

Minna Punakallio, Mikko Mehtonen

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Lausuntopyyntönne 5.5.2020, VNS 1/2020 vp, Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024, Teema: muun muassa koronaepidemian vaikutukset sairaanhoitopiirien rahoituksessa, kuuleminen valtiovarainvaliokunnassa 19.5.2020

Julkisen talouden suunnitelma 2021-2024

Julkisen talouden suunnitelma kokoaa valtioneuvoston julkista taloutta koskevan päätöksenteon yhteen ja kuvaa kehyslinjaukset sekä talousnäkymät niin valtiontaloudelle, kuntataloudelle, sosiaalivakuutusrahastoille kuin niiden muodostamalle kokonaisuudelle.

Kevään 2020 julkisen talouden suunnitelma on kuitenkin poikkeuksellinen koronavirustilanteen vuoksi. Pandemian aiheuttaman merkittävän epävarmuuden vuoksi julkisen talouden suunnitelmassa ei esitetä hallituksen tavoitteita tai suunniteltuja toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Jo aikaisemmin hyväksytyt hallituksen linjaukset ja toimenpiteet pidetään kehyksessä kuitenkin ennallaan. Käytännössä julkisen talouden suunnitelma sisältää siis päivityksen viime syksynä hyväksyttyyn julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2020-2023. Päivityksen keskiössä on tuore talousennuste ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio.

Julkisen talouden ja kuntatalouden näkymät ovat erittäin heikot

Suomen talousnäkymät ovat heikentyneet vuoden 2020 alkupuolen aikana erittäin nopeasti, sillä koronapandemia on johtanut niin kansainvälisen talouden kuin kotimaan taantumaan, tuotannon häiriöihin ja kysynnän rajuun vähentymiseen. Negatiiviset vaikutukset talouteen ovat sitä suuremmat mitä useampi sairastuu tautiin vakavasti ja mitä pitkäkestoisemmiksi rajoitustoimet eri kansantalouksissa osoittautuvat. Taloustaantumien syvyyteen ja sen jälkeiseen nousuvaiheeseen vaikuttaa myös se, miten yksityiset kuluttajat suhtautuvat rajoitustoimien purkautumisen jälkeiseen aikaan, ja miten tehokkaasti eri maiden elvytystoimet ongelmiin pureutuvat.

Koronavirustilanne, sen hidastamiseksi tehdyt rajoitustoimet ja taloustilanteen heikkeneminen kääntävät julkisen talouden alijäämän, velan ja rahoitus- sekä takausvastuut nopeaan kasvuun. Voimakkaimmin koronapandemia kohtelee valtiontaloutta.



Minna Punakallio, Mikko Mehtonen

Valtiontalouden ennuste korjaantuu syvimmästä kuopasta vuonna 2021, mutta pysyy vaikeasti alijäämäisenä koko kehyskauden.

Myös paikallishallinnon eli kuntasektorin talous kiristyy koronavirukseen vuoksi vuosina 2020 ja 2021 äärimmilleen. Kriisi iskee erityisesti kuntien verotuloihin, mutta samalla se kasvattaa kuntasektorin menoja ja lisää kuntien tulevia rahoitusvastuita. Valtiovarainministeriön mukaan korona heikentää kuntataloutta kuluvana vuonna noin 1,6-2 miljardilla eurolla.

Kuntatalouden näkymä lähivuosille onkin historiallisen synkkä. Ennusteen mukaan kuntien lainakanta kasvaa kehyskaudella lähes 20 miljardia euroa. Paikallishallinnon tulojen ja menojen epätasapainoa painaa koronan lisäksi muun muassa väestön ikääntyminen ja korjausvelka. Toisaalta yksi keskeinen tulevaisuuden haaste on rekrytoida kunta-alan tehtäviin riittävästi ammattitaitoisia työvoimaa nykyisten työntekijöiden eläköityessä ripeään tahtiin.

Kuntatalouden ennusteessa ei ole kuitenkaan huomioitu hallituksen kesäkuun alun neljännessä lisätalousarviossa lupaamaa kuntatalouden vähintään miljardin euron tukipakettia, mikä tulee korjaamaan kuntatalouden tilannetta. Jo vuoteen 2020 kohdistuva tuki pienentää huomattavasti myös ennusteeseen sisältyvää kuntien lainamäärän kasvuennustetta sekä tulevien vuosien laskennallista veronkorotuspainetta.

Koronan kuntavaikutukset

Kuntaliiton arvion (14.5.) mukaan koronavirusepidemia heikentää kuntataloutta yli 1,9 miljardia euroa vuonna 2020 (liite, Koronavirusepidemian vaikutukset kuntatalouteen v. 2020). Selvästi suurimmat koronaepidemian vaikutukset kuntatalouteen tulevat tulojen pienenemisestä, etenkin verotulojen romahduksesta. Vaikutusarvion päälle tulee erikoissairaanhoidon menojen kasvu ja tulojen pieneneminen. Sairaanhoidopiireille suunnatun huhtikuun kyselyn mukaan erikoissairaanhoidon syntyy yli 550 miljoonan euron **lisäkulut** vuosina 2020 ja 2021.

Valtaosa kuntatalouden heikennyksestä selittyy verotulojen ja erityisesti kunnallisverojen pienenemisellä. Kunnallisverotulot pienenevät vuonna 2020 koronavirukseen takia arviolta 1 250 miljoonaa euroa ja yhteisöverotulot noin 500 miljoonaa euroa. Arviolta 550 miljoonaa euroa kaikkien verotulojen heikennyksestä aiheutuu kuitenkin yrityksille myönnettyistä maksulykkäyksistä ja -helputuksista, joiden vaikutus kompensoidaan kunnille vuoden 2020 loppupuolella.

Koronapandemia on näkynyt voimakkaasti myös esimerkiksi joukkoliikenteen maksutuotoissa. Erilaisten maksu-, myynti- ja rahoitustuottojen laskun arvioidaan heikentävän kuntataloutta vuonna 2020 noin 350 miljoonalla eurolla. Perusterveydenhuollon ja



Minna Punakallio, Mikko Mehtonen

sosiaalipalvelujen menot kasvavat kyselyn mukaan noin 250 miljoonaa euroa muun muassa lisääntyvien sijaiskulujen sekä varautumisesta ja suojavälineistä aiheutuvien kustannusten nousun vuoksi.

Kuntaliiton arvio koronakriisin vaikutuksista kuntatalouteen perustuu yli 15 000 asukaan kaupunkien ja kuntien vastauksiin siten, että arviot kattavat yhteensä 63 kuntaa. Näissä kunnissa asuu 4 miljoonaa ihmistä eli 73 prosenttia suomalaisista. Luvut on viety koko maan tasolle asukasmäärien suhteessa.

Koronan vaikutukset sairaanhoitopiireihin

Sairaanhoitopiirien toimintakulut vuonna 2019 olivat yhteensä 8 365 miljoonaa euroa. Kulut olivat 4,6 % suuremmat kuin edellisenä vuonna 2018.

Kuntaliitto toteutti huhtikuun alussa (3.4.2020) kyselyn, jossa kartoitettiin koronaepidemian aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia sairaanhoitopiireille. Kyselyyn vastasivat kaikki 20 Manner-Suomen sairaanhoitopiiriä. Kyselyn tulosten mukaan erikoissairaanhoidon menot kasvavat, koronaepidemian vuoksi, vuosina 2020 ja 2021 yhteensä 550 miljoonaa euroa niin, että vuoden 2020 vaikutus olisi noin 100 miljoonaa euroa ja vuoden 2021 vaikutus 450 miljoonaa. Sairaanhoitopiirit arvioivat myös, että niiden myyntituotot laskevat elektiivisen toiminnan lykkäämisen vuoksi vuonna 2020 peräti 500 miljoonalla. Tämä aiheuttaa joillekin sairaanhoitopiireille kassavajetta vuonna 2020.

Kuntaliitto on parhaillaan kokoamassa tammi-huhtikuun 2020 sairaanhoitopiirien talouden toteumatietoja. Arvioita voidaan tarkentaa niiden pohjalta.

Myös yliopistosairaanhoitopiirien laatiman uusimman tilannekuvan mukaan koronapandemian hoitoon varautuminen heikentää nopeasti ja merkittävästi sairaanhoitopiirien taloutta vuonna 2020 ja aiheuttaa valtaosalle akuutin kassakriisin tulojen romahdettua kiireettömän hoidon supistamisen vuoksi.

Yliopistosairaanhoitopiirit arvioivat koronan lisäkulujen ja tuottomenetysten aiheuttavan kaikille sairaanhoitopiireille yhteensä 620 miljoonan euron alijäämän vuonna 2020. Arvioon ei tässä vaiheessa ole sisällytetty vaikutuksia sairaanhoitopiirien konsernitalouteen, vaikka kiireettömän toiminnan supistaminen heijastuu myös näihin toimintoihin (esim. laboratorio- ja kuvantamispalvelut). Elektiivisen toiminnan lykkäämiseen liittyvä tulojen väheneminen näyttäytyy kuntataloudessa vuonna 2021 ja mahdollisesti myös vuonna 2022 kasvavana kuntalaskutuksena, kun siirtyneitä leikkauksia ja muuta ei-kiireellistä hoitoa (eli niin sanottua hoitovelkaa) ryhdytään toteuttamaan.



Hallituksen kuntatalouden tukipaketti

Hallituksen lupaama kuntatalouden vähintään miljardin euron tukipaketti korjaa kuntatalouden jo ennestään heikkoa tilannetta, mutta parhaimmillaankin luvattu paketti kattaa koronavaikeuksiin vaikutuksista vain vajaat puolet.

Riittävä, nopeasti vaikuttava ja oikein kohdennettu tukipaketti on välttämätön, jotta jo ennen koronavaikeuksia heikossa tilanteessa oleva kuntatalous kestäisi kriisin seurauksina, ja pystyy vastaamaan tulevaisuuden lukuisiin haasteisiin. Kunnilla, toisin kuin valtiolla, on lakisääteinen velvollisuus kattaa taseeseen kertyneet alijäämät laissa säädettyssä määräajassa. Velvollisuus voi koskea myös sairaanhoitopiirien ja muiden kuntayhtymien alijäämiä, jos kuntayhtymä ei ole saanut alijäämäistä taloutta tasapainoon vaaditussa ajassa.

Valtion tukikokonaisuus kunnille koostuu neljästä toisiaan täydentävästä osasta: tuki sairaanhoitopiireille, kuntien yhteisöveron jako-osuuden nosto, peruspalvelujen valtionosuuden korotus sekä harkinnanvaraisen valtionosuuden määrän lisääminen.

Tuki tulee kohdentaa oikeudenmukaisesti niihin tulomenetyksiin ja menolisäyksiin, jotka aiheutuvat nimenomaan koronasta. Ylivoimaisesti suurin koronapandemian kuntavaikutus tulee vero- ja maksutuottojen putoamisesta. Sairaanhoitopiirien kompensations määrittelyssä tulee puolestaan huomioida, että tehohoidon lisäkustannukset ovat vain pieni osa sairaanhoitopiireille koronasta aiheutuvista kustannuksista. Tehohoitoa suurempi kustannusrasitus tulee mm. varautumisesta ja testaustoiminnoista. Sairaanhoitopiirien kompensaatiossa tulee huomioida myös koronapandemian vaikutuksesta kunnille muodostuvat alijäämät.

Tukipaketin mitoituksen lisäksi on huomioitava, että kriisin taloudelliset vaikutukset ulottuvat useille vuosille. Kustannusten kasvua syntyy muun muassa siitä, että sairaanhoitopiirit ovat siirtäneet kiireetöntä hoitoa eteenpäin ja siitä, että potilaat ovat peruuttaneet hoitoaikojaan poikkeusoloista johtuen. Hoitojonoja puretaan pahimmillaan vuosia. Koronapandemian kuntavaikutuksia tulevina vuosina kasvattavat myös hidas talouskasvu, verotuottojen lasku ja korkealla pysyvät etuusmenot.

Hallitus on sitoutunut siihen, että se tukee kuntia tarvittaessa myös myöhemmin. Tämä edellyttää pandemian talousvaikutusten seuranta ja kompensointia kaupungeissa ja kunnissa myös tulevina vuosina.

Hallituksen kuntalinjaukset pyrkivät neutraalisuuteen

Julkisen talouden suunnitelma sisältää lukuisia pääministeri Sanna Marinin hallituksen päätösperäisiä toimia, jotka vaikuttavat kehyskaudella ja sen jälkeen



Minna Punakallio, Mikko Mehtonen

kuntatalouden tuloihin ja menoihin. Linjausten tavoitteena on pitää kuntatalous pää-
töspäristen toimien suhteen neutraalina korvaamalla kunnille hallituksen päätök-
sistä aiheutuvat lisämenot tai tulomenetykset. Hallitusohjelman mukaan kuntien teh-
täviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan
kunnille täysimääräisesti valtionosuuksien muodossa tai poistamalla muita tehtäviä
tai velvoitteita. Lisäksi hallitus kompensoi kunnille veroperusteiden muutoksista kun-
nille aiheutuvat verotuottomenetykset.

Julkisen talouden suunnitelman mukaan julkisen sektorin menoja lisätään tällä halli-
tuskaudella pysyvästi yhteensä noin 1,4 miljardia euroa. Summasta kuntatalouteen
kohdistuu reilut 0,6 miljardia euroa. Keskeisiä esimerkkejä menoja pysyvästi lisäävistä
toimista ovat vanhuspalvelulain hoivamitoitus ja oppivelvollisuuden pidentäminen.

Vanhuspalvelulain mukaisen hoivamitoituksen säätäminen merkitsee julkisen talou-
den suunnitelman mukaan leikkausta kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen. Kun-
tien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuonna 2023 yhteensä 40 miljo-
onaa euroa. Leikkauksia perustellaan säästöillä, joita syntyy kyseisenä vuonna digitali-
saation hyödyntämisestä ja ostopalveluiden sekä kilpailutusten tehostamisesta. Leik-
kaus kohdistuu tuolloin mahdollisesti tulevien maakuntien rahoitukseen. Julkisen ta-
louden suunnitelma sisältää myös muutamia muita pienempiä toimia, jotka rahoite-
taan siirrolla kuntien peruspalveluiden valtionosuusmomentilta. Tällaisia toimia ovat
muun muassa harkinnanvarainen yhdistymisavustus kriisikunnille ja kuntien digitali-
saation kannustinjärjestelmä. Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä poistuu
vuonna 2024.

Kuntien menoja lisätään kehyskaudella myös määräaikaaisesti niin sanotuilla tulevai-
suusinvestoinneilla. Tulevaisuusinvestoinnit, kuten esimerkiksi ammatillisen koulu-
tuksen opettajien palkkaaminen sekä perusopetuksen laadun parantaminen, ovat val-
tion rahoittamia määräaikaista panostuksia, jotka toteutetaan useimmiten valtion-
avustushakujen kautta. Tulevaisuusinvestoinnit ovat suurimmillaan vuonna 2020, jol-
loin niiden arvioidaan kasvattavan kuntatalouden menoja 200-300 miljoonaa euroa.
Tulevaisuusinvestointien valtion rahoitus vedetään pois täysimääräisesti viimeistään
vuonna 2023.

Julkisen sektorin menoja ei tule lisätä

Kuntien menoihin kohdistuu kovia kustannuspaineita liittyen väestön ikääntymiseen,
pitkäaikaistyöttömyyteen, yhdenvertaisiin palvelutarpeisiin ja ongelmiin saada avoi-
miin työpaikkoihin ammattitaitoista työvoimaa. Tänä keväänä julkisen sektorin rahoi-
tukselta on pudonnut taloudellinen pohja alta. Koronapandemia heikentää julkista
sektoria merkittäväällä tavalla ja pitkäkestoisesti.



Minna Punakallio, Mikko Mehtonen

Pandemian laannuttua ja siitä aiheutuvien välittömästi tutkimukseen ja hoitoon liittyvien kustannusten vähennyttyä kustannuspaineet kohdistuvat pandemian aikana siirtyneisiin tai syntyneisiin, uusien palvelutarpeiden vastaamiseen. Tällaisia tarpeita on syntynyt muun muassa lastensuojelussa, mielenterveys- ja päihdehoidoissa sekä hoitotakuun määräaikoihin vastaamisessa. Nämä tulevat aiheuttamaan kehyskaudella pitkäkestoista menojen kasvua.

Erityisesti koronapandemian rajujen taloudellisten vaikutusten vuoksi kuntien menopaineita ei tule lisätä kehyskaudella. Hallitusohjelmaan kirjattujen pysyvien ja määräaikaisten julkisen sektorin menolisäysten voimaantulon ajoitusta ja mitoitusta tulee sen vuoksi harkita uudelleen.

Jos menoja lisätään suunnitellusti, on erittäin todennäköistä, että jo kehyskaudella menoihin joudutaan kohdistamaan uusia sopeutustoimia eli leikkauksia. Samalla olisi hyvin todennäköistä, että mahdolliset leikkaukset kohdistuvat juuri hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen yleiskatteelliseen perusrahoitukseen. Tämänkaltaisen viime vuosina jo nähty kehitys ei ole ollut julkisten varojen tehokasta käyttöä.

SUOMEN KUNTALIITTOMinna Punakallio
pääekonomistiMikko Mehtonen
kehityspäällikkö

Liite

Koronavirusepidemian vaikutukset kuntatalouteen v. 2020

