

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Hallitus on julkisen talouden kestävyysvahvistamiseksi tehnyt päätöksiä, joilla tavoitellaan työllisyyden nostamista 31 000 – 36 000 lisätyöllisellä vuoteen 2029 mennessä. Työllisyystavoitteiden toteutuminen edellyttää, että osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajataustaisten osallistumista työmarkkinoille lisätään.

Haasteita työvoiman saatavuudessa esiintyy joka puolella Suomea. Työvoiman saatavuus on keskeisin yritysten kasvua rajoittava tekijä ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen on välttämätöntä yritysten toimintaedellytysten turvaamisessa. Työnhakijoiden osaaminen ja yritysten tarpeet eivät kohtaa, mikä edellyttää toimia työnhakijoiden osaamisen kehittämiseen. Ongelma ei ole ratkaistavissa vain kotimaisen työvoiman työllisyysasteen nostolla, vaan tarvitaan myös keinoja työperusteisen maahanmuuton lisäämiseksi. Myös maassa jo olevien ulkomaalaisten työllisyysasteen nostaminen ja kotoutuminen ovat tärkeitä.

Vuoden 2021 alussa käynnistyvä kuntien työllisyyskokeilu on konkreettinen toimenpide työllisyysasteen nostamiseksi. Sen toimivuudesta saatiin jo edellisellä hallituskaudella hyviä kokemuksia mm. Pirkanmaalta. Kokoamalla työvoimapalveluiden resursseja ja päätösvaltaa kunnille mahdollistetaan valtion rahoittamien ja kuntien omien työllisyyttä edistävien toimien tiiviimpi yhteys toisiinsa, kun kuntien työvoimapalveluista vastaaville henkilöille tulee pääsy TE-hallinnon URA-asiakastietojärjestelmään ja sitä kautta mahdollisuus saada tietoa työnhakijoiden palveluhistoriasta. Työllisyyskokeilussa on kyse työllisyyspalveluiden uudelleen organisoinnista ja niiden koordinoinnista, eikä sillä ole suoria vaikutuksia valtion budjettiin.

Palkkatuen kohdalla on hyvä huomioida, että kunnille ja kolmannelle sektorille palkkatuella siirtyvät työnhakijat ovat usein pidempään työmarkkinoilta poissaolleita henkilöitä, joilla on enemmän mm. osaamisen vahvistamiseen liittyviä tarpeita. Yrityksiin palkkatuen avulla siirtyvät henkilöt ovat usein jo valmiimpia siirtymään työmarkkinoille, joka tulee huomioida myös palkkatuen vaikuttavuuden arvioinnissa. On tärkeä kuitenkin yrittää pitää yllä ja parantaa myös heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden työllistymisedellytyksiä ja työmarkkinakelpoisuutta. Lisäksi kuntien palkkatukea käytetään suurelta osin velvoitetyöllistettävien työllistämiseen.

Valtion korvaus kuntouttavasta työtoiminnasta on lain voimaan tulosta lähtien (v. 2001) pysynyt samana, eikä siihen ole sen jälkeen tehty minkäänlaisia korotuksia eli se on 10,09 €/toimintapäivä/osallistuja. Vuonna 2021 siihen arvioidaan osallistuvan 41 000 henkilöä ja toimintapäiviä arvioidaan olevan keskimäärin 70 osallistujaa



kohden. Kuntien arvion mukaan todelliset kustannukset kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä toimintapäivää kohden ovat jopa kolminkertaiset.

Yritysten selviytyminen koronavirukseen yli on myös kuntatalouden osalta keskeinen teijä. Epidemian pitkittyessä hallituksella tulee olla valmius käynnistää uusia tukitoimenpiteitä. Budjettirahoituksen ohella myös EU:n elvytyspaketin kohdentamisen merkitys talouteen ja työllisyyteen on merkittävä. Valmisteilla oleva Suomen kestävä kasvun ohjelma tulee määrittämään sen, millaisiin uudistuksiin EU:n elpymis- ja palautumisvälineen Suomelle osoitettu noin 2,33 miljardin euron rahoitus aiotaan hyödyntää. On keskeistä, että erilaisten elvytysrahoitusten kohdentamisessa kuulaa kunta- ja aluetoimijoita, jotta turvataan niin nopeiden elvytystoimien, kuin uusien rakenteellisten, kasvuun tähtäävien avauksien mahdollisimman tuloksekas kokonaisuus.

Julkisen talouden näkymä on erittäin vaikea

Julkisen talouden tasapaino on riippuvainen taloudellisesta kasvusta. Koronapandemia on ajanut maailmantalouden kulvana vuonna syvään taantumaan. Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 sekä monet muut suhdanne-ennusteet olettavat talouden kuitenkin lähtevän elpymään kuluvan vuoden loppupuolelta lähtien. Näiden ennusteiden suurin riski on pandemian vaikea toinen aalto, joka heikentäisi yksityistä kulutusta, yritystoimintaa, luottamusta tulevaisuuteen sekä investointihalukkuutta niin meillä kuin muissa maissa myös tulevina vuosina. Valtiovarainministeriö olettaa, että Suomen bruttokansantuotteen volyymi putoaa tänä vuonna 4,5 prosenttia. Ensi vuonna BKT:n ennakoitaan kasvavan 2,6 prosenttia.

Covid-19-epidemiasta seurannut talouden taantuma ja epidemian haittojen vähentämiseksi tehdyt toimet kasvattavat julkisen talouden alijäämää sekä rahoitus- ja takausvastuita huomattavan paljon¹. Julkisen talouden nettoluotonannon arvioidaan nousevan noin 18 mrd. euroon kulvana vuonna. Voimakkaaimmin koronapandemia heikentää valtiontaloutta. Ensi vuonna piristynä talouskasvu kasvattaa verotuloja ja pienentää etuus- ja koronatukimenoja, joten julkisen talouden alijäämä supistuu noin 12 miljardiin euroon. Julkisen talouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino säilyy mittavana kuitenkin koko ennusteperiodilla.

Korona on vaikuttanut kuntatalouteen monella eri tapaa

Koronapandemia on pienentänyt kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien vero- ja maksutuloja sekä lisännyt menopaineita monella eri tavalla. Koronan lopulliset kuntatalousvaikutukset ovat vielä hämärän peitossa, mutta kuntien ja sairaanhoitopiirien

¹ Lisätietoa: Taloudellinen katsaus, syksy 2020 s. 67 (koronatilanteesta johtuvien toimenpiteiden vaikutus julkisiin menoihin ja tuloihin).



talousjohtajien mukaan koronan heikennykset kuntatalouteen ovat miljardiluokkaa. Vaikutukset pitkällä tähtäyksellä eri elinkeinojen toimintaedellytyksiin ja -tapoihin, ihmisten käyttäytymiseen, liikkumiseen ja jopa asumiseen ovat vielä tätäkin laajemmat.

Koronan vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat hyvin erilaisia johtuen kunnan elinkeinorakenteesta ja maantieteellisestä asemasta, kunnan palvelujen järjestämistavoista sekä koronatapausten määrästä. Vaikutukset muuttuvat myös ajallisesti. Lyhyellä aikavälillä vaikutukset ovat olleet erityisen raskaat suurissa kaupungeissa sekä pienemmissä, matkailusta riippuvaisissa kunnissa esimerkiksi Lapissa ja Ahvenanmaalla.

Kuntatalouden tila ja näkymät

Kuntatalouden vuosikate, tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat heikentyneet viimeiset kaksi vuotta. Taloudellisten tunnuslukujen heikentymisen taustalla vaikuttaa meinoja hitaammin kertyvä verorahoitus. Verojen ja valtionosuuksien kasvua ovat hidastaneet muun muassa väestön ikääntyminen, verokevennykset, valtionosuusleikkaukset sekä useat verojen tilitysrytmiä muuttaneet hallinnolliset uudistukset. Kuntien ja kuntayhtymien taseessa on kuitenkin yhä noin 11,9 miljardia euroa ylijäämää.

Hallitus päätti tukea kuntakenttää koronakriisissä kahdella suoralla koronatukipaketilla sekä monilla muilla tukitoimilla. Ensimmäinen koronatukipaketti ylsi 1,4 miljardiin euroon ja toinen 1,45 miljardiin euroon. Lisäksi kunnille korvataan muun muassa välittömät testaus- ja jäljityskulut. Tukitoimet kohentavat kuntatalouden tilaa merkittävästi, ja estävät sen, että kunnat joutuisivat etsimään mittavia säästöjä ja nostamaan veroja keskellä koronakriisin akuuttia hoitoa.

Valtiovarainministeriön painelaskelman mukaan kuntatalouden vuosikate ja tilikauden tulos nousevat tänä vuonna ennätyslukemiin. Myös investoinnit huomioiva rahoitusasema vahvistuu. On kuitenkin hyvin epävarmaa, kuinka voimakkaasti kuntatalouden taloudelliset tunnusluvut vuonna 2020 lopulta paranevat. Painelaskelma on positiivisempi kuin kuntien omat arviot taloutensa kehityksestä kuluvana vuonna.

Valtion talousarvioesityksen mukaan kuntatalouden vuosikate palaa tulevina vuosina tyypillisiin lukemiin menopaineiden jatkaessa kasvuaan sekä valtion tukitoimien väistyessä vähitellen pois. Tilikauden tulos jää ensi vuonna nollan tuntumaan ja toiminnan ja investointien rahavirta painuu noin 2 miljardia euroa negatiiviseksi. Vuosina 2022-2024 kuntatalouden kehitysura ei juurikaan heikkene, vaan keskeiset taloudelliset tunnusluvut jäävät vuoden 2021 tasolle. Painelaskelmasta johtuen kuntatalouden velkaantuminen kuitenkin kiihtyy loppuvuodet. Talouden sopeutuspaineet ovat yleisiä kaikissa kuntakoryhmissä, erityisesti 20 000-40 000 asukkaan kunnissa.



Hallituksen toimet vahvistavat kuntataloutta 2020 ja 2021

Sanna Marinin hallituksen linjausten tavoitteena on pitää kuntatalous neutraalina päätösperäisten toimien suhteen. Kunnille korvataan siten hallituksen tehtävien lisäyksistä tai laajennuksista aiheutuvat lisämenot tai tulomenetykset täysimääräisesti valtionosuuksien muodossa tai poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Lisäksi hallitus kompensoi kunnille veroperusteiden muutoksista kunnille aiheutuvat verotuotomenetykset.

Keskeisiä menoja pysyvästi lisääviä hallituksen toimia vuonna 2021 ovat vanhuspalvelulain hoivamitoitus sekä oppivelvollisuuden pidentäminen. Tuloja sen sijaan vähentävät sote-asiakasmaksulain uudistus ja varhaiskasvatusmaksujen alennus. Hallitusohjelmassa päätetyt laajenevat tehtävät lisäävät kuntatalouden menoja vuonna 2021 arviolta 370 miljoonaa euroa. Uudistusten taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen nousevat kuitenkin asteittain. Vuoteen 2024 mennessä menojen lisäkasvu on jo noin 790 miljoonaa euroa vuodessa. Esimerkkejä tuloja vähentävistä uudistuksista ovat sote-asiakasmaksulain uudistus sekä varhaiskasvatusmaksujen alennus.

Kuntien menoja lisätään kehyskaudella myös määräaikaaisesti niin sanotuilla tulevaisuusinvestoinneilla. Tulevaisuusinvestoinnit, kuten esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien palkkaaminen sekä perusopetuksen laadun parantaminen, ovat valtion rahoittamia määräaikaista panostuksia, joilla tavoitellaan kuntien peruspalvelujen parantamista erilaisten kehittämishankkeiden kautta. Ainakin osa tulevaisuusinvestoinneista ollaan yhdistämässä myöhemmin EU-elvytysrahoituksen kanssa.

Päätösperäisten kuntien menoja ja tuloja samansuuruisesti lisäävien toimien ohella valtio on myöntänyt kunnille ja kuntayhtymille vuosina 2020 ja 2021 koronatukea. Koronatuot lisäävät kuntien valtionosuuksia, valtionapuja ja verotuloja. Tukien vuoksi valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on vuonna 2021 valtion talousarvioesityksen mukaan yhteensä 865 milj. euroa kuntataloutta vahvistava. Historiallisessa tarkastelussa yhteisvaikutuksen määrä on hyvin poikkeuksellinen. Varsinkin, kun summan taustalla ei ole mukana laskennallisia säästöoletuksia.

Koronatuki ei poista kuitenkaan monien kuntien taloutta vaivaavia rakenteellisia ongelmia, joiden seurauksena tulojen kasvu ei riitä kattamaan menoja ja investointeja. Kunnat jatkavat työtä taloutensa sopeuttamiseksi ja uudistamiseksi, mutta myös valtion tulee jatkaa uusia toimenpiteitä työllisyyden parantamiseksi, kuntien tulopohjan vahvistamiseksi sekä julkisen talouden kustannusten hillitsemiseksi.

SUOMEN KUNTALIITTO

Jarkko Huovinen
Johtaja, Alueet ja yhdyskunnat

Erja Lindberg
Kehittämispäällikkö

