Finanssineuvos Arto Salmela, KAO
Erityisasiantuntija Jenni Jaakkola, KAO
Neuvotteleva virkamies Niina Huotari, BO

Kuntatalouden tila ja kehysriihen kuntatalouteen kohdentuvat toimenpiteet vuosille 2021-2024

Kuntatalouden tila heikko vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella

Kuntatalouden kehitys on kokonaistasolla heikentynyt vuosina 2018 ja 2019. Kuntien välillä on kuitenkin suuria eroja mm. väestörakenteen ja elinkeinorakenteen osalta.[1] Kuntatalouden heikkoihin kehitysnäkymiin ovat vaikuttaneet suhdannevaihtelujen lisäksi muun muassa väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvu, kuntien verotulojen maltillinen kehitys, kuntien ja kuntayhtymien pitkään korkeana pysyneet rakennusinvestoinnit sekä useamman vaalikauden ajan jatkuneet julkisen talouden tasapainottamiseen tähdänneet valtion toimenpiteet, jotka ovat ulottuneet myös kuntatalouteen.

Uusimpien tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalous heikkeni edelleen myös vuonna 2019. Kuntatalouden toimintakate ja vuosikate heikkenivät. Vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja, arvonalentumisia eikä nettoinvestointeja. Kuntatalouden lainakanta kasvoi merkittävästi. Samalla negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä nousi selvästi; vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 56, kun vuonna 2018 niitä oli 43 ja vuotta aikaisemmin vain neljä. Arvion mukaan arviointimenettelyyn olisi tulossa 3-4 uutta kuntaa

Koronaviruspandemian arvioidut vaikutukset kuntatalouteen

Koronaviruspandemian ja sitä seuranneiden laajojen rajoitustoimien vaikutukset kansantalouteen, julkiseen talouteen ja kuntatalouteen ovat merkittävät. VM:n kansantalousosaston tekemän riippumattoman ennusteen mukaan kansantalous supistuu 5,5 % ja julkisen talouden alijäämä kasvaa lähes 17 mrd. euroon kuluvana vuonna.

On kuitenkin huomioitava, että tässä vaiheessa arviot koronapandemian kustannuksista perustuvat verrattain epävarmoihin oletuksiin, joiden tavoitteena on kuvata pandemian ja sitä seuranneiden laajojen rajoitustoimien mahdollisia taloudellisia vaikutuksia koko kansantalouden tasolla ja julkiseen talouteen. VM:n kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntatalouden rahoitusasema (toiminnan ja investointien rahavirta) heikkenee noin 1 mrd euroa vuodesta 2019 ja on -3,3 mrd. euroa vuonna 2020. On kuitenkin hyvin vaikeaa tarkalleen erottaa, mikä on koronapandemian vaikutusta (suoraan tai välillisesti) ja mikä osa

[1] Kuntien kehitystä tarkastellaan Valtiovarainministeriön Kuntien tilannekuva –raportissa, joka julkaistiin 13.2.2020.

rahoitusaseman heikkenemisestä johtuu kuntien jo muutenkin vaikeasta tilanteesta, ja jo aiemmin ennakoidusta talouden vaimeasta kehityksestä.

Koronapandemian toimintakatetta heikentävän vaikutuksen on oletettu olevan nettomääräisesti noin 500-700 miljoonaa euroa kuluvalle vuodelle. Tämä arvio sisältää sote-menojen kasvun, myynti- ja maksutulojen vähenemisen ja tietyistä toiminnoista koronan vuoksi aiheutuneet säästöt: joitakin palveluja ei tarvita yhtä laaja-alaisesti ja sosiaali- ja terveydenhuollon kiireettömiä hoitoja siirretään. Lisäksi voidaan olettaa, että työttömyyden kasvu lisää toimeentulotukimenoja (joista kunnat rahoittavat puolet), täydentävää toimentulotukea ja omaishoidon tukea jonkin verran. Terveydenhuoltomenojen kasvua ennusteessa on koronasta johtuen noin 300 milj. euroa. Toimintatuottojen supistumista ennusteessa on noin 200 milj. euroa. On kuitenkin mahdollista, että toimintatuotot supistuvat tätäkin enemmän, jos kiireetöntä hoitoa lykätään arvioitua enemmän.

Kevään 2020 ennusteen mukaan kuntien verotulot jäävät vuonna 2020 n. 2 mrd. euroa alhaisemmaksi kuin syksyllä ennustettiin. Koronaepidemian vaikutusta ei voi täsmällisesti erottaa, mutta sen osuus veroennusteen alenemasta voidaan arvioida olevan korkeintaan 1,6-1,8 mrd. euroa mukaan lukien verojen maksulykkäyksestä aiheutuva verotuottojen siirtymä. Maksulykkäyksestä aiheutuvat menetykset kuitenkin kompensoidaan valtion budjetin kautta, joten nettomääräisesti vaikutus kuntien verotuloihin arvioidaan enimmillään 1,1-1,3 mrd. euroksi.

Edellä kuvatuilla oletuksilla koronakriisin yhteisvaikutus kuntatalouteen olisi noin 1,6 – 2 mrd. euroa heikentävä. Tähän arvioon on kuitenkin syytä suhtautua suuntaa-antavana ottaen huomioon mahdottomuus erottaa koronapandemian vaikutuksia muusta talouskehityksestä ja tilanteeseen liittyvä tavanomaista suurempi epävarmuus.

Kuntatalouden kehitys jatkuu heikkona myös kehyskaudella

Vuodesta 2021 lähtien kuntatalouden arvioidaan jatkuvan heikkona. Kehitysarvio on laadittu painelaskelmana, jossa ei tehdä oletuksia kuntien veroprosenttien korotuksista eikä muista sopeutustoimista. Lähtökohtana on makroennuste ja väestöennusteeseen perustuva arvio palvelutarpeen muutoksesta. Painelaskelma sisältää julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet, mutta ei kolmanteen lisätalousarvioon sisältyvää n. 1 mrd. euroa suuruista kuntien tukipakettia. Painelaskelman mukaan kuntien vuosikate heikkenee kehyskaudella, samaan aikaan kun nettoinvestoinnit pysyvät korkeina. Kuntatalouden rahoitusasema heikkenee edelleen, ja kuntatalouden lainakanta nousee 15 mrd. eurolla lähivuosien aikana. Talouden sopeutuspainetta on kaikissa kuntakokoryhmissä, suurin sopeutuspaine on pienissä kunnissa.

Hallituksen kuntatalouteen kohdentuvat toimenpiteet

Hallitus tukee kuntataloutta koronakriisin aiheuttaman menojen kasvun ja verotulojen heikkenemisen osalta. Koska kriisin taloudelliset vaikutukset kuntiin vaihtelevat merkittävästi, on tärkeää, että toimenpiteet ovat oikein kohdennettuja, mitoitettuja ja ajoitettuja.

Kuntien tukemisessa on tärkeää erottaa koronakriisin välittömät vaikutukset ja kuntatalouden pitkän aikavälin rakenteelliset ongelmat, kuten kuntien voimakas eriytymiskehitys, kuntien tulojen ja menojen pitkään jatkunut epätasapaino tai investointipaineet. Valtion tukitoimenpiteiden rinnalla myös kunnilta edellytetään talouden tasapainottamiseen liittyviä sekä tuottavuutta parantavia toimenpiteitä.

Koronapandemian alkuvaiheessa hallituksen tukitoimet ovat kohdistuneet ennen kaikkea yritysten ja yrittäjien tukemiseen äkillisesti muuttuneessa taloustilanteessa. Nämä toimenpiteet tukevat pitkällä aikavälillä välillisesti myös kuntataloutta, mikäli niiden avulla pystytään helpottamaan yritysten tilannetta, välttämään muutoin elinkelpoisten yritysten konkursseja sekä ylläpitämään työllisyyttä.

Hallitus antoi 2.4.2020 eduskunnalle yritysten verotuksen maksujärjestelyjen vaikutuksiin liittyvän esityksen laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 32/2020). Esitetyillä muutoksilla korvataan kunnille yritysten verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista vuonna 2020 väliaikaisesti aiheutuvia kunnallis-, yhteisö- ja kiinteistöverotulojen viivästymisiä ja tasoitetaan kuntien verokertymää vuosien 2020-21 välillä. Kunnallisverotulojen viivästymisen perusteella kunnille korvataan yhteensä 422 miljoonaa euroa, yhteisöverotulojen viivästymisen perusteella yhteensä 45 miljoonaa euroa ja kiinteistöverotulojen viivästymisen perusteella yhteensä 80 miljoonaa euroa. Ehdotettu muutos ei kuitenkaan vahvista pysyvästi kuntataloutta, vaan on kunta-valtio -suhteessa kustannusneutraali, sillä vuonna 2020 maksettava korvaus vähennetään kuntien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2021.

Hallitus linjasi 7.-8.4.2020 kehysriihen yhteydessä laajasta toimenpidekokonaisuudesta, jolla kohdennetaan tukea kuntiin useiden toisiaan täydentävien toimenpiteiden avulla. tavoitteena on kohdentaa tukea erityisesti niihin kuntiin ja tehtäviin, joihin pandemia vaikuttaa voimakkaimmin.

Hallituksen päättämiin tukitoimenpiteisiin sisältyy sairaanhoitopiireille kohdistettava suora valtionavustus, jolla korvataan sairaanhoitopiireille suoraan koronapandemiasta johtuvia lisäkustannuksia (mm. tehohoidon kasvu).

Lisäksi kuntataloutta vahvistetaan kuntien yhteisövero-osuuden määräaikaisella korottamisella, kuntien peruspalvelujen valtionosuuden määräaikaisella korottamisella sekä harkinnanvaraisen valtionosuuden korottamisella. Hallitus on päättänyt, että toimenpidekokonaisuus vahvistaa kuntataloutta vähintään miljardilla eurolla. Avustusten ja korotusten määristä sekä tarkemmasta toteutustavasta päätetään valtion vuoden 2020 kolmannen lisätalousarvioesityksen yhteydessä. Esitys annetaan eduskunnalle kesäkuun alussa 2020.

Esitetyt tukitoimenpiteet ovat määräaikaisia ja kohdistuvat ensisijaisesti vuoteen 2020. Hallitus arvioi tulevissa lisätalousarvioissa ja elokuun budjettiriihessä koronakriisin vaikutuksia kuntiin ja sitoutuu vaikutusarvioiden tarkentuessa täydentämään tarvittaessa kunnille suunnattua toimenpidekokonaisuutta. Vuotta 2021 koskevista toimenpiteistä päätetään valtion vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Valtiovarainministeriö huomioi koronakriisin vaikutukset myös arvioidessaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn eli niin sanotun kriisikuntamenettelyn käynnistämistä vuoden 2020 tilinpäätösten perusteella sekä kuntien alijäämän kattamisvelvollisuuden osalta.

Kehyspäätös vuosille 2021 – 2024

Kehyspäätöksen mukaan valtionavut ovat vuonna 2021 yhteensä 11,6 mrd. euroa. Siinä on vähennystä kuluvan vuoden tasoon noin 0,7 mrd. euroa. Tämä johtuu vuonna 2020 kunnille maksettavasta 547 milj. euron verotulojen viivästymisen kompensaatiosta. Tämä kompensaatio peritään kunnilta vuonna 2021

takaisin, kun kompensaation perusteena olevat lykätyt verotulot kertyvät. Peruspalvelujen valtionosuus on noin 7,3 mrd. euroa ja verotulojen menetysten kompensaatiot 1,9 mrd. euroa vuonna 2021.

Kuntamomentit luvussa 28.90

28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (arviomääräraha)

1 000 €	TA 2020	2021	2022	2023	2024
	7 074 155				
Edellinen kehyspäätös		7 117 827	7 157 177	7 410 727	
Uusi kehys					
Kehysehdotus		**7 340 282**	**7 379 632**	**7 700 882**	**7 788 982**

Kehyspäätös vuodelle 2021 on 7 340 milj. euroa. Muutos viime syksyn kehykseen verrattuna on 222 milj. euroa. Muutokseen vaikuttavat eniten vuoden 2021 indeksikorotus (166 milj. euroa), vanhuspalvelulain hoitajamitoitusmuutokseen liittyvä siirto STM:n hallinnonalalta (30 milj. euroa) sekä määrärahan palautus kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmästä (30 milj. euroa).

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään nykyisin joka vuosi. Siinä verrataan kuntien toteutuneita valtionosuuteen oikeuttavia kustannuksia valtionosuuden perusteena oleviin laskennallisiin kustannuksiin. Vuoden 2021 talousarvion yhteydessä toteuttavassa tarkistuksessa käytetään vuoden 2018 tietoja. Tarkistus vähentää valtionosuutta 13,5 milj. euroa vuonna 2021.

Kehittämisesityksenä on kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään tehdyn siirron palautus. Aiemmissa kehyksissä on päätetty 40 milj. euron siirrosta kuntien kannustinjärjestelmiin. Nyt siirto olisi 10 milj. euroa vuodessa vuoteen 2023 saakka. Vuodelle 2024 siirtoa ei enää esitetä.

Vanhuspalvelulain muutos (hoivahenkilöstön vähimmäismitoitus 0,7):
(muutokset viime syksyn kehykseen verrattuna)

2021:
Hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksen uudistamiseen liittyvä 30 milj. euron siirto STM:n pääluokasta momentilta 33.60.39

Uudistukseen liittyvä rahoituksen täsmennys, 5 milj. €

2022:
Hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksen uudistamiseen liittyvä 40 milj. euron siirto STM:n pääluokasta momentilta 33.60.39.

Uudistukseen liittyvä rahoituksen täsmennys, - 5 milj. €

2023:

- Määrärahan lisäys 137,7 milj. euroa
- Hoitajamitoituksen rahoittamiseen liittyvän SV-korvauksen säästön aiheuttama julkisten palvelujen kysynnän kasvu, 10 milj. €
- Uudistuksen rahoitukseen liittyvä digitalisaation kehittäminen, -20 milj. €
- Uudistuksen rahoittamiseen liittyvä ostopalvelujen ja kilpailutuksen kehittäminen, -20 milj. €

- Hoitotakuun toteuttamiseen varatun rahoituksen vähentäminen, -5 milj. €

2024:
- Määrärahan lisäys 195,8 milj. euroa.

Hoitajamitoituksen muutoksen rahoitus kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentilla:

milj. €	2020	2021	2022	2023	2024
0,7 hoitajamitoitus	17,7	35,0	35,0	207,7	265,8

(Vuosien 2023 ja 2024 rahoituksesta 70 milj. euroa sisältyi jo syksyn 2019 kehyspäätökseen. Kevään 2020 kehyspäätöksen sisältyy momentille myös edellä lueteltuja uudistuksen rahoitukseen liittyviä säästöjä.)

<u>Kehyspäätökseen sisältyvät mm. seuraavat jo edellisissä kehyksissä päätetyt muutokset:</u>

2021

HO:

Asiakasmaksulain kokonaisuudistus	45 milj. €
YTHS-uudistus (ammattikorkeakouluopiskelijat yths:n palvelujen piiriin)	-32 milj. €
Subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus (vuoden 2020 talousarviossa lisäys 7,1 milj. €, vuositaso 17 milj. €)	9,9 milj. €
Ryhmäkokojen pienentäminen yli 3-vuotiaiden varhaiskasvatuksessa (vuoden 2020 talousarviossa lisäys 6,7 milj. €, vuositaso16 milj. €)	9,3 milj. €

Muut:

A1-kielen opetuksen varhentaminen perusopetuksessa (vuoden 2020 talousarviossa lisäys oli 7,5 milj. €, vuositaso 12 milj. €)	4,5 milj. €
Lastensuojelun jälkihuollon laajennus (12 milj. euron lisäys vuosittain 2020-2023, yht. 48 milj. €)	12 milj. €

2022

HO:

Seulontaohjelman laajennus	10 milj. €
Lastensuojelun henkilöstömitoitus	9 milj. €

2023

HO:

Hoivahenkilöstön vähimmäismitoitus (0,7) ympärivuorokautisen hoivan yksiköihin	70 milj. €
Peruspalvelujen saatavuus (hoitotakuu) (vähennys 5 milj. € viime syksystä)	45 milj. €

Vammaispalvelulain kokonaisuudistus	21,6 milj. €
Kansallinen poikkihallinnollinen mielenterveysstrategia	18 milj. €
Kotihoidon resurssien riittävyys ja omaishoidon kehittäminen	45 milj. €
Lapsi- ja perhepalvelut ja muutosohjelman jatko	4 milj. €

Lisäksi jo aiemmissa kehyksissä on peruspalvelujen valtionosuusmomentilta siirretty 10 milj. euroa momentille 28.90.31. Määräraha on tarkoitus käyttää vuodesta 2021 alkaen kriisikuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen.

28.90.31 Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki (arviomääräraha)

1 000 €	TA 2020	2021	2022	2023	2024	
		400				
Edellinen kehyspäätös			14 090	10 400	10 400	
Uusi esitys:						
Kehysehdotus			**10 400**	**10 400**	**10 400**	**10 400**

Momentilla on varattu 10 milj. euroa kriisikuntien harkinnanvaraisiin yhdistymisavustuksiin ja 0,4 milj. euroa kuntarakennelain mukaisiin selvityskustannuksiin ja yhdistymisiin liittyviin esiselvityksiin.

28.90.32 Valtionavustus kuntien kannustinjärjestelmiin
(siirtomääräraha 3 v)

1 000 €	TA 2020	2021	2022	2023	2024	
		40 000				
Edellinen kehyspäätös			40 000	40 000	40 000	
Uusi esitys:						
Kehysehdotus			**10 000**	**10 000**	**10 000**	**0**

Syksyn 2019 kehyspäätöksessä digitalisaation kannustinjärjestelmään hyväksyttiin 40 milj. euron vuositaso kehyskaudelle. Määräraha on siirtoa momentilta 28.90.30.

Kehittämisesityksenä esitettiin, että siirto olisi 10 milj. euroa vuosina 2021-2023. Vuodelle 2024 siirtoa ei enää tule.

28.90.35 Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista menetyksistä (kiinteä määräraha)

1 000 €	TA 2020	2021	2022	2023	2024	
		2 269 000				
Edellinen kehyspäätös			2 436 000	2 617 000	2 788 000	
Uusi esitys:						
Kehysehdotus			**1 860 000**	**2 580 000**	**2 731 000**	**2 857 000**

Vuonna 2020 kunnille on tarkoitus maksaa ylimääräistä verotulojen viivästymisen kompensaatiota 547 milj. euroa. Verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista vuonna 2020 aiheutuu kunnille väliaikaisesti verotulojen viivästyksiä. Vuonna 2021 kompensaatioihin tehdään tähän liittyen 572 milj. euron vähennys. Momentin määräraha on osittain kehyksen ulkopuolista. (Ulkopuolinen osa on 883 milj. euroa vuonna 2024.)

Kuntatalouden menorajoite

Valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019 tavoitteen, että paikallishallinnon rahoitusasema saa olla v. 2023 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon.

Vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen käyttöönotto merkitsee, että poikkeukselliset olosuhteet vallitsevat koko EU:n alueella ml. Suomessa. Julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteita ei ole mielekästä asettaa ennen kuin on vankempi käsitys lähtökohdista. Tämä koskee myös paikallishallinnon rahoitusasematavoitetta, jota ei aseteta tässä julkisen talouden suunnitelmassa.

Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja/tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.

Menorajoitteeseen sisältyvät toimet

Menorajoitteeseen sisällytetään vain toimintamenoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet. Syksyllä 2019 menorajoitteen mitoituksessa otettiin huomioon vuosien 2020-2023 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyneet kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevat toimenpiteet. Hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on v. 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Syksyllä asetettu menorajoite mitoitettiin sen hetkisen tiedon mukaisesti. Hallitusohjelmassa päätetyn vanhuspalvelulain muutoksen hoitajamitoituksen osalta kustannusarvio on kuitenkin muuttunut hyvin merkittävästi ao. hallituksen esitystä laadittaessa. Myös muilta osin kuntien menorajoitteeseen luettavien kuntien tehtävien ja velvoitteiden kokonaisuuteen liittyy epävarmuutta. Koronavirustilanteen ja valmiuslain käyttöönoton myötä kuntatalouteen aiheutuvat vaikutukset eivät ole vielä tiedossa. Myöskään ns. tulevaisuusinvestointien mahdollisesta jatkorahoituksesta ja niistä kuntiin kohdistuvista vaikutuksista ei ole vielä tietoa eikä niistä ole tehty varauksia menorajoitteeseen.

Edellä mainittu huomioon ottaen syksyllä 2019 asetettu kuntatalouden menorajoite ylittyy. Alla oleva taulukko kertoo tämänhetkisen tiedon menorajoitteen piiriin luettavista kuntatalouteen kohdistuvista vaikutuksista. Tieto päivittyy edelleen vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Hallituksen menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen arvioidaan lähes neutraaliksi. Vaikka hallituksen toimet lisäävät kuntien menoja, kasvavat niihin liittyvät valtionavut lähes yhtä paljon. Näin ollen menorajoitteen ylittyminen ei heikennä paikallishallinnon rahoitusasemaa valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa.