Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto

Asiantuntijapyyntönne 3.10.2024

HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025, teemoina kuntatalouden näkymät, kuntien erityiskehitys ja meneillään olevat isot uudistukset

Hallituksen tavoitteena on ohjata kuntatalouden tilaa kohti tasapainoa ja taittaa julkisen sektorin velkaantuminen. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2025 sisältää kymmeniä kuntatalouteen vaikuttavia uusia linjauksia. Merkittävin kuntataloutta vuonna 2025 vahvistava hallituksen toimenpide on 277 miljoonan euron valtionosuuslisäys sote-siirtolaskelman vaikutusten lieventämiseksi. Esityksen mukaan Petteri Orpon hallituksen toimet vahvistavat kuntataloutta yhteensä noin 270 miljoonaa euroa.

Hallituksen toimien yhteisvaikutus ei kuitenkaan nouse niin vahvaksi kuin talousarviossa esitetään. Vuonna 2025 kuntien tuloihin kohdistetaan useita leikkauksia sekä lukuisia kuntataloutta vähintään lievästi heikentäviä linjauksia. Näistä laskennallisten kotoutumiskorvausten pienennys vähentää kuntien tuloja -58 miljoonalla, indeksijäädytys -25 miljoonalla ja normien purkuun liittyvä valtionosuusleikkaus -23 miljoonalla eurolla. Lisäksi ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään -120 miljoonalla ja opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustuksia vähennetään noin -40 miljoonalla eurolla.

Euromääräisesti iso kuntien tuloja vuonna 2025 pienentävä uusi vähennys liittyy sote-siirtolaskelman tarkentumiseen. Tämän myötä valtionosuuksia peritään takaisin -167 miljoonaa euroa vuoden 2023 osalta ja -64 miljoonaa euroa vuoden 2024 osalta. Sote-uudistukseen liittyvät valtionosuuden vähennykset lisääntyvät tämän vuoden -309 miljoonasta -455 miljoonaa euroa vuonna 2025. Näiden lisäksi Kuntaliittoa arvio, että laajentuvista TE-tehtävistä aiheutuu kunnille heti uudistuksen voimaantulohetkellä noin 80 miljoonaa euroa enemmän kustannuksia mitä tuloja valtiolta kunnille siirtyy.

Kuntaliitto korostaa, että kun valtion talousarviota tarkastellaan kuntien näkökulmasta ja hallituksen toimien yhteisvaikutuksessa otetaan huomioon

CC BY

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

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

myös sote-uudistukseen liittyvät valtionosuuksien takaisinperinnät sekä TE-uudistuksen toteutuminen ei-kustannusneutraalisti, painuu hallituksen toimien yhteisvaikutus kuntatalouteen nollaan ja sen alle. Kuntatalouden tosiasiallinen vahvistuminen jää vuonna 2025 siis käytännössä täysimääräisesti kuntien omille harteille.

Valtion talousarviopäätösten lisäksi kuntien talouteen talousarviovuonna 2025 ja suunnitelmakaudella vaikuttaa myös moni muu tekijä, kuten ennakoitua suuremmat menopaineet, hyvinvointialueiden palveluverkkopäätökset ja hallituksen lakiuudistukset, jotka kohdistuvat esimerkiksi in-house-sääntelyyn, sosiaali- ja työttömyysturvaan ja sitä kautta kuntien puoliksi rahoittaman perustoimeentulotuen menoihin, valtionosuusjärjestelmään, kiinteistöverotukseen, toisen asteen koulutukseen, opetustoimessa tarjottavaan erityiseen tukeen, normien purkuun ja rakennettuun ympäristöön.

Kuntatalouden näkymät ovat synkentyneet nopeasti

Kunnat ja erityisesti osa isoista kaupungeista on sote- ja TE-uudistusten keskellä nopeasti huononevan talousnäkymän edessä. Kuntien talouden tila on heikentynyt vuonna 2024 nopeasti poikkeusvuosien jälkeen. Jos kunnat eivät sopeuttaisi talouttaan lainkaan, kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ei riittäisi kattamaan kuluvana tai tulevina vuosina poistoja, nettoinvestoinneista puhumattakaan. Valtiovarainministeriön laatima kuntien kehitysarvio ennakoi kuntiin tulevina vuosina 1–2 miljardin euron suuruista tulojen ja menojen epätasapainoa ja kuntien velkaantumisen kasvua peräti 8 miljardilla eurolla vuoteen 2028 mennessä (Kuntatalousohjelma 23.9.2024).

Kuntien talouden heikentynyt tilanne näkyy myös Kuntaliiton syksyn 2024 Talousbarometrissä, jossa 210/293 Manner-Suomen kunnan talousjohtajaa kertoi kuntansa talousnäkymistä ja veronkorotuspaineesta. Yli puolet kuntien talousjohtajista odottaa, että kunnan talouden tilanne heikkenee tulevan vuoden aikana edelleen. Kuntaliiton Talousbarometrin mukaan noin 90 prosentissa kuntakenttää on tarvetta kohtalaisille tai huomattavilla sopeutustoimille ja joka toisessa kunnassa painetta kohdistuu myös veroprosenttien nostoon. Sopeutuspaineita on kaikenkokoisissa kunnissa ja eripuolilla Suomea.

Talousnäkymien romahduksen taustalla vaikuttavat erityisesti kuntien voimakkaasti nousseet kustannukset, tuen tarpeen kasvaminen ja huomattavat investointitarpeet. Yksittäisten kuntien taloudellisia lähtökohtia vaikeuttavat mittavat sote-uudistuksen tasauserät sekä hyvinvointialueiden palveluverkkopäätösten myötä kunnan taloudelliseksi rasitteeksi mahdollisesti jäävät kiinteistöt. Kuntien eriytymistä kiihdyttävät myös väestökehitys ja taloudellisen kasvun erilainen jakautuminen maan sisällä.

Kuntien eriytymiskehitys jakaa kuntia, mutta voittajia on entistä harvemmassa

Kuntien toiminnalliset ja taloudelliset lähtökohdat eroavat kuntien välillä merkittävästi. Väestörakenteen muutokset, Suomen talouden taantuma ja sen vaikutus työllisyyteen ja kunnan verotuloihin, verotulopohjan heikentyminen, uusi- ja korjausinvestointitarpeet, sote-uudistukseen liittyvä kiinteistöriski, valtionosuuksien muutokset ja menokehitys erityisesti kuntien sivistystoimessa vaikuttavat eri kaupunkien ja kuntien talouden näkymiin.

Kuntien talousnäkymät heikkenevät nyt jyrkästi ja verotus uhkaa kiristyä lähes joka toisessa kunnassa (Kuntaliiton Talousbarometri 8/2024). Tällä hetkellä talouden tilan erittäin huonoksi tai huonoksi arvioi 40 prosenttia Kuntaliiton Talousbarometriin vastanneista. Osuus nousee yli 50 prosenttiin kunnista, kun talousnäkymä kohdistetaan 12 kuukauden päähän syksyyn 2025. Vastaavasti hyväksi tai erittäin hyväksi taloutensa tällä hetkellä arvioi vain kymmenesosa vastaajista. Osuus putoaa 6 prosenttiin, kun näkymä luodataan 12 kuukauden päähän syksyyn 2025.

Erot ääripäiden välillä ovat kasvaneet ja kasvavat edelleen. Useissa kunnissa menojen ja tulojen välillä on pysyvä epätasapaino, mikä näkyy parhaillaan kunnissa ja kaupungeissa tehtävien talouden sopeutus- ja tasapainotusohjelmien suurena määränä, YT-menettelyjen käynnistämisenä ja kuntalaisille kipeinä palveluverkkopäätöksinä. Poikkeuksellista kuntatalouden kehityksessä kuluneen 15 vuoden aikajänteellä on se, että taloudellisesti vaikeassa tilanteessa on entistä suurempia kaupunkeja, jopa maakuntakeskuksia ja yliopistokaupunkeja. Kuntakoko tai kunnan maantieteellinen sijainti eivät kuitenkaan yhdistä taloudeltaan heikossa tilanteessa olevia kuntia, vaan sekä hyvän että huonon taloudellisen tilanteen ja näkymän kuntia on kaikissa kuntakokoluokissa eri puolella maata.

Samaan aikaan odotettua korkeampi menotaso kunnissa varjostaa ennustevuosien näkymiä. Kuntien menoja kasvattavat palkankorotukset, ostopalvelujen hinnankorotukset, koulutuksen lisääntyneet menopaineet mm. palvelujen järjestämistä tiukasti säätelevän lainsäädännön määrän lisääntyminen tai asiakasmaksutuottojen pienentäminen, rahoituskustannusten nousu, varautumisen vaatimukset, palveluverkon uudistaminen, digitalisaation edellyttämät investoinnit ja hyvinvointialueilta takaisin kuntiin valuvien tehtävien kustannukset. Menokasvuun liittyy toki myös positiivinen ennusteriski: kunnat voivat - ainakin johonkin mittaan saakka - omilla päätöksillään myös vaikuttaa menojensa kehitykseen.

Suomeen investoidessaan kaikki yritykset sijaitsevat jossain kunnassa ja saavat työvoimansa kuntien asukkaista. Huolestuttavan ristiriitaiseksi tilanteen tekee juuri nyt se, että samaan aikaan kuntien kiristyvien

talousnäkymien kanssa kunnilla maan eri osissa tulisi olla varaa kaavoittaa, investoida kunnallistekniikkaan, olla valmiita kilpailemaan ulkomaisista investoinneista ja Suomen kansantalouden vahvistamiseksi pystyä kotiuttamaan mahdollisimman paljon erityisesti vihreän siirtymän ulkomaisia investointeja Suomen rajojen sisälle. Tätä varten kunnan talouden kestävyys pitkällä aikavälillä edellyttää - ei pelkästään vuosittaisten käyttömenojen ja -tulojen tasapainoa - vaan myös riittävää liikkumavaraa investointeihin ja elinvoiman kehittämiseen.

TE-uudistuksen kustannusneutraaliudesta ei saa tinkiä

Kuntien vastuut TE-palveluissa ja työllisyysetuuksissa laajenevat vuoden 2025 alussa. Työllisyyspalvelut, työllisyyden etuusmenot ja elinkeinojen edistäminen ovat TE-uudistuksen jälkeen noin 2 miljardia euroa (8 %) kuntien 23 miljardin kokonaismenoista. Uudistuksen jälkeenkin kuntien reilusti suurin toimiala on sivistystoimi yli 16 miljardin euron ja 70 prosentin osuudella kokonaismenoista.

Kuntaliitto on huolissaan siitä, että TE-uudistuksen rahoitus ei vastaa uusien velvoitteiden kunnille aiheuttamia kuluja. Valtiovarainministeriön (23.9.2024) laskelman mukaan kunnille syntyvien uusien kustannusten (noin 900 miljoonaa) ja valtion talousarvioesityksen mukaisen lisättävän valtionosuustulon (823 miljoonaa) välillä on noin 80 miljoonan vaje.

Uudistuksen tavoitteet toteutuvat vain, jos uudistus toteutetaan kustannusneutraalina. Tämä tarkoittaa riittävän rahoituksen ohella sitä, että TE-palveluihin liittyvää säätelyä puretaan ja uudistuksen yhteydessä arvioidaan, ovatko kaikki työllisyyspalveluiden asiakkaat oikealla etuudella. Mikäli TE-tehtävät siirtyvät kuntiin vajaalla rahoituksella, aiheuttaa uudistus kunnissa suoran paineen säästää puuttuva rahoitus sivistystoimen palveluista tai korottaa veroja kunnassa heti vuonna 2025.

Jatkossa TE-palvelut ovat yksi kunnan lakisääteinen tehtävä ja päätökset TE-tehtävien järjestämiseen ja resurssointiin liittyen ovat osa kunnan strategian toteuttamista, normaalia talousarviovalmistelua ja talouden priorisointia lakisääteisten tehtävien ja toimialojen välillä. Mitään osaa uudistuksen yhteydessä kunnille siirtyvästä rahoituksesta ei ole korvamerkitty juuri TE-tehtävien järjestämiseen.

