



16.11.2015

Kuntatalous

Kuntatalous on ollut viimevuodet kireä ja sen arvioidaan myös pysyvän lähivuodet tiukkana. Tilanteeseen ovat vaikuttaneet yleisen suhdannetilanteen lisäksi muun muassa verotulojen hidastunut kasvu, valtiontalouden sopeuttamistoimenpiteet sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisääminen. Kokonaistasolla kuntatalous on kuitenkin ollut viimevuosina kirjanpidollisesti tasapainossa vaikka kuntien väliset erot ovat suuria. Taloustilanteen kiristytessä kunnat ovat joutuneet sopeuttamaan toimintaansa monin tavoin. Kuntaverotusta on kiristetty edelleen tulorahoituksen vahvistamiseksi. Silti kuntien ja kuntayhtymien tulorahoitus ei ole riittänyt investointien kattamiseen.

- Hallituksen tavoitteena on vakauttaa ja tasapainottaa kuntataloutta:

- Kunnille ei anneta uusia kuntataloutta pysyvästi heikentäviä lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita tai niiden laajennuksia.
- Jos kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoja pysyvästi lisäävistä tehtävistä tai velvoitteista poikkeuksellisesti kuitenkin säädetään julkisen talouden kokonaisedun vuoksi, kuntatalouden rahoitusaseman heikentyminen estetään lisäämällä valtionapuja, karsimalla samassa yhteydessä kuntasektorin muita tehtäviä ja velvoitteita tai mahdollistamalla maksutulojen korotukset.
- Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uusiin tai laajeneviin tehtäviin osoitetaan 100 prosentin valtionosuus
- Hallitusohjelmaan sisältyy kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistoimenpiteitä, joiden arvioidaan vähentävän kuntien menoja vuoteen 2019 mennessä 540 milj. eurolla.
- Lisäksi hallituksen tavoitteena on vähentää kuntien kustannuksia 1 mrd. eurolla vähentämällä kuntien tehtäviä ja velvoitteita yli vaalikauden menevällä toimenpideohjelmalla (kärkihanke)
- Kuntataloudelle tasapainotavoite ja valtion toimille menorajoite

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentille ensi vuoden talousarvioesitykseen sekä vuosien 2017 - 2019 kehysesitykseen on sisällytetty hallitusohjelman mukaisia kuntien tehtävien muutoksia.

Julkisen talouden suunnitelma

Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus on asettanut kuntatalouden rahoitusasematavoitteen ja päättänyt kuntatalouden menorajoitteesta. Rahoitusasematavoitteen mukaan kuntatalous saa olla vuonna 2019 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Kevään 2015 teknisen julkisen talouden suunnitelman pohjana olleeseen ennusteeseen suhteutettuna tavoitteen saavuttaminen merkitsee runsaan miljardin euron sopeutustarvetta vaalikauden loppuun mennessä. Tasapainotavoitteen saavuttamisen tueksi hallitus on asettanut kuntatalouden sitovan euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä aiheutuvaa painetta kuntien toimintamenoihin. Menorajoitteeseen liittyvien toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2019 vähintään 540 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava verrattuna tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.



Julkisen talouden suunnitelma sisältää kuntien tehtäviä koskevia päätöksiä ja kuntien tulopohjan vahvistamistoimenpiteitä, jotka on otettu huomioon kuntatalouden kehitysarviossa.

Kuntatalouden tilannekatsaus

Julkisen talouden suunnitelmaan kuuluvassa kuntatalousohjelmassa on arvioitu kuntatalouden kehitystä vuoteen 2019. Vaikka kuntataloutta on leimannut viime vuodet jatkuva kireys, vuonna 2014 kuntien ja kuntayhtymien vuosikate vahvistui hieman ja se riitti kattamaan poistot. Kuntien ja kuntayhtymien ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli 2,9 mrd. euroa vuonna 2014. Vuosikate vahvistui noin 180 milj. euroa edellisvuodesta. Kunnissa vuosikate kattoi poistoista 107 prosenttia ja kuntayhtymissä 116 prosenttia.

Kireästä taloustilanteesta huolimatta kuntatalouden investoinnit ovat kasvaneet ja kuntien velkaantuneisuus on lisääntynyt. Kuntaverotusta on jouduttu kiristämään. Tänä vuonna vuosikatteen arvioidaan olevan 2,2 mrd. euroa.

Kuntatalouden arvioidaan pysyvän vuoteen 2019 asti kireänä. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketusta tulos on lähivuosina hieman alijäämäinen. Alijäämä syvenee tarkastelujakson lopulla. Investointeja pitää edelleen korkealla tasolla muun muassa korjausvelka, sairaalainvestoinnit sekä kasvukeskusten suuret investointihankkeet. Toiminnan ja investointien rahavirta pysyy selvästi alijäämäisenä. Kehitysarviossa huomioidut kuntataloutta vahvistavat sopeutustoimet hidastavat lainakannan kasvua, mutta eivät riitä kattamaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaa ikäsidonnaisten menojen kasvua. Kuntatalouden lainakanta kasvaa noin 25 mrd. euroon vuoteen 2019 mennessä.

Taloustilanteen kiristyessä kunnat ja kuntayhtymät ovat sopeuttaneet monin tavoin toimintaansa niukentuneisiin taloudellisiin resursseihin. Vuonna 2014 kuntien henkilöstömenot laskivat 0,7 prosenttia ja palveluiden ostot kasvoivat vain 0,4 prosenttia. Näin käyttötalouden nettomenot (toimintakate) kasvoivat erittäin maltillisesti, vain 0,8 prosenttia vuoteen 2013 verrattuna.

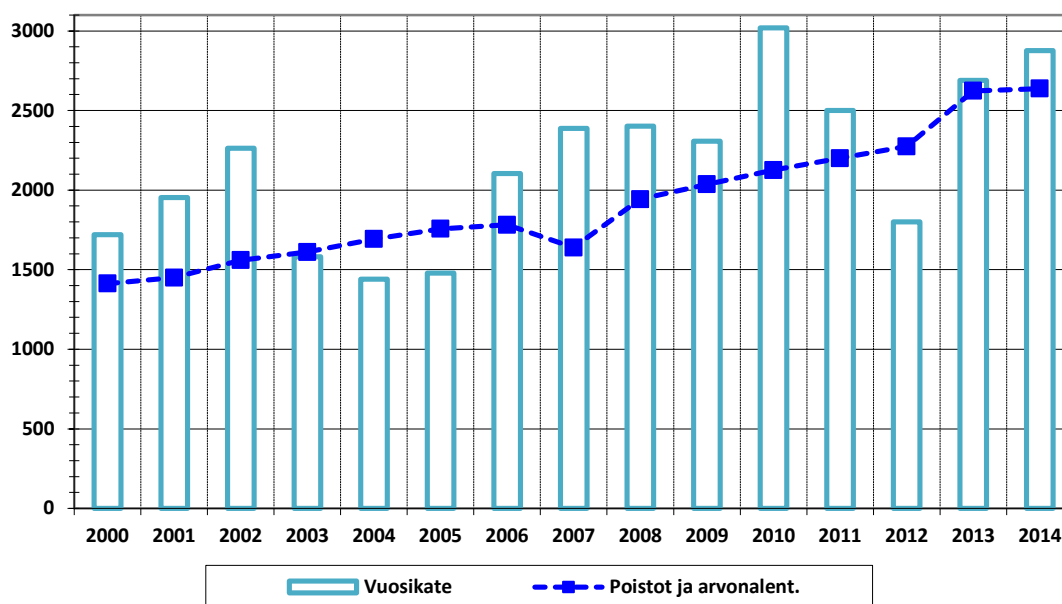
Kuntaverotusta on kuitenkin jouduttu edelleen kiristämään tulorahoituksen vahvistamiseksi. Vaikka 156 kuntaa korotti tuloveroprosenttia vuonna 2014, kunnallisveron tuotto kasvoi vain 1,3 prosenttia. Vuoden 2014 kasvun vähäisyyttä selittävät viime vuoden kertaluonteiset tekijät, jotka osaltaan heikensivät vuoden 2014 tilityksiä. Tämän lisäksi valtiontalouden tasapainottamiseksi tehdyt kuntien peruspalvelujen valtionosuuden vähennykset ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tehdyt valtionapujen vähennykset jatkuivat.

Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos oli selvästi positiivinen. Tämä johtuu suurelta osin kuntien liikelaitosten yhtiöittämisen myötä lisääntyneistä satunnaisista tuloista. Kuntien ja kuntayhtymien tilikauden tulos lähes viisinkertaistui vuonna 2014 edellisvuoteen verrattuna. Satunnaisten tuottojen määrä oli noin 2,0 mrd. euroa, edellisvuonna se oli noin 380 milj. euroa. Yhtiöittämisen vaikutus näkyy myös bruttoinvestointien ja investointihyödykkeiden luovutustulojen aiempaa suurempana euromääränä. On kuitenkin huomattava, että muutamien suurimpien kaupunkien tekemät yhtiöittämiset muodostavat valtaosan edellä mainituista taloudellisista vaikutuksista.

Yhtiöittämisten johdosta kuntatalouden nettoinvestoinnit laskivat tilinpäätöstiedoissa edellisvuoden tasolta, mutta siltikään toiminnan rahavirta (vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjauserät) ei riittänyt koko kuntatalouden tasolla kattamaan 2,3 mrd. euron nettoinvestointikuluja. Vain 137 kunnan toiminnan rahavirta riitti nettoinvestointien kattamiseen. Kuntatalouden velkaantuminen jatkui kuitenkin edelleen voimakkaana. Vuonna 2014 useissa liiketoimintakaupoissa tytäryhtiöt rahoittivat omaisuuserien ostot emokunnista otetuilla lainoilla. Lainakanta kasvoi yli 1 mrd. euroa ja oli vuoden lopussa noin 16,5 mrd. euroa. Yli 100 000 asuka-
kaan kuntien osuus lisäyksestä oli edelleen suurin edellisvuosien tapaan, noin puolet koko kuntien lainakannan kasvusta.

Heikon talouden kuntien osalta toteutui selvä parannus vuoteen 2013 verrattuna. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan 10. Erityisen heikon talouden mukaiseen arviointimenettelyyn tuli mukaan yksi uusi, joskin menettelyssä aiemminkin ollut, kunta.

Kuntatalouden vuosikate ja poistot vuosina 2000–2014 (käyvin hinnoin, milj. euroa)



Lähde: Tilastokeskus

Kuntatalousohjelmassa kuntatalouden vakautta arvioidaan tuloslaskelman tunnuslukujen lisäksi rahoituslaskelman tunnusluvun *'toiminnan ja investointien rahavirta'* perusteella. Tarkoituksena on saada kattavampi käsitys kuntatalouden todellisesta rahoitusvakaudesta ja tulo-rahoituksen riittävyydestä investointeihin keskipitkällä aikavälillä. Tunnusluku vastaa käsitteenä kutakuinkin kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoa, minkä pohjalta myös paikallishallinnolle julkisen talouden suunnitelmassa asetetut tavoitteet määritellään.

Toiminnan ja investointien rahavirran kehityksen perustella kuntien ja kuntayhtymien tulo-rahoitus ei ole viime vuosina riittänyt investointien rahoittamiseen. Tunnusluku oli edellisen kerran positiivinen vuonna 2006. Vuonna 2010 kuntataloudessa oltiin lähellä rahoituksellista tasapainoa, vain runsaat 300 milj. euroa miinuksella. Kahtena seuraavan vuonna tilanne heikkeni selvästi. Vuonna 2014 erityisesti kertaluonteisten yhtiöittämisten ja kuntien sopeutumistoimien ansiosta kuntatalouden rahoitustasapaino parani lähes 1 mrd. eurolla, mutta pysyi silti hieman negatiivisena.

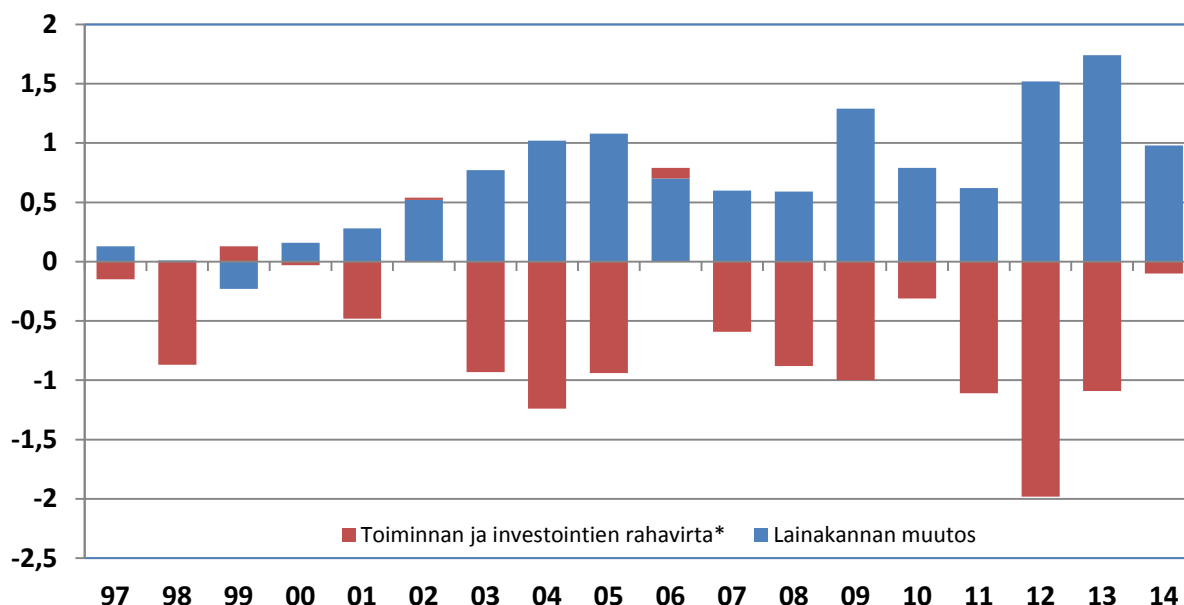
Edellä kuvattu käyttötalouden tulovirran riittämättömyys investointien rahoitukseen sekä samanaikaisesti korkealla pysynyt investointitarve on johtanut kuntien lainakannan nopeaan kasvuun. Kuntien lainakanta on kasvanut vuodesta 2002 lähtien nopeasti lähes 2,5 -kertaiseksi ja se oli vuoden 2014 lopussa jo noin 8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vaikka kireä käyttötalous pohjimmiltaan selittää kuntien velkaantumista, kuntatalouden suoranaisten syömävelan määrä on kuitenkin ollut varsin vähäinen suhteessa kuntatalouden kokonaisvelkaan. Syömävelka on kuntien negatiivisten vuosikatteiden summa. Vuosina 2000–2014 syömävelkaa on otettu noin 600 milj. euroa, mikä on 5 prosenttia vuosien 2000–2014 lainakannan muutoksesta.

Kuntatalouden kireän käyttötalouden, rahoituksellisen epätasapainon ja velkaantumisen taustalla on useita tekijöitä. Keskeinen syy on luonnollisesti heikko talouskehitys; vuosien 2008–2009 finanssikriisi ja vuonna 2012 alkanut pitkä taantuma ovat johtaneet siihen, että kokonaistuotanto on Tilastokeskuksen mukaan miltei viidenneksen kriisiä edeltäneen tuotantotrendin alapuolella. Julkisen talouden rahoituksen taso on jäänyt finanssikriisin jälkeen alentuneelle tasolle, mutta menotaso ei ole sopeutunut samaa vauhtia.

Finanssikriisin jälkeen kuntataloudessa kuitenkin välttyttiin laajemmilta ongelmilta, kun valtio vahvisti kuntataloutta eri toimenpitein, työllisyyskehitys oli odotettua suotuisampi, kustannustason nousu hidastui ja kunnat tekivät omia menokasvua hillitseviä toimenpiteitä. Kunnat tasapainottivat talouttaan tekemällä tunnettua tuloveron ja kiinteistöveron korotuksia. Myös aiempaa maltillisempi palkkaratkaisu hillitsi kuntatalouden palkkamenojen kasvua. Tasapainotustoimien seurauksena keskimääräinen painotettu tuloveroprosentti on noussut 1,25 prosenttiyksiköllä vuosina 2009–2015. Keskimääräisen tuloveroprosentin nousun rinnalla kuntakohtaisten veroprosenttien ääripäiden ero on kasvanut lähes vuosittain. Tuloveroprosenttien lisäksi useimmissa kunnissa on samaan aikaan nostettu myös kiinteistöveroprosentteja.

Viime vuosien heikon talouskehityksen aikana kuntien tehtäviä ja velvoitteita on edelleen lisätty ja valtionosuuksia on vähennetty valtiontalouden tervehdyttämisen seurauksena. Velvoitteiden, normien ja suositusten suuri määrä puolestaan on osaltaan hankaloittanut palvelutuotannon tehostamista. Niin ikään muuttoliike ja väestön ikääntymiseen liittyvien kustannusten nousu ovat lisänneet sekä käyttötalouden menoja että investointeja.

Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta sekä lainakannan muutos vuosina 1997–2014, mrd. euroa (kunnat ja kuntayhtymät ml. liikelaitokset, mutta ei yhtiöitä)¹



Lähde: Tilastokeskus

Kehitysarvion mukainen kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu tilikauden tulos sekä toiminnan ja investointien rahavirta pysyvät vuonna 2016 likimain kuluvaan vuoden tasolla. Kustannustaso nousee edelleen hyvin maltillisesti. Valtionosuuksia lisää lakisääteinen valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, jossa perushinnat sekä rahoitus tarkistetaan vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Kuntien verotuloja supistaa määräaikaisen korotetun yhteisöveron jako-osuuden poistuminen sekä työttömyysvakuutusmaksun korotusta.

Kuntatalouden yhteenlasketun lainakannan kasvu jatkuu nopeana. Kuntatalouden vakauden kannalta on tärkeää, että hallitusohjelmassa kaavailut kuntataloutta vahvistavat toimet saadaan täsmennettyä ja toteutettua. Erityisesti rakenteellisten uudistusten toteuttaminen muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollossa on olennaista, jotta tulevia menopaineita voidaan hillitä. Myös kuntien tulee jatkaa omia kuntataloutta vahvistavia toimiaan.

Alla olevassa taulukossa kuvataan kuntatalouden kehitysnäkymiä kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa käyvin hinnoin.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-26,7	-28,1	-28,5	-28,6	-29,5	-30,3

¹ Toiminnan ja investointien rahavirta = Tulorahoitus, netto + investoinnit, netto. Tulorahoitus, netto = Vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjauserät. Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulos, jonka negatiivinen (alijäämäinen) määrä ilmaisee, että menoja joudutaan kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Positiivinen (ylijäämäinen) määrä ilmaisee, että kuinka paljon rahavirrasta jää nettolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen.

2. Verotulot	21,2	21,8	21,7	22,1	22,9	23,7
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,2	8,2	8,8	8,6	8,7	8,5
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
5. Vuosikate	2,9	2,2	2,2	2,3	2,3	2,1
6. Poistot	-2,6	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0
7. Satunnaiset erät, netto	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	2,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,7
Rahoitus						
9. Vuosikate	2,9	2,2	2,2	2,3	2,3	2,1
10. Satunnaiset erät	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Tulorahoituksen korjauserät	-2,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
12. Tulorahoitus, netto	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	1,9
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-7,6	-4,6	-4,7	-4,7	-4,7	-4,7
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	5,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-2,3	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,1	-1,6	-1,6	-1,5	-1,5	-1,7
17. Lainakanta	16,5	18,2	19,9	21,5	23,2	25,0
18. Kassavarat	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
19. Nettovelka	11,2	12,9	14,6	16,2	17,8	19,7