

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Lausuntopyyntö 25.2.2020, kuuleminen 3.3.2020

K 20/2019 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

Arvio kuntatalouden tilasta – Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet kuntatalouden heikentymiseen?

Finanssipolitiikan valvontaraportin mukaan paikallishallinnon rahoitusasemaa heikensivät vuonna 2018 heikko verotulojen kasvu ja samaan aikaan kasvaneet kulutusmenot.

Kuten raportissa todetaan, kuntien verotulot eivät ole kehittyneet viime vuosina odotetusti suhdanteiden tai työllisyyskehityksen mukana. Ennusteiden mukaan kehitys myös pysyy vaimeana myös jatkossa. Kuntien verotulokehityksen heikkoutta aiheuttavat rakenteelliset tekijät merkitsevät sitä, että kunnat eivät pysty vaikuttamaan veropohjaansa ja verotuottoihinsa riittävästi ja, että kunnista tulee valtionosuusriippuvaisempia kuin aiemmin.

Hallitus on jo useiden vuosien ajan tukenut kuluttajien ostovoimaa suuntaamalla verovähennyksiä pieni- ja keskituloisille palkansaajille ja eläkeläisille. Pääsääntöisesti kevennykset on kompensoitu kunnille valtionosuuksien lisäyksinä, mutta kaikkia muutoksia, kuten esimerkiksi lakisääteisiä maksuja, ei kuitenkaan kompensoida. Esimerkiksi kilpailukyky sopimuksessa sovittu palkansaajien sosiaalivakuutusmaksujen korotus ja sen myötä kasvaneet verovähennykset pienensivät vuosina 2017–2020 pysyvästi kuntien verotuloja noin 600 miljoonalla eurolla.

Verovähennysten kasvun lisäksi kuntien tulokehitystä ja veropohjaa heikentävät myös väestön ikääntyminen ja kaupungistuminen. Tunnusluvut ovat hälyttävät. Kuluvana vuonna kunnallisveroa ryhdytään maksamaan vasta, kun palkkatulot ovat noin 15 600 euroa vuonna 2020. Tyypillisessä kunnassa kunnallisverokynnyksen alle jää noin 40 prosenttia verovelvollisista.



Verotulojen heikkouden ja kulutusmenojen kasvun ohella yksi keskeisimmästä syistä kuntatalouden heikkoon tilaan vuonna 2018 on valtionosuuksien leikkaukset. Kymmenen viime vuoden aikana kuntien lakisääteisten palvelujen rahoitukseen tarkoitettua valtionosuutta on leikattu eri hallitusten ja jokaisen eduskunnassa edustettuna olevan puolueen toimesta. Ilman tehtyjä leikkauksia kuntien peruspalvelujen valtionrahoitus olisi vuonna 2020 yli 2 000 miljoonaa euroa nykyistä suurempi. Tästä sosiaali- ja terveystoimen, siis mm. perusterveydenhuollon, lastensuojelun, mielenterveyspalvelujen ja vanhustenhuollon, osuus on noin 1 270 miljoonaa euroa. Näin suuret leikkaukset näkyvät väistämättä kuntien rahoitusasemassa sekä palvelujen laadussa.

Muistion liitteessä on esitetty kuntien ja kuntayhtymien tuloslaskelman mukaisten menojen kehitys kululajeittain sekä tehtävittäin vuonna 2018. Vuonna 2018 kuntien menot kasvoivat noin kolme prosenttia, mitä voidaan pitää väestön ikärakenteen muutoksen rajuuteen, palvelutarpeen kasvuun ja palkkojen kustannustason nousuun nähden varsin maltillisena kasvuvauhtina. Menokehityksestä noin puolet selittyy henkilöstömenojen kehityksellä.

Maltillisen kustannuskehityksen taustalla on myös kuntien harjoittama sopeutustyö. KT Kuntatyöntantajien kyselyn mukaan kuntasektorin henkilöstömenojen sopeutustoimet ylsivät vuonna 2018 noin 220 miljoonaan euroon, mikä kattaa noin 1,1 prosenttia kuntien henkilöstömenoista. Vuonna 2019 sopeutustoimien tuoman säästön arvioidaan laskevan noin 190 miljoonaan euroon.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä kasvaa myös vuonna 2019, sillä kulutusmenojen kasvu on jatkunut voimakkaana. Paikallishallinnon rahoitusasemaa rasittaa väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu sekä korkealla tasolla pysyvät investoinnit.

Alustavat tilastot vuoden 2019 kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen kehityksestä osoittavat, että menojen kasvu kiihtyi vuonna 2019. Tehtäväkohtaista tietoa kyseisestä vuodesta ei ole vielä saatavilla, mutta menojen kasvu näyttää nopeutuneen erityisesti ostopalveluissa ja kuntayhtymien sote-palveluissa. Keskimäärin noin neljän prosentin tasolle nouseva toimintakulujen kasvu on kuitenkin hyvin tyypillinen pidemmän aikavälin keskiarvoon nouseva kasvuprosentti kuntataloudessa.

Raportissa ei mainita kuntien tulopohjaan kohdistuvia haasteita selitettäessä paikallishallinnon heikentymistä vuonna 2019. Verovähennysten kasvun ja valtionosuusleikkausten ohella kuntasektorin verokehitystä heikensivät erityisesti vuoden alussa käyttöönotettu verokortti uudistus sekä tulorekisteri. Molemmat uudistukset jaksottivat kuntien verotuottoja uudelleen, ja siirsivät osan vuoden 2019 verokertymistä vuoden 2020 puolelle.



Arvio hallituksen talous- ja finanssipolitiikasta kuntatalouden näkökulmasta

Hallitus tavoittelee julkisen sektorin tasapainoa (rahoitusasema 0,0 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen) vaalikauden lopussa. Pääasiallisina keinoinaan hallituksella on työllisyyden lisäämisen edistäminen 60 000 henkilöllä ja julkisen palvelutuotannon tehostaminen. Yksilöidympiä toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseksi ei ole esitetty. Tavoite on vaikeasti saavutettava, sillä veropäätökset tuottavat lisäverotuottoja hitaasti suhteessa etupainotteisiin menolisäyksiin. Valtiovarainministeriön syksyn 2019 ennusteen mukaan julkisen sektorin rahoitusasema on vaalikauden lopussa noin -1,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Hallitus on asettanut myös kuntasektorille rahoitusasematavoitteen, jonka mukaan paikallishallinnon nettoluotonanto saa olla vaalikauden lopussa korkeintaan -0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan kuntasektori jää kauas tavoitteesta, sillä ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä on -1,2 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2023.

Hallitus on julkisen talouden suunnitelmassaan myös päättänyt, että sen toimenpiteiden nettovaikutus vuonna 2023 lisää kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 miljoonaa euroa.

Viime syksynä hyväksytty julkisen talouden suunnitelma toteuttaa edellä mainitun kuntatalouden menorajoitteen. Lisäksi se kohdistaa julkisen talouden suunnitelmaan hyväksyttyihin kuntatalouteen kohdistuviin lisämenoihin täysimääräisen valtionosuusrahoituksen. Tällöin hallituksen toimet eivät heikennä kuntatalouden tilaa, vaan pitävät kunta-valtio-suhteen neutraalina.

Syksyn jälkeen hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen hoivamitoituksen muuttamisesta, minkä lisäksi loppuhallituskaudella on tarkoitus pidentää muun muassa oppivelvollisuuden laajuutta sekä nopeuttaa kiireettömään hoitoon pääsyä terveyskeskuksissa.

Lakiesitysten hyvistä tavoitteistaan huolimatta Kuntaliitto pitää epäuskottavana sitä, että kaikkiin näihin uudistuksiin kyetään etsimään kustannukset kattava rahoitus ilman, että se laajentaisi kuntien omarahoitusosuutta ja heikentäisi kuntatalouden tilaa.

Vaimea talouskasvu, hidastuva tuottavuuskehitys, korkealla pysyttelevä rakenteellinen työttömyys ja väestön ikääntyminen asettavat jo yksinään julkiselle sektorille suuren haasteen. Kuntatalouden kestävyys kannalta julkisen sektorin palvelujen laajentaminen on siten erittäin suuri riski.



Minna Punakallio

Hallitusohjelmassa hyväksytyjen pysyvien menolisäysten ohella julkisen talouden suunnitelma sisältää myös kertaluonteisia tulevaisuusinvestointeja, joiden kustannusvaikutuksen oletetaan poistuvan julkisen sektorin menoista samalla, kun valtion rahoitus näille erille poistuu.

Koska suuri osa tulevaisuusinvestoinneista kohdistetaan hankkeisiin, joilla parannetaan julkisen sektorin palvelujen laatua (kuten esimerkiksi henkilöstön määrää) ja korjataan aikaisemmin tehtyjen leikkausten seurauksia niin on ilmiselvää, että osa tulevaisuusinvestoinneista tulee jäämään kuntasektorille pysyviksi menolisäyksiksi. Näin siitäkin huolimatta, että valtio vetää rahoituksensa pois tulevaisuusinvestoinneilta viimeistään vuonna 2022.

Tulevaisuusinvestoinnit heikentävät siis kuntatalouden ennustetta voimakkaammin kuin mitä paikallishallinnon ennusteessa on tällä hetkellä huomioitu.

SUOMEN KUNTALIITTO

Minna Punakallio
Pääekonomisti

Liite

Menokehitys tarkastusvaliokuntaan

