VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Arto Salmela

Kunta- ja terveysjaosto
22.9.2020

Kuntatalous

Kuntatalouden tilanne on ollut vaikea jo useamman vuoden ajan. Kuntatalouden ongelmien taustalla on tulo- ja menokehityksen rakenteellinen epäsuhta. Vanhusväestön määrän kasvu on lisännyt palvelutarvetta ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Tämän kehityksen arvioidaan kiihtyvän seuraavan vuosikymmenen aikana. Samanaikaisesti työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää ansiotuloverojen veropohjaa ja kuntien taloutta.

Kuntatalouden näkymät ovat nyt erittäin haastavat. Vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalous jatkoi heikkenemistä vuonna 2019. Lisäksi yleinen taloudellinen kehitys kääntyi hieman laskuun jo vuoden 2019 loppupuolella. Vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 65 kun niitä edellisenä vuonna oli 44 ja vuonna 2017 ainoastaan 4. Vuonna 2021 negatiivisen vuosikatteen kuntia arvioidaan olevan 101, kehyskauden lopulla vuonna 2024 negatiivisen vuosikatteen kuntia arvioidaan olevan 76.

Vuoden 2020 alkupuolella koronaviruspandemia ja sitä seuranneet rajoitustoimet vaikuttivat voimakkaasti koko julkiseen talouteen. Tilanne vaikutti niin kuntien tehtäväkenttään, palvelujen tarpeeseen ja kysyntään kuin niiden tuottamisen tapaan. Samanaikaisesti kuntien verotulot putosivat. Kriisin voimakkain vaikutus kuntatalouteen tulikin yhteisö- ja kunnallisverotuoton laskuna. Suurissa kaupungeissa verotulojen merkitys on suurempi kuin kunnissa keskimäärin, joten verotulojen lasku tuntui niiden taloudessa voimakkaasti. Myös kuntien toimintatuotot jäävät vuonna 2020 arvioitua pienemmiksi. Keväällä päätetyt koronapandemiaan liittyneet rajoitustoimet ja suositukset, kuten varhaiskasvatuksen supistaminen sekä liikunta- ja kulttuuripalvelujen sulkeminen, vähensivät kuntien toimintatuottoja. Lisäksi suurten urheilu-, kulttuuri- ja muiden joukkotapahtumien perumiset vähensivät erityisesti suurten kaupunkien toiminta- ja vuokratuottoja. Julkisen liikenteen kysynnän lasku ja sen aiheuttamat taloudelliset vaikutukset kohdistuvat myös pääosin suuriin kaupunkeihin.

Koronapandemian vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat olleet kuitenkin hyvin erilaisia johtuen muun muassa kunnan veropohjasta, elinkeinorakenteesta, palvelurakenteesta, koronatapausten määrästä ja maantieteelli-

sestä sijainnista. Työllisyyden ja yritystoiminnan näkökulmasta pandemian alkuvaiheessa keväällä 2020 vaikutukset kohdistuivat erityisesti kuntiin, joiden elinkeinorakenteessa palvelu-, logistiikka-, tapahtuma- ja matkailualan merkitys on suuri.

Akuutissa kriisitilanteessa valtion tuki kunnille oli välttämätön peruspalvelujen turvaamiseksi. Neljännessä lisätalousarviossa kuntataloutta vahvistettiin merkittävästi useilla toimenpiteillä, joiden yhteisvaikutus oli noin 1,4 mrd. euroa:

- kuntien peruspalveluiden valtionosuutta korotettiin 827,7 milj. €, josta noin 807 milj. euroa liittyi suoraan tai välillisesti koronakriisin aiheuttamaan kompensointitarpeeseen
- sairaanhoitopiireille myönnettiin valtionavustusta 200 milj. euroa,
- kuntien yhteisövero-osuuden määräaikainen korotus, kuntien yhteisöverotulot kasvavat 520 milj. euroa, josta vuodelle 2020 kunnille lisäystä 410 milj. euroa,
- muut kuntiin kohdistuvat elvytystoimet, yht. 302 milj. euroa, (mm. joukkoliikennetuki ja perusopetuksen oppilaiden tukeminen.)

Euromääräisesti tarkasteltuna merkittävä osa lisäyksistä kohdentui erityisesti suurimmille kaupungeille ja noin kolmannes valtionosuuden lisäyksistä kohdentui Uudenmaan kunnille. Asukasta kohden tarkasteltuna kaikki kunnat kuitenkin saivat merkittävän valtionosuuden lisäyksen. Valtionosuuden korotus on vuodelle 2020 kohdistuvaa määräaikaista tukea mutta sitä ei peritä kunnilta takaisin.

Hallitus on päättänyt tukea kuntataloutta edelleen syksyn 2020 lisätalousarviossa, jossa kunnille ja sairaanhoitopiireille on tarkoitus osittaa lisämäärärahaa yhteensä 600 milj. euroa. Vuoden 2021 talousarviossa valtionosuuksiin ehdotetaan kertaluonteista 300 milj. euron korotusta. Lisäksi yhteisöveron jako-osuuden 10 % korotusta on tarkoitus jatkaa myös vuonna 2021. Koronaan välittömästi liittyvät testaus- ym. menot korvataan kunnille ja sairaanhoitopiireille täysimääräisesti.

Vuoden 2020 kuntatalouden tulos ja rahoitusasema ovat muodostumassa selvästi kevään 2020 kuntatalousohjelmassa arvioitua vahvemmaksi. Tämän taustalla on merkittävimpänä tekijänä hallituksen kuntatalloutta vahvistavat tukipaketit peruspalvelujen järjestämisen turvaamiseksi ja kuntatalouden aktiviteetin ylläpitämiseksi.

Kokonaisuutena voi arvioida, että kunnat pystyivät hoitamaan tehtävänsä ja selvisivät koronapandemian ensimmäisestä aallosta hyvin. Koronapandemia ei ole ohi, mutta arvioitaessa kuntatalouden näkymiä lähtökohtaisena oletuksena on, että koronatilanne pysyy Suomessa hallinnassa eikä uusia, kevään 2020 kaltaisia laajoja sulkutoimenpiteitä tule. Jatkossa vaikutukset riippuvat monilta osin pandemian etenemisestä, siihen liittyvien rajoitustoimien luonteesta sekä kansainvälisen talouden muutoksista. Myös kuluttajien varovaisuudella ja esimerkiksi matkailun elpymisellä on vaikutusta erityisesti suurten kaupunkien tilanteeseen. Koska kuntien elinkeino- ja palvelurakenteessa on merkittäviä eroja, on lähtökohtaisesti selvää, että koronapandemian vaikutukset tulevat joka tapauksessa vaihtelemaan kuntakohtaisesti merkittävästi myös tulevaisuudessa.

Väestön ikääntyminen vaikuttaa kaikkien kuntien näkymiin, mutta syntyvyyden kehitys ja muuttoliike eriyttävät kuntien väestö- ja talouskehitystä. Väestö keskittyy Suomessa yhä enemmän suuriin kaupunkeihin ja maakuntakeskuksiin, jonka seurauksena talouden epätasapaino on reuna-alueiden kunnissa entistä suurempi haaste. Työikäisen väestön määrän väheneminen näkyy veropohjan heikentymisen ohella kunnissa myös siten, että elinkeinoelämän tarpeisiin ja kuntien peruspalveluihin on entistä vaikeampaa löytää osaavaa henkilöstöä. Vaikka työvoiman saatavuuden osalta heikoin tilanne on Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutuilla seuduilla, on ongelmia myös kaikilla kaupunkiseuduilla. Yleisesti ottaen suurten kaupunkien taloudellinen tilanne on parempi ja sopeutusvara suurempi kuin kunnilla keskimäärin, mutta kaupunkien välillä on myös merkittäviä eroja.

Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntatalouden kehitysarvio laaditaan ns. painelaskelmana, jossa ei tehdä oletuksia kuntien tulevien vuosien veroprosenteista eikä sopeutustoimista. Painelaskelmassa kuntatalouden alijäämäisyys purkautuu lainakannan kasvuksi. Laskelma kuvaa kuntatalouden tilaa talousennusteen ja väestöennusteen pohjalta. Kehitysarvio perustuu kansantalousosaston viimeisimpään makroennusteeseen ja valtion toimenpiteisiin (vuoden 2021 talousarvioesitykseen liittyvän budjettiriihen päätökset eivät ole vielä tässä mukana).

Taulukko 1. Kuntatalouden kehitysarvio, mrd. euroa

Tuloksen muodostuminen	**2019**	**2020**	**2021**
1. Toimintakate	**-29,8**	**-30,7**	**-32,1**
2. Verotulot	23,0	23,6	24,0
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,7	10,3	9,8
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,4	0,4	0,3
5. Vuosikate	**2,2**	**3,6**	**2,0**
6. Poistot	-2,9	-3,0	-3,1
7. Satunnaiset erät, netto	0,4	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	**-0,3**	**0,6**	**-1,1**
15. Investoinnit, netto	-4,0	-4,4	-4,5
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	**-2,3**	**-1,4**	**-3,0**
17. Lainakanta	21,9	23,6	26,9
18. Kassavarat	6,3	6,8	7,3
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	15,6	16,8	19,6

Toimintamenojen ja -tulojen epätasapainon aiheuttama toimintakatteen voimakas heikentyminen ja verorahoituksen supistuminen merkitsevät vuosikatteen voimakasta heikkenemistä lähes 2 mrd. euroon vuonna

2021. Samaan aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon investoinnit, ns. korjausvelka ja kasvavien kaupunkien investointitarpeet pitävät kuntatalouden investointimenot korkealla.

Kunnille ja kuntayhtymille kohdennettu tukipaketti helpottaa kuntatalouden tilannetta kuluvana vuonna, mutta talouden hidas toipuminen yhdessä väestön ikääntymisen ja rakennuskannan iästä ja muuttoliikkeestä aiheutuvien investointipaineiden kanssa pitävät kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapainon mittavana koko ennusteperiodin. Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee painelaskelman mukaan noin 3 mrd. euroon ensi vuonna, jonka jälkeen se hieman kohenee koronakriisin aiheuttamien menopaineiden lieventyessä talouden toipuessa. Silti toiminnan ja investointien rahavirta jää kehyskauden lopussa noin 2,3 mrd. euroa negatiiviseksi. Siksi myös kuntatalouden lainakanta jatkaa kasvuaan ja uhkaa nousta lähes 35 mrd. euroon vuonna 2024. Painelaskelma osoittaa sen, että pandemian jälkeen tarve kuntasektorin kestävyyttä parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin korostuu entisestään. Rakenteellisten uudistusten lisäksi kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää myös kuntien omia tuottavuus- ja sopeutustoimia.