



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma 2016–2019 syksy 2015

Valtiovarainministeriön julkaisu – 35a/2015

Kunta-asiat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma 2016–2019 syksy 2015



Valtiovarainministeriön julkaisu – 35a/2015



4041 0017
Painotuote

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: www.vm.fi

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Helsinki 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2015	
Tekijät	valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto	
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2016–2019	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisun kieliversiot: ruotsi: Kommunekonomiprogrammet 2016–2019 (35b/2015)	
Asiasanat	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot, kuntien tehtävät	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 35a/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-716-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 80	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Kuntatalousohjelma 2016–2019 kattaa pääministeri Juha Sipilän hallituskauden. Ohjelma on laadittu hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Keväällä 2015 teknisen kehityksen yhteydessä laaditussa kuntatalousohjelmassa arvioitiin kuntatalouden tilaa perusteellisesti (Valtiovarainministeriön julkaisu – 16a/2015). Syksyn 2015 Kuntatalousohjelma täydentää tätä arviointia, ja kuntatalouden tilaa kuvataan kevään jälkeen käytössä olevan uuden tiedon pohjalta.

Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien tarkastelussa. Kehitysnäkymissä on otettu huomioon hallituksen julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion vuoden 2016 talousarvioesityksessä kuntia ja kuntien taloutta koskevat toimenpiteet. Niiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Tämän lisäksi on ennakoitu alijäämäisten ja negatiivisen vuosikatteen kuntien määriä sekä arvioitu vuoden 2016 talousarvioesityksen kuntavaikutuksia ja rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntatalouden tilaa on arvioitu kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2014 ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella.

Hallitus on syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa asettanut julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen mukaisesti myös kuntataloudelle tasapainotavoitteen. Tavoitteen mukaan kuntatalouden alijäämä saa olla korkeintaan ½ prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka ohjelmassa esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman budjettiriihessä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, september 2015	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kuntatalousohjelma 2016–2019	
Publikationens andra versioner	Publikationens språkversioner: svenska: Kommunekonomiprogrammet 2016–2019 (35b/2015)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 35a/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-716-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 80	Språk Finska

Sammandrag

Kommunekonomiprogrammet för 2016–2019 täcker statsminister Juha Sipiläs hela regeringsperiod. Programmet har utarbetats i anslutning till regeringens plan för de offentliga finanserna. I kommunekonomiprogrammet som utarbetades våren 2015 i samband med den tekniska ramen gjorde man en grundlig utredning över läget med kommunekonomin (Finansministeriets publikation – 16a/2015). Höstens kommunekonomiprogram kompletterar denna utvärdering och läget för kommunalekonomin beskrivs utifrån den nyaste information som blivit tillgänglig efter våren.

Kommunekonomiprogrammet fokuserar på granskningen av utvecklingsutsikterna för kommunalekonomin. Utvecklingsutsikterna beskrivs med hänsyn till de åtgärder som fastslagits i regeringens plan för de offentliga finanserna och i budgetpropositionen för 2016, och som berör kommunerna och kommunernas ekonomi. Konsekvenserna av dessa åtgärder har utvärderats förutom med tanke på kommunalekonomin som helhet, även med hänsyn till kommunstorleksgrupper samt ur finansieringsprincipperspektiv. Dessutom har man prognostiserat antalet kommuner med underskott eller negativ årstäckning, och uppskattat de kommunala konsekvenserna med budgetpropositionen för 2016 samt förverkligandet av finansieringsprincipen. Läget för kommunalekonomin har utvärderats på basis av kommuners och samkommuners preliminära bokslutsuppgifter från 2014.

Regeringen har, i enlighet med förordningen om planen för de offentliga finanserna, fastställt ett balansmål för kommunalekonomin i höstens plan för de offentliga finanserna. Enligt målet ska underskottet inom kommunalekonomin vara högst ½ procent i förhållande till totalproduktionen år 2019.

Kommunekonomiprogrammet har beretts av ett sekretariat som utsetts av finansministeriet, och som har representation från samtliga ministerier som bereder lagstiftning och statliga åtgärder som gäller kommunernas ekonomi och verksamhet, liksom även från Finlands Kommunförbund. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett en utvecklingsprognos för kommunalekonomin, den presenteras i programmet med hjälp av begrepp som används inom kommunalräkenskaperna. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet vid budgetmanglingen. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har genomförts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid ekonomisektionen som utför det beredande arbetet.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, September 2015	
Author(s)	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration	
Title of publication	Kuntalousohjelma 2016–2019	
Parts of publication/ other versions released	The publication 's language versions: Swedish: Kommunekonomiprogrammet 2016–2019 (35b/2015)	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 35a/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format at www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-716-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 80	Language Finnish
Abstract		
<p>The Programme for Local Government Finances 2016–2019 covers the term of Prime Minister Juha Sipilä's Government. The Programme has been prepared in conjunction with the Government's first General Government Fiscal Plan. The position of local government finances was reviewed thoroughly in the Programme for Local Government Finances drawn up in spring 2015 (Ministry of Finance publications – 16a/2015) in connection with the technical spending limits. The autumn 2015 Programme for Local Government Finances supplements that review, and the position of local government finances is described on the basis of new information available since the spring.</p> <p>The Programme for Local Government Finances focuses particularly on reviewing the outlook for local government finances. The outlook takes into account the measures affecting municipalities and local government finances given in the Government's General Government Fiscal Plan and the 2016 budget proposal. The impact of these has been assessed not only for local government finances as a whole but also for different groups of municipalities categorised on the basis of size, and on the assumption that the principle of adequate financial resources is applied. In addition, forecasts have been made of the numbers of municipalities with a deficit and a negative annual contribution margin, and an assessment made of the impact on local government of the 2016 budget proposal and application of the principle of adequate financial resources. The position of local government finances is assessed on the basis of prior information concerning the 2014 financial statements of municipalities and joint municipal authorities.</p> <p>In the autumn 2015 General Government Fiscal Plan, the Government has also set an objective of balancing local government finances, as outlined in the Decree on the General Government Fiscal Plan. Under this objective, the deficit in local government finances may not exceed one half of one per cent of GDP in 2019.</p> <p>The Programme for Local Government Finances was prepared by a secretariat designated by the Ministry of Finance. The secretariat included all the main ministries preparing legislation on local government functions and on measures of central government affecting local government finances, and the Association of Finnish Local and Regional Authorities. The Economic Department of the Ministry of Finance has assessed the projected development of local government finances, and this is presented in the Programme using concepts from local government accounting. The Government has examined the Programme for Local Government Finances in the government budget session. Negotiations between central and local government have taken place in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in its economic sub-committee engaged in the preparatory work for the Advisory Committee.</p>		

Tiivistelmä

Kuntatalouden tilannekuva ja haasteet

Kuntataloutta on leimannut viime vuodet jatkuva kireys, mihin ovat vaikuttaneet heikko suhdannetilanne ja verotulojen hidastunut kasvu, valtiontalouden tervehdyttämistoimenpiteet, kuntien tehtävien ja veloitteiden lisääminen, muuttoliike sekä ikääntymiskustannusten asteittainen nousu. Kunnat ja kuntayhtymät ovat viime vuosina tehneet säästöjä ja tehostaneet toimintaansa. Vaikka kuntien väliset erot ovat suuria, kokonaisuudessa kuntatalous on ollut viime vuodet kirjanpidollisesti tasapainoinen; vuosikate on muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta ollut käyttöomaisuuden poistoja suurempi. Myös vuonna 2014 kuntien ja kuntayhtymien vuosikate (2,9 mrd. euroa) riitti kattamaan poistot.

Kireästä taloustilanteesta huolimatta kuntatalouden investoinnit ovat kasvaneet jatkuvasti. Käyttötalouden kaventunut liikkumavara on johtanut kuntatalouden investointien omarahoitusosuuden alentumiseen, minkä seurauksena kuntien velka on vuosi toisensa jälkeen noussut. Myös kuntaverotusta on jouduttu kiristämään. Kuntien ja kuntayhtymien rahoitusasemaa kuvaava rahoituslaskelman tunnusluku 'toiminnan ja investointien rahavirta' on ollut viimeksi positiivinen vuonna 2006. Vuosina 2010–2014 keskimäärin kahdella kolmesta kunnasta toiminnan rahavirta ei riittänyt kattamaan nettoinvestointeja. Yksittäisten kuntien rahoitusasemien vuosittainen vaihtelu on kuitenkin ollut suurta.

Kevään 2015 kuntatalousohjelmassa todettiin, että kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää huomattavia kuntataloutta vahvistavia ja velan kasvua hillitseviä toimia. Vuosikatteen arvioitiin sen hetkiselällä talousennusteella ja ilman uusia toimenpiteitä painuvan asteittain noin 1,8 mrd. euroon vuonna 2019 ja eron käyttöomaisuuden poistoihin kasvavan vuosittain. Kevään kuntatalousohjelmassa arvioidulla investointien määrällä kuntatalouden velka nousisi vuoden 2014 noin 16,5 mrd. eurosta 25 mrd. euroon vuoteen 2019 mennessä.

Kevään 2015 jälkeen julkaistut talousennusteet antavat viitteitä yleisen taloustilanteen pysymisestä vaikeana. Pitkälläkään aikavälillä ei ole selkeitä merkkejä talouskasvun piristymisestä, vaan näkymät ovat historian valossa varsin vaatimattomat. Tämä säteilee haitallisesti työllisyys- ja työttömyyskehitykseen ja sitä kautta myös kuntien verotuloihin ja toimintamenoihin. Lisäksi koko julkisen talouden vaikea tilanne ja ajautuminen EU:n alijäämä- ja velkamenettelyrajojen tuntumaan luo uudenlaista painetta kuntatalouteen. Tämä korostuu erityisesti uudessa julkisen talouden ohjausjärjestelmässä, missä sekä julkisen talouden kokonaisuutta että alasektorien kehitystä valvotaan aiempaa koordinoitummin ja tavoitteellisemmin.

Hallitus pyrkii vahvistamaan kuntataloutta monin keinoin

Hallitus pyrkii tasapainottamaan julkista taloutta ja osana sitä kuntataloutta useilla toimenpiteillä, jotka ajoittuvat sekä alkaneelle vaalikaudelle että sitä pitemmälle aikavälille. Hallitusohjelman liitteessä 6 on toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tuottaa kustannussäästöä tai vahvistaa kuntatalouden tulopohjaa vuosina 2016–2019. Nämä toimet toteutetaan etupainotteisesti. Julkisen talouden suunnitelmaan sisällytetyt hallitusohjelman liitteen 6 mukaiset toimet on huomioitu kuntatalousohjelmassa.

Tämän lisäksi hallituksen tavoitteena on karsia kuntien kustannuksia 1 mrd. eurolla vähentämällä kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Valmisteilla olevan toimenpideohjelman aikajänne ulottuu yli vaalikauden, mutta säästövaikutuksia odotetaan syntyvän jo kuluvaan vaalikauden aikana. Toimenpideohjelman vaikutuksia ei ole sisällytetty kuntatalousohjelmaan.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastaavien siirtämisellä kunnilta uusille itsehallintoalueille tavoitellaan pitkällä tähtäimellä merkittäviä julkisen talouden säästöjä. Kuntatalouden osalta uudistus lievittää väestön ikääntymisestä johtuvia pitkän aikavälin menopaineita. Sote-uudistuksen ja hallitusohjelman sisältyvien toimenpiteiden tuottavuusvaikutuksia ei ole arvioitu kuntatalousohjelmassa.

Kuntataloudelle asetetaan tasapainotavoite ja menorajoite valtion toimille

Hallitus on syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa asettanut julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen mukaisesti myös kuntataloudelle tasapainotavoitteen. Tavoitteen mukaan kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallintosektori (kuntatalous) saisi olla vuonna 2019 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Kevään 2015 teknisen julkisen talouden suunnitelman pohjana olleeseen ennusteeseen suhteutettuna tavoitteen saavuttaminen merkitsee runsaan miljardin euron sopeutustarvetta vaalikauden loppuun mennessä.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamisen tukemiseksi hallitus asettaa kuntatalouden sitovan euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä kuntatalouden toimintamenoihin aiheutuvaa painetta. Menorajoite koskee valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvaa menojen muutosta. Sen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa. Asetettua menorajoitetta ei voi väljentää, mutta sitä kiristetään vuosittain kun toistaiseksi täsmentymättömien hallitusohjelman toimenpiteiden valmistelu on edennyt.

Menorajoitteen mitoituksessa otetaan huomioon vuosien 2016–2019 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2016 talousarvioesitykseen sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat, tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan nähden uudet toimet. Hallitus on päättänyt, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2019 vähintään 540 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava verrattuna tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Menorajoitteen asettamisessa ei ole vielä huomioitu hallituksen toimenpiteitä, jotka koskevat sote-uudistusta, yhden miljardin euron toimenpideohjelmassa koskien kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä tai toimenpiteitä kilpailukyvyyn edistämiseksi.

Hallitusohjelman lähtökohtana on, että kunnille ei anneta uusia tehtäviä tai velvoitteita. Uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Jos kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoja pysyvästi lisäävistä tehtävistä tai velvoitteista poikkeuksellisesti kuitenkin säädetään julkisen talouden kokonaisedun vuoksi, kuntatalouden rahoitusaseman heikentyminen estetään lisäämällä valtionapuja, karsimalla samassa yhteydessä kuntasektorin muita tehtäviä ja velvoitteita tai mahdollistamalla maksutulojen korotukset.

Menorajoite koskee valtion päätösperäisten toimien vaikutusta kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoihin. Hallituksen toimenpiteiden kokonaisvaikutus on yhteensä 0,5 mrd. euroa kuntataloutta vahvistava vuoden 2019 tasolla edellyttäen toimenpiteiden täysimääräistä toimeenpanoa niin valtion kuin kuntien toimesta. Tämä ei riitä yksinään kattamaan runsaan miljardin euron sopeutustarvetta, vaan loppuosa jää katettavaksi hallitusohjelman vielä täsmentymättömillä toimenpiteillä tai myöhemmin päätettävillä uusilla valtion toimenpiteillä sekä kuntien omilla toimilla.

Kuntatalouden tasapainotus on jatkuva prosessi

Hallitusohjelman mukaisilla toimenpiteillä ja uudella talousennusteella päivitetyn kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntatalouden vuosikate olisi vuonna 2015 2,2 mrd. euroa ja pysyisi kutakuinkin samalla tasolla koko kehyskauden. Talousennusteen heikkenemisestä huolimatta tilanne on valtion toimenpiteiden jälkeen parempi kuin keväällä 2015 arvioitiin, mutta kehitysarvion mukaan vuosikatteen ja poistojen ero kasvaisi ilman lisätoimia edelleen.

Kuntien ja kuntayhtymien investointitarpeet ovat edelleen mittavat, ja investointien on arvioitu pysyvän lähivuodet korkealla tasolla. Edellä kuvattu vuosikatekehitys huomioon ottaen tämä johtaisi kuntatalouden velan kiihtyvään kasvuun. Kuntatalouden rahoitustasapainon kannalta keskeisin kysymys on, miten käyttötaloudesta saataisiin lisää liikkumavaraa investointien rahoitukseen niin, että työn verotus ei kiristyisi ja velka kasvaisi. Tältä osin kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen tulee toteuttaa. Olennaista on myös saada konkretisoitua kaikki hallitusohjelman säästötoimenpiteet.

Kuntien omilla toimenpiteillä on keskeinen merkitys kuntatalouden vakauttamisessa

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omin toimin taata kuntatalouden tasapainottumista. Näin ollen myös kunnilla on suuri vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta muun muassa rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla. Vaikka uuden kuntalain tarkoitus on ohjata kuntia ja kuntayhtymiä kohti ennakkoivampaa ja kokonaisvaltaisempaa taloudenhoitoa, kuntien kirjanpidon mukaista alijäämien kattamista koskeva sääntely ei kuitenkaan itsessään varmista sitä, että julkisen talouden suunnitelmassa asetetut tavoitteet paikallishallinnon rahoitusasemalle ja velalle

toteutuvat. Valtio ei voi täten ohjata kuntatalouden investointeja eikä sitä kautta hillitä kuntatalouden velkaantumista. Kuntien ja kuntayhtymien investointien priorisoinnilla, oikealla ajoituksella ja laadukkaalla toteutuksella on suuri merkitys. Kuntien tuleekin jatkossa kyetä nostamaan investointien omarahoitusosuutta. Kuntatalouden sopeutuksessa tulee huomioida myös hallitusohjelman tavoitteet liittyen työn verotuksen keventämiseen.

Kuntaryhmittäiset sopeutuspainet ja -mahdollisuudet vaihtelevat

Kuntatalousohjelmassa on tarkasteltu koko kuntatalouden lisäksi myös kuntatalouden kehitysarvioita kuntaryhmittäin. Tämän lisäksi on ennakoitu alijäämäisten ja negatiivisen vuosikatteen kuntien määriä sekä arvioitu vuoden 2016 talousarvioesityksen kunta-vaikutuksia ja rahoitusperiaatteen toteutumista.

Rahoituksellinen tasapaino (*toiminnan ja investointien rahavirta*) vaihtelee kuntaryhmittäin merkittävästi. Laskelmien mukaan lähivuosina vaikein tilanne on yli 40 000 asukkaan kuntakokoryhmillä, mutta myös alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä tilanne heikkenee. Lähimpänä rahoitustasapainoa ovat 10 000–20 000 asukkaan kunnat. Asukasluvultaan suurien kuntien rahoituksellisen epätasapainon takana ovat suuret investoinnit, vaikka verorahoituksen kasvu onkin niissä suurempaa kuin asukasluvultaan pienimmissä kunnissa. Suurten kuntien osuus kuntien lainakannasta jatkaisi täten kasvua, ja näissä kunnissa lainakannat (euroa/asukas) ovat jo edellisten vuosien tilinpäätösten mukaan korkeimmat.

Suurin laskennallinen paine tuloveroprosentin nostoon kehyskaudella on 20 000–100 000 asukkaan kuntakokoryhmissä, mutta myös alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä paine nousee kehyskaudella. Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan ovat hyvin erilaiset. Laskennallisesti vaikeammasta lähtökohtatilanteesta huolimatta suuremmissa kunnissa on kuitenkin taloudellisen tilanteen korjaamiseksi paremmat mahdollisuudet. Pienimmissä kunnissa on keskimäärin hieman alle 2 prosenttiyksikön paine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Yli 100 000 asukkaan kunnat selviäisivät noin 1,5 prosenttiyksikön korotuksella ja vastaavasti niiden keskimääräinen veroprosentti on selvästi alhaisin.

Kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa tulee käsitellä rahoitusperiaatteen toteutumista, mitä myös perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä edellyttänyt. Periaatteen täsmälliseen todentamiseen ei ole tähän mennessä kyetty kehittämään yksiselitteistä menetelmää. Tässä kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitu laskennallisilla kuntakohtaisilla poikkeamilla rahoitustasapainosta. Tätä poikkeamaa on suhteutettu kunnan tuloveroprosenttien sopeutustarpeeseen. Tarkoitus on hahmottaa yksittäiseen kuntaan kohdistuvaa kokonaisrasitusta. Tarkastelun keskeisin havainto on kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Suhteessa kevään 2015 kuntatalousohjelman vastaavaan tarkasteleluun tilanne kuntakohtaisten paineiden osalta näyttää kuitenkin hienoisesti paremmalta.

Sisältö

Tiivistelmä	9
Johdanto	15
1 Kuntatalouden tilannekuva syksyllä 2015	17
2 Kuntien toimintaympäristön muutostekijät	27
3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset	35
3.1 Kuntatalouden vakauttamistoimet julkisen talouden suunnitelmassa (JTS:n luku 6.1.).....	35
3.2 Kuntien tehtäviä koskevat toimet.....	37
3.3 Kuntien tulopohjan vahvistaminen.....	39
3.4 Kuntataloutta koskevien valtion toimenpiteiden vaikutukset vuosina 2016–2019.....	41
3.5 Hallitusohjelman muut kuntia koskevat toimenpiteet.....	43
3.6 SOTE-uudistus ja perustettavat itsehallintoalueet muuttavat kuntien roolia merkittävästi.....	45
3.7 Toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistus.....	47
4 Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen vuosina 2016–2019	49
4.1 Kuntatalouden velkaantuminen jatkuu nopeana.....	49
4.2 Talouden sopeutuspaine vaihtelee kuntakokoryhmittäin.....	55
4.3 Ilman sopeutustoimenpiteitä kriisikuntamenettelyyn joutuvien kuntien määrä kasvaa lähivuosina.....	58
4.4 Rahoitusperiaatteen toteutuminen.....	59
5 Valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen	61

LIITTEET	65
LIITE 1: Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia	65
LIITE 2: Kuntien investointimenot 2005, 2009 ja 2013	66
LIITE 3: Kuntayhtymien investointimenot 2009 ja 2013	67
LIITE 4: Peruspalvelujen valtionosuuden piiriin kuuluvien laskennallisten kustannusten kehittyminen ja muutos kuntakokoryhmittäin.....	68
LIITE 5: Hallinnonalakohtaiset valtionavut vuosina 2014–2019.....	69

Johdanto

Kuntatalousohjelma 2016–2019 kattaa pääministeri Juha Sipilän hallituskauden. Ohjelma on laadittu hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman ja valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen yhteydessä. Keväällä 2015 teknisen kehyksen yhteydessä laaditussa kuntatalousohjelmassa arvioitiin kuntatalouden tilaa perusteellisesti (Valtiovarainministeriön julkaisu – 16a/2015). Syksyn 2015 kuntatalousohjelma täydentää tätä arviointia, ja kuntatalouden tilaa kuvataan käytössä olevan uuden tiedon pohjalta.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä laadittavan kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehyksen mukaisilla toimenpiteillä.

Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Kehitysnäkymissä on otettu huomioon hallituksen kuntia ja kuntien taloutta koskevat toimenpiteet sellaisina, kuin ne olivat ohjelman valmistelun aikana saatavissa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Tässä kuntatalousohjelmassa kuvataan vuoden 2016 kehitysnäkymät yksityiskohtaisemmin kuin vuosien 2017–2019 aikaväli. Ohjelma sisältää myös arvion valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen vaikutuksista kuntatalouteen.

Kuntatalousohjelma pyrkii käsittelemään kuntatalouden kokonaisuutta aiemmin laadittua peruspalveluohjelmaa kattavammin. Kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa tulee eritellä kuntien lakisääteiset ja muut tehtävät. Muiden kuin kuntien lakisääteisten tehtävien laajuuden arviointia varten valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2015 työryhmän valmistelemaan ja toteuttamaan kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen. Valmisteluryhmän työn tavoitteena oli muodostaa kuntatalousohjelmaa ja kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin liittyvää päätöksentekoa varten kokonaiskuva itsehallinnollisten tehtävien sisällöstä ja laajuudesta sekä kuntakohtaisesta vaihtelusta. Lisäksi tavoitteena oli selvittää tehtävien yhteys kuntien lakisääteisiin tehtäviin. Tässä kuntatalousohjelmassa kuvataan kuntien lakisääteisten ja itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen tuloksia. Ensimmäisen osalta on hyödynnetty lakisääteisten tehtävien kartoituksen päivitystä. Itsehallinnollisten tehtävien kuvauksessa on hyödynnetty valtiovarainministeriön kunnille osoitetun kyselyn tuloksia.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka

tässä ohjelmassa esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman budjettiriihessä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.

1 Kuntatalouden tilannekuva syksyllä 2015

Tässä luvussa arvioidaan kuntatalouden tilaa kesäkuussa 2015 julkaistujen kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2014 ennakollisten tilinpäätöstietojen perusteella.

Kuntatalousohjelmassa kuntataloutta käsitellään kuntien kirjanpidon käsittein. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto laatii kuntatalouden ennusteen sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein siten, että ennusteet ovat keskenään johdonmukaisia.

Vuosikate vahvistui hieman vuonna 2014

Kuntien ja kuntayhtymien ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli 2,9 mrd. euroa vuonna 2014. Vuosikate vahvistui noin 180 milj. euroa edellisvuodesta. Kunnissa vuosikate kattoi poistoista 107 prosenttia ja kuntayhtymissä 116 prosenttia.

Taloustilanteen kiristyessä kunnat ja kuntayhtymät ovat sopeuttaneet monin tavoin toimintaansa niukentuneisiin taloudellisiin resursseihin. Vuonna 2014 kuntien henkilöstömenot laskivat 0,7 prosenttia ja palveluiden ostot kasvoivat vain 0,4 prosenttia. Näin käytötalouden nettomenot (toimintakate) kasvoivat erittäin maltillisesti, vain 0,8 prosenttia vuoteen 2013 verrattuna.

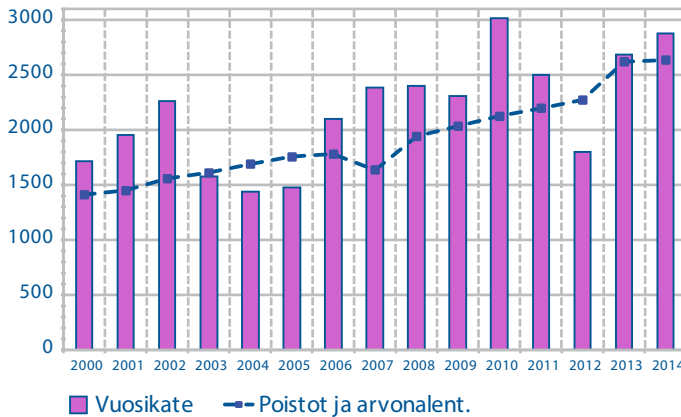
Kuntaverotusta on kuitenkin jouduttu edelleen kiristämään tulorahoituksen vahvistamiseksi. Vaikka 156 kuntaa korotti tuloveroprosenttia vuonna 2014, kunnallisveron tuotto kasvoi vain 1,3 prosenttia. Vuoden 2014 kasvun vähäisyyttä selittävät viime vuoden kertaluonteiset tekijät, jotka osaltaan heikensivät vuoden 2014 tilityksiä. Tämän lisäksi valtioneuvoston tasapainottamiseksi tehdyt kuntien peruspalvelujen valtionosuuden vähennykset ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tehdyt valtionapujen vähennykset jatkuivat.

Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos oli selvästi positiivinen. Tämä johtuu suurelta osin kuntien liikelaitosten yhtiöittämisen myötä lisääntyneistä satunnaisista tuloista. Kuntien ja kuntayhtymien tilikauden tulos lähes viisinkertaistui vuonna 2014 edellisvuoteen verrattuna. Satunnaisten tuottojen määrä oli noin 2,0 mrd. euroa, edellisvuonna se oli noin 380 milj. euroa. Yhtiöittämisen vaikutus näkyy myös bruttoinvestointien ja investointihyödykkeiden luovutustulojen aiempaa suurempana euromääränä. On kuitenkin huomattava, että muutamien suurimpien kaupunkien tekemät yhtiöittämiset muodostavat valtaosan edellä mainituista taloudellisista vaikutuksista.

Yhtiöittämisten johdosta kuntatalouden nettoinvestoinnit laskivat tilinpäätöstiedoissa edellisvuoden tasolta, mutta siltikään toiminnan rahavirta (vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjauserät) ei riittänyt koko kuntatalouden tasolla kattamaan 2,3 mrd. euron nettoinvestointikuluja. Vain 137 kunnan toiminnan rahavirta riitti nettoinvestointien kattamiseen. Kuntatalouden velkaantuminen jatkui kuitenkin edelleen voimakkaana. Vuonna 2014 useissa liiketoimintakaupoissa tytäryhtiöt rahoittivat omaisuuserien ostot emokunnista otetuilla lainoilla. Lainakanta kasvoi yli 1 mrd. euroa ja oli vuoden lopussa noin 16,5 mrd. euroa. Yli 100 000 asukkaan kuntien osuus lisäyksestä oli edelleen suurin edellisvuosien tapaan, noin puolet koko kuntien lainakannan kasvusta.

Heikon talouden kuntien osalta toteutui selvä parannus vuoteen 2013 verrattuna. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan 10. Erityisen heikon talouden mukaiseen arviointimenettelyyn tuli mukaan yksi uusi, joskin menettelyssä aiemminkin ollut, kunta.

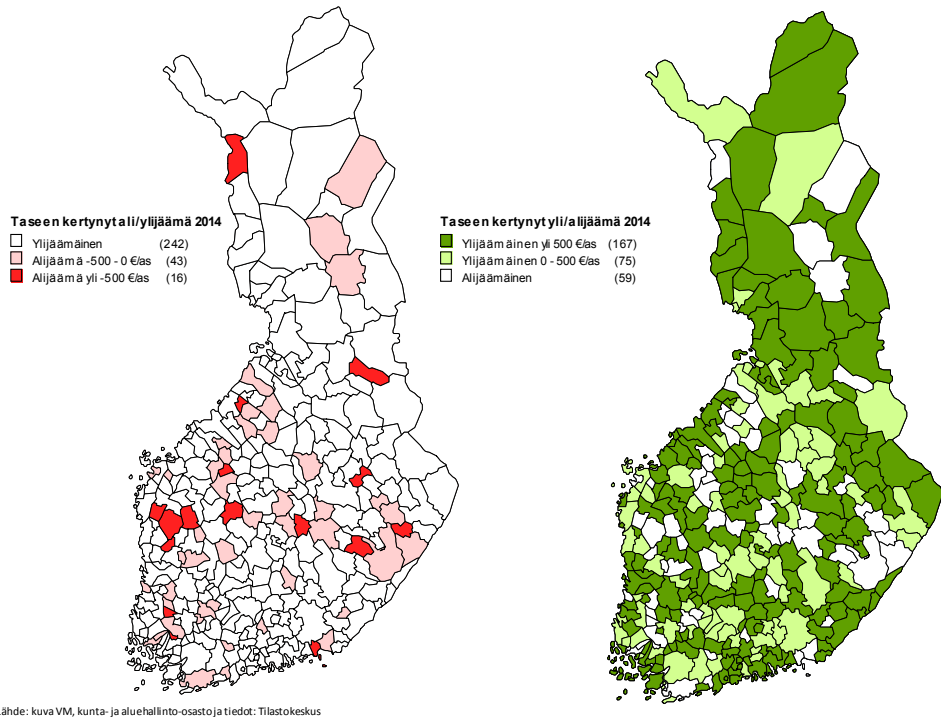
Kuvio 1. Kuntatalouden vuosikate ja poistot vuosina 2000–2014 (käyvin hinnoin, milj. euroa)



Lähde: Tilastokeskus

Kartta 1 kuvaa taseeseen kertyneen yli- ja alijäämän suuruutta kuntakohtaisesti.

Kartta 1. Kuntien taseeseen kertynyt ali- ja ylijäämä vuonna 2014



Vuonna 2014 Manner-Suomessa oli 150 kuntaa, jossa oli yli 500 euroa/asukas taseeseen kertynyttä ylijäämää ja 16 kuntaa, joissa oli yli 500 euroa/asukas kertynyttä alijäämää (kartta 1). Vuoteen 2013 verrattuna ylijäämäisten kuntien lukumäärä oli kasvanut 17 kunnalla ja alijäämäisten vähentynyt 9 kunnalla, muutokset eivät ole kuitenkaan merkittäviä. Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna Manner-Suomen 59 alijäämäisestä kunnasta 31 oli alle 6 000 asukkaan kunta. Alueellisesti tarkastellen alijäämäiset ja ylijäämäiset kunnat löytyvät samoilta alueilta kuin edellisinäkin vuosina.

Tulorahoitus ei ole riittänyt investointien rahoittamiseen

Kuntatalousohjelmassa kuntatalouden vakautta arvioidaan tuloslaskelman tunnuslukujen lisäksi rahoituslaskelman tunnusluvun 'toiminnan ja investointien rahavirta' perusteella. Tarkoituksena on saada kattavampi käsitys kuntatalouden todellisesta rahoitusvakaudesta ja tulorahoituksen riittävydestä investointeihin keskipitkällä aikavälillä. Tunnusluku vastaa käsitteenä kutakuinkin kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoa, minkä pohjalta myös paikallishallinnolle julkisen talouden suunnitelmassa asetetut tavoitteet määritellään.

Toiminnan ja investointien rahavirran kehityksen perustella kuntien ja kuntayhtymien tulorahoitus ei ole viime vuosina riittänyt investointien rahoittamiseen (kuvio 2). Tunnusluku oli edellisen kerran positiivinen vuonna 2006. Vuonna 2010 kuntataloudessa oltiin lähellä rahoituksellista tasapainoa, vain runsaat 300 milj. euroa miinuksella. Kahtena seuraavana vuonna tilanne heikkeni selvästi. Vuonna 2014 erityisesti kertaluonteisten yhtiöittämisten ja kuntien sopeutumistoimien ansiosta kuntatalouden rahoitustasapaino parani lähes 1 mrd. eurolla, mutta pysyi silti hieman negatiivisena.

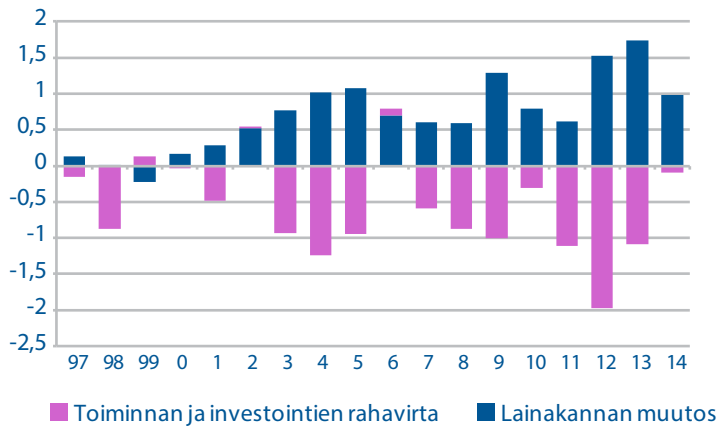
Edellä kuvattu käyttötalouden tulovirran riittämättömyys investointien rahoitukseen sekä samanaikaisesti korkealla pysynyt investointitarve on johtanut kuntien lainakannan nopeaan kasvuun. Kuntien lainakanta on kasvanut vuodesta 2002 lähtien nopeasti lähes 2,5 -kertaiseksi ja se oli vuoden 2014 lopussa jo noin 8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vaikka kireä käyttötalous pohjimmiltaan selittää kuntien velkaantumista, kuntatalouden suoranaisten syömävelan määrä on kuitenkin ollut varsin vähäinen suhteessa kuntatalouden kokonaisvelkaan. Syömävelka on kuntien negatiivisten vuosikatteiden summa. Vuosina 2000–2014 syömävelkaa on otettu noin 600 milj. euroa, mikä on 5 prosenttia vuosien 2000–2014 lainakannan muutoksesta.

Kuntatalouden kireän käyttötalouden, rahoituksellisen epätasapainon ja velkaantumisen taustalla on useita tekijöitä. Keskeinen syy on luonnollisesti heikko talouskehitys; vuosien 2008–2009 finanssikriisi ja vuonna 2012 alkanut pitkä taantuma ovat johtaneet siihen, että kokonaistuotanto on Tilastokeskuksen mukaan miltei viidenneksen kriisiä edeltäneen tuotantotrendin alapuolella. Julkisen talouden rahoituksen taso on jäänyt finanssikriisin jälkeen alentuneelle tasolle, mutta menotaso ei ole sopeutunut samaa vauhtia.

Finanssikriisin jälkeen kuntataloudessa kuitenkin vältyttiin laajemmilta ongelmilta, kun valtio vahvisti kuntataloutta eri toimenpitein, työllisyyskehitys oli odotettua suotuisampi, kustannustason nousu hidastui ja kunnat tekivät omia menokasvua hillitseviä toimenpiteitä. Kunnat tasapainottivat talouttaan tekemällä tuntuvia tuloveron ja kiinteistöveron korotuksia. Myös aiempaa maltillisempi palkkaratkaisu hillitsi kuntatalouden palkkamenojen kasvua. Tasapainotustoimien seurauksena keskimääräinen painotettu tuloveroprosentti on noussut 1,25 prosenttiyksiköllä vuosina 2009–2015. Keskimääräisen tuloveroprosentin nousun rinnalla kuntakohtaisten veroprosenttien ääripäiden ero on kasvanut lähes vuosittain. Tuloveroprosenttien lisäksi useimmissa kunnissa on samaan aikaan nostettu myös kiinteistöveroprosentteja.

Viime vuosien heikon talouskehityksen aikana kuntien tehtäviä ja velvoitteita on edelleen lisätty ja valtionosuuksia on vähennetty valtiontalouden tervehdyttämisen seurauksena. Velvoitteiden, normien ja suositusten suuri määrä puolestaan on osaltaan hankaloittanut palvelutuotannon tehostamista. Niin ikään muuttoliike ja väestön ikääntymiseen liittyvien kustannusten nousu ovat lisänneet sekä käyttötalouden menoja että investointeja.

Kuvio 2. Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta sekä lainakannan muutos vuosina 1997–2014, mrd. euroa (kunnat ja kuntayhtymät ml. liikelaitokset, mutta ei yhtiöitä)¹



Lähde: Tilastokeskus

Velkaan liittyneet riskit ovat kasvaneet viime vuosina

Jotta kuntien velkaantumisen riskeistä saataisiin kattavampi käsitys, velan euromäärän, asukasta kohti lasketun euromäärän ja BKT-suhteen huomioimisen lisäksi on perusteltua tarkastella myös lainan määrän merkittävyyttä kunnalle sekä kunnan lainanhoitokykyä. Näitä voidaan kuvata muun muassa omavaraisuusasteella ja suhteellisella velkaantuneisuudella.

Kuviossa 3 tarkastellaan omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitystä koko maan tasolla vuosina 2003–2014. Tunnusluvut ovat heikentyneet tarkasteluajanjaksolla trendinomaisesti. Omavaraisuusasteen osalta lasku on ollut yhtä vuotta lukuun ottamatta vuosittaista. Suhteellisen velkaantuneisuuden osalta nousu on ollut jaksoittaista, mutta merkille pantavaa on sen voimakas muutos etenkin vuosina 2012–2014. Vuonna 2013 koko maan keskimääräinen suhteellisen velkaantuneisuuden prosenttiluku ylitti ensimmäisen kerran niin sanotun kriisikunnan kriteerin tunnusarvon.

Kunnilla on merkittäviä uusinvestointi- ja korjausrakentamisen tarpeita. Vuosina 1997–2014 kaikkien investointien omarahoitusosuus on ollut keskimäärin 58 prosenttia ja poistonaisten investointien keskimäärin 72 prosenttia. Omarahoitusosuuteen kohdistuu kuitenkin paineita, sillä kuntien kiristynyt käyttötalous näkyy lainanoton kasvuna. Velkaantumisen hallinnan näkökulmasta yksi keskeisimmistä tavoitteista on kuitenkin huolehtia siitä, että investointien omarahoitusosuus säilyy jatkossakin korkealla tasolla.

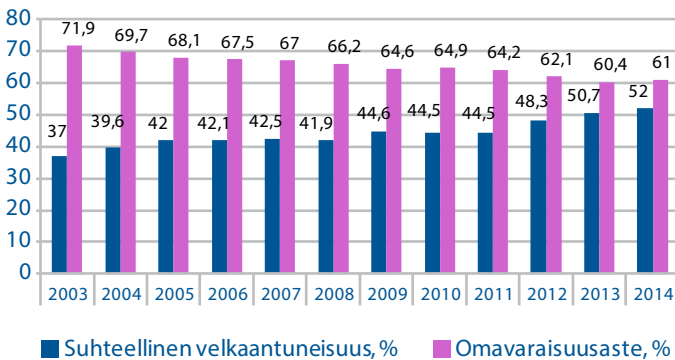
¹ Toiminnan ja investointien rahavirta = Tulorahoitus, netto + investoinnit, netto. Tulorahoitus, netto = Vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjaukset. Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulok, jonka negatiivinen (alijäämäinen) määrä ilmaisee, että menoja joudutaan kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Positiivinen (yliäämäinen) määrä ilmaisee, että kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen.

Kuntien velkaantumiseen liittyvien riskien arviointi ja hallinta eivät kosketa ainoastaan velkamäärän kasvua. Finanssikriisin jälkeiset muutokset rahoitusmarkkinoilla, yhä lisääntyvä sääntely sekä historiallisen matala korkotasoa ovat tuoneet uusia elementtejä myös kuntien velan riskien hallintaan. Viime kuukausina lyhimmat euribor-korot ovat olleet jopa negatiivisia.

Rahoitustoiminnoissa valvottavia riskejä ovat yleiset markkinariskit sekä luotto-, vastapuoli-, jälleenrahoitus- ja korkoriskit. Näistä kaksi jälkimmäistä liittyvät toisiinsa ja ovat sellaisia, joihin kuntien ja kuntayhtymien on nykytilanteessa erityisesti syytä kiinnittää huomiota. Toisaalta rahoitusriskien hallintaan kuuluu myös lyhyt- ja pitkäaikaisen rahoituksen tarkoituksenmukainen käyttö; lyhytaikaista rahoitusta käytetään maksuvalmiuden hallintaan ja väliaikaisrahoituksena, investoinnit puolestaan rahoitetaan pitkäaikaisilla lainoilla.

Ennätysmatala korkotasoa merkitsee luonnollisesti riskiä korkojen noususta. Korkotasoa saattaa kuitenkin myös houkutella käyttämään lyhytaikaista rahoitusta maksuvalmiuden hoitotarvetta enemmän tai pitkäaikaisen rahoituksen vaihtoehtona. Vaikka kuntien kustannuspaineiden näkökulmasta tämä on sinänsä ehkä ymmärrettävää toimintaa, on tarpeen muistaa myös jälleenrahoitusriski. Rahoituskustannusten pohdinnan rinnalla tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että rahoitusta on kaikissa olosuhteissa saatavissa riittävän pitkäksi aikaa.

Kuvio 3. Manner-Suomen kuntien suhteellinen velkaantuneisuus ja omavaraisuusaste prosentteina vuosina 2003–2014



Lähde: Tilastokeskus

Tunnusluvuissa eroja maakunnittain ja kuntakokoryhmittäin

Lähes kaikissa maakunnissa ja kuntakokoryhmissä omavaraisuusastetta ja suhteellista velkaantuneisuutta koskevat tunnusluvut ovat heikentyneet vuodesta 2013 vuoteen 2014. Tunnusluvuissa on huomattavia eroja maakunnittain ja kuntakokoryhmittäin.

Merkittävin rasitus lainakannasta on Keski-Pohjanmaalla, Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla. Maakuntien keskuskunnan luvut kuitenkin vaikuttavat usein koko maakunnan lukuihin merkittävästi. Kuntakokoryhmittäin erot

eivät ole yhtä suuria kuin maakunnittain - omavaraisuusaste on pääsääntöisesti yli 50 prosenttia, ja suhteellinen velkaantuneisuus alle 50 prosenttia. Omavaraisuusaste on 10 000–20 000 kuntakokoryhmää lukuun ottamatta yli 50 prosenttia. Suhteellinen velkaantuneisuus ylittää kahdessa suurimmassa kuntakokoryhmässä 50 prosenttia. Kuntakokoryhmittäiset tunnusluvut eivät sinänsä osoita liiallista kuntien lainarasitusta. Sen sijaan kuntakokoryhmien sisällä yksittäisten kuntien erot lainarasituksessa voivat olla suuria.

Kuntasektorin investointien kehitys vaihtelee sektoreittain

Vuodesta 2010 lähtien kuntasektorin investoinneilla on ollut kansantaloudelle entistä tärkeämpi merkitys. Ne ovat lisänneet taloudellista toimeliaisuutta hitaan talouskasvun oloissa. Nykytilanne on erilainen 1990-luvun tilanteeseen, jolloin kuntakenttä pidättäytyi investoinneista. Tämä investointipaine purkaantui sittemmin 2000-luvulla. Investointeihin vaikuttaa myös esimerkiksi väestön ikääntyminen, väestön keskittyminen muuttoliikkeen seurauksena ja palvelutarpeiden muutos. Liitteen 2 ja 3 taulukoissa on poikileikkaustietoa kuntien ja kuntayhtymien investointikehityksestä viime vuosilta. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastoihin.

Investointien kehitys on ollut voimakasta ja niiden seuranta ei ole helppoa useasta syystä. Tietojen tilastointi tapahtuu hitaasti ja tilastointiperusteet ovat muuttuneet vuosien myötä. Myös kuntien toimintojen yhtiöittämisellä on vaikutusta tietojen vertailtavuuteen, kokonaisuuden hahmotettavuuteen ja siihen, näkyykö investointien kasvu velkaantumisenä.

Taulukkoon 1 on koottu kuntien ja kuntayhtymien investoinnit vuosina 2009 ja 2013. Luvut sisältävät kuntien liikelaitokset, mutta eivät kunnallisia yhtiöitä. Tehtäväluokittain tarkasteltuna suurimmat investointimenot ovat toimitila- ja vuokrauspalveluissa, yli 800 milj. euroa. Liikenneväyläinvestointien osuus on lähes yhtä korkea. Erikoissairaanhoido, vesihuolto, energiahuolto ja perusopetus ovat seuraavaksi suurimmat tehtäväluokat. Edellä mainittujen suurimpien alojen yhteenlaskettu osuus investointimenoista on lähes 65 prosenttia.

Investointimenojen kasvu vuosien 2009 ja 2013 välillä on lähes 700 milj. euroa. Taulukon mukaan 15 suurimmasta tehtäväluokasta voimakkaimmin ovat nousseet toimitila- ja vuokrauspalveluiden, erikoissairaanhoidon, vesihuollon, energiahuollon, ammatillisen koulutuksen, perusterveydenhoidon, lasten päiväkotihoidon, liikunnan ja ulkoilun, joukkoliikenteen sekä ammattikorkeakoulutoiminnan investointimenot. Investointien määrä on selvästi pienentynyt yleishallinnossa ja sosiaali- ja terveystoimen hallinnossa, sekä lukio-koulutuksessa, vanhusten laitospalveluissa ja jätehuollossa. Toimitila- ja vuokrauspalvelujen sekä erikoissairaanhoidon investointimenojen nousu kattaa yhdessä lähes kolmanneksen investointimenojen kasvusta vuosien 2009 ja 2013 välillä.

Investointien tulopuolen kehitys viime vuosina ei ole ollut kovin suoraviivaista. Eri toimintasektorit ovat erilaisia, suuria investointitulojen vaihtelua on esimerkiksi vanhusten laitospalveluissa ja päivähoidossa.

Taulukko 1. Kuntien ja kuntayhtymien investointimenot tehtävittäin vuosina 2009 ja 2013, sisältää kuntien liikelaitokset, mutta ei kunnallisia yhtiöitä

Tehtäväluokka	2009	2013	Muutos	Osuus 2013
	milj. €	milj. €		
Investointimenot yhteensä	4 087	4 784	17,1 %	100,0 %
Investointimenot %:a toimintamenoista	12,6 %	12,5 %		
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	663	805	21,5 %	16,8 %
Liikenneväylät	669	745	11,3 %	15,6 %
Erikoissairaanhoido	381	465	22,1 %	9,7 %
Vesihuolto	378	446	17,9 %	9,3 %
Energiahuolto	181	343	88,9 %	7,2 %
Perusopetus	300	300	-0,1 %	6,3 %
Muu toiminta	254	263	3,7 %	5,5 %
Ammatillinen koulutus	157	227	44,4 %	4,8 %
Perusterveydenhuolto	130	159	22,3 %	3,3 %
Lasten päiväkotihoido	110	145	31,7 %	3,0 %
Liikunta ja ulkoilu	99	142	43,6 %	3,0 %
Joukkoliikenne	69	101	46,7 %	2,1 %
Satama	91	81	-10,8 %	1,7 %
Puistot ja yleiset alueet	70	66	-5,6 %	1,4 %
Ammattikorkeakoulutoiminta	14	60	323,0 %	1,3 %
Yleishallinto	74	50	-32,5 %	1,0 %
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	39	46	16,2 %	1,0 %
Palo- ja pelastustoimi	47	46	-2,1 %	1,0 %
Sisäiset palvelut	32	42	30,9 %	0,9 %
Elinkeinoelämän edistäminen	22	23	6,2 %	0,5 %
Lukiokoulutus	26	22	-18,0 %	0,5 %
Vanhusten laitospalvelut	44	21	-51,7 %	0,4 %
Jätehuolto	43	21	-50,7 %	0,4 %
Muu liikeluonteinen toiminta	36	19	-47,5 %	0,4 %
Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	21	15	-27,7 %	0,3 %
Kirjastoimi	12	15	22,5 %	0,3 %
Muu kulttuuritoiminta	7	14	96,6 %	0,3 %
Yhdyskuntasuunnittelu	16	14	-13,5 %	0,3 %
Muu sosiaali- ja terveystoimi	17	14	-21,0 %	0,3 %
Vammaishuollon laitospalvelut	11	13	24,3 %	0,3 %
Muut tehtäväluokat	74	62	-15,6 %	1,3 %

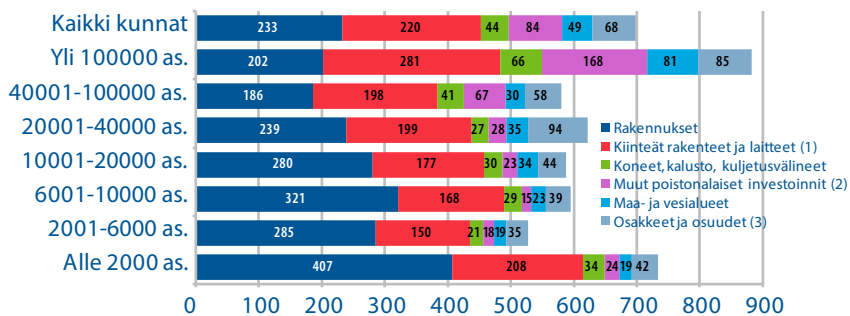
Lähde: Tilastokeskus

Pääosa kuntien ja kuntayhtymien investoinneista liittyy rakennuksiin sekä kiinteisiin rakenteisiin ja laitteisiin. Rakennusinvestoinnit ovat olleet edelleen kasvussa, kun taas investointi kunnalliseen infrastruktuuriin on vakiintunut vuoden 2010 jälkeen. Selvästi eniten heilahteluja on ollut viime vuosina osakkeiden ja osuuskien määrässä, erityisesti vuonna 2010 muodostettu Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä näkyy tilastoissa investointipiikkinä. Yhtiöittämisjärjestelyt näkyvät myös vuoden 2014 tilinpäätöksissä.

Rakennuksiin ja laitteisiin investoitiin eniten suurissa kaupungeissa ja pienissä kunnissa

Investointeja tehtäessä arvio odotettavissa olevasta väestökehityksestä ja palvelutarpeiden näkymistä on keskeinen. Kuvion 4 mukaan yli 100 000 asukkaan kuntien investointitaso on kuntaryhmistä korkein: investointitaso on ollut viime vuosina yli 700 euroa asukasta kohti. Myös alle 6 000 asukkaan kuntien investointitaso asukasta kohti mitattuna on ollut korkea. Tätä selittää pienimmissä kuntakokoluokissa tapahtuneet kuntaliitokset ja asukaslukujen aleneminen. Kaikkein pienimpien kuntien ryhmissä investoinnit erityisesti rakennuksiin ovat suhteellisesti (euroa/asukas) muuta kuntakenttää selvästi voimakkaampia. Rakennusinvestointien taso oli alle 2 000 asukkaan kunnissa yli 400 euroa asukasta kohden. Jatkossa pienten kuntien investointitasoon vaikuttanee perusopetuksen ja kirjastojen investointiavustusten loppuminen. Myös kosteus- ja homevaurioiden korjausinvestointitarpeet ovat viime vuosina lisääntyneet ja niiden rahoitus on vaarassa siirtyä kokonaan kunnille.

Kuvio 4. Kuntien bruttoinvestoinnit kuntakoon mukaan, euroa/asukas vuosien 2011–2013 keskiarvo (Kuntien kirjanpidon mukaan: sisältää liikelaitokset, mutta ei yhtiöitä)



- (1) Mm. kadut, tiet, sillat, pysäköintialueet, puistot, vesi- ja viemäriverkostot
 (2) Sisältää ennakkomaksut ja keskeneräiset hankinnat
 (3) Esim. kunnallisia palveluja tuottavien yhteisöjen osakkeet ja osuudet, asunto-osakkeet, kuntayhtymien peruspääoman korotus

Lähde: Tilastokeskus

Kuntakonsernien investoinnit ovat merkittävästi suuremmat kuin peruskuntien. Eri-tyisesti kuntien määräysvallassa olevien yhtiöiden sekä kuntayhtymien investoinnit ovat monesti jopa suuremmat kuin itse peruskunnan. Vuodesta 2017 lähtien kuntalain taloussäännökset ulotetaan koko kuntakonserniin. Tämä tulee vaikuttamaan myös kuntatalouteen.

Kuntasektorin tuottavuus ja taloudellisuus

Keväällä 2015 teknisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä valmistellussa kuntatalousohjelmassa arvioitiin kuntasektorin tuottavuuden ja taloudellisuuden kehitystä suhteessa valtakunnallisiin tuottavuustavoitteisiin, rakennepoliittisessa ohjelmassa ase-

tettuun kuntasektorin tuottavuustavoitteeseen sekä kuntien tuottamien palvelujen yksikkökustannusten avulla. Tämän jälkeen ei ole ollut käytettävissä uutta aineistoa kuntasektorin tuottavuuden ja taloudellisuuden kehityksestä.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan toteutetaan kuntien tuottavuutta lisääviä säädosmuutoksia osana kuntien kustannusten karsintaa yhteistyössä kuntien kanssa. Uudistusten toimeenpanon onnistumista varmistetaan tarjoamalla koulutusta yhteistyössä kunta-alan toimijoiden kanssa.

Hallitusohjelman mukaan toteutetaan kuntien ja muun julkisen sektorin tuotantokustannusten mittaristo, joka tekee kustannuksista ja laadusta läpinäkyvän sekä vertailukelpoisen. Mittariston kehittäminen toteutetaan osana Kuntatieto-ohjelmaa.

2 Kuntien toimintaympäristön muutostekijät

Vahva kuntatalous on edellytys kuntien elinvoimalle ja uudistumiselle. Elinvoimainen kunta kykenee luomaan talouden kasvua, työllisyyttä ja tätä kautta verotuloja, joiden avulla kuntien palvelut kyetään rahoittamaan sekä reagoimaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Elinvoimaisessa kunnassa on aktiivisia kuntalaisia, yrityksiä ja järjestöjä.

Toimintaympäristöön liittyvien muutostekijöiden, erityisesti muuttoliikkeen ja ikärakenteen muutosten, myötä monen kunnan elinvoiman näkymät heikkenevät lähitulevaisuudessa. Väestörakenteen muutos lisää kuntien menoja, investointitarpeita ja lisää alueellista eriytymistä. Pitkittynyt taantuma on myös heikentämässä kuntatalouden tilaa ja lisäämässä työttömyydenhoidosta aiheutuvia kustannuksia.

Kuntien toimintaympäristön muutokset liittyvät myös kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin sekä kuntien mahdollisuuksiin vastata tulevaisuuden muuttuviin palvelutarpeisiin. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen liittyvät toimenpiteet eivät ole vielä juurikaan tuottaneet tulosta ja viime vuosina kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrä on kasvanut. Kuntien itsehallinnollisten tehtävien merkitys kuntien elinvoimalle, elinkeinoelämän ja järjestöjen toimintaedellytyksille sekä paikallisille palvelutarpeiden huomioimiselle on tärkeä.

Euroopan laajuinen pakolaiskriisi vaikuttaa myös Suomeen turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa voimakkaasti. Tässä kuntatalousohjelmassa ei ole arvioitu, miten pakolaiskriisi ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvu vaikuttaa kuntien talouteen ja toimintaan.

Tässä luvussa on kuvattu yleisellä tasolla kuntien toimintaympäristöön liittyviä muutostekijöitä kuntatalouden näkökulmasta. Laajemmin toimintaympäristön muutostekijöitä on kuvattu kevään kuntatalousohjelmassa.

Pitkittynyt taantuma vaikeuttaa kuntatalouden näkymiä

Taloutemme on kärsinyt poikkeuksellisen pitkästä taantumasta. Bruttokansantuote on supistunut kolmena vuonna peräkkäin ja myös kuluvana vuonna talouskasvu on jäämässä hyvin hitaaksi. Talouden ongelmat alkoivat heikosta kansainvälisestä suhdanteesta, mutta rakenteelliset ongelmat ovat pitkittäneet taantumaa.

Viennin supistumisen taustalla on heikentynyt kustannuskilpailukyky sekä teollisuuden rakennemuutos, jonka myötä esimerkiksi elektroniikkateollisuuden tuotanto on vähentynyt. Teollisuuden rakennemuutos on myös pahentanut työmarkkinoiden alueellisia

ja ammatillisia yhteensopivuusongelmia. Viennin arvioidaan kasvavan kuluvana vuonna vaihteisesti ja investoinnit supistuvat edelleen. Työmarkkinatilanne heikkenee, ja erityisen huolestuttavaa on pitkäaikaistyöttömien ja rakennetyöttömien määrän kasvu. Yksityinen kulutus on kuitenkin kasvanut selvästi alkuvuonna. Yksityisen kulutuksen kasvua tukee muun muassa hintatason aleneminen.

Vuosina 2016–2019 talouden vuotuisen kasvun arvioidaan olevan keskimäärin 1,3 prosenttia. Suurin yksittäinen kasvua tukeva tekijä on yksityisten investointien elpyminen. Myös vienti elpyy, mutta kotimaisen kysynnän piristymisen myötä tuonti kasvaa lähivuosina jopa hieman vientiä nopeammin. Viennin kasvu jää edelleen maailmankaupan kasvua hitaammaksi ja vientiteollisuus menettää siten markkinaosuuksiaan maailmankaupasta. Työllisten määrä kääntyy jälleen nousuun, mutta työttömyysaste jää ohjelmakauden lopulla kahdeksan prosentin tuntumaan.

Pitkittynyt taantuma on heikentänyt voimakkaasti julkisen talouden tilaa. Julkiset suhdanneluonteiset, erityisesti työttömyyden kasvusta ja pitkittymisestä aiheutuneet, menot ovat kasvaneet nopeasti, samalla kun väestön ikärakenteen muutos on lisännyt ikäsidonnaisten terveydenhuolto- ja eläkemenojen kasvua. Tämä on johtanut julkisen talouden velkasuhteen nopeaan kasvuun. Hallitusohjelman sisältämät mittavat sopeutustoimet vahvistavat julkista taloutta ohjelmakaudella. Suorien menoleikkausten lisäksi julkisen velan kasvun hillitseminen pitkällä aikavälillä edellyttää rakenteellisten uudistusten, kuten sosi- ja terveydenhuoltouudistuksen toteuttamista.

Kansantalouden tunnuslukuja on esitetty liitteessä 1.

Kunnilla yli 600 lakisääteistä tehtävää ja lähes tuhat velvoitetta

Valtiovarainministeriö päivitti vuoden 2012 kuntien lakisääteisiä tehtäviä koskevan aineiston kevään 2015 aikana. Kuntien tehtävien määrä on edelleenkin kasvanut tehtäväkartoituksen päivityksen tietojen mukaan.

Osittain tehtävämäärän kasvun taustalla on se, että vuoden 2012 aineistosta puuttui lakisääteisiä tehtäviä. Uusia tehtäviä kunnille on annettu vuoden 2012 jälkeen 22. Uusia velvoitteita kunnille on annettu 22 ja vanhoja velvoitteita on poistettu 2. Kunnilla on kartoituksen mukaan yli 600 lakisääteistä tehtävää sekä lähes 980 niihin liittyvää velvoitetta.

Kustannusvaikutuksiltaan merkittävimmät tehtävien muutokset niistä annettujen hallituksen esitysten mukaan ovat vanhuspalvelulain mukaisilla tehtävillä sekä työmarkkinatuen rahoitusvastuun laajentamisella. Ammattikorkeakoulujen rahoitusvastuu siirrettiin valtiolle vuonna 2015 kustannusneutraalisti. Valtionosuuksia kuntien peruspalveluihin ja toisen asteen koulutukseen alennettiin yhteensä 455 milj. eurolla ammattikorkeakoulujen kuntien rahoitusosuutta vastaavasti. Muiden uusien tehtävien taloudelliset vaikutukset vaihtelivat välillä 0–26 milj. euroa. Kokonaisuutena tehtävien ja velvoitteiden muutokset ovat aiheuttaneet kunnille yli 400 milj. euron laskennallisen kustannusten lisäyksen. Tehtävien ja velvoitteiden kasvun taustalla ovat hallitusohjelman kirjaukset hyvinvointipalvelujen parantamisesta.

Edellisen hallituksen päättämässä rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoiteltiin kuntien tehtävien vähentämistä, mutta tavoitetta ei saavutettu.

Kuntien itsehallinnollisten tehtävien osuus kuntataloudesta vähäinen – merkitystä elinvoimalle

Valtaosa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä tehtäviä. Muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus kuntien tehtävistä on tehdyn kartoitustyön perusteella noin 10–20 prosenttia. Itsehallinnollisten tehtävien osuus kuntien tehtävistä kasvaa kuntakoon myötä. Arvioiden mukaan muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus on suurin 40 000–100 000 asukkaan kunnissa ja pienin alle 6 000 asukkaan kunnissa. Kuntakokoryhmittäiset erot voivat johtua siitä, että väestömäärän kasvaessa tarve monipuolisemmalle palvelutarjonnalle lisääntyy ja kuntien tehtäväkenttä laajenee. Kunnan taloudellinen liikkumavara voidaan myös kokea suuremmissa kunnissa laajemmaksi.

Merkittävimmät kuntien itsehallinnolliset tehtävät liittyvät elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen, asuntotuotantoon sekä erilaisiin kunnan myöntämiin avustuksiin yhteisöille. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät täydentävät lakisääteisiä tehtäviä kunnan asukkaiden palvelutarpeista sekä paikallisista olosuhteista lähtien. Itsehallinnollisten tehtävien merkitys kuntien toiminnalle on tärkeä erityisesti kunnan elinkeinotoiminnan ja elinvoiman sekä lähipalveluiden ja -demokratian näkökulmista. Kääntäen voidaan todeta kuntatalouden olevan tärkeä itsehallinnollisten tehtävien kannalta, sillä sen keinoin on varmistettava, että kunnille on myös jatkossa voimavaroja suunnattavana itsehallinnollisiin tehtäviin ja paikallisista tarpeista lähteviin tehtäviin.

Itsehallinnollisten tehtävien tarkka rajaaminen on vaikeaa. Kuntien toiminnassa ei usein tehdä eroa kuntien itsehallinnollisten tehtävien ja lakisääteisten tehtävien välillä, vaan kunkin kunnan tehtäväkokonaisuus muodostuu kunnan asukkaiden ja paikallisen elinkeinoelämän palvelutarpeiden sekä lainsäädännön määrittelemien tehtävien yhdistelmänä. Lisäksi kunnan tehtäviä ja palveluita määrittävät esimerkiksi kunnan sijainti, seudullinen yhteistyö sekä kulttuuriset seikat. Tehtäväkokonaisuudet ovat usein muodostuneet pitkän aikavälin myötä, mikä hämärtää itsehallinnollisten ja lakisääteisten tehtävien välistä rajaa.

Rajanvetoa lakisääteisten ja itsehallinnollisten tehtävien välille hankaloittaa myös se, että samaan tehtäväkokonaisuuteen liittyy usein sekä lakisääteisiä tehtäviä että kunnan itselle ottamia tehtäviä. Esimerkiksi työllisyyden edistämiseen liittyy lakisääteisiä ja itsehallinnollisia tehtäviä.

Tehdyn kartoituksen mukaan itsehallinnollisten tehtävien merkitys kuntatalouteen on vähäinen. Kuntien sopeutustoimenpiteet koskevat usein kaikkia kuntien toimintoja ja eritelyä itsehallinnollisten tehtävien ja kunnan lakisääteisten tehtävien osalta ei usein tehdä. Toisaalta tilanne on ristiriitainen, sillä monet kunnat pyrkivät myös hakemaan säästöjä nimenomaan itsehallinnollista tehtävistä luopumalla niistä kokonaan tai laskemalla palvelutasoa. Lisäksi säästöjä haetaan erityisesti lakisääteisistä, mutta kunnille vapaaehtoisista tehtävistä. Tehtävistä luovutaan usein kuntatalouteen liittyvien syiden takia, mutta myös palvelutarpeeseen liittyvien muutosten takia (esimerkiksi tarve palvelulle on vähentynyt tai poistunut kokonaan).

Vapaaehtoisilla lakisääteisillä tehtävillä on merkitystä myös kuntatalouden näkökulmasta

Lakisääteisten, mutta vapaaehtoisten tehtävien merkitys kuntataloudelle on huomattavasti suurempi kuin puhtaasti itsehallinnollisten tehtävien. Merkittävimmät kuntien vapaaehtoiset lakisääteiset tehtävät liittyvät opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtäviin, kuten lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. Lukio- ja ammatillisessa peruskoulutuksessa kunnilla on lakisääteinen rahoitusvastuu kunnan asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta. OKM:n hallinnonalan tehtävien lisäksi merkittäviä kustannuksia vapaaehtoisista tehtävistä aiheutuu lähinnä joukkoliikenteeseen liittyvistä tehtävistä, lasten kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä sekä osallistumisesta yksityisten ylläpitoon.

Kuntien lakisääteiset, toimeksiantoon perustuvat, tehtävät ovat kaikkien kuntien tehtävien ja kuntatalouden näkökulmasta marginaalinen ryhmä. Toimeksiantotehtäviin sisältyy usein ristiriitoja kuntien ja valtion viranomaisten välillä tehtävien hoitamisesta aiheutuviin kustannusten kompensoinnin riittävydestä. Toimeksiantotehtävistä laajuudeltaan merkittävin on kuntien osallistuminen valtion tienpidosta aiheutuviin kustannuksiin.

Monen kunnan elinvoiman näkymät heikkenevät

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan alueiden eriytyminen tulee jatkumaan asukasluvun kehityksen suhteen. Kunnat jakautuvat muuttovoittajiin ja -tappiollisiin. Tyypillisesti maakuntakeskukset ovat muuttovoittajia ja maakuntien reuna-alueet menettävät väestöä, mikä vanhentaa ikärakennetta entisestään. Kehityskulku on jatkunut jo pitkään, mutta siitä huolimatta voimakkaita muutoksia on odotettavissa vuosien 2019–2025 välillä oikeastaan koko kuntakentässä. Monen kunnan elinvoiman näkymät näyttävät synkiltä. Muuttoliikkeen vaikutuksia kuntien väestön ikäryhmittäiseen kehitykseen on kuvattu kartoilla 2.

Vaikka koko maan tasolla asukasluku tulee ennusteen mukaan kasvamaan, selkeä enemmistö kunnista menettää asukkaitaan. Kokonaisuutena tarkastellen alle 15-vuotiaiden osuus säilyy vuoteen 2025 saakka suhteellisen tasaisena. Osuus oli vuonna 2014 noin 16,4 prosenttia ja se on 16,3 prosenttia vuonna 2025. Suurimmassa osassa kuntia tämän ikäryhmän osuus jää kuitenkin alle koko maan tason – osuus on alle maan keskiarvon myös joissakin suuremmissa kaupungeissa kuten Helsingissä, Tampereella, Turussa, Kuopiossa ja Joensuussa. Pohjanmaan rannikko on tyypillisesti aluetta, jossa nuorten osuus asukasluvusta säilyy korkeana.

Vanhusten määrän kehitys on koko maassa voimakkaasti kasvavaa. Kun yli 75-vuotiaita oli 2014 noin 8,7 prosenttia asukasluvusta, osuus kasvaa 12,4 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä. Kasvu nopeutuu vuoden 2019 jälkeen. Kolme neljännestä kunnista on sellaisia, että vanhusten osuus ylittää koko maan tason.

Samalla jaksolla tarkasteltuna työikäisten määrä putoaa nykytasolta 63,7 prosentin osuudesta 59,4 prosentin tasoon vuonna 2025. Peräti 82 kunnassa on silloin alle 50 prosentin kunnan asukasluvusta työikäisiä. Näissä kunnissa vanhusten kasvava osuus ja aleneva nuorten osuus asukasluvusta tekevät hankalaksi elinvoiman ylläpitämisen myös työpaikkojen osalta. Työikäisten osuuden alenema on kuitenkin haastava myös koko maan tasolla palvelutarjonnan ja rahoitusjärjestelmän näkökulmasta.

Kartta 2. Eri ikäryhmien osuus kuntien väestöstä vuonna 2025

Väestöennuste 2025

Yli 75 v osuus ja asukasluvun muutos

■ Asukasluku laskee, yli 75 v osuus yli keskiarvon	(171)
■ Asukasluku laskee, yli 75 v osuus alle keskiarvon	(3)
■ Asukasluku kasvaa, yli 75 v osuus yli keskiarvon	(71)
■ Asukasluku kasvaa, yli 75 v osuus alle keskiarvon	(72)

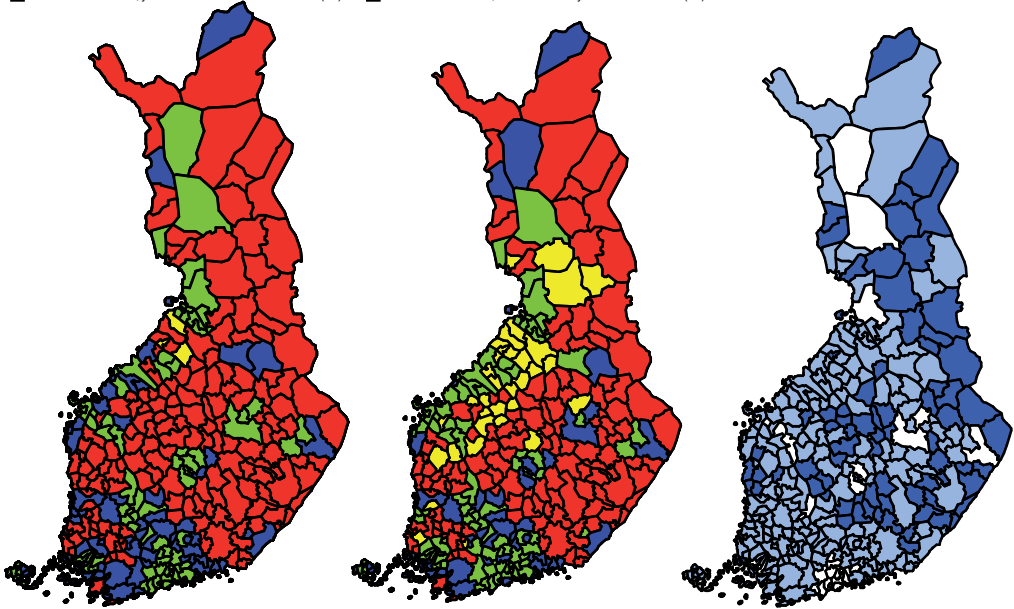
Väestöennuste 2025

Alle 15 v osuus ja asukasluvun muutos

■ Asukasluku laskee, alle 15 v osuus alle keskiarvon	(139)
■ Asukasluku laskee, alle 15 v osuus yli keskiarvon	(35)
■ Asukasluku kasvaa, alle 15 v osuus alle keskiarvon	(51)
■ Asukasluku kasvaa, alle 15 v osuus yli keskiarvon	(92)

Työikäisten (15-64 v) osuus asukasluvusta 2025

■ Alle 50 %	(82)
■ 50 % - 59,4 %	(204)
■ Yli keskiarvon 59,4 %	(31)



Lähde: kuva VM, kunta- ja aluehallinto-osasto ja tiedot: Tilastokeskus

Väestörakenteen muutos lisää kuntien menoja. Taulukossa 2 arvioidaan muutoksen aiheuttamaa painetta valtionosuusjärjestelmän laskennallisten kustannusten avulla. Väestörakenteen muutos vaikuttaa tarkastelujaksolla eniten 64–74-vuotiaiden sekä yli 85-vuotiaiden ja vanhempien ikäluokkien laskennallisiin kustannuksiin, jotka nousevat kehyskaudella eniten. Sen sijaan 16–18-vuotiaiden sekä 19–64-vuotiaiden ikäluokkien laskennalliset kustannukset alenevat kehyskaudella. Yhteensä väestörakenteen muutos lisää laskennallisia kustannuksia yli 500 milj. euroa. Taulukossa 2 esitetään pelkästään ikärakenteen muutoksen vaikutusta peruspalvelujen valtionosuuden perusteena oleviin laskennallisiin kustannuksiin. Kaikkiaan laskennalliset kustannukset ovat vuoden 2016 tasossa noin 27 mrd. euroa.

Taulukko 2. Laskennallisten menojen kehittyminen ja muutos vuosina 2016–2019, milj. euroa

	2016	2017	2019	Muutos 2016 - 2019	
				milj. €	%
0–5-vuotiaat	3 177	3 229	3 240	63	2,0
6-vuotiaat	569	576	572	3	0,5
7–12-vuotiaat	2 695	2 726	2 788	93	3,5
13–15-vuotiaat	2 282	2 262	2 296	14	0,6
16–18-vuotiaat	752	741	732	-20	-2,7
19–64-vuotiaat	3 457	3 445	3 424	-33	-0,9
65–74-vuotiaat	1 343	1 406	1 488	145	10,8
75–84-vuotiaat	2 026	2 033	2 128	102	5,0
85 vuotta täyttäneet ja vanhemmat	2 679	2 798	2 956	277	10,3
YHTEENSÄ	18 981	19 218	19 625	644	3,4
Toisen asteen koulutus	2 358	2 234	2 234	-124	-5,2
Laskennalliset kustannukset yhteensä	21 339	21 552	21 859	520	2,4

Lähde: Tilastokeskus

Työllisyystilanteen heikentyminen lisää kuntien työmarkkinatukimenoja

Yleinen työttömyystilanteen heikkeneminen ja pitkäaikaistyöttömyyden kasvu lisäävät kuntien menoja, vähentävät verotuloja ja heikentävät kuntien elinvoimaisuutta monin tavoin.

Kuntien rahoitusvastuu työttömyyden perusteella maksettavasta työmarkkinatuesta laajeni vuonna 2015 siten, että kunnat vastaavat yli 300 päivää työttömänä olleiden työmarkkinatuesta 50 prosenttia ja yli 1000 päivää työttömänä olleiden työmarkkinatuesta 70 prosenttia. Laajennuksen arvioitiin lisäävän kuntien menoja 160 milj. eurolla. Lisämenosta kompensoitiin kunnille 75 milj. euroa korottamalla kuntien osuutta yhteisöverosta. Koska valtionosuuksiin tehtävässä tasauksessa kustannuksina huomioitiin 75 milj. euron kompensaatio, jäljelle jäävä osuus (85 milj. euroa) jää kuntien vastattavaksi. Nettovaikutus oli koko maan tasolla 85 milj. euroa eli noin 15,7 euroa asukasta kohden (kustannukset kasvavat enemmän kuin kompensaatio). Kuntakohtaisesti nettovaikutus kuitenkin vaihtelee riippuen jäljelle jäävän 85 milj. euron työmarkkinatuen kustannusten kasvun kunta-kohtaisesta jakautumisesta.

Kansaneläkelaitoksen seurantatietojen mukaan kuntien osuus työmarkkinatuesta vuoden 2015 ensimmäiseltä vuosipuoliskolta on ollut hieman vajaat 200 milj. euroa. Vastaavana aikana viime vuonna kuntien osuus oli noin 120 milj. euroa. Mikäli työttömyys ja sen pitkäaikaistuminen jatkaa kasvuaan, kuntien maksuosuus vuoden 2015 työmarkkinatukimenoista saattaa nousta aiemmin arvioidusta. Menojen kasvuun vaikuttavat paitsi rahoitusosuuden nousu myös työllisyystilanteen heikentyminen ja pitkäaikaistyöttömyyden kasvu.

Kehyskaudella työttömyysasteen arvioidaan pysyvän korkeana, ja kuntien työmarkkinatuen rahoitusmenojen arvioidaan kasvavan. Myös mahdollinen työttömyyden pitkittyminen kasvattaa kuntien menoja. Työmarkkinatuen saajista noin 5 prosenttia on yli 60-vuotiaita. Ikääntyneiden työttömien siirtyminen eläkkeelle vaikuttanee kuntien menoihin jonkin verran tällä hallituskaudella. Heikentyneen suhdannetilanteen takia kuntien mahdollisuudet vastata lisääntyneisiin menopaineisiin ovat rajatut. Myös pitkäaikaistyöttömyyden kasvu aiheuttaa lisäpaineita kuntien menoihin. Työttömyyden ja ei-työperäisen maahanmuuton kasvaessa myös kuntien toimeentulotukimenot tulevat todennäköisesti kasvamaan.

Kuntien velkaantumiseen sisältyy useita riskitekijöitä

Kuntatalouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen ei ole vielä kansainvälisesti tarkasteltuna suhteettoman suuri, mutta nopeaan velkaantumiskehitykseen sisältyy riskitekijöitä, joita on syytä ottaa huomioon.

Velkaan liittyvä korkoriski vaikuttaa tällä hetkellä pieneltä huolelta, mutta pitkään jatkuneesta matalien korkojen aikakaudesta huolimatta on perusteltua olettaa, että korkotaso kuitenkin nousee ennemmin tai myöhemmin. Tällöin myös lainojen hoitokulut kasvavat. Toinen, vielä merkittävämpi taloudellista liikkumavaraa syövä tekijä on lainojen lyhennykset. Tähän liittyen on huomioitava, että tänä päivänä otetun velan takaisinmaksu ajoittuu ajanjaksolle, jolloin ikääntymiseen liittyvät menot rasittavat kuntien taloutta ja kansantalouden kasvumahdollisuuksia selvästi nykyistä enemmän. Tältä osin on tarve arvioida kriittisesti investointeja ja niiden omarahoitusosuuksia. Olennaista olisi, että investoinnit tehtäisiin odotettavissa olevan väestökehityksen ja kasvavien palvelutarpeiden näkymien pohjalta.

Kuntakentän kokonaislainamäärään liittyy myös ongelmia, kun asiaa lähestytään kansainvälisten sitoumusten näkökulmasta. Esimerkiksi talous- ja rahaliitossa julkiselle taloudelle asetettu 60 prosentin velkaraja ei erottele lainanottoa sen käyttötarkoituksen mukaan, vaan kaikki yli 60 prosentin rajan yli menevä velka on niin sanotusti ylimääräistä velkaa. Kuntien jatkuvasti kasvava velkataakka osana koko julkisen sektorin lainamäärän kasvua saattaa muodostaa ongelman, kun markkinoilla arvioidaan Suomen mahdollisuuksia hoitaa talouttaan ja vastata lainojen takaisinmaksusta sopimusten mukaan.

Kuntien investoinnit ovat keskeisessä osassa myös kunta-valtio -suhteen ja julkisen talouden suunnitelman näkökulmasta. Uudenkin ohjausjärjestelmän aikakaudella kukin kuntatoimija tekee omat investointipäätökset itse. Myöskään uusi kuntalaki ja sen kirjaukset alijäämien kattamisvelvollisuudesta eivät suoraan puutu kuntien velkaantumiseen. Olisi kuitenkin suotavaa, että käyttötalouden tiukempi ja ennakoivampi hoito sekä toiminnan tehostaminen antaisivat pelivaraa myös aiempaa suurempaan omarahoitusosuuteen investointien osalta. Kuntien rahoituspohjan ja velvoitteiden tasapaino ehkäisee parhaiten liiallista velkaantumista.

Investointeihin liittyvä keskeinen kysymys on myös se, miten kunnan kiinteistöihin ja infrastruktuuriin sisältyvää korjausvelkaa saataisiin pienennettyä. Korjausvelka aiheuttaa hoitamattomana merkittäviä kustannuksia hyvinvointipalveluissa. Tämä kysymys korostaa investointien priorisointia: mikä on kulloinkin järkevää tai pakollista, mikä olisi oikea ajoitus, mitkä ovat tulevaisuuden käyttökustannukset ja miten laadukkaasti investoinnit toteutetaan? Päällekkäisiin, epätarkoituksenmukaisiin ja heikkotasoisiin investointeihin ei julkisella sektorilla ole varaa.

3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen tavoitteena on vakauttaa ja tasapainottaa kuntataloutta. Vakauttamisen ja tasapainottamistoimenpiteiden aikajänne vaihtelee, osa toimenpiteistä koskee pitkää yli hallituskauden ulottuvaa aikaväliä ja osa tulevaa talousarviovuotta. Toimenpiteet koskevat kuntien menoihin vaikuttavia rakenteellisia uudistuksia, kuntien valtionapuja, verotuloja ja asiakasmaksuja. Tässä luvussa kuvataan hallituksen päättämiä toimenpiteitä.

3.1 Kuntatalouden vakauttamistoimet julkisen talouden suunnitelmassa (JTS:n luku 6.1.)

Rahoitusasematavoite ja sopeutustarve

Kuntatalouden alijäämä saa olla korkeintaan ½ prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019.

Kuntatalouden menorajoite

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden niin sanotusta menorajoitteesta. Tarkoituksena on, että menorajoite on yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalla menojen muutokselle.

Hallitus on päättänyt, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2019 vähintään 540 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava verrattuna hallitusohjelman pohjana olleeseen, 2.4.2015 päätettyyn niin sanottuun tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Menorajoitteen mitoituksessa otetaan huomioon tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan nähden uudet toimet, jotka sisältyvät vuosien 2016–2019 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2016 talousarvioesitykseen. Hallitusohjelman liitteen 6 kuntatalouteen vaikuttavat toimet on pääosin sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2016 talousarvioesitykseen, pois lukien erikoissairaanhoidon kannustinjärjestelmä, toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistus ja sosiaali- ja terveystalouden suunnittelutavoitteiden vähentäminen.

Kuntatalouden menorajoite vuosina 2016–2019, milj. euroa

2016	2017	2018	2019
-160	-340	-460	-540

Menorajoitteen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa. Menorajoitetta ei voi väljentää tässä julkisen talouden suunnitelmassa asetetulta tasolta. Sitä kiristetään vuosittain, kun toistaiseksi täsmentymättömien hallitusohjelmassa sovittujen toimenpiteiden valmistelu etenee.

Kun kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen yhden miljardin euron toimenpideohjelma etenee ja uudet kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät toimenpiteet konkretisoituvat valmistelussa siten, että ne voidaan sisällyttää valtion talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan, nämä uudet toimenpiteet otetaan huomioon menorajoitetta kiristävänä. Samoin menetellään mahdollisten sote-uudistuksen (tavoite 3 mrd. euroa) kautta tulevien, kuntien kustannuksia alentavien vaikutusten osalta.

Sen lisäksi, mitä hallitusohjelmassa on päätetty kuntien tehtävistä ja velvoitteista, kunnille ei anneta uusia kuntataloutta pysyvästi heikentäviä lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita tai niiden laajennuksia. Jos kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoja pysyvästi lisäävistä tehtävistä tai velvoitteista poikkeuksellisesti kuitenkin säädetään julkisen talouden kokonaisedun vuoksi, kuntatalouden rahoitusaseman heikentyminen estetään lisäämällä valtionapuja, karsimalla samassa yhteydessä kuntasektorin muita tehtäviä ja velvoitteita tai mahdollistamalla maksutulojen korotukset. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus.

Muut kuntatalouden rahoitusasemaan vaikuttavat valtion toimenpiteet

Menorajoitteen asettamisen lisäksi hallitus vahvistaa kuntataloutta antamalla kunnille mahdollisuuden maksutulojen lisäämiseen. Päivähoitomaksuja, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä sosiaali- ja terveystalvelujen asiakasmaksuja korotetaan yhteensä 230 milj. eurolla. Kiinteistövero korotetaan hallituskaudella asteittain yhteensä 100 milj. eurolla.

Hallitusohjelman mukaan veroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus ja kuntatalouden sopeutustarve

Hallituksen toimenpiteiden kokonaisvaikutus on yhteensä 0,5 mrd. euroa kuntataloutta vahvistava vuoden 2019 tasolla.

Valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus vuonna 2019, milj. euroa

Menorajoite	540
Menorajoitteen toimiin liittyvä valtionapujen muutos	-70
Valtionosuuksien indeksijäädytys	-310
Maksuperusteiden muutokset	230
Kiinteistöveron korottaminen	100
YHTEENSÄ	490

Hallitusohjelman pohjana olleen kevään 2015 ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä oli 0,9 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019 kansantalouden tilinpidon käsittein. Valtiovarainministeriön päivityksessä ennusteessa on huomioitu jo täsmentyneet hallitusohjelman mukaiset kuntataloutteen vaikuttavat toimet. Nämä vahvistavat paikallishallinnon rahoitusasemaa nettomääräisesti vajaat 500 milj. euroa vuoden 2019 tasolla. Talousnäkymät suhteessa kevään ennusteeseen ovat kuitenkin heikentyneet. Päivitytetyn ennusteen mukaan kuntatalouden alijäämä on 1,9 mrd. euroa eli 0,8 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttäisi siten paikallishallinnon sopeutusta vielä runsaalla 0,7 mrd. eurolla vuoden 2019 tasolla. Tämä jää katettavaksi hallitusohjelman toistaiseksi täsmentymättömillä toimenpiteillä tai myöhemmin päätettävillä uusilla valtion toimenpiteillä sekä kuntien omilla toimilla.

Kuntatalouden vakauden turvaamiseksi on välttämätöntä, että hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet valmistellaan ja toimeenpannaan määrätietoisesti siten, että tavoitellut säästöt voidaan saavuttaa. Tämän lisäksi kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisessä täytyy edetä etupainotteisesti.

Kuntien omat toimenpiteet

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista. Näin ollen myös kunnilla on suuri vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta muun muassa rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla. Valtio ei voi ohjata kuntatalouden investointeja eikä sitä kautta hillitä kuntatalouden velkaantumista. Investointien priorisoinnilla, oikealla ajoituksella ja laadukkaalla toteutuksella on suuri merkitys kuntatalouden sopeutuksessa. Hallitusohjelman tavoitteet liittyen työn verotuksen keventämiseen ja kokonaisverotuksen tasoon tulee myös ottaa huomioon sopeutuskeinoja valittaessa.

3.2 Kuntien tehtäviä koskevat toimet

Vuonna 2016 toteutettava valtion ja kuntien välinen lakisääteinen kustannustenjaon tarkistus lisää kuntien valtionosuuksia 300 milj. eurolla.

Hallitusohjelmaan sisältyy kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistoimenpiteitä, joiden arvioidaan vähentävän kuntien menoja vuoteen 2019 mennessä 540 milj. eurolla. Menojen muutosta vastaavasti vähennetään kuntien valtionosuuksia valtionosuusprosen-

tin mukaisesti. Lisäykset tehdään 100 prosentin valtionosuudella. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden sekä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituslain mukaisten tehtävien mitoituksessa on otettu huomioon seuraavat kuntien tehtävien muutokset:

- subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutos 1.8.2016 lähtien,
- alueellisen erikoissairaanhoidon tehostaminen vuodesta 2016 lähtien,
- luovutaan ryhmäkoon pienentämiseen suunnatuista avustuksista vuodesta 2016 lähtien,
- poistojen takuukorotuksen päättyminen ammatillisessa koulutuksessa vuodesta 2016 lähtien,
- muiden yleissivistävän koulutuksen laadun parantamiseen myönnettävien avustusten vähentäminen vuodesta 2016 lähtien,
- varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muutos 1.8.2016 lähtien,
- vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen tarkistamisesta aiheutuvat säästö vuodesta 2017 lähtien,

Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu pitämään voimassa 100 prosentin valtionosuudet turvaavan lain. Valtionosuuksien mitoituksessa on otettu huomioon seuraavat tehtävien lisäykset, joiden on tarkoitus keventää kuntien palvelurakennetta:

- omais- ja perhehoitajien vapaiden turvaaminen vuodesta 2017 lähtien (laki voimaan 2016),
- perhehoidon kehittäminen vuodesta 2017 lähtien (laki voimaan 2016),
- lastensuojelun ja lapsiperheiden kotiavun lisäys vuodesta 2016 lähtien,
- vanhusten kotihoidon menojen kasvu.

Hallituskaudella kuntien valtionosuuksiin ei tehdä indeksitarkistuksia. Valtionosuusindeksin jäädytys merkitsee hallituskaudella 387 milj. euron laskennallista tulojen menetystä. Etuusmenojen indeksijäädytys puolestaan vähentää kuntien menoja.

Edellisen hallituksen vuosille 2016 ja 2017 päättämät kuntien valtionosuusleikkaukset vähentävät kuntien valtionosuuksia yhteensä 90 milj. euroa vuoden 2017 tasolla.

Julkisen talouden sopeuttamistoimenpiteiden takia myös muut valtionavut kunnille vähenevät kehyskaudella.

Taulukossa 3 kuvataan kuntien valtionapujen kehitystä vuoteen 2019 asti. Taulukossa on otettu huomioon hallituksen yllä luetellut päätökset sekä ennusteen muutokset. Taulukko on vuoden 2016 hintatasossa.

Taulukko 3. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, 2014–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Laskennalliset valtionosuudet	9 483	9 426	9 933	9 677	9 677	9 555
VM, peruspalvelujen valtionosuus	8 613	8 500	9 028	8 820	8 812	8 687
OKM ¹	871	926	905	878	865	868
- siitä kuntayhtymät	1 227	1 082	1 041	1 026	1 022	1 021
Muut valtionavut hallinnonaloittain, yhteensä	1 243	1 114	1 078	831	891	873
OM	8	9	0	0	20	20
SM	5	6	5	5	5	5
VM	36	37	27	43	22	18
OKM	312	208	159	165	165	154
MMM	5	5	4	4	4	4
LVM	45	39	36	36	36	36
TEM	155	166	203	274	341	372
STM ²	649	609	609	270	264	230
YM	29	35	35	33	33	33
VALTIONAVUT YHTEENSÄ	10 727	10 540	11 011	10 529	10 568	10 428

¹ Kuntien laskennallinen osuus on on arvioitu OKM:n hallinnonalan rahoituksen (ml. yksityiset) kokonaisuudesta. Ammattikorkeakoulujen rahoitusvastuu on siirretty valtiolle vuoden 2015 alusta, eivätkä amk:t kuulu enää tarkastelun piiriin. Rahoitusuudistukseen liittyvät siirrot sekä ammattikorkeakoulujen poistuminen tarkastelusta vaikuttavat siihen, että vuosien 2014 ja 2015 valtionosuuksien tasot eivät ole keskenään täysin vertailukelpoisia.

² Perustoimeentulotuen maksatus siirtyy v. 2017 kunnilta Kelan hoidettavaksi. Tästä johtuen valtio ei enää maksa kunnille valtionosuutta perustoimeentulotuen kustannuksiin, mikä näkyy STM:n valtionapujen alenemisena. Lisäksi kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan huomioon vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudessa.

3.3 Kuntien tulopohjan vahvistaminen

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuotovaikutus kompensoidaan kunnille.

Kuntien verotuloja koskevat päätökset

Ansiotuloverotukseen tehtävien vähennysten ja indeksitarkistusten toteuttamisesta aiheutuvat verotulomenetykset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmässä. Kiinteistövero korotetaan 100 milj. eurolla korottamalla kiinteistöveron ala- ja ylärajoja. Taulukossa 4 kuvataan verotulomenetysten kompensaation mitoitusta ja ajoitusta.

Hallitus on linjannut lisäksi, että työn verotusta kevennetään pieni- ja keskituloisilla. Verokevennys toteutetaan kasvattamalla työtulovähennystä. Verokevennys on yhteensä 450 milj. euroa, josta kuntien verotulomenetykset on 218 milj. euroa.

Merimieseläkelain muutoksen yhteydessä sekä kunnallisverotuksen että valtion ansiotuloverotuksen eritytulovähennyksiä muutettiin. Kunnallisverotuksen eritytulovähennystä pienennetään. Muutos astuu voimaan vuoden 2016 alusta. Vaikutusarvioiden mukaan muutos lisää kunnallisveron tuottoa 5 milj. eurolla.

Hallitus on päättänyt myös, että asuntolainojen korkovähennysoikeutta vähennetään edelleen viidellä prosenttiyksiköllä vuosittain 2016–2019 edellisen hallituksen tekemien päätösten lisäksi. Asuntolainojen koroista olisi vähennyskelpoista enää 55 prosenttia vuonna 2016, 45 prosenttia vuonna 2017, 35 prosenttia vuonna 2018 ja 25 prosenttia vuonna 2019. Korkovähennysoikeuden supistaminen 10 prosenttiyksiköllä vuoteen 2015 verrattuna lisää kuntien verotuloja arviolta 14 milj. eurolla. Vuosina 2017 ja 2018 korkovähennysoikeuden leikkaukset lisäävät kuntien verotuloja niin ikään 14 milj. eurolla ja 13 milj. eurolla vuonna 2019.

Vuonna 2016 kuntien verotuloja vähentää lahjoitusvähennyksen (-1 milj. euroa) jatkaminen ja ns. avainhenkilölain jatkaminen (-13 milj. euroa). Vuodelle 2017 ajoittuvista veromuutoksista kunnallisveron tuottoa vähentäisi kotitalousvähennyksen korottaminen (-10 milj. euroa) sekä yrittäjävähennyksen käyttöönotto (-50 milj. euroa).

Vuoden 2015 alusta voimaan tullut verotuksen lapsivähennys on voimassa määräaikaikaisesti vuoden 2017 loppuun, jolloin vähennys toimii siirtymäajan kompensationsa lapsilisien leikkaukselle. Lapsivähennyksen poistumisen vuonna 2018 arvioidaan kasvattavan kuntien verotuloja 38 milj. eurolla.

Kaikki kunnallisveron tuottoon vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille nettomääräisinä peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta kunakin vuonna aikaisempaan tapaan. Vuonna 2016 kompensatio verotuottomenetyksistä kunnille on yhteensä 262 milj. euroa.

Hallitus on linjannut, että kiinteistövero korotetaan hallituskauden aikana yhteensä 100 milj. eurolla. Vuosina 2016 ja 2017 kiinteistövero korotetaan yhteensä noin 50 milj. euroa korottamalla maltillisesti kiinteistöveron ala- ja ylärajoja. Vuosien 2018 ja 2019 korotuksista tehdään ratkaisut myöhemmin vireillä olevan kiinteistöverotuksen arvos- tamisperusteiden uudistamistyön johdosta.

Taulukko 4. Verotulomenetysten kompensaaion mitoitus ja ajoitus, 2016–2019

(Vaikutukset vuositasolla, sisältävät myös aiemmin tehdyt muutokset, milj. euroa)

Ansiotuloverotus	2016	2017	2018	2019
Kuntien osuus ansiotaso- ja kuluttajahintaindeksien tarkistuksesta kohdennettu kunnille	-49	-60	-72	-84
- josta tuloveroasteikon tarkistus	-16			
- josta perusvähennykset korotus	-20			
- josta työtulovähennykset korotus	-13			
Asuntolainan korkovähennyksen rajaaminen	14	14	14	13
Avainhenkilölain jatkaminen (alustava arvio)	-13			
Lahjoitusvähennyksen jatkaminen	-1			
Työtulovähennyksen korottaminen	-218			
Lapsivähennyksen päättymisen			38	
Kotitalousvähennyksen korottaminen		-10		
Merityötulovähennys	5			
Yrittäjävähennyksen käyttöönotto		-50		
Vuoden 2016 verotulomenetys yhteensä	-262			
Valtionosuuksiin lisätään yhteensä	262			

Yhteisöveron tuottoa vähentävä tuotannollisiin investointeihin kohdistuva verohuojenuksesta aiheutuva kuntien yhteisöveron menetys kompensoidaan korottamalla kuntien jako-osuutta yhteisöverosta.

Asiakasmaksutuloja koskevat päätökset

Sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksuja korotetaan siten, että maksutulot kasvavat 150 milj. euroa. Päivähoitomaksuja ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksuja on tarkoitus korottaa 1.8.2016 lähtien. Näiden korotusten vaikutus vuositasona on 80 milj. euroa. Asiakasmaksujen korotusmahdollisuus tulee hyödyntää kunnissa mahdollisimman kattavasti.

3.4 Kuntataloutta koskevien valtion toimenpiteiden vaikutukset vuosina 2016–2019

Taulukossa 5 kuvataan pääministeri Sipilän hallituksen toimenpiteiden tai muiden uusien toimenpiteiden (kuten kehitysvammalaki) yhteisvaikutuksia kuntatalouteen kehyskaudella vuositasolla 2019.

Taulukko 5. Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutukset kuntatalouteen 2016–2019¹

	Kuntien menojen muutos				Kuntien tulojen muutos			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Kuntien menoihin vaikuttavat toimet (hallitusohjelma)								
Vähennykset:								
Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden muutos	-26	-62	-62	-62	-7	-16	-16	-16
Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muutos	-25	-62	-64	-67	-6	-16	-17	-17
Mahdollisuus toteuttaa esiopetuksessa olevan lapsen hoito maksullisena kerhotoimintana		-5	-10	-25				
Luovutaan ryhmäkoon pienentämiseen perusopetuksessa suunnatuista avustuksista	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29
Luovutaan osittain muista yleissivistävän koulutuksen laadun parantamiseen myönnettävistä avustuksista	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14
Poistojen takuukorotuksen päättymisen ammatillisessa koulutuksessa	-43	-43	-43	-43	-20	-20	-20	-20
Oppisopimuskoulutuksen lisärahoituksen poistaminen			-10	-10			-10	-10

	Kuntien menojen muutos				Kuntien tulojen muutos			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Vanhuspalveluiden henkilöstömitoitukseen muutos		-25	-50	-70		-6	-13	-18
Erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen	-50	-75	-100	-110	-13	-19	-26	-28
Omais- ja perhehoidon kehittämisestä seuraava säästö	-40	-120	-155	-180	-10	-31	-40	-46
Lisäykset:								
Lisäys lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun	10	10	10	25	10	10	10	25
Perhehoidon kehittäminen		15	20	20		15	20	20
Omais- ja perhehoitajien vapaiden turvaaminen	58	75	75	75	58	75	75	75
Vanhusten kotihoito		4,8	4,8	5,8		4,8	4,8	5,8
Yritystukipalvelujen kokonaisarviointi			-5	-8				
YHTEENSÄ	-159	-331	-433	-492	-31	-47	-74	-73
Indeksijäädätykset (hallitusohjelma)								
Valtionosuusindeksin jäädytys								
- VM					-35	-112	-233	-359
- OKM (kuntien osuus)					-5	-16	-33	-54
KEL-indeksin jäädytys (kuntien etuusmenot)		-14	-28	-46				
KEL-indeksin jäädytys (vaikutus kuntien verotulojen kautta)					0	14	45	102
YHTEENSÄ	0	-14	-28	-46	-40	-114	-221	-311
Muut kuntien menoihin vaikuttavat toimet								
Kehitysvammaisten erityisluolasta annetun lain muutos	1	1	1	1	1	1	1	1
YHTEENSÄ	1	1	1	1	1	1	1	1
Yhteensä edellä olevat toimet	-158	-344	-460	-537	-70	-160	-294	-383
Hallituksen menorajoite kuntataloudelle	-160	-340	-460	-540				
Vero- ja maksuperusteet (hallitusohjelma)								
Päivähoidon maksut					22	54	54	54
Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksut					10	26	26	26
Sosiaali- ja terveyspalvelujen maksut					150	150	150	150
Kiinteistöveron korottaminen					25	50	75	100
YHTEENSÄ					207	280	305	330
Valtion toimenpiteiden nettovaikutus suhteessa kevään 2015 tekniseen JTS:aan	295	464	471	484				

¹ Tässä taulukossa ei ole mukana hallituksen ohjelmassa tavoitteeksi asetettua kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä 1 mrd. eurolla vuoden 2019 tasolla, sote-uudistuksesta ja tuloksellisuuden lisäämisestä tavoiteltavia säästöjä eikä hallituksen kilpailukyyn parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden vaikutuksia. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen osalta valtiovarainministeriö tekee toimenpideohjelman mukaiset konkreettiset esitykset miljardin säästötavoitteesta vuoden 2015 loppuun mennessä. Hallitus hyväksyy toimenpiteiden kustannussäästöt maaliskuussa 2016 käsitellessään vuosien 2017–2020 julkisen talouden suunnitelmaa.

3.5 Hallitusohjelman muut kuntia koskevat toimenpiteet

Tässä luvussa kuvataan hallitusohjelmaan sisältyviä muita toimenpiteitä, joilla on vaikutuksia kuntien tehtäviin ja talouteen. Toimenpiteiden sisältö ja vaikutusarvioinnit täsmeytyvät jatkovalmistelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen, tehtäviin ja velvoitteisiin tai hallintoon ei ole otettu huomioon kuntatalouden menorajoitteessa eikä kuntatalouden kehitysarviossa. Liitteissä A–D esitetään eri ministeriöiden toimialoilla toteutettavia hallitusohjelmaan pohjautuvia toimenpiteitä, joilla on vaikutuksia kuntien talouteen ja hallintoon.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen

Hallitusohjelman mukaan kuntien kustannusten karsimiseksi 1 mrd. eurolla kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita vähennetään. Tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi laaditaan toimintaohjelma hallituksen budjettiriiheen mennessä. Valtiovarainministeriö tekee toimenpideohjelman mukaiset konkreettiset esitykset miljardin säästötavoitteesta vuoden 2015 loppuun mennessä. Hallitus hyväksyy toimenpiteiden kustannussäästöt maaliskuussa 2016 käsitellessään vuosien 2017–2020 julkisen talouden suunnitelmaa. Tässä kuntatalousohjelmassa ei ole voitu ottaa huomioon toimintaohjelman vaikutuksia kuntien tehtäviin ja rahoitukseen.

Kirjastolain uudistamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuonna 2016, ja uusi kirjastolaki tulisi voimaan 1.1.2017. Uudistuksen yhteydessä alueellinen kirjastotoiminta (ts. nykyiset maakuntakirjastot) organisoidaan uudelleen. Käytännössä tämä tarkoittaa nykyisestä maakuntakirjastojärjestelmästä luopumista ja sen sijaan alueellista kirjasto-toimintaa koskevat tavoitteet ja tehtävät kootaan laajempiin kokonaisuuksiin.

Hallitusohjelman mukaan jätelakia muutetaan siten, että kunnille jätelaisissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden. Vuosien 2015–2016 aikana toteutetaan vaikutusarviointi vastuunjaon muutoksen vaikutuksista muun muassa etusijajärjestyksen toteutumiseen, jätehuollon riittävän ja monipuolisen infrastruktuurin varmistamiseen, jätehuoltopalveluiden saatavuuden ja jatkuvuuden turvaamiseen, kuntatalouteen sekä jätealan yritystoiminnan ja innovaatioiden edistämiseen. Muutoksen taloudelliset vaikutukset eivät ole vielä selvillä.

Valtion ja kuntien välisten MAL-sopimukset Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla uudistetaan. Hallitusohjelman toimenpiteellä parannetaan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamista siten, että luodaan edellytykset tonttitarjonnan ja asuntotuotannon merkittävälle lisäämiselle ja sen avulla alueiden kilpailukyvyyn vahvistamiselle. Samalla luodaan kehittämisalustoja asuntotuotannon monipuolistamiseen ja uuden liikennepolitiikan toimeenpanoon. Sopimuksen valmisteluun osallistuvat valtion puolelta YM, LVM, TEM, VM, Liikennevirasto, ARA ja ELY-keskus sekä asianomaisen kaupunkiseudun kunnat, Helsingin seudun osalta myös HSL.

Kärkihankkeiden toteuttaminen

Hallituksen keskeisiä uudistuksia tukemaan käynnistetään kärkihankkeita, joita ovat esimerkiksi peruskoulun uudistaminen, lapsi- ja perhepalvelujen asiakaslähtöinen muutosohjelma, ikäihmisten kotihoidon kehittäminen, työvoimahallinnon uudistaminen, biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen etsiminen, pk-yritysten rahoituksen helpottaminen sekä kotimaisten ja ulkomaisten investointien edistäminen. Useat kärkihankkeet koskevat palveluja, joiden järjestämisvastuu on kunnilla. Kärkihankkeet sisältyvät hallituksen toimintasuunnitelmaan.

Hallituksen kärkihankkeisiin osoitetaan yhteensä valtion rahoitusta 1 mrd. euroa vuosina 2016–2018. Tästä osa kohdistuu kunnille muun muassa avustuksina hyvinvoinnin ja terveyden sekä osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeisiin liittyen. Kärkihankkeiden toimenpiteiden vaikutuksista kuntiin on vasta alustavia arvioita, jotka tarkentuvat valmistelun edetessä.

Toimintasuunnitelmaan sisältyy muun muassa seuraavia toimenpiteitä, joilla on vaikutuksia kuntiin:

- Työvoimahallintoa uudistetaan työllistymistä tukevaksi muun muassa selvittämällä työvoimapalvelujen siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain. Käynnistetään selvitys, joka sisältää arvion siirron vaikutuksista ja sen edellyttämistä toimenpiteistä. Hallitus päättää selvityksen pohjalta ryhtytäänkö valmistelevaan vaikeimmin työllistyvien työvoimapalvelujen siirtämistä kuntien järjestämisvastuulle. Koulutuksessa hallituskauden tavoitteena on muun muassa oppimisympäristöjen modernisointi, digitalisaation ja uuden pedagogiikan mahdollisuuksien hyödyntäminen sekä koulutuksen ja työelämän välisen vuorovaikutuksen lisääminen.
- Edistetään lasten ja nuorten hyvinvointia lisäämällä liikuntaa koulupäivään ja suuntaamalla nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan.
- Sosiaali- ja terveyspalveluissa toteutetaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma, kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaiken ikäisten omaishoitoa, edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta, uudistetaan palveluja asiakaslähtöisiksi ja mahdollistetaan osatyökykyisten työllistyminen.
- Kannustetaan julkista sektoria hiilineutraaleihin energiaratkaisuihin, puretaan rakentamismääräyksiä, jotka estävät puun käyttöä, nostetaan yhdyskuntajätteen kierrätysaste vähintään 50 prosenttiin, lievennetään jätevesiasetusta. Edistetään työllisyyttä ja julkista taloutta vahvistavaa, huoltosuhdetta kohentavaa sekä talouden kansainvälistymistä edistävää työperäistä maahanmuuttoa. Kannustetaan avoimeen keskusteluun maahanmuuttopolitiikasta. Laaditaan riippumaton selvitys maahanmuuton kustannuksista ja vaikutuksista yhteiskunnassamme. Kiintiöpakolaisten määrä pidetään ainakin viime vuosien tasolla ja tällä osallistutaan kansainväliseen taakanjakoon. Valtio lisää yhteistoimintaa kuntien kanssa ja käytössä ovat riittävät resurssit.

- Hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen. Maahanmuutto on hallittua. Viranomaisprosesseja turvapaikkahakemusten käsittelyssä nopeutetaan, päätökset palauttamiseen tehdään viipymättä ja väärinkäytöksiä torjutaan. Törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden, rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta poistamista nopeutetaan.
- Pääsääntö työvoiman tarveharkinnassa on nykyisten käytäntöjen jatkaminen. EU-alueen ulkopuolisen työvoiman tarveharkintaa lievennetään, kun se on työllisyyden ja julkistalouden kannalta perusteltua, mahdollistaen yrityskohtaisesti erityisosaajien työllistämisen nopeuttamisen, alueellisen ja alakohtaisen työvoiman turvaamisen sekä käytännön prosessien helpottamisen. Työmarkkinoilla noudatetaan työehtosopimuksia. Perheenyhdistämisen kriteereitä tarkennetaan EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti.

3.6 SOTE-uudistus ja perustettavat itsehallintoalueet muuttavat kuntien roolia merkittävästi

Hallitusohjelman mukaan hallitus valmistelee ja toimeenpanee sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen. Uudistuksen tavoitteena on terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Uudistuksessa toteutetaan palveluiden horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio ja vahvistetaan palveluiden järjestäjien kantokykyä. Tavoitteena on kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeiden palveluketjujen saumaton kokonaisuus. Hallitusohjelman mukaan uudistuksella ja tuottavuustoimilla tavoitellaan 3 mrd. euron säästöä. Uudistuksen säästövaikutukset toteutuvat valtaosin vasta vaalikauden jälkeen, pidemmällä aikavälillä.

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämiskäytäntö valmistellaan kuntaa suurempien, enintään 19 itsehallintoalueen pohjalta.

Hallitusohjelmassa määriteltyihin keskeisiin sote-uudistuksen periaatteisiin kuuluvat myös:

- Kansanvaltaisuuden toteuttamiseksi itsehallintoalueita johtavat vaaleilla valitut valtuustot.
- Alueet vastaavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä alueellaan.
- Alueet myös tuottavat alueensa palvelut tai voivat käyttää palveluiden tuottamiseen yksityisiä tai kolmannen sektorin palvelujen tuottajia.
- Palvelutuotannon tehokkuuden ja laadun arviointia varten laaditaan mittaristo.
- Sairaaloiden työnjakoa uudistetaan siten, että vaativaa erikoissairaanhoidon keskittää STM:n ohjauksessa erityisvastuualueille.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät yhtenäistetään järjestämisvastuussa olevilla alueilla.

- Ensivaiheen rahoitusvaihtoehtoina selvitetään rahoituksen vaihtoehdot kuntien ja/tai valtion rahoitusmallien pohjalta ottaen huomioon perustuslain reunaehdot. Toisessa vaiheessa siirrytään yksikanavaiseen rahoitusmalliin työterveyshuollon asema huomioiden.
- Uudistukseen sisällytetään myös kustannusten tehokkaan hallinnan toteuttamiseksi budjettikehysjärjestelmä.

Sote-tehtävien siirto uusille itsehallintoalueille merkitsee sitä, että kunnat ja kuntayhtymät eivät jatkossa järjestä tai tuota sosiaalihuollon eikä terveydenhuollon palveluja. Tämä muuttaa kuntien roolia merkittävästi, sillä sote-toimialan osuus kuntien budjeteista on noin puolet. Kunnilla on kuitenkin myös jatkossa iso merkitys asukkaitensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä ja ylläpitämisessä.

Sote-tehtävien siirto itsehallintoalueille on suuri ja haasteellinen muutoshanke. Jotta uudistukset voidaan toteuttaa, eduskunnan on säädettävä lakeja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, itsehallintoalueista ja uudistuksen voimaannpanosta. Myös verolainsäädäntöä ja kuntien valtiosuuslainsäädäntöä pitää muuttaa.

Heti uudistuksen alkuvaiheessa hallitus joutuu ottamaan kantaa itsehallintoalueiden määrään ja aluejakoon. Muita, erityisesti kuntia koskeviin asioihin kuuluvat muun muassa omaisuusjärjestelyt, henkilöstön siirrot, tietojärjestelmät sekä kysymys palvelujen rahoitusmallista ja -vastuusta.

Rahoitusratkaisun osalta tulee toimivan mallin lisäksi huolehtia perustuslain reunaehdoista. Tästä näkökulmasta on ratkaistava, voiko kunnilla olla pysyviä tai mahdolliseen siirtymäaikaan liittyviä rahoitusvelvoitteita. Mikäli sosiaali- ja terveystalouden rahoitus järjestetään esimerkiksi valtion toimesta tai itsehallintoalueiden oman verotusoikeuden keinoin, on perusteltua lähteä siitä, että menojen poistumisen lisäksi myös vastaavat tulot kerää jokin muu taho kuin kunnat. Tällöin kokonaisveroasteen nousun estämiseksi tulee huolehtia siitä, että kunnat alentavat verotustaan siirtyviä tehtäviä vastaavalla tavalla. Samalla joudutaan uudistamaan myös kuntien valtiosuusjärjestelmää, erityisesti tasausjärjestelmää.

Omaisuusjärjestelyissä vaihtoehtoina ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvän omaisuuden siirtäminen tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen edellyttämässä mitassa itsehallintoalueille tai omaisuuden jääminen ainakin alkuvaiheessa nykyisille omistajille, joilta itsehallintoalueet vuokraisivat tarvittavat tilat ja laitteet. Omaisuussiirtojen osalta mahdollista on myös siirtymäratkaisu ylläluvattujen vaihtoehtojen välillä. Niin ikään tulee selvittää ja määrittää henkilöstön siirron periaatteet, henkilöstön asemaan ja palvelusuhteen ehtoihin sekä eläketurvaan ja eläkejärjestelmään sovellettavat säännökset

Valmistelussa on huolehdittava siitä, että uudistus ei vaaranna kuntien vastuulla edelleen pysyvien peruspalvelujen järjestämistä. Kunnat vastaavat jatkossakin esimerkiksi varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta, kaavoituksesta, maapolitiikasta ja ympäristöstä sekä alueen elinvoimasta. Kunnilla säilyy myös laaja vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

3.7 Toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistus

Kehyskaudella toteutetaan ammatillisen koulutuksen reformi. Siinä uudistetaan ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädäntö, rahoitusjärjestelmä sekä säätely- ja ohjausjärjestelmä uudenlaiseksi kokonaisuudeksi, jonka lähtökohtana ovat osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja elinikäinen oppiminen. Reformin uudistukset tulevat voimaan pääsääntöisesti vuoden 2018 alussa. Osauudistuksia toteutetaan jo vuoden 2017 alusta.

Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä toteutettavat toimintaprosessien uudistaminen, toimintaa jäykistävien rakenteiden ja raja-aitojen purkaminen, koulutuksen järjestäjäjärakenteen kehittäminen, uusien digitaalisten oppimiskäytäntöjen hyödyntäminen sekä hajanaisten resurssien kokoaminen ja niiden käytön tehostaminen vähentävät kuntien menoja.

4 Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen vuosina 2016–2019

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden kehitysnäkymiä vuosina 2016–2019 kuntatalouden painelaskelman pohjalta kuntien kirjanpidon käsittein. Valtiovarainministeriön kansantaloulosasto on laatinut kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein siten, että ne ovat keskenään johdonmukaisia. Kehitysarviossa on otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen sisältyvät toimenpiteet. Lisäksi tässä luvussa kuvataan valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntakokoryhmittäin, valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen vaikutuksia kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista.

4.1 Kuntatalouden velkaantuminen jatkuu nopeana

Kuntatalous pysyy vuosina 2015–2019 kireänä. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketusta tuloksesta arvioidaan muodostuvan lähivuosina hieman alijäämäinen. Painelaskelman mukaan alijäämä syvenee tarkastelujakson lopulla. Investointeja pitää edelleen korkealla tasolla muun muassa korjausvelka, sairaalainvestoinnit sekä kasvukeskusten suuret investointihankkeet. Toiminnan ja investointien rahavirta pysyy selvästi alijäämäisenä. Kehitysarviossa huomioidut kuntataloutta vahvistavat sopeutustoimet hidastavat lainakannan kasvua, mutta eivät riitä kattamaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaa ikäsidonnaisten menojen kasvua. Kuntatalouden lainakanta kasvaa noin 25 mrd. euroon vuoteen 2019 mennessä.

Kuntien henkilöstö on supistunut useampana vuonna peräkkäin. Kunnat jatkavat kuluvana vuonna taloutensa sopeuttamista, mutta säästötoimien arvioidaan jäävän viime vuotta pienemmiksi. Kuntien menojen arvioidaan supistuvan säästötoimien ansiosta vajaalla 100 milj. eurolla. Myös erittäin maltillinen kustannustason kehitys hidastaa toimintamenojen kasvua. Viime vuonna yhtiöitettyjen liikelaitosten poistuminen tarkastelun piiristä sen sijaan heikentää kuntataloutta kuluvana vuonna. Yhtiöittämiset heikentävät tilikauden tulosta on noin 250 milj. eurolla sekä toiminnan ja investointien rahavirtaa noin 100 milj. eurolla². Valtion kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden yhteisvaikutus on kuntataloutta heikentävä.

² Yhtiöittämiset supistavat vuonna 2015 kuntatalouden yhteenlaskettuja toimintamenoja arviolta noin 650 milj. eurolla ja toimintatuloja noin 1,1 mrd. eurolla.

Taulukossa 6 esitetty kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2016–2019 on tehty painelaskelmana, jossa vain jo talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia vuoden 2015 jälkeen. Kunnallisveroprosentit on pidetty vuoden 2015 tasolla. Laskelmassa on huomioitu hallitusohjelman mukainen kiinteistöveron korotus (tuottovaikutus 100 milj. euroa vuoden 2019 tasolla).

Hallitusohjelman toimet vahvistavat kuntataloutta yhteensä vajaalla 500 milj. eurolla vuoden 2019 tasolla. Suuri osa hallitusohjelman liitteessä 6 esitetyistä sopeutustoimista on täsmentynyt siinä määrin, että ne on voitu ottaa huomioon kuntatalouden kehitysarviossa. Sen sijaan toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita yhdellä miljardilla eurolla, ei ole vielä tässä kehitysarviossa otettu huomioon. Myöskään sote-uudistusta ei ole laskelmassa ennakoitu.

Painelaskelman mukainen kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu tilikauden tulos sekä toiminnan ja investointien rahavirta pysyvät vuonna 2016 likimain kuluvan vuoden tasolla. Kustannustaso nousee edelleen hyvin maltillisesti. Valtionosuuksia lisää lakisääteinen valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, jossa perushinnat sekä rahoitus tarkistetaan vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Kuntien verotuloja supistaa määräämiskäisen korotetun yhteisöveron jako-osuuden poistuminen sekä työttömyysvakuutusmaksun korotusta.

Kuntatalouden yhteenlasketun lainakannan kasvu jatkuu tulevin vuosina nopeana. Kuntatalouden vakauden kannalta on tärkeää, että hallitusohjelmassa kaavailut kuntataloutta vahvistavat toimet saadaan täsmennettyä ja toteutettua. Erityisesti rakenteellisten uudistusten toteuttaminen muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollossa on olennaista, jotta tulevia menopaineita voidaan hillitä. Myös kuntien tulee jatkaa omia kuntataloutta vahvistavia toimiaan.

Alla olevassa taulukossa kuvataan kuntatalouden kehitysnäkymiä.

Taulukko 6. Kuntatalouden kehitys vuosina 2014–2019, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin¹

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-26,7	-28,1	-28,5	-28,6	-29,5	-30,3
2. Verotulot	21,2	21,8	21,7	22,1	22,9	23,7
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,2	8,2	8,8	8,6	8,7	8,5
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
5. Vuosikate	2,9	2,2	2,2	2,3	2,3	2,1
6. Poistot	-2,6	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0
7. Satunnaiset erät, netto	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	2,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,7
Rahoitus						
9. Vuosikate	2,9	2,2	2,2	2,3	2,3	2,1
10. Satunnaiset erät	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Tulorahoituksen korjausevät	-2,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
12. Tulorahoitus, netto	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	1,9
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-7,6	-4,6	-4,7	-4,7	-4,7	-4,7
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	5,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-2,3	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,1	-1,6	-1,6	-1,5	-1,5	-1,7
17. Lainakanta	16,5	18,2	19,9	21,5	23,2	25,0
18. Kassavarat	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
19. Nettovelka	11,2	12,9	14,6	16,2	17,8	19,7

¹ Vuosina 2014 ja 2015 tuloslaskelman eriin vaikuttavat kunnallisten liikelaitosten sekä ammattikorkeakoulujen yhtiöittämiset. Kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämiset vahvistivat tilikauden tulosta kertaluonteisesti noin 1,7 mrd. euroa vuonna 2014.

Kuntien verotulot

Kuntien verotuloista keskimäärin 85 prosenttia kertyy kunnallisverosta, noin 7 prosenttia yhteisöverosta ja noin 8 prosenttia kiinteistöverosta. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan ensi vuonna yhteensä 21,67 mrd. euroa ja kasvavan kehyskaudella 23,73 mrd. euroon. Vuosina 2016–2019 verotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 2,1 prosenttia vuodessa.

Taulukossa 7 on esitetty kuntien verotulojen toteutunut kehitys ja ennusteet verolajeittain. Vuosien 2016–2019 verotuloennusteessa on käytetty vuoden 2015 veroprosentteja, mutta muutoin luvuissa on huomioitu kaikki tiedossa olevat veropereustemuutokset verovuosittain sekä veropohjien ennustettu kehitys. Veronalaisen ansiotulojen kasvu määrittää kuntien verotulojen kehitysvauhtia. Palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on noin 66 prosenttia, eläkkeiden noin 24 prosenttia ja muiden muun muassa päivärahatalojen osuus on noin 10 prosenttia vuonna 2016. Väestön ikääntyminen näkyy vahvasti myös kuntien veropohjassa. Eläketulot kasvavat kaksi kertaa palkkoja nopeammin kehyskaudella, mikä vaikuttaa myös kunnallisveron kasvutahtiin.

Seuraavassa kuvataan kuntien verotulojen kehitystä verolajeittain.

A. Kunnallisvero

Vuoden 2015 kunnallisveroprosenteilla arvioituna kunnallisveron tuotto olisi noin 18,7 mrd. euroa vuonna 2016. Kehyskaudella kunnallisveron oletetaan kasvavan 2,4 prosenttia. Hallitusohjelman linjauksen mukaisesti ansiotuloverotukseen tehdään ansiotason keskimääräistä nousua vastaavaa tarkistus vuosina 2016–2019. Veroperusteisiin tehtävä tarkistus vähentää kuntien verotuloja yhteensä noin 50 milj. eurolla vuonna 2016. Taulukon 7 kunnallisveroennusteissa on mukana ansiotasomuutosta vastaavien tarkistusten verotuottovaikutus.

B. Yhteisövero

Kuntien yhteisöveron arvioidaan olevan noin 1,32 mrd. euroa vuonna 2016. Yhteisöveron määrä pienenee ennusteen mukaan noin 15 prosentilla eli noin 250 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2015. Verotulojen pudotus johtuu lähinnä siitä, että määräaikaisena tukena kunnille annettu yhteisövero-osuuden viiden prosenttiyksikön korotus päättyy vuonna 2016. Vuosina 2017–2019 oletetaan kuntien yhteisöveron kasvavan 1,8–4,2 prosentilla vuosittain.

Yhteisöveron tuottoon vaikuttaa myös tuotannollisiin investointeihin kohdennettu verohuojennus, jota päätettiin jatkaa verovuosille 2015–2016. Verohuojennuksen arvioidaan vähentävän yhteisöveron tuottoa noin 65 milj. eurolla vuonna 2016. Kuntien saamaan yhteisöveroon toimenpiteellä ei ole vaikutusta, sillä verotuottomenetys korvataan kuntien yhteisövero-osuutta kasvattamalla vastaavalla määrällä.

C. Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuoton arvioidaan olevan noin 1,63 mrd. euroa vuonna 2016, kun tuotto lasketaan kuntien vuonna 2015 soveltamalla kiinteistöveroprosenteilla verotusarvojen oletetun nousun mukaisesti. Kiinteistöverotukseen on tehty korotuksia vuosina 2013–2015.

Kiinteistöveron kehittämistyöryhmä työskentelee edelleen ja tarkoituksena on uudistaa sekä maapohjien että rakennusten arvostamisperusteet. Tavoitteena on, että uudet arvostamisperusteet otettaisiin käyttöön viimeistään 2019, kun kiinteistöverotus siirretään Verohallinnon uuteen valmisohjelmistojärjestelmään.

Taulukossa 7 kuvataan kuntien verotulojen kehitystä.

Taulukko 7. Kuntien verotulot vuosina 2014–2019, milj. euroa.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kunnallisvero	18193	18599	18688	19044	19673	20429
Yhteisövero	1469	1574	1324	1348	1404	1462
Kiinteistövero	1512	1610	1655	1720	1785	1840
VEROTULOT YHT.	21175	21783	21667	22112	22862	23731
Verotulot, % BKT:sta	10,3	10,6	10,3	10,2	10,2	10,3
Muutos, %						
Kunnallisvero	1,3	2,2	0,5	1,9	3,3	3,8
Yhteisövero	12,0	7,1	-15,9	1,8	4,2	4,1
Kiinteistövero	11,0	6,5	2,8	3,9	3,8	3,1
VEROTULOT YHT.	2,6	2,9	-0,5	2,1	3,4	3,8
Kunnallisveroprosentti, keskim.	19,74	19,84	19,84	19,84	19,84	19,84
Yhteisöveroprosentti	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Kuntien osuus yhteisöverosta, %	35,56	36,87	30,92	30,34	30,34	30,34

Kuntien valtionavut

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2016 noin 11 mrd. euroa, ja ne alenevat noin 10,4 mrd. euroon vuonna 2019. Laskennalliset valtionosuudet ovat vuonna 2016 noin 9,93 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on hieman 9,028 mrd. euroa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuus 0,905 mrd. euroa. Laskennalliset valtionosuudet kasvavat 301 milj. euroa vuonna 2016 valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen takia.

Laskennalliset valtionosuudet kasvavat asukasluvun muutoksen takia. Hallitusohjelman mukaan kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotuksia hallituskaudelle. Vuonna 2017 peruspalvelujen valtionosuutta alentavat edellisissä kehyspäätöksissä sovittu valtionosuuden leikkaus sekä perustoimeentulotuen maksatuksen Kela-siirtoon liittyvä kuntien maksuosuuden vähennys.

Muut valtionavut ovat 1,07 mrd. euroa vuonna 2016. Kehyskauden loppuun mennessä niiden määrä vähenee ja vuonna 2019 määrä on 874 milj. euroa. Pääasiassa väheneminen johtuu perustoimeentulotuen maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle vuonna 2017. Siirron jälkeen valtio ei enää maksa kunnille valtionosuutta perustoimeentulotuen kustannuksiin. Jatkossakin valtio ja kunnat rahoittavat puoliksi perustoimeentulotuen. Kuntien rahoitusosuus otetaan huomioon vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudesta.

Valtionavut kasvavat maahanmuuttajakorvausten nousun takia. Kotouttamiskorvaukset kunnille kasvavat kehyskaudella 141 milj. eurosta 318 milj. euroon olettaen, että turva-paikanhakijoita on vuonna 2015 ja kehyskaudella 15 000 henkilöä vuosittain.

Peruspalvelujen valtionosuuden tasoon vaikuttavat myös edellisen hallituksen päättämät valtionosuuden leikkaukset vuosina 2016–2017 sekä vuonna 2016 maksettava valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus. Valtio-kunta-suhteessa neutraalit veromenetysten kompensatit myös lisäävät valtionosuuksia. Peruspalvelujen valtionosuuksia vähentävät myös hallitusohjelman mukaiset kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistoimenpiteet.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 25,52 vuonna 2016. Valtionosuusprosentti toisen asteen koulutukseen on 41,89.

Kuntien valtionapuja ja niiden mitoittamiseen vaikuttavia tekijöitä on kuvattu luvussa 3. Liitteessä 5 on esitetty valtionavut hallinnonaloittain vuosina 2014–2019.

Kuntatalouden menot

Taulukossa 8 kuvataan kuntatalouden painelaskelman mukaista menojen kehitystä vuoteen 2019 saakka. Vuoden 2014 tiedot pohjautuvat kuntien ja kuntayhtymien ennakkollisiin tilinpäätöstietoihin. Vuosia 2016–2019 kuvaavassa painelaskelmassa kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut toimintamenot kasvavat väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvien ikäsidonnaisten menojen kasvun ja kustannustason nousun myötä. Terveystoimien menot kasvattaa myös teknologian ja hoitojen kehittyminen. Laskelman teknisenä oletuksena on, että menopaineet kanavoituvat ostoihin. Laskelmassa huomioon otetut sopeutustoimet vaikuttavat sekä palkkausmenoihin että ostoihin. Muut toimintamenot on pidetty vuoden 2014 tasolla. Kuntatalouden kehitysarviossa sekä valtion toimenpiteiden jaksossa on kuvattu toimenpiteet, jotka on otettu huomioon menojen painelaskelmassa.

Kuluvana vuonna toimintamenoja ja -tuloja alentaa viime vuonna yhtiötettyjen liikelaitosten ja ammattikorkeakoulujen poistuminen kuntatalousohjelman tarkastelun piiristä. Tämä on laskelmassa oletettu alentavan toimintamenoja yhteensä noin 750 milj. euroa ja toimintatuloja yhteensä 1,2 mrd. euroa. Myös kuntien omat sopeutustoimet hidastavat palkkausmenojen ja ostojen kasvua. Avustusmenot kasvattaa kuntien aiempaa korkeampi työmarkkinatuen rahoitusosuus sekä pitkäaikaistyöttömien määrän kasvu.

Hallitusohjelman mukaiset kuntatalouden tehtävien muutokset alentavat toimintamenojen kasvua etenkin vuosina 2016–2017. Hallitusohjelman mukaiset asiakasmaksujen korotukset lisäävät puolestaan toimintatuloja. Vuonna 2017 sekä toimintamenoja että -tuloja alentaa perustoimeentulotuen maksatuksen siirto Kelalle. Perustoimeentulotuen menot poistuvat kuntien avustuksista ja toimintatulot alenevat perustoimeentulotukeen aiemmin kohdistuvan valtionavun verran.

Taulukko 8. Kuntien ja kuntayhtymien menot vuosina 2014–2019, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.Toimintamenot	38,5	38,6	39,4	39,4	40,4	41,6
Palkkausmenot	21,2	21,0	21,1	21,4	21,7	22,0
Palkat	16,3	16,1	16,2	16,4	16,7	16,9
Muut henkilöstöm.	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,1
Ostot	13,9	14,0	14,6	15,2	15,9	16,7
Avustukset	2,5	2,7	2,8	2,0	2,0	2,0
Muut toimintamenot	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
2.Toimintatulot	11,8	10,5	10,8	10,8	11,0	11,3
3.Toimintakate (=2-1)	-26,7	-28,1	-28,5	-28,6	-29,5	-30,3
4.Korkomenot, brutto	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
5.Investoinnit, brutto	7,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7
6. Bruttomenot (1+4+5)	46,4	43,5	44,4	44,4	45,5	46,7
7. Bruttokansantuote, mrd. euroa	205,2	206,5	211,6	217,6	224,2	231,3
8. Toimintamenot, % BKT:sta	18,8	18,7	18,6	18,1	18,0	18,0
9. Bruttomenot, % BKT:sta	22,6	21,1	21,0	20,4	20,3	20,2
10. Kokonaistulot, % BKT:sta	22,9	20,4	20,3	19,8	19,7	19,6
11. Toimintatulot, % toimintamenoista	30,7	27,3	27,5	27,3	27,2	27,1
Kunta-alan henkilöstön määrä, 1 000 henkilöä	429	424	422	421	420	419

4.2 Talouden sopeutus paine vaihtelee kuntakoryhmittäin

Uuden kuntalain mukaisessa kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta tarkastellaan koko maan näkymien ohella myös kuntakoryhmittäin. Laskelmat perustuvat kuntakohtaisiin arvioihin talouden tulevasta kehityksestä. Rahoituksen tasapainotilaa kuvataan toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteellä. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee paineen lainakannan kasvattamiseen (negatiivinen tunnusluku) tai mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen (positiivinen tunnusluku).

Taulukossa 9–11 esitetään kuntakoryhmittäiset rahoitusasemat sekä kaksi menettelytapaa rahoituksen tasapainon saavuttamiseen (paine lainakannan kasvuun ja tuloveroprosentin korottamiseen). Arvio perustuu koko maan kehityksen perusteella tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä, verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta sekä rahoitustuotoista ja -kuluista. Toimintakate muodostuu kaikilla kunnilla koko maan arvioitujen keskimääräisten toimintamenojen ja -tulojen muutoksen kautta, mutta esimerkiksi suurimmat yhtiöittämissä liittyvät vaikutukset on pyritty ottamaan huomioon näissä, kuten myös satunnaisissa menoissa ja tuloissa. Investointien arvioinnissa on käytetty hyväksi kuntien ilmoittamia talousarvio- ja -suunnitelmätietoja. Kuntien kunnallisveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä.

Taulukko 9. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kuntakoryhmittäin, milj. euroa ja euroa/asukas

	2015 (milj. €)	2016 (milj. €)	2017 (milj. €)	2018 (milj. €)	2019 (milj. €)		2015 (€/as)	2016 (€/as)	2017 (€/as)	2018 (€/as)	2019 (€/as)
> 100 000 as., yht. asukkaita 2 065 893 as. ja 9 kuntaa (vuoden 2016 kuntajako)	-596,8	-628,6	-747,3	-706,3	-824,6		-288,9	-304,3	-361,7	-341,9	-399,1
40 001 – 100 000 as., 1 013 402 as. ja 17 kuntaa	-281,1	-346,4	-323,8	-336,7	-403,2		-277,3	-341,8	-319,5	-332,2	-397,9
20 001 – 40 000 as., 806 196 as. ja 29 kuntaa	-281,2	-290,6	-318,5	-330,1	-373,8		-348,8	-360,4	-395,1	-409,4	-463,7
10 001 – 20 000 as., 666 361 as. ja 46 kuntaa	-149,1	-145,0	-78,7	-113,3	-147,6		-223,8	-217,6	-118,2	-170,1	-221,5
6 001 – 10 000 as., 432 914 as. ja 55 kuntaa	-126,5	-108,5	-61,5	-95,5	-127,8		-292,3	-250,5	-142,1	-220,7	-295,2
< 6 000 as., 458 071 as. ja 141 kuntaa	-148,5	-116,3	-61,3	-122,1	-169,4		-324,3	-253,8	-133,8	-266,6	-369,8
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-1 583,3	-1 635,3	-1 591,1	-1 704,0	-2 046,5		-290,9	-300,5	-292,3	-313,1	-376,0

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee kuntaryhmittäin merkittävästi. Lähivuosina vaikein tilanne on 20 000–40 000 asukkaan kuntakokoryhmällä. Myös alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä tilanne heikkenee. Lähimpänä rahoitustasapainoa ovat 10 000–20 000 asukkaan kunnat tarkasteltava ajanjaksona. Asukasluvultaan suurien kuntien rahoituksen epätasapainon takana ovat suuret investoinnit, vaikka verorahoituksen (verotulot + valtionosuudet) kasvu on niissä (euroa/asukas) suurempaan kuin asukasluvultaan pienimmissä.

Taulukko 10. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen hoitamisesta lainakannan muutoksella kuntakoryhmittäin

Lainakannan muutos (€/asukas)	2015	2016	2017	2018	2019
> 100 000 as., 2 065 893 as. ja 9 kuntaa	288,9	304,3	361,7	341,9	399,1
40 001 – 100 000 as., 1 013 402 as. ja 17 kuntaa	277,3	341,8	319,5	332,2	397,9
20 001 – 40 000 as., 806 196 as. ja 29 kuntaa	348,8	360,4	395,1	409,4	463,7
10 001 – 20 000 as., 666 361 as. ja 46 kuntaa	223,8	217,6	118,2	170,1	221,5
6 001 – 10 000 as., 432 914 as. ja 55 kuntaa	292,3	250,5	142,1	220,7	295,2
< 6 000 as., 458 071 as. ja 141 kuntaa	324,3	253,8	133,8	266,6	369,8
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-290,9	-300,5	-292,3	-313,1	-376,0

Toiminnan ja investointien rahavirran heikkous näkyy kaikissa kuntakoryhmissä paineena lainakannan kasvuun. Lainakanta näyttäisi kasvavan eniten yli 40 000 asukkaan, yli 20 000 asukkaan sekä alle 6 000 asukkaan kuntakoryhmissä. Suurten kuntien osuus kuntien lainakannasta jatkaisi näin kasvua ja näissä kunnissa lainakannat (euroa/asukas) ovat jo edellisten vuosien tilinpäätösten mukaan korkeimmat.

Taulukko 11. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakoryhmittäin

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%),	2015	2016	2017	2018	2019
> 100 000 as., 2 065 893 as. ja 9 kuntaa, lähtötaso 19,04 %	1,49	1,55	1,80	1,64	1,83
40 001 – 100 000 as., 1 013 402 as. ja 17 kuntaa, lähtötaso 20,34 %	1,66	2,04	1,87	1,89	2,18
20 001 – 40 000 as., 806 196 as. ja 29 kuntaa, lähtötaso 20,32 %	2,05	2,10	2,27	2,28	2,49
10 001 – 20 000 as., 666 3614 as. ja 46 kuntaa, lähtötaso 20,51 %	1,47	1,43	0,76	1,07	1,34
6 001 – 10 000 as., 432 914 as. ja 55 kuntaa, lähtötaso 20,53 %	1,99	1,72	0,96	1,45	1,88
< 6 000 as., 458 071 as. ja 141 kuntaa, lähtötaso 20,86 %	2,50	1,99	1,03	2,02	2,72
Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 19,88 %		1,74	1,66	1,72	2,00

Suuri paine tuloveroprosentin nostoon kehyskaudella on 20 000–100 000 asukkaan kuntakoryhmissä. Myös alle 6 000 asukkaan kuntakoryhmissä paine veroprosentin nostoon nousee huomattavasti kehyskaudella. On huomattava, että tässä kuntakoryhmissä on jo lähtökohtaisesti keskimääräistä korkeammat kunnallisveroprosentit.

Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan ovat hyvin erilaiset. Laskelman mukaan epätasapainotilanne on vaikein 20 000–40 000 asukkaan kunnissa. Näissä kunnissa on kuitenkin taloudellisen tilanteen korjaamiseksi paremmat mahdollisuudet, jo pelkkä investointitason lasku muuttaa laskelman näille kunnille paremmaksi. Alle 6 000 asukkaan kunnissa tilanne on toisenlainen, tuloveroprosentteja on korotettu keskimääräistä enemmän ja sen tuotto on alhaisempi kuin isommissa kunnissa. Pienimmissä kunnissa on keskimäärin hieman alle 2 prosenttiyksikön paine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Yli 100 000 asukkaan kunnat selviäisivät noin 1,5 prosenttiyksikön korotuksella ja vastaavasti niiden keskimääräinen veroprosentti on selvästi alhaisin.

4.3 Ilman sopeutustoimenpiteitä kriisikuntamenettelyyn joutuvien kuntien määrä kasvaa lähivuosina

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä on pienentynyt kahtena viimeisenä tilinpäätösvuonna. Vuoden 2014 ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella tällaisia kuntia oli 10, mikä on yli puolet edellisvuotta vähemmän. Kuntakohtaisen laskelman mukaisesti negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kääntyy selkeään nousuun jo vuonna 2015 ja pysyy korkealla ohjelman tarkasteluvuosina.

Kehitysarvion perusteella vuonna 2015 negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärä nousisi hieman yli 30 kuntaan. Tarkastelukauden lopussa määrä saattaa olla tätäkin huomattavasti suurempi (taulukko 12).

Negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat tyypillisesti keskimääräisesti pienimpiä kuntia. Viime vuosina näistä noin 65 prosenttia on ollut alle 6 000 asukkaan kuntia. Lähes kaikki negatiivisen vuosikatteen kunnista olisivat alle 20 000 asukkaan kuntia. Negatiivisen vuosikatteen kuntia on tasaisesti kaikissa maakunnissa.

Kuntatalousohjelman kehitysarvion mukaisella taloudellisella kehityksellä kuntien lähivuosien tilikauden tulokset heikkenevät ja taseen kertynyt ylijäämä vähenee tai alijäämä kasvaa. Laskelman perusteella noin kolmannes kunnista olisi alijäämisiä tarkastelukauden lopussa ilman korjaavia toimenpiteitä.

E erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn (nk. kriisikuntamenettely) näkökulmasta edellä mainittu kehitys johtaisi siihen, että taseen kertyneen alijäämän perusteella (alijäämäkriteeri peräkkäisinä vuosina -500 ja -1 000 euroa/asukas) menettelyyn olisi tulossa 5–6 kuntaa vuonna 2016 kuntaa vuosien 2014 ja 2015 tilinpäätösten mukaan. Näistä kunnista lähes kaikki ovat jo olleet aikaisemmin menettelyssä ja muutama kunta on jo tehnyt liitospäätöksen. Vuonna 2017 näyttäisi taseeseen kertyneen alijäämän perusteella menettelyyn joutuvan edellä mainitun joukon lisäksi noin 7–9 muuta kuntaa. Vuodesta 2017 alkaen siirrytään käyttämään arviointimenettelyssä konsernitilinpäätöksen tietoja. Käytössä olevien vuosien 2012 ja 2013 konsernitason tasetietojen mukaan 18 kuntakonsernilla oli taseessa kertynyttä alijäämää yli arviointimenettelyn kriteerien.

Todellisuudessa edellä esitetyt negatiivisen vuosikatteen ja alijäämien kehityskulut eivät ole menneisyyden perusteella kovin todennäköisiä, koska kunnilla on kuitenkin kireässä taloustilanteessa ollut pyrkimys pitää talouttaan kunnossa pienentämällä menetasoaan. Lisäksi uuden kuntalain säännöksiin alijäämän kattamisveloitteesta voidaan olettaa ohjaavan kuntien taloutta terveempään suuntaan.

Taulukko 12. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2014–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Negatiivinen vuosikate	10	32	54	49	87	114
Taseessa kertynyttä alijäämää	57	51	64	75	96	113

4.4 Rahoitusperiaatteen toteutuminen

Rahoitusperiaate tarkoittaa, että valtion tulee antaessaan tehtäviä huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen. Rahoitusperiaate on tunnustettu Suomessa perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1990-luvun alussa ja se on vahvistettu perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä. Rahoitusperiaatteen katsotaan olevan osa kunnallista itsehallintoperiaatetta, ja se turvaa kunnan tosiasiallista mahdollisuutta päättää talousarviostaan. Rahoitusperiaate on vahvistettu myös Suomea sitovasti Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä tarkastellaan rahoitusperiaatteen toteutumista. Myös uuteen kuntalakiin on kirjattu se, että kuntatalousohjelmassa tulee arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista.

Yksiselitteistä ja selkeää menettelyä ei vielä ole kyetty kehittämään jo siitäkin syystä, että rahoitusperiaatteen toteutumisen täsmällinen määrittäminen on vaikeaa. Esimerkiksi kuntien erilaiset taloudelliset lähtötilanteet, hyvin eriävät kustannusrakenteet ja palvelutasot, ei-lakisäätteisten tehtävien määrä, tuleva väestörakenne tekevät vertailuasetelmasta erittäin haastavan.

Yksi, joskin hyvin mekaaninen näkökulma lähestyä rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioida tehtyjen päätösten aiheuttamaa painetta kuntien tuloveroprosentteihin. Tämä muistuttaa Ruotsissa yleisesti hyväksyttyä periaatetta, minkä pääasiallinen tarkoitus on, että kuntien ja maakäräjien ei tarvitse nostaa verojaan tai priorisoida muita toimintoja rahoittaakseen valtion tekemiä päätöksiä. Tämä periaate koskee vain lakisäätteisiä tehtäviä.

Tässä kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista pyritään arvioimaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan veroprosentiksi muunnettua poikkeamaa rahoituskellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kunakin tulevan vaalikauden tarkasteluvuonna. Asetelma on sikäli keinotekoinen, että koko kuntatalouden tasapainoisuus ei edellytä kaikkien kuntien yhtäaikaista tasapainoa. Niin ikään kuntatalouden rahoituksellinen tasapaino on nykylähtökohdista vaativa tavoite, joka on lyhyellä aikavälillä vaikea saavuttaa.

Koska julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallinnolle asetetut tavoitteet määritellään kansantalouden tilinpidon mukaan, kuntien kirjanpitoa käyttävässä kuntatalousohjelmassa on tältä osin perusteltua käyttää vastinparina kuntien kirjanpidon rahoituslaskelman tunnuslukua 'toiminnan ja investointien rahavirta'. Monista eroista huolimatta nämä kaksi käsitettä ovat ajatuksellisesti lähellä toisiaan.

Taulukossa 13 kuvattu rahoitusperiaatteen toteutumista arvioiva laskelma perustuu tässä kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon sekä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviin päätöksiin kuntatalouden menoista ja tuloista.

Taulukko 13. Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine vuosina 2016–2019

% yksikköä	Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine			
	2016	2017	2018	2019
	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm
yli 3	86	67	84	115
2-3	30	30	48	32
1-2	57	54	40	45
0-1	48	40	48	44
alentamismahdollisuus	76	106	77	61
YHTEENSÄ	297	297	297	297
Lainakannan muutos, milj. euroa	-1 581,2	-1 633,3	-1 589,1	-1 702,0

Laskelman perusteella suuri osa kunnista on varsin kaukana tasapainoisesta rahoitus- asemasta. Tarkastelukauden lopulla yli kolmasosalla kunnista olisi yli 3 tuloveroprosenttiyksikön suuruinen sopeutus- paine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Tämä ei tarkoita, että kyseisen suuruinen veroprosenttien korotus- alto tapahtuisi todellisuudessa, vaan se siis kuvaa yhteen kunnan päätös- vallassa olevaan taloudelliseen muuttu- jaan suhteutettua muotuspainetta. Toisaalta osalla kunnista olisi myös laskennallisesti mahdollisuus alentaa veroprosenttia. Tarkastelun keskeisin havainto on kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Suh- teessa kevään 2015 kuntatalousohjelman vastaavaan tarkasteluun tilanne kuntakohtaisten paineiden osalta näyttää kuitenkin kokonaistasolla hienoisesti paremmalta.

Jatkotyössