

Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta 15.2.2022

## **Suomen Kuntaliiton näkemykset julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmisteluun 2023-2026**

Julkinen talous on tasapainottunut koronapandemian alkuajoista odotettua nopeammin. Kun vielä vuonna 2020 julkinen talous oli noin 13 miljardia euroa alijäämäinen niin vuoden 2021 lopussa alijäämän ennakoidaan pudonneen noin 7 miljardiin euroon. Valtion tukipaketit ovat vauhdittaneet talouden elpymistä koronakuopasta, vahvistaneet kuluttajien ja yritysten luottamusta sekä torjuneet konkurssseja ja työttömyyttä. Toisaalta tukipaketit ovat lisänneet julkisen sektorin velkaantumista.

Julkisen talouden ennakoitaan tasapainottuvan vuonna 2022 edelleen. Vuodesta 2023 lähtien talouskasvu kuitenkin lähestyy tyypillistä, pitkän aikavälin kasvuvauhtia, eikä enää kykene korjaamaan noin yhden BKT-prosenttiyksikön tuntumaan jäävää nimellistä julkisen talouden epätasapainoa. Julkista taloutta haastavat myös nouseva korkotaso, ikäsidonnaisten menojen kasvupaineet, työvoimapula sekä julkisen sektorin laajenevat tehtävät ja vastuut. Työllisyysaste nousee keskipitkällä aikavälillä 74 ja työttömyysaste laskee 6 prosentin tuntumaan. Kuuden prosentin työttömyysasteen arvioidaan lähestyvän rakenteellisen työttömyyden tasoa.

### **Kuntatalous selvisi toisesta koronavuodesta vahvoin tunnusluvuin**

Kuntatalouden ennakkollinen tilinpäätösanalyysi vuodelta 2021 näyttää, että kuntien ja kuntayhtymien tilikauden tulokset säilyivät vahvoina toisenkin koronavuoden jäljiltä. Talous vahvistui myös kuntayhtymissä. Tilikauden tulos, 1,5 miljardia euroa, on kuntatalousohjelman kehitysarvion mukainen eikä jäänyt kauas huippuvuoden 2020 poikkeuksellisesta 1,7 miljardin euron tuloslokesta. Toimintakulut kasvoivat vuonna 2021 reippaasti, mutta siitä



huolimatta raskaimpia hoitotoimenpiteitä lienee lykkääntynyt tuleville vuosille välittömän koronakriisin alta. Hoitovelan arvioidaan kasvaneen yhä. Kunnille tilittyi vuonna 2021 noin 2,4 miljardia euroa koronatukea, josta valtaosa maksettiin valtionavustuksina toteutuneiden kustannusten mukaan.

Investoinnit huomioiden kuntatalous oli vuonna 2021 lähes tasapainossa, pitkälti sen vuoksi, että investointimenojen ennakoitaan laskeneen monta vuotta jatkuneen kasvupyrähdysen jälkeen.

Painelaskelman mukaan kuntatalouden arvioidaan pysyvän kehyskaudella investoinnit huomioiden lievästi alijäämäisenä. Akuutti talouskriisi painaa vain pientä joukkoa kuntia, mutta tulevilla kehyskaudella kaikkia kuntia ja kuntayhtymiä haastavat samat taloudelliset paineet kuin koko julkista taloutta: väestökehitykseen liittyvät muutokset (syntyvyys, muuttoliike), julkisen talouden vaimeasti kasvava tulopohja, työvoimapula, yhdenvertaiset palvelutarpeet ja julkisen sektorin lisääntyvät velvoitteet, korkotason nousu sekä infraan liittyvät korjaus- ja investointitarpeet muun muassa ilmastotoimien vuoksi. Oman lisähaasteensa kuntakentälle tuo sote-uudistus, joka muuttaa yksittäisten kuntien taloutta huomattavasti ja kasvattaa suhteellista velkaantuneisuutta rajusti. Haasteelliset näkymät edellyttävät kunnilta yhä edelleen priorisointeja ja talouden pitkäjänteistä suunnittelua.

## **Työllisyysasteen nostaminen ja työvoimapulaan vastaaminen edellyttävät lisää päätöksiä**

Työmarkkinat ovat elpyneet koronakuopasta nopeasti, mutta kuluvana vuonna työllisyyden nopein kasvu on jo takana. Työmarkkinoilla esiintyy kuitenkin yhä avoimien työpaikkojen ja työttömien kohtaanto-ongelmia, pitkittynyttä työttömyyttä sekä työvoimapulaa. Osaavan työvoiman saatavuus on talouden elpymisen myötä entistä suurempi haaste tulevina vuosina ja voi pahimmillaan vaimentaa alueiden kasvunäkymiä.

Sanna Marinin hallitus tavoittelee työllisyystoimillaan työllisyysasteen nostoa 75 prosenttiin vuosikymmenen puoliväliin mennessä. Kuluvalla hallituskaudella työllisyyden nostamisessa merkittävimpiä toimenpiteitä ovat olleet eläkeputken poisto, työssäoloehdon euroistaminen, omaehtoinen opiskelu työttömyysturvalla sekä työ- ja elinkeinopalvelujen siirto kuntiin.

Työvoimapolitiikan suuntaa tulee suunnata passiivisesta aktiiviseen. On hyvä, että toukokuussa käynnistyvässä pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa pyritään aidosti kohtaamaan työnhakijoita, mutta samalla tulee varmistaa, että työllisyyttä edistävien palvelujen toteuttamiseen on varattu riittävästi resursseja ja ammattitaitoista työvoimaa.

TE-palvelu2024-uudistukseen liittyvään rahoitusmalliin muutoskustannuksiin on varattava kehyksessä riittävä rahoitus. Esitettyssä mallissa työttömyysturvan maksuvastuiden lisäys kompensoidaan poikkileikkaushetkellä kunnille täysimääräisesti, mutta sen jälkeen se pysyy muuttumattomana. Poikkileikkaustilanteeseen perustuva pysyvä ja tiettyyn hetkeen vakioitu rahoitusmalli ei huomioi esimerkiksi väestökehitykseen tai väestörakenteeseen liittyviä tekijöitä. Tyypillisesti työttömyyden kustannukset myös keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin. Yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnan muutoksiin, kuten muuttoliikkeeseen tai talouden suhdannevaihteluihin ovat kuitenkin hyvin rajalliset. Siksi suhdanneriskiä ei voi siirtää kuntakentän sisäisesti vastattavaksi.

Pidemmällä aikavälillä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon edistämistä on jatkettava. Kohtaanto-ongelmaa voidaan helpottaa esimerkiksi uudistamalla ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää siten, että ammatillisessa koulutuksessa voidaan järjestää myös työllistävyyttä edistäviä, tutkinnon osia pienempiä koulutuksia kannattavasti. Osaamisen kehittäminen on keskeinen väline kotoutumisessa, kuntien työllisyyden hoidossa ja elinkeinopolitiikassa.

Jo maahan muuttaneiden henkilöiden muunto- ja pätevyityskoulutustarjonta on tärkeässä roolissa vastattaessa osaavan työvoiman saatavuuskysymyksiin. Kuntien järjestämiin 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 kantaväestöön verrattuna.

## **Kehysriihessä on luotava liikkumavaraa porrastamalla uusien velvoitteiden voimaantuloa**

Suomen Pankin mukaan julkisen talouden rakenteellinen jäämä on tulevina vuosina heikompi kuin pandemiaa ennen. Sen vuoksi finanssipolitiikkaa tulisi kiristää jo kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmassa erityisesti rakenteellisen rahoitusaseman korjaamiseksi.

Sanna Marinin hallitus tavoittelee finanssipolitiikassa valtion menotason asettaista alentamista koronaan liittyvien poikkeusvuosien jälkeen sekä julkisen talouden velkasuhteen kasvun taittumista vuosikymmenen puoliväliin mennessä. Poikkeusolojen mekanismit eivät ole enää voimassa vuonna 2023. Hallitus kuitenkin päätti puoliväliriihessä, että valtion menokehystä korotetaan 500 miljoonalla eurolla vuonna 2023.

Puoliväliriihen jälkeen valtion menokehykseen kohdistuvat paineet ovat lisääntyneet entisestään. Kehyspaineita aiheuttavat muun muassa peruspalvelujen valtionosuusmomentin korjaaminen, Veikkaus- ja rahapelivoittovarojen tuottojen laskun kompensointi edunsaajille sekä sote-uudistukseen liittyvät muutuskustannukset. On mahdollista, että ennen kehysriihä menokehyksiin ollaan tuottamassa vielä lisäpainetta kompensoimalla ilmastopäästösten tai energian hintojen taloudellisia vaikutuksia.

Liikkumavara valtion menokehyksessä on olematon. Tilanne ei ole yllättävä, sillä hallitusohjelman uudistusten runsaus ja asteittain nousevat kustannukset yhdistettynä covid-19-pandemiaan ja ikääntyvään demografiaan edellyttää ajassa tarkentuvia ja mitoitukseltaan huomattavia panostuksia.

Pitkällä aikavälillä kasvavien menojen ja tulojen epätasapaino edellyttää väistämättä uusia sopeutustoimia, jotka sitten aikanaan tulevat hidastamaan julkisen sektorin palvelujen kehitystyötä ja resurssointia.

Menopaineita ei tule lisätä laajentamalla julkisen sektorin sääntelyä, tehtäviä ja velvoitteita. Menopaineita ei tule lisätä myöskään tiukentamalla palveluihin liittyviä mitoituksia. Vuoden 2023 menokehyksessä hallitus voisi porrastaa lisävelvoitteiden voimaantuloa, mikä helpottaisi myös akuutisti eri toimialoja vaivaavaa työvoimapulaa.

**Kuntaliitto on huolissaan julkisen sektorin uusien ja asteittain kasvavien velvoitteiden ja vaimean tulokehityksen erotuksesta. Uusien velvoitteiden voimaantuloa on porrastettava.**

On erinomaista, että koronaan liittyvät välittömät ns. terveysturvallisuuden kustannukset, kuten testauksen sekä rokottamisen menot, katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina 2021–2023.

Koronasta aiheutuvat lisäkustannukset on korvattava myös opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalla. Lisäksi täsmätukea tarvitaan joukkoliikenteessä, jossa lipputulomenetykset ja rahoituskriisistä elpyminen kestävät vielä useamman vuoden ajan. Valtion vuosille 2020 ja 2021 myöntämällä koronatuella pystyttiin kompensoimaan vajaa puolet kaupunkiseutujen lipputulojen menetyksistä. Arvio vuoden 2022 lipputulomenetyksistä on noin 150 milj. euroa. Joukkoliikenteen pääseminen jaloilleen ja asiakkaiden palaaminen joukkoliikenteeseen koronakriisin jälkeen on edellytys kestäväälle liikkumiselle, toimintojen saavutettavuudelle ja liikenteen ilmastotavoitteille.

## **Lakisääteisistä sitoumuksista on pidettävä kiinni –sote-uudistus ei saa heikentää kuntataloutta**

Sanna Marinin hallitus on asettanut julkisen talouden alasektoreille nimelliset rahoitusasematavoitteet. Paikallishallinnon tavoite on noin ½ prosentin alijäämä vuonna 2023. Tällä hetkellä ennuste kuntasektorin nettoluotonannosta on -0,6 prosenttia bruttokansantuotteeseen suhteutettuna.

Valtion kuntapäätösten lakisääteisistä velvoitteista, kuten kuntien valtionosuusrahoituksen indeksitarkistuksista, tulee pitää kiinni jatkossakin. Myös verotulomenetysten kompensointi on kunnille erittäin tärkeä linjaus.

Sote-siirtolaskelman jälkeisen kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määrässä havaittu korjaustarve, noin 340 miljoonaa euroa, tulee huomioida teknisenä, kehystasoa korottavana korjauksena. Se lisää uuden kunnan valtionosuuksia noin 11 prosenttia, ja on siten erittäin merkittävä suhteessa kuntien valtionrahoitukseen tulevana vuosina. Eron korjaaminen on välttämätöntä, jotta sote-uudistus olisi kunta-valtio-suhteessa neutraali vuonna 2023. Uudistus ei saa heikentää kuntataloutta, sillä vaikutukset yksittäisten kuntien tasolla ovat jo isoja ja kauaskantoisia.

Uudistuksen toimeenpano synnyttää muutuskustannuksia myös kunnille esimerkiksi kunnan hallinnon, tukipalveluiden ja ICT-ratkaisujen uudelleenjärjestelyiden kautta. Valtion tulee sitoutua korvaamaan kunnille täysimääräisesti sellaiset uudistuksesta aiheutuvat kustannukset, joihin kunnat eivät voi itse vaikuttaa. Lisäksi valtion tulee pitää kiinni uudistuksen voimaantulolainsäädännön mukaisesta kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyiden ja niistä johtuvien taloudellisten ongelmien korvausmenettelyistä, sekä kuntien kiinteistöomaisuuden rakennejärjestelyihin liittyvän varainsiirtoverovapauden valmistelusta.

Vaikka kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmät ovat jatkossa toisistaan erilliset, on kunnilla ja hyvinvointialueilla jatkossa merkittäviä yhteyksiä niin tehtäviin liittyvien yhteistyötarpeiden kuin yhteisen julkisen talouden näkökulmasta. Hyvinvointialueiden liikkumatilaa kustannusvaikuttavien ja alueelliset olosuhteet huomioivien ratkaisujen toteuttamiseen ei tule kaventaa tehtäviä ja niiden kelpoisuusehtoja koskevan sääntelyn kiristyksillä. Myös hyvinvointialueille uudistuksesta aiheutuvien muutuskustannusten rahoituksesta tulee huolehtia tavalla, joka ei johda kuntien ja hyvinvointialueiden yhteisten asukkaiden palveluiden vaarantumiseen.

## Resurssit perustehtäviin on turvattava

Valtion rahoitusosuus kuntien järjestämissä lakisääteisissä peruspalveluissa on pienentynyt esimerkiksi valtionosuusprosentilla mitattuna. Kun vuonna 2010 valtionosuusprosentti oli 34,08 niin kuluvana vuonna kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti on yli 10 prosenttiyksikköä pienempi: 23,59 prosenttia. Samalla valtionavustusten määrä kunnille on lisääntynyt. Erillispäätöksinä myönnettävät valtionavustukset tuovat palvelutoimintaan ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia ja ovat tehottomia kehittämään toimintaa pitkäjänteisesti.

Myös ammatillisen ja lukiokoulutuksen rahoitusta on leikattu merkittävästi viime vuosien aikana. Lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitukseen ja ammatillisen koulutuksen perusrahoitukseen tulee tehdä pysyvä korotus. Riittävän rahoituksen merkitys korostuu oppivelvollisuuden laajentumisen myötä. Nykyisellään pysyviä velvoitteita rahoitetaan määräaikaisella rahoituksella, mikä on ongelmallista kuntien ja koulutuksen järjestäjien kannalta.

Rahapelitoiminnan voittovaroilla rahoitettu taiteen, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön kuntatalouteen kohdistuvat rahoitus tulee turvata ja siirtää pysyväisluonteisesti kokonaisuudessaan veikkausvoittovaroista valtion yleiskatteelliseen budjettiin parlamentaarisen työryhmän esityksen mukaisesti.

Kunnat edistävät kotoutumista, esim. ohjaus- ja neuvontapalveluja osin hankerahoituksen turvin. Jatkuva toiminta tarvitsee pysyvän rahoituksen, myös uusien ja laajenevien tehtävien osalta. Kotoutuminen on monien eri hallinnonalojen yhteistyötä. Yhdyspinnan hyvinvointialueisiin on oltava toimiva, jotta yhteistyö olisi asiakasmyönteistä. Tietojärjestelmien kehittämisessä on otettava huomioon kuntien tietotarve muuttajista.

Muidenkin vieraskielisten kuin kansainvälistä suojelua saavien kuntalaisten, palvelujen järjestämisen voimavarat tulee turvata. Vieraskielisyyskriteeri kohdistaa varoja sinne, missä vieraskielisiä asuu.

## Kaupunkiseutujen kehittämisen kustannuksiin on varauduttava

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (Liikenne12) on tärkeä edistysaskel Suomessa, jonka tarkoituksena on lisätä liikennejärjestelmän kehittämisen pitkäjänteisyyttä. Liikenne12:n rahoitusraami on vaikuttavuuteen nähden matalalle tasolla ilman säästövelvoitettakin, mikä mm. heikentää Suomen mahdollisuuksia CEF2-rahoituksen hyödyntämiseen. Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen valtiontuet on tärkeää nostaa Fossiilittoman

liikenteen tiekartassa määritellylle tasolle vuodesta 2023 lähtien liikkumisen ilmastotyön edistämiseksi.

MAL-sopimusten jatko sekä valtion rahoituksen riittävä taso on turvattava MAL-seuduille seuraavalla kehyskaudella. Liikennehankkeiden yhteisrahoitusmallin yleisperiaatteet tulee neuvotella ennen seuraava MAL-sopimus-kierrosta valtion ja MAL-kaupunkiseutujen kuntien kesken.

MAL-sopimukset ovat keskeinen osa kansallista kaupunkipolitiikkaa. Yhdyskuntarakenteen kehittämisen pullonkaulana pandemiasta toipuvissa kaupungeissa on investointien rahoitus. Valtio voi tukea kaupunkiseutujen palautumista ja asuntotuotantoa kohdentamalla vaikuttavuusperusteisesti investointeja sekä joukkoliikenteen uusinvestointeihin että joukkoliikenteen sujuvuutta ja laatua parantaviin hankkeisiin.

## **Kestävän kasvun ohjelma pirstaloituu**

Suomen kestävän kasvun ohjelman toimista merkittävä osa käynnistetään vuosina 2022 ja 2023. Kuntien näkökulmasta on tärkeää viedä eteenpäin kehyskaudella investointeja, jotka tukevat energiamurrosta, ilmastotoimia ja saavutettavuutta sekä edistävät innovaatioita, työllisyyttä ja osaamisen kehittämistä. Vaikka yritykset ovat elpymis- ja palautumissuunnitelman keskiössä, rahoitusta on suunnattava myös kuntien ja kaupunkien toimiin, jotka tukevat suunnitelman mukaista uusiutumista.

Kestävän kasvun ohjelman sisältämän elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) toimilla tulisi päästä vaikuttaviin tuloksiin. Pysyväisluonteisten toimien rahoitus on kuitenkin määräaikaista, minkä lisäksi rahoitus on pilkkoutunut osin hyvin pieniksi vuosittaisiksi määrärahoiksi, mikä ei tue toimien laaja-alaista vaikuttavuutta. Toimissa on noudatettava kunta-valtio-suhteessa rahoitusperiaatetta.

Kuntien investointitarpeet liikkuvat pelkästään vihreässä siirtymässä vuositasolla sadoissa miljoonissa. Vastaavaa rahallista panostusta edellyttää hoitotakuu, jota ollaan kiristämässä erittäin haastavissa olosuhteissa koronapandemian ja kasvaneen palveluvelan keskellä.

## **Kustannuspaineita syntyy myös muista uudistuksista**

Luonnoksessa kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö on paljon kuntien talouteen ja hallintoon liittyviä ja kuntien kustannuksia lisääviä tekijöitä. Niistä

merkittävimmät liittyvät kaavoituksen ja lupamenettelyn digitalisaatioon sekä rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

*Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän* muutosesityksistä kuntien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia lisäävät uusi kaupunkiseutusuunnitelma sekä kaavoitukselle asetettavat aiempaa tiukemmat sisällölliset vaatimukset. *Rakentamisen ohjauksessa* vaikutuksia aiheuttavat siirtyminen kahden tason rakennusvalvontoihin, muutokset lupajärjestelmässä sekä kuntien kiinteistöihin kohdistuva katsastusvelvollisuus. *Kaavojen toteuttamisesityksistä* maapolitiikan ohjelman pakollisuus, laajuus ja raportointivelvollisuus lisäävät kuntien hallinnollista taakkaa ilman syntyvää lisäarvoa. Katualueiden ilmaisuovutusvelvollisuudesta luopuminen ja maanomistajien vapauttaminen kustannusvastuusta nykyistä laajemmin tarkoittavat merkittävää uutta kustannuserää kunnille.

Vaikutukset konkretisoituvat siirtymäsäännöksistä riippuen eri aikoina. Kuitenkin esimerkiksi digitalisaation täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää kuntien digitaalisten valmiuksien ja järjestelmien kehittämistä ennakoiden jo ennen lain voimaan tuloa.

Eri ministeriöissä on meneillään useita valtakunnallisia rakennetun ympäristön digitalisaation lainsäädäntö- ja digikehityshankkeita, joiden tavoitteena on kuntien tehtävissä tuotettavien tietojen kerääminen valtion ylläpitämiin keskitettyihin tietovarantoihin. Yhteentoimivuus edellyttää mittavia muutoksia kuntien nykyisiin tietojärjestelmiin, prosesseihin, tietovarantoihin ja rajapintoihin. Jotta valtakunnallinen tiedonhallinta voisi toteutua laadukkaasti, on kunnille järjestettävä rahoitus näiden muutosten toteutukseen.

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.

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. Tyhjenevien kuntien kiinteistöjen tulevaisuuteen tuo lisäepävarmuutta myös sote-uudistus.