Kansliapäällikkö

Asiantuntijalausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja kuntatalouden näkymistä 2024 sekä pidemmällä aikavälillä.

HEL 2023-014100 T 03 00 00

Päätös

Va. kansliapäällikkö antaa Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle seuraavan asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja kuntatalouden näkymistä 2024 sekä pidemmällä aikavälillä.

Kuntatalouden ennuste tuleville vuosille on heikentynyt − kuntakenttä eriytymässä voimakkaasti

Kuntien talouden kehitysarvio 2024–2027 on heikentynyt viime kevään ennusteesta selvästi. Kuntasektorin investoinnit huomioiva rahoitusjäämä jää 2024–2027 selvästi alijäämäiseksi ja kuntien yhteenlasketun lainakannan arvioidaan nousevan noin viidellä miljardilla eurolla. Kuntien talouden velkaantuminen johtuu kasvavien kaupunkien mittavista investointitarpeista, kuntien henkilöstömenojen kasvusta, edelliseen kuntatalouden kehitysarvioon nähden heikentyneestä verorahoituksesta sekä edellisellä hallituskaudella toteutetusta sote-uudistuksesta ja sen vaikutuksista kuntien rahoitukseen ja talouteen.

Vuoden 2024 kuntatalousohjelman kehitysarvioon ei ole vielä sisällytetty kaikkia Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa mainittuja kuntalinjauksia, kuten esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusten tason leikkaamista. Jos talouskasvu on hallituskauden lopulla oletettua heikompaa ja työttömyys oletettua korkeampaa niin sosiaaliturvaleikkausten hintalappu kuntataloudelle nousisi huomattavasti edellä mainitusta arviosta. Heikentävät vaikutukset osuvat pahimmillaan jälleen samoihin kuntiin kuin sote-uudistuksen tulopohjan leikkaukset. Lisäksi TE-uudistuksen vaikutus kuntien talouden kokonaisuuteen on edelleen epäselvä. Kunnat eivät ole saaneet riittävän ajoissa valtiolta arvioita siirtyvien tehtävien kustannuksista ja kompensaatioista, siten kuntien talouden suunnittelu vuoteen 2025 on hyvin sumuista.

Kuntien talousjohtajat ennakoivatkin kuntatalousohjelman ennusteen mukaisesti talousnäkymiensä nopeaa heikentymistä ja uusien kuntien omien sopeutustoimien tarpeen voimakasta kasvua. Sopeutuspaineet näkyivät syyskuussa toteutetussa Kuntaliiton talousbarometrissa. Kuntien talousjohtajien odotuksia keräävään barometriin vastasi 129 kuntaa. Lähes puolet vastanneista kunnista raportoivat myös merkittävästä kunnallisveroprosentin nousupaineesta vuodelle 2024. Tilanne on odo-

tettu, sillä sote-muutoksen jälkeen kuntatalouteen tuli valtavia muutoksia. Toimintamenot ja tulot ovat puolittuneet aiemmasta, mikä tekee kuntataloudesta suhdanneherkemmän ja haavoittuvamman.

Kasvuinvestointien ja henkilöstömenokasvun lisäksi kunnissa menopaineita syntyy muun muassa palvelujen digitalisoinnista, sote- ja TE-palvelu-uudistuksen valmistelusta ja toimeenpanosta, työmarkkinatuen kasvavista vastuista, energiainvestoinneista sekä muista kestävän kasvun edellyttämistä rahoitusvastuista ja -investoinneista.

Kuntien taloudellisissa tilanteissa on aikaisempaa epäloogisempaa vaihtelua. Väestöpohjan muutokset, kuntien kaventunut tehtäväkenttä ja sote-uudistuksen rahoituslainsäädäntö on eriyttänyt kuntakenttää uudella tavalla. Lukuisten sote-muutoksen rahoituspäätösten yhteisvaikutus yksittäisen kunnan tulopohjaan on merkittävä. Joidenkin kuntien valtionosuudet ovat kääntyneet negatiivisiksi.

Hallituksen tähän mennessä tekemät päätökset eivät tähtää kuntatalouden vahvistumiseen. Koko julkista taloutta hallitusohjelman päätösperäiset toimet vahvistavat nettomääräisesti noin 3,1 miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa, mutta toimet kohdistuvat enimmäkseen valtiontalouteen. Kunnat odottavat, että syksyllä käynnistetyssä kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa lähtökohtana olisi kuntatalouden vahvistaminen ja uudistus tähtäisi kaiken kokoisten kuntien taloudellisen tilanteen helpottamiseen. koko kansantalouden näkökulmasta on oleellista, että uudistus - hallitusohjelman mukaisesti - vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytyksiä investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia.

Helsingin kaupungin näkemys kuntien taloudellisen vakauden parantamiseksi sote-uudistuksen jälkeen

Säilyttämällä sote-uudistuksen jälkeenkin Helsingin ja muiden suurien kaupunkien taloudelliset edellytykset vastata kasvavan väestön työ- ja vapaa-ajan liikenne- ja palvelutarpeeseen vaikutetaan samalla merkittävään osaan Suomen väestöstä. Suuret kaupungit ovat merkittävä tekijä Suomen talouskasvulle ja tasapainoiselle kehittymiselle tulevina vuosikymmeninä.

Helsingin ja muiden suurimpien kaupunkien investointikyky vaikuttaa koko maan talouskasvuun. Investointikyky ratkaisee, voidaanko kaupungissa rakentaa riittävästi päiväkoteja, kouluja tai asuntoja, joilla voidaan parantaa Suomen työmarkkinoita tai toteuttaa kansainvälisesti kiinnostavia matkailu- ja kulttuurihankkeita.

Kaupunkien investointikykyä tulee parantaa takaamalla kaupungeille riittävän suuri osuus kaupunkialueilla muodostuvasta veropohjasta.

Tämä voidaan mm. toteuttaa takaamalla kunnille riittävän suuri osuus yhteisöverokertymästä siten, että yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuus palautetaan takaisin sote-uudistusta edeltävälle tasolle.

Sote-uudistuksen jälkeistä kuntien veropohjan erojen tasausjärjestelmää tulee kokonaan uudistaa ja siten sallia kaupunkien ja kuntien hyötyä niiden veropohjan kasvusta. Nykyisessä tasausjärjestelmässä mm. tasausrajan alapuolella olevilla kunnilla, eli siis veropohjan erojen tasausta saavilla kunnilla, ei ole tasausjärjestelmän näkökulmasta riittävää intressiä kasvattaa veropohjaansa, koska veropohjan kasvu ja siten samalla kasvavat verotulot heikentävät vos-tasauksesta kertyvää valtionosuusrahoitusta lähes yhtä paljon (90 %).

Hallitusohjelmassa mainitussa kuntien rahoitusjärjestelmän kokonaisuudistuksessa kuntien rahoitusjärjestelmän avaaminen kerralla kokonaisuudessaan on riski uudistuksen riittävän nopealle läpimenolle. Kuntien rahoitusjärjestelmäuudistuksessa tulisi ensi vaiheessa keskittyä uudistamaan ja selkeyttämään vain peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ja selkiyttämisen lopputuloksena kuntien taloustilanteet eivät saa heikentyä. Sote-uudistuksessa oli tavoitteena, että kuntien taloustilanteet eivät sote-uudistuksen vaikutuksesta merkittävästi muutu. Siksi valtionosuusjärjestelmään sisällytettiin rajoitin- ja tasausjärjestelmät, eli ns. sote-erät. Nyt sote-uudistuksen toteuduttua nämä sote-erät tuottavat joillekin kunnille negatiivisen valtionosuuden.

Sote-uudistuksen jälkeen negatiiviseen valtionosuuteen päätyneiden kuntien tilannetta ei tule korjata heikentämällä muiden kuntien valtionosuutta. Sote-muutoksen jälkeen sote-erät oikaisevat kunnilta sote-muutoksessa siirtyneiden tulojen ja menojen erotusta. Valtion tulee rahoittaa ja ratkaista sote-erien seurauksena eräiden kuntien negatiivisten valtionosuuksien aiheuttamat ongelmat.

Tulevan valtionosuusjärjestelmän laskennallisissa kustannuksissa tulisi kasvattaa sivistystoimen piirissä olevien ikäluokkien painoarvoa. Valtionosuusjärjestelmässä tulee ottaa nykyistä paremmin huomioon väestönkasvu, vieraskielisyydestä aiheutuvat, todelliset kustannukset ja kuntien panostukset elinvoiman edistämiseen. Lisäksi painopistettä tulee siirtää ministeriöiden valtionavustuksista yleiskatteiseen valtionosuusjärjestelmään.

Nopea väestönkasvu suurimmissa kaupungeissa edellyttää mittavia investointeja koulu- ja päiväkotiverkkoon sekä MAL – sopimuksen mukaisia kestävää kasvua tukevia joukkoliikenneinvestointeja. Valtionosuusjärjestelmällä ei ratkota näitä haasteita. Valtion tulisi osallistua ny-

kyistä suuremmalla osuudella joukkoliikenneinvestointien rahoittamiseen sekä seudullisen joukkoliikenteen tukemiseen. Suurten kaupunkiseutujen kasvu on Suomen talouskasvun perusta. Tämä eli valtion riittävä rahoitusosuus on varmistettava nyt käynnistyneissä MAI-sopimusneuvotteluissa.

Helsingin talouden kehitysnäkymät

Helsingillä on edessään merkittäviä haasteita lähivuosina talouden ja toiminnan sopeuttamisessa. Sotepe-uudistuksen rahoitusmuutosten vaikutukset kaupungin talouteen ovat merkittäviä. Tulevina vuosina Helsinki joutuu rahoittamaan investointejaan viime vuosia olennaisesti suuremmalta osin lainarahoituksella.

Kaupunkistrategian panostukset pääkaupungin kasvuun ja palveluiden kehittämiseen aiheuttavat aikaisempaa suurempaa toimintamenojen kasvua. Samaan aikaan verotulojen kasvu on sotepe-uudistuksen rahoitusmuutosten myötä sekä kansainvälisen talouden epävarmuuden seurauksena tulevina vuosina epävarmalla pohjalla.

Sotepe-rahoitusmallin muutoksesta seuranneesta vuoden 2024 verotulokertymän heikentymisestä sekä väestönkasvusta seuraavan palvelutarpeen kasvun takia kunta-Helsingin vuosikate laskee vuoden 2023 noin 800 milj. euron tasosta 585 milj. euroon vuonna 2024. Vuosikate pysyy taloussuunnitelma vuosina noin 600 milj. euron tasolla, arvio sisältää epävarmuutta TE- palvelujen järjestämisvastuun siirtämisen sekä käynnissä olevan valtionosuusuudistuksen takia.

Helsingin väestön kasvaa noin 8000 asukkaalla vuosittain. Väestön kasvu edellyttää investointeja kestävään ja toimivaan joukkoliikenteeseen, kouluihin ja päiväkoteihin. Päiväkotien määrää tulee lisätä, jotta varhaiskasvatuksen osallistumisaste saadaan nousemaan, ja siten työvoiman saatavuutta parannettua. Vuonna 2024 kunta-Helsingin investointitaso, yhteensä 1 042 milj. euroa, on ennätyksellisen korkea. Seuraavan 10 vuoden aikana kunta- Helsinki investoi omaan taseeseen noin 9,6 miljardilla eurolla. Koulujen ja päiväkotien lisäksi merkittävä osa investoinneista liittyy valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksen (MAL-sopimus) toteuttamiseen sekä asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelman (AM-ohjelma) mukaisten asuntotuotantotavoitteiden saavuttamisen edellytysten rakentamiseen. Helsingin mittavat liikenneinvestoinnit tukevat Helsingin seudun ja koko Suomen talouskasvua. Valtion tulisi osallistua jatkossa nykyistä enemmän MAL – sopimuksen mukaisten investointien rahoittamiseen.

Helsingin investointiohjelma joudutaan kattamaan kasvavasti lainarahoituksella. Kaupungin vuosikatteen arvioidaan heikkenevän talous-

suunnitelmakaudella 2024-2026. Kaupungin toiminnan ja investointien rahavirta jää noin 400 miljoonaa euroa negatiiviseksi tulevina vuosina. Suunnitelmakauden 2024-2026 aikana kaupungin lainakannan arvioidaan kasvavan yhteensä 498 milj. euroa.

Vuosikatteen arvioidaan pidemmän aikavälin skenaarion mukaan heikkenevän 2020-luvun lopulle tultaessa. Kaupungin toimintamenokasvua nopeuttaa väestön ja palvelutarpeen kasvun lisäksi mittavasta investointiohjelmasta johtuva toimitilojen vuokrien ja vastikkeiden sekä lainakulujen kasvu. Vuosikymmenen loppupuolelle ulottuva vuosikatearvion pohjana on verotulokasvun hidastuminen sote-muutoksen mukaisten verotuloleikkauksien takia. Lisäksi valmisteilla oleva kuntien valtionosuusjärjestelmän sekä kuntien rahoitusjärjestelmäkokonaisuuden muutos voi vaikuttaa Helsingin verorahoituspohjaa heikentävästi. 2020-luvun lopulle tultaessa kaupungin investointeja ei saada rahoitettua edes nykyisessä määrin tulorahoituksella.

Kaupunki toteuttaa kasvun vaatimia joukkoliikenne ja kouluinvestointeja myös tytäryhteisöjen taseisiin. Näiden investointien rahoittamiseen liittyvät takausvastuut, rahoitussitoumukset sekä kasvavat vuokravastuut on huomioitava kaupungin rahoitusasemaa arvioitaessa.

Kaupungin verorahoitteiset vastuut, eli kaupungin lainakanta, pitkäaikaiset vuokrasopimukset sekä verorahoitteisille tytäryhteisöille annetut lainojen takaukset olivat vuoden 2022 lopussa 2,2 miljardia euroa. Talousarvion 2024 investointiohjelman, nykyisten ja tiedossa olevien vuokrahankkeiden sekä verorahoitteisissa tytäryhteisöissä seuraavien 10 vuoden aikana tehtävien investointien lainantakaukset nostavat kaupungin verorahoitteiset vastuut 5,4 miljardin euron tasolle vuonna 2033.

Yksittäisenä, valtion vuoden 2024 talousarvioon liittyvänä asiana Helsinki tuo esiin, että Helsingin Pelastuskoulun toiminnan kehittäminen hallitusohjelman kirjausten mukaisesti edellyttää, että pelastuskoulun rahoitus turvataan pysyvänä, täysimääräisenä valtion rahoituksena vuodesta 2024 lukien. Budjettiriihessä hallitus linjasi, että pelastajakoulutuksen määrärahoja lisätään 3,5 miljoonaa euroa suhteessa tekniseen kehykseen. Lisäykset kohdistuvat sekä Helsinkiin että Kuopioon. Tästä budjettiin sisältyvästä 3,5 meurosta pelastuskoulutukseen tulee kohdentaa Helsingin pelastuskoululle vähintään 1,55 Meuroa nykyisen koulutustason säilyttämiseksi. Koulutusmäärien kaksinkertaistaminen edellyttäisi 2 Meuron määrärahaa.

Päätöksen perustelut

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle on pyytänyt kaupungilta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä val-

tion talousarvioksi vuodelle 2024 ja pyynnössä on pyydetty keskittymään kuntatalouden näkymiin 2024 sekä pidemmällä aikavälillä. Määräaika lausunnon antamiselle on 13.11.2023 klo 12.00 mennessä. Vastausosoite: kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Lisätiedot

Ari Hietamäki, vs. talousarviopäällikkö, puhelin: 310 36567
ari.hietamaki(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano