

Vuoden 2023 talousarvion kehukset ja aikataulu

193/02.02.00/2022

Khall 22.08.2022 § 156

Selostus

Yleistä

Kansainvälinen talous elää epävarmuuden aikaa. Venäjän hyökkäyssodan jatkuminen, energian hinnan nousu ja niistä johtuva inflaation maailmanlaajuinen kiihtyminen varjostavat maailmantalouden näkymiä. Lisäksi sodan aiheuttama viljakasvien hinnan nousu aiheuttaa huolta ruokapulasta erityisesti monessa kehittyvässä taloudessa. Talouskasvu hidastuu laajalti tänä vuonna viime vuoden nopean kasvun jälkeen.

VM:n kesäkuun taloudellisen katsauksen mukaan BKT:n arvioidaan kasvavan Suomessa 1,4 % v. 2022. Kuluttajahintojen nousu leikkaa kotitalouksien ostovoimaa, kulutusta ja talouden kasvua selvästi. BKT:n kasvu hidastuu 1,1 prosenttiin vuonna 2023 ja jatkaa maltillista 1,3 prosentin kasvua vuonna 2024.

Olettama on, että kesäkuun alussa vuonna 2022 voimassa olevat Venäjään kohdistetut pakotteet jäävät voimaan. Koronavirus ei ole vielä poistunut ja uusia tautitapauksia ilmenee yhä, mutta ennusteessa oletetaan, että Covid-19 -epidemian leviämisen estämiseksi ei tehdä sellaisia rajoituksia, joilla olisi taloudellisia vaikutuksia.

Kustannusten nousu on kiihdyttänyt inflaation vauhtiin, jollaista ei ole nähty useaan vuosikymmeneen. Keskuspankit ovat kiristäneet rahapolitiikkaansa estääkseen inflaatiota leviämistä ja käynnistämistä hintojen ja kustannusten kiihtyvää nousukierrettä. Odotukset kiristyvästä rahapolitiikasta ovat nostaneet korkoja kautta linjan.

Työllisyyden kasvu hidastuu alkuvuoden nopean kasvun jälkeen, mutta siitä huolimatta työllisyys kasvaa tänä vuonna noin kaksi prosenttia. Työllisyysaste nousee lähes 74 prosenttiin jo osin siksi, että työikäisten määrä vähenee. Työmarkkinoiden kohtaanto näyttää edelleen heikentyneen ja osaamisen puutteet heikentävät talouden kasvuedellytyksiä. Avoimien työpaikkojen määrä lisääntyy samalla, kun työttömien määrä supistuu.

Koronavirusepidemian aiheuttama mittava julkisen talouden epätasapaino pieneni viime vuonna. Julkinen talous vahvistui erityisen ripeän verotulokehityksen johdosta. Talouskasvu hidastuu kuluvana vuonna, mutta työllisyyskasvu pysyy vahvana. Julkinen talous jatkaa kohenemistä. Alijäämän pienenemistä edesauttaa myös koronaepidemian vuoksi tehtävien tukitoimien määrän pieneneminen. Julkisen talouden vahvistuminen kuitenkin pysähtyy ensi vuoteen ja alijäämä alkaa sen jälkeen kasvaa talous- ja työllisyyskasvun hidastuessa.

Talouden kasvun riskit painottuvat hitaamman kasvun suuntaan. Inflaatio on muodostunut aikaisempaa laaja-alaisemmaksi ja lähes kaikki hinnat nousevat nyt nopeasti. Oletettua nopeampi korkotason nousu kasvattaisi julkisen talouden velkaantumisen riskiä.

Ensi vuodesta lähtien Suomen julkisyhteisöjen rakenne muuttuu, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirretään kunnilta hyvinvointialueille. Tämä helpottaa kuntien rakenteellisia, väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita. Kuntatalouteen luettavat tehtävät painottuvat uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, joiden palveluntarve on laskeva koko 2010-luvun jatkuneen syntyvyyden alenemisen vuoksi. Laskennallista säästöpotentiaalia ei ole mahdollista hyödyntää kaikissa kunnissa ainakaan kovin nopeasti mm. siksi, että pienissä kunnissa kouluverkko on monin paikoin supistettu jo niin, ettei sen kaventaminen ole mahdollista lopettamatta palvelua kokonaan.

Sote- ja pelastustoimen palveluiden siirtyessä hyvinvointialueille kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan menoja sopeuttamalla kaventuvat.

Henkilöstömenot

Kunta-alan uusi sopimuskausi on 1.5.2022–30.4.2025. Kolmen vuoden sopimuskaudella työvoimakustannukset nousevat korkoa korolle laskien keskimäärin 8,79 prosenttia. Vuonna 2022 kustannukset nousevat keskimäärin 1,76 prosenttia. Vuonna 2023 nousua on vähintään keskimäärin 3,05 prosenttia ja vuonna 2024 vähintään keskimäärin 3,11 prosenttia.

Sote-uudistus

Sote-uudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien toimintaan ja talouteen. Se vaikuttaa muun muassa kuntien tehtäviin ja niitä koskevaan rahoitukseen, verotusoikeuteen ja valtionosuusjärjestelmään, omaisuuteen, velkoihin ja sopimuksiin sekä henkilöstöön.

Kuntasektorin työntekijämäärä vähentyy merkittävästi. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan hyvinvointialueiden palvelukseen. Yli 173 000 ihmisen työnantaja vaihtuu. Outokummun kaupungin osalta sote-uudistus ei vaikuta soten henkilöstömäärään, koska sote-henkilöstö on jo aiemmin siirtynyt pois kaupungilta yhteistoiminta-alueiden ja sittemmin Siun soten myötä. Kaupunki on tuottanut tukipalveluja Siun sotelle. Tukipalvelutehtävissä työskentelevät henkilöt siirtyvät hyvinvointialueiden palvelukseen, jos henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tukitehtäviä. Kaupungilta siirtyy hyvinvointialueelle noin 10 henkilöä ja ruokapalveluista 0-1 hlö.

Uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenevät ja käyttötaloudsmenoista siirtyy pois noin puolet. Pitkällä aikavälillä oleellisin kuntavaikutus on, että väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvät kustannukset ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta.

Sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu ja tätä myötä niiden kustannukset siirretään kunnilta hyvinvointialueille. Tämän takia kuntien tuloja siirretään valtiolle, joka rahoittaa hyvinvointialueiden toimintaa.

Rahoituksen siirto toteutetaan vähentämällä kunnilta peruspalvelujen valtionosuuksia, kunnallisveroa, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta. Kuntien verotulojen vähentämistä vastaavasti korotetaan valtion ansiotuloverotusta ja valtion osuutta yhteisöveron tuotosta. Kuntalaisten ansiotuloverotuksen taso säilynee käytännössä ennallaan.

Nykyinen kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä edellyttää uudistamista rahoituksen siirron myötä. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän perusrakenteeseen ja kriteereihin ei tehdä merkittäviä muutoksia.

Tulojen tasausjärjestelmään (verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus) tehdään muutoksia, koska kuntien verotuloista poistuu merkittävä osa. Lisäksi suurten kuntakohtaisten taloudellisten muutosten lieventämiseksi järjestelmään sisällytetään muutostasauselementtejä.

Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen kuntayhtymät siirtyvät hyvinvointialueille varoineen ja velkoineen. Kuntien ja muiden kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä oleva irtain omaisuus ja sopimukset siirtyvät hyvinvointialueille. Hyvinvointialue vuokraa kunnilta niiden omistukseen jäävät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat siirtymäajaksi.

Valtionosuudet

Valtionosuuksien rakenne muuttuu johtuen sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtymisestä hyvinvointialueiden järjestämäksi. Sote-kulut jäävät pois kuntien budjeteista ja näin ollen myös niihin kohdistuneet valtionosuudet.

Valtionosuusjärjestelmään lisätään toistaiseksi pysyvää, sote-kustannusten ja tulojen siirrosta johtuvan muutoksen rajoitinta. Rajoittimessa ei huomioida valtionosuusjärjestelmän varsinaisia uusia kriteerimuutoksia, vaan pelkästään puhtaasti sote-tehtävien siirrosta aiheutuvat taloudelliset muutokset. Toisin sanoen rajoitin määritetään niin kutsutulla ”poikkileikkaushetkellä”, kun järjestämisvastuu siirtyy vuodenvaihteessa 2022–2023. Rajoittimen suuruus on symmetrisesti 60 prosenttia eli kunnan vastuulle jää sekä positiivisesta että negatiivisesta muutoksesta 40 prosenttia.

Sote-siirron muutosrajoittimen lisäksi suuria kuntakohtaisia muutoksia tasataan porrastetulla siirtymäkaudella sekä sen jälkeen toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Tämän lisäksi verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen tehtävät muutokset pienentävät omalta osaltaan suuria kuntakohtaisia muutoksia.

Sote-uudistuksen voimaantulovuonna kunnan talouden tasapainotilan muutos rajataan noltaan eli tasapaino (tasapainotilalla tarkoitetaan vuosikatetta poistojen jälkeen) pysyy uudistusta edeltävällä tasolla. Voimaantulovuoden muutos on kuitenkin kaikille kunnille noin 4 euroa asukasta kohden laskettuna positiivinen, mikä johtuu siitä, että kuntien rahoitusosuus lääkärihelikopteritoiminnasta lakkaa.

Siirtymätasauksen määrää alennetaan vuosittain siten, että muutos rajataan +/- 15 euroon/asukas per vuosi. Viidentenä vuonna muutos on enintään +/-60 euroa/asukas, joka jää toistaiseksi pysyvänä voimaan. Näin uudistuksesta aiheutuva kunnan tasapainotilan muutos on pysyvästi enintään +/-60 euroa/asukas, mikä vastaa enimmillään n. +/-0,6 kunnallisveroprosenttiyksikön tuoton määrää.

Kunnan taloudellisella tilanteella ennen uudistusta on keskeinen merkitys sen kannalta, että minkälaiset taloudelliset edellytykset kunnalla on jäljelle jäävien tehtävien hoitoon ja tuleviin investointeihin. Vaikka kasvavat sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kustannuspaineet poistuvat kuntien vastuulta,

talouden tasapainottamiskeinot ovat osin nykyistä rajallisemmat. Uudistuksella ja siihen liittyvällä siirtymätasauksella ei siten muuteta merkittävästi kuntien uudistusta edeltävää tasapainotilannetta.

Verotulot

Sote-uudistuksen yhteydessä kuntien verotuloja siirretään valtiolle hyvinvointialueiden toiminnan rahoittamiseksi. Ansiotuloveroja siirretään noin 12,8 miljardia euroa. Ansiotuloverotuksen muutokset toteutetaan nykyisen verojärjestelmän sisällä. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 12,64 prosenttiyksiköllä ja valtion verotusta kiristetään vastaavasti. Kunnallisveroprosenttia ei tarkisteta vuodelle 2023 vaan se säilyy nykyisellään vähennettynä em. sote-palvelujen siirrosta johtuvalla alentamisella. Outokummun kunnallisvero-% vuonna 2023 on 9,11 %.

Ansiotuloverotukseen tehtävät muutokset toteutetaan niin, että niillä on mahdollisimman vähän vaikutusta verovelvollisten verotuksen tasoon. Uudistuksella ei ole tarkoitus keventää eikä kiristää kenenkään verotusta. Jatkossa ansiotuloista maksetaan nykyistä enemmän veroa valtiolle, mutta vähemmän kunnalle, jolloin kokonaisuutena verotuksen taso säilyy lähes ennallaan. Hallitusohjelman mukaisesti uudistus toteutetaan niin, että verorakenteen muutokset eivät saa voimaan tullessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Tämän hetkisen arvion mukaan ansiotulojen verotusta on kevennettävä noin 210 miljoonalla eurolla, jotta ansiotuloverotus ei kiristyisi. Arvio tarkentuu vielä myöhemmin.

Edelleen hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä kolmasosa kuntien yhteisöveron tuotosta (0,82 miljardia euroa) siirtyy valtiolle hyvinvointialueiden toiminnan rahoittamiseksi.

Kiinteistöveron tuotto säilyy ennallaan.

Pelastustoimen uudistus

Pelastustoimen uudistus toteutetaan osana sote-uudistusta. Uudistuksen myötä pelastustoimen järjestämisestä vastaavat vuoden 2023 alusta lähtien hyvinvointialueet (ja Helsingin kaupunki).

Vaikutusarviointi	Ei
Valmistelija	Hallinto- ja talousjohtaja
Lisätietoja	Hallinto- ja talousjohtaja Päivi Lintumäki, paivi.lintumaki@outokummunkaupunki.fi , puh. 050 382 7769
Esittelijä	Vs. kaupunginjohtaja
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää antaa vuoden 2023 talousarvion valmistelua varten liitteen mukaisen kehyksen.
Päätös	Vs. kaupunginjohtajan ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.
