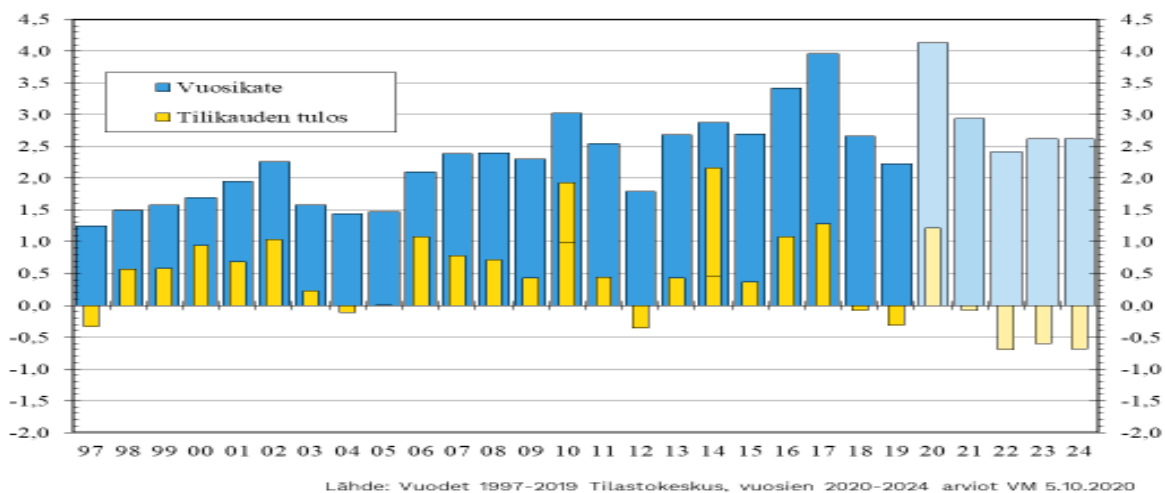


KUNTALOUS ENSIMMÄISEN KORONAVUODEN JÄLKEEN

Kuntataloudesta puhuttaessa ollaan aina suurten haasteiden edessä ja kuntien talous kireällä. Tämä on tietenkin totta, mutta monesti unohtuu kuntatalouden perimmäinen olemus: kuntatalous on tasapaino ja ylijäämä taloutta, jossa mahdollinen alijäämä on tasapainotettava suunnittelukaudella osoittamalla myös tähän tarvittavat toimenpiteet. Mikäli tähän ei yksittäinen kunta kykene, edessä on arviointi- eli ns. kriisikuntamenettely, jossa VM johdolla päätetään toimenpiteistä talouden tasapainottamiseksi.

Kuntien talous pohjautuu liikekirjanpitoon, joka otettiin käyttöön v 1997. Tämän jälkeen kuntatalous kokonaisuutena on ollut alijäämäinen 5 vuotena. Pääsääntöisesti on kyetty keräämään taseeseen ylijäämää, joka on pääosin kirjanpidollista eikä sen realisointi juuri ole mahdollista.

Kuvio 1. Kuntasektorin vuosikate ja tilikauden tulos 1997-2020, painelaskelma 2021-2024, mrd e.



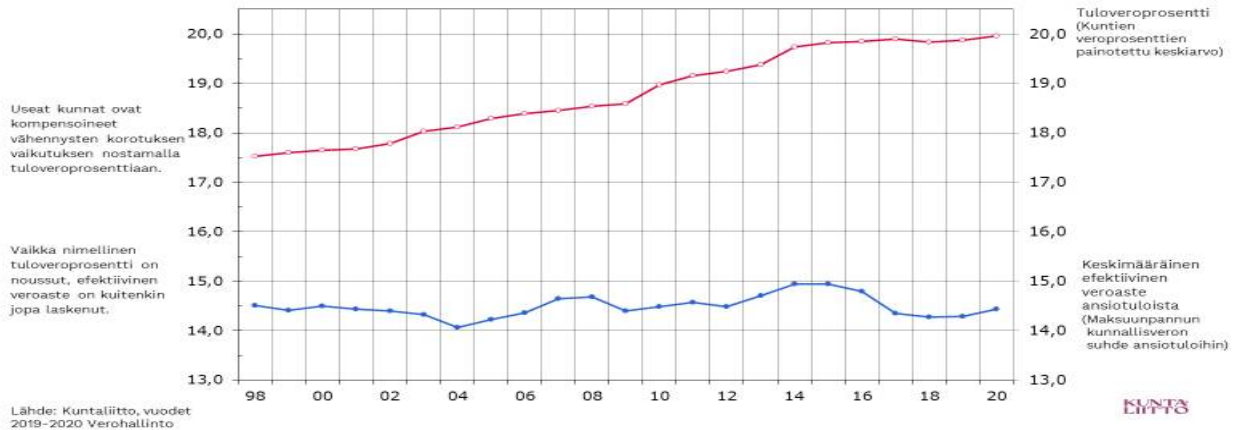
Kunnille vaikeita vuosia olivat 2018 ja 2019. Tilikauden tulokset näyttivät valtaosassa kuntia alijäämää, vuosikate ei riittänyt poistoihin 185 kunnassa, joten velkaa oli otettava, jotta palvelutuotantoon tarvittava infra pystyttiin pitämään kunnassa. Investointien omarahoitusosuus laski merkittävästi noin 40 %:iin kun se vielä vuotta aikaisemmin oli keskimäärin lähes 100 %, eli että tulorahoituksella kyettiin rahoittamaan investoinnit. Vaikka toimintamenot kyettiin pitämään ennakoidusti hallinnassa, erityisesti valtionosuuksien leikkaukset aiheuttivat suuria ongelmia. Velkaantumisen kasvoi samoin kuin erot kuntien taloudessa. Suurista kaupungeista vain Helsinki teki ylijäämää. Pienemmillä kunnilla oli erityisen suuria vaikeuksia pitää taloutensa tasapainossa.

Kuvio osoittaa myös VM:n niin sanotun painelaskelman tuloksen, eli että lähivuosina olisi tulossa merkittävät alijäämät, jos mitään ei tehdä. Tältä osin on huomattava, että näin on ollut aina ennenkin ja VM on säännönmukaisesti ennakoinut kuntatalouteen merkittäviä alijäämiä. Nämä ennusteet ovat säännönmukaisesti osoittautuneet paikkaansa pitämättömiksi.

Kunnat ovatkin hoitaneet talouttaan keskimäärin hyvin vastuullisesti ja esimerkiksi kuntien toiminnasta johtuva verorasitus ei ole käytännössä noussut lainkaan koko 2 000 luvulla.

Ansiotulojen verotus, josta 2/3 suuntautuu kunnille, ei efektiivisesti ole kiristynyt lainkaan, vaikka nimellinen on noussut.

Kuvio 2. Kuntien nimelliset ja efektiiviset tuloveroprosentit 1998-2020



Nimellisen ja efektiivisen eron kasvu johtuu erityisesti pienituloisille suunnatuista verovähennyksistä, jotka ovat pienentäneet kunnallisveron tuottoa eron ollessa jo noin 5,5 %-yksikköä.

Vuoteen 2020 tultaessa useimpien kuntien talous oli siis hyvin haasteellinen. Hallitus oli vaihtunut ja kuntapolitiikasta oli annettu lupaus valtionosuuksien kasvattamisesta ja aiempien, mm kikyyn liittyvien leikkausten purkamisesta sekä uusien velvoitteiden ja tehtävien täysimääräisestä korvaamisesta. Myös verotulokompensatioihin liittyvät valtionosuudet erotettiin omaksi momentikseen, jotta valtionosuuksien kehitys olisi paremmin eriytettävissä. Itse valtionosuusprosenttiin ei puututtu, vaan se pidettiin ennallaan, noin 25 %:na laskennallisista menoista koko maan tasolla,

Kuvio 3. Kuntien valtionosuudet 2000 - 2020, mrd.e.



Lähde: VM/KAO, OKM, Kuntaliitto

...JA SITTEEN ISKI KORONA

Koronan iskiessä voimalla maaliskuusta 2020 alkaen tilanne on kehittynyt hyvin arvaamattomasti. Niin meillä kuin muuallakaan ei ole ollut tietoa siitä, mitä kaikkea tulee tapahtumaan, kauanko rajoitukset ym. kestävät, miten ja minkälaista talous- ja muuta politiikkaa tulee tehdä niin, että epidemia pidetään hallinnassa mutta samalla voidaan varmistaa talouden toimivuus.

Kun kunnat vastaavat pitkälti lakisääteisistä palveluista, tärkeätä oli varmistaa kuntien taloudellista pohjaa pikaisesti niin, että kansalaisten palvelujen saatavuus turvataan. Tältä pohjalta päädyttiin merkittäviin kuntataloutta tukeviin toimenpiteisiin hyvin nopeasti keväällä 2020. Pandemian jatkuessa toimenpiteitä jatkettiin syksyllä ja jatketaan nyt edelleen.

Valtion tuki kunnille vuonna 2020 oli reilut 2 miljardia euroa, joka kohdistettiin kuntiin 1/3 asukasmäärän perusteella ja 2/3 kunnallisveron jako-osuuden suhteessa. Sairaanhoidopiirien tuen jakoperuste oli ja on edelleen 4/5 asukasmäärän ja 1/5 vuodeosastopäivien, testien ym. perusteella.

Kuvio 4. Valtion tuki kunnille 2020 - 2021.



Tänä vuonna tukikokonaisuudesta merkittävä osa menee suoraan erilaisiin koronatoimenpiteiden toimeenpanoon, kuten testaukseen, rajavalvonnan tehostamiseen ym. Hallitus varautuu myös koronasta aiheutuvan hoito- ja palveluvelan purkamiseen lähivuosina 450 miljoonalla eurolla.

Talouden supistuessa irtisanomiset ja lomautukset kasvavat voimakkaasti. Jotta kunnissa nämä voitaisiin välttää, kuntia tuettiin pikaisesti ja voimakkaasti. Tukea ei siis liitetty siihen, miten pandemia yksittäistä kuntaa kohtelee. Oletuksena oli, että kuntien verotulopohja heikkenee radikaalisti ja näin myös kuntien verotulot.

Tätä kokonaisuutta hallitus arvioi budjettiesityksessään lokakuussa 2020 ja päätyi siihen, että vaikka verotulokehitys näyttäytyi paremmalta kuin mitä aiemmin ennakoitiin, niin kuntien tukemista on syytä jatkaa voimakkaasti, kunnes tilanne rauhoittuu ja vakiintuu.

VM:n lokakuun arviossa 2020 kuntien tilanne arvioitiin jo varsin suotuisaksi.

Taulukko 1. Kuntien talous 2018-2020 ja painelaskelma 2021-2024.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Toimintakate	-28,57	-29,84	-30,53	-32,05	-32,89	-33,96	-35,06
Verotulot	22,43	23,02	23,60	24,60	24,72	25,37	26,11
Valtionosuudet	8,50	8,68	10,69	10,06	10,28	10,92	11,32
Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,31	0,36	0,38	0,34	0,30	0,28	0,25
Vuosikate	2,67	2,22	4,13	2,94	2,42	2,62	2,63
Poistot	-2,82	-2,94	-3,04	-3,14	-3,24	-3,34	-3,44
Satunnaiset erät, netto	0,07	0,40	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Tilikauden tulos	-0,08	-0,32	1,22	-0,07	-0,70	-0,60	-0,69
Tulorah. korjausevät	-0,57	-0,89	-0,65	-0,65	-0,65	-0,65	-0,65
Tulorahoitus, netto	2,16	1,73	3,61	2,42	1,90	2,10	2,11
Investoinnit, netto	-3,87	-4,05	-4,45	-4,46	-4,40	-4,31	-4,36
Rahoitusjäämä ¹⁾	-1,71	-2,32	-0,83	-2,04	-2,50	-2,22	-2,26
Lainakanta	19,44	21,94	23,05	25,36	28,13	30,62	33,15
Rahavarat	6,04	6,31	6,80	7,28	7,77	8,26	8,75

¹⁾ Rahoitusjäämä = Toiminnan ja investointien rahavirta = Tulorahoitus + investoinnit, netto
Tulorahoitus = Vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjausevät

Lähde: Vuodet 2018 ja 2019 Tilastokeskus,
Vuosien 2020-2024 arviot VM 5.10.2020

KUNTA

Lokakuussa 2020 siis arvioitiin, että kuntatalous kokonaisuudessaan kahden heikon vuoden jälkeen tekee yli miljardin ylijäämäisen tilikauden tuloksen.

Mikä se olisi ollut ilman valtion tukitoimenpiteitä, mikä on koronan vaikutus kuntatalouteen? Erilaisia lukuja on vuoden 2020 aikana tuotu esille, suurimmillaan koronan vaikutukseksi kuntien ja kuntayhtymien menoihin ja tuloihin on arvioitu olleen noin 1,5 miljardin suuruusluokkaa, joista merkittävä osa sairaanhoitopiireissä.

Kun valtionosuuksia on kasvatettu 2 miljardia ja kuntien yhteisövero-osuutta korotettu 10 %-yksiköllä, minkä seurauksena yhteisöverot kasvoivat ainakin 400 miljoonaa, on selvää, että valtio ylikompensoi kuntataloutta koronavuonna 2020. Miten se on kohdistunut eri kuntiin, on osin vielä avoinna.

EIKÄ TÄSSÄ VIELÄ KAIKKI....

Viimeisimpien tietojen valossa Suomen talous kykeni sopeutumaan merkittävästi paremmin kriisiolosuhteisiin kuin mitä ennakoitiin vielä keväällä 2020. Ensin arvioitiin talouden supistuvan jopa 6 % ja sen seurauksena työttömyyden kasvavan merkittävästi, jota seuraisi merkittävä verotulojen aleneminen. Vuoden mittaan ennusteita on tarkastettu ylöspäin ja nyt ennakoidaan, että kunnallisvero kasvoi lopulta **peräti noin 5 %** verrattuna vuoteen 2019.

Miten tämä oli mahdollista? Merkittävin tekijä oli odotettua parempi palkkasumman kehitys. Myös kuntien jako-osuus ansiotuloista nousi, kun valtiolle tilitettävien pääomatulojen osuus aleni. Vuonna 2019 verokortti uudistuksen johdosta muodostunut noin 350 miljoonan verovaje korjaantui kokonaan viime vuonna.

Ennakoitua korkeammalle muodostunut kunnallisverojen taso merkitsee, että vaikka talous kehittyisi suotuisasti, niin vastaavaa hyppäystä ei tänä vuonna ole odotettavissa. Näkymät ovat toki positiivisesti, mikäli työllisyys kehittyy suotuisasti ja sen myötä palkkasumma. Jos kaikki menee hyvin, kunnallisverokertymä voisi kasvaa tänä vuonna noin prosenttia ja lähivuosina noin 3 %.

Yhteisö- ja kiinteistöveroennuste

Myös yhteisöveron osalta viime vuosi oli odotettua parempi, kasvua oli lopulta 3 %. Myönteinen kehitys johtui pääosin 10 % -yksiköllä korotetusta yhteisöveron jako-osuudesta. Tästä johtuen kuntien yhteisöverotulot kasvoivat viime vuonna lähes 400 miljoonaa euroa. Korotettu jako-osuus jatkuu vielä tämän vuoden, mikä merkitsee yhdessä ennakoitun, varsin suotuisa talouskehityksen kanssa sitä, että yhteisöverot kasvavat arviolta noin 4 % tänä vuonna. Vuonna 2022 yhteisöveron jako-osuus putoaa reilulla 10 % -yksiköllä kuten myös yhteisöverokertymä.

Kiinteistöveron osalta viime vuosi oli taas odotettua heikompi johtuen lähinnä veroteknisistä syistä. Lähivuosina kehitys on varsin vakaa, ellei jäihin laitettua kiinteistöverouudistusta elvytetä.

Taulukko 2. Kuntien verotulot 2019-2020 ja ennuste 2021-2025

KUNTIEN VEROTULOT YHTEENSÄ				KOKO MAA , Milj.€			
TILIVUOSI	2019	2020	2021**	2022**	2023**	2024**	2025**
Verolaji							
Kunnallisvero	19 236	20 221	20 440	21 010	21 680	22 410	23 090
<i>Muutos %</i>	2,6	5,1	1,1	2,8	3,2	3,4	3,0
Yhteisövero	1 909	1 967	2 350	2 080	2 000	2 070	2 100
<i>Muutos %</i>	2,8	3,0	19,5	-11,5	-3,8	3,5	1,4
Kiinteistövero	1 870	1 747	2 100	2 020	2 040	2 060	2 080
<i>Muutos %</i>	3,1	-6,6	20,2	-3,8	1,0	1,0	1,0
VEROTULO KIRJATTAVA	23 015	23 935	24 890	25 110	25 720	26 540	27 270
<i>Muutos %</i>	2,6	4,0	4,0	0,9	2,4	3,2	2,8

SELVIYTYMISEN EVÄÄT

Nyt siis ollaan tilanteessa, jossa velkarahalla elvyttämällä on voimakkaasti vahvistettu kuntien taloutta. Niin ei kuitenkaan voi jatkua, vaan Koronan jälkeen on palattava normaaliin järjestykseen, jossa kuntien elinvoima ratkaisee kunkin kunnan pärjäämisen tulevaisuudessa.

Valtionosuuksien valtava lisäys on merkinnyt myös valtiorippuvuuden kasvua kuten myös ja kuntien välisten erojen repeilyä. Joissain kunnissa valtion tuki nousee yli 60 %:iin kunnan tuloista.

Elinvoiman kannalta tärkeätä on, että alueiden ja kuntien talous ja työllisyys saataisiin nousuun ja sen myötä verotulokehitys suotuisaksi. Valtion tukien varaan tulevaisuutta ei voida rakentaa nyt eikä jatkossa. Siksi elinvoimaan panostaminen on ensiarvoisen tärkeätä kaikkialla. Elinvoimaan vaikuttaminen uudessa tilanteessa on kokonaisvaltaista toimintaa niin kunnan sisällä kuin yhteistyössä oman talous- ja toiminta-alueen kuin koko valtakunnan kehitystyön kanssa. Uusi teknologia ja uudenlaiset yhteistyön- ja toimintamallit sekä Digitalisaation kehittyminen asettavat myös omat haasteensa, joihin vastaaminen vaatii laajaa yhteistyötä yli rajojen.

Kuvio 5. Elinvoiman eväät:

