

Kunta- ja terveysjaosto 28.10.2021

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2022 ja kuntatalouden näkymät vuonna 2022 sekä pidemmällä aikavälillä

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteita edistetään kuntataloudessa vuonna 2022 pysyvillä tehtävien laajennuksilla, tulevaisuusinvestoinneilla ja EU-elvytyspaketin investointiohjelmilla. Vaalikauden alusta lähtien valtion päätökset ovat lisänneet kuntien menoja vuoden 2022 tasolla kaikkiaan noin 1,2 mrd. euroa, mistä kertaluonteisia lisäyksiä on 300 miljoonaa euroa. Kuntien tuloja on vastaavana aikana lisätty noin 1,5 mrd. eurolla.

	2020	2021	2022
Pysyvät päätösperäiset lisäykset yhteensä	760	667	741
Kertaluonteinen/määräaikainen lisäys yhteensä	461	468	336
RRF yhteensä	0	43	131
Menolisäykset yhteensä	1 221	1 177	1 208

Euromääräisesti isoimmat valtion kuntapäätökset vuonna 2022 liittyvät hoivamitoituksen ja sote-uudistuksen valmisteluun liittyvään hankerahoitukseen, oppivelvollisuuden laajentamiseen sekä perusopetuksen, varhaiskasvatuksen ja ammatillisen koulutuksen tulevaisuusinvestointeihin. Valtion kuntapäätösten kokonaisuuteen kuuluu kuitenkin myös suuri joukko muita kuntapäätöksiä useilla eri hallinnonaloilla. Toimenpiteiden arvioituja taloudellisia vaikutuksia vuosina 2021 ja 2022 kuvataan lausunnon liitteessä 1.

Vaalikaudella kuntataloutta on heiluttanut myös koronapandemia. Hallitus on ohjannut kuntatalouteen koronatukea kuntien toimintakyvyn turvaamiseksi. Kuntatalouden koronatueta ylsivät vuonna 2020 noin 2,97 miljardiin euroon. Vuodelle 2021 kuntien koronatukea on budjetoitu 2,46 miljardia euroa. Valtion talousarvioesitys ei sisällä vuodelle 2022 enää uusia päätöksiä kuntien koronatuista. Kuntien valtionosuutta leikataan vuonna 2022 aikaisemille vuosille myönnettyjen koronatuken vuoksi.



Valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta vuonna 2022

Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on ollut pitää kuntatalous neutraalina valtion päätösperäisten toimien suhteen. Vuonna 2022 Sanna Marinin hallituksen tavoite ei kuitenkaan toteudu, sillä valtion päätösten kokonaisuuteen sisältyy kuntien valtionosuuksiin kohdistettu uusi, noin 550 miljoonan euron suuruinen, leikkaus.

Yhteensä valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta vuonna 2022 peräti 1,2 miljardilla eurolla, mutta valtaosa heikennyksestä aiheutuu koronatukien väistymisestä pois. Koronatuot poistaen hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus heikentää kuntataloutta kuitenkin yhä noin 550–600 miljoonalla eurolla vuonna 2022. Leikkaus on asukasta kohden noin 100 euroa. Valtaosa heikennyksestä aiheutuu peruspalveluiden valtionosuuden kustannustenjaon tarkistuksen leikkauksesta ja siitä, että vuosityöajan pidennykseen perustuva kiky-vähennys pidettiin voimassa.

Kuntien perusrahoitukseen kohdistettu leikkaus merkitsee suuruusluokaltaan sitä, että kunnat joutuvat rahoittamaan vuonna 2022 kokonaan niin kuntatalouteen kohdistuvat uudet ja laajenevat tehtävät kuin monet muutkin käynnistyvät kehityshankkeet. Jos kunnan tulorahoitus ei ole riittävää, niin kunnat joutuvat käynnistämään uusia sopeutusohjelmia vuoden 2022 aikana.

Kuntatalous heikkenee vuonna 2022 selvästi

Valtion talousarvioesitykseen liittyvä julkisen talouden ennuste osoittaa, että julkisella sektorilla, niin valtiolla kuin kunnissa, vallitsee tulojen ja menojen rakenteellinen epätasapaino. Tilanne heikkenee tulevaisuudessa yhä voimakkaammin, kun väliaikainen talouden koronaan liittyvä kasvupyrähdys väistyy, talouden tuottavuuskehitys hiipuu ja julkisen sektorin tehtävien laajentamiseen ja työvoimapulaan liittyvät kustannuspaineet lisääntyvät.

Asetelma näkyy kuntataloudessa jo vuonna 2022, kun kunnille osoitetut koronatuot väistyvät pois kuntien tulopohjasta. Vaikka kuntatalousohjelmaa varten laaditun kuntatalouden kehitysarvion lähtökohdat vuodelle 2022 ovat erittäin myönteiset (kansantalous kasvaa, koronapandemia väistyy pois), niin kuntatalouden tila heikkenee vuonna 2022 selvästi.

Kehitysarvion mukaan kuntatalouden toimintakate heikkenee vuonna 2022 lähes kahdella miljardilla eurolla, kun toimintamenot kasvavat ja toimintatulot pienenevät. Kuntien menoja kasvattavat muun muassa hallituksen tehtävien laajentamiseen tähtäävät kehityshankkeet, palkkaratkaisu ja väestön

ikäntymiseen liittyvät paineet. Toimintatulot vähenevät, kun koronatuett poistuvat.

Samaan aikaan kuntien muu tulokehitys on vaimeaa, sillä kuntien tärkein tuloerä, verotulot, ei juurikaan kasva kuntien korotetun yhteisövero-osuuden poistumisen myötä. Vaimeaa verotulokehitystä paikkaa jonkin verran valti-onosuuksien kasvu, mutta siitäkin huolimatta kuntatalouden tilikauden tulos laskee yli miljardilla eurolla vuoteen 2021 verrattuna.

Kuntien investointien oletetaan pysyvän vuonna 2022 kuitenkin korkealla ta-solla. Sen vuoksi kuntien toiminnan ja investointien rahavirta painuu noin 1,5 miljardia euroa miinukselle ja kuntien lainakanta kasvaa vastaavalla mää-rällä. Ennusteessa ei ole huomioitu kuntien omia sopeutustoimia velkaantu-misen hillitsemiseksi vuonna 2022. Talouden sopeutumispaineet kohdistuvat kaikkiin kuntakokoryhmiin.

Sopeutus-paineet jatkuvat kunnissa, mutta isoin alijäämä on lä-hivuosina valtiontaloudessa

Kuntatalouden kehitysarvioon sisältyy hyvin suuria epävarmuuksia muun muassa koronapandemian ja lähestyvän sote-muutoksen vuoksi niin vuonna 2022 kuin sen jälkeenkin. Epävarmuutta osoittaa se, että valtiovarainminis-teriö on korjannut 340 miljoonalla eurolla ylöspäin kuntien valtionosuusen-nustetta vuodesta 2023 lähtien¹.

Sote-uudistus siirtää väestön ikääntymiseen liittyvät kustannuspaineet val-tion rahoitettavaksi, mutta kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapainoa uudistus ei poista kokonaan. Kunnilla on pidemmällä aikavälillä edessään yhä suuria sopeuttamistarpeita, sillä väestörakenne muuttuu, kun nuoret ikäluokat pienenevät ja maassamuutto jatkuu. Sopeuttamispaineet siirtyvät lähivuosina enenevässä määrin suurimpiin kuntakokoluokkiin, mikä tarkoit-taa myös investointitason vähenemistä nykyisestä.

Kun investoinnit huomioidaan niin kuntasektorin alijäämä tasoittuu valtiova-rainministeriön painelaskelmassa lähivuosina noin miljardin euron tuntu-maan. Valtion alijäämä on sen sijaan ennusteajanjaksona noin neljä miljardia euroa. Miinuksella oleva kuntasektorin painelaskelmatyyppinen ennuste ei tarkoita sitä, että valtaosa kunnista joutuisi lähivuosina suuriin taloudellisiin ongelmiin tai arviointimenettelyyn.

¹ <https://vm.fi/-/kuntatalousohjelman-kuntakohtaisiin-laskelmiin-on-tehty-korjaus>

Sote-muutoksen jälkeiset taloudelliset haasteet liittyvät mitä todennäköisemmin menokasvun hillintään ja tuottavuutta lisäävien toimien etsintään paitsi pienissä niin myös suurissa kunnissa. Suurimpien kuntien elinvoima kärsii pitkällä aikavälillä erityisesti verotuottojen siirtymisestä valtiolle. Hyvin vaikeasti hallittavissa olevaa epävarmuutta liittyy kuitenkin valtion rahoituspäätöksiin seuraavilla hallituskausilla. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusleikkaukset ovat olleet eri hallituksille jo pitkään toimiva tapa säästää valtion menoja, kun valtion menokehys on tiukka tai valtion menoihin kohdistuu muuten säästötarpeita. Lähivuosille ennustettu mittava valtion alijäämä on kuntasektorille suuri uhka, että vastaaviin toimiin saatetaan tarttua myös tulevaisuudessa.

Hyvinvointialueiden valmisteluun myönnetty rahoitus

Valtiovarainministeriön yleisavustuksella on rahoitettu hyvinvointialueiden perustamiseen sekä toiminnan ja hallinnon järjestämiseen liittyvien väliaikaisten toimielimien toimintaa. Rahoitusta on myönnetty myös HUS-yhtymälle sekä Helsingin kaupungille. Hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle sekä Helsingin kaupungille on myönnetty rahoitusta vuoden 2021 osalta yhteensä noin 15 miljoonaa. Arvio vuoden 2022 avustuksen suuruudesta on noin 47 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialueiden yleisavustuksen jakoperusteena on käytetty laskennallisia tekijöitä: kaikille tasasuuruinen erä (20 %), asukasmäärään perustuva erä (40 %) sekä siirtyviä tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumäärän perusteella laskettu erä (40 %). Vuoden 2021 rahoituksesta HUS-yhtymälle myönnettiin rahoitusta 75 000 euroa ja Helsingin kaupungille 37 500 euroa.

Edellä mainitun avustuksen lisäksi hyvinvointialueille on varattu ICT-valmistelurahoitusta vuosina 2021–2025 yhteensä 440 miljoonaa euroa. Rahoitus ICT-valmisteluun myönnetään erikseen haettavina valtionavustuksina.

Kuntaliitto pitää väliaikaisten toimielimien yleisavustusta täysin riittämättömänä. Eräät hyvinvointialueet ovat arvioineet, ettei avustus kata edes puolta niistä kustannuksista, jotka syntyvät väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja hyvinvointialueen toiminnan käynnistämiseen valmistautumisesta. Alimitoitettu rahoitus hidastaa valmistelua ja voi uhata käynnistymisvaiheessa välttämättömien ja kriittisten toimintojen jatkuvuuden. Kun hyvinvointialueen valmistelu nojaa suurelta osin kuntien henkilöstö- ja osaamisresursseihin, vaikuttaa se myös sote-, pela- ja tukipalvelujen saatavuuteen kunnissa. Tätä ei ole huomioitu asetuksen vaikutusten arvioinnissa.

Kuntaliiton tekemän Kuntapulssin kyselyn (04/21) mukaan merkittävä osa tehtävien siirron valmistelun ja toteuttamisen muutokuluista kertyy kunnille. Vaikka tehtävien siirrosta aiheutuvien muutokulujen arviointi on tois- taiseksi hankalaa, arvioivat kunnat muutokulujen nousevan karkeasti arvioi- den jopa satojen miljoonien eurojen suuruusluokkaan. Kuntien peruspalve- luiden valtionosuuksiin vuodelle 2022 myönnetty kahden miljoonan euron rahoitus sote-uudistuksen valmisteluun on siten täysin riittämätön.

Koska velvoite osallistua hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän toimin- nan käynnistämiseen on kunnille uusi lakisääteinen tehtävä, tulee siitä kunnille aiheutuvat kustannukset selvittää ja korvata täysimää- räisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Liite 1 Taulukko valtion kuntatalouden menoihin ja tuloihin vaikuttavista toimista vuonna 2021 ja 2022. Lähde: Kuntatalousohjelma, syksy 2021.

Liite 2 **Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden leikkaus vuonna 2022**
Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus on vuonna 2022 kuntataloutta heiken- tävä. Heikennys aiheutuu pääasiassa siitä, että valtion kunnille myöntämä koronatuki pienenee suhteessa vuoteen 2021, mutta myös siitä, että valtio kohdistaa kuntien valtionosuusrahoituksen mitoittamiseen valtionosuusleik- kauksen.

Valtionosuusleikkaus syntyy siitä, että lakisääteinen peruspalveluiden kus- tannustenjaon tarkistus, +564 milj. euroa, jätetään huomioimatta². Kuntien peruspalveluiden valtionosuutta korotetaan kuitenkin erillisellä noin 246 miljoonan euron korotuksella. Nettona edellä mainitut päätökset vähentävät kuntien valtionosuutta pysyvästi noin 320 miljoonalla eurolla. Leikkausta pe- rustellaan kuntatalouden mittavilla koronatuilla vuonna 2020 sekä vuonna 2021.

Kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä tehtävä valtionosuusvä- hennys on pysyvästi valtionosuuden laskentapohjaan vaikuttava leik- kaus, eikä sitä voida perustella kertaluonteisilla koronatuilla.

² Sote-lakien yhteydessä on linjattu, että kunta-valtio-suhteessa tehtävästä kustannustenjaon tarkistuksesta luovutaan kokonaan 2023- 2024 talousarviokäsittelyiden yhteydessä. Päätös on erittäin poikkeuksellinen.

Kuntaliitto ei pidä myöskään periaatteellisesti hyväksyttävänä sitä, että kustannustenjaon tarkistuksesta luovutaan määräaikaaisesti.

Kuntien valtionosuutta leikataan vuodesta 2022 alkaen pysyvästi myös ns. vuosityöajan pidennykseen liittyneellä kiky-vähennyksellä. Kiky-vähennys pienentää kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta 234 miljoonalla eurolla, vaikka kunta-alan työmarkkinaratkaisussa luovuttiin pääosin kilpailukyky sopimukseen liittyneestä työajan pidennyksestä. Kiky-leikkausta vastaavat kustannukset ovat siten palanneet täysimääräisenä kuntatalouden rasitteeksi.

Kiky-sopimuksessa sovittuun työajan pidennykseen perustuneesta valtionosuuksien leikkauksesta tulee luopua pysyvästi, koska myös työajan pidennyksestä on luovuttu. Todettakoon, että näin meneteltiin myös kuluvan vuoden osalta.

Yhteensä Sanna Marinin kuntatalouteen vuonna 2022 kohdistama valtionosuuksien vähennys nousee siis reiluun 550 miljoonaan euroon verrattuna kustannustasossa ja kuntien tehtävissä tapahtuneisiin muutoksiin.

Valtion talousarvioesitys sisältää kuitenkin myös kuntien valtionosuuksia lisääviä lakisääteisiä päätöksiä. Hallitus korvaa muun muassa julkisen sektorin tehtävien lisäyksistä tai laajennuksista kunnille aiheutuneet asteittain nousevat kustannusvaikutukset. Vuonna 2022 kuntien kustannusten arvioidaan nousevan hallituksen päätöksistä johtuen noin 120 miljoonalla eurolla. Kunnille korvataan myös lakisääteisten tehtävien arvioitu 2,5 prosentin kustannustennousu, muut laskentatekniset muutokset sekä valtion päättämistä veroperustemuutoksista kunnille aiheutuneet verotuottomenetykset.

Muutosten seurauksena kuntien valtionosuuden arvioitu määrä nousee noin 285 miljoonalla eurolla vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti kuitenkin laskee 25,67 prosentista **23,59** prosenttiin vuonna 2022.

Valtionosuusprosentin yli kahden prosenttiyksikön lasku johtuu siitä, että prosenttiin viedään nyt sisälle useita kuntien valtionosuuden määrään jo aikaisemmin kohdistettuja euromääräisiä vähennyksiä (esimerkiksi indeksivähennykset vuosilta 2016, 2018 ja 2019), mutta myös päätökset vuodelta 2022 (kustannustenjaon tarkistuksen leikkaus, erillinen 246 milj. euron korvaus, kiky-vähennys). Valtionosuusprosentti on laskenut merkittävästi siitä, kun vuonna 2010 siirryttiin valtiovarainministeriön hallinnoimaan ns. yhden putken järjestelmään. Valtionosuusprosentti oli tuolloin 34,08.