

C21 kaupunkien lausunto (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Turku, Jyväskylä, Lahti, Kuopio, Kouvola, Pori, Joensuu, Lappeenranta, Hämeenlinna, Vaasa, Rovaniemi, Seinäjoki, Mikkeli, Kotka, Salo ja Porvoo)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle: Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024 (VNS 1/2020 vp).

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt suurten kaupunkien C21-verkostolta kirjallista asiantuntijalausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024. Lausuntopyynnössä on toivottu käsiteltävän muun muassa koronaepidemian vaikutuksia sairaanhoitopiirien rahoitukseen.

C21-kaupungit antavat eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle seuraavan lausunnon valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2021-2024:

Yhteenveto

Julkisen talouden suunnitelman kokoa valtioneuvoston julkista taloutta koskevan päätöksenteon suuntaviivat yhteen ja kuvata kehyslinjaukset sekä talousnäkömät niin valtiontaloudelle, kuntataloudelle, sosiaalivaikutusrahastoille kuin niiden muodostamalle kokonaisuudelle. Kevään 2020 julkisen talouden suunnitelma on koronavirustilanteen vuoksi poikkeuksellinen. Pandemian aiheuttaman merkittävän epävarmuuden vuoksi suunnitelmassa ei esitetä julkisen talouden tasapainottamiseen liittyviä tavoitteita tai suunniteltuja toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Se on lisäksi teknisluonteinen eli se ei sisällä merkittäviä uusia poliittisia päätöksiä. Päivityksen keskiössä on tuore talousennuste ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio. Julkisen talouden suunnitelma ei esimerkiksi sisällä vakausohjelmaa Suomen julkisen talouden tilanteen korjaamiseksi koronavirusepidemian jälkeisenä aikana.

C21 kaupungit toteavat aluksi, että niin kaupunkien kuin laajemmin kuntakentän rooli on poikkeusolojen aikana ollut keskeinen. Kaupungit ja kunnat ovat hoitaneet kriisinhallinnan tehokkaasti, toimeenpanneet maan hallituksen päätökset onnistuneesti ja luoneet kriisin iskua pehmentäviä uusia palveluja. Kaupungit ovat myös aktiivisesti ja omarahoitteisesti tukeneet paikallista elinkeinoelämää ja kaupunkilaisia selviämään koronaepidemian aiheuttamista vahingoista monin eri keinoin. Kaupunkien ja kuntakentän rooli ja merkitys hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen järjestäjinä, kasvuun investoijina sekä uuden tuottajina on keskeinen myös koronakriisin jälkeen. Tämä korostaa tarvetta kiinnittää erityistä huomiota kuntatalouteen ja sen kestävyteen.

Lausunnon kohteena olevasta selonteosta puuttuu C21-kaupunkien näkemyksen mukaan ajantasainen analyysi kuntatalouden tilanteesta ja kuntien rahoituspohjan merkittävästä heikkenemisestä koronaepidemian seurauksena. Kriisi iskee erityisesti kuntien verotuloihin, mutta samalla se kasvattaa menoja ja lisää kuntien tulevia rahoitusvastuita myös pidemmällä aikavälillä.

Koska kuntatalouden tilanne on ollut haasteellinen jo ennen kriisiä ja poikkeusolosuhteita, on ensinnäkin välttämätöntä, että valtio kompensoi kunnille koronaepidemiasta aiheutuvat lisämenot ja tulojen menetykset tavalla, joka kohdentaa kompensaation aiheutuneiden kustannusten/tulomenetysten mukaisessa suhteessa. Myös sairaanhoitopiireille koronasta aiheutuvat kustannukset tulee kompensoida ja samoin valtion tulisi kompensoida suoraan myös joukkoliikenteen järjestäjille poikkeusoloista aiheutuvia menetyksiä, kuten lipputulomenetyksiä.

Toiseksi on oleellista, että valtio ei lisää kehyskaudella kuntien menopaineita ja heikennä tätä kautta kuntatalouden tasapainoa entisestään. Viimeistään budjettiriihessä elokuussa 2020 tulee tarkastella kuntatalouden kokonaistilannetta, kuntien tehtävien ja velvoitteiden tilannetta ja arvioida vielä toteutumattomista hallitusohjelmaan sisältyvistä uusista velvoitteista ja tehtävistä luopumista.

Kolmanneksi on koronakriisistä palautumisen johdosta tärkeää, että valtio osoittaa talousarviopäätösten yhteydessä lisärahoitusta erityisesti merkittäviin ja nopeasti toteutettaviin infrainvestointeihin sekä tukea kaupunkien perusinvestointeihin. Investoinnit parantavat kaupunkiseutujen saavutettavuutta ja tätä kautta sekä kaupunkien että koko maan kilpailukykyä.

Julkisen talouden ja kuntatalouden näkymät ovat erittäin heikot

Suomen talousnäkymät ovat heikentyneet vuoden 2020 alkupuolen aikana erittäin nopeasti, sillä koronaepidemia on johtanut tuotannon häiriöihin ja ennen kaikkea kysynnän rajuun vähentymiseen. Negatiiviset vaikutukset talouteen tulevat näkymään kaupungeissa ennen kaikkea verotulojen vähenemisenä ja kokonaisuudessaan sekä tulomenetykset että menolisäykset muodostuvat sitä suuremmiksi, mitä pidempään rajoitustoimet ja toipuminen kriisistä kestää ja myös siitä, mitä useampi sairastuu tautiin vakavasti. Talouden taantumien syvyyteen ja siitä palautumiseen vaikuttaa myös se, miten tehokkaita maiden käynnistämät elvytystoimet ovat, ja miten yksityinen kulutus elpyy pandemian jälkeen.

Koronakriisin heikentämä taloustilanne kääntää julkisen talouden alijäämän, velan ja rahoitus- sekä takausvastuut nopeaan kasvuun. Voimakkaimmin kriisi vaikuttaa valtiontalouteen. Ennusteiden (valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus 16.4.2020) mukaan valtiontalous nousee syvimmästä kuopasta vuonna 2021, mutta pysyy merkittävästi alijäämäisenä koko kehyskauden.

Myös kuntasektorin taloustilanne heikkenee koronakriisin vuoksi voimakkaasti tänä ja ensi vuonna. Koronaepidemia on romahduttanut kuntien talousarvioiden perustat. Kriisi iskee erityisesti kuntien verotuloihin, mutta kasvattaa myös menoja ja lisää kuntien tulevia rahoitusvastuita. Valtiovarainministeriön mukaan korona heikentää kuntataloutta kuluvana vuonna noin 1,6–2,0 miljardilla eurolla. C21-kaupunkien keräämien kaupunkikohtaisten tietojen mukaan taloudelliset vaikutukset koko kuntasektorille tulevat olemaan valtiovarainministeriön arviota suuremmat ja kriisin pitkittyessä olennaisesti suuremmat. Arviot tarkentuvat kriisin edetessä ja mittaluokka voi arvioidusta kahdesta miljardista kasvaa merkittävästi.

Koronaepidemian seurauksena kuntien menot tulevat kasvamaan vuosina 2020 ja 2021 julkisen talouden suunnitelmassa ennakoitua enemmän. Suunnitelmassa kuvatut kuntien toimintamenojen kasvuarviot vuosille 2020 (4,2 prosentin kasvu) ja 2021 (2,4 prosentin kasvu) eivät näin ollen ole realistisia. Vuonna 2019, jolloin kuntien toiminta toteutui jokseenkin tavanomaisena, kasvoivat menot kuntatalousohjelman arvion mukaan 3,9 prosenttia. On selvää, että koronatilan vaikutukset sote-toimialan menoihin tulevat vuonna 2020 olemaan niin mittavat, että kuntien menot kasvavat vuonna 2020 selvästi enemmän kuin vuonna 2019.

Julkisen talouden suunnitelmassa kuvattu ennuste verotulojen kehityksestä vaikuttaa sekin liian optimistiselta. Mikäli veropohja kehittyy heikommin kuin julkisen talouden suunnitelmassa on arvioitu, vaikuttaa tämä heikentävästi myös kuntien rahoituspohjaan.

Toisin kuin julkisen talouden suunnitelmassa annetaan ymmärtää, eivät kaikki koronasta aiheutuvat kustannukset ole vuoden 2020 tai 2021 kustannuksia, vaan kriisi tulee vaikuttamaan julkiseen talouteen ja kuntatalouteen ja aiheuttamaan kunnille sekä pitkäaikaisia menoja että tulomenetyksiä useiden vuosien ja vähintään koko seuraavan valtuustokauden ajan.

Lisäksi on oleellista huomioida, että kuntien taloudellinen tilanne oli jo ennen koronaepidemiaa erittäin vaikea hitaasti kasvaneiden tulojen ja lisääntyneiden sote-menojen vuoksi. Kuntatalouden näkymä lähivuosille onkin historiallisen synkkä. Ennusteen mukaan kuntien lainakanta kasvaa kehyskaudella lähes 20 miljardia euroa. Paikallishallinnon tulojen ja menojen epätasapainoa heikentävät lisäksi muun muassa väestön ikääntyminen ja rakennetun ympäristön korjausvelka. Viime vuonna kuntataloutta heikensi satunnaisena tekijänä lisäksi verokortti- ja tulorekisteriuudistus, johon kunnat eivät omassa toiminnassaan pystyneet varautumaan.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä kuntatalousohjelman kehitysarviossa ja painelaskelmassa ei ole huomioitu hallituksen lupaamaa kuntatalouden vähintään miljardin euron tukipakettia, mikä tulee korjaamaan tilannetta hieman vuoden 2020 osalta. Tukipaketilla onkin kuntakentälle erittäin suuri merkitys.

C21 kaupungit yhtyvät siihen julkisen talouden suunnitelmassa esitettyyn näkemykseen, että koronakriisin väistyttyä kuntatalouden kestävyys turvaaminen pitkällä aikavälillä on entistä tärkeämpää. Kunnilla, toisin kuin valtiolla, on lakisääteinen velvollisuus kattaa taseeseen kertyneet alijäämät laissa säädetyssä määräajassa. Lakisääteisten määräaikojen tai arviointikriteerien mahdollinen höllentäminen ei korjaa kuntatalouden tilannetta.

Koronaepidemian kustannusten kompensoiminen

Hallitus linjasi kehysriihen yhteydessä huhtikuussa, että kunnille kohdennetaan koronakriisin vaikutusten vuoksi vähintään miljardin euron tukikokonaisuus, joka koostuu neljästä elementistä: tuki sairaanhoitopiireille, kuntien yhteisöveron jako-osuuden nosto, peruspalvelujen valtionosuuden korotus ja harkinnanvaraisen valtionosuuden määrän lisääminen. Tukipaketti valmistellaan toteutettavaksi toukokuun lopussa/kesäkuun alussa eduskunnalle annettavaan lisätalousarvioon.

C21-kaupungit pitävät hyvänä, että hallitus on tunnistanut koronaepidemian merkittävät taloudelliset vahingot kuntataloudelle ja sitoutunut kompensoimaan koronasta kunnille aiheutuvia kustannuksia sekä vaikutusarvioiden tarkentuessa myös täydentämään kunnille suunnattua tukipakettia elokuun 2020 budjettiriihessä. Valtion taloudellinen kompensaatio on perusteltu, sillä koronaepidemia ja siihen liittyvät rajoitteet on asetettu kunnista riippumattomista syistä ja juuri kunnat ovat vastanneet niiden toimeenpanosta. Lisäksi on perusteltua, että valtio kompensoi kunnille veroperusteiden muutoksista aiheutuvat verotuottomenetykset.

C21 kaupungit haluavat kiinnittää huomiota myös siihen, että koronaepidemian aiheuttamat taloudelliset vahingot kohdistuvat voimallisimmin suuriin kaupunkeihin johtuen kaupunkien vero- ja toimintatuottoihin perustuvasta tulorakenteesta sekä palveluvaltaisesta elinkeinorakenteesta.

C21-kaupungit korostavat, että kuntatalouden tukikokonaisuuden tulee kohdentua niille kaupungeille ja kunnille, joille kriisistä aiheutuu tulomenetyksiä ja menolisäyksiä.

Koronakriisin kustannukset tulee kompensoida kunnille seuraavasti:

- Valtio kompensoi erikoissairaanhoidon kasvavat kustannukset suoraan sairaanhoitopiireille.
- Valtio kompensoi yhteisöveropohjan romahduksen aiheuttamat tulomenetykset korottamalla yhteisöveron jako-osuutta menetyksiä vastaavasti.
- Ansiotuloveropohjan alenemisen aiheuttamat kunnallisverotulojen menetykset kompensoidaan siten, että jakoperusteena käytetään palkansaajien maksamien kunnallisverojen osuutta maksetuista veroista viimeksi vahvistetun vuoden 2018 verotuksen mukaan. Kunnallisverojen menetykset tulevat aiheutumaan pääasiassa palkansaajien lomautuksista ja irtisanomisista.
- Epidemiasta aiheutuvat lisämenot ja tulojen menetykset kompensoidaan kunnille tavalla, joka kohdentaa kompensaation aiheutuneiden kustannusten/tulomenetysten mukaisessa suhteessa.

Edellä mainitun lisäksi kunnille aiheutuvia lisämenoja ja tulomenetyksiä tulee kompensoida myös vuoden 2020 jälkeen.

Sairaanhoitopiirien kustannukset tulee kaupunkien näkemyksen mukaan kompensoida siten, että kompensaation määrittelyssä huomioidaan myös sairaanhoitopiireille koronaepidemian vaikutuksesta muodostuvat alijäämät. Koronaepidemian kustannuksia on vaikea erottaa muista kustannuksista, mutta tehohoidon kustannukset ovat vain pieni osa sairaanhoitopiireille aiheutuvista kokonaiskustannuksista ja suurempi osuus kustannuksista tulee mm. varautumisesta sekä testaustoiminnoista.

Sairaanhoitopiirien ohella myös kaupunkiseutujen joukkoliikenne tarvitsee suoraa tukea valtiolta. Koronan johdosta joukkoliikenteen lipputulot ovat merkittävästi supistuneet, mikä heikentää mahdollisuuksia turvata toimivaa joukkoliikennettä ja toimivaa kaupunkiseutua tulevaisuudessa.

Valtion tulee lisäksi talousarviopäätösten yhteydessä osoittaa lisärahoitusta erityisesti merkittäviin ja nopeasti toteutettaviin infrainvestointeihin sekä tukea kaupunkien perusinvestointeja. Investoinnit parantavat kaupunkiseutujen saavutettavuutta ja tätä kautta sekä kaupunkien että koko maan kilpailukykyä. Lisäksi niillä on myönteisiä työllisyysvaikutuksia. Valtion investointien lisäksi on huolehdittava suurten ja kasvavien kaupunkien investointikyvystä jatkossa, jotta Suomi toipuu koronaepidemian aiheuttamasta taloudellisesta romahduksesta.

Toukokuun puolivälissä kunnille koronapandemiatilanteesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen mallin yksityiskohdat ovat edelleen epäselvät. Kompensaatiotavan tulee olla tiedossa toukokuussa, jotta kunnilla on mahdollisuus ottaa kompensaatio huomioon ensi vuoden taloussuunnittelussaan. Tällä hetkellä suunnittelua joudutaan tekemään epäselvässä tilanteessa. Ottaen huomioon kuntatalouden haasteet, on selvää, että kaupungeissa joudutaan vakavasti harkitsemaan leikkauksia ja veronkorotuksia talouden tasapainon saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi, mikäli kompensaatio koronasta syntyviin kustannuksiin jää tasoltaan riittämättömäksi.

Lisätalousarvion päätösten ja tarvittavien lakimuutosten tulisi tulla voimaan viimeistään heinäkuun alussa, minkä jälkeen hallituksen koronatuki kunnille voidaan laittaa maksatukseen. Sairaanhoitopiirien valtionavustuksen sekä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen haku ja päätökset voidaan tehdä seuraavassa vaiheessa syksyllä.

Julkisen sektorin menoja ei tule lisätä

Julkisen talouden suunnitelman mukaan julkisen sektorin menoja lisätään tällä hallituskaudella pysyvästi yhteensä noin 1,4 miljardia euroa. Summasta kuntatalouteen kohdistuu reilut 0,6 miljardia euroa. Menoja pysyvästi lisääviä toimia ovat esimerkiksi vanhuspalvelulain hoivamitoitus ja oppivelvollisuuden pidentäminen, joita hallitus esittää vietäväksi eteenpäin huolimatta poikkeuksellisen epävarmasta taloustilanteesta. Suunnitelma sisältääkin lukuisia Sanna Marinin hallituksen päätöksiin liittyviä toimia, jotka vaikuttavat kehyskaudella ja sen jälkeen kuntatalouden tuloihin ja menoihin.

Osa toimenpiteistä ja uusista tehtävistä tai velvoitteista, kuten esimerkiksi vanhuspalvelulain sisältämä hoivamitoitus sekä muutamat pienemmät toimet kuten määräaikainen digitalisaation kannustinjärjestelmä, on määrä rahoittaa leikkaamalla kuntien peruspalveluiden valtionosuutta. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuonna 2023 yhteensä 40 miljoonaa euroa. Leikkauksia perustellaan säästöillä, joita oletetaan syntyvän kyseisenä vuonna digitalisaation hyödyntämisestä ja ostopalveluiden sekä kilpailutusten tehostamisesta. Oletettuja säästölaskelmia ei kuitenkaan ole perusteltu. Lisäksi valtion rahoitus niin sanotuilta tulevaisuusinvestoinneilta on tarkoitus poistaa täysimääräisesti viimeistään vuonna 2023. Tulevaisuusinvestointeihin kuuluvat esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien palkkaaminen sekä perusopetuksen laadun parantaminen.

Edellä mainitut päätökset lisäävät kehyskaudella kuntien menoja, joihin kohdistuu erittäin suuria kustannuspaineita johtuen väestön ikääntymisestä, ilmastotavoitteista, pitkäaikaistyöttömyydestä, yhdenvertaisista palvelutarpeista ja osin myös ongelmista saada avoimiin työpaikkoihin ammattitaitoista työvoimaa. Tänä keväänä julkisen sektorin rahoitukselta on lisäksi pudonnut taloudellinen pohja alta ja edellä mainitusti koronaepidemia heikentää julkista sektoria merkittäväällä tavalla ja pitkäkestoisesti.

C21-kaupunkien näkemyksen mukaan ja erityisesti koronaepidemiasta aiheutuvien merkittävien ja rajujen taloudellisten vaikutusten vuoksi kuntien menopaineita ei tule kehyskaudella lisätä. Sen vuoksi myös hallitusohjelmaan kirjattujen pysyvien ja määräaikaisten julkisen sektorin menolisäysten ajoitusta ja mitoitusta tulee harkita uudelleen. Tämän lisäksi huomion tulisi ennen kaikkea kohdistua siihen, miten kuntien sääntelyä jatkossa kevennetään. Kuntasektorilla tulisi olla mahdollisimman paljon liikkumatilaa ja työkaluja sopeuttaa toimintansa vastaamaan koronaepidemian takia heikentyntä rahoituspohjaa tavalla, joka ottaa huomioon kuntakohtaiset erityispiirteet.

Mikäli menoja lisätään julkisen talouden suunnitelmassa ehdotetusti, on erittäin todennäköistä, että jo kehyskaudella menoihin joudutaan kohdistamaan uusia leikkauksia. Lisäksi on hyvin todennäköistä, että mahdolliset leikkaukset kohdistuisivat nimenomaisesti hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen yleiskatteelliseen perusrahoitukseen. Tämänkaltaisen viime vuosina jo nähty kehitys ei ole ollut julkisten varojen tehokasta käyttöä.

Jos hallitus kuitenkin ohjelmansa mukaisesti lisää tai laajentaa kuntien tehtäviä ja velvoitteita, nämä on kompensoitava kunnille täysimääräisesti valtionosuuksien muodossa tai poistamalla muita tehtäviä ja velvoitteita. C21-kaupungit pitävät täysimääräisen korvauksen toteutumista epätodennäköisenä. Kustannuksia on kuntien näkemyksen mukaan yleensä aliarvioitu lainsäädännön valmisteluvaiheessa ja lisäksi valtion oma rahoitustilanne täysimääräisen korvauksen rahoittamiseksi tulee koronavirustilanteen myötä olemaan poikkeuksellisen hankala. Erityistä huomiota onkin kiinnitettävä siihen, että päätösten perusteena olevat vaikutusarviot vastaavat todellisia kustannuksia.

Sote-uudistuksen valmistelu

Lopuksi C21-kaupungit haluavat kiinnittää huomiota siihen, että julkisen talouden suunnitelmassa viitataan useaan otteeseen sote-uudistuksen hyväksymiseen ja toimeenpanoon ja uudistuksen tarvetta perustellaan menopaineiden hillinnällä. Suunnitelma on kuitenkin tehty tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on vasta valmisteilla. Uudistusta koskevia lakiesityksiä ei ole annettu eikä niistä ole järjestetty toistaiseksi lausuntokierrosta. Toistaiseksi tietoa ei ole myöskään siitä, millainen on sote-uudistuksen rahoitusratkaisu.

Sote-uudistuksella tulee kokonaisuutena olemaan merkittäviä vaikutuksia kuntasektorin rahoituspohjaan ja ainakin lyhyellä aikavälillä uudistus pikemminkin lisää kuin vähentää kuntien menopaineita. Tämä huomioon ottaen C21-kaupungit katsovat, että koronaepidemian tilanteessa uudistuksen valmistelussa tulee ottaa aikalisä. Valmistelussa on analysoitava huolella sen sekä sote-rahoitusmallin vaikutukset kuntiin ja kuntatalouteen sekä kuntasektorin näkökannat esimerkiksi sote-palveluiden rahoitusmuutoksen osalta. Valmistelussa on myös kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että uudistus toteutetaan myös kuntien kesken kustannusneutraalisti.