadinnassa. Tietojen alustavan luonteen vuoksi niitä ei kuitenkaan voida sisällyttää sellaisenaan keskipitkän aikavälin kehitysarvioon.

Kuntatalouden kehitysarvion yhteydessä ryhdytään laatimaan muuntotaulua, joka kuvaa kuntien kirjanpidon mukaisen kuntatalouden ja kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin välisiä eroja. Laskelmassa verrataan toiminnan ja investointien rahavirtaa kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoon. Tavoitteena on laatia taulukko kevään 2015 ennusteen yhteydessä. Muuntotaulukon avulla voidaan varmistaa, että kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon mukaiset luvut ovat keskenään johdonmukaisia sekä osoittaa nykyistä läpinäkyvämmiin kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon väliset erot.

Työryhmä on arvioinut kahta vaihtoehtoista tapaa määrittellä palvelutarpeen kehitysennusteissa: 1) Palvelutarpeen määrittäminen kestävyyslaskelmien sisältämän ikäsidonnaisten menojen kasvun mukaisesti, sekä 2) palvelutarpeen määrittely valtionosuuksien määräytymisperusteissa käytetyn palvelutarvearvion mukaisesti.

Kestävyyslaskelmissa ja valtionosuusjärjestelmässä käytetyt arviot ikäsidonnaisten menojen kasvusta eivät poikkea merkittävästi toisistaan, sillä molemmat laskelmat perustuvat samoihin THL:n tutkimustuloksiin. Valtionosuusjärjestelmässä käytetyissä laskelmissa ikäsidonnaiset menot vaihtelevat vuosittain hieman enemmän. Ennusteen johdonmukaisuuden kannalta erot eivät ole merkittäviä. Molemmissa arviossa palvelutarpeen vuotuinen kasvu on keskimäärin prosentin vuosina 2014-2030.

On perusteltua olettaa, että kuntatalouteen kohdistuvat ikäsidonnaiset menot kasvavat suhteellisen tasaisesti. Kunnat eivät kykene sopeuttamaan menojaan vuosittain täysin val-

tionosuusjärjestelmän kautta saatavan kompensaation muutosten mukaisesti. Nykyistä käytäntöä määritellä palvelutarpeen vuotuinen kasvu kestävyyslaskelmien ikäsidonnais-
ten menojen kehityksen perusteella voidaan siten pitää riittävän täsmällisenä.

1 Ennusteen riippumattomuus

EU:n budjettikehysdirektiivi (2011/85/EU) edellyttää kuntatalouden ennusteiden valmistelun perustana käytettyjen menetelmien, oletusten ja parametrien täsmentämistä. Ennusteita on arvioitava säännöllisesti myös jälkikäteen.

Ennakkovalvonta-asetus (EU 473/2013) asettaa vaatimuksen ennusteen riippumattomuudelle. Asetuksen mukaan kehitysarvion on perustuttava riippumattomiin makrotalouden ennusteisiin, ja niissä on ilmoitettava, onko julkisen talouden ennusteet laatinut tai vahvistanut riippumaton elin.

Uusien EU-säädösten voimaansaattamiseksi 13.2.2014 annettu valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää, että arvion laatii valtiovarainministeriö. Kuntatalouden ennusteessa käytettyjä oletuksia ja laskentamenetelmiä esitellään ja niistä käydään kuitenkin edelleen keskustelua Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (Kuthanek) talousjaostossa ja sen laskentaryhmässä. Tämä antaa tärkeää taustatietoa talousjaoston jäsenille. Keskustelu parantaa myös kehitysarvion laatua, sillä neuvottelukunnan jäsenillä on arvokkaita näkemyksiä kuntien toiminnasta ja kuntatalouden kehityksestä. Peruspalvelumenettelyssä laadittu kuntatalouden kehitysarvion tulisi kuitenkin olla aina yhdenmukainen valtiovarainministeriön kansantalouden tilinpidon käsittein laaditun ennusteen kanssa. Jotta EU-asetusten velvoitteet täyttyvät, tulee ennusteen myös perustua riippumattomaan kokonaisarvioon.

2 Muuttumattoman ja muuttuvan politiikan ennusteet ja niiden käyttö kuntatalouden makro-ohjauksessa

Julkisen talouden suunnitelmasta annettu valtioneuvoston asetus (120/2014) edellyttää, että julkisen talouden suunnitelmassa vahvistetaan vuodesta 2015 alkaen kuntia koskeva rahoitusasematavoite kansantalouden tilinpidon käsittein. Tavoitteen on oltava linjassa koko julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettavan keskipitkän aikavälin tavoitteen kanssa. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa esitetään yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi.

Valtiovarainministeriö tekee julkisen talouden suunnitelman laatimista varten arvion julkisen talouden lähtökohdista ja kehitysnäkymistä sekä pitkän aikavälin kestävyydestä. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään kunkin julkisen talouden alasektorin (ml. paikallishallinto) keskeisiä tulo- ja menoeriä koskevat ennusteet. Julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaan ennusteet laaditaan sekä muuttuvan että muuttumattoman politiikan oletuksilla. Kummastakin vaihtoehdosta esitetään lisäksi sen vaikutus julkisen talouden rakenteelliseen rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyYTEEN.

2.1 Muuttumattoman politiikan mukainen ennuste

Kuntatalouden kehitysarvio muuttumattoman politiikan oletuksien laadintaan hallituksen käyttöön julkisen talouden suunnitelmasta käytäviin neuvotteluihin. Neuvotteluissa hallitus päättää toimenpiteistä kuntataloudelle asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Muuttumattoman politiikan mukainen ennuste osoittaa poikkeaman kuntataloudelle asetetusta tavoitteesta, jos uusia päätöksiä ei tehdä. Siinä otetaan huomioon kansantalouden ennakoitu kehitys valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisen ennusteen mukaisesti, jo sovitut toimenpiteet sekä väestörakenteen muutos. Ennusteeseen ei ole sisällytetty sellaisia kuntien veroprosenttien korotuksia tai menosopeutustoimia, joista ei vielä ole tehty päätöksiä tai joista ei ole saatavilla tarkkaa tietoa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kuntien veroprosentit on kiinnitetty kuluvan vuoden tasolle.

Muuttumatonta politiikkaa koskevan oletuksen käyttö on perusteltua siksi, ettei julkisen talouden ennuste saa perustua vielä tarkentumattomiin suunnitelmiin ja toiveisiin.

Kuntatalouden kehitysuran on myös oltava johdonmukainen valtiontaloudesta ja sosiaaliturvarahastoista tehdyn perusuran kanssa. Tämä tarkoittaa, että esim. kuntatalouden verotuloennusteen on oltava johdonmukainen valtion verotuloennusteen kanssa.

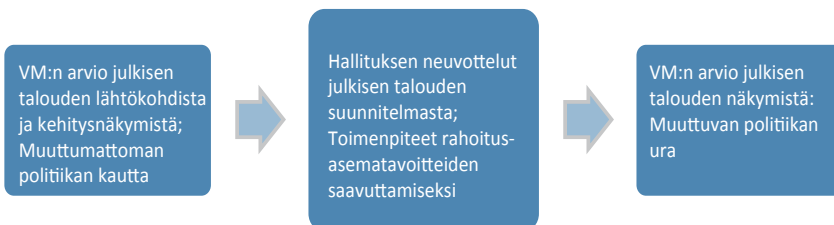
2.2 Vaihtoehtolaskelmat

Muuttumattoman politiikan periaatteen noudattamiseen liittyy myös heikkouksia. Muuttumattoman politiikan määrittely perustuu osin harkintaan eikä periaatetta ole aina voitu noudattaa täysin yhdenmukaisella tavalla. On aina määrittelykysymys, mitä pidetään riittävän varmana tietona kuntien käyttäytymisestä. Lisäksi muuttumattoman politiikan ura ei kerro mitään siitä, millä keinoin kuntatalouteen mahdollisesti kertyvä vaje voidaan kattaa. Siksi kuntatalouden ohjauksen tueksi on hyödyllistä esittää myös vaihtoehtolaskelmia.

Jo nyt kuntatalouden kehitysarvion yhteydessä on usein esitetty, kuinka korkea keskimääräinen kunnallisveroaste olisi, jos koko sopeutusaine toteutuu kunnallisveroa korottamalla. Tätä käytäntöä on syytä jatkaa. Yksi vaihtoehtolaskelma voi olla myös sellainen, jossa taloussuunnitelmissa oletetut veroprosenttien korotukset ja menosopeutustoimet toteutetaan. Tämä edellyttää talousarvio- ja taloussuunnitelmatietojen keruun kuntatalouden ohjauksen tietopohjan kehittämistä pohtineen työryhmän esityksen mukaisesti.

2.3 Muuttuvan politiikan mukainen ennuste

Muuttuvan politiikan ura laaditaan, kun toimenpiteet kuntatalouden rahoitusasemavoitteen saavuttamiseksi ovat täsmentyneet hallituksen julkisen talouden suunnitelmasta käydyissä neuvotteluissa. Muuttuvan politiikan ura ottaa huomioon hallituksen sopimat sitovat ja yksilöidyt toimenpiteet kuntataloudelle asetetun rahoitusasemavoitteen saavuttamiseksi sekä niiden perusteella päivitetyn kokonaistaloudellisen ennusteen. Neuvotteluissa julkisen talouden suunnitelmasta osa toimenpiteistä on voitu antaa kuntien toteutettavaksi. Tältä osin muuttuvan politiikan ura sisältää vain ne toimenpiteet, joista on tehty kuntia sitovat päätökset. Muuttuvan politiikan ura ei siten välttämättä johda



rahoitusasematavoitteen saavuttamiseen. Kuntien omat toimenpiteet sisällytetään kuntatalouden kehitysarvioon vasta sitten, kun niistä on saatavilla riittävän yksilöityä tietoa.

Valtiovarainministeriön kuntatalouden kehitysarvio sisältää vain sovitut ja täsmennyneet kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet. Kuntien veroprosentit on kiinnitetty kuluvan vuoden tasolle. Julkisen talouden suunnitelmaan laaditaan kaksi kehitysarviota:

- 1. Muuttumattoman politiikan ennuste, joka kuvaa poikkeamaa kuntataloudelle asetetusta rahoitusasematavoitteesta ennen kuin julkisen talouden suunnitelman sisältämät toimenpiteet rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi on huomioitu. Muuttumattoman politiikan mukaista kehitysarviota täydennetään tarpeen mukaan vaihtoehtolaskelmilla, joissa esitetään kunnallisveron nostopaine ja muita kuntatalouden ohjauksen kannalta hyödyllisiä vaihtoehtouria.*
- 2. Muuttuvan politiikan ennuste, joka sisältää kaikki julkisen talouden suunnitelman sisältämät yksilöidyt valtion toimenpiteet kuntatalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Kuntien omat toimenpiteet sisällytetään kuntatalouden kehitysarvioon silloin, kun niistä on saatavilla riittävän yksilöityä tietoa.*

3 Ennusteen laadinta

Kuntatalouden kehitysarvion lähtökohtana on valtiovarainministeriön kokonaistaloudellinen ennuste. Kehitysarvion tulee olla johdonmukainen kokonaistaloudellisen ennusteen ja sen taustalla käytettyjen oletusten kanssa.

3.1 Tulot

Verotuloennusteet laaditaan valtiovarainministeriön vero-osastolla ja ne ovat siten valtiovarainministeriön tulotyöryhmässä tehdyn arvion mukaisia. Tällöin verotuloarviot ovat yhdenmukaisia valtion talousarvion ja valtionaloudesta tehtyjen kehitysarvioiden kanssa. Ennusteessa otetaan huomioon tiedossa olevat veroperustemuutokset ja hallituksen tekemät veropoliittiset linjaukset. Kansantalouden tilinpidon verotuloissa otetaan huomioon myös kunnallisveron ja yhteisöveron ajoituskorjaus.

Verotulot arvioidaan erikseen verolajeittain (kunnallisvero, yhteisövero ja kiinteistövero) sekä kuntien kirjanpidon että kansantalouden tilinpidon mukaisina. Ansio- ja pääomatuloverotuottojen ennustamiseen käytetään TUJA-mikrosimulaatiomallia. Lopullisten verojen ennusteesta johdetaan valtion ja kuntien kertymäennusteet. Kuluva vuoden ennusteessa otetaan huomioon lisäksi kertymätiedot.

Valtionavut (valtionosuudet ja -avustukset) sisällytetään ennusteeseen kehyspäätöksen tai talousarvioesityksen mukaisina.

Toimintatulot määritellään ennusteessa kokonaisuutena, johon vaikuttaa voimassaoleva lainsäädäntö. Viime vuosina laskentaoletuksena on käytetty, että toimintatulojen oletetaan kasvavan ennustevuosina suurin piirtein toimintamenojen mukaisesti. Näin ollen kuntien oletetaan kattavan ennusteperiodilla yhtä suuri osa menoistaan maksu- ja myyntituloilla.

Ennusteen läpinäkyvyyden kannalta olisi hyödyllistä eritellä toimintatulot tarkemmin nostaen esiin tärkeimmät tuloluokat. Toimintatuloista on myös syytä erotella ne valtionavut, joita ei kirjata tuloslaskelman käyttötalouden valtionosuuksiksi. Toimintatulojen keskeiset erät koostuvat myyntituloista (suurin erä), maksutuloista sekä muista toimintatuloista. Valtionapuja sisältyy näistä myyntituloihin ja muihin toimintatuloihin. Valtionavuuksista puhdistettujen toimintatulojen kehitys sidotaan toimintamenojen kehitykseen.

3.2 Menot

Paikallishallinnon **kulutusmenot** jakaantuvat kansantalouden tilinpidossa yksilöllisiin ja kollektiivisiin kulutusmenoihin. Yksilölliset kulutusmenot muodostuvat palvelutuotannosta ja niiden kehitys määräytyy siten ennusteessa palvelutarpeen kehityksestä tehtyjen oletusten mukaisesti. Kollektiivisten kulutusmenojen volyymin on oletettu pysyvän keskipitkän aikavälin arvioissa ennallaan.

Toimintamenot määritellään voimassa olevan lainsäädännön ja valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisen ennusteen mukaisesti (mm. kustannuskehitys). Arviossa otetaan huomioon myös palkkatarkaisut ja valtion toimenpiteiden vaikutus.

Toimintamenojen kehityksen kannalta on olennaista palveluiden kysynnästä ja kuluksista tehdyt oletukset. Palvelutarpeen kasvusta tehdyn arvion perusteella kuntatalouden henkilöstömenojen ja ostojen on viime ennusteissa arvioitu kasvavan yhteensä noin prosentin vuodessa. Kehitysarviossa tehdään oletus siitä, miten kunnat toteuttavat kasvavan palvelutarjonnan. Toistaiseksi kuntien henkilöstömäärä on yleensä pidetty ennallaan ja kasvava palveluiden tuotanto on oletettu toteutettavan ostojen avulla. Hintojen on oletettu kehittyvän peruspalveluiden hintaindeksiä vastaavasti.

Ennusteen laadinnassa on huomioitava myös kuntatalouden tuottavuuskehityksestä tehtävät oletukset. Muuttumattoman politiikan oletuksen mukaisesti kuntatalouden kehitysarvio ei saisi sisältää oletusta yksilöimättömistä tuottavuutta parantavista toimenpiteistä. Jos henkilöstömäärä pidetään ennallaan ja kasvava palvelutarve näkyy ennusteessa lisääntyvänä palvelujen ostona, työntekijää kohden lasketut kustannukset kasvavat. Tämä tarkoittaa tuottavuuden heikkenemistä ennustekaudella. Jatkossa on pohdittava, tulisiko kasvava palvelutarve kanavoida palveluiden oston sijaan kuntasektorin henkilöstömäärän kasvuun. Tällöin tuottavuus pidetään ennallaan. Kehitysarvio kuvaisi näin kuntatalouden henkilöstömäärän kasvupainetta, mikäli muihin toimenpiteisiin ei ryhdytä.

Avustusten kehitys määräytyy ennusteessa päätösperäisten toimenpiteiden sekä työttömyyden ja kel-indeksin kehityksen perusteella.

Investointien ennustamiseen ei ole olemassa vakiintunutta menetelmää, sillä niiden kehityksen ennakointia hankaloittavat tietopohjaan liittyvät puutteet. Investointeja koskevassa arviossa on otettu huomioon saatavilla olevat tiedot kuntien investointihankkeista, suurten kaupunkien talousarviot sekä yleinen talouskehitys ja rahoituksen saatavuus. Investoinneista on yleensä oletettu, etteivät ne kasva nimellisesti, alenevat tai kasvavat erittäin maltillisesti.

Uusi talousarvio- ja taloussuunnitelmätietojen keruu vahvistaa käytettävissä olevaa tietopohjaa huomattavasti. Tiedonkeruun toteutuessa investointiennuste voidaan laatia talousarvio- ja taloussuunnitelmätietoihin tukeutuen. Investointisuunnitelmien ongelmana on kuitenkin ollut, että niihin sisältyy kunnianhimoisia investointihankkeita, joita myöhemmin herkästi lykätään esim. heikon taloustilanteen vuoksi. Tämä on syytä ottaa huomioon investointiennustetta laadittaessa.

4 Talousarvio- ja taloussuunnitelmätietojen käyttö ennusteen laadinnassa

Maaliskuussa peruspalveluohjelmaa ja kuntatalouden keskipitkän aikavälin kehitysarvioita laadittaessa kuluvalta vuodelta saatavilla oleva tietopohja on nykyisin hyvin hajanainen. Kansantalouden tilinpidon vuosienakko julkaistaan maaliskuun alussa ja tilinpäätösarviot helmikuun alussa, mutta kuntien ja kuntayhtymien talustilaston ennakkolliset tiedot vasta touko-kesäkuun vaihteessa. Kuntien talousarvioista tai investointi- ja taloussuunnitelmista ei tuolloin ole käytettävissä ennakoivaa tietoa. Verotuloista ja palkkasumman kehityksestä saadaan kuukausittain tietoa. Kuntien ja kuntayhtymien talustilasto neljännesvuosittain julkaistaan kahden kuukauden viiveellä neljänneksen päättymisestä. Siksi maaliskuun kehitysarvion laadinta perustuu lukuisiin oletuksiin.

Kuntatalouden ohjauksen tietopohjan kehittämistä pohtiva asiantuntijaryhmä on selvittänyt mahdollisuutta toteuttaa uusi tiedonkeruu kuntien ja kuntayhtymien talousarvioista ja taloussuunnitelmista. Tiedonkeruu on tarkoitus aloittaa jo kuluvan vuoden lopussa, jolloin talousarvio- ja suunnitelmatiedot vuosille 2015-2017 olisivat kootusti käytettävissä jo vuoden 2015 maaliskuun ennustekierroksella. Toteutuessaan tämä parantaisi kuntatalouden kehitysarvion tietopohjaa.

Taloussuunnitelmätietoja käytettäessä on kuitenkin otettava huomioon niiden epävarma luonne. Etenkin investointisuunnitelmat sisältävät kunnianhimoisia hankkeita, joita myöhemmin mahdollisesti lykätään. Siksi taloussuunnitelmien mukaisia toimenpiteitä ei ainakaan nykykokemuksen valossa sellaisenaan voida sisällyttää kuntatalouden kehitysarvioon. Kuntien ja kuntayhtymien taloudenhoitoa koskevat säännöt ovat kuitenkin tiukkenemassa, kun alijäämän kattamisvelvollisuuden sitovuutta vahvistetaan ja alijäämän kattamisvelvollisuus ulotetaan myös kuntayhtymiin. Kuntalain uudistuksen toivotaan siten jatkossa parantavan myös taloussuunnitelmien laatua.

Talousarvio- ja taloussuunnitelmätietojen keruu tulee toteutuessaan antamaan arvokasta tietoa ennustekäyttöön mm. kuntien investointi- ja henkilöstösuunnitelmista sekä veroprosenttien korotuksista. Taloussuunnitelmätietoja voidaan hyödyntää vaihtoehtourien ja soveltuvin osin myös perusuran laadinnassa. Tietojen alustavan luonteen vuoksi niitä ei kuitenkaan voida sisällyttää sellaisenaan keskipitkän aikavälin kehitysarvioon.

5 Kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon mukaisten tietojen yhteensovittaminen

5.1 Kirjanpidon ja tilinpidon mukaisten tietojen käyttö ja niiden väliset erot

Kuntatalouden tilaa ja kehitystä seurataan sekä kuntien kirjanpidon että kansantalouden tilinpidon mukaisten tilastojen perusteella. Tämä edellyttää, että seurannan pohjana olevat kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon mukaiset ennusteet ovat keskenään johdonmukaisia ja nojautuvat yhdenmukaisiin periaatteisiin.

Valtiovarainministeriö laatii kansantalouden tilinpidon mukaisen julkisen talouden ennusteen neljästi vuodessa talouden seurannan tarpeisiin. Kuntatalouden uudessa makro-ohjausmallissa kuntatalouden seuranta nojautuu kansantalouden tilinpidon mukaisiin tilastoihin ja ennusteisiin, sillä julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaisesti kuntataloudelle asetetaan kansantalouden tilinpidon mukainen rahoitusasematavoite. Kansantalouden tilinpidon mukaisia lukuja käytetään myös mm. EU:n finanssipolitiikan koordinaatiossa.

Kuntien kirjanpidon mukaisia tilastoja (kuntien ja kuntayhtymien taloustilasto) ja ennustetta käytetään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyn piiriin kuuluvissa valmisteluprosesseissa. Valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä toteutetaan peruspalveluohjelmamenettelyssä sekä kuntia koskevien asioiden valmistelussa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek). Tyypillisesti yksittäisten kuntien seuranta ja kuntalakiin perustuvien sääntöjen (alijäämän kattamisvelvoite, kriisikuntamenettely) toimeenpano perustuu kuntien kirjanpidon mukaisiin käsitteisiin.

Merkittävin ero kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon välillä syntyy erilaisista sektorirajauksista. Kuntien tilinpäätöksissä on ns. ”kuntakonserninäkökulma”. Sen mukaisesti kuntien tilinpäätöksiin sisältyvät myös kuntien liikelaitokset siten, että kuntien ja liikelaitosten väliset tulot ja menot on eliminoitu. Kansantalouden tilinpidossa sektorirajaus päätetään tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Tilinpidossa on käytössä ns. ”sektorinäkökulma”, jossa institutionaalinen yksikkö luokitellaan julkisyhteisöihin, jos kyseessä on markkinaton tuottaja ja sen toiminta rahoitetaan pakollisin maksuin. On ole-

massa yksiköitä, jotka kuuluvat kuntakonserniin, mutta eivät kuulu kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektoriin.

Kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon vertailu edellyttää myös ajoituskorjauksen tekemistä. Kansantalouden tilinpidossa tuloverot kirjataan suoriteperusteisesti, kun taas kuntien kirjanpidossa käytetään kassaperusteista kirjaamistapaa.

5.2 Muuntotaulu

Tilastokeskus raportoi kahdesti vuodessa Eurostatille EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti julkisen talouden alijäämä- ja velkatietoja. Tässä ns. EDP-raportoinnissa kuntataloustilastojen ja kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin välisiä eroja kuvataan vertaamalla vuosikatteen ja nettoluotonannon välisiä eroja taloustoimittain. Tilastollinen ero on viime vuosina jäänyt kuitenkin suhteellisen suureksi ja ollut vuodesta toiseen negatiivinen. Tämä viittaa siihen, ettei kaikkia eroja kuntatien taloustilastojen ja kansantalouden tilinpidon välillä kyetä vielä tunnistamaan.

Kuntatalouden kehitysarvion laadinnassa kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon mukaiset ennusteet laaditaan rinnakkain ja niiden keskinäinen johdonmukaisuus varmistetaan. Uudessa kuntatalouden makro-ohjauksen kehikossa tätä johdonmukaisuustarkastelua on tarvetta esitellä avoimemmin. Avoimuutta voidaan lisätä laatimalla Tilastokeskuksen vertailulaskelmaa vastaava ns. muuntotaulu kuntatalouden kehitysarvion ja seurannan yhteyteen ja julkaisemalla se. Tämä ns. muuntotaulu tulee olemaan tärkeässä roolissa kuntatalouden ohjauksen uudessa toimintamallissa, sillä sen avulla voidaan kuvata kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon tasapainoerien välinen yhteys.

Kuntien taloustilastosta muuntotauluun on tarkoituksenmukaista valita tilinpidon nettoluotonannolle luontevin vastinpari. Parhaiten tätä vastaa toiminnan ja investointien rahavirta. Kuntatalouden ohjauksen tietopohjan kehittämistä pohtiva työryhmä on arvioinut loppuraportissaan tarkemmin nettoluotonannon vertailua vuosikatteeseen ja toiminnan ja investointien rahavirtaan. Työryhmä on myös suositellut, että valtiovarainministeriö ja Tilastokeskus selvittävät, voisiko EDP-raportoinnissa siirtyä vertaamaan nettoluotonantoa toiminnan ja investointien rahavirtaan.

Kuntatalouden kehitysarvion yhteydessä ryhdytään laatimaan muuntotaulua, joka kuvaa kuntien kirjanpidon mukaisen kuntatalouden ja kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin välisiä eroja. Laskelmassa verrataan toiminnan ja investointien rahavirtaa kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoon. Tavoitteena on laatia taulukko kevään 2015 ennusteen yhteydessä. Muuntotaulukon avulla voidaan varmistaa, että kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon mukaiset luvut ovat keskenään johdonmukaisia sekä osoittaa nykyistä läpinäkyvämmiin kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon välisiä eroja.

6 Palvelutarpeen kehityksestä tehtyjen oletusten johdonmukaisuus

Kunnan päätehtävä on tuottaa ja järjestää palveluja asukkailleen. Palvelutuotannosta syntyvät menot muodostavat siksi suurimman osan kuntasektorin kokonaismenoista. Väestön ikääntyminen kasvattaa palvelutarvetta ja lisää toimintamenoja. Kuntatalouden ennusteen toimintamenojen perusura laaditaan väestö- ja ikärakenteesta johdettavan palvelutarpeen muutoksen ja voimassa olevan lainsäädännön pohjalta. Palvelutarpeen määrittely on perustunut kestävyyslaskelmissa käytettyihin arvioihin väestön ikärakenteen ja ikäryhmittäisten kustannusten kehityksestä. Näin on päästy noin yhden prosentin vuotuisen palvelutarpeen kasvuun. Hintaoletuksena on käytetty peruspalvelujen hintaindeksiä.

Palveluiden järjestämisestä syntyviä kustannuksia kompensoidaan kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Arviot valtionosuuksien kehityksestä otetaan kuntatalouden tuloarvioon suoraan kehyspääatöksen tai talousarvioesityksen mukaisina. Siksi kuntatalouden menoarviota laadittaessa käytetyn palvelutarveoletuksen tulisi olla johdonmukainen valtionosuuksien määräytymisperusteissa käytetyn palvelutarveoletuksen kanssa.

Valtionosuusjärjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudistuksessa mm. ajantasaistetaan ikäryhmäpainoja ja uudistetaan määräytymisperusteiden ikäryhmäjakoja. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alussa.

Ryhmä on arvioinut seuraavia vaihtoehtoisia tapoja määrittellä palvelutarve kuntatalouden kehitysarviossa:

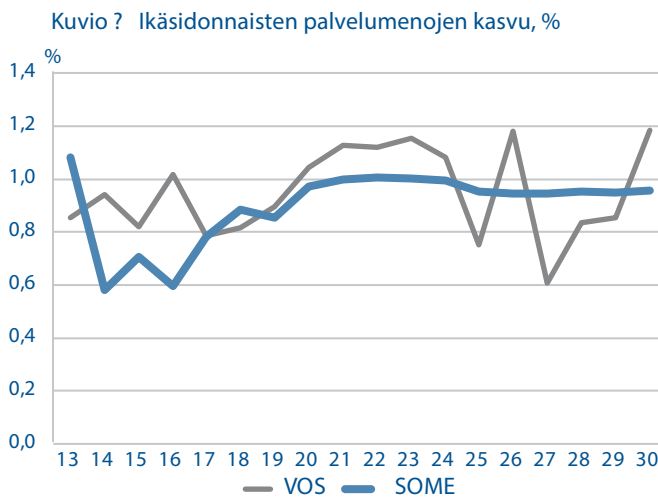
1) Palvelutarpeen määrittäminen kestävyyslaskelmien mukaisesti

Kestävyyslaskelmissa arvio ikäsidonnaisten menojen kasvusta laaditaan käyttämällä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä kehitettyä SOME-mallia. Laskelmissa käytetyt ikäryhmittäiset kustannukset perustuvat THL:n tutkimustuloksiin. Arviot ikäsidonnaisista menoista päivitetään joka toinen vuosi. SOME-malli kattaa kuntien perus- ja erikoissairaanhoidon menot, joissa palvelutarpeen vuotuinen kasvu on keskimäärin prosentin vuosina 2014-2030. Vanhusten hoidon kustannusten keskimääräinen palvelutarpeen kasvu on 2,5 % vuodessa. Koulutuksen ja päivähoitojen palvelutarpeen kasvu pysyy nykyisellä tasolla pitkällä aikavälillä, jopa hieman laskee lähivuosina, kun alle

18-vuotiaan väestön määrän ennakkoidaan hieman supistuvan. Malli sisältää suurimman osan kaikista kuntien ikäsidonnaisista palvelumenoista, lukuun ottamatta joi-
tain sosiaalihuollon palveluita.

2) Palvelutarpeen määrittely valtionosuuksien määräytymisperusteissa käytetyn palvelutarvearvion mukaisesti

Uudistetussa valtionosuusjärjestelmässä sosiaali- ja terveystalvivaluilla sekä koulutukselle on laskettu ikäryhmittäinen yksikkökustannus, joka perustuu THL:n ja VATT:n tutkimustuloksiin. Yksikkökustannuksia korotetaan peruspalveluiden hintaindeksillä vuosittain. Ikäryhmittäiset hinnat tarkistetaan viiden vuoden välein. Kustannuksiin vaikuttaa väestön ikärakenne sekä sairastavuus, joka perustuu Kelan määrittelemien kansansairauksien esiintyvyyteen. Myös muita tekijöitä, kuten vieraskielisyys huomioidaan laskelmissa.



Ikäsidonnaisten palvelumenojen kehitys poikkeaa laskelmissa jonkin verran toisistaan. Erot syntyvät kahdesta päätekijästä:

- 1) Ikäryhmien jaottelu poikkeaa laskelmissa toisistaan. Kestävyyslaskelmissa ikäryhmä- jaottelu on ikävuosikohtainen, kun taas valtionosuusjärjestelmän sisältämissä laskelmissa ikäryhmäjaottelu on karkeampaa. Siksi valtionosuusjärjestelmän laskelmissa ikäsidonnaisten menojen kasvun vuosittainen vaihtelu on suurempaa.
- 2) Toinen ero syntyy eri tavoista huomioida sairastavuus. Valtionosuusjärjestelmässä arviot sairastavuudesta aiheutuvista kustannuksista perustuvat päivitettyyn tutkimusaineistoon. Sen mukaan sairastavuudesta aiheutuvat kustannukset ovat vanhemmissa ikäluokissa aiemmin arvioitua alemmat. Kestävyyslaskelmissa sairastavuuden muutos tulee huomioiduksi ikäryhmittäisten menoprofilien siirtyessä elinajanodotteen kasvaessa.

Kestävyyslaskelmissa ja valtionosuusjärjestelmässä käytetyt arviot ikäsidonnaisten menojen kasvusta eivät poikkea merkittävästi toisistaan, sillä molemmat laskelmat perustuvat samoihin THL:n tutkimustuloksiin. Valtionosuusjärjestelmässä käytetyissä laskelmissa ikäsidonnaiset menot vaihtelevat vuosittain hieman enemmän. Ennusteen johdonmukaisuuden kannalta erot eivät ole merkittäviä. Molemmissa arvioissa ikäsidonnaisten menojen volyymin vuotuinen kasvu on keskimäärin prosenttien vuosina 2014-2030.

On perusteltua olettaa, että kuntatalouteen kohdistuvat ikäsidonnaiset menot kasvavat suhteellisen tasaisesti. Kunnat eivät kykene sopeuttamaan menojaan vuosittain täysin valtionosuusjärjestelmän kautta saatavan kompensaation muutosten mukaisesti. Nykyistä käytäntöä määritellä palvelutarpeen vuotuinen kasvu kestävyyslaskelmien ikäsidonnaisten menojen kehityksen perusteella voidaan siten pitää riittävän täsmällisenä.

Liite: ENNUSTEEN LAADINNAN VUOSIKELLO

	Ennuste	Tietopohja (julkaisuaika)
Maaliskuu	Keskipitkän aikavälin ennuste (t+ 4) kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon käsittein	Tilinpidon vuoden t-2 lopulliset tiedot (tammikuun loppu) Tilinpidon ennakkotieto vuodesta t-1 (maaliskuun alku) Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviot (helmikuu) Kehyskanta
Kesäkuu	Lyhyen aikavälin ennuste (t+2) kansantalouden tilinpidon käsittein	Kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston ennakkolliset tiedot vuodelta t-1 (touko-kesäkuu) Kuntien ja kuntayhtymien neljännesvuositiedot, 1. neljännes vuodelta t (toukokuun loppu) Julkisen menojen hintaindeksi vuoden t ensimmäiseltä neljännekseltä (kesäkuun alkupuoli) Päivitetyt arviot verokertymistä
Elokuu	Keskipitkän aikavälin ennuste (t+ 4) kansantalouden tilinpidon ja kuntien kirjanpidon käsittein	Tilinpidon ennakkotieto vuodesta t (heinäkuu) Päivitetyt arviot valtionosuuksista / TAE-kanta Päivitetyt arviot verokertymistä
Joulukuu	Lyhyen aikavälin ennuste (t+2) kansantalouden tilinpidon käsittein	Kuntien ja kuntayhtymien taloustilasto vuodelta t-1 (marraskuu) Kuntien ja kuntayhtymien neljännesvuositiedot, 3. neljännes vuodelta t (marraskuun loppu) Palkkasummatiedot Päivitetyt verokertymätiedot Kuntien seuraavan vuoden veroprosentit Hajanasia tietoja kuntien seuraavien vuosien talousarvioista

Kuntien tuottavuus- ja taloudellisuustiedot

**Kuntatalouden ohjauksen tarvitsemien tietojen ja laskentamallien
kehittämistä valmistelevan työryhmän ehdotus tuottavuutta
ja taloudellisuutta kuvaavista tiedoista**

3.12.2014

1 Johdanto

1.1. Työryhmän työn tavoitteet

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kuntatalouden ohjausjärjestelmän toimeenpanosta 29.11.2013 todetaan ”Kuntatalouden ohjauksen toimivuuden turvaamiseksi Kuntatieto-ohjelman toimeenpanossa otetaan huomioon kuntatalouden ohjauksen edellyttämät tietotarpeet. Vauhditetaan julkisten palvelujen kustannusten läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta ottamalla kuntasektorilla käyttöön yhtenäinen malli tuotannon ja kustannusten laskentaan ja vertailuun”.

Valtiovarainministeriö käynnisti kuntien makro-ohjauksen kehittämistä koskevan valmistelun kevään 2013 kehysvalmistelun yhteydessä. Valtiovarainministeriö asetti 24.5.2013 kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämistä valmistelevan virkamiestyöryhmän. Työryhmä valmisteli raportin ’Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittäminen’, valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2014. Siinä työryhmä esitti hallituksen rakennepoliittisen ohjelman 29. marraskuuta 2013 linjausten mukaisia ehdotuksia kuntataloutta koskevan tilastoinnin ja tietopohjan parantamiseksi. Valtiovarainministeriön asettaman kehittämishankkeen ’Kuntien talous- ja toimintatietojen, tilastoinnin ja tietohuollon kehittämisohjelma’ (Kuntatieto-ohjelma) yhteydessä on näitä toimenpiteitä edelleen täsmennetty.

Valtiovarainministeriössä käynnistettiin kevään 2014 aikana viisi työryhmää valmistelevaan kuntatalouden makro-ohjauksen sisältöä ja ohjausprosessia sekä määrittämään ohjauksessa tarvittavaa tietopohjaa ja tietojen tuotantotapaa. Käynnistettyjen työryhmien lisäksi valtiovarainministeriön asettamassa Kuntatieto-ohjelmassa kuntien taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen tuotantoa, jalostusta ja jakelua kehitetään myös kuntatalouden makro-ohjauksen tarpeisiin.

Valtiovarainministeriö asetti 11.4.2014 työryhmän valmistelevaan kuntatalouden ohjauksen tarvitsemien tietojen ja laskentamallin kehittämistä (VM045:00/2014). Työryhmän työ liittyy kuntatalousohjelman sisältöä ja ohjelman valtiovarainministeriössä tapahtuvan valmisteluprosessin kehittämistä koskevan asiantuntijatyöryhmän kautta julkisen talouden ohjauksen toimeenpanoa valmistelevan ryhmän työhön sekä Kuntatieto-ohjelman kautta kuntien taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen tuottamisen kehittämiseen.

Työryhmän tavoitteena asetettiin, toimikautensa aikana:

- tuottaa kuntatalousohjelman jatkosuunnittelua ja ohjelman toimeenpanoa varten tarvittavat selvitykset nykyisistä tilasto-, rekisteri- ja tutkimustiedoista sekä paikallishallinnon taloudellisuutta ja panosten käyttöä kuvaavista indikaattorikonaisuuksista
- määrittää nykyiset taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat kuntien ja kuntien tuottajayksikköjen tuottavuustiedot sekä suunnitellaan miten tiedot kootaan yhdeksi kokonaisuudeksi yhden vastuutoimijan tehtäväksi.
- määrittää ne kuntien palvelut, joista kustannusvertailutietoja ja tuottavuustietoja tuotetaan kuntatalousohjelman tarpeisiin sekä
- määrittää tavoitteet ja periaatteet kuntien palvelutuotannon kustannuslaskentamallille sekä suunnitella alustavasti hallinnon eri tasoilla käytettävien taloudellisuusmitareiden toteutuksen ja käyttöönoton.
- Työryhmän toimeksiantoa ohjasivat keväällä 2014 rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon yhteydessä muodostetut linjaukset olemassa olevan tiedon hyödyntämisestä.¹
- Nykyisistä tilasto-, rekisteri- ja tutkimustiedoista kootaan paikallishallinnon taloudellisuutta ja panosten käyttöä kuvaava indikaattorikonaisuus sekä kootaan nykyiset erilliset taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat kuntien ja tuottajayksikköjen tuottavuustiedot yhteiseksi kokonaisuudeksi
- Kokonaismenojen seurannan kehittämiskohteiksi valitaan mm. paikallishallinnon tehtäväkohtaiset kustannukset, sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ja opetuksen valtionosuustiedot
- Tuottavuus- ja taloudellisuusseurannan kehittämiskohteiksi valitaan muun muassa sairaalapalvelut, opetuksen valtionosuustiedot ja 20. suurimman kaupungin tuottavuusvertailu
- Tavoitteena on tuottaa tiedot vuosittain.
- Kustannustietojen ohella pyritään tarjoamaan myös toimintaa kuvaavia tietoja keskeisistä palveluista
- Julkisten palvelujen ohella tarjotaan soveltuvin osin tietoa myös yksityisistä palveluista
- Uutta tiedonkeruuta ei perusteta

Tässä dokumentissa kuvataan työryhmän toimeksiannosta ehdotus vertailtavista palveluista, tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavista tiedoista sekä niitä tukevista kustannuslaskentamallin periaatteista ja tietojen tuottamistavasta.

¹ Toimenpiteet kuntatalouden makro-ohjauksen sekä palveluiden taloudellisuus- ja tuottavuusseurannan kehittämiseksi (valtiovarainministeriö muistio 24.3.2014)

1.2. Selvityksen toteutus

Työryhmän tavoitteiden suunnittelua on ohjannut työn alkuvaiheessa asetettu tavoite tuottaa lyhyellä aikavälillä (vuoden 2014 aikana) hyväksytty kuntatalousohjelmaa tukeva tietokokonaisuus (tiedot ja tietojen esitystapa) sekä kuntien toiminnan taloudellisuusmitarit ja niiden toteutus- ja käyttöönottosuunnitelma.

Työryhmän jäseniksi nimettiin valtiovarainministeriöstä Hannele Savioja, Vesa Lappalainen, Anne-Marie Välikangas ja Ville-Veikko Ahonen kunta- ja aluehallinto-osastolta, Marja Paavonen kansantalousosastolta, Jani Heikkinen JulkICT –toiminnosta, Tilastokeskuksesta Olli Seppänen, Tuula Hausmann sekä Markku Huttunen sekä Suomen Kuntaliitosta Mikko Mehtonen. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin Tommi Oikarinen valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolta. Lisäksi työryhmän kokouksiin osallistui asiantuntijana Kaisa Okkeri valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolta.

Tietojen määrittely on toteutettu vaiheittain kokoamalla ja arvioimalla olemassa olevat valmiit tietotuotteet (indikaattorit, mittarit, tilastot jne.), määrittämällä nykyisin kerättävien tietojen pohjalta helposti tuotettavat uudet tiedot sekä arvioimalla edellä mainituista tehtävistä muodostunutta tietokokonaisuutta kuntatalouden makro-ohjauksen tietotarpeisiin. Analyysin jälkeen työryhmässä valmisteltiin ehdotukset tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavista tiedoista, suunnitelma tietojen tuottamisen toteutuksesta sekä tietojen muodostamista tukevan laskentamallin periaatteista. Työryhmä kokoontui kuusi kertaa toimikautensa aikana.

2 Kuntatalouden ohjauksen tietotarpeet

Kuntatalousohjelman tietotarpeet

Kuntatalouden makro-ohjauksen tietotarpeet on johdettu ”Kuntatalousohjelman sisäl-lön ja ohjelman valtiovarainministeriössä tapahtuvan valmistelun kehittämistä valmistelevan asiantuntijaryhmän” (VM054:00/2014) valmisteluaineistosta. Työryhmän tehtävänä on ollut laatia ehdotus kuntatalousohjelman sisältörakenteeksi lähtökohtana uudistettavan kuntalain ehdotukset sekä kuntatalouden makrotyöryhmän esittämät kuntatalousohjel-man sisällölliset vaatimukset.

Valmisteilla olevan kuntalain² valtion ja kuntien suhdetta sääntelevissä pykälissä esi-tetään otettavaksi käyttöön osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistelta-va kuntatalousohjelma. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kunta-ryhmittäin. Arvioinnissa eritellään kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät sekä arvioidaan kuntien toiminnan tuottavuutta.

Kuntatalousohjelmaa valmistelevan työryhmän määrityksen mukaan kuntatalouden tilaa ja menojen kehitystä arvioidaan tehtäväryhmittäin ja kuntien palvelutoiminnan tuot-tavuutta keskeisten kuntien ja kuntayhtymien palveluiden osalta edellisen 4 vuoden ajalta. Palveluiden tuottavuus esitetään euroina mitattuina. Keskeisiksi kuntapalveluiksi on mää-ritetty opetus- ja koulutuspalvelut sekä terveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelut.³

Taloudellisuus-, tuottavuus- ja panosindikaattorit pyritään määrittämään teh-tävittäin eriteltynä lakisääteisiin tehtäviin ja kunnan yleiseen toimialaan sisäl-tyviin tehtäviin.

Taloudellisuus-, tuottavuus- ja panosindikaattorit pyritään määrittämään opetus- ja koulutuspalvelujen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelujen osalta.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden arviointi

² Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, (HE 268/2014)

³ kts. raportin sivu 58.

Julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen (120/2014) voimaan tulon myötä käyttöön otettava kuntatalouden uusi ohjausjärjestelmä edellyttää kustannus- ja vaikutusarvioinnin kehittämistä ministeriöissä siten, että ministeriöillä olisi paremmat valmiudet tehdä ehdotukset kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutoksista julkisen talouden suunnitelman päätöksentekoa varten.⁴

Tällä hetkellä kuntien tehtävien tuottoja ja menoja tilastoidaan Tilastokeskuksen toimesta, käyttäen pohjana kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston luokituksia. Kunnat ilmoittavat tilinpäätöstietonsa Tilastokeskukselle talous- ja toimintatilaston luokitusten mukaisesti. Kuntien tehtävien kartoituksen yhteydessä ministeriöitä pyydettiin tehtäviä ilmoittaessaan ilmoittamaan myös, mihin talous- ja toimintatilaston mukaiseen luokkaan tehtävä sijoittuu. Tilastokeskuksen tehtäväluokittelu on niin karkealla tasolla, ettei siitä voi päätellä yksittäisistä tehtävistä aiheutuvia kustannuksia, joitakin suurimpia tehtäväkokonaisuuksia lukuun ottamatta.⁵

Taloudellisuus-, tuottavuus- ja panosindikaattorit pyritään määrittämään siten, että ne vastaavat paremmin tehtävien ja tehtäväkokonaisuuksien kustannusseurannan tarpeita.

Valtionosuusjärjestelmän tietotarpeet

Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta myönnetään kuntien käyttökustannuksiin kuntien peruspalveluiden valtionosuuksista annetun lain (1704/2009) mukaisiin tehtäviin. Valtionosuuden myöntämisen perusteena olevat laskennalliset kustannukset saadaan laskemalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin saatuun summaan lisätään kunnan sairastavuuden, työttömyyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saarisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.⁶

Kuntien opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannuksiin myönnetään valtionosuutta ja -avustusta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaiseen toimintaan. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy koulutusasteesta ja palvelusta riippuen opiskelijamäärien sekä opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen, ohjaustuntien määrän ja ohjaustuntia kohden määrätyn yksikköhinnan, opetustuntimäärän ja opetustuntia kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella, kunnan asukasmäärän ja asukasta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella sekä museossa, teatterissa ja orkesterissa laitokselle vahvistetun laskennallisen henkilötyövuosien määrän ja laskennallista henkilötyövuotta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella.⁷

⁴ Kuntien tehtävien arviointi –työryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 23/2014, s. 9.

⁵ Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012, Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013, s. 99.

⁶ Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (29.12.2009/1704) 6.1 §.

⁷ Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (29.12.2009/1705) 5 §.

Taloudellisuus-, tuottavuus- ja panosindikaattorit pyritään määrittämään valtionosuuslainsäädännössä mainittuihin tehtäviin sekä kuntien autonomiansa puitteissa itselleen ottamiin tehtäviin.

Lakisääteisiin ja kunnan yleiseen toimialaan kohdennettavilla kustannuksilla tuettaisiin paremmin kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia⁸ sekä kuntien rahoitusosuuden seurantaan peruspalveluiden järjestämisessä.⁹

Lainvalmistelun tietotarpeet

Oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen (2007:6) mukaan taloudellisten vaikutusten arvioinnissa kuntatalouden osalta pitäisi arvioida: esitetyn toimenpiteen vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin sekä miten eri kuntaryhmissä on tosiasialliset taloudelliset mahdollisuudet vastata ehdotetusta veloitteesta. Lisäksi esityksen yhteydessä tulisi arvioida vaikuttaako toimenpiteen kohdistuminen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaan kuntaan siten, että kunnan lakisääteisten tehtävien hoitaminen vaikeutuu.¹⁰ Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan lain toimivuuden ja mahdollisten muutostarpeiden arvioimiseksi lain valmistelusta vastannut ministeriö seuraa lain täytäntöönpanoa ja vaikutusten toteutumista.¹¹

Taloudellisuus-, tuottavuus- ja panosindikaattorit pyritään määrittämään kuntien lakisääteisiin tehtäviin, kunnille annettavien tehtävien taloudellisten vaikutusten arvioinnin ja seurantamahdollisuuksien parantamiseksi.

Sellaisissa lakiuudistuksissa, jotka koskevat palvelujen sisältöä, tulisi arvioinnin avulla tuottaa parempaa tietoa siitä, miten toteutetun uudistuksen mukaiset palvelut korvaavat aiempia palveluja, jotta voitaisiin muodostaa käsitys muutoksen tosiasiallisista lisäkustannuksista. Niissä säädöshankkeissa, joilla laajennetaan palvelujen järjestämisvastuita, arvioinnin lähtökohtana tulisi olla hyvä toteutumatieto palvelujen järjestämisen kustannuksista.

⁸ Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua veloitteistaan. Valtionosuusjärjestelmällä katetaan kuntien peruspalveluiden aiheuttamia kustannuksia ja toteutetaan siten valtion ja kuntien välistä rahoitusperiaatetta (PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

⁹ Ks. esim. Peruspalvelubudjetti 2015, Valtiovarainministeriön julkaisuja 25a/2014, s. 30 – 31

¹⁰ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, s. 22.

¹¹ Lainvalmistelun prosessiopas, <http://lainvalmistelu.finlex.fi>

3 Rajaukset ja reunaehdot

Seuraavassa on esitetty tuottavuutta, taloudellisuutta ja panosten käyttöä kuvaavien indikaattoreiden määrittelyä ohjanneet reunaehdot sekä muut keskeiset rajaukset, jotka osittain selittävät ehdotuksessa tehtyjä rajauksia.

Tiedon tuottaminen kuntatalouden makro-ohjauksen tietotarpeisiin; työryhmän työn aikana kuntatalouden makro-ohjauksen valmistelu on ollut vasta käynnissä, jonka vuoksi työssä on jouduttu tekemään oletuksia ohjauksen tietotarpeita vastaavista tiedoista. Esitettyjen tietojen sopivuutta kuntatalousohjelman tietotarpeisiin ei tässä yhteydessä pystytä kaikilta osin arvioimaan.

Määrittysten painottuminen talouteen; työryhmän tietomäärittelyissä pääpaino on tuotannollista ja taloudellista toimintaa kuvaavissa tiedoissa. Toiminnan vaikuttavuutta tai laatua kuvaavia tietoja ei määrittelyssä ole mukana.

Tuottavuutta arvioidaan vain kuntien ja kuntayhtymien oman palvelutuotannon osalta; ehdotettujen indikaattoreiden määrittelyssä on otettu huomioon vain kuntien ja kuntayhtymien oman tuotannon tuotokset ja niiden tuottamisen aiheuttamat kustannukset. Määrittelyssä ei oteta kantaa järjestämisen tehokkuuteen.

Tiedon tuottaminen olemassa olevista tiedoista; ehdotettuja tietoja rajaa työryhmän toimeksiannon mukainen velvoite tuottaa tiedot olemassa olevasta aineistosta. Rajauksen vuoksi tuottavuus- ja taloudellisuustiedon voidaan muodostaa vain jos niiden nykyinen kohde on riittävän yhdenmukainen.

Tiedon tuottamisen tukeutuminen olemassa oleviin tietoaineistoihin; tietojen ja lостaminen pyritään tuottamaan olemassa olevien tietoaineistojen kautta ja erityisesti hyödyntämällä avointa tilasto- ja indikaattoritietoa. Tämän vuoksi tarkastelussa ei ole käyty läpi kaikki, mm. THL:n tarjoamia tutkimustietokantoja. Kuntatalouden makro-ohjauksessa tarvittavan tiedon tuotannon suunnittelu tulee tarvittaessa toteuttaa jatkotyönä.

Ehdotusten sitominen muuhun kehitykseen; esitetyt ehdotukset on pyritty kiinnittämään muuhun aihepiirissä meneillään olevaan kehittämiseen (lähinnä Kuntatieto-ohjelman toteutukseen). Tämän vuoksi työryhmä ei ehdota oman ”tietopankin” perustamista indikaattoritiedoille, vaan tietojen jakelu tulevaisuudessa tulee hoitaa kehitteillä olevien palvelujen avulla tai muulla väliaikaisella järjestelyllä.

Tietojen määrittely kuntien kirjanpidon käsittein; työryhmän määrittelemät tiedot perustuvat jäsenyykseltään ja käsitteiltään kuntien taloushallinnossa ja kirjanpidossa käytämiin määritelmiin. Toimeksiannon mukaisesti tehdyillä määrityksillä pyritään tukemaan kunnan kirjanpidon mukaisilla tiedoilla tehtävän kuntatalousohjelman valmistelua. Julki-

sen talouden suunnitelmassa kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorille asetettavan tavoitteen ja kuntien ja kuntayhtymien taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen johdonmukaisuuden vaatiman järjestelmän suunnittelu tulee tarvittaessa toteuttaa jatkotyönä.

Määrittelyssä ei validoida esitettyjen indikaattoreiden laatua; työryhmän määrittelemät indikaattoriehdotukset on muodostettu eri tiedonkerääjien aineistoista, luottaen aineistojen kohtuulliseen laatuun. Työssä ei ole ollut mahdollisuutta erikseen arvioida tiedon laadun ja kattavuuden kautta sitä, miten hyvin tieto kuvaa kohdetta.

Tuotosten yhteismitattomuus; tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavien tietojen tuottamisessa talous- ja toimintatietojen tulee kohdentua yhdenmukaisesti laskentakohteisiin (mm. yhdenmukaisesti tehtävä- tai palvelujäsennyksiin). Työryhmän raporttoimien indikaattorien kohdentumista yhdenmukaisesti laskentakohteisiin ei ole voitu kattavasti varmistaa. Tämä tulee tarvittaessa toteuttaa jatkotyönä.

4 Tuottavuus, taloudellisuus ja panosten käyttö

Työryhmän työlle asetettujen tavoitteiden mukaisesti, esitettävät indikaattorit ja mittarit on jäsennetty tuottavuutta, taloudellisuutta, panosten käyttöä sekä palvelutoiminnan volyymejä kuvaaviksi indikaattoreiksi ja mittareiksi. Vaikuttavuutta ja laatua kuvaavien indikaattoreiden ja mittareiden määrittely on jätetty työryhmän tehtävän ulkopuolelle. Indikaattoreiden ja mittareiden määrittelyssä on hyödynnetty kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämistyössä määriteltyjä käsitteitä sekä Kuntatieto-ohjelman tavoitetilan suunnitteluvaiheessa käytettyä määrittelyä kehityskohteiden yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Esityksessä käytetyt määritelmät

Tuottavuusindikaattoreiden määrittelyssä on käytetty pohjana 'Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirjan'¹² määritystä tuottavuudesta: tuotosten ja panosten volyymin suhde. Tuottavuus voidaan laskea suhteessa panosvolyyymiin (deflatoidut kustannukset) tai yhteen tuotannontekijään (esim. henkilötyön määrä) riippuen saatavilla olevasta tiedoista ja indikaattorin luonteesta. Tuottavuuden tasojen vertailuun riittää taloudellisuusinformaatio, joka ilmaisee yhden tuotetun yksikön kustannukset euroina. Tuottavuutta ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella tasona, vaan muutoksina, jolloin tuottavuus ilmaisee tuottavuuden tason muutosta eri ajanhetkien välillä.

Tuottavuus:

- Tuottavuus = Tuotoksen volyyymi / Panoksen volyyymi
- Tuottavuuden muutos = Tuotoksen volyymin muutos / Panoksen volyymin muutos

Taloudellisuudella tarkoitetaan kustannuksina ilmaistusta tuotosten ja panosten suhdetta, joka esitetään yksikkökustannuksina.

Taloudellisuus (palvelutuotannon yksikkökustannustaso)

- Yksikkökustannus = Kokonaiskustannus (€) / asiakas tai asiakassegmentti
- Yksikkökustannus = Kokonaiskustannus (€) / asukas tai ikäluokka

Panosten käytön arvoa kuvaavat indikaattorit on määritetty tuottavuus- ja taloudelli-

¹² Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirjan, Valtiovarainministeriö 2014

suusindikaattoreiden toteuttamisen vaatimista tiedoista. Panosten käytön arvo on tuotoksen tuottamisen kokonaiskustannus. Tuottavuuden muutosta varten panosten käytön arvosta (kokonaiskustannus) päästään panosten volyyymiin muutoslaskennan kautta. Kokonaiskustannuksen muutos jaetaan panoshintojen muutosta kuvaavalla indikaattorilla, jolloin päästään panosten (volyyymi) muutokseen.

Panosten käytön arvo

- Kokonaiskustannus (€)
- $\Delta \text{ Panos} = \Delta \text{ Kokonaiskustannus} / \Delta \text{ Panoshinta}$

Palvelutoiminnan tuotoksen volyyymiä ja määrää kuvaavat indikaattorit on määritetty tuottavuus- ja taloudellisuusindikaattoreiden toteuttamisen vaatimista tiedoista. Tuottavuus vaatii toiminnan suorite- ja suoritteiden tuotantomäärätiedon tai tiedon palvelutoiminnan asiakasmääristä.

Tuotoksen volyyymi

- (palvelu)suoritteiden määrä (tuotosten määrä)
- asiakasmäärä, asukasmäärä, /ikäluokka (palveluiden käyttäjämäärä)

Seuraavissa kappaleissa esitetyt indikaattorit perustuvat pääsääntöisesti edellä kuvattuihin käsitteisiin. Olemassa olevien indikaattoritietojen osalta on pitäyditty niin käsitteissä ja määrittelyissä.

5 Tuottavuus, taloudellisuus ja panosindikaattoriehdotus

5.1 Indikaattorit ja tietolähteet

Selvityksen mukaan kuntapalveluiden tuottavuutta, taloudellisuutta sekä panosten käyttöä ja toiminnan volyymejä olisi mahdollista koota opetus- ja koulutuspalveluiden, terveydenhuollon, sosiaalihuollon sekä muutamien yksittäisten palveluiden osalta kattavammin, kun mitä tällä hetkellä tuotetaan. Määritellyt indikaattorit on esitetty yleisellä tasolla ja niitä tulee tarkentaa mahdollisen jatkokehityksen yhteydessä.

Alla olevassa yhteenvetotaulukossa on kuvattu indikaattorit ja niiden tuottamisessa hyödynnettävät tietolähteet yleisellä tasolla. Kokonaiskustannuksia kuvaavien indikaattorein toteuttaminen on mahdollista kaikista Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston tehtäväluokituksen mukaisista kohteista, jotka on kuvattu tarkemmin taulukoiden jälkeen.

Opetuksen ja koulutuksen osalta ehdotetut indikaattorit kattavat n. 81 % kuntien opetus- ja kulttuuritoimen toimintamenoista. Varhaiskasvatuksen ja lukiokoulutuksen osalta tiedon esittäminen suurten kaupunkien vertailun kautta kattaisi n. 51 % maan asukasluvusta.

Opetus- ja koulutus		Indikaattori			
		Δ Tuottavuus	Taloudellisuus	Panosten käytön arvo	Tuotoksen volyymi
Päivähoito*	Indikaattori	Δ Asiakasmäärä / Δ Panos	Kustannus / asiakas	Kokonais- kustannus	Asiakasmäärä
	Tietolähde (koko maa)	Talous- ja toimin- tilasto	Talous- ja toimin- tilasto Väestötilasto	Talous- ja toimin- tilasto	Talous- ja toiminta-tilasto
	Tietolähde (kuntaryhmä)	20 suurimman kaupungin tuottavuusvertailu			
Esiopetus	Indikaattori	Δ Oppilas / Δ Panos	Kustannus / oppilas	Kokonais- kustannus	Oppilasmäärä
	Tietolähde (koko maa)	Opetus- ja kulttuuritoimenra- hoitus	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus Väestötilasto	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus
Perusopetus	Indikaattori	Δ Oppilas / Δ Panos	Kustannus / oppilas	Kokonais- kustannus	Oppilasmäärä
	Tietolähde (koko maa)	Opetus- ja kulttuuritoimenra- hoitus	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus Vipunen Väestötilasto	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus
Lukiokoulutus	Indikaattori	Δ Oppilas / Δ Panos	Kustannus / oppilas	Kokonais- kustannus	Oppilasmäärä
	Tietolähde (koko maa)	Opetus- ja kulttuuritoimenra- hoitus	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus Vipunen Väestötilasto	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus	Vipunen
	Tietolähde (kuntaryhmä)	20 suurimman kaupungin tuottavuusvertailu			
Ammatillinen peruskoulutus	Indikaattori	Δ Oppilas / Δ Panos	Kustannus / oppilas	Kokonais- kustannus	Oppilasmäärä
	Tietolähde (koko maa)	Opetus- ja kulttuuritoimenra- hoitus	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus Vipunen Väestötilasto	Opetus- ja kulttuuri- toimenrahoitus	Vipunen

* Vastaava tuotettavissa myös perhepäivähoidon osalta

Terveysterveys		Indikaattori			
		Δ Tuottavuus	Taloudellisuus	Panosten käytön arvo	Tuotoksen volyymi
Avohoito (perusterveydenhuollossa)	Indikaattori	Δ Käynti / Δ Panos*	Kustannus / asiakas	Kokonaiskustannus	Asiakasmäärä Käyntimäärä
	Tietolähde (koko maa)	Talous- ja toimintatilasto Perusterveydenhuollon tilasto	Talous- ja toimintatilasto Perusterveydenhuollon tilasto SotkaNet Väestöttilasto	Talous- ja toimintatilasto Perusterveydenhuollon tilasto	Perusterveydenhuollon tilasto SotkaNet
Vuodeosasto-hoito (perusterveydenhuollossa)	Indikaattori	Δ Hoitopäivä / Δ Panos	Kustannus / potilas	Kokonaiskustannus	Potilasmäärä Hoitopäivät
	Tietolähde (koko maa)	Talous- ja toimintatilasto Perusterveydenhuollon tilasto	Talous- ja toimintatilasto Perusterveydenhuollon tilasto SotkaNet Väestöttilasto	Talous- ja toimintatilasto Perusterveydenhuollon tilasto	Perusterveydenhuollon tilasto SotkaNet
Suun terveydenhuolto (perusterveydenhuollossa)	Indikaattori	Δ Käynti / Δ Panos	Kustannus / asiakas	Kokonaiskustannus	Asiakas-määrä Käyntimäärä
	Tietolähde (koko maa)	Talous- ja toimintatilasto Perusterveydenhuollon tilasto	Talous- ja toimintatilasto Perusterveydenhuollon tilasto SotkaNet Väestöttilasto	Talous- ja toimintatilasto Perusterveydenhuollon tilasto	Perusterveydenhuollon tilasto SotkaNet
Erikoissairaanhoidon hoito	Indikaattori	Δ Hoitojakso / Δ Panos	Kustannus / potilas	Kokonaiskustannus	Potilasmäärä Hoitojaksot
	Tietolähde (koko maa)	Sairaaloiden hoitotoiminnan tuottavuus	Sairaaloiden hoitotoiminnan tuottavuus Väestöttilasto	Sairaaloiden hoitotoiminnan tuottavuus	Sairaaloiden hoitotoiminnan tuottavuus

* Avohoidon tuottavuuden arvioimiseksi parempi tapa olisi arvioida pDRG tai APR-pisteen hintaa. Silloin päästään todellisuudessa kiinni siihen mitä terveydenhuollon taloudellinen tuottavuus oikeasti on

Sosiaalihuollon osalta ehdotetut indikaattorit kattavat 8 % kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenoista.

Sosiaalihuolto		Indikaattori			
		Δ Tuottavuus	Taloudellisuus	Panosten käytön arvo	Tuotoksen volyymi
Vanhusten laitospalvelut	Indikaattori	Δ Hoitopäivä / Δ Panos	Kustannus / asiakas	Kokonaiskustannus	Asiakas-määrä Hoitopäivät
	Tietolähde (koko maa)	Talous- ja toimintatilasto Sotkanet	Talous- ja toimintatilasto SotkaNet Väestöttilasto	Talous- ja toimintatilasto	SotkaNet
Kotihoito*	Indikaattori	Δ Käynti / Δ Panos**	Kustannus / asiakas	Kokonaiskustannus	Asiakas-määrä Käyntimäärä
	Tietolähde (koko maa)	Talous- ja toimintatilasto Sotkanet	Talous- ja toimintatilasto SotkaNet Väestöttilasto	Talous- ja toimintatilasto	SotkaNet

* Vuoden 2015 jälkeen mahdollista tuottaa kohdistettuna käsitteeseen kotihoito. Aikaisemmin käsitänyt talous- ja toimintatilastoluokituksessa kotihoidon ja kotisairaanhoidon.

**Parempi mittari olisi tuottavuuden laskeminen tunteihin. Kotihoidon volyymi kasvaa kun ikääntyvien laitosasumista vähennetään. Tällöin kotihoitoon tulee raskaammin hoidettavia asiakkaita ja käynnin keskipituus kasvaa. 20 suurimman kaupungin tuottavuusvertailu tarjoaisi mittarin jossa kotihoidon tuotoksena käytetään asiakkaan luona tapahtuvaa työtä tunteina.

Taloudellisuus- ja panosindikaattorit

Taloudellisuusindikaattoreiden (toiminnan yksikkökustannukset) ja toiminnan kokonaiskustannusindikaattoreiden tuottaminen olemassa olevalla aineistoilla on mahdollista lähes kaikista Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastossa käytetyn tehtäväluokituksen kohteista.

Edellä esitetyissä listauksissa tulee huomioida se, että kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston (vuoden 2015 tiedoista eteenpäin kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston tehtäväluokitus ei vastaa kuntien lakisääteisiä tehtäviä). Edellä esitetyissä listauksissa tulee huomioida se, että kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston (vuoden 2015 tiedoista eteenpäin kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston tehtäväluokitus ei vastaa kuntien lakisääteisiä tehtäviä).

Tiedon tuottamisessa tilastoinnin luokituksen avulla tulee jatkossa huomioida myös se, että kerätyn tiedon kohdisteena toimivien tehtäväluokkien muuttuminen aiheuttaa epä-jatkuvuuskohdan, mikäli tiedot tuotetaan kohteesta, jonka luokitus vaihtuu vuosien 2014 ja 2015 tietojen osalta.

Tietojen luokitus vuoteen 2015 saakka :

<ul style="list-style-type: none"> • Yleishallinto <p>Sosiaali- ja terveystoimi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sosiaali- ja terveystoimen hallinto • Lasten päivähoito • Lasten perhepäivähoito • Muu lasten päivähoito • Lastensuojelun laitos- ja perhehoito • Muut lasten ja perheiden palvelut • Vanhusten laitospalvelut • Vammaisten laitospalvelut • Vammaisten työllistämistoiminta • Kotipalvelut • Muut vanhusten ja vammaisten palvelut • Päihdehuolto • Perusterveydenhuolto (investoinnit) • Perusterveydenhuollon avohoito (pl. hammashuolto) • Perusterveydenhuollon ham- 	<ul style="list-style-type: none"> • Perusterveydenhuollon vuodeosasto • Erikoissairaanhoido • Ympäristöterveydenhuolto • Muu sosiaali- ja terveystoimi <p>Opetus- ja kulttuuritoimi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opetus- ja kulttuuritoimen hallinto • Esiopetus (opetus- ja sosiaalityö) • Perusopetus • Lukiokoulutus • Ammatillinen koulutus • Ammattikorkeakoulutoiminta • Kansalaisopistojen vapaa sivistystyö • Muu vapaa sivistystyö • Taiteen perusopetus • Muu opetustoimi • Kirjasto • Liikunta ja ulkoilu • Nuorisotoimi • Museo- ja näyttelytoiminta • Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta 	<ul style="list-style-type: none"> • Musiikkitoiminta • Muu kulttuuritoiminta <p>Muut palvelut</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yhdyskuntasuunnittelu • Rakennusvalvonta • Ympäristön huolto • Liikenneväylät • Puistot ja yleiset alueet • Palo- ja pelastustoimi • Oikeudenhoito ja turvallisuus • Lomituspalvelut • Toimitila- ja vuokrauspalvelut • Sisäiset palvelut • Elinkeinoelämän edistäminen • Vesihuolto • Energiahuolto • Jätehuolto • Joukkoliikenne • Satama • Maa- ja metsätal • Muu liikeluonteinen toiminta • Muu toiminta
---	--	--

Tietojen luokitus vuodesta 2015 eteenpäin¹:

<ul style="list-style-type: none"> • Yleishallinto <p>Sosiaali- ja terveystoiminta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lastensuojelun laitos- ja perhehoito • Lastensuojelun avohuoltopalvelut • Muut lasten ja perheiden avopalvelut • Ikääntyneiden laitospalvelut* • Ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelut* • Muut ikääntyneiden palvelut* • Vammaisten laitospalvelut • Vammaisten ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelut • Muut vammaisten palvelut • Kotihoito • Työllistymistä tukeva toiminta • Päihdehuollon erityispalvelut 	<ul style="list-style-type: none"> • Perusterveydenhuollon avohoito • Suun terveydenhuolto • Perusterveydenhuollon vuodeosasto • Erikoissairaanhoido • Ympäristöterveydenhuolto • Muu sosiaali- ja terveystoiminta <p>Opetus- ja kulttuuritoiminta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lasten päivähoito • Esiopetus • Perusopetus • Lukiokoulutus • Ammatillinen koulutus • Kansalaisopistojen vapaa sivistystyö • Taiteen perusopetus • Muu opetustoiminta • Kirjasto • Liikunta ja ulkoilu • Nuorisotoiminta • Museo- ja näyttelytoiminta 	<ul style="list-style-type: none"> • Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta • Musiikkitoiminta • Muu kulttuuritoiminta <p>Muut palvelut</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yhdyskuntasuunnittelu • Rakennusvalvonta • Ympäristön huolto • Liikenneväylät • Puistot ja yleiset alueet • Palo- ja pelastustoimi • Lomituspalvelut • Tila- ja vuokrauspalvelut • Tuokipalvelut • Elinkeinoelämän edistäminen • Vesihuolto • Jätehuolto • Joukkoliikenne • Energiahuolto • Satama • Maa- ja metsätal • Muu toiminta
---	--	--

¹³ Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston luokitukset 2012, Kuntaliitto 2012, s. 17 – 18.

¹⁴ Kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston tiedonkeruun sisältö tilastovuodesta 2015 alkaen, 14 Tilastokeskus 2014

6 Tietojen tuottamista tukeva laskentamalli

Asettamis päätöksen mukaisesti työryhmän tehtävänä oli määrittää tavoitteet ja periaatteet kuntien palvelutuotannon kustannuslaskentamallille sekä suunnitella alustavasti hallinnon eri tasoilla käytettävien taloudellisuusmittareiden toteutuksen ja käyttöönotto. Seuraavassa esitettävien laskentamallin toteutukseen liittyvät periaatteet perustuvat työn aikaisiin linjauksiin, ehdotettuihin indikaattoreihin sekä niiden jatkokehitystarpeeseen.

Suunnittelun lähtökohtana oli muodostaa tulevaa kuntien talous- ja toimintatietojen tuotantoa, jalostusta ja jakelua kehittäviä toimenpiteitä tukeva kustannuslaskentamalli. Varsinaisen laskentamallin toteutus käynnistetään erillisenä työnä. Mallin periaatteiden suunnittelun keskeisenä linjauksena on käytetty Kuntatieto-ohjelman yhteydessä tehtävää kuntien tehtävä- ja palveluluokitussuosituksen valmistelua. Uudessa luokitusjärjestelmässä tehtävät määräytyvät kuntien lakisääteisten tehtävien ja kuntien itselleen ottamien tehtävien kautta ja palvelut kuntien toimintakokonaisuuden jäsentävistä palveluryhmistä.

Tehtävä- ja palveluluokitussuosituksessa määritellään yhteistyössä valtion ja kuntien viranomaisten kanssa kuntien johtamista ja kuntatalouden makro-ohjauksen käyttötarkoitusta tukeva luokitus kuntien tehtävistä ja palveluryhmistä sekä luokitusten levittämis- ja ylläpitomallit. Tehtäväluokituksen tarkoitus on perustua, nykyisin käytössä olevia luokituksia paremmin, lainsäädännön mukaiseen rakenteeseen, jotta tunnisteiden avulla pystytään tuottamaan parempaa tietoa kansallisen tason päätöksentekoon sekä lainvalmistelutyöhön. Palveluluokituksen tavoitteena on toimia sekä kuntien sisäisessä (omat johtamisen tarpeet) että ulkoisessa raportoinnissa (tietojen raportointi muille viranomaisille) tietojen laskentakohdisteena. Yhteisesti sovitun kohdisteen avulla tiedon tuottamiseen ja keruuseen käytettyä työaikaa voidaan vähentää huomattavasti päällekkäisen tiedonkeruun vähentymisessä. Tehtävä- ja palveluluokituksen välisen yhteyden avulla kuntien tuottamasta tiedosta voidaan tulevaisuudessa jalostaa valtion tarvitsemat vastaavat tiedot.

Laskentamallin toteutustyössä tulee hyödyntää myös valmisteilla olevan uuden kuntien tililuetelusuosituksen tarjoamaa tilirakennetta. Suositushankkeen tavoitteena on ollut tuottaa julkisen hallinnon suositus kuntien ja kuntayhtymien käyttämästä tililuetelomallista sekä mallin ylläpidosta. Suosituksella on tarkoitus muodostaa mahdollisimman yhtenäinen luokitusmalli kuntien ja kuntayhtymien ulkoiseen kirjanpitoon. Lisäksi laskentamallissa tulee hyödyntää jo olemassa olevat valmiit kustannustenlaskentamallit esim. terveydenhuollon puolella DRG järjestelmät sisältävät kustannusten laskennan.

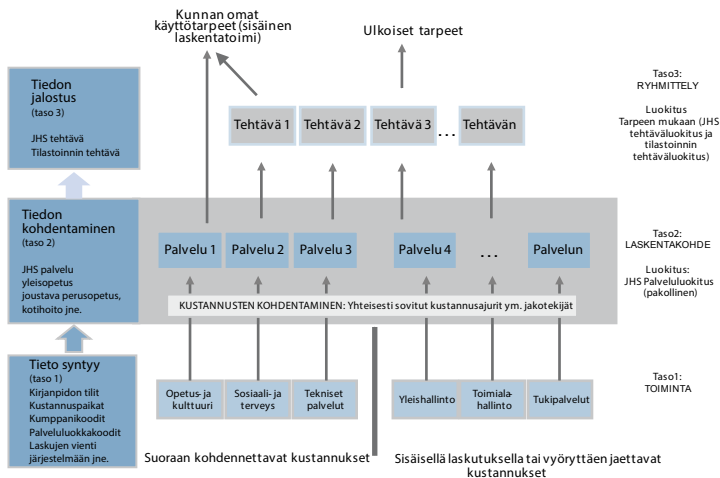
Kustannuslaskentamallin tavoitteet / periaatteet

Tavoitetilassa kunnat kohdentavat talouttaan ja toimintaansa kuvaavat tiedot yhdenmukaiselle palvelukäsitteelle, josta muodostetaan tehtävään kohdentuvat tiedot.

Laskentamallissa laskentakohdisteena toimii uusi kuntien ja kuntayhtymien tehtävä- ja palveluluokituksen mukainen palvelu; jokainen kunta ja kuntayhtymä laskevat samojen palveluiden kustannuksia!

Kuntien talous ja toimintatietojen tuotannon tuottavuuskehitys vaatii päällekkäisten ja eri käyttötarkoituksiin epäjohdonmukaisten tiedon raportointi ja muodostumissääntöjen vähentämistä. Tämän vuoksi myös kustannuslaskentamallin tulee tukea vastaavaa tavoitetta. Kunta kohdentaa talous- ja toimintatietonsa sellaisille yhdenmukaisille kohdisteille (palvelu), jotka palvelevat sekä kunnan sisäisen raportoinnin että valtion keskeisten tiedon käytön tarpeita.

Kuvio 1: Kustannuslaskentamallin rakenne



Laskentamallin tavoitteena tulee olla, että valtion tarvitsema tieto jalostetaan kuntien omaan tarpeeseen kohdentamasta tiedosta. Valtion kuntien ohjauksessa tarvitsema tieto on pitkälti samaa, jota kunnat käyttävät omassa toiminnassaan.

Kustannustietoja ei kohdenneta kuntien toimesta tehtäviin, vaan tarvittava tieto muodostetaan palvelulle kohdennetusta tiedosta

Kehitettävän laskentamallin tulee tukea nykyisiä paremmin eri tuotantotapojen ja -mallien erittelyä niiden paremman tehokkuusvertailun mahdollistamiseksi.

Laskentamallin avulla tulee pystyä erittelemään oman tuotannon ja palveluiden ostojen kustannukset.

Tiedon vertailukelpoisuuden parantamiseksi laskentamallin tulisi kuvata tiedon kohdentumisen lisäksi myös tiedon muodostumiseen liittyvät säännöt ja suositeltavat laskenta vaihtoehdot (suora- tai laskennallinen kohdentaminen, sisäinen laskutus tmv.).

Kustannusten kohdentamissääntöjen kuvaaminen yhdenmukaisella tavalla.

Kustannuslaskennan näkökulmasta on keskeistä, että sisäisessä laskennassa päädytään mahdollisimman samaan tulokseen riippumatta tuotannon järjestämistavasta. Esimerkkinä tästä ovat tuotannossa käytetyt palvelut, jotka voidaan vaihtoehtoisesti ulkoistaa markkinaehtoisesti esimerkiksi kuntakonsernin yritykselle, tuottaa kunnan sisäisesti sisäiseen laskutukseen perustuen, tuottaa kunnan sisällä yhdessä ja vyöryttää kustannukset tai tuottaa palvelut itse palvelutuotannossa. Tällaisia palveluja ovat mm. vuokrat, kiinteistöjen hoito, kuvantamispalvelut ja muut tukipalvelut. Mallissa on kuvattava laskentasäännöt niin, että näiden varsinaiselle palvelutuotannolle aiheutuvat kustannukset arvioidaan sisäisessä laskennassa mahdollisimman yhtenäisesti.

7 Ehdotus tietojen tuottamisesta

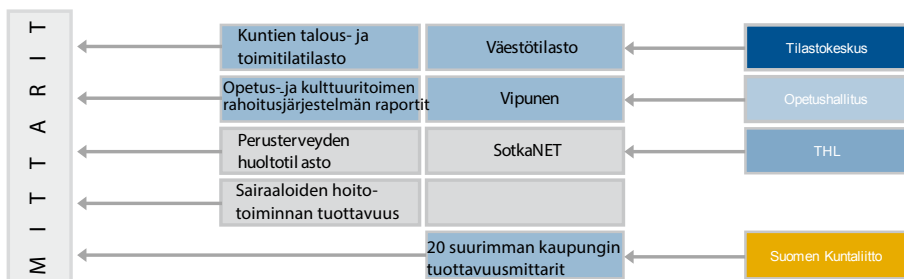
Työryhmän ehdottamien kuntien ja kuntayhtymien tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavien tietojen tuottaminen kuvataan tässä kappaleessa yleisellä tasolla jatkotyön vaatimien toimenpiteiden ja resurssien esittämiseksi. Mikäli työ päätetään käynnistää esityksen mukaisesti, tulee tietomääritykset, tiedon muodostumissäännöt sekä tiedon tuotantomalli ja -palvelu suunnitella vielä tarkemmin työn käynnistämisen yhteydessä.

7.1 Tiedon tuottaminen

Edellä kuvattujen tietojen tuottaminen yhden vastuullisen toimijan toimesta tarkoittaa olemassa olevien tietojen kokoamista ja jalostamista haluttuun muotoon. Ehdotettujen tietoja osalta tämä tarkoittaa, Opetushallituksen, THL:n, Suomen Kuntaliiton, ylläpitämien kuntien ja kuntayhtymien taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen muokkaamisesta yhdenmukaiseen formaattiin.

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti tiedon tuottamisen lähtökohtana ovat olemassa

Kuvio 2. Tuottavuus- ja taloudellisuustietojen tuottaminen



olevat ja valmiiksi kunnista ja kuntayhtymistä kerätyt tiedot (kielto uuden tiedonkeruun ehdottamisesta). Tällöin tiedon tuottamisessa hyödynnettävään muotoon joudutaan rajautumaan olemassa olevan tiedon:

- kohteeseen
- laatuun (sisältö, ajantasaisuus, tiedonkeruu-aikataulu)
- metatietoihin
- digitaalisen muotoon (rekisteri, taulukko)

Rajoitukset vaikuttavat muodostettavaan palveluun sekä tietotuotannon automatisoinnin että tiedon esittämisen näkökulmasta. Ensimmäistä ei välttämättä pystytä toteuttamaan täysimääräisenä tai sen toteuttaminen voi osoittautua niin kalliiksi, ettei väliaikaiseen malliin kannata investoida tarvittavaa summaa. Tiedon esittämisessä rajausta vaikuttaa suoraan tiedon käyttäjälle tarjottavaan informaatioon, joka valitussa tavassa tulee koostumaan olemassa olevien tietojen metatiedoista.

Tuotantovaihtoehdot:

Työryhmän ehdotukset vaihtoehdoiksi tiedon tuotantotavoiksi mallia jossa tarvittavien tietojen kokoaminen ja jalostus hankitaan palveluna (malli A) tai vaihtoa, jossa määritellyt tiedon kootaan tietolähteistä ja jalostetaan virkatyönä (malli B).

A) Tiedon kokoaminen ja jalostus palveluna

Vaihtoehdossa valtiovarainministeriö tilaa / kilpailuttaa palvelun tarjoajan suunnittelemaan ja toteuttamaan tavoitteen mukaisen tiedon tuotantomallin.