TE-uudistuksen onnistumisen elementtien turvaaminen on tärkeää kunnille, koska kunnat haluavat parantaa työllisyyspalvelujen vaikuttavuutta ja vahvistaa alueensa elinvoimaa. Taloudellinen kannustin on suora ja kaksinkertaisen positiivinen. Kun henkilö työllistyy, etuusmeno poistuu ja verotulojen kertyminen kunnalle alkaa. Päähuomio kunnissa kiinnitetäänkin uudistuksen

myötä korostetusti siihen, mitä tuloksia ja vaikutuksia TE-palveluihin panostetuilla rahoilla saadaan aikaan.

Valtionosuusuudistus ei poista kuntien rahoituksen kokonaisuuden uudistamisen tarvetta

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen käynnistyi ensimmäisten hallitusohjelmahankkeiden joukossa elokuussa 2023. Selvityshenkilöt Arto Sulonen ja Eero Laesterä aloittivat työnsä helmikuussa 2024. Uudistuksen alkuperäisen aikataulun mukaisesti uusi valtionosuuslainsäädäntö hyväksytään kevätistuntokaudella 2025 ja uuden järjestelmän mukainen valtionosuus myönnetään kunnille vuoden 2026 alusta alkaen.

Kuntaliitto on huolissaan uudistuksen etenemisen aikataulusta ja kuntien vaikuttamismahdollisuudesta uudistuksessa. Luonnos hallituksen esitykseksi piti olla lausunnoilla lokakuussa 2024, mutta mitään valmisteluma-teriaaleja ml. kuntakohtaisia laskelmia uudistuksen vaikutuksista ei ole vielä julkaistu. Kuntien aito kuuleminen edellyttää riittävää aikaa ja riittävän kattavaa materiaalia ison uudistuksen muutoksiin perehtymiseen.

Hallitusohjelman mukaan kuntien rahoituspohja uudistetaan ja mm. "kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantulon sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta.".

Nyt toteutettava uudistus jää kauaksi hallitusohjelmakirjauksen laajuudesta. Kuntien koko rahoituspohjasta (28 mrd. € / 100 %) tämän uudistuksen piirissä olevalla euromäärällä (3,2 mrd. €) rahoitetaan vain noin kymmenesosa (3,2/28) kuntien kokonaismenoista. Kaksiosaisesta valtionosuusjärjestelmästäkin nyt uudistettava osuus on vain puolet, sillä koko OKM:n valtionosuusrahoitus (noin 3,9 mrd. €) on tämän uudistuksen ulkopuolella.

Kuntaliitto peräänkuuluttaa kuntien talouden pitkän aikavälin kestävyyden turvaamista ja sitä, että kuntien menojen (tehtävien ja velvoitteiden) ja tulojen tasapaino tulee arvioida kokonaisuutena kaikkien menojen ja tulojen osalta. Nyt tehtävä valtionosuusuudistus vastaa tarpeeseen vain osittain, mutta ei poista hallitusohjelman mukaisen kuntien rahoituspohjan kokonaisuudistamisen tarvetta.

Kuntaliitto korostaa lisäksi, että kaikkia kuntien talouteen samaan aikaan tulevina vuosina vaikuttavia muutoksia tulisi arvioina kokonaisvaikutuksena yksittäisen kunnan tasolla. Tämä tarkoittaa, että valtionosuusuudistuksen vaikutukseen tulisi summata ja siten kokonaisvaikutuksena arvioida myös esimerkiksi TE-uudistuksen, toisen asteen koulutuksen lakimuutosten, YM:n hallinnonalan uudistusten, kiinteistöverouudistuksen, sote-

leikkausten, mahdollisten sote-kiinteistöjen talousvaikutusten ja in-house-säätelyn muutosten kuntakohtaista yhteisvaikutusta.

SUOMEN KUNTALIITTO

Sanna Lehtonen
Kuntatalousasioiden johtaja

Liite Diaesitys

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

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