Lausunto
18.10.2021
947/03.01.01/2021

Timo Reina, Mikko Mehtonen

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta

Lausuntopyyntönne 6.10.2021, HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022, Teema: Kuntatalouden tilanne ja näkymät, hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän rahoitus, toiminnan käynnistäminen

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2022 ja kuntatalous

Keskitymme tässä muistiossa arviomaan kunta-valtio -suhdetta yleisesti keskeisimpien valtion rahoitusta ja kustannusten jakoa koskevien elementtien osalta.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteita edistetään kuntataloudessa vuonna 2022 niin pysyvillä tehtävien laajennuksilla, tulevaisuusinvestoinneilla kuin EU-elvytyspaketin investointiohjelmilla. Vaalikauden alusta lähtien valtion päätökset ovat lisänneet kuntien menoja kaikkiaan noin 1,2 mrd. eurolla vuoden 2022 tasolla. Summasta kertaluonteisia lisäyksiä on noin 300 miljoonaa euroa. Kuntien tuloja on vastaavana aikana lisätty noin 1,5 mrd. eurolla.

	2020	**2021**	**2022**
Pysyvät päätösperäiset lisäykset yhteensä	760	667	741
Kertaluonteinen/määräaikainen lisäys yhteensä	461	468	336
RRF yhteensä	0	43	131
Menolisäykset yhteensä	**1 221**	**1 177**	**1 208**

Vaalikaudella kuntataloutta on heiluttanut myös koronapandemia. Kuntatalouden koronatuet ylsivät vuonna 2020 noin 2,97 miljardiin euroon. Vuodelle 2021 kuntien koronatukia on budjetoitu 2,46 miljardia euroa. Valtion talousarvioesitys ei sisällä vuodelle 2022 enää uusia päätöksiä kuntien koronatuista. Kuntien valtionosuuksia leikataan vuonna 2022 aikaisemille vuosille myönnettyjen koronatukien vuoksi.

CC BY

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

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

Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta leikataan vuonna 2022

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus on vuonna 2022 kuntataloutta heikentävä. Heikennys aiheutuu pääasiassa siitä, että valtion kunnille myöntämä koronatuki pienenee suhteessa vuoteen 2021, mutta myös siitä, että valtio kohdistaa kuntien valtionosuusrahoituksen mitoitukseen valtionosuusleikkauksen.

Valtionosuusleikkaus syntyy siitä, että lakisääteinen peruspalveluiden kustannustenjaon tarkistus, +564 milj. euroa, jätetään huomioimatta[1]. Kuntien peruspalveluiden valtionosuutta korotetaan kuitenkin erillisellä noin 246 miljoonan euron korotuksella. Nettona edellä mainitut päätökset vähentävät kuntien valtionosuutta pysyvästi noin 320 miljoonalla eurolla. Leikkausta perustellaan kuntatalouden mittavilla koronatuilla vuonna 2020 sekä vuonna 2021.

> **Kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä tehtävä valtionosuusvähennys on pysyvästi valtionosuuden laskentapohjaan vaikuttava leikkaus, eikä sitä voida perustella kertaluonteisilla koronatuilla. Kuntaliitto ei pidä myöskään periaatteellisesti hyväksyttävänä sitä, että kustannustenjaon tarkistuksesta luovutaan määräaikaisesti.**

Kuntien valtionosuutta leikataan vuodesta 2022 alkaen pysyvästi myös ns. vuosityöajan pidennykseen liittyneellä kiky-vähennyksellä. Kiky-vähennys pienentää kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta 234 miljoonalla eurolla, vaikka kunta-alan työmarkkinaratkaisussa luovuttiin pääosin kilpailukykysopimukseen liittyneestä työajan pidennyksestä. Kiky-leikkausta vastaavat kustannukset ovat siten palanneet täysimääräisenä kuntatalouden rasitteeksi.

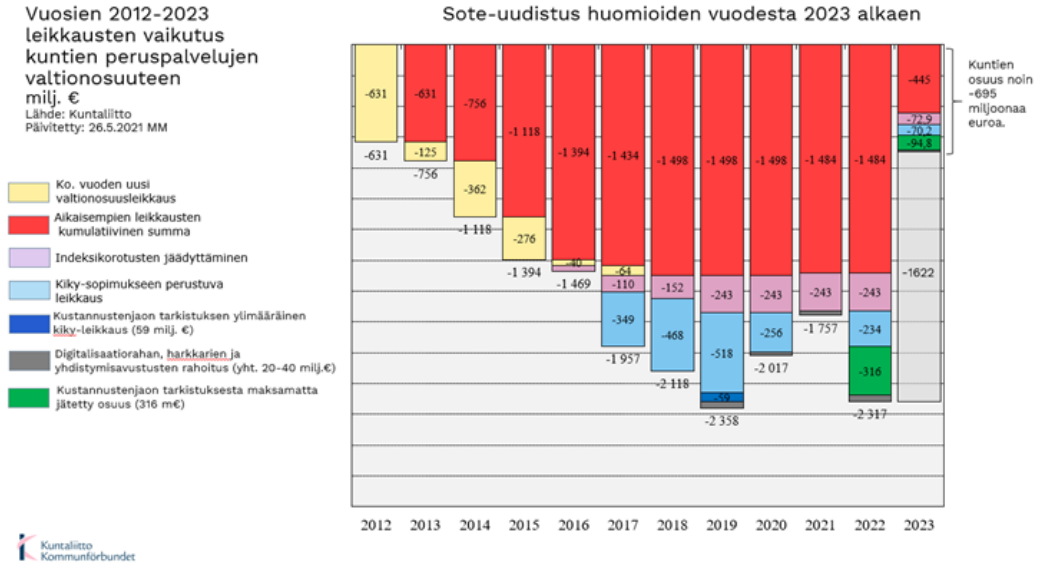
> **Kuntaliitto katsoo, että kiky-sopimuksessa sovittuun työajan pidennykseen perustuneesta valtionosuuksien leikkauksesta tulee luopua pysyvästi, koska myös työajan pidennyksestä on luovuttu. Todettakoon, että näin meneteltiin myös kuluvan vuoden osalta.**

Yhteensä Sanna Marinin kuntatalouteen vuonna 2022 kohdistama valtionosuuksien vähennys nousee siis reiluun 550 miljoonaan euroon verrattuna kustannustasossa ja kuntien tehtävissä tapahtuneisiin muutoksiin.

[1] *Sote-lakien yhteydessä on linjattu, että kunta-valtio-suhteessa tehtävästä kustannustenjaon tarkistuksesta luovutaan kokonaan 2023-2024 talousarviokäsittelyiden yhteydessä. Päätös on erittäin poikkeuksellinen.*

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

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



Valtion talousarvioesitys sisältää kuitenkin myös kuntien valtionosuuksia lisääviä lakisääteisiä päätöksiä. Hallitus korvaa muun muassa julkisen sektorin tehtävien lisäyksistä tai laajennuksista kunnille aiheutuneet asteittain nousevat kustannusvaikutukset. Vuonna 2022 kuntien kustannusten arvioidaan nousevan hallituksen päätöksistä johtuen noin 120 miljoonalla eurolla. Kunnille korvataan myös lakisääteisten tehtävien arvioitu 2,5 prosentin kustannustennousu, muut laskentatekniset muutokset sekä valtion päättämistä veroperustemuutoksista kunnille aiheutuneet verotuottomenetykset.

Muutosten seurauksena kuntien valtionosuuden arvioitu määrä nousee noin 285 miljoonalla eurolla vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti kuitenkin laskee 25,67 prosentista **23,59** prosenttiin vuonna 2022.

Valtionosuusprosentin yli kahden prosenttiyksikön lasku johtuu siitä, että prosenttiin viedään nyt sisälle useita kuntien valtionosuuden määrään jo aikaisemmin kohdistettuja euromääräisiä vähennyksiä (esimerkiksi indeksivähennykset vuosilta 2016, 2018 ja 2019), mutta myös päätökset vuodelta 2022 (kustannustenjaon tarkistuksen leikkaus, erillinen 246 milj. euron korvaus, kiky-vähennys). Valtionosuusprosentti on laskenut merkittävästi siitä, kun vuonna 2010 siirryttiin valtiovarainministeriön hallinnoimaan ns. yhden putken järjestelmään. Valtionosuusprosentti oli tuolloin 34,08.

Valtionavustusten määrä on yhä ennätystasolla vuonna 2022

Yleiskatteellisen valtionosuuden ohella ministeriöt myöntävät vuonna 2022 kunnille ja kuntayhtymille myös erikseen haettavia valtionavustuksia.

Avustusten yhteismäärä on vuonna 2022 noin 1,3 miljardin euroa, kun vuodelle 2021 avustuksia on budjetoitu peräti kolmella miljardilla eurolla. Vuoden 2021 avustussummaa kasvattaa oletus terveysturvallisuuteen liittyvien koronakorvausten määrästä. Vuonna 2022 keskeisimmät valtionavustusohjelmat liittyvät STM:n sektorilla käynnissä olevaan palvelurakenteen ja tulevaisuuden sote-keskuksen kehittämiseen sekä OKM:n harkinnanvaraisiin valtionavuksiin. Valtionavustuksista noin 131 miljoonaa euroa rahoitetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä.

Kuntien valtionavut (laskennalliset valtionosuudet, valtionavustukset ja veromenetysten korvaukset) yhteensä ovat vuoden 2022 talousarvioesityksessä 13,0 mrd. euroa, mikä on 1,1 miljardia euroa vähemmän kuin vuonna 2021. Jos koronatukien vaikutus jätetään huomioimatta vuosilta 2020 ja 2021 niin valtionapujen määrä kasvaa vuonna 2022.

Valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta vuonna 2022

Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on ollut pitää kuntatalous neutraalina päätösperäisten toimien suhteen. Kunnille korvataan siten hallituksen tehtävien lisäyksistä tai laajennuksista aiheutuvat lisämenot tai tulomenetykset täysimääräisesti. Lisäksi hallitus kompensoi kunnille veroperusteiden muutoksista aiheutuneet verotuottomenetykset. Hallitus on ohjannut kuntatalouteen myös koronatukea kuntien toimintakyvyn turvaamiseksi koronapandemian keskellä. Hallituksen kunnille ohjaamien kompensaatioiden ja vastaavien kustannusten kunnittainen kohtaanto vaihtelee kuitenkin paljon.

Vuonna 2022 Sanna Marinin hallituksen tavoitteet kuntatalouden tukemiselle eivät kuitenkaan toteudu täysimääräisesti, sillä päätösten kokonaisuuteen sisältyy kuntien valtionosuuksiin kohdistettu uusi leikkaus. Yhteensä valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta peräti 1,2 miljardilla eurolla, mutta valtaosa heikennyksestä aiheutuu koronatukien päättymisestä. Kun kokonaisuudesta vähennetään koronatuet ja muut kustannusten kompensointiin kohdistetut valtionavut niin hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus heikentää edellä todetulla tavalla kuntataloutta noin 550 miljoonalla eurolla vuonna 2022 verrattuna kustannustason muutosten huomioimiseen täysimääräisesti. Leikkaus on asukasta kohden noin 100 euroa.

Kuntien perusrahoitukseen kohdistettu leikkaus merkitsee suuruusluokaltaan sitä, että kunnat joutuvat rahoittamaan vuonna 2022 kokonaan niin kuntatalouteen kohdistuvat uudet ja laajenevat tehtävät kuin monet muutkin käynnistyvät kehityshankkeet. Jos kunnan tulorahoitus ei ole riittävällä tasolla, niin kunnat joutuvat käynnistämään uusia sopeutusohjelmia vuoden 2022 aikana.

Kuntatalous heikkenee vuonna 2022 selvästi

Vaikka kuntatalousohjelmaa varten laaditun kuntatalouden kehitysarvion lähtökohdat vuodelle 2022 ovat erittäin myönteiset (kansantalous kasvaa, koronapandemia väistyy pois), niin kuntatalouden tila heikkenee vuonna 2022 selvästi.

Kehitysarvion mukaan kuntatalouden toimintakate heikkenee vuonna 2022 lähes kahdella miljardilla eurolla, kun toimintamenot kasvavat ja toimintatulot pienenevät. Samaan aikaan kuntien muu tulokehitys on vaimeaa, sillä kuntien tärkein tuloerä, verotulot, ei juurikaan kasva kuntien korotetun yhteisövero-osuuden poistumisen myötä. Vaimeaa verotulokehitystä paikkaa jonkin verran valtionosuuksien kasvu, mutta siitäkin huolimatta kuntatalouden tilikauden tulos laskee yli miljardilla eurolla vuoteen 2021 verrattuna.

Kuntien investointien oletetaan pysyvän vuonna 2022 kuitenkin korkealla tasolla. Sen vuoksi kuntien toiminnan ja investointien rahavirta painuu noin 1,5 miljardia euroa miinukselle ja kuntien lainakanta kasvaa vastaavalla määrällä. Tässä ei ole huomioitu kuntien omia sopeutustoimia velkaantumisen hillitsemiseksi vuonna 2022. Talouden sopeutumispaineet kohdistuvat kaikkiin kuntakokoryhmiin.

Kuntatalouden kehitysarvioon sisältyy hyvin suuria epävarmuuksia muun muassa koronapandemian, kuntien saamien koronakorvausten sekä lähestyvän sote-muutoksen taloudellisten vaikutusten vuoksi niin vuonna 2022 kuin sen jälkeenkin.

Hyvinvointialueiden valmisteluun myönnetty rahoitus

Valtiovarainministeriön yleisavustuksella on rahoitettu hyvinvointialueiden perustamiseen sekä toiminnan ja hallinnon järjestämiseen liittyvien väliaikaisten toimielimien toimintaa. Rahoitusta on myönnetty myös HUS-yhtymälle sekä Helsingin kaupungille. Hyvinvointialueille, HUS-yhtymällä sekä Helsingin kaupungille on myönnetty rahoitusta vuoden 2021 osalta yhteensä noin 15 miljoonaa. Arvio vuoden 2022 avustuksen suuruudesta on noin 47 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialueiden yleisavustuksen jakoperusteena on käytetty laskennallisia tekijöitä: kaikille tasasuuruinen erä (20 %), asukasmäärään perustuva erä (40 %) sekä siirtyviä tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumäärän

perusteella laskettu erä (40 %). Vuoden 2021 rahoituksesta HUS-yhtymälle myönnettiin rahoitusta 75 000 euroa ja Helsingin kaupungille 37 500 euroa.

Edellä mainitun avustuksen lisäksi hyvinvointialueille on varattu ICT-valmisteluraho itusta vuosina 2021–2026 yhteensä 440 miljoonaa euroa. Rahoitus ICT-valmisteluun myönnetään erikseen haettavina valtionavustuksina.

Kuntaliitto pitää väliaikaisten toimielimien yleisavustusta täysin riittämättömänä. Eräät hyvinvointialueet ovat arvioineet, ettei avustus kata edes puolta niistä kustannuksista, jotka syntyvät väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja hyvinvointialueen toiminnan käynnistämiseen valmistautumisesta. Alimitoitettu rahoitus hidastaa valmistelua ja voi uhata käynnistymisvaiheessa välttämättömien ja kriittisten toimintojen jatkuvuuden. Kun hyvinvointialueen valmistelu nojaa suurelta osin kuntien henkilöstö- ja osaamisresursseihin, vaikuttaa se myös sote-, pela- ja tukipalvelujen saatavuuteen kunnissa. Tätä ei ole huomioitu asetuksen vaikutusten arvioinnissa.

Kuntaliiton tekemän Kuntapulssin kyselyn (04/21) mukaan merkittävä osa tehtävien siirron valmistelun ja toteuttamisen muutoskuluista kertyy kunnille. Vaikka tehtävien siirrosta aiheutuvien muutoskulujen arviointi on toistaiseksi hankalaa, arvioivat kunnat muutoskulujen nousevan karkeasti arvioiden jopa satojen miljoonien eurojen suuruusluokkaan. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin vuodelle 2022 myönnetty kahden miljoonan euron rahoitus sote-uudistuksen valmisteluun on siten täysin riittämätön.

Koska velvoite osallistua hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän toiminnan käynnistämiseen on kunnille uusi lakisääteinen tehtävä, tulee siitä kunnille aiheutuvat kustannukset selvittää ja korvata täysimääräisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Timo Reina
varatoimitusjohtaja

Mikko Mehtonen
kehityspäällikkö, Elinvoima ja talous -yksikkö

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

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