

Sanna Lehtonen

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto

Lausuntopyyntönnä 11.10.2022, HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023, Teema: Kuntatalous

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023, teemana kuntatalous

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirto ja rahoitusjärjestelmää koskevat muutokset toteutuvat 1.1.2023, ja sisältyvät täten ensimmäistä kertaa kokonaisuudessaan valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen. Hallintouudistuksen myötä kuntatalous puolittuu, kun kuntien taloudesta noin 25 miljardia euroa siirtyy perustettaville hyvinvointialueille.

Kuntien valtionosuus vähenee kolmannekseen

Valtion talousarvioesityksen kuntamomenttien osalta muutoksista merkittävin on kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomentin (28.90.30) pieneneminen kahdella kolmanneksella, noin -5,36 miljardilla eurolla vuonna 2023.

Uuden kunnan peruspalvelut keskittyvät sivistystoimen tehtäviin, jotka jatkossa muodostavat noin 60 prosenttia kuntien kokonaiskuluista. Merkittävin osa sivistystoimen rahoituksesta myönnetään jatkossakin valtiovarainministeriön hallinnonalalta kunnan peruspalvelujen valtionosuutena, jonka suuruus on 2,74 miljardia euroa vuonna 2023. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä valtionrahoitus mm. toisen asteen koulutukseen, taidelaitoksille, osaan kulttuuripalveluista ja tiettyihin varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen valtionavustuksiin täydentää kuntien sivistystoimen valtionrahoitusta.

Vuonna 2023 kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti pienenee 1,50 prosenttiyksiköllä 22,09 prosenttiin. Valtionosuusprosentin pieneneminen johtuu vuoteen 2023 kohdistuvasta valtionosuusleikkauksesta ja siitä, että rahoitus uusiin lisäosiin (hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat) otetaan järjestelmän sisältä pienentämällä muuta kunnille maksettavan valtionosuuden määrää.

Valtion kuntalinjaukset vuonna 2023 lähellä neutraalia

Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on ollut pitää kuntatalous koko maan tasolla neutraalina suhteessa valtion päätösperäisiin toimiin. Lisäksi hallitus on päättänyt korvata kunnille sekä koronaepidemiasta että Ukrainan sotaa pakenevien henkilöiden



palveluista aiheutuvat laskennalliset lisäkulut. Lähes neutraali kunta-valtio-suhde on toteutunut kuluneella hallituskaudella varsin hyvin. Valtionosuuksien ja kuntien toteutuneiden kustannusten eli valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei tehdä normaaliin tapaan vuosina 2023 ja 2024 sote-siirtymäsäännösten vuoksi.

Vuodelle 2023 valtion talousarvioehdotus esittää uutta 43 miljoonan euron suuruista leikkausta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Se on noin yksi prosentti kuntien valtionosuusrahoituksen yhteissummasta vuonna 2023. Leikkauksesta pysyväksi kuntien tulopohjan heikennykseksi jää 33 miljoonaa euroa.

Kuntien talousnäkymät eivät kestä uusia leikkauksia

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on kääntänyt energian, raaka-aineiden sekä ruuan hinnat kuluvana vuonna jyrkkään nousuun. Pitkittynyt inflaationäkymä nousevine korkoineen ja keskimääräistä kovempine palkkapaineineen haastavat kuntia, mutta erityistä huolta kunnissa herättää talouden ja kuntatalouden muutoksiin liittyvä epävarmuus.

Epävarmuus johtuu erityisesti sote- ja hyvinvointialueuudistuksesta, jonka lopulliset vaikutukset kuntatalouteen selviävät vasta uudistuksen voimaantulon jälkeen syksyllä 2023. Uudistus muuttaa yksittäisten kuntien taloutta pysyvästi ja kasvattaa kuntien suhteellista velkaantuneisuutta. Samalla se myös kaventaa kuntien talouden liikumavaraa, kun kunnan tulot ja menot puolittuvat.

Vuosi 2023 on kuntataloudessa poikkeuksellisen vahva, koska arviolta 1,2 miljardia euroa aiempien vuosien kunnallisveroja tilitetään kunnille edellisvuosien korkeammilla kunnallisveroprosenteilla vasta vuonna 2023. Näiden kertaluonteisten ”verohäntien” ja kuntatalouden rahavirtojen suurten prosenttimuutosten taakse kätkeytyy poikkeuksellisen ripeä kustannusten kasvu. Ripeään nousuun vaikuttaa inflaation ohella kunta-alan ansiokehitys.

Rahoituksellisen tasapaino heikkenee keskipitkällä aikavälillä

Kuntatalouden tehtävät painottuvat 2023 lähtien varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, joiden laskennallinen palvelutarve pienenee. Valtionvarainministeriön ennuste pitääkin sisällään tiukan menokurin, jossa kuntatalouden toimintamenot kasvavat vuosina 2024–2026 keskimäärin 2,9 prosenttia vuodessa. Verorahoitus kasvaa suurin piirtein samaa vauhtia, mutta muuttoliikkeen, rakennetun ympäristön korjaustarpeiden sekä vihreän siirtymän edellyttämä investointien kasvu painaa kuntatalouden rahoituksellisen tasapainon miinukselle. Korkojen nousu kiristää myös kuntataloutta.

Kuntatalouden ennuste saavuttaa vuonna 2023 hallituksen sille asettaman nimellisen rahoitusasematavoitteen (nettoluotonanto -0,5 % suhteessa bruttokansantuotteen). Rahoituksellisen tasapaino heikkenee keskipitkällä aikavälillä. Akuutti talouskriisi vaivaa kuitenkin vain pientä joukkoa kuntia. Painelaskelman mukaan laskennallinen talouden sopeutuspaine (toiminnan ja investointien rahavirran alijäämä) kasvaa

kehyskauden lopussa kaikissa kuntakokoryhmissä, suhteellisesti eniten pienimmillä kunnilla. Kuntien peruspalvelut eivät kestä tulevilla hallituskaudella uusia, kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvia leikkauksia.

Tehtävien turvallinen siirto varmistettava

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymiseen 1.1.2023 on aikaa reilu kaksi kuukautta. Kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnallisten yhteyksien on oltava sovittuina vuoden vaihteeseen mennessä turvallisen siirtymän varmistamiseksi.

Kuntaliitto esittää huolensa siirtymisen onnistumisesta ottaen huomioon yksittäisten hyvinvointialueiden valmistelun tilanteen. Erityisesti huoli koskee potilasturvallisuuden ja esimerkiksi palkkojen maksun kannalta keskeisiä tietojärjestelmiä, mutta myös esimerkiksi hyvinvointialueiden kykyä toimittaa tietoja verohallinnon tulorekisteriin.

Uudistuksen toimeenpanon kireästä aikataulusta johtuen useilla hyvinvointialueilla joudutaan turvautumaan poikkeusjärjestelyihin, joissa kunnat joutuvat ylläpitämään hyvinvointialueiden palvelutoiminnassa tarvittavia tietojärjestelmäympäristöjä myös 1.1.2023 jälkeen. Tästä aiheutuu kunnille ylimääräisiä kustannuksia ja muita taloudellisia riskejä, joiden korvaamiseen ei valtion talousarviossa ole esitetty rahoitusta. Tilanne osaltaan vaikeuttaa palveluiden sujuvan siirron onnistumista.

Kuntien omaisuusjärjestelyt vaikuttavat hyvinvointialueiden toimintaan

Yhteistyötarpeet kuntien ja hyvinvointialueiden välillä ovat laaja-alaisia pitäen sisällään muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, lasten, nuorten ja perheiden palveluita, ympäristöterveydenhuoltoa, järjestöyhteistyötä, työllisyyden hoitoa ja poikkeusolojen varautumisjärjestelyjä. Yksi konkreettinen yhteistyön muoto ovat kuntien omistukseen jäävät soten ja pelastustoimen kiinteistöt, joissa hyvinvointialueet aloittavat toimintansa.

Lainsäädäntö ei velvoita hyvinvointialueita tiettyyn palveluverkkoon tai palveluiden maantieteelliseen saatavuuteen. Kunnissa pelätään, että talouden kiristyessä hyvinvointialueet tasapainottavat talouttaan perustason palveluita karsimalla ja esimerkiksi kuntien ylläpitämien kiinteistöjen käyttöä vähentämällä. Tällä on suora vaikutus sekä kunnan houkuttelevuuteen että kuntatalouteen.

Lähestyvä palveluiden järjestämisvastuun siirto hyvinvointialueille on kiihdyttänyt kuntien omaisuusjärjestelyjä sote-lakien hyväksymisen jälkeen. Kun kunnat eivät enää ensi vuoden alusta päättä, mitä palveluita ja missä niitä järjestetään, useat kunnat ovat pohtineet mahdollisuuksiaan jatkaa kiinteistöjen omistajina tilanteessa, jossa sote- ja pela-kiinteistöihin tarvittavat investoinnit kilpailevat kunnille jäävien tehtävien toimitilainvestointitarpeiden kanssa, ja jossa samanaikaisesti kuntien yleinen investointikyky heikkenee. Lisäksi tulee huomioida, että ensimmäisten vuosien

aikana kuntien tiloja ja vuokratuottoja turvaava hyvinvointialueita sitova kolmen vuoden vuokrausvelvoite ei koske sellaisia kiinteistöjä, jotka kunnat ovat lähtötilanteessa vuokranneet sote-kuntayhtymille.

Monet kunnat, erityisesti suuret ja keskisuuret kaupungit ovatkin vuosien 2021 ja 2022 aikana päätyneet vähentämään kiinteistöriskiään eli suuren kiinteistömässän ylläpitoa ja peruskorjausten suunnittelua myymällä oman palvelutoiminnan ulkopuolella olevia kiinteistöjä. Tämän kehityksen voidaan ennakoida jatkuvan myös lähivuosina.

Kehitys, joka on johtamassa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimitilojen omistuksen merkittävään yksityistämiseen, voi aiheuttaa pidemmällä aikavälillä hyvinvointialueille taloudellisia ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen liittyviä riskejä. Näiden riskien hallitsemiseksi olisi perusteltua kehittää hyvinvointialueiden investointi- ja lainanottovaltuuteen liittyvää ohjausta siten, että myös hyvinvointialueille syntyisi mahdollisuus lunastaa (halutessaan) kunnilta toimitiloja käypään arvoon tilanteessa, jossa kunnat eivät katso toimitilojen omistamista pitkällä aikavälillä tarpeelliseksi tai mahdolliseksi. Myös eduskunnan lausumassa (EV 111/2021 vp) edellytettyä kuntien varainsiirtoveronvapautta koskevaa sääntelyä tulisi kiirehtiä taloudellisesti kestävien omaisuusjärjestelyiden mahdollistamiseksi.

Hyvinvointialueiden talouden tasapaino myös kuntien etu

Jatkossa valtio, hyvinvointialueet ja kunnat yhdessä muodostavat julkisen talouden kokonaisuuden, joka vastaa kansalaisten peruspalveluista ja sosiaaliturvasta. Valtiontalouden alijäämä johtaa tulevaisuudessa julkisen talouden korjaamistoimiin, jotka kohdistuvat kaikkiin toimijoihin.

Mikäli sote-uudistukselle asetettu kustannuskehityksen hillintää koskeva tavoite ei toteudu, lisää tämä suoraan kuntien talouteen kohdistuvia riskejä esimerkiksi valtionosuusleikkausuhan kautta. Riski kasvaa, mikäli hyvinvointialueiden talousarviot ylittyvät toistuvasti tai jos valtio muilla poikkeusjärjestelyillään hyväksyy lisärahoitustarpeet (pehmeä budjettirajoite) tai jos investointien tai hyvinvointialueiden työnjakoa koskevassa ohjauksessa epäonnistutaan.

Mitä paremmin hyvinvointialueet pystyvät järjestämään lakisääteiset palvelunsa laskennallisella valtionrahoituksella, sitä enemmän vakautta se tuo myös kuntien talouteen ja sitä paremmat lähtökohdat se antaa julkaisen talouden tasapainottamistavoitteen toteuttamiselle.

SUOMEN KUNTALIITTO

Sanna Lehtonen

Johtaja, kuntatalous, Elinvoima ja talous -yksikkö