Minna Punakallio

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asiantuntijapyyntönne 3.10.2024

HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025: kuntatalouden teema

Kunta-valtio-suhteen iso kuva on pysynyt ennallaan jo hyvin pitkään: Julkisen sektorin tasapainottamisen nimissä toteutetaan vuosittain mittava määrä erilaisia päätöksiä, joista osa lisää ja osa leikkaa kuntien rahoitusta. Toiminnallisesti kuntien tehtäviä on uudistettu tai laajennettu. Toistaiseksi tavoitteet ohjata julkista sektoria ja kuntia tasapainoisemmaksi ovat epäonnistuneet. Myös Petteri Orpon hallituksen tavoitteena on ohjata kuntatalouden tilaa kohti tasapainoa ja taittaa julkisen sektorin velkaantuminen. Valtion talousarvioesitys vuodelle 2025 sisältääkin useita kymmeniä kuntatalouteen vaikuttavia uusia linjauksia. Valtion talousarvioehdotuksen mukaan Petteri Orpon hallituksen toimet vahvistavat kuntataloutta noin 270 miljoonaa euroa.

Hallituksen toimien yhteisvaikutus vuonna 2025 ei nouse niin vahvaksi kuin talousarvioehdotuksessa väitetään. Yksittäisten kuntien taloutta vahvistavien linjausten rinnalla kuntien tuloihin kohdistetaan useita rahoitusleikkauksia sekä sitäkin lukuisampia kuntataloutta vähintään lievästi heikentäviä linjauksia, jotka eivät yllä hallituksen väittämään neutraaliin yhteisvaikutukseen. Kuntien rahoitusta leikataan vuonna 2025 myös sote-siirtolaskelman tarkentumiseen liittyvän jälkikäteisperinnän vuoksi. Valtionosuuksia peritään takaisin 167 miljoonaa euroa vuoden 2023 osalta ja 64 miljoonaa euroa vuoden 2024 osalta.

Merkittävin kuntataloutta vuonna 2025 vahvistava hallituksen toimenpide on 277 miljoonan euron valtionosuuslisäys sote-siirtolaskelman vaikutusten lieventämiseksi. Sen ohella hallitus kohdistaa valtionosuuksiin kuitenkin 25 miljoonan euron suuruisen indeksileikkauksen sekä 23 miljoonan euron leikkauksen, koska kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimisen toimenpidekokonaisuus jää keväällä 2024 hallituksen linjaamasta tavoitteesta. Kuntien tuloihin kohdistettu merkittävä leikkaus normien kevennysohjelman

CC BY

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

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

hitauden varjolla ei tuo julkiseen talouteen yhtään euroa säästöä, vaan on puhdasta lisävelanoton osaoptimointia valtiontaloudesta kuntien kukkarolle.

Myös kuntien saamiin valtionavustuksiin kohdistetaan iso leikkaus, kun laskennallisia kotoutumisen korvauksia leikataan 58 miljoonalla eurolla vuonna 2025. Lisäksi ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään yhteensä 120 miljoonalla eurolla, josta noin 40 miljoonaa euroa leikkaa kuntien valtionosuuksia. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustukset laskevat lukuisten säästöpäätösten vuoksi noin 40 miljoonalla eurolla.

Suorien leikkausten ohella valtaosa hallituksen yksittäisistä kuntapäätöksistä ei ole kuntien talouden kannalta niin neutraaleja toimenpiteitä kuin talousarvioehdotuksessa väitetään. Osassa toimia, esimerkiksi perusopetukseen liittyvän oppimisen tuen vahvistaminen, kuntien kustannukset tulevat lisääntymään esitettyä voimakkaammin. Joissakin toimenpiteissä, kuten raportointi- ja suunnitelmavelvoitteiden purkamisessa, kustannukset eivät kevene oletetulla tavalla. Euromääräisesti merkittävin esimerkki säästöjen epäonnistumisesta on TE-palvelu-uudistuksen liittyvä työllisyysmäärärahojen leikkaus 37 miljoonalla eurolla, joka on hallituksen laskelmissa puettu kuntien kannalta neutraaliksi kuntien velvoitteiden karsimisen varjolla.

Muutosten taloudelliset vaikutukset voivat osoittautua ylioptimistisiksi myös sen vuoksi, että erilaisten valtionavustushankkeiden päättyessä tai valtion rahoitusosuuden pienentyessä kuntien palvelutoiminta ei välttämättä lakkaa hallituksen laskelmien olettamalla tavalla. Kunnat voivat päättää jatkaa toimintaa ja kustannukset siirtyvät tällöin kuntien vastuulle.

Hallitus kohdistaa kuntiin vuonna 2025 siis lukuisia päätösperäisiä toimia, joista varsin moni heikentää kuntataloutta. Jos hallituksen toimien yhteisvaikutuksessa otetaan huomioon valtionosuuksien takaisinperinnät vuosilta 2023 ja 2024 sekä TE-palveluiden 37 miljoonan euron rahoitusleikkaus sellaisenaan niin **hallituksen toimien yhteisvaikutus kuntatalouteen painuu nollaan tai sen alle**. Kuntien talouden tosiasiallinen vahvistaminen jää vuonna 2025 siis käytännössä kuntien harteille.

Kuntien valtionrahoituksen tiukkuus näkyy myös siinä, että vertailukelpoinen valtionosuus kuntien nykytehtäviin (vuonna 2024) kasvaa vuonna 2025 kuntien sivistyspalveluiden tehtävien laajentumisesta ja kustannusten noususta huolimatta vain 29 miljoonalla eurolla. Kun huomioon otetaan TE-palvelu-uudistuksen käynnistyminen ja siihen myönnettävät valtionosuusmäärärahat niin kuntien valtionosuudet lisääntyvät noin 530 miljoonaa euroa vuonna 2025. Summa on huomattavasti vähemmän kuin mitä TE-palvelu-uudistuksessa kunnille siirtyy palveluita ja rahoitusvastuita.

TE-uudistus on siirtymässä kuntiin aliresursoituna

Valtion talousarviossa TE-palvelu-uudistusta pidetään kustannusneutraalina, kun vuoden 2025 alussa kunnille siirtyvien työllisyyspalvelujen rahoittamiseen osoitetaan **valtion** työllisyysmääräraha kokonaisuudessaan ja kuntien kasvavaan työttömyysturvavastuiseen myönnetään kompensaatio **vuoden 2023** työttömyystietojen perusteella. Uudistuksen rahoituslinjaukset ovat selvästi erilaiset kuin esimerkiksi sote-uudistuksessa, jossa siirtyviä kustannuksia seurattiin kuntakohtaisesti valtavalla yksityiskohtaisuudella.

Väittämää uudistuksen kustannusneutraalisuudesta voidaan kritisoida, sillä se toteutuu vasta silloin kun kuntien vuoden 2025 työllisyyspalveluiden ja lisääntyneen rahoitusvastuun kustannukset vastaavat valtion kunnille vuonna 2025 myönnettyä kompensaatiota. Tällä hetkellä näyttää, että uudistus on siirtymässä kuntiin aliresursoituna.

Valtiovarainministeriön arvio työvoimapalveluiden kustannuksista vuonna 2023 on 685 miljoonaa euroa. Siirtyvä rahoitus ei kuitenkaan perustu edellä mainittuun arvioon, vaan valtion kehyspäätökseen sekä vuoden 2025 alusta voimaan tuleviin tehtävämuutoksiin. Rahoitusta vähennetään esimerkiksi poistuvan velvoitetyöllistämisen osalta (18,7 miljoonaa) sekä palkkatuen rajoittamisen osalta (37 miljoonaa). Palkkatuen käytön rajaamisessa ei ole kyse lakisääteisen normin tai tehtävän poistamisesta, vaan työllisyyden hoidon työkalun poistamisesta. Tästä näkökulmasta palkkatuen rajaamisen rahoitusvähennys on puhdas leikkaus.

Kuntien rahoitusosuus työttömien etuuskuluista kasvaa, uudistuksen arviolaskelmien mukaan, arviolta noin 216 miljoonalla. Arviolaskelmat on tehty vuoden 2023 työttömyystietojen perusteella. Työttömien määrä on lisääntynyt Tilastokeskuksen mukaan viime vuoden lopusta 15 000 hengellä (tilanne elokuussa 2024). TEM:in mukaan työttömien työnhakijoiden määrä nousi viime vuoden elokuusta 30 600 henkilöllä. Kuntien työttömyysturvan sakkomaksut ovat kuitenkin laskeneet viime kuukausina. On arpapeliä, miten tarkkaan kuntakompensaatio lopulta vastaa laajenevan työttömyysturvan rahoitusvastuun laajenemisen kustannuksia.

Suhdanteiden vaikutus kuntatalouteen kasvaa 2025

Kuntien taloudellinen suhdanneriskisyys kasvaa vuonna 2025, sillä talouden äkilliset rakennemuutokset ja suhdanteet vaikuttavat jatkossa sadan päivän jälkeen kuntien etuuskuluihin. Suhdanneherkkyyttä lisäävät myös kuntien velkaantuneisuuden kasvu sote-uudistuksen myötä sekä sosiaaliturvaleikkausten välittyminen perustoimeentulotuen tarpeen kasvuun.

Vaikka valtaosa työttömäksi jääneistä työllistyy alle sadassa päivässä, on pitkäaikasityöttömien määrä kasvanut merkittävästi 2010-luvulla, etenkin finanssikriisin jälkeisinä vuosina. Pitkäaikaistyöttömät muodostavat myös jatkossa valtaosan kuntien työttömyysturvan etuuskuluista. Kuntien mahdollisuudet työllistää kaikista heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevia ovat kuitenkin rajalliset, mikä vaikeuttaa kuntien kykyä vastata kasvaviin etuuskuluihin. Kunnat viestivät heikoista vaikutusmahdollisuuksista myös perustoimeentulotuen rahoitusvastuun kohdalla. Kunnat rahoittavat valtion kanssa perustoimeentulotuen kustannukset puoliksi.

Kuntien talousnäkymät ovat nyt synkät

Kunnat ja erityisesti isot kaupungit ovat sote- ja TE-palvelu-uudistusten keskellä nyt äärimmäisen vaikean talousnäkymän edessä. Kuntien talouden tila on heikentynyt vuonna 2024 nopeasti viime vuoden tilinpäätöksiä kaunistaneiden verohäntien väistyessä pois. Syksyn mittaan kansantalouden kehityksestä on julkaistu enemmänkin heikkoja kuin hyviä uutisia, joten talouskasvu ei tule vahvistamaan kuntien tilaa ainakaan nopealla aikataululla.

Jos kunnat eivät sopeuttaisi talouttaan lainkaan, kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ei riitä kattamaan kuluvana tai tulevina vuosina poistoja, nettoinvestoinneista puhumattakaan. Ministeriön laatima kuntien kehitysarvio ennakoi kuntiin tulevina vuosina 1–2 miljardin euron suuruista epätasapainoa ja kuntien velkaantumisen kasvua peräti 8 miljardilla eurolla vuoteen 2028 mennessä. Kunnilla olisi tällöin 28 miljardia euroa lainaa, mikä olisi bruttokansantuotteeseen suhteutettuna vajaat 9 prosenttia. Kuntakonsernitasolla velkaa olisi huomattavasti enemmän.

Kuntien talouden heikentynyt tilanne näkyy myös Kuntaliiton syksyn 2024 Talousbarometrissä, jossa kysyttiin kuntien talousjohtajilta tunnelmia kuntien talousnäkymistä ja veronkorotuspaineista. Yli puolet kuntien talousjohtajista odottaa, että kunnan talouden tilanne heikkenee tulevan vuoden aikana edelleen. Suhteessa nykytilanteeseen tilanne repeää voimakkaimmin keskisuurissa kaupungeissa sekä Kanta-Hämeessä.

Talousnäkymien heikkous näkyy Talousbarometrissä nyt ensimmäistä kertaa huomattavina veronkorotus- ja sopeutuspaineina. 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. Kuntien sopeutustoimet tulevat vahvistamaan kuntatalouden näkymää ministeriön ennusteesta, mutta toimeenpantavien sopeutustoimien mittaluokka on koko kuntakentän tasolla tässä vaiheessa vielä epäselvä.

Talousnäkymien romahduksen taustalla vaikuttavat erityisesti kuntien voimakkaasti noussut kustannustaso vuonna 2023, kuntalaisten tuen tarpeen kasvaminen ja huomattavat investointisuunnitelmat. Yksittäisten kuntien taloudellisia lähtökohtia vaikeuttavat mittavat sote-uudistuksen tasauserät sekä käsiin mahdollisesti jäävät sote-kiinteistöt. TE-uudistuksen tuomista valtionosuuslisäyksistä huolimatta peräti kahdeksan kunnan valtionosuudet ovat miinuksella myös vuonna 2025. Kuntien talouden eriytymistä kiihdyttävät myös väestökehitys ja taloudellisen kasvun erilainen jakautuminen maan sisällä. Toiminnalliset ja taloudelliset lähtökohdat eroavatkin kuntien välillä nyt entistä merkittävämmin.

Taloudellisten tunnuslukujen kriisiytyminen kohdistuu valtiovarainministeriön ennusteen mukaan aivan pienimpiin kuntiin, mutta pidemmän aikavälin kasvun kannalta huolta herättää myös suurten ja keskisuurten kaupunkien talouden valahtaminen rakenteellisesti alijäämäisiksi. Jos kuntien talouden näkymät pysyvät näin heikkoina kuin mitä valtion talousarvioehdotukseen liitetyssä kuntaennusteessa ennakoidaan niin se osoittaa, että kuntakenttä on kriisiytymässä ja muuttumassa varsin nopeassa tahdissa.

SUOMEN KUNTALIITTO

[Nimi]
[Tehtävänimike]

[Nimi]
[Tehtävänimike]