

Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta 12.2.2020

Kuntaliiton näkemykset JTS-valmisteluun

Hallitusohjelman keskeiset kuntapäätökset ja linjaukset

Sanna Marinin hallitusohjelma sisältää lukuisia kirjauksia, jotka vaikuttavat kuntatalouden tuloihin ja menoihin tulevalla hallituskaudella ja sen jälkeen. Linjausten tavoitteena on pitää kuntatalous neutraalina korvaamalla hallituksen päätöksistä kunnille aiheutuvat lisämenot tai tulomenetykset. Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan kunnille täysimääräisesti valtionosuuksien muodossa tai poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan julkisen sektorin menoja lisätään tällä hallituskaudella yhteensä noin 1,4 miljardia euroa. Summasta kuntatalouteen on arvioitu kohdistuvan noin 400-600 milj. euroa. Kuntien menoja lisätään sekä pysyvästi että määräaikaisesti. Menolisäykset kohdistuvat laaja-alaisesti kaikille kunnan palvelualueille.

Hallitus on sitoutunut julkisen talouden suunnitelmassaan lisämenojen kuntatalouteen kohdistuvasta mitoituksista eli kuntatalouden menorajoitteesta. Sen mukaan kuntatalouden toimintamenot saavat nousta hallituksen toimista johtuen nettona korkeintaan 520 miljoonaa euroa.

Miljoonaa euroa	2020	2021	2022	2023
Pysyvät menolisäykset	187	357	453	565
Määräaikaiset menolisäykset	231	193	174	0
YHTEENSÄ	419	550	627	565

Lähde: julkisen talouden suunnitelma, valtiovarainministeriö

Kuntaliitto korostaa sitä, että hallituskaudella säädettävien uusien tehtävien ja velvoitteiden kustannusvaikutukset tulee arvioida realistisesti ja yhteistyössä Kuntaliiton kanssa. Työ on käynnistynyt hyvällä menestyksellä muun muassa vanhuspalvelulain hoivamitoituksen ja oppivelvollisuuden pidentämisen vaikutusten arvioinnin kanssa.



Samaan aikaan on käynnissä kuitenkin useita muita kuntien palveluita mylläviä lakiuudistuksia, kuten esimerkiksi tiedonhallintalaki tai sote-tiedon toissijainen käyttö, joiden toimeenpano aiheuttaa kunnille lisäkustannuksia. Lain valmistelussa näihin uudistuksiin kohdistetaan harvoin lisärahoitusta tai kustannukset on arvioitu alakanttiin.

Lisäksi hallitusohjelman keskeisiä kuntataloutta tukevia linjauksia ovat hallituksen veroperusteisiin kohdistuvien muutosten kompensointi kunnille, valtionosuusjärjestelmän indeksitarkistusten sekä valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistuksen toteuttaminen edelleen vuosittain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain uudistuksen aiheuttamien maksutuottomenetysten kompensointi kunnille. Nämä toimet paikkaavat osaltaan kuntien kustannuspaineita ja aukkoja veropohjassa.

Näiden linjausten ohella on myönteistä, että kiinteistöverouudistusta jatketaan sekä selvitetään kaupunkiseutujen tiemaksujen käyttöönoton mahdollistamista.

Kuntataloudelle asetetut rahoitusasematavoitteet

Kuntataloudelle on asetettu julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteen lisäksi myös nimellinen rahoitusasematavoite. Monivuotisen tavoitteen mukaan paikallishallinnon alijäämä eli nettoluotonotto saa olla vuonna 2023 korkeintaan ½ prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos se ja muut julkisen sektorin alasektoreille asetetut tavoitteet saavutetaan, ne johtavat julkisen sektorin tasapainottumiseen.

Kuntatalouden tila ja ennuste

Valtiovarainministeriön painelaskelman mukaan kuntien käyttötalous tasapainottuu kuluvana vuonna viime vuoden ennätysellisen heikoista lukemista. Väestön ikärakenteen muutos kasvattaa kuitenkin kuntien palvelutarvetta ja pitää palvelujen ostot reippaassa kasvussa myös lähivuosina. Samaan aikaan kuntien tehtävien lisäykset, palkkaratkaisut ja pula ammattitaitoisesta työvoimasta kohottavat kuntatalouden henkilöstökuluja. Myös kuntien muut rahoitusvastuut esimerkiksi perustoimeentulosta sekä työmarkkinatukimenoista pysyvät korkealla tasolla. Toimintakulujen kasvu jatkuu ennusteen mukaan 2020-2023 keskimäärin 3,4 prosentin vuosivauhdilla.

Vaikka kuntien tulopohjaan ei tulevalle hallituskaudella kohdistu uusia lisäleikkauksia niin kuntatalouden verojen ja valtionosuuksien ennustettu kasvu on riittämättömällä tasolla, jotta se kattaisi ennakoidun varsin keskimääräiselle tasolle yltävän menokehityksen. Sen vuoksi tilikauden tulos kääntyy 2021-2023 lievästi miinukselle. Kuntatalouden lainakanta kuitenkin lisääntyy voimakkaasti, sillä korjausvelka ja muuttuvat palvelutarpeet pitävät investointitason sote-rakennuksiin, kouluihin ja infraan korkeana. Toiminnan ja investointien rahavirran ennakoidaan siten pysyvän vahvasti alijäämäisenä.



Useat tekijät voivat heikentää kuntien kehitysarviota

Kuntatalouteen kohdistuu kehyskaudella sekä ulkoisia että sisäisiä riskejä. Monet näistä riskeistä ovat negatiivisia eli ne todennäköisemmin heikentävät kuntatalouden tilaa tulevaisuudessa.

Sisäisiin ja kuntien päätösvallan alaisiin riskeihin voidaan luokitella esimerkiksi korjausvelka ja kuntien omaan palveluverkkoon ja -tasoon kohdistuvat paineet. **Ulkoisiin** riskeihin kunnat eivät voi juurikaan vaikuttaa. Tällaisia riskejä ovat esimerkiksi suhdannekehitys, kuntien tulopohjan rapautuminen ja hallitusohjelman toimeenpano.

Kuntien tulopohjan heikentyminen on vaivannut viime vuosina sekä suuria että pieniä kuntia. Tulopohja voi rapautua esimerkiksi suorilla valtionosuusleikkauksilla, yrittäjien ansiotulojen muuntamisella pääomatuloksi tai verovähennysten kasvun kautta.

Hallitus on jo useiden vuosien ajan tukenut kuluttajien ostovoimaa suuntaamalla verovähennyksiä pieni- ja keskituloisille palkansaajille ja eläkeläisille. Pääsääntöisesti kevennykset on kompensoitu kunnille valtionosuuksien lisäyksinä, mutta kaikkia muutoksia, kuten esimerkiksi lakisääteisiä maksuja, ei kuitenkaan kompensoida. Esimerkiksi kilpailukyky sopimuksessa sovittu palkansaajien sosiaalivakuutusmaksujen korotus ja sen myötä kasvaneet verovähennykset pienensivät vuosina 2017-2020 pysyvästi kuntien verotuloja noin 600 miljoonalla eurolla.

Verovähennysten kasvun lisäksi kuntien tulokehitystä ja veropohjaa heikentävät myös väestön ikääntyminen ja kaupungistuminen. Tunnusluvut ovat hälyttävät. Kuluvana vuonna kunnallisveroa ryhdytään maksamaan vasta, kun palkkatulot ovat noin 15 600 euroa vuonna 2020. Tyypillisessä kunnassa kunnallisverokynnyksen alle jää noin 40 prosenttia verovelvollisista. Tällöin kunnan verotulokehitys on heikkoa, eikä kunta pysty vaikuttamaan veropohjaansa riittävästi.

Hyvistä lähtökohdistaan huolimatta myös hallitusohjelman toimeenpano näyttäytyy kunnille huomattavana ulkoisena riskitekijänä. Kuntakentällä vallitsee hyvin suuri epäluulo siihen, että hallituksen toteuttamat menolisäykset pystytään rahoittamaan pitkällä aikavälillä valtion kehyksestä täysimääräisesti. Lisämenojen rahoittaminen voi merkitä kunnille uusia heikennyksiä kuntien verorahoitukseen tai sitä, että kuntien rahoitusosuus lisätehtävistä kasvaa jo tehtyjä linjauksia suuremmaksi.

Huomattava osa hallitusohjelman kuntia koskevista tehtävien laajennuksista ja perusparannuksista toteutetaan kertaluonteisella tulevaisuusinvestointiohjelmalla. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien palkkaus, peruskoulun ja varhaiskasvatuksen laatu ja tasa-arvo-ohjelma ja työllisyyspalveluiden hallinnon kehittäminen. Tulevaisuusinvestointiohjelmien hankkeet rahoitetaan pääosin valtion omaisuustuloilla, joka jaetaan kuntakentälle erilaisten valtionavustusmenettelyjen kautta. Valtion rahoitus poistuu asteittain vuoden 2022 loppuun mennessä.



On hyvin todennäköistä, että tulovaiusinvestoinneilla jo käynnistetty palvelutoiminta jää pääosin kuntien rahoittamiksi pysyviksi menolisäyksiksi valtion vetäytyessä tulevaisuusinvestointien rahoituksesta.

Sopeutustarve noin miljardi euroa

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan paikallishallinnon eli kuntasektorin rahoitusasema on vuonna 2023 vajaat kolme miljardia euroa alijäämäinen. Kun paikallishallinnon rahoitusasematavoite sallii noin 1,4 miljardin euron alijäämän niin kuntasektorin tarvitsee lisäsopeutustoimia noin miljardin (1,5 mrd. €) euron edestä.

Valtiovarainministeriön ennuste ei ota huomioon kuntien omia sopeutustoimia. Ne tulevat olemaan kehyskaudella huomattavassa roolissa kurottaessa paikallishallintoa kohtia rahoitusasematavoitetta. Tästä huolimatta vaadittavien uusien sopeutustoitien noin miljardin euron mittaluokka on valtava. Lisäksi paikallishallinnon ennusteseen kohdistuu useita alaspäin suuntautuvia riskejä.

On epärealistista olettaa, että talouskasvu sekä työllisyys- ja tuottavuustoimet kuroisivat tulojen ja menojen epätasapainon umpeen ilman muita julkisen talouden kestävyttä vahvistavia sopeutustoimia.

Miten tavoitteeseen päästään?

Kuntien yksikölliset sopeutuskeinot, parempi johtaminen ja digitalisaatio ovat muutamia esimerkkejä kuntien talouden tasapainottamiskeinoista. Valtion on omilla toimenpiteillään luotava edellytykset sille, että kuntasektori saavuttaa rahoitusasematavoitteen ja julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023. Tämä edellyttää sekä kustannusten hillintää että tulopohjan vahvistamista merkittävästi verrattuna valtiovarainministeriön kuntatalouden kehitysarvioon ja valtion toimenpiteiden kokonaisuuteen.

Ei uusia tehtäviä

Kuntien menoihin kohdistuu kovia kustannuspaineita liittyen väestön ikääntymiseen, pitkäaikaistyöttömyyteen, yhdenvertaisiin palvelutarpeisiin ja ongelmiin saada avoimiin työpaikkoihin ammattitaitoista työvoimaa.

Menopaineita ei tule lisätä laajentamalla kuntien ja julkisen sektorin sääntelyä, tehtäviä ja velvoitteita. Hallitus voisi myös porrastaa lisävelvoitteiden voimaantuloa.

Uusia lisätehtäviä, kuten esimerkiksi vanhuspalvelulain 0,7 hoivamitoitusta, ei saa rahoittaa etukäteen arvioituilla, laskennallisilla kuntasäästöillä esimerkiksi digitalisatiosta tai hankinnoista, jotka leikataan etukäteen kuntien valtionosuuksista.



Kuntien työllisyyskokeilut

Työllisyydellä on merkittävä vaikutus julkiseen talouteen. Työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin on välttämätön edellytys hallitusohjelman julkisen talouden tasapainotavoitteen toteutumiselle ja julkisen talouden kestävyysvajeen supistamiselle. Työttömyyden rakenteellisuudesta on jo olemassa monia merkkejä, kuten työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet eri puolilla Suomea sekä työttömyyden kasvun selvä hidastuminen.

Edellisellä hallituskaudella käynnissä olleet työvoima- ja yrityspalveluiden alueelliset kokeilut osoittivat, että kunnat pystyvät omilla toimillaan vaikuttamaan työttömyyden tasoon ja työttömyydestä aiheutuviin kustannuksiin. Työvoimapalveluiden ajankohtaiseen murrokseen on selvästi olemassa kokonaisvaltaisia ja vaihtoehtoisia, mutta paikallisista haasteista johdettuja ratkaisuja.

Hallitusohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestämisessä vahvistetaan. Keväällä 2020 käynnistyvien kuntien työllisyyskokeilujen tavoitteena on parantaa työllisyyspalvelujen vaikuttavuutta ja lisätä työelämäosallisuutta sekä työvoiman saatavuutta. Kunnat kohdistavat kokeiluun yhteensä 133 M €. Yhdessä TE-hallinnon resurssien kanssa tullaan pääsemään lähemmäs muiden pohjoismaiden työllisyysdenhoitoon käyttämiä määrärahoja ja kohti pohjoismaista työllisyysdenhoidon mallia.

Kuntien tulopohjaan kohdistuvia heilahteluja on pienennettävä

Kuntien tulopohjan ongelmien taustalla on ollut viime vuosina muun muassa valtion osuusleikkauksia sekä verotuksen järjestelmäuudistuksia, kuten vuositulorajaan perustuva verokortti uudistus sekä tulorekisterin käyttöönotto. Nämä tekijät ovat heikentäneet kuntien tulopohjaa monin paikoin ennakoimattomasti ja vaikeuttaneet siten kuntien taloussuunnittelua ja palveluiden järjestämistä.

Kuntien verotulojen ennakoitavuuden lisäämiseksi Kuntaliitto ehdottaa, että käynnistetään kuntien verontilitysjärjestelmän uudistamista koskeva selvitys, jonka tavoitteena on tasoittaa kuntien sekä järjestelmämuutoksista että verontilitysjärjestelmästä itsestään johtuvia verokertymien heilahteluja. Valtio yhtenä veronsaajana pystyy lähtökohtaisesti hallitsemaan tällaisia heilahteluja selvästi paremmin kuin yksittäiset kunnat, joiden tulopohjassa verotulojen painoarvo lisäksi vaihtelee merkittävästi.

Kunnille osuus pääomatuloverosta

Asukkaiden verotusoikeus on keskeinen kunnallisen itsehallinnon osa. Osa kuntalaisista saa kaikki tai osan tuloistaan pääomatuloina, joista veroa maksetaan vain valtiolle. Ansiotulojen muuntaminen pääomatuloiksi on myös yleistynyt varsinkin ylemmissä tuloluokissa. Täten on syntynyt tilanne, että kunnissa asuu huomattavan määrän maksukyisiä kuntalaisia, jotka eivät maksa kunnalle tuloveroa lainkaan tai vain vähän.



Kaikkien kuntalaisten tulisi yhtäläisesti osallistua kunnallisten palveluiden rahoittamiseen tuloveroillaan riippumatta siitä saavatko he ansio- vai pääomatuloja.

Kuntien tulee saada 1/3 osuus pääomatuloveroista, mikä vuoden 2018 tasossa vastaa noin 1 mrd. euron lisärahoitusta kunnallisiin palveluihin Osa pääomaveron tuotosta on ohjattava kunnille, koska kaikilla on yhtäläinen oikeus käyttää palveluja.

Valtion rahoitusosuutta julkisista peruspalveluista tulee kasvattaa

Valtio osallistuu kuntien järjestämien lakisääteisten peruspalvelujen rahoitukseen valtionosuusprosentin mukaisella osuudella. Vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 25,46 %, kun se 10 vuotta aikaisemmin vuonna 2010 oli 34,08 %. Valtionosuusprosentti on alentunut lähes 9 prosenttiyksikköä vuosina 2010-2020. Vaikka valtionosuusprosentin muutoksen taustalla on myös sekä vuoden 2015 valtionosuusudistukseen liittyviä että tiettyjä kunta-valtio-suhteessa tehtyjä teknisiä, kuntatalouden kannalta neutraaleja muutoksia, suurimman osan valtionosuusprosentin pienentymisestä selittävät vuosina 2012-2017 tehdyt suorat valtionosuusleikkaukset (-1 444 milj. euroa).

Kuntatalouden tasapainon vahvistamiseksi peruspalvelujen valtionosuusprosenttia tulee korottaa asteittain pysyvästi lähemmäksi 10 vuoden takaista tasoa 34,08 %. Valtionosuusprosentin yhden prosenttiyksikön korotus lisää kuntien tuloja 270 miljoonaa euroa.

Hankkeita ei saa rahoittaa lakisääteisten palvelujen perusrahoitusta vähentämällä

Valtion päätöksellä kuntien peruspalvelujen järjestämiseen tarkoitettua valtionosuuksia leikattiin 30 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 40 miljoonaa euroa vuonna 2020 ja siirrettiin digitalisaation kannustinjärjestelmän rahoitusta varten. Digitalisaation kannustinavustuksen rahoitus valtionosuutta vähentämällä tulee päättää vuoteen 2020 ja leikattu summa (40 milj. euroa) tulee palauttaa valtionosuusmomentille 28.90.30.

On tärkeä kannustaa kuntia palvelujen kehittämiseen ja esimerkiksi digitalisaation lisäämiseen. Kuitenkin se, että digitalisaation kannustinavustuksen kaltaisia määräaikaisia kehittämishankkeita rahoitetaan kuntien lailla säädettyihin peruspalveluihin tarkoitettua rahoitusta vähentämällä, tarkoittaa käytännössä leikkausta kuntien tulo pohjaan. Kuntien verorahoituksen näkökulmasta kyse siitä, että valtio siirtää 30 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 40 miljoonaa euroa vuonna 2020 peruspalvelujen rahoitusta kuntien vastattavaksi. Rahoitus digitalisaatioavustuksen kaltaisiin sinällään hyviin kehittämishankkeisiin tulee tulla muualta kuin leikkaamalla lainsäädännöllä kuntien tehtäväksi annettujen peruspalvelujen rahoituksesta



Kuntatalouden heikentyneeseen tilanteeseen tulee reagoida harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta lisäämällä

Kuntien taloustilanne on ollut vuosina 2018 ja 2019 poikkeuksellisen huono. Viiden vuoden tauon jälkeen vuonna 2019 myönnettiin harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta yhteensä 10 miljoonaa euroa. Korotus kuitenkin rahoitettiin valtionosuusjärjestelmän sisältä vähentämällä kaikkien kuntien valtionosuutta -1,82 euroa asukasta kohden.

Kuntien heikentyneestä taloustilanteesta johtuen harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen euromäärä tulee kasvattaa 50 miljoonaan euroon vuonna 2020. Korotus tulee olla aito tuki kuntien taloustilanteen parantamiseksi. Rahoitus korotukseen tulee tulla kokonaisuudessaan valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelta.

Porkkanaraha kuntien yhteistoiminnan ja yhdistymisten tukemiseen

Hallitusohjelman mukaan kuntia ”kannustetaan kuntarakenteen vapaaehtoiseen tiivistämiseen taloudellisia esteitä poistamalla”. Valtiovarainministeriön helmikuussa julkaiseman kuntien tilannekuvatyön jatkoksi voitaisiin myös harkita taloudellisia kannusteita kuntien vapaaehtoisen yhteistyön lisäämiseen nk. porkkanarahojen muodossa. Rahoitus kuntarakennetta tukevaan työhön tulee tulla kokonaisuudessaan valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelta.

Liikenneverkon kehittäminen

Liikenteen verotuksen uudistamisessa tulisi edetä kokonaisvaltaisemmin ja hakea pitkän aikavälin ratkaisua, joka huomioi ilmastotavoitteet sekä julkisen talouden, alueellisen tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaateet. Samalla tulee varmistaa, että tiemaksujen maksutuotot kohdennettaisiin sen alueen liikennejärjestelmän kehittämiseen, jolta ne kerätään.

Suomeen valmistellaan ensimmäistä valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa vuosille 2021-2032, joka sisältää myös valtion rahoitusohjelman. Se on tärkeä kytkeä julkisen talouden suunnitelmaan, jotta rahoitus suunnitellaan pitkäjänteisesti.

Valtion rahoitus liikenneverkkoon ei ole pysynyt ajan tasalla. Tämä näkyy rapistuvina teinä ja ratoina ja kehittämishankkeiden viivästyminenä. Perusväylänpitöön sovittu vähintään 300 miljoonan euron vuosittainen korotus tulee jatkossa kokonaisuudessaan sisällyttää julkisen talouden suunnitelmaan. Liikenneverkon kehittämishankkeiden rahoitusta on lisättävä vuosittaisesta noin 500 miljoonasta vähintään miljardiin euroon.

Kunnat osallistuvat vapaaehtoisesti yhteishankkeisiin valtion kanssa, jos näkevät sen hyödylliseksi yhdyskuntiensa kehittämiseksi. Kunnilla ei ole kuitenkaan omien tehtäviensä rahoittamisen lisäksi tähän uutta rahaa. Valtakunnallisten raideyhteyksien



kehittämisessä on huomioitava, että valtakunnallisesta infrasta ei synny maankäyttö- ja kiinteistökehityshyötyjä ilman, että kaupungit panostavat vahvasti niiden omaan infraan, asumiseen ja palveluihin. Kaupunkien omilla resursseillaan tekemistä investoinneista ja joukkoliikenteen kehittämisestä hyötyy aina kaupunkia laajempi alue ml. valtio verotuloina ja kansantalous talouskasvuna.