Tehtävä	Tilaaaja	Tuottaja
Tiedon kokoaminen	Tilaaaja määrittää tietotarpeensa	Tuottaja kokoaa määritellyn tiedon tietolähteistä
Tiedon jalostus	Tilaaaja hyväksyy esitystavan	Tuottaja jalostaa tiedon sovittuun esitystään
Tiedon jakelu	Tilaaaja julkaisee tiedon viestintäalustoillaan	Tuottaja toimittaa jalostetun tiedon sovituissa formatissa tilaajalle
Tuotannon ohjaus	Tilaaajan ja toimittajan ohjausryhmä	

Vaihtoehto A jakautuu kahteen palvelutason mukaan:

- A1 mallissa tuotetaan yhtenäinen tieto jalosteena ja tuotetaan järjestelmän kautta
- A2 mallissa ostetaan vain henkilötyötä ja tietojen kokoaminen toteutetaan Toimistotyövälineillä ja ohjelmistoilla

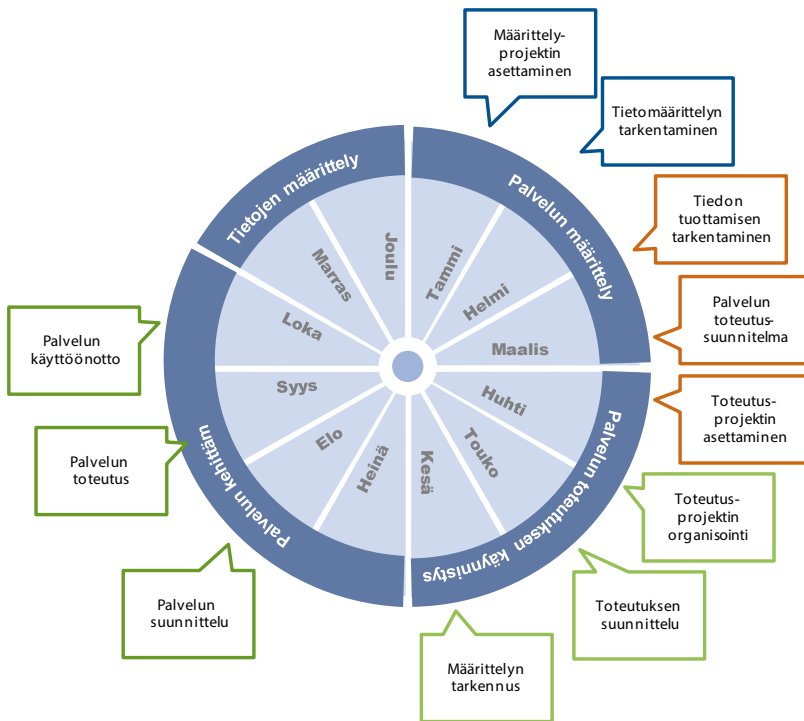
B) Tiedon kokoaminen ja jalostus virkatyönä

Valtiovarainministeriö toteuttaa vaihtoehdossa A esitetyt tilaajan ja tuottajan tehtävät itse.

7.2 Tuotantomallin kehitys- ja ylläpitoprosessit

Edellä esitetyn tietojen tuotantomallin ja siihen liittyvän palvelun elinkaarenaikainen hallinta jaetaan kahteen osaan. Vuoden 2015 aikana käynnistetään toimintamallin kehittäminen ja käyttöönotto ja vuoden 2016 alusta toimintamallin ylläpito ja jatkuva kehittäminen. Määriteltyjen tuottavuus- ja taloudellisuustietojen tuotannon käynnistäminen edellyttää tarvittavien jatkopäätösten toteutusta, mallin tarkempaa suunnittelua sekä mallin ja siihen liittyvän palvelun toteuttamista. Seuraavassa on kuvattu tietojen tuotantomallin kehittämisen päävaiheet ja aikataulut.

Kuvio 3. Tietojen tuotantomallin kehittäminen ja käyttöönotto



Tietojen tuotantomallin kehittäminen ja käyttöönotto jakautuvat kolmeen vaiheeseen: päätös määrittelyprojektin asettamisesta (1 – 2/2015); tietomäärittelyjen ja toimintamallin tarkempi suunnittelu (2 – 4/2015) sekä toimintamallin organisointi (5 – 10/2015). Toimintamallin kehittäminen organisoidaan erilliseksi projektiksi. Toimintamallin kehittäminen organisoidaan erilliseksi projektiksi. Toimintamallin ja palvelun kehittämisen ja käyttöönoton vaiheet tarkennetaan työn käynnistämisen yhteydessä.

Tiedon tuotantomallin ylläpitotehtävä kiinnitetään vuosikelloon (tietojen tuottaminen vuosittain). Vuosikellon mukaisina tehtävinä ovat kehittämistarpeiden kokoaminen ja niiden valmistelu, seuraavan vuonna tehtävien muutosten valinta ja muutoskohteiden tarkempi suunnittelu sekä muutoksen toteutus.

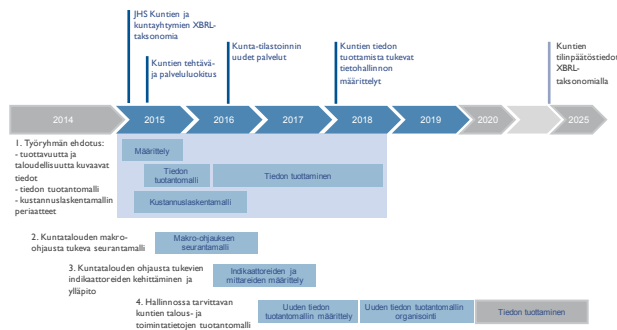
Toimintamallin käyttöönoton jälkeisinä vuosina tietojen tuottamisen vuosikello pyritään kiinnittämään rytmiin, jossa kuntien ja kuntayhtymien palvelujen tuottavuutta, taloudellisuutta ja panosten käyttöä kuvaavien tietojen tuottaminen toteutetaan viimeistään elokuun alkupuolella. Toimintamallin kehittämisen osalta tavoite tarkoittaa kehitystarpeiden kokoamista ja seuraavan vuoden kehitysehdotusten valmistelua vuoden ensimmäisen vuosipuoliskon aikana. Linjaukset seuraavana vuonna tehtävistä muutoksista tehdään normaalin toiminnan ja talouden suunnittelun vuosikellon mukaisesti. Päätetyt kehitystoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan vuoden ensimmäisen neljänneksen aikana, jotta tiedon tuottaminen elokuun alkuun mennessä on mahdollista.

8 Eteneminen ja jatkokehittämissuhteet

Työryhmä esittää jatkokehittämissuhteiksi määritellyn tietojen tuotantomallin käynnistämistä raportissa esitetyllä tavalla sekä jatkotyön käynnistä, jossa kuntatalouden ohjausta ja kuntien johtamista tukevien tuottavuus- ja taloudellisuusindikaattoreiden ja niiden tuotantomalli suunnitellaan uusien Kuntatieto-ohjelmassa valmistuvien luokitusten sekä tiedon tuotantotapojen pohjalta.

Ehdotetut jatkotoimenpiteet:

Kuvio 5. Jatkokehittämissuhteet



1. Väliaikaisen tietojen tuotantomallin toteutuksen käynnistäminen

Toimenpiteet:

- Valtiovarainministeriö asettaa määrittelyprojektin tarkentamaan kuntatalouden ohjauksessa tarvittavien tuottavuus- ja taloudellisuusindikaattoreiden / mittareiden tuottamista.
- Asetettu määrittelyprojekti tarkentaa tietomäärittysten, tiedon tuotantotavan, rahoitusmallin sekä tiedon julkaisuun liittyvät tehtävät
- Määrittelyprojektin jälkeen valtiovarainministeriö päättää tiedon tuotantomallin käynnistämisestä

2. Kuntatalouden makro-ohjausta tukevan seurantamallin suunnittelun käynnistäminen (joko osana Kuntatieto-ohjelmaa tai omana projektina)

Toimenpiteet:

- Valtiovarainministeriö nimeää seurantamallin toteutuksen suunnittelun vastuuvalmistelijan
- Vastuuvalmistelijä tarkentaa seurantamallin käyttötarkoituksen (mitä tietoja tarvitaan eri käyttötapauksissa) sekä tarpeet laskentamallien, tietojen yhdistelysääntöjen sekä mallin toiminnallisuuden osalta
- Vastuuvalmistelijä valmistelee seurantamallin alustavan toteutussuunnitelman työn käynnistämistä varten

3. Kuntien palvelutoiminnan tuottavuuden arviointimallin kehittämisprojektin käynnistäminen. Projektissa tuotetaan kehitteillä oleviin kuntien tehtävä- ja palveluluokitukseen sidotut tuottavuutta kuvaavat indikaattorit ja niiden laskentaohjeet sekä suunnitellaan yhteisten indikaattoreiden ylläpitomalli. Parempien tuottavuus- ja taloudellisuusindikaattoreiden tarve kohdentuu suurimpiin toimialoihin (opetus- ja koulutuspalvelujen indikaattoreiden laajentaminen, ikääntyneiden palveluja kuvaavat indikaattorit, ympäristön ja maankäytön toimintaa kuvaavat indikaattorit jne.).

Toimenpiteet:

- Valtiovarainministeriö asettaa työryhmän määrittämään kuntatalouden ohjausta tukevat tuottavuutta, taloudellisuutta ja panosten käyttöä kuvaavat tiedot (tiedon tuottamisessa voidaan hyödyntää kehitteillä olevia uusia kuntien ja kuntayhtymien tehtävä- ja palveluluokituksia sekä olevien tiedon tuotantovaihtoehtoja)
- Työryhmä valmistelee, tässä raportissa kuvatun periaatteita noudattavan, yhdenmukaisen kuntapalveluiden kustannuslaskentamallin
- Työryhmä suunnittelee etenemisen kustannuslaskentamallin käyttöönottoa tukevista toimenpiteistä sekä mallin käyttöönotosta viranomaistoiminnassa

4. Hallinnossa tarvittavan kuntien talous- ja toimintatietojen tuotannon kehittämisprojektin valmistelun käynnistäminen. Valmistelun ensimmäisenä tavoitteena on suunnitella kuntatalouden ohjausta sekä kuntien toiminnan vertailua tukeva, nykyistä tiedonkeruutapaa tehokkaampi, tiedon tuotantomalli

Toimenpiteet:

- Valtiovarainministeriö asettaa työryhmän suunnittelemaan hallinnon eri tasoilla tarvittavan kuntien ja kuntayhtymien taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen tuotannon, jakelun ja jalostuksen toteutusta (perustuu Kuntatieto-ohjelmassa toteutettaviin tietojen ja tiedonsiirtomäärityksiin)

- Työryhmä valmistelee esityksen kuntien talous- ja toimintatietojen tuotanto-, jakelu- ja jalostusmallista, mallin kehittämisen eri vaiheista sekä kehittämisessä tarvittavista resursseista.

5. Muita kehitystarpeita.

- Laskentakohdisteiden vakiointi; kuntien ja kuntayhtymien tehtävä- ja palveluluokitus-suositus valmisteilla (määrityksen riittävyttä suhteessa tietotarpeeseen ei tässä vaiheessa pystytä vielä arvioimaan)
- Tuotostietojen standardointi; tuottavuuden arvioinnin yhdenmukaiselle tavalla edellyttäisi nykyistä parempaa tuotostietojen standardointia (tuotteistus)
- Tuotannontekijätietojen parempi kohdentaminen arviointikohteisiin sekä tuotannon-tekijätietojen kerääminen; tuotannontekijöiden määrää kuvaavien tietojen kohdistaminen tuottavuuden ja taloudellisuuden arviointia varten edellyttäisi yhdenmukais- ta määritystä tuotannontekijöistä, niiden laskentatavasta sekä tiedon keruun kehittä- mistä



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

2/2015
Valtiovarainministeriön julkaisu
Tammikuu 2015

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978- 952-251-636-7 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-637-4 (pdf)

VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus