

Lausuntopyyntönnä 27.10.2023

HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvion vuodelle 2024**Yleistä valtion talousarvioehdotuksesta vuodelle 2024 sekä julkisen talouden suunnitelmasta 2024–2027**

Julkisen talouden tilanne on huolestuttava. Talouskasvu on tällä hetkellä seisahtunut ja monet eri tekijät, muun muassa hallitusohjelman määräaikainen investointiohjelma, korkomenot sekä turvallisuuteen liittyvät hankinnat, kasvattavat julkisen sektorin alijäämää. Petteri Orpon hallituksen talous- ja finanssipolitiikan linja nojaa neljän miljardin euron menosopeutukseen ja työllisyyttä edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin. Samaan aikaan veroaste laskee. Valtiovarainministeriön mukaan talouskasvu vauhdittuu jo ensi vuodesta lähtien, mutta julkinen talous pysyy yhä rakenteellisesti alijäämäisenä ja velkasuhde jatkaa kasvuaan. Riskit odotettua heikommasta työllisten määrän lisäyksestä sekä talouskasvusta ovat kuitenkin suuret. Valtionhallinto on julkisen talouden sektoreista alijäämäisin.

Hallitusohjelman päätösperäiset toimet vahvistavat julkista taloutta nettomääräisesti noin 3,1 miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. On valitettavaa, että päätökset eivät tähtää kuitenkaan kuntatalouden vahvistumiseen. Sen sijaan kuntatalous heikkenee hallitusohjelman liite B:n päätösten seurauksena noin 0,2 miljardilla eurolla. Jos hallituksen toimenpiteiden tarkastelua laajennetaan ottamalla mukaan myös vuodelle 2024 ehdotettu työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alennus niin muutosten yhteisvaikutus kääntyy nettona arviolta noin 0,2 miljardia euroa kuntataloutta vahvistavaksi.

Kuntatalouden näkymät – ennuste heikentyi

Vuosi 2023 näyttää kuntataloudessa poikkeuksellisen vahvalta, mutta sote-uudistuksen vuoksi kuntatalouden tilaan liittyy edelleen huomattavaa vaihtelua kuntien välillä. Kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen kuluvalla hallituskaudella on välttämätöntä.



Tilanteen repiävyys näkyy vuodesta 2024 eteenpäin, kun kustannukset nousevat, talouskasvu kehittyy vaimeasti ja poikkeukselliset veroerät väistyvät kuntien verotilityksistä pois. Tulopohjaa leikkaa lisäksi sote-siirtolaskelman tarkentuminen, jonka seurauksena kuntien valtionosuuksia siirretään vielä 200 miljoonan edestä hyvinvointialueiden rahoitukseen. Kuntien valtionosuuksia nipistää lisäksi kuluvalle hallituskaudella yhden prosenttiyksikön indeksijarru.

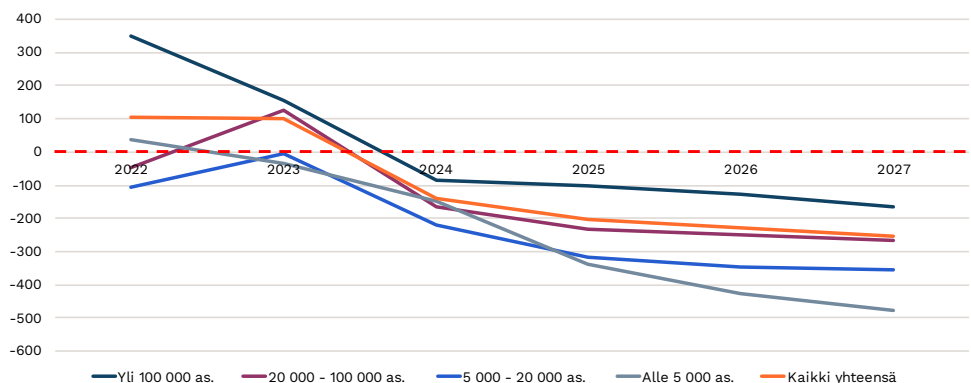
Kuntien ja kuntayhtymien kehitysarvio 2024–2027 onkin heikentynyt viime kevään ennusteesta. Kuntasektorin investoinnit huomioiva rahoitusjäämä jää 2024–2027 selvästi alijäämäiseksi ja kuntien lainakanta nousee noin viidellä miljardilla eurolla. Kuntien alijäämäisyyden kasvaminen johtuu kuntien mittavista investoinneista, henkilöstömenojen kasvusta sekä edelliseen kehitysarvioon nähden heikentyneestä verorahoituksesta.

Koko maan, maakunnittaiset ja kuntakokoryhmittäiset keskiarvoluvut kätkevät taakseen huomattavaa kunnittaista vaihtelua. Taloudellinen menestys ei seuraa pelkästään kunnan elinvoimaa tai hyvää päätöksentekokykyä, vaan riippuu nyt harvinaisen paljon vuosien 2022 ja 2023 taitekohtaan ajoittuvan sote-siirtolaskelman vaikutuksista kunnan menoihin ja tuloihin. Osalla kunista sote-siirto parantaa talouden tasapainoa, osalla heikentää sitä.

Talousnäkymät kuntakokoryhmittäin

Kuntakokoryhmittäinen tarkastelu paljastaa huomattavia eroja ryhmien välillä. Ennusteessa parhaiten pärjäävät suuret kaupungit eli yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmä (n. -160 euroa asukasta kohden). Heikoimmat talousnäkymät osuvat pieniin alle 5 000 asukkaan (n. -500 euroa asukasta kohden) sekä 5 000–20 000 asukkaan kuntaryhmiin (n. -350 euroa asukasta kohden).

Toiminnan ja investointien rahavirta kuntakokoryhmittäin 2022 -2027 €/as



¹ Lähde: VM Kuntatalousohjelma syyskuu 2023 / Kuntaliitto 13.10.2023

KUNTA
LIITTO

Vaikka kuntakokoryhmien väliset erot verotuloissa, valtionosuuksissa ja toimintakatteessa ovat pienentyneet suhteessa sotea edeltäviin vuosiin niin pienimmillä kunnilla on asukasmäärien vähenemisestä huolimatta yhä korkeammat menot kuin isommilla kunnilla. Sen lisäksi pienten kuntien verotulot ovat keskimääräisesti heikommat kuin isoilla kuntakokoryhmillä. Vaikka pienimmät kuntakokoryhmät saavat asukaskohtaisissa vertailuissa yhä enemmän valtionosuutta kuin isot kunnat niin niiden saama valtionosuus ei riitä kattamaan tulojen ja menojen kasvavaa epätasapainoa.

Kuntakokoryhmien väliset erot voimistuvat vuodesta 2025 alkaen. On kuitenkin todettava, että taloudelliset erot voimistuvat kehyskaudella myös kuntakokoryhmien sisällä. Keskeinen syy kuntien välisiin merkittäviin eroihin taloudellisessa menestyksessä on sote-uudistuksen siirtolaskelman ja tasauselementtien vaikutus yksittäisiin kuntiin.

Valtiovarainministeriön laatiman painelaskelman mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kääntyy kasvuun. Vuoteen 2027 mennessä määrä nousee 7 kunnasta 26 kuntaan. Näistä kaikki ovat alle 10 000 asukkaan kuntia.

Painelaskelmat eivät pidä sisällään kuntien omia, taloutta tasapainottavia, toimia ja näyttävät talouskehityksen usein toteutunutta heikompana. Ne kuvaavat kuitenkin, kuinka suurta talouden sopeuttamistarvetta ja painetta eri kuntakokoryhmiin kohdistuu.

Orpon hallituksen kuntalinjaukset

Kuntien näkökulmasta Orpon hallituksen keskeisin finanssipoliittinen päätös on maapohjan kiinteistöveroprosentin eriyttäminen yleisestä kiinteistöveroprosentista ja sen vaihteluvälin alarajan korottaminen 0,93:sta 1,30:aan. Muutos lisää kuntien kiinteistöverotuloa arviolta noin 110 miljoonalla eurolla vuodesta 2024 lähtien. Euromääräisesti kiristyksestä hyöttyy erityisesti pääkaupunkiseutu, jolle kasaantuu myös suurin osuus kuntatalouden investointitarpeista.

Orpon hallitus myös heikentää kuntien rahoitusta leikkaamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotusta. Yhden prosenttiyksikön indeksijarru vähentää kuntien tuloja vuoden 2027 tasossa noin 111 miljoonaa euroa. Leikkaus on pysyvä.

Myös sosiaaliturvaetuuksiin liittyvän laajan päätöskokonaisuuden arvioidaan heikentävän kuntataloutta. Heikennys asettuu kuntatalousohjelman mukaan reiluun 33 miljoonaan euroon vuoden 2027 tasolla. On kuitenkin huomattava, että näin monen samanaikaisen muutoksen arvioinnissa on epävarmuuksia, jonka lisäksi suhdanteilla on suuri vaikutus arvioiden toteutumiseen.

Sosiaaliturvaleikkauksia, joilla on merkittäviä vaikutuksia kuntatalouteen, tehdään työttömyysturvaan, lapsilisiin ja asumisen tukiin. Osa muutoksista, kuten työttömyysturvan muutokset, pienentävät kuntien rahoitusvastuuta työttömyysturvan menoista. Sosiaaliturvan leikkaukset synnyttävät kuntien kannalta kuitenkin myös toisen suuntaisia talousvaikutuksia, kun kansalaisten pienentyneet etuudet kerryttävät kunnille vähemmän verotuloja ja kasvattavat perustoimeentulotuen tarvetta. Kunnat rahoittavat puolet perustoimeentulotuen menoista.

Julkisen talouden suunnitelmassa muiden hallituksen suoraan kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden on oletettu vaikuttavan kuntien tuloihin ja menoihin yhtä paljon. Todellisuus ei ole kuitenkaan aivan näin yksinkertainen. Varsin usein yksittäiset kunnat kasvattavat omarahoitusosuuttaan sellaisiin palveluihin, jotka halutaan säilyttää kunnassa ja joiden rahoitusta valtio leikkaa. Toisaalta valtion panostukset joihinkin kuntapalveluihin, esimerkiksi sivistyspalveluihin, voivat synnyttää kunnissa tarvetta uusille lisäinvestoinneille. Investointitarpeet voivatkin kääntää hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutuksen tosiasiaassa miinukselle.

Hallituksen päätösten yhteisvaikutus kuntatalouteen on julkisen talouden suunnitelman mukaan vuoden 2024 osalta maltillinen, mutta toimenpiteiden nettovaikutukset kohdistuvat kuitenkin erisuuruisina eri kuntiin. Yhteisvaikutusta on hyvin vaikea arvioida pidemmällä aikavälillä luotettavasti. Pidemmällä aikavälillä odotettua heikompi talous- ja työllisyyskehitys saattavat heilauttaa hallituksen toimien vaikutusta kuntatalouteen myös huomattavasti negatiivisempaan suuntaan.

TE-palveluiden siirto kunnille

Vuonna 2025 työ- ja elinkeinopalvelut siirretään kuntien vastuulle osana TE-uudistusta. Kuntien henkilöstömäärä kasvaa noin neljällä tuhannella henkilötyövuodella. Muutos laajentaa kuntien tehtäväkenttää, lisää kustannuksia ja kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista. Muutosten myötä kuntatalouden toimintamenot kasvavat vajaalla 900 milj. eurolla vuonna 2025, mutta kasvua kompensoidaan kunnille. Vaikutukset yksittäisiin kuntiin eivät ole kustannusneutraaleja. Uudistuksen seurauksena työllisyyskehityksellä on entistä suurempi vaikutus kunnan talouteen.

TE-palvelujen uudistaminen ja siirto kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2025 alusta luo edellytykset palvelujen toteuttamiseen aiempaa lähempänä työnhakijoiden ja työnantajien tarpeita kuntien koko elinvoiman ekosysteemiä hyödyntäen. Tätä kautta on mahdollisuus aiempaa kohdennetummin vastata myös alueittain vaihteleviin työvoimatarpeisiin ja työllisyyskehityksen nopeisiin muutoksiin.

Kunnat ovat tiiviin TE2024 -uudistuksen valmistelu- ja neuvotteluprosessin aikana hakeneet työllisyysalueen organisoinnille paikallisia olosuhteita parhaiten vastaavan kokoonpanon ja organisointimallin. Kuntaliitto toivoo, että näitä kuntien tarkoin harkittuja päätöksiä tulevista työllisyysalueista kunnioitetaan uudistuksen sujuvan liikkeellelähdön varmistamiseksi.

SUOMEN KUNTALIITTO

Sanna Lehtonen
Kuntatalousasioiden johtaja

Minna Punakallio
Pääekonomisti