

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle

Asiantuntijapyyntö 2.5.2018, VNS 1/2018 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019-2022

## Kuntatalous haasteiden edessä

Hallitus sopi vuosien 2019-2022 julkisen talouden suunnitelmasta kehysriihessä 11. huhtikuuta 2018.

Suunnitelmaan liittyvän kuntatalousohjelman mukaan kuntien ja kuntayhtymien taloustilanne pysyy kuluvana vuonna varsin vahvana. Näkymiä ovat vahvistaneet erityisesti odotettua nopeammin kasvaneet verotulot sekä maltillisesti kehittyvät toimintamenot. Maltillisen menokehityksen taustalla ovat erityisesti kuntien omat sopeutustoimet.

Ensi vuonna kuntien kehitysarvio kuitenkin heikkenee. Toimintamenojen kasvu vauhdittuu, kun palkkatarkistukset kasvattavat kustannuksia ja aiempien sopeutustoimien vaikutus heikkenee. Valtionosuudet laskevat peräti 500 miljoonalla eurolla, mutta verotulojen kasvu pysynee vähintään kuluvan vuoden tasolla.

Kokonaisuutena kuntatalouteen ennakoitaan vuosikatteen ja rahoitusjäämän heikkenemistä noin puolella miljardilla eurolla vuonna 2019 (liite, kalvo 4). Ennakoitavissa kuitenkin on, että ripeä talouskasvu ja kuntien omat säästötoimet johtavat siihen, että kuntatalous saavuttaa maan hallituksen sille asettaman rahoitusasematavoitteen mittavista valtionosuusvähennyksistä huolimatta. (paikallishallinnon nettoluotonanto -0,5 % suhteessa bruttokansantuotteen).

Kuntatalousohjelman mukaan hallituksen toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on 580 miljoonaa euroa kuntataloutta vahvistava vuoden 2019 tasolla (liite, kalvo 1). Kyseinen arvio ei kuitenkaan pidä sisällään kilpailukyky sopimukseen liittyviä hallituksen kuntataloutta kiristäviä vaikutuksia. Kun kootaan yhteen hallituksen kaikki kuntiin kohdistuvat toimet VM:n arvioiden mukaisina niin hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutukseksi vuosina 2016-2019 saadaan miinusmerkkinen luku: **-69 milj. euroa** (liite kalvo 3).

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on selvästi tätäkin pienempi, jos toimet arvioidisiin kunnissa todellisuudessa realisoituneiden talousvaikutusten mukaan.

Hallitus olettaa, että sen esitykset kyetään panemaan toimeen lähes täysimääräisesti nopealla aikataululla. Tällaisia kokonaisuuksia ovat esimerkiksi Kiky-sopimukseen liittyvät työajanpidennyksestä ennakoituvat henkilöstösäästöt sekä erikoissairaanhoidon tehostamisesta tulevat laskennalliset säästöt. Lisäksi kunnat itsehallintonsa puitteissa eivät kaikilta osin ole täysimääräisesti nostaneet asiakasmaksuja kuten hallitus on esittänyt. Hallitus on kuitenkin viennyt kehyspohjiin nämäkin toimenpiteet täysimääräisinä ja vähentänyt valtionosuuksia vastaavasti. (liite, kalvo 2)

Keskeisimmät kuntiin kohdistuneet kehysriihipäätökset muodostuivat pienistä lisävustuksista varhaiskasvatukseen, lukiokoulutukseen ja kulttuurin valtionosuusjärjestelmään. Samalla linjattiin kuitenkin suurista leikkauksista tai uudelleenkohdennuksista kuntien valtionosuusjärjestelmään.

Valtionosuusindeksin jäädytys pienentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vuonna 2019 noin 189 miljoonalla eurolla, minkä lisäksi kustannustenjaon tarkistuksesta on tulossa kunnille suuria valtionosuusvähennyksiä aiempina vuosina toteutuneiden kiky-säästöjen perusteella. Leikkauksia ollaan kompensoimassa kunnille vasta vuonna 2020. Kuntien valtionosuutta leikataan 2019 myös esimerkiksi lääkintähelikopteritoiminnan rahoittamiseksi ja erikoissairaanhoidon keskittämisestä arvioitujen laskennallisten säästöjen perusteella.

Lisäksi hallitus vie eteenpäin kolmea kuntien valtionosuusrahoitukseen kohdistuvaa kannustinjärjestelmää, joiden rahoitus otetaan valtionosuusjärjestelmän sisältä. Jo vuodesta 2019 lähtien on tarkoitus ottaa käyttöön kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä, johon varataan 40 miljoonaa euroa. Muut kannustinjärjestelmät ovat kuntien käyttötalouden menojen ja kuntien rakennuskannan kehittämisen ja tilankäytön tehostamisen kannustinjärjestelmä. Kannustinjärjestelmien valmistelutyö on vielä täysin kesken, eikä niiden sisältöä ole mahdollista arvioida.

### **Maakunta- ja sote-uudistus**

Kuntatalousohjelmassa kuvataan myös maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua sekä kuntatalousvaikutuksia. Uudistuksessa kuntien käyttötalouden menot puolittuvat, mutta samalla pienennetään myös kunnallis- ja yhteisöveron tuottoa sekä toimintatuloja. Kuntatalousohjelman mukaisessa painelaskelmatarkastelussa uudistus helpottaa pidemmällä aikavälillä myös toimintamenojen kasvupainetta, kun aiemmin voimakkaasti kasvaneet sote-kustannukset siirtyvät maakuntien ja valtion vastuulle.

Sote- ja maakuntauudistus on julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa kuvattu kuntatalouden kannalta lähes pelkästään positiivisin termein. Siihen liittyy kuitenkin monia merkittäviä haasteita niin koko julkisen talouden kuin kuntienkin talouden osalta.

Uudistus uhkaa heikentää kuntien investointikykyä, kun verotulot puolittuvat, mutta velat jäävät lähes ennalleen. Suhteellinen velkaantuneisuus tulee keskimäärin kaksinkertaistumaan, mikä voi vaikuttaa lainarahan hintaan ja saatavuuteen. Tällä on vaikutuksia erityisesti kasvaville kaupunkiseuduille, joiden investointitarpeet ovat hyvin merkittävät.

Myös kuntien rahoitushuollon näkökulmasta kehitys on ongelmallista, kun kunnat ovat rahoittaneet lakisääteisen varainhankintajärjestelmän kautta toimintoja, jotka nyt siirtyvät sen toimialan ulkopuolelle ja joiden tuottaminen ollaan kunnilta jopa kieltämässä.

Omaisuusjärjestelyihin liittyvät riskit ovat aiheuttaneet useissa kunnissa liikehdintää. Kiinteistöjä myydään, kun halutaan välttää kolmen vuoden kuluttua mahdollisesti tulevat riskit. Valtiovarainministeriö julkisti joulukuussa 2017 esityksen perustuslakivaliokunnan edellyttämäksi kuntien kompensatiomalliksi. Malli on kuitenkin monelta osin puutteellinen ja epäselvä. Malli ei anna kunnille varmuutta siitä, missä tilanteissa oikeus kompensatioon syntyy, koska pykälässä ei ole mainittu yksiselitteisiä euro- tai prosenttimääräisiä kriteerejä, toisin kuin Kuntaliitto on esittänyt.

Kuntien mahdollisuudet toimia kasvun ja alueellisen työllisyyden edistäjinä ovat osin vaaka- ja alavirta-erityisesti hallituksen kasvupalveluesityksen johdosta. Siinä kunnat voisivat jatkossa toimia maakunnan järjestämien palvelujen yhtiöitettyinä tuottajina muiden toimijoiden tapaan. Kuntien nykyistä toimintavastuuta rajoitettaisiin merkittävästi. Alueelliset työllisyyskokeilut, esimerkiksi Pirkanmaan menestyksekkäs kokeilu lakkautettaisiin. Myös kuntavetoiset Työvoiman palvelukeskukset lakkautetaan esityksen mukaan.

Kunnilla jää joka tapauksessa vastuu kuntalaisistaan samalla kun kannustimet kasvun, työllisyyden ja omien kuntalaistensa hyvinvoinnin edistämiseen kapenevat voimakkaasti.

Kunnilta siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ja siihen perustuen TYP-toiminnot, kuntapohjaisiin maakuntaliittoihin perustuva aluekehittäminen, heikennetään investointikykyä ja mahdollisuutta toimia työllisyyden hoidon koordinaattoreina alueillaan.

Kuntien vaikuttavuutta yhteiskunnalliseen toimintaan heikennetään tavalla, jota pohjoismaissa ei aiemmin ole koettu. Kuinka tämä tulee vaikuttamaan koko julkisen talouden kestävyYTEEN ja tasapainoon, on pitkälti avoinna.

Käytännössä kunnat joutuvat aktiivisesti sopeuttamaan toimintojaan päästäkseen valtiovarainministeriön teknisten siirtolaskelmien lopputulokseen. Käytännössä ei ole mahdollista esimerkiksi järjestellä henkilöstä yhtä joustavasti kuin laskelmissa. Myöskään esimerkiksi ICT-järjestelmäsopimusten ja vastaavien sopimusten kustannukset eivät puolitu, vaikka puolet tehtävistä siirtyy maakunnille.

Ongelmallista on myös, että samalla kun kuntien henkilöstä eläköityy kovalla tahdilla, yhdellä kertaa siirretään suuri osa henkilöstöä maakuntien palvelukseen. Kunnissa on herännyt perusteltu huoli siitä, että riittääkö kuntiin kaikissa tilanteissa enää ammattitaitoista työvoimaa.

Mikäli maakuntatalous ajautuu ennakoimattomiin vaikeuksiin, myös kuntien toimintaan suunnattu valtionosuusrahoitus saattaa vaarantua valtion hakiessa kaavailtuja säästöjä.

Tärkeätä on, että kuntien itsehallinto pidetään jatkossakin vahvana ja että kuntien merkitys säilytetään ja mieluiten vahvistetaan, kuten on suuntaus kaikissa muissa pohjoismaissa.

Kuntaliitto korostaa muutostilanteessa ennakoitavuuden merkitystä. Itsehallintoon perustuva paikallishallinto on ollut Suomenkin julkisen toiminnan - ja talouden vahvuus menneinä vuosikymmeninä. Sen varaan voidaan rakentaa jatkossakin merkittävää yhteiskunnallista toimintaa, erityisesti kasvun ja työllisyyden edistämistä.

**Maakunnille ja kunnille tulee luoda mahdollisuudet sopia alueellaan vastuista, tehtävistä ja työnjaosta alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen. Tämä on tärkeätä kasvun, työllisyyden ja julkisen talouden tasapainon edistämiseksi.**

**Uudistuksen dynaamiset vaikutuksen kuntien talouteen on arvioitava tarkemmin ja haittavaikutukset on kompensoitava kunnille. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota kuntien investointi- ja velanhoitokykyyn, sopeutustoimien käytännön mahdollisuuksiin sekä huolehtia henkilöstön riittävydestä.**

**Uudistuksesta johtuvat muutostalustannukset tai ylimääräiset kustannukset on kompensoitava kunnille.**

SUOMEN KUNTALIITTO

Minna Punakallio  
pääekonomisti

# Hallituskauden saldo: vahvistuuko vai heikkeneekö kuntatalous?

Valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus vuonna 2019, milj. euroa<sup>1</sup>

Menorajoite	830
Menorajoitteen toimiin liittyvä valtionapujen muutos	-90
Indeksijäädytysten vaikutus kuntien tuloihin	-320
Maksuperusteiden muutokset	60
Kiinteistöveron korottaminen	100
<b>Yhteensä</b>	<b>580</b>



<sup>1</sup> Taulukossa ei ole huomioitu kilpailukykysovimuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia.

## [Kuntalehden artikkeli Kuntaliiton näkemyksistä](#)

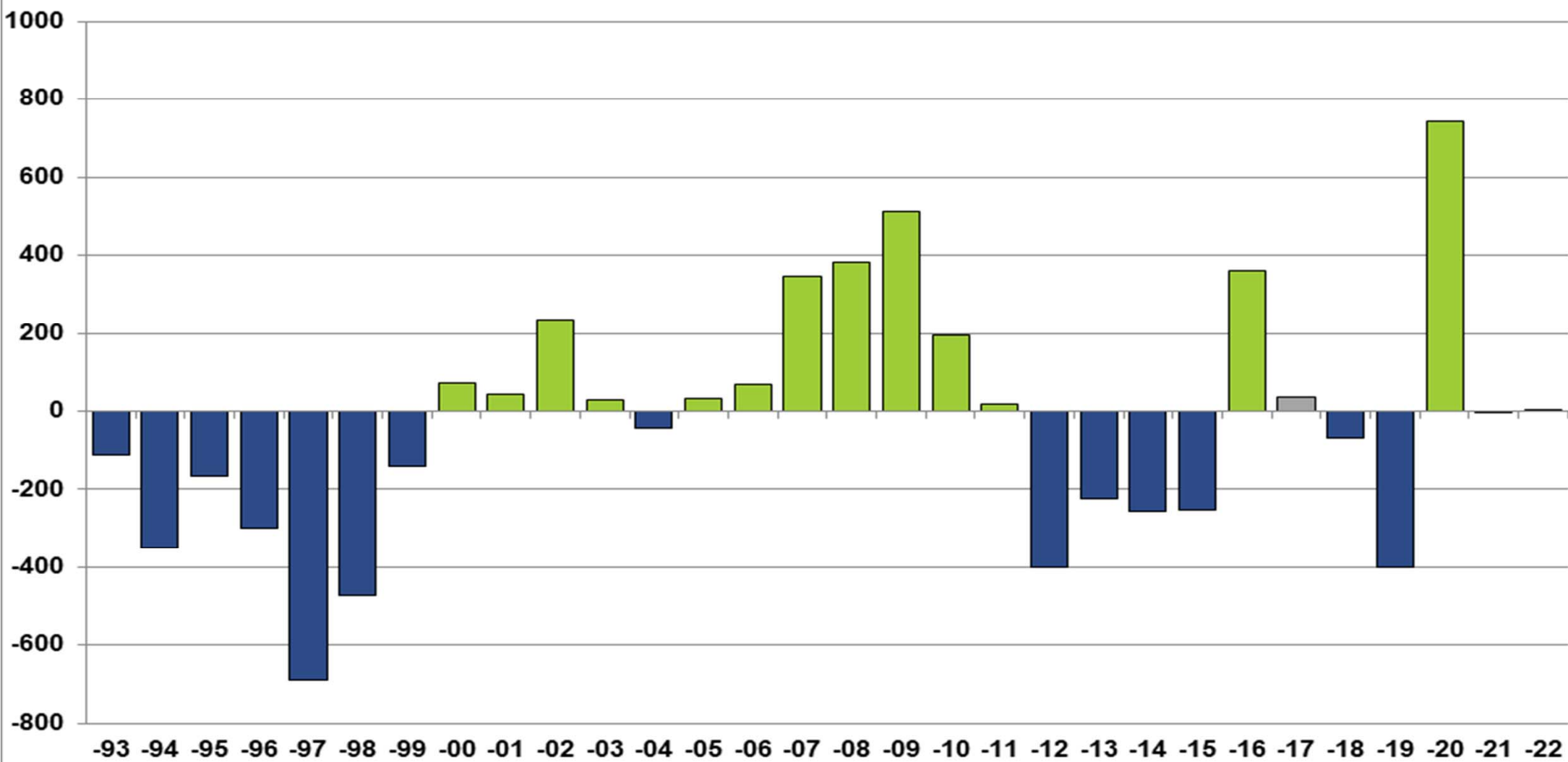
**Huom.** Julkisen suunnitelman kuntatalouden kehitysarviossa hallitusohjelman sopeutustoimien arvioidaan vahvistavan kuntataloutta noin 200 milj. eurolla.

# Kuntien valtionosuuteen vuonna 2019 vaikuttaa indeksitarkistuksen jäädytyksen ohella myös lukuisia muita poliittisia päätöksiä

- Poliittisiin päätökset / Muutokset laskennallisissa kustannuksissa:
  - » Omais- ja perhehoidon kehittäminen (-25 milj. €)
  - » Vanhuspalveluiden henkilöstömitoituksen tarkistaminen (-16,5 milj. €)
  - » Päivityksen ja erikoissairaanhoidon uudistus (-85 milj. €)
  - » Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien suhteen muutos (-2 milj. €)
  - » Reseptien voimassaolon pidentäminen (-3 milj. €)
- Poliittiset päätökset / Lisäykset yht.:
  - » Lastensuojelu ja lapsiperheiden kotiapu (+15 milj. €)
  - » Vanhusten kotihoito ja veteraanien kotiin vietävät palvelut (+1 milj. €)
- Poliittiset päätökset / Muut
  - » Kannustin / Digitalisaatio -40 milj. €
  - » Kiky -497 milj. € / lisää -30 milj. €
  - » Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus -10 milj. €
  - » Kriisikunnat -10 milj. €
  - » Pitkäaikaistyöttömien eläketuki (vähennys pieneni 6 milj. €)
  - » Perustoimeentulotuki 331 → 436 milj. €
- Muita tarkistuksia ovat mm. sairastavuustiedot, työllisyystiedot, veromenetyksen kompensatiot, kustannustenjaon tarkistus, kuntien perustoimeentulotuen rahoitusosuus, lääkintähelikopteritoiminnan rahoitus

# Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen verrattuna edellisen vuoden talousarvioon

milj. euroa



## Kuntien ja kuntayhtymien talous, mrd. € (painelaskelman mukaan)

	2016	2017	2018	2019	2020 1)	2021	2022
<b>Toimintakate</b>	<b>-27,78</b>	<b>-27,51</b>	<b>-28,05</b>	<b>-29,03</b>	<b>-11,77</b>	<b>-12,06</b>	<b>-12,39</b>
Verotulot	22,10	22,54	23,17	24,22	13,65	13,27	13,54
Käyttötalouden valt.os.	8,83	8,54	8,71	8,20	2,42	2,25	2,26
Rahoitustuotot ja kulut, nett	0,27	0,37	0,26	0,23	0,30	0,29	0,28
<b>Vuosikate</b>	<b>3,42</b>	<b>3,93</b>	<b>4,09</b>	<b>3,62</b>	<b>4,60</b>	<b>3,74</b>	<b>3,69</b>
Poistot	-2,72	-2,75	-2,85	-2,95	-2,71	-2,81	-2,91
Satunnaiset erät, netto	0,38	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
<b>Tilikauden tulos</b>	<b>1,08</b>	<b>1,31</b>	<b>1,38</b>	<b>0,80</b>	<b>2,02</b>	<b>1,06</b>	<b>0,91</b>
<hr/>							
Tulorah. korjauserät	-0,63	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45
Tulorahoitus, netto	3,17	3,61	3,78	3,30	4,28	3,43	3,37
Investoinnit, netto	-3,28	-3,36	-3,58	-3,65	-2,94	-3,07	-3,23
<b>Rahoitusjäämä</b> <sup>2)</sup>	<b>-0,11</b>	<b>0,25</b>	<b>0,20</b>	<b>-0,34</b>	<b>1,34</b>	<b>0,35</b>	<b>0,15</b>
<b>Lainakanta</b>	<b>18,10</b>	<b>18,25</b>	<b>18,30</b>	<b>18,89</b>	<b>14,77</b>	<b>14,47</b>	<b>14,37</b>
<b>Rahavarat</b>	<b>5,68</b>	<b>5,78</b>	<b>5,98</b>	<b>6,18</b>	<b>6,36</b>	<b>6,36</b>	<b>6,36</b>

1) Talouden paraneminen vuonna 2020 johtuu pääosin siitä, että veroprosenttien ja yhteisöveron jako-osuuden leikkauksista huolimatta kunnille tilitetään vielä aiempien verovuosien veroja aiempien vuosien korkeampien veroprosenttien ja jako-osuuksien perusteella.

2) Rahoitusjäämä = Toiminnan ja investointien rahavirta = Tulorahoitus + investoinnit, netto

Tulorahoitus = Vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjauserät