Tarja Myllärinen, Minna Punakallio

Lausunto
24.5.2021
592/03.01.00/2021

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 25.5.2021

VNS 3/2021 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022-2025

Julkisen talouden suunnitelma kokoaa valtioneuvoston julkista taloutta koskevan päätöksenteon yhteen ja kuvaa kehyslinjaukset sekä talousnäkymät niin valtiontaloudelle, kuntataloudelle, sosiaalivakuutusrahastoille kuin niiden muodostamalle kokonaisuudelle. Julkisen talouden suunnitelmaan on otettu mukaan omana sektorinaan myös hyvinvointialueet, joiden toiminnan oletetaan käynnistyvän vuonna 2023.

Sanna Marinin hallituksen finanssipolitiikan linja kasvattaa julkisia menoja

Koronapandemian aikana Sanna Marinin hallitus on tukenut talouden kokonaiskysyntää ja ehkäissyt rajoitustoimien negatiivisia vaikutuksia useilla eri tavoilla. Tuet kunnille, yrityksille ja kotitalouksille, julkisen talouden automaattiset vakauttajat sekä ylipäätään talouden rakenteen monimuotoisuus ovat aikaansaaneet sen, että koronapandemian isku Suomen kansantalouteen on jäänyt monia muita maita pienemmäksi. Julkinen talous, erityisesti valtio, on kuitenkin koronapandemian jälkeen huomattavasti heikommassa kunnossa kuin ennen pandemiaa.

Koronasta huolimatta hallitus on pitänyt tiukasti kiinni hallitusohjelman uudistuksista. Hallitus on lisännyt julkisia menoja pysyvästi noin 1,4 miljardilla eurolla. Kustannusvaikutukset nousevat asteittain. Sen lisäksi hallitus on laittanut liikkeelle ns. kertaluonteisia tulevaisuusinvestointeja, joiden yhteissumma nousee yli kahteen miljardiin euroon. Tulevaisuusinvestoinnit on tarkoitus rahoittaa pääosin omaisuustuloilla.

Elvyttävän finanssipolitiikan vuoksi hallitus ylittää valtiontalouden kehyksen sekä vuonna 2022 että 2023. On hyvin epätodennäköistä, että menotaso asettuu tämän jälkeen laskevalle uralle. Laajenevien tehtävien tarkentuvat kustannusvaikutukset sekä muut kehykseen sisältymättömät korjaukset tulevat aiheuttamaan uusia menopaineita myös tulevissa kehysriihissä.

Hallituksen finanssipolitiikan ensisijaisena tavoitteena on saada julkisyhteisöjen nimellinen alijäämä 3 prosentin alijäämäviitearvon alle v. 2022 ja näin mahdollisuuksien mukaan välttää liiallisen alijäämän menettely (EDP).

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Vuodelle 2023 nimelliset rahoitusasematavoitteet suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat valtiolla -2¼ %, paikallishallinnolla -1/2 %, hyvinvointialueilla lähellä tasapainoa, työeläkelaitoksille +1 % ja muilla sosiaaliturvarahastoilla lähellä tasapainoa. Valtion ja kuntasektorin rahoitusasematavoitteet erkanivat ensimmäistä kertaa toisistaan, kun paikallishallinnon tavoite pysyi ennallaan, mutta valtion löysentyi. VM:n ennusteen mukaan alasektorit pääsevät tavoitteisiinsa vuonna 2023.

Kuntien valtionosuuksia leikataan 2022-2023

Julkisen talouden suunnitelma sisältää lukuisia toimia, jotka vaikuttavat kehyskaudella ja sen jälkeen kuntatalouden (ja hyvinvointialueiden) tuloihin ja menoihin. Sanna Marinin hallituksen kuntalinjausten tavoitteena on pitää kuntatalous päätösperäisten toimien suhteen neutraalina korvaamalla kunnille hallituksen päätöksistä aiheutuvat lisämenot tai tulomenetykset. Tavoitteena oli lopettaa myös valtionosuusleikkaukset.

Julkisen talouden suunnitelmassa kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan kuntasektorille kunta-valtio-suhteessa kehykseen sisällytettyjen vaikutusarvioiden suuruisina. Arviot on tuotettu verrattain hyvässä yhteistyössä kuntakentän kanssa. Hallitus kompensoi myös tekemistään veroperustemuutoksista kunnille aiheutuvat verotuottomenetykset.

Lisäksi valtio on sitoutunut korvaamaan kunnille koronasta aiheutuvat välittömät terveysturvallisuuden kustannukset hallituskauden loppuajan. Koronapandemian hoito aiheuttaa kuntakentällä koko ajan myös mittavaa hoito- ja palveluvelkaa. Sen korvaamiseksi varattu 450 miljoonan euron yhteissumma on tarpeeseen nähden riittämätön ja korvausten saaminen EU:n elpymisvälineestä kuulostaa vähintäänkin epävarmalta.

Valtion löysän finanssipolitiikan ja tiukan menokehyksen vuoksi kuntien valtionosuuksien lakisääteisiin tarkistuksiin ei pystytä kohdistamaan riittävästi määrärahoja. Valtionosuusrahoitukseen tehdään kuitenkin lakisääteinen indeksitarkistus vuonna 2022.

Vuosi 2019 oli kuntataloudessa ennätysmäisen heikko pitkälti sen vuoksi, että lakisääteisten peruspalveluiden valtionosuuden perustana olevat laskennalliset kustannukset oli arvioitu 2,2 miljardia euroa liian matalalle tasolle. Tämän vuoksi jälkikäteen vuonna 2022 tehtävä valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus olisi tuottamassa kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen noin +562 miljoonan euron korjauksen. Iso korjaus johtuu sekä valtionosuuslakiin tehtävästä laskentauudistuksesta että pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella epäonnistuneista kuntasäästöistä.

Kustannustenjaon tarkistus jätetään kuitenkin huomioimatta. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien tasoa korotetaan kuitenkin noin 246 miljoonalla eurolla vuonna 2022, mikä asettuu aikaisemmalla laskentamenetelmällä tehtävän kustannustenjaon tarkistuksen tuntumaan. Osittainen kustannustenjaon tarkistuksen huomioimatta

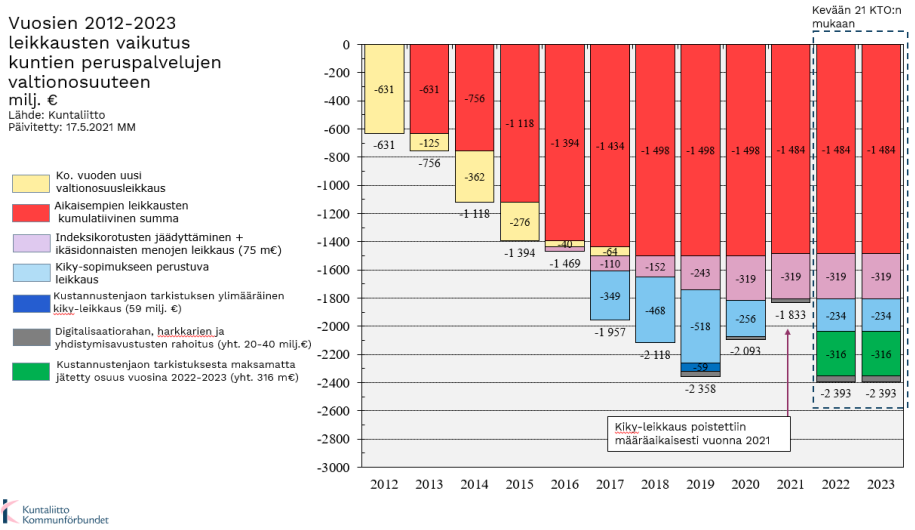
jättäminen on noin 300 miljoonan euron leikkaus kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Leikkausta perustellaan kuntatalouden mittavilla koronatuilla vuonna 2020.

Kuntien valtionosuutta leikataan vuodesta 2022 alkaen pysyvästi myös ns. kiky-vähennyksellä, joka pienentää kuntien peruspalveluiden ja opetustoimen valtionosuusrahoitusta vuosittain yhteensä noin 250 miljoonalla eurolla. Vähennykselle ei ole enää perustetta, koska kunta-alan työmarkkinaratkaisussa luovuttiin pääosin kilpailukykysopimukseen liittyneestä työajan pidennyksestä.

Valtionosuuksiin tehdyt linjaukset tulevat pudottamaan nykyistä valtionosuusprosentin 25,67 % tasoa selvästi vuonna 2022.

Vuoden 2023 valtionosuuspäätökset sisältävät hyvin suuria epävarmuuksia, jotka liittyvät paitsi sote-uudistukseen myös siihen mahtuvatko kaikki lakisääteiset tarkistukset tai korjaukset valtionosuuksiin valtion tiukan menokehyksen sisään. Julkisen talouden suunnitelmassa linjataan, että vuonna 2023 kuntien peruspalveluiden valtionosuutta leikataan kevään 2021 kehysriihessä päätetyllä 24 miljoonalla eurolla ja että yhteensä kuntien valtionosuusrahoitusta lisätään noin 50 miljoonalla eurolla. Indeksikorotuksista tai kustannustenjaon tarkistuksesta ei ole päätöstä vuodelle 2023.

Julkisen talouden suunnitelman 2022-2025 kuntapäätökset osoittavat, että valtio ei pysty rahoittamaan kaikkia hallitusohjelman uudistuksia ja sitoumuksia ilman, että se joutuu koskemaan myös kuntien perusrahoitukseen. Vaikka kuntapäätöksiin sisältyy myös valtionosuuksia kasvattavia tekijöitä muun muassa kuntien laajenevien tehtävien vuoksi, niin samalla myös perusrahoitusta on jouduttu leikkaamaan.



Leikkausten voidaan arvioida nousevan loppuhallituskaudella noin puoleen miljardiin euroon (ks. kuva yllä). Hallitus ei siten pysty pitämään kuntataloutta neutraalina uusien päätöstensä suhteen, vaan täysimääräiset korvaukset laajeneviin tehtäviin rahoitetaan osittain kuntien perusrahoitusta leikkaamalla. Vuoden 2023 linjaukset ja kehystaso vaativat vielä tarkennuksia tulevassa päätöksenteossa.

Kuntatalouden näkymät vahvistuivat, mutta kehyskauden menot ylittävät edelleen tulot

Kuluvalla kehyskaudella julkisen sektorin rakenne muuttuu rajusti, jos sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen siirretään vuonna 2023 kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Julkisen talouden suunnitelmaan on sisällytetty kuntasektorin tulojen ja menojen sote-siirroista tuoreimmat rahoituslaskelmat, mutta ne sisältävät yhä suuria epävarmuuksia. Sote- ja pelastustehtävien siirto rahoitusmuutoksineen aiheuttaa haasteita erityisesti yksittäisille kunnille. Osa kunnista hyötyy ja osa häviää sote-uudistuksessa. Tätäkin olennaisempaa ovat sote-muutoksen pitkän ajan taloudelliset vaikutukset, jotka ovat yhä hämärän peitossa.

Kuntatalouden tila pysyy vuonna 2021 sangen vahvana, mutta heikkenee vuonna 2022 merkittävästi, kun koronatuet väistyvät kuntatalouden tulopohjasta, valtionosuuksia leikataan ja verotulojen kasvu hidastuu noin yhteen prosenttiin. Talouden heikentyminen kohdistuu kuntakokoryhmittäisten painelaskelmien mukaan erityisesti isoihin yli 100 000 asukkaan kuntiin sekä 20 000 - 40 000 asukkaan kuntiin.

Julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalouden menokasvu on vuonna 2022 hyvin maltillista, mikä johtuu oletuksesta, että koronavirustilanteen hoitoon kohdennetut lisäpanostukset poistuvat vuoden 2021 aikana. On kuitenkin hyvin todennäköistä, että koronan hoitotarve ei poistu yhteiskunnastamme näin nopeasti. Oletettua korkeammat koronakustannukset ja sote-uudistuksen muutoskustannukset[1] tulevat nostamaan menokehitystä ja heikentämään kuntatalouden tilaa vuonna 2022 entisestään.

Kuntatalouden ennustevuodet 2023-2025 ovat erittäin epävarmoja. Vuosi 2023 on sote-siirron vuoksi hyvin poikkeuksellinen kuntataloudessa. Kuntatalouden ennusteessa muutos on neutraali. Painelaskelmatyyppisessä ennusteessa sote-uudistus merkitsee myös sitä, että väestön ikääntymiseen kohdistuvat laskennalliset kustannuspaineet eivät näy enää kuntatalouden menopaineina 2024-2025. Kuntatalouden ennuste onkin vahvistunut aikaisempiin julkisen talouden suunnitelmiin verrattuna, mutta painelaskelmatyyppistä ennustetta voidaan pitää edellä mainittujen syiden vuoksi liian positiivisena. Myös kuntien tulopuoli voi kehittyä oletettua heikommin esimerkiksi vaimeamman talouskehityksen tai uusien valtionosuusleikkausten vuoksi.

[1] *Ks. Kuntaliitto muutoskustannuksista: https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2021/sote-uudistuksen-muutoskustannukset-ja-taloudelliset-riskit*

Kokonaismenot pysyvät kuitenkin myös tuoreessa kehitysarviossa suurempina kuin tulot, joten kuntatalouden näkymät ovat haastavat. Sopeutustoimia tarvitaan niin valtiolta kuin kuntapäättäjiltä myös mahdollisen sote-uudistuksen jälkeen. Rakenteellinen alijäämä kehyskaudella on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin valtiolla.

Hallituksen kuntataloutta vahvistavat uudistukset viipyvät

Sote-uudistuksesta huolimatta kuntien menoihin kohdistuu kovia kustannuspaineita liittyen yhdenvertaisten palvelujen tarpeeseen, sosiaalisiin ongelmiin, pitkäaikaistyöttömyyteen, korjausvelkaan ja ongelmiin saada avoimiin työpaikkoihin ammattitaitoista työvoimaa. Samaan aikaan kuntien tulopohja kehittyy hyvin vaimeasti hitaan talouskasvun, väestön ikääntymisen ja heikon valtionosuuskehityksen vuoksi.

Julkisen talouden suunnitelma ei sisällä toimia, joiden tavoitteena olisi vahvistaa kuntataloutta. Parhaimmillaankin uudistukset pitävät kuntatalouden neutraalina lisäämällä esimerkiksi tuloja kasvaneiden kustannusten verran. Lisäksi uudistusten vaikutus yksittäisiin kuntiin on hyvin vaihtelevaa. Sote-uudistus poistaa kunnilta voimakkaasti kasvaneen kustannuserän, mutta se ei korjaa rakenteellista tulojen ja menojen epätasapainoa minkä lisäksi sen vaikutukset kuntien tulevaan veropohjaan ja menopaineisiin ovat hyvin epävarmat.

Julkisen talouden suunnitelman positiivista näkymää kuntatalouden tulevaisuuteen varjostaa se, että taloudellisesti tiukkoina aikoina kuntatalouteen tulee valumaan myös jatkossa uusia, kuntien tulopohjaa heikentäviä päätöksiä. Tämän ennaltaehkäisemiseksi tarvitaan kuntataloutta ja koko julkista taloutta aidosti vahvistavia linjauksia. Jatkossa olisi myös välttämätöntä selvittää menettelytapaa, jossa lakisääteinen kustannustenjaon tarkistus ei olisi nykyiseen tapaan kehysvaikutteinen menoerä.

Sosiaali- ja terveydenhuolto muutoksessa ja kustannuspaineissa

Kuntien ja perustettavien hyvinvointialueiden uudet ja laajenevat tehtävät ja niiden kustannusvaikutukset vuosina 2022 - 2025 muodostuvat asteittain voimaan tulevista, osin jo päätetyistä ja osin vielä valmistelussa olevista uudistuksista, kuten 0,7 hoitajamitoituksesta ja lastensuojelun henkilöstömitoituksesta sekä vuonna 2023 voimaan tuleviksi tarkoitetuista hoitotakuun kiristämisestä, kotihoidon ja omaishoidon sekä vammaispalvelujen lainsäädännön uudistamisesta. Kuntaliitto suhtautuu epäillen laajenevien tehtävien kustannusvaikutusten arviointien realistisuuteen. Esimerkiksi hoitotakuun taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on päädytty kehyksen 40 milj. €:oon nähden jopa yli viisinkertaisiin summiin, kun on arvioitu tavoitetta suhteessa nykyiseen toimintaprosessien toteutumiseen. On myös huomattava, että sosiaali- ja terveysalan lähes kaikkia ammattiryhmiä koskeva työvoimapula ja hyvinvointialueiden tulevan henkilöstön palkkaharmonisointi vaikuttavat toteutuvia kustannuksia kohottavasti.

Mikäli sote-uudistuksen lakipaketti hyväksytään eduskunnassa, käynnistyy syksystä 2021 vuoden 2022 loppuun kestävä uudistuksen hektinen toimeenpanovaihe, jonka kustannusten tarkkaa arviota on mahdotonta tehdä. Muodostuville hyvinvointialueille kustannuksia syntyy mm. väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnasta, hyvinvointialueen järjestäytymisestä sekä toiminnan ja hallinnon järjestämisestä.

Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän toiminnan käynnistämiseen on vuodelle 2022 varattu 47 milj. euroa. Se on täysin riittämätön kattamaan kustannukset, joita valmistelussa syntyy. Tämä uhkaa uudistuksen jo muutoinkin kireää aikataulua ja saattaa jopa pysäyttää valmistelun.

Lisäksi on huomattava, että merkittävä osa tehtävien siirron aiheuttamista muutoskuluista kertyy kunnille. Kuntaliiton tekemän Kuntapulssi-kyselyn mukaan tehtävien siirrosta kunnille aiheutuvien kertaluontoisten muutoskulujen arvioitiin nousevan 280 - 570 miljoonaan euroon.

Kyse on ns. irrotuskustannuksista, joita syntyy mm. henkilöstöön, tiloihin, koneisiin ja laitteisiin liittyvistä selvitysvelvollisuuksista, joihin joudutaan palkkaamaan tai ostamaan työpanosta ja osaamista.

Kunnille voimaanpanolain 12 § ja 13 §:ssä säädettäväksi ehdotettava velvollisuus osallistua valmisteluun sekä välttämättömien tietojen luovutusvelvollisuus ovat kunnille uusia tehtäviä, jotka on valtionosuuslainsäädännön mukaisesti korvattava kunnille täysimääräisesti. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että kustannusvaikutusten arviointi tehdään yhteistyössä kuntien kanssa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Tarja Myllärinen
johtaja, sosiaali- ja terveysasiat