


Kuntatalous monien haasteiden edessä





Vaikka kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu rahoitus tilanne on nyt likimain tasapainossa, on jo ensi vuonna odotettavissa kuntatalouden kiristymistä. Yleisen taloudellisen tilanteen heikentyminen johtaa tulojen aiemmin arvioitua vaatimattomampaan kehitykseen samalla kun menotaso työvaltaisella kuntasektorilla pysyy korkeana. Pitkittyessään heikko talouskehitys voi merkitä tuntuvia kuntien tuloveroprosenttien korotuspaineita jo lähivuosina.

Juhani Turkkila
Pääekonomisti
Suomen Kuntaliitto
juhani.turkkila@kuntaliitto.fi

Reijo Vuorento
Suunnittelupäällikkö
Suomen Kuntaliitto
reijo.vuorento@kuntaliitto.fi

Suomen tie pohjoismaiseksi hyvinvointiyhteiskunnaksi on ollut osa Suomen talouden menestystarinaa. Pohjoismaisen mallin peruspilareina ovat olleet yhteisin verovaroin rahoitetut julkiset palvelut ja tulonsiirrot sekä se periaate, että päätöksentekoa on siirretty merkittävässä määrin keskuhallinnolta paikallistasolle. Ajatuksena on ollut, että kansalaisia koskevat päätökset tehdään heitä lähellä ja että niin taloudesta kuin toiminnasta vastataan kuntalaisille heidän omalla asuinalueellaan, kotikunnassa.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen kunnat ovat varsin tehokkaita.

Tutkijat puhuvat usein ”hyvinvointivaltiota”. Se vie ajatukset vahvaan valtion ja valtiovarainministeriöön, jonka katsotaan johtavan julkisen talouden kehitystä. Tässä katsannossa kuntatalous on vain valtiontalouden jatke. Yhteiskunnan kehityksen myötä on kuitenkin käynyt niin, että itsehallinnollisten kuntien taloudellinen merkitys on kasvanut samalla kun valtion vastuu palvelujen rahoituksessa on vähentynyt. Hyvinvoinnin kehittyminen ja päätösvallan delegointi on nostanut kuntasektorin taloudellisena toimijana valtion rinnalle ja tietyillä alueilla sen ohitse.

Voimakkaasti hajautettuun yhteiskuntamalliin sisältyy näkemys myös siitä, että taloudellinen toiminta on näin tehokkaampaa kuin keskitetyssä järjestelmässä. Yhteiskunnallisen kehityksen seurauksena kuntien taloudellinen merkitys onkin muodostunut suureksi. Toimintojen hajauttaminen on johtanut myös resurssien tehokkaaseen käyttöön, ja Suomen kunnat ovatkin kansainvälisissä vertailuissa varsin tehokkaita, vaikka kotimaisesta keskustelusta voisi toisin päätellä. Esimerkiksi pohjoismaiden tehokkaimmat sairaalat sijaitsevat Suomessa.

Paljon on kuitenkin tehtävää. Erityisesti hallinnon rakenteet on saatava kuntoon, jotta väestön ikääntymisen mukanaan tuomiin massiivisiin haasteisiin voidaan vastata.

Kuntien ja kuntayhtymien resurssien käyttö on noin viidennes kansantuotteestamme ja työvoimastamme.

Ruotsiin verrattuna nämä osuudet ovat kuitenkin lähes viisi prosenttiyksikköä pienempiä. Erityisesti kuntien hoiva- ja hoitohenkilöstön mitoitus on yksi syy siihen, että työllisyysasteemme on vielä muihin pohjoismaihin verrattuna alhainen.

Palvelut kuntien vastuulla – valtiolla tulonsiirrot

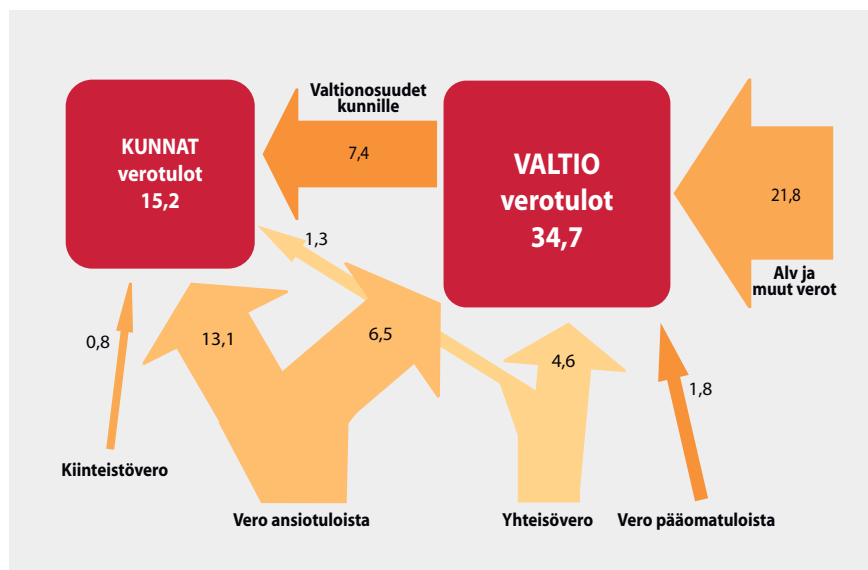
Tämän hetken Suomessa on selvä julkisten tehtävien roolijako – kunnat vastaavat hyvinvointipalveluista ja valtion vastuulla ovat pääosa tulonsiirroista sekä niin sanotut yövartijatehtävät kuten yleinen turvallisuus ja oikeuslaitos. Val-

tio vastaa myös pääosin korkeimmasta opetuksesta.

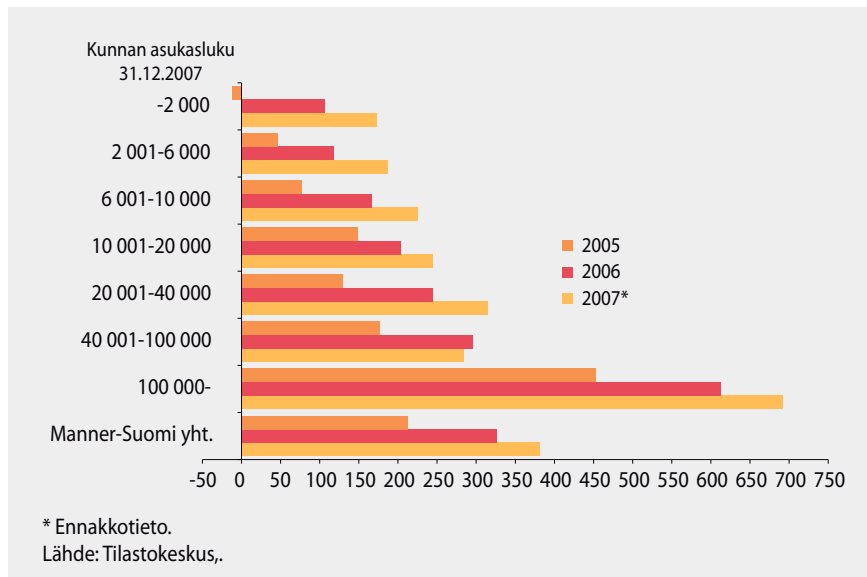
Tämä kehitys on heijastunut myös verorakenteeseemme. Pohjoismaisen mallin mukaisesti paikallishallinto kantaa pääosan ansiotulojen verotuksesta, kun taas valtion verotulot muodostuvat pääosin tuotannon verottamisesta. Tällä hetkellä ansiotulojen verotuotoista kaksi kolmasosaa suuntautuu kunnille ja kolmannes valtiolle (kuvio 1).

Kuntapalveluiden rahoituksesta valtion osuus on tätä nykyä noin viidennes. Sosiaali-, terveys-, opetus- ja kulttuuripalvelujen lisäksi kunnat vastaavat osaltaan myös yhdyskuntarakentamisesta, ympäristöstä, energia- ja vesihuollosta sekä katu- ja tienpidosta alueellaan. Koska monet ns. kuntien teknisen toimen toiminnoista eivät ole valtionosuuksien piirissä, niistä ei juurikaan käydy yhteiskuntapoliittista keskustelua esimerkiksi eduskunnassa. Nokian kaltainen vesikatastrofi nostaa sitten asiat kaikkien ihmeteltäväksi. Kunnan vastuu asukkaidensa su-

Kuvio 1. Valtion ja kuntien verorahoitus vuonna 2006, mrd. €, tilinpäätösten mukaan.



Kuvio 2. Kuntien vuosikatteet kuntakoon mukaan Manner-Suomen kunnissa 2005–2007, €/as.



juvan elämän järjestämiseksi onkin lähes kaiken kattava.

Julkinen talous ylijäämäinen – kuntatalous kokonaisuutena tasapainossa

Suomessa julkisyhteisöjen (valtion, paikallishallinnon ja sosiaaliturvarahastojen) tulot kokonaisuutena ovat yleensä ylittäneet näiden yhteisöjen menot. Julkinen talous on ollut ylijäämäinen, mikä on johtunut lähinnä työeläkelaitosten rahoitusylijäämästä. 1990-luvulla laman seurauksena valtiontalouteen kuitenkin muodostui suuri alijäämä, minkä johdosta valtio velkaantui. Valtionhallinnon rahoitusaliäämä muuttui vuosituhaten vaihteessa rahoitusylijäämäksi. Parina viime vuonna valtiontalous on kansantalouden tilinpidon mukaan kasvattanut selvästi ylijäämäänsä. Valtion menot riippuvat suhdanteista yleensä enemmän kuin kuntien menot.

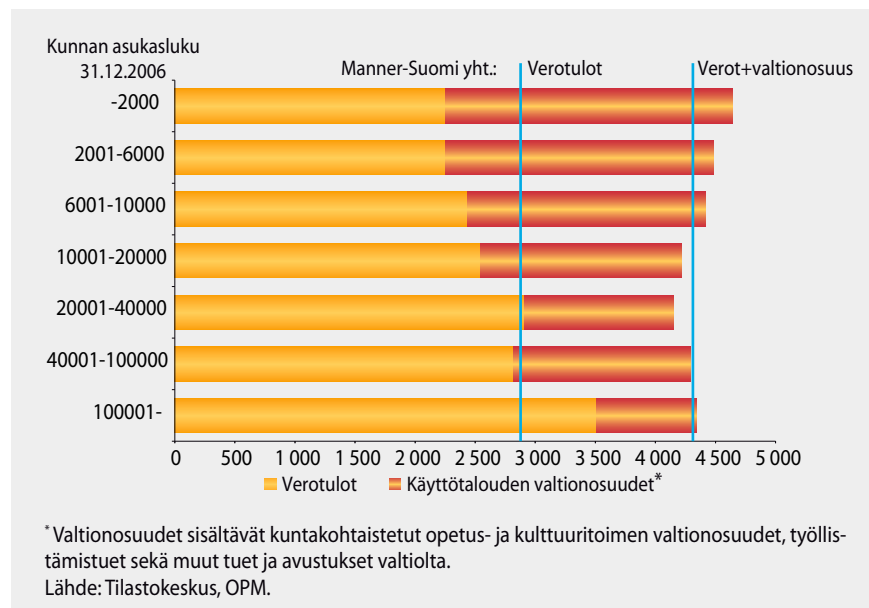
Paikallishallinnon kokonaismenojen kehitys suhteessa kansantuotteeseen on ollut vakaampaa kuin valtion talouden kehitys. Kuntien ja kuntayhtymien me-

noista valtaosa muodostuu kulutusmenoista, jotka koostuvat palkoista ja muista henkilöstömenoista sekä tavaroiden ja palvelujen ostoista muilta sektoreilta.

Paikallishallinnon taloustilanne heikkeni kuluvan vuosikymmenen alkupuolella. Kuntien taloudellinen tilanne kokonaisuutena tarkastellen on kuitenkin viime vuosina kohentunut. Kuntatalouden keskeinen tunnusluku, vuosikate, on parantunut lähes kaikissa maakunnissa ja kaikissa asukasluokryhmissä (kuvio 2). Vuosikatteella tarkoitetaan kunnan säännönmukaisten tulojen ja menojen erotusta, joka jää jäljelle investointien rahoitukseen ja lainojen lyhennykseen. Keskeisin syy kuntatalouden parantumiseen vuodesta 2006 alkaen on ollut verotulojen voimakas kasvu. Myös valtionosuudet ovat kehittyneet suotuisasti.

Kuntakenttä on kuitenkin varsin heterogeeninen. Harkinnanvaraista rahoitusavustusta anoo vuosittain reilusti yli kolmannes kunnista. Kuntien säännön-

Kuvio 3. Kuntien verotulot + käyttötalouden valtionosuudet vuonna 2006 kuntakoon mukaan, €/as.



Juhani Turkkilä (oik.) ja Reijo Vuorento ihmettelevät, mihin Vanhasen hallitukselta unohtui PARAS-hankkeen puitelain edellyttämä kuntien veropohjan vahvistaminen. Talouden epävarmuuden, väestön ikääntymisen ja muiden haasteiden takia olisi edistettävä talouden ja työllisyyden kasvua kannustavaa rahoitusjärjestelmää.



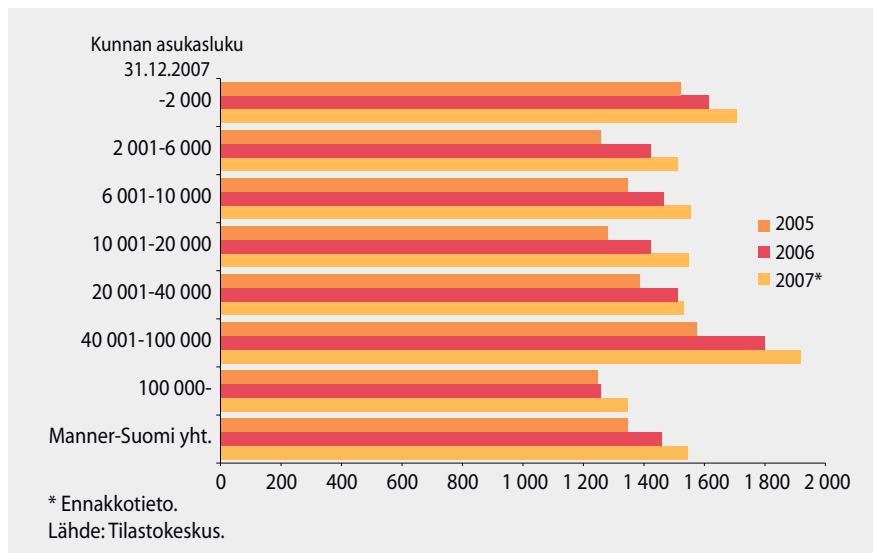
mukaiset tulot eivät näissä kunnissa riitä kattamaan toiminnasta aiheutuvia menoja. Myös ns. PARAS -puitelain mukaisten taloudellisessa kriisissä olevien kuntien määrä on lisääntynyt.

Talouso ongelmia on siis ensisijaisesti pienissä kunnissa. Vaikka asukasluvultaan pienet kunnat monesti hoitavat palvelunsa varsin tehokkaasti, monen pienen kunnan elinvoima on hiipumassa. Ensi vuoden alussa toteutuu PARAS -hankkeen myötä 32 kuntaliitosta, joissa on mukana 99 kuntaa. Kuntien lukumäärä vähenee 67 kunnalla ja on 348 vuoden 2009 alusta lukien.

Usein on kyse nimenomaan elinvoimasta, koska asukasluvultaan pienten kuntien taloudelliset resurssit asukasta kohden eivät poikkea muista kunnista, vaan ne ovat usein jopa suurempia kuntia korkeammat, kun lasketaan kunnan asukasta kohden tuleva verorahoitus eli kunnan omat verotulot ja valtionosuudet. Pienillä kunnilla onkin peruspalvelujen rahoittamiseen vähintään samat resurssit asukasta kohti

laskettuna kuin muilla kunnilla. Silti monet niistä ovat jatkuviassa talousvaikeuksissa. Riippuvuus valtion tuesta on silmiinpistävä (kuvio 3). Erityisesti asukasluvultaan pienille kunnille ratkaisevaa onkin juuri valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja muutokset.

Kuvio 4. Kuntien lainakanta kuntakoon mukaan Manner-Suomen kunnissa 2005–2007, €/as.



Kuntien lainanotto on kasvanut

Hyvästä tulokehityksestä huolimatta kuntien velkaantuminen on ollut nopeaa (kuvio 4). Patoutuneet investointipaineet ovat purkautuneet, ja investoinnit näyttäisivät pysyvän korkealla tasolla lähivuosina. Kuntien ja kuntayhtymien velkakanta nousee tämän vuoden lopussa jo lähelle viittä prosenttiyksikköä suhteessa kansantuotteeseen.

Kuntien ja kuntayhtymien lähivuosien investointisuunnitelmat on pääosin jo päätetty. Rahoituskustannusten noustessa ja tulojen todennäköisesti alentuessa ennakoitusta saatetaan lähivuosina kokea kuntien investointien siirtoja parem-



piin aikoihin. Yksittäisen kunnan talouden näkökulmasta tämä on ymmärrettävää, mutta suhdanteiden tasaamisen ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta valitettavaa.

Kun kuntasektori vastaa yli puolesta kaikista julkisista investoinneista, on niillä myös suhdannepoliittista merkitystä. Valtion ja kuntien investointipolitiikan koordinoitua ja tehoa tulisikin parantaa.

Julkisen talouden tasapainon kannalta on mielenkiintoista, että samalla kun valtion velka vähenee, kuntien velka kasvaa. Kun valtio keventää tuloverotusta, kunnat nostavat tuloveroprosenttiaan.

Esimerkkinä tuloverotuksen kevennysten vaikutuksista kuntalaisiin voidaan mainita Kotkan tapaus. Kotkan kaupunki nosti tälle vuodelle tuloveroprosenttiaan 0,75 prosenttiyksikköä. Tämän vaikutus oli suurempi kuin maan hallituksen päättämät tuloverotuksen kevennykset. Niinpä kotkalaisten tuloverotus kiristyi, mutta lähikuntien asukkaiden tuloverotus keveni! Kun tämä yllätti jopa valtiovarainministerin, on aihetta kysyä, missä oikein mennään julkisen talouden koordinoinnissa valtion ja kuntien kesken?

Peruspalveluohjelmamenettely

Valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa pyritään toteuttamaan tämän vuoden alusta lakisääteistetyin peruspalveluohjelman ja -budjetin avulla. Peruspalveluohjelma valmistellaan vuosittain valtiontalouden kehyspäättöksen yhtey-

dessä, ja sen tiivistelmä on osa valtion talouden kehyspäättöstä. Menettely sisältää peruspalveluohjelman ohella peruspalvelubudjetin, joka laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.

Peruspalveluohjelma on keskeinen kuntien ja valtion välisiä taloussuhteita määrittävä asiakirja. Se valmistellaan valtiovarainministeriön johtamassa ministeriryhmässä, jossa ovat lisäksi edustettuina sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö ja Suomen Kuntaliitto.

Lain mukaan peruspalveluohjelmassa

1) arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palveluiden kysynnän muutokset,

2) arvioidaan kuntatalouden kehitys; kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin,

3) arvioidaan lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä,

4) arvioidaan kuntien tehtävien muutokset sekä

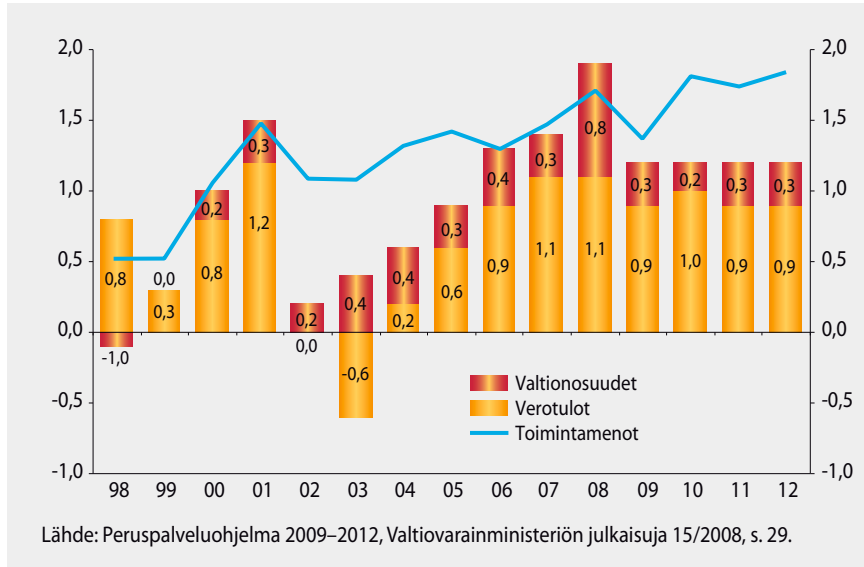
5) tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä

Peruspalveluohjelman perusteita tarkistetaan vuosittain valtion talousarviovalmistelun ja siihen liittyvän peruspalveluohjelman yhteydessä.

Kuntatalous – lähivuosina heikkenevää

Kuntaliiton ja valtion yhteistyönä valmistellun peruspalveluohjelman mukaan kuntatalouden vahvistuminen jatkuu vuonna 2008. Vuonna 2009 vahvistuminen hidastuu ja näillä näkymin oletettuakin nopeammin. Vuosina 2010–2012 kuntatalous kiristyy kauden loppua kohden verotulojen kasvun hidastuessa ja valtion rahoitusosuuden alentuessa samalla kun sosiaali- ja

Kuvio 5. Kuntien ja kuntayhtymien verotulojen, valtionosuuksien ja toimintamenojen muutos edellisvuoteen verrattuna, mrd. €.



terveyspalvelujen kysyntä kasvaa. Kuntien menojen kasvu säilyy nopeana. Valtionosuuksien viime vuosien voimakas kasvu taittuu ja valtionosuuksien osuus kuntien toimintamenojen rahoituksesta alenee ohjelmakaudella parisen prosenttiyksikköä.

Peruspalveluohjelman mukaan kuntien toimintamenojen ennakoitaan kasvavan vuosina 2009–2012 keskimäärin viitisen prosenttia vuodessa. Henkilöstön ennakoitaan lisääntyvän 4 000 hengellä vuosittain ja kohoavan 477 000 henkilöön vuonna 2012. Menojen kasvun taustalla ovat sekä pitkä ja tasoltaan korkea palkkaratkaisu että ennakoitu henkilöstön kasvu. Myös palvelujen ostot ulkopuolisilta palvelujen tarjoajilta lisääntyvät nopeasti.

Pelkästään väestötekijöiden vuoksi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menojen arvioidaan laskennallisesti kasvavan vuosina 2009–2012 noin miljardi euroa, mistä valtion rahoitusosuus on nykyperusteiden kolmannes.

Verotulot vielä kasvussa – miten käy valtionosuuksien?

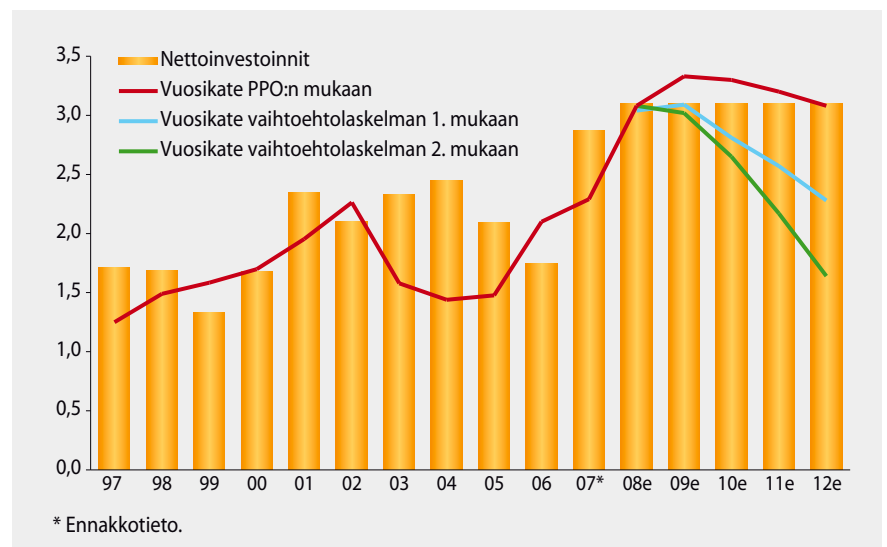
Kuntien verotulojen ennakoitaan kasvavan ohjelmakaudella vuosittain noin miljardi euroa eli keskimäärin viitisen

prosenttia vuodessa (kuvio 5). Kunnallisveron tuotto kasvaisi ennusteen mukaan 5,1 %, yhteisöverotuotto 3,3 % ja kiinteistövero 3,7 % vuodessa. Kauden loppua kohden verotulojen kasvun ennakoidaan kuitenkin hidastuvan yleisen taloudellisen toimeliaisuuden hiipuesssa.

Vuodelle 2009 ehdotetut tuloverotuksen kevennykset vaimentavat osaltaan kunnallisveron tuottoarvioita. Kuntien rahoitusasemaan tuloverokevennysten toteuttamisella ei periaatteessa ole vaikutusta, koska hallitus on luvannut kompensoida keventämisestä aiheutuvat verotulomenetykset sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosenttia korottamalla. Tämän vuoksi valtionosuuksien taso on ensi vuonna korkeampi kuin viime keväänä hyväksytyssä peruspalveluohjelmassa.

Verotulojen kasvuarvio perustuu kevään varsin optimistisiin talousnäkyymiin. Yhdysvalloista alkaneet rahoituskriisin laineet ovat lyöneet kuitenkin myös Eurooppaan. Kasvun hidastuminen ja samanaikaiset inflaatiopaineet pitävät korot Euroopassa suhteellisen korkealla

Kuvio 6. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ja nettoinvestoinnit, mrd. €, peruspalveluohjelman ja vaihtoehtolaskelmien mukaan.



tasolla samalla kun euron vahvistuminen nakertaa vientimme pohjaa. Nämä vaikutukset näkyvät täysimääräisesti lähivuosina. Kokonaistuotannon kasvun hidastuminen alentaa siten myös kuntien verotulopohjan kasvua peruspalveluohjelmassa ennakoidusta kehityksestä.

Valtionosuuksiin tulevat ohjelmakaudella täysimääräiset indeksikorotukset. Myös eräät palveluiden kehittämistoimenpiteet lisäävät valtionosuuksia. Ohjelmakaudella valtionavut kasvavat nettomääräisesti 315 miljoonaa euroa vuoden 2009 kustannustasossa. Indeksikorotukset lisäävät valtionosuuksia 325 miljoonaa euroa. Tehtävien siirrot valtiolle puolestaan vähentävät valtionosuuksia yhteensä 118 miljoonaa euroa. Opetustoimessa ikäluokkien pienene- misestä johtuva 80 miljoonan euron laskennallinen säästö kohdennetaan koulutuksen laadun kehittämiseen.

Kun vuonna 2008 valtionosuudet kasvavat yli 800 miljoonaa euroa, tulevan kehyskauden lisäykset ovat varsin vaatimattomia. Peruspalveluohjelman mukaan valtion rahoitusosuus kuntien peruspalveluohjelman mukaisiin menoihin aleneekin vuoteen 2012 mennessä lähes kahdella prosenttiyksiköllä.

Kunnallisten maksujen korotukset kuuluvat kunnille

Sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen jälkeenjääneisyyttä huomioiva uudistus tuli voimaan 1.8.2008. Kuntien maksutulot lisääntyvät uudistuksen johdosta vuodesta 2009 alkaen 65 miljoonalla eurolla. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksia vähennetään vastaavasti 60 miljoonalla eurolla vuodessa. Tämä on outoa sen vuoksi, että valtionosuusjärjestelmän periaatteisiin kuuluu, kuten valtion tämän vuoden talousarvi-

oonkin on kirjattu, että "kunnan perimillä maksuilla ei ole vaikutusta verotuloihin tai valtionosuuksiin" (Valtion talousarvio vuodelle 2008, yleisperustelut, s. 70).

Maksutulojen saaminen kuntien rahoituspohjan vahvistukseksi on perusteltua myös ikärakenteen muutoksen aiheuttamien lisämenojen vuoksi. Nyt kunnat joutuvat vain "likaisen" työn tekijöiksi. Maksuja esitetään korotettavaksi, mutta tulot viedään jo ennakolta. Tämän vuoksi joudutaan todennäköisesti tilanteeseen, että jotkut kunnat päättävät olla korottamatta esimerkiksi terveyskeskusmaksua korotusmahdollisuudesta huolimatta.

Kuntatalous "veitsenterällä"

Tällä hetkellä kuntatalouden tilanne on kokonaisuutena tarkastellen kohtuullinen. Suhdannetilanteen ennakoitua nopeampi heikkeneminen vaikeuttaa kuntatalouden tilannetta ennustetusta. Riskinä on myös, että kuntien toimintamenojen kasvu muodostuu inflaation kiihtyessä, kustannustason kohoamisesta ja palveluiden kysyntätekkijöiden vuoksi ennakoitua nopeammaksi.

Kuntaliitossa onkin tehty kuntatalouden herkkyyyslaskelmia siitä, miten kuntien rahoitusasema muuttuisi ennakoidusta, jos verotulojen kasvu (kunnallisvero ja yhteisövero) jää ennakoitua heikommaksi vuodesta 2009 lukien tai toiminta-

Taloukasvun hidastuessa tai toimintamenojen kasvaessa ennustettua nopeammin kunnallisveroprosenttia joudutaan lähivuosina nostamaan huomattavasti.

menojen kasvu muodostuu kehitysarviossa oletettua suuremmaksi.

Ensimmäisessä vaihtoehtolaskelmasa BKT:n kasvu kaudella 2009–2012 alenee yhteen prosenttiin vuodessa (kuvio 6). Taloukasvun hiipuesssa palkkasumma pienenee ja verotulot kasvavat ennustekaudella kumulatiivisesti runsaat 2 miljardia perusuraa vähemmän. Vuosikate kauden lopussa olisi tällöin 800 miljoonaa alempi kuin peruspalveluohjelmassa. Hidastuva kasvu aiheuttaisi kuntatalouteen uuden, noin yhden veroprosenttiyksikön korotuspaineen.

Vaihtoehtolaskelmasa 2 toimintameno- not kasvaisivat prosenttiyksikön yli ennusteen ja niiden kasvu olisi ennustekaudella keskimäärin 6,1 % vuodessa. Jos muut kehitykseen vaikuttavat tekijät säilyvät peruspalveluohjelman mukaisina, kuntien vuosikate olisi kauden lopussa 1 500 miljoonaa euroa ennakoitua alempi. Tämä merkitsisi lähes 1,5 prosenttiyksikön painetta kuntien tuloveroprosenttien nostoon.

Johtopäätöksenä on, että kummassakin skenaariossa kuntien vuosikate jää reilusti alle nettoinvestointien. Taloukasvun hiipumista voidaan käyttää myös perusteluna valtionosuuksien mahdollisille lisäleikkauksille valtiontaloudellisista syistä. Ilman leikkauksiakin kuntatalouden tilanne keskimäärin vaikeutuu ja kuntien tuloveroprosenttien korotuspaineet kasvavat. ■