Minna Punakallio, Laura Hassi

Lausunto
22.5.2024
202/03.01.01/2024

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kuuleminen 23.5.2024

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028: kuntatalous

Kunnat ovat sote- ja TE-palvelu-uudistusten keskellä nyt äärimmäisen vaikean talousnäkymän edessä. Kuntien talouden tila on heikentymässä nopeasti lähes kahden miljardin suuruisten poikkeuserien siivittämän viime vuoden jälkeen. Jos kunnat eivät toteuttaisi kehyskaudella sopeutustoimia lainkaan, kuntien ja kuntayhtymien vuosikatteet eivät riittäisi kehysvuosina edes poistoihin saati nettoinvestointeihin. Tällöin kuntien tulojen ja menojen välinen 1–2 miljardin euron suuruinen epätasapaino lisäisi kuntien velkaantumista peräti 7 miljardilla eurolla vuoteen 2028 mennessä.

Ministeriön ennusteen mukaan toiminnan ja investointien rahavirta on vuonna 2028 euromääräisesti selvästi heikoin suurissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa, joissa investointiennuste on huomattavasti muita kuntakokoryhmiä korkeammalla tasolla. Yhden yli 100 000 asukkaan kunnan vuosikate painuisi negatiiviseksi jo vuonna 2025. Asukaslukuun suhteutettuna talouden tasapaino on heikoin pienimmässä, alle 2 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Taloudellisia tunnuslukuja tässä kuntakokoluokassa aiheuttavat heikot verotulot sekä korkeat kulut.

Heikkenevän talousnäkymän edessä monissa kunnissa on käynnissä jo talouden sopeutusohjelma. Kehyskaudelle ajoittuvat kuntien sopeutustoimet tulevat vahvistamaan julkisen talouden suunnitelmassa esitettyä kuntatalouden ennustetta. Sopeutusohjelmien toimeenpanoa haastavat kuitenkin monet kuntien kustannuksiin vaikuttavat tekijät, jotka eivät liity suoraan kuntien laskennallisen palvelutarpeen kehittymiseen. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa tarve kääntää nuorten koulutusasteen lasku, pula osaavasta henkilöstöstä sekä korjausvelka. Kuntien taloushaasteita lisää kehyskaudella myös se, että monien hallituksen kuntapäätösten talousvaikutukset tulevat poikkeamaan julkisen talouden suunnitelman vaikutusarvioista.

CC BY

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

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

Kuntien heikon talousnäkymän taustalla vaikuttavia syitä

Talousnäkymien romahduksen taustalla vaikuttavat kuntien viime vuosina odotettua voimakkaammin nousseet kustannukset, vaimea verotulokehitys, vähennykset valtionosuuksiin sekä huomattavat investointitarpeet.

Kuntien menojen kasvupaineisiin on useita syitä. Palkkojen sopimuskorotukset, TE-uudistuksen mahdollinen palkkaharmonisointi, työnkuvien tiukka mitoitus ja työvoimapula nostavat henkilöstöresurssin hintaa. Inflaation kiihtyminen puolestaan näkyy kuntien pidempien sopimuskausien vuoksi vasta nyt ostopalvelujen hintojen korotuksina. Koulutuksessa menopainetta lisäävät varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nousu ja maahanmuuttajien valmistavan koulutuksen tarpeen kasvu. Myös tarve lisätä turvallisten aikuisten määrää kouluissa ja oppilaitoksissa lisää painetta kokonaan uusien ammattilaisten palkkaamiseksi. Kiristynyt turvallisuuspoliittinen tilanne on lisännyt varautumisen kustannuksia, kun mm. verkkovalvontaa lisätty, turvaluokituksia on tiukennettu, käyttöympäristöjä eriytetty ja lisenssejä uusittu. Ylipäätään digitalisaation edistäminen näkyy alussa pelkkinä menoina, ja sen hyödyt menosäästöinä realisoituvat vasta pidemmällä aikavälillä.

Sote-uudistuksen myötä syntynyt uusi yhdyspinta hyvinvointialueiden kanssa hakee vielä lopullista muotoaan, mutta on viitteitä siitä, että alueiden talousongelmista johtuen kunnat ovat joutuneet paikkaamaan palveluita esimerkiksi oppilas- ja opiskeluhuoltoon ja vanhusten asiointiin liittyen. Myös paineet kolmannen sektorin toimijoiden avustamiseen ovat lisääntyneet, kun alueen ja valtio ovat leikanneet järjestö- ja muista avustuksistaan. Osaltaan kuntien menokasvu voi johtua myös hyvien talousvuosien 2020–2023 perinnöstä, toisaalta myös siitä, että koronavuosina supistunut toiminta on palautunut vasta asteittain palvelutarvetta vastaavalle tasolle.

Kuntien investointikustannuksiin vaikuttavat palveluverkon uudistamistarpeet, kun monet 70- ja 80-luvulla valmistuneet kuntakiinteistöt alkavat olla tiensä päässä. Väistötilojen lisäksi myös purkukustannukset rasittavat kuntien taloutta.

Sote-uudistuksen talousvaikutusten viimeinen aalto on vielä tulossa, kun hyvinvointialueet tekevät päätökset palveluverkostaan, voimaanpanolain mukainen kiinteistöjen 3+1-vuoden pakkovuokra-aika päättyy ja osa kuntien omistukseen jääneistä, soten ja pelastustoimen käytössä olleista kiinteistöistä jää tyhjilleen 2026 ja 2027 alkaen. Tämä nk. ”kiinteistötsunami” tulee kohtelemaan kuntia ja alueita keskenään hyvin eri tavalla.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvan hallitusohjelman indeksileikkauksen ohella kaikkien kuntien tuloja leikkaavat 2025–2027 myös sote-uudistukseen liittyvät valtionosuuksien täsmäytykset ja takaisinperinnät. Yksittäisten kuntien taloudellisia lähtökohtia vaikeuttavat mittavat sote-uudistuksen tasauserät. Kuntien eriytymistä kiihdyttävät myös väestökehitys ja taloudellisen kasvun erilainen jakautuminen maan sisällä.

Petteri Orpon hallituksen kuntalinjaukset vahvistavat kuntataloutta, mutta eivät niin paljon kuin JTS:ssä luvataan

Petteri Orpon hallituksen finanssipolitiikan linja nojaa noin 5,6 miljardin euron menosopeutukseen, 1,8 miljardin euron verosopeutukseen sekä noin 2 miljardin euron työllisyyttä edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin vuoden 2028 tasolla. Näillä sopeutustoimilla julkisen talouden alijäämä tulisi pysyä vuonna 2024 alle 3,5 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen ja pienentyä sen jälkeen tasaisesti.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan hallituksen kuntalinjaukset vahvistavat kuntataloutta noin 0,6 miljardilla eurolla vuoden 2028 tasolla. Osa hallituksen päätösten kuntavaikutuksista on vasta täsmentymässä loppuvuoden aikana. Yhteisvaikutuksen mittaluokka ei ole muutenkaan yksiselitteinen. Arviossa ei ole esimerkiksi huomioitu valtionosuuksien noin 230 miljoonan euron vähennyksiä vuosina 2025–2027 liittyen sote-siirtolaskelman tarkistuksiin ja takaisinperintöihin.

Toisin kuin sote-uudistuksen kohdalla, ensi vuoden alussa käynnistyvä TE-palvelu-uudistus on jo alkuvaiheessa aliresurssoitu. Kuntaliiton arvion mukaan siirtyvien palveluiden kulut ovat vähintään 680 miljoonaa euroa. Valtionosuusjärjestelmän kautta kunnille myönnettävä TE-palveluiden rahoitus perustuu siirtyville tehtäville valtion talousarviossa budjetoituun määrärahaan. Momentille 32.30.51 (julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) budjetoitu määräraha on laskenut viime vuosina 610 miljoonaan euroon. Tilannetta helpottaisi, jos momentilta poistettaisiin kehysriihessä päätetyt lisäleikkaukset. Alikompensointia tapahtuu myös työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajenemisen puolella, sillä kuntakompensaatio perustuu vuoden 2023 työttömyystilanteeseen. Heikentyneiden suhdanteiden myötä työttömyys on lisääntymässä vuoden 2024 aikana, mikä osaltaan johtaa alimitoitettuun rahoitustasoon.

Kuntien normien kevennysohjelman täysimääräinen toteutus ja toimeenpano jo vuoden 2025 alusta lähtien on epärealistista. Riskinä on, että kunnille normien keventämisohjelmasta jäävät käteen vain laskennallisten säästöjen ohella päätetyt ennakolliset valtionosuuksien vähennykset.

Petteri Orpon hallituksen useat säästöt perustuvat siihen, että valtionavustusten tai kehittämishankkeiden määrärahoja leikataan tai leikkauksia aikaistetaan. Näin tapahtuu esimerkiksi monien sivistystoimen tai liikennehankkeiden kohdalla. Sopeutustoimia voidaan hakea myös korottamalla palvelujen arvonlisäverokantaa. Säästöt eivät kuitenkaan realisoidu julkisessa taloudessa oletetun suuruisina, jos kunnat kasvattavat omarahoitusosuuttaan ylläpitääkseen palvelutasoa kunnassa. Näin voi käydä esimerkiksi maksuttoman oppimateriaalin rajaamisessa 18 ikävuoteen tai henkilökuljetusten ja kulttuuripalvelujen alennetun arvonlisäverokannan korotuksessa.

Julkisen talouden suunnitelman vaikutusarviot ovat joiltakin osin myös huomattavan teoreettisia. Esimerkiksi sosiaaliturvaan on tällä hallituskaudella esitetty lukuisia muutoksia. Lakiuudistusten täsmälliset pidemmän aikavälin ristikkäisvaikutukset ja yhteisvaikutus kuntien perustoimeentulotuen menoihin on mahdotonta arvioida luotettavasti. TE-uudistuksen myötä kuntatalouden suhdanneherkkyys kasvaa ja työllisyyden muutoksen vaikutukset kuntiin ovat nykyistä suuremmat.

Kuntien tulopohjaan kohdistetut lisäpäätökset yllättivät positiivisesti

Kuntatalouden kannalta on myönteistä, että Orpon hallituksen useat päätökset vahvistavat kuntien veropohjaa. Tällaisia linjauksia ovat muun muassa kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksestä luopuminen, kanavointiratkaisu sekä maapohjan kiinteistöveroprosentin eriyttäminen yleisestä kiinteistöveroprosentista ja sen vaihteluvälin alarajan korottaminen. Nämä päätökset tuovat kunnan talouteen pidemmällä aikavälillä liikkumavaraa.

Sote-siirtolaskelman tarkentumisesta johtuvaan valtionosuuden jälkikäteistarkistukseen osoitettava 277 miljoonan euron leikkauksen pienennys on kunnille kädenojennus. Valtion finanssipoliittinen liikkumavara on yksittäistä kuntaa huomattavasti laajempi kantamaan lisäleikkaustarpeet tilanteessa, jossa kaikki aikaisemmat sote-siirtolaskelmien riskit on jo sälytetty kuntien kannettavaksi.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että hallitusohjelman linjausten mukaisesti kuntien kiinteistöverotuksen arvostamisperusteet uudistetaan vastaamaan paremmin nykyisiä markkina-arvoja. Uudistus on ensisijaisesti oikeudenmukaisuuskysymys sekä veronsaajien (kuntien) että veronmaksajien näkökulmasta.

Asuntopolitiikka

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy ara-politiikan jyrkkä suunnanmuutos. ASO-tuotantoa ei rahoiteta vuosina 2026–2027 ja ara-tuotannon myöntämisvaltuus lasketaan 500.000 miljoonaan euroon. Investointiavustus pudotetaan 15 miljoonaan euroon.

Ara-tuotannon laaja alasajo ohjaa hallintamuotojen yksipuolistumiseen ja rapauttaa sosiaalista sekoittamista asuinalueilla. On huomattava, että yksikään suurista kasvukaupungeista ei ole luopunut strategisesta perusajatuksesta, jossa tavoitteena ovat monimuotoiset ja sosiaalisesti sekoittuneet kaupunginosat. Julkisen talouden suunnitelma on ohjaamassa kaupunkikehitystä vastakkaiseen suuntaan.

Ara-tuotannon myöntämisvaltuus tulee pitää koko hallituskauden tasolla, joka mahdollistaa kasvukaupunkien hallintamuotoja sekoittavan kaupunkikehittämisen.

Asuntotuotanto on keskittynyt Suomessa kasvukaupunkeihin. Samaan aikaan vientiteollisuuden ja matkailun vahvat alueet ovat jääneet takamatkalle vuokra-asuntotarjonnan kehittymisessä. Vuokra-asuntojen puute on nyt pullonkaula työvoiman rekrytoinnissa. Tämä jarruttaa vientiyritysten kasvua ja lisää riskiä isojen, työvoimavaltaisten teollisuusinvestointien liukumisesta esim. Ruotsiin, jossa teollinen työvoima on osattu asuttaa pienillekin paikkakunnille.

Kuntaliitto edellyttää, että hallitus hakee ratkaisuja vuokra-asuntojen tarjonnan lisäämiseksi sekä teollisten paikkakuntien että Lapin kasvavan matkailun turvaamiseksi. Myös suurten investointien merkittävään työvoiman tarpeeseen tulee osata varautua. Asuntotuotannon rahoituksen riskit eivät saa kasaantua yksinomaan kunnille.

Hyvinvointialueiden palveluverkkosuunnitelmat konkretisoituvat hitaasti. Strategisemmat valinnat ovat osin ehtineet päätöksentekoon, esim. ikääntyneiden ympärivuorokautisen palveluasumisen ja yhteisöllisen asumisen osuuksien määrittely. Nämä päätökset konkretisoituvat asumispalvelukiinteistöjen tarvearvioissa.

Kuntaliitto odottaa hallitukselta arviota investointiavustusten alasajon vaikutuksista asumispalvelujen tarjontaan. **Kuntaliitto katsoo, että pelkästään markkinaehtoinen hoivakiinteistösijoittaminen sisältää riskejä, jotka tulee arvioida realistisesti.**

Kestävä liikkuminen ja väyläverkon kehittäminen

Valtion liikennepoliittisiin prioriteetteihin ja rahoitukseen tarvitaan lisää vakautta. Valtion tulee kantaa vastuu kansallisen liikenneinfran ja perusväylänpidon rahoituksesta. Kertaluonteisten panostusten ohella tulisi varmistaa, että liikenneinfran rahoitus saadaan Suomessa vaikuttavalle tasolle mahdollistaen ennakoiva perusväylänpito ja pitkäjänteinen kehittäminen.

Kunnat eivät ole edunsaajia liikenteen erityisveroissa, vaikka ne vastaavat noin puolesta liikenteen (investoinnit, kunnossapito, joukkoliikenne) menoista. Tämä tulee huomioida käynnistyvässä liikenteen rahoituksen ja verotuksen uudistamisessa. Valtio on esittänyt aiemmin maanarvonnousun hyödyntämistä liikenneinvestointien rahoituksessa. Kunnilla on rajalliset ja epätasaiset mahdollisuudet kattaa edes osaa yhdyskuntarakentamisen kustannuksistaan maankäyttökorvauksilla ja tontinmyyntituloilla. Maanarvonnousun hyödyntäminen liikenneinvestointeihin rajoittuu suurimpien kaupunkien kaupunkikehityshankkeisiin vetovoimaisissa sijainneissa, eikä arvonnousua ole sielläkään kanavoitavissa valtion infraan.

MAL-sopimukset ovat keskeinen osa kansallista kaupunkipolitiikkaa. Sopimukset on suunnattu maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen ja niihin liittyvien kuntarajat ylittävien ongelmien ratkaisemiseen kaupunkiseuduilla. MAL-seutujen keskeinen merkitys on tunnustettava ja valtion resursoinnin on oltava riittävää.

Julkisen talouden suunnitelma heikentää huomattavasti valtion tukea kestävän liikkumisen edistämiseen kunnissa ja kaupunkiseuduilla ja kaventaa samalla kuntien ilmastotyön mahdollisuuksia.

Valmisteilla oleva 10 % ALV-kannan korotus 4 prosenttiyksiköllä koskee mm. joukkoliikennettä ja henkilökuljetuksia. Yhteiskunta on suuri joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten tilaaja, eikä ALV:n nosto vahvista julkista taloutta (ks. Joukkoliikennettä kuritettaisiin arvonlisäverokannan korottamisella turhaan - ALV:n nosto vähentää valtion tuloja | Kuntaliitto.fi). Valtion verotulojen kasvu tulisi kuntien, hyvinvointialueiden ja asiakkaiden kulujen kasvusta. Samalla markkinaehtoisten liikkumispalvelujen ja matkailun kilpailukyky kärsisivät.

Kaupunkiseutujen joukkoliikenteeseen on kohdistunut myös ilmastoperusteisen valtionavustuksen (-13,3 milj. euroa/v) poisto. Lopputulemana on, että yleisen kustannustason ja hankintahintojen nousun, valtiontukien leikkausten ja ALV:n noston seurauksena lipun hintoja joudutaan korottamaan. Tämä heikentää joukkoliikenteen houkuttelevuutta ja kilpailukykyä - myös kaupunkiseutujen ulkopuolella.

Kävelyn ja pyöräilyn edellytysten parantamisessa erittäin hyväksi työkaluksi on osoittautunut valtioneuvoston hyväksymä kävelyn ja pyöräilyn edistämisohjelma (2018), jota toteutetaan valtion ja kuntien yhteisellä investointiohjelmalla. Julkisen talouden suunnitelmassa investointiohjelman rahoitusta uhkaa käytännössä alasajo. Rahoitustaso tulisi pitää vaikuttavalla tasolla.

SUOMEN KUNTALIITTO

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

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