

Olli Riikonen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asia: HE 155/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta**Käsiteltävänä olevien pykälien sisältöön ei ole huomautettavaa**

Valtionosuuslain 21 §:ssä ehdotetaan, että kuntien valtionosuusprosentti olisi ensi vuonna 22,09 prosenttia, mikä on 1,50 %-yksikköä vähemmän kuin tänä vuonna. Valtionosuusprosentin pieneneminen johtuu vuoteen 2023 kohdistuvasta valtionosuusleikkauksesta ja siitä, että rahoitus uusiin lisäosiin (hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat) otetaan järjestelmän sisältä pienentämällä muuta kunnille maksettavan valtionosuuden määrää.

Lain 32 §:ssä ehdotetaan, että vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 0,18 euroa asukasta kohden pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennyksestä johtuen. Vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 1,81 euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän päättymiseen. Vähennyksiin ei ole tullut muutosta edellisvuoteen verrattuna.

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa näihin tiedossa ennakkoon olleisiin ja taloudellisesti kuntien kannalta vähämerkityksisiin teknisluonteisiin lakimuutoksiin.

Kuntien valtionosuus vähenee kolmannekseen, järjestelmän perusteet mullistuvat

Kuntien valtionosuusjärjestelmä kokee vuodenvaihteessa suurimman muutoksensa sitten 1990-luvun alun, jolloin siirryttiin laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään.

Valtionrahoituksen pieneneminen sote- ja pelastustoimen tehtävien poistuessa kuntien vastuulta on ymmärrettävää. Rahoituksen leikkaus tapahtuu kuitenkin tavalla, joka aiheuttaa pysyviä ongelmia uuden kunnan valtionosuusrahoitukseen. Kuntien valtionosuusrahoituksen keskeiseksi ja joidenkin kuntien osalta jopa sitä eniten määrittäväksi perusteeksi muodostuvat jatkossa kunnan menneisyyden sote-kustannukset muutosrajoittimen ja siirtymätasauksen kautta.



Menneisyyteen ja kunnilta jo poistuneisiin lakisääteisiin tehtäviin perustuvat laskentatekijät eivät voi olla pidemmän päälle kestävä valtionosuusrahoituksen määräytymisperuste. Siksi kuntien rahoitus ja etenkin valtionosuusjärjestelmä on välttämättömyyden vuoksi ottaa uudistamisen kohteeksi.

Veroprosenttien erot kasvavat, valtionosuudet perustuvat sivistystoimeen

Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on tähän asti ollut kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuuden varmistaminen tasaisesti koko maassa siten, että kansalaiset voivat saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta kohtuullisella verorasituksella. Tämä toteutetaan tasaamalla kuntien välisiä eroja palvelujen järjestämisen kustannuksissa sekä tulopohjissa.

Sote-uudistuksen myötä kuntien veroprosenttierot pysyvät absoluuttisesti ennallaan, mutta suhteellisesti erot kasvavat merkittävästi. Kunnallisveroprosenttien ääripäät ovat tänä vuonna 17,00 ja 23,50 ja ensi vuonna 4,36 % ja 10,86 %. Tähän saakka kunnan muita korkeampi veroprosentti on selittynyt korkeammilla palvelutuotannon kustannuksilla. Jatkossa sote-uudistuksesta johtuen on kuntia, joissa peruspalveluiden, esimerkiksi perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen, kustannukset asukasta kohti ovat matalammat kuin naapurilla, mutta kunnallisveroprosentti voi olla kuitenkin merkittävästi korkeampi. Samaan aikaan tuo matalamman veroprosentin kunta voi saada myös huomattavasti suurempia valtionosuuksia. On ennakoitavissa, että tämä tulee herättämään aiheellisesti ihmetystä ja kysymyksiä.

Uuden kunnan peruspalvelut keskittyvät sivistystoimen tehtäviin, jotka jatkossa muodostavat noin 60 prosenttia kuntien kokonaiskuluista ja ennen TE-uudistuksen toteutumista peräti 80 % nettokäyttökustannuksista eli verorahoitteisesti katettavista kustannuksista. Sivistystoimen paino on uudessa kunnassa siis vielä suurempi kuin soten, jonka osuus on kuntien nettokustannuksista ”vain” vajaat 60 %.

Euromääräisesti merkittävin osa sivistystoimen valtionosuusrahoituksesta tulee jatkossakin valtiovarainministeriön hallinnonalalta kunnan peruspalvelujen valtionosuutena. Sen suuruus on 2,74 miljardia euroa vuonna 2023. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä valtionrahoitus mm. toisen asteen koulutukseen, taidelaitoksille, osaan kulttuuripalveluista ja tiettyihin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen valtionavustuksiin täydentää kuntien sivistystoimen valtionrahoitusta.

Valtionosuusjärjestelmän hallinnollinen kaksiosaisuus vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista ja korostaa valtionosuusjärjestelmän uudistustarvetta. Mahdollisimman pian sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen tulee käynnistää kuntien rahoitusjärjestelmän uudistus, jossa tarkastellaan kokonaisrahoituksen riittävyyden (rahoitusperiaate) ohella sitä, onko edelleen tarkoituksenmukaista, että kuntien lakisääteisiä tehtäviä, käytännössä lähinnä sivistyspalveluita, rahoitetaan kahdesta eri ministeriöstä.

Sote-kustannusten nopea kasvu heikentää talousnäkymiä

Kuntien suurin ajankohtaishuoli liittyy nopeasti tänä vuonna kasvaviin sote-kustannuksiin. Tämän menokasvun lopulliset vaikutukset kuntatalouteen selviävät vasta vuoden päästä, syksyllä 2023, kun on tiedossa kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien kustannusten ja verotulojen kokonaismäärä.

Kuntaliiton 60 suurimmalle kunnalle lokakuussa tekemän kyselyn tulokset ennakoivat, että kuntien sote-kustannukset ylittyvät tälle vuodelle budjetoidusta lähes kolme prosenttia ja kasvua vuoden 2021 tasoon kertyisi jopa yli seitsemän prosenttia. Vaikka myös verotulot ovat kehittyneet poikkeuksellisen hyvin, ne eivät riitä kattamaan kohonneita kustannuksia.

Sote-uudistuksen rahoitusmalli on sellainen, että kun veroprosenttileikkausten perusteet on lukittu, lopullisena tasaususeränä toimivat kuntien valtionosuudet. Kyselykuntien tietojen perusteella kunnilta siirtyviä tuloja jouduttaisiin leikkaamaan pysyvästi noin 30 euroa asukasta kohti. Kun kyselykuntien verotulot ovat kuitenkin kehittyneet paremmin kuin kaikkien kuntien, on ilmeistä, että leikkaus tulee olemaan kokonaan tasolla tuotakin suurempi. Ja kun vuosina 2024 ja 2025 leikataan myös vuoden 2023 ”ylimääräinen” valtionosuus takautuvasti, leikkaussumma tulee noina vuosina olemaan 1,5-kertainen.

Kun kuntien valtionosuuksien taso kaikki valtionosuuserät ja veromenetysten kompensatio on ensi vuonna noin 3,6 miljardia euroa eli noin 650 euroa asukasta kohti, vaarana on, että kuntien valtionosuuksien taso putoaa lopullisten siirtolaskelmien ja takautuvan vuoden 2023 oikaisun myötä vuosina 2024 ja 2025 jopa 10 prosentilla. Vaikka kuntatalous näyttää vielä vuonna 2023 ennusteiden valossa hyvältä, niin vuosien 2024 ja 2025 näkymät ovat kuntien kannalta selvästi huonommat ja erittäin hankalasti ennustettavat.

SUOMEN KUNTALIITTO

Olli Riikonen

Erityisasiantuntija, kuntatalous, Elinvoima ja talous -yksikkö