

[Viite]

## **Suomen Kuntaliiton alustavat näkemykset julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmisteluun**

Julkisen talouden tila on vahvistunut koronapandemian alkuvaiheen rajusta heikennyksestä selvästi. Kun vielä vuonna 2020 julkinen talous (valtio, kunnat, sosiaaliturvarahastot) oli noin 13 miljardia euroa alijäämäinen niin vuoden 2022 lopussa alijäämän ennakoitaan pudonneen noin 2 miljardiin euroon. Julkisen talouden keskiarvolukujen taakse kätkeytyy kuitenkin jo nyt syvä rakenteellinen valtiontalouden alijäämä. Myös kuntien ja vuoden 2023 alussa aloittaneiden hyvinvointialueiden rahoitusasema on rakenteellisesti miinuksella.

Erityisen huolestuttavaa kuitenkin on, että vuodesta 2023 lähtien julkisen talouden rahoitusasema kääntyy painelaskelmien mukaan jälleen heikkenevään suuntaan. Julkista taloutta heikentää vaimea verotulojen kasvu talouskasvunäkymien hidastuessa. Menoja taas kasvattavat Ukrainassa käytävään sotaan liittyvät hintapaineet ja muut varautumistoimet, ikäsidonnaiset menot, nouseva korkotaso, julkisen sektorin korkea palkkasopimus, F35-moitoimihävittäjät, vihreä siirtymä sekä julkisen sektorin viime vuosina lisääntyneet tehtävät.

Keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden alijäämä kasvaa huomattavasti ja velka nousee noin 80 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtion alijäämä on koko JTS-kauden ajan kymmenen miljardin euron tuntumassa ja paikallishallinnon (kunnat ja hyvinvointialueet) noin neljässä miljardissa.



## Kuntatalous

Kuntatalous oli vuonna 2022 juuri ja juuri tasapainossa. Vanhan kuntatalouden viimeisenä vuonna investoinnit huomioiva rahoitusjäämä oli ennakotietojen perusteella noin 300 miljoonaa euroa alijäämäinen. Rahoitusjäämään vaikuttaa kuitenkin paitsi tuntuvat noin miljarditasolle nousseet omaisuuden myynituotot niin myös HKL:n yhtiöittäminen. Ilman näitä kertaluonteisia eriä rahoitusjäämä olisi ollut tuntuvasti alijäämäinen.

Kuntatalouden kulut kasvoivat vuonna 2022 vauhdilla: 5 prosenttia. Kulukehitys todennäköisesti kasvaa vielä ennakoarvioista, sillä luvut eivät vielä sisällä kaikkia sote-kuntayhtymien laskutuksia. Kuntien energiakustannukset nousivat viime vuonna 8 prosenttia, mutta korkokulut pysyivät suojausten ansiosta vielä edellisten vuosien tasolla. Investointimenot kasvoivat kuntayhtymissä erittäin voimakkaasti, mutta kunnissa maltillisemmin. Kunnat ottivat viime vuonna syömävelkaa vain noin 12 miljoonaa euroa.

Tuleva JTS-kausi on ennustamisen osalta erittäin sumuinen. Ennusteen osuvuutta erityisesti yksittäisten kuntien tasolla haastavat sote-muutokseen liittyvät ennakoimattomat tekijät sekä uuden hallituskauden kuntapäätökset. Jo nyt on selvää, että hintapaineet muun muassa palkkasopimuksen, työvoiman saatavuuden tai korkojen nousun vuoksi ovat kuntakonserneissa huomattavat, erityisesti suhteessa emokuntien puolittuneeseen tulorahoitukseen. Painelaskelman mukaan kuntatalous pysyy kehyskaudella investoinnit huomioiden lievästi alijäämäisenä. Haasteelliset näkymät edellyttävät kunnilta yhä edelleen priorisointeja ja talouden pitkäjänteistä suunnittelua.

## Sopeutustoimet: osaoptimointia on vältettävä

Suomi tarvitsee seuraavalla hallituskaudella kuntapolitiikkaa, joka perustuu kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion väliseen luottamukseen ja avoimeen vuoropuheluun. Arvostus ja avoin vuoropuhelu on erityisen tärkeää, koska seuraavalla hallituskaudella on käynnistettävä paitsi kannustimia lisäävä kasvuojelma niin myös julkisen talouden sopeuttamisohjelma. Lukuisia toimia edellyttävän sopeutusohjelman keinovalikoiman tulee olla realistinen ja pohjautua käytännön ymmärrykseen toimien vaikutuksista.

**Julkisen talouden sopeutusohjelman linjausten tulee olla kestäviä, joten sopeutustoimet eivät saa sisältää julkisen sektorin alasektoreiden välistä osaoptimointia.**

Valtion tai hyvinvointialueiden rahoitusasemaa ei tule paikata leikkaamalla kuntien valtionosuuksia tai kuntien muuta rahoitusta esimerkiksi

indeksijäädytyksillä. Kuntien valtionosuusrahoitukseen ei tule myöskään kohdistaa ennakkollisia leikkauksia laskennallisten säästöarvioiden perusteella.

Kuntien tuloihin kohdistetut leikkaukset tai kompensoimatta jääneet lisäkustannukset kääntyvät kuntien veronkorotuksiksi ja palveluihin kohdistetuiksi säästöiksi. Vuoden 2023 alusta alkaen sekä valtiovarainministeriön hallinnoima kunnan peruspalvelujen valtionosuus että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen valtionosuus ovat kumpikin rahoitusta sivistystoimen palveluihin. Leikkaukset kohdistuisivat siis varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen tehtäviin.

Selkein keino saada kunnat sopeuttamistalkoisiin mukaan, on väljentää kuntien normeja ja lisätä paikallista liikkumavaraa mm. kokeiluilla. Ne ovat yksi keino parantaa tuottavuutta ja edistää kuntien mahdollisuuksia toimintojen sopeuttamisessa osana julkisen talouden kokonaisuutta.

### **Kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen on käynnistettävä**

Sote-uudistuksessa verotulojen ja valtionosuuksien suhde muuttui jokaisessa kunnassa. Vaikka uudistus on kunta-valtio-suhteessa neutraali niin yksittäisten kuntien valtionosuuksiin jäävä riippuvuus kunnan sote-menneisyyteen paljastaa, että uudistuksen valtavat talouden muutokset kohdistetaan nyt yksittäisten kuntien kannettavaksi.

Yli puolella kuntia uudistus heikentää kunnan taloutta. Tästä kuntajoukosta yli sadan kunnan negatiivinen muutos rajataan maksimiin eli 60 euroon per asukas. Vastaavalla maksimimäärällä rajataan noin 65 kunnan uudistuksesta saamaa taloudellista hyötyä. Rajaus toteutetaan tasauseriällä, joiden merkitys voi yksittäisissä pienissä kunnissa nousta erittäinkin korkeaksi.

Lisäksi on huomattava, että parin vuoden kuluttua mitä todennäköisemmin käynnistytävä TE-palvelu-uudistus voi kohdistaa uusia samansuuntaisia tasauseriä jälleen samoihin kuntiin.

**Uuden kunnan rahoitusjärjestelmän tulee olla ennustettava, vakaa ja perustua uuden kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Uudistuksen valmistelu tulee aloittaa välittömästi.**

Rahoitusjärjestelmän uudistamisen tulee koskea koko kuntien rahoituksen kokonaisuutta. Valtionrahoituksen lisäksi uudistuksessa tulee selvittää mahdollisuudet kuntien verotulopohjan vahvistamiseksi esimerkiksi yhteisöveron jako-osuuden pysyvällä korotuksella tai kunnallisverovähennyksien

karsimisella. Sen sijaan kiinteistöverouudistus on oikeudenmukaisuuskysymys, joka on saatava seuraavalla vaalikaudella maaliin. Kuntatalouden näkökulma pitää nousta selvemmin keskiöön myös muissa meneillään olevissa uudistuksissa, kuten esimerkiksi varhaiskasvatuksen maksuttomuuden laajentamisessa, sosiaaliturvauudistuksessa tai perustoimeentulotuen rahoitusvastuun siirrossa pois kunnilta.

## **Palvelujen kustannusvaikuttavuutta on parannettava**

Tulevalla JTS-kaudella tulee hillitä menojen kasvua, mutta turvata samalla resurssit perustoimintaan sekä kasvua tuottaviin kehityshankkeisiin. Kertaluonteisia kärkihankkeita tai tulevaisuusinvestointeja ei kuitenkaan tule ottaa käyttöön, sillä kokemukset hankekokonaisuuksien määräaikaisuudesta ja vaikuttavuudesta eivät ole rohkaisevia. Myös ministeriöiden lukuisten valtionavustushankkeiden vaikuttavuutta tulisi parantaa kestäväällä tavalla.

Kustannustehokkuutta vahvistaisi, jos valtio arvioisi tavoitteidensa saavuttamiseksi enemmän vaihtoehtoisia keinoja kuntien tehtäviä koskevan yksityiskohtaisen normiohjauksen sijaan. Ylipäätään kuntien normiohjausta tulee keventää ja kehittää sitä tavoiteohjauksen suuntaan. Kriittisyyttä tulee käyttää myös uusissa suunnittelu-, seuranta- ja raportointivelvoitteissa, joiden määrä on kasvanut rajusti. Kunnilla ja hyvinvointialueilla tulee olla mahdollisuus sopia tehtävien järjestämisestä joustavasti alueelliset erot huomioiden.

Myös kuntien tulee sitoutua konkreettisiin kustannusvaikuttavuutta parantaviin toimiin kunnan talouden kestävyuden vahvistamiseksi. Kuntien tulee aktiivisesti selvittää ja muuttaa palvelujen järjestämisen rakennetta ja parantaa palvelujen kustannusvaikuttavuutta. Konkreettisia toimia voisivat olla esimerkiksi vapaaehtoisen yhteistyön ja järjestämistapojen lisääminen myös varhaiskasvatuksessa, alakoulussa ja rakennetun ympäristön tehtävissä.

## **Kuntien rahoitusasemaa tukevat muut linjaukset**

Kuntaliitto tukee julkisen talouden ohjauksen kehittämistyöryhmän suositusta siitä, että tulevaan hallitusohjelmaan on liitettävä kirjaus uusien tai laajenevien tehtävien tai tulomenetysten täysimääräisestä korvaamisesta kunnille. Kirjaus hillitsee alijäämäisen julkisen talouden aikana mahdollisuuksia lisätä julkisia velvoitteita ja tukee kuntien talouden tasapainottamistyötä. Hallitusohjelmaan tulee aikaisempien vuosien tapaan ottaa mukaan myös kirjaus valtion päättämien veroperustemuutosten

kompensoinnista muille veronsaajille. Kirjauksen taustalla vaikuttaa veronsaajien veropoliittinen neutraliteetti.

Valtiontalouden kehysten tiukkuus on johtanut kuitenkin ajoittain tilanteeseen, jossa kunnille on annettu uusi tehtävä alimitoitettulla rahoituksella tai jonkun toimenpiteen kompensatiokeinoksi on valittu veroinstrumentti, vaikka valtionosuuslisäys kohdentaisi kompensaaion paremmin. Valtion toimenpiteistä aiheutuvien menolisäysten tai tulomenetysten korvaustapa tulee jatkossa valita aina sen mukaan, mikä on tarkoituksenmukaisin ja parhaiten kohdentuva instrumentti. Paras tapa ennaltaehkäistä kehysten kanssa kikkailua on jättää valtion menokehysiin riittävästi väljyyttä.

### **Tarvitaan perusopetuslain kokonaisuudistus**

Ikäluokkien pienenemisestä huolimatta koulutuksen saavutettavuutta on edistettävä kaikilla koulutusasteilla. Koulutuksen resurssien hyödyntämistä on tehostettava lainsäädäntöä keventämällä, jotta toimintatapoja voidaan kehittää paikallisten tarpeiden mukaan. Kunnilla ja koulutuksen järjestäjillä on halu ja valmius kehittää ja kokeilla uudenlaisia ratkaisuja. Esimerkiksi etäopetus täydentävänä, joustavoittavana ja monipuolistavana järjestämistapana tulee selvittää ja mahdollistaa.

Tilapäisen suojelun tarve on kasvattanut oppilasmääriä erityisesti perusopetuksen valmistavassa opetuksessa. Valtion tuki oppimis- ja hyvinvointivajeiden paikkaamiseksi sekä rahoituksen lisäys valmistavaan opetukseen tilapäisen suojelun johdosta on ollut tärkeää. Jatkossa panostusten tulee näkyä kunnissa ensisijaisesti valtionosuuksien myönteisenä kehityksenä.

Toisen asteen koulutuksen rahoitusta on uudistettava tukemaan koulutuksen saavutettavuutta ja alueellisia erityistarpeita. Lukiokoulutuksen rahoitusleikkaus on poistettava. Riittävän rahoituksen merkitys korostuu oppivelvollisuuden laajentumisen myötä lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa.

Varhaiskasvatuksessa on kova pula ammattitaitoisesta työvoimasta. Tavoite osallistumisasteen nostamisesta haastaa palvelun järjestämistä myös jatkossa. Samaan aikaan yhtälöä vaikeuttaa erityisesti lapsivoittoisissa kunnissa maksuttoman tai osin maksuttoman varhaiskasvatuksen laajentuminen. Maksuttomuutta ei voi enää lisätä asiakasmaksulakia muuttamalla

## Kriittisen infran toimintakyky on turvattava

Kuntien vastuulla on merkittävä osa maamme kriittisestä infrastruktuurista, erityisesti paikalliset välttämättömyyspalvelut kuten katuverkko sekä vesi- ja yhdyskuntajätehuolto. Usein kuntataustaiset toimijat huolehtivat myös lämmön ja sähkön jakelusta. Monet näitä ohjaavat säädökset ovat muutoksessa niin EU- tasolla kuin kansallisesti. Uudistusten valmistelussa ja kansallisessa toimeenpanossa on varmistuttava, etteivät ne heikennä kuntien mahdollisuuksia suoriutua tehtävistä taloudellisesti kestävällä tavalla.

Kriittisen infran säädöshankkeita ovat muun muassa vesihuoltolain uudistus, jätelain toistuvat muutokset sekä alkavalla vaalikaudella mahdollisesti myös katujen ja yleisten alueiden kunnossapitolain uudistus. EU-säätelyn kautta uudistuvat muun muassa yhdyskuntajätevesidirektiivi ja yhteisrakentamisdirektiivi.

## Vihreä siirtymän rahoitusta keskeisimmille infrahankkeille

Merkittävä osa vihreän siirtymän ratkaisuista tehdään suoraan ja välillisesti kuntien toimesta. Siirtymä edellyttää kunnilta mittavia investointeja sekä siirtymää tukevien puitteiden ja yritysten toimintaympäristön kehittämistä. Vihreän siirtymän kuntatalousvaikutuksia on arvioitava kokonaisuutena, yksittäisten politiikkatoimien sijaan. Vihreän siirtymän rahoituksen työryhmän esittämä selvitys kuntien rahoitus- ja investointitarpeista ja edellytyksistä saada rahoitusta tulee toteuttaa.

**Valtion ja kunnan kumppanuutta ilmastokestävän Suomen tekijöinä on vahvistettava. Ilmastotyön tuen tulisi kattaa myös ilmastomuutokseen sopeutuminen. Valtion on osoitettava rahoitusta sopeutumisen kannalta keskeisimmille infrastruktuurihankkeille kunnissa.**

Kuntien mahdollisuuksiin edistää ilmasto-, kiertotalous- ja luontotavoitteita tulee tarttua etenkin energian, liikenteen ja rakennetun ympäristön aloilla. Suomen kaupungit ovat ilmastotyössä edelläkävijöitä edelläkävijöiden joukossa. Kuntien ilmastotavoitteet voivat ratkaista Suomen päästövähennystavoitteista yli puolet.

EU:n komission 55-valmiuspaketin (Fit-For-55; FF55) aloitteilla tähdätään 55 % päästövähennykseen vuoteen 2030 mennessä. Valmiuspaketin 12 aloitteen joukkoon kuuluvat mm. energiatehokkuusdirektiivin (EED), uusiutuvan energian direktiivin (RED II) ja rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD) tarkistaminen. Energiadirektiivien kansallisen toimeenpano saatettaneen loppuun vuoden 2024 aikana.

Komission esitykset toisivat toteutuessaan kunnille huomattavia velvoitteita. Jo yksistään kuntasektorille esitetty velvoite peruskorjata direktiivin soveltamisalaan kuuluvien rakennusten kerrosalasta vuosittain 3 prosenttia lähes nollaenergiarakennuksiksi lisäisi kuntien vuotuisia investointeja noin 3,6 miljardilla eurolla. Valtava lisätaakka jakautuisi taloudellisiin resursseihin nähden epätasaisesti, sillä kuntien, kuntayhtymien ja kuntien liikelaitosten kerrosalasta noin puolet sijaitsee muuttotappiokunnissa. Kuntien kiinteistöjen tulevaisuuteen tuo merkittävää lisäepävarmuutta myös sote-uudistus.

## **Rahoitusvastuut liikenteestä, investoinnit**

Valtion tulee kantaa vastuu kansallisen liikenneinfran rahoituksesta ja kansainvälisistä yhteyksistään. Rahoitustaso on nostettava pitkäjänteisesti vaikuttavalle tasolle. Resurssien kohdentamista on pystyttävä priorisoimaan vaikuttavuus edellä. Teiden ja ratojen korjausvelkaa on kurottava umpeen ja kasvua edistäviä kehittämishankkeita toteutettava. EU-rahoituksen hyödyntämistä on tehostettava.

Suomi kaupungistuu edelleen kovaa vauhtia. Kaupunkiseuduilla on edistettävä kestävästä liikkumisesta sekä toimivia henkilökuljetuksia, matkaketjuja ja yhteyksiä joukkoliikenteen runkoverkon solmupisteisiin. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus tulee nostaa vaikuttavalle, vähintään Liikenne12:ssa osoitetulle tasolle. MAL-sopimusten rahoituksellinen pohja on turvattava. Isojen liikennehankkeiden yhteisrahoituksen periaatteet on sovitettava valtion ja kuntien yhteistyönä.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus jatkunee tulevilla hallituskaudella. On tärkeää, että valmistelu perustuu riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin, mukaan lukien kuntataloudelliset vaikutukset. Lakiuudistukseen nostettavien esitysten toteutuskelpoisuutta parantaisi, jos niitä voitaisiin kokeilla yhdessä joidenkin kuntien kanssa, tarvittaessa kokeilulainsäädännön keinoin. Valtion tulee varata rakentamislain täytäntöönpanoon riittävät resurssit.

Kuntaliitto esittää uuden, kunnille suunnatun rahoitusmomentin perustamista, josta kunnat voisivat hakea rahoitusta kuntien yhteisten digitaalisten prosessien kehittämiseen sekä tiedon yhteentoimivuuden toteutukseen kuntien laajoina yhteishankkeina.

## **Kuntien rooli kasvun luomisessa ja työvoimapulan helpottamisessa tulee tunnistaa.**

Eri tilastolähteet, kuten alakohtaiset työvoimaselvitykset tai työttömyystilastot, kertovat kaikkia toimialoja haastavasta työvoimapulasta. Kunnissa vaikeudet saada avoinna oleviin tehtäviin hakijoita ovat erityisen suuria muun muassa psykologi- ja kuraattoripalveluissa, varhaiskasvatuksessa ja ruotsinkielisissä palveluissa. Työvoimapula on vaivannut jo pitkään myös kuntien teknistä toimialaa, jossa on vaikea löytää kaavoittajia ja rakennusvalvonnan osaajia tai tekijöitä rakennuttamis- ja suunnittelutehtäviin. Vihreän siirtymän ennustetaan lisäävän entisestään työvoimatarvetta näissä rakennetun ympäristön tehtävissä.

Työvoimapulan helpottamiseksi tarvitaan kuntasektorin, valtion ja yritysten uusi, yhteinen ohjelma. Koulutuspanosten ja alueellisen liikkuvuuden edistämisen lisäksi tähän kuuluu TE- ja kotouttamisuudistusten onnistunut toimeenpano JTS-kaudella.

Jo maahan muuttaneiden henkilöiden muunto- ja pätevyitysmiskoulutustarjonta on tärkeässä roolissa vastattaessa osaavan työvoiman saatavuuskysymyksiin. Moniammatillisiin osaamiskeskuksiin, ohjaus- ja neuvontapalveluihin sekä työperusteisten maahanmuuttajien palvelujen järjestämiseen on osoitettava riittävä ja pysyvä rahoitus. Kunnat ovat todenneet, että vieraskielisten kuntalaisten palveluihin käytetään noin 1,5–2-kertainen aika kanta-väestöön verrattuna.

Vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevaa 20–34-vuotiasta nuorta aikuista on edelleen 160 000. Heidän työllistymisen edellytyksiä tulee parantaa ammatillista osaamista kehittämällä. Pidemmällä aikavälillä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon edistämistä on jatkettava.

TE-uudistuksessa kunnille siirrettävien palveluiden kustannukset kompensoidaan valtionosuuksia lisäämällä. Valtionosuuslisäyksen taso määritetään valtion vuoden 2024 talousarvion perusteella. Palveluita ei pidä siirtää kunnille jo valmiiksi aliresursoituna. Sen vuoksi vuoden 2024 TE-määrärahoja ei pidä alibudjetointia ja siirtää palveluiden säästövastuita kunnille.

## SUOMEN KUNTALIITTO

Liite

Kuntaliiton hallitusohjelmatavoitteet: <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/palvelut/kuntaliiton-hallitusohjelmatavoitteet-2023>