

Tarja Myllärinen

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

PL 33 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

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

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 ja kuntatalouden näkymät

Koronapandemia on ajanut maailmantalouden kuluvana vuonna syvään taantumaan. Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 sekä monet muut suhdanneennusteet olettavat talouden kuitenkin lähtevän elpymään kuluvaan 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 volyyymi putoaa tänä vuonna 4,5 prosenttia. Ensi vuonna BKT:n ennakoidaan kasvavan 2,6 prosenttia.

Julkisen talouden näkömä on erittäin vaikea

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

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



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

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 menoja 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 jäljituskulut. 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 sopeutuspaineeet 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 tulomeneritykset täysimääräisesti valtionosuuksien muodossa tai poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Lisäksi hallitus kompensoi kunnille veroperusteiden muutoksista kunnille aiheutuvat verotuottomeneritykset.

Keskeisiä menoja pysyvästi lisääviä hallituksen toimia vuonna 2021 ovat vanhustalvelulain henkilöstömitoititus sekä oppivelvollisuuden pidentäminen. Tuloja sen sijaan vähentävät sote-asiakasmaksulain uudistus ja varhaiskasvatismaksujen 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.

Kuntien menoja lisätään kehyskaudella myös määräaikaaisesti niin sanotuilla tulevaisuusinvestoinneilla. Tulevaisuusinvestoinnit, kuten esimerkiksi ammattillisen koulutuksen opettajien palkkaaminen sekä perusopetuksen laadun parantaminen, ovat valtion rahoittamia määräaikaista panostuksia, joilla tavoitellaan kuntien perustalvelujen 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. Koronatuete 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.

Kunnille uusia pysyviä kustannuksia ja tulojen vähentämistä

Kuntien kannalta vuoden 2021 budjetin merkittävin pysyviä kustannuksia aiheuttava muutos on ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista annetun lain muuttaminen niin, että asetetaan **henkilöstön vähimmäismitoitus iäkkäiden tehostettuun palveluasumiseen ja laitoshoidon.**

Henkilöstömitoituksesta on säädetty laissa 1.10.2020 alkaen. Siihen asti mitoitusta on ohjattu laatusuosituksella. Mitoitus nousee asteittain niin, että 1.10.2020 henkilöstömitoituksen oli oltava vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. Vuoden 2021 alusta henkilöstömitoituksen on oltava 0,55 ja vuoden 2022 alusta vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti. Siirtymäaika päättyy 1.4.2023, jolloin henkilöstömitoitus vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti tulee täysimääräisesti voimaan.

Vuodelle 2021 henkilöstömitoitukseen esitetään talousarvioesityksessä kohdennettavaksi 52,8 milj. euroa. Henkilöstömitoituksen kustannuksiksi on arvioitu 266 milj. euroa vuonna 2024.

Sitovan henkilöstömitoituksen tavoitteena on hoivan laadun parantaminen. Tavoitteen saavuttaminen riippuu riittävän rahoituksen lisäksi siitä, saadaanko kasvavan henkilöstömitoituksen edellyttämä lisähenkilöstö rekrytoitua. Henkilöstömitoituksen toteuttaminen vaatisi ympärivuorokautisiin yksiköihin vuoteen 2025 mennessä yhteensä 6 900 uuden työntekijän palkkaamista. Kotihoitoon tarvittaisiin samaan aikaan 4 200 uutta hoitajaa. Eläkepoistuman on arvioitu olevan kotihoidosta ja ympärivuorokautisesta hoidosta yhteensä 8 700 hoitajaa vuosina 2018-2025. Yli 85-vuotiaiden määrän ennustetaan kasvavan vuoteen 2030 mennessä 66 800:lla.

Toinen kuntien kannalta merkittävä muutos on kuntien tuloja vähentävä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain osittaisuudistus. Lakiluonnoksen vaikutus kuntien talouteen vuositasona on Kuntaliiton arvion mukaan vähintäänkin 58 miljoonaa euroa negatiivinen, kun se on lakiesityksessä arvioitu -45 miljoonaksi euroksi.

Sote-asiakasmaksulain kokonaisuudistuksen on arvioitu pienentävän vuonna 2021 kuntien maksutuloja 17 miljoonalla eurolla, mikä summa esitetään lisättäväksi kuntien valtionosuuksiin.

Hallituksen esityksen mukaan laki tulisi voimaan 1.7. 2021. Kuntaliitto pitää tätä ongelmallisena. Lain toimeenpanon kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että asiakasmaksujen muutokset tulisivat voimaan kokonaisuudessaan vuoden 2022 alussa eli samassa aikataulussa ehdotettujen maksukattomuutosten kanssa. Lisäksi vuoden 2022 alusta on asiakasmaksuihin muutoinkin tulossa indeksitarkistukset. Muutosten toimeenpano aiheuttaa lisäkustannuksia ja vaatii kuntatoimijoilta runsaasti hallinnollista työtä: maksuperusteiden muutoksia, tietojärjestelmämuutoksia sekä myös yksilökohtaista päätöksentekoa.

Koronatuki ja hoito- ja palveluvelan pienentäminen

Valtio on myöntänyt kunnille ja kuntayhtymille koronatukea vuosina 2020 ja 2021. Tuet lisäävät kuntien valtionosuuksia, valtionapuja ja verotuloja. Osa tuesta on maksettu suoraan sairaanhoitopiireille. Hoito- ja palveluvelan purkuun esitetään yhteensä 450 miljoonan euron lisätukea vuosille 2021-2023. Tuki on oikean suuntainen, mutta riittämätön monitahoisen hoito- ja palveluvelan hoitamiseen. Hoitoon pääsy on vaikeutunut sekä perusterveydenhuollossa, erikoissairaanhoidossa että sosiaalihuollon palveluissa. Hoito- ja palveluvelan hoitaminen sisältää erikoissairaanhoidon kiireettömän hoidon jonojen purkamisen, esimerkiksi yleisimpien tekonivel- ja kaihileikkausten, lisäksi perustason sosiaali- ja terveystalouden palveluissa toteutumatta jääneiden palvelujen järjestämisen. Perustasolla tätä ns. palveluvelkaa on syntynyt mm. pitkäaikaissairauksien seurannassa, neuvolapalveluissa, suun terveydenhuollossa, lastensuojelussa ja mielenterveys- ja päihdepalveluissa.

Hallitus on ilmoittanut aloittavansa kolmivuotisen uudistuskokonaisuuden, joka kohdentuu hoito- ja palveluvelan purkamiseen ja palvelujen saatavuuden parantamiseen. Vaikuttavan uudistuskokonaisuuden aikaan saaminen edellyttää riittävän resursoinnin lisäksi myös lainsäädännön muutoksia, kuntien velvoitteiden keventämistä ja priorisointia.

SUOMEN KUNTALIITTO

Tarja Myllärinen
johtaja, sosiaali- ja terveysasiat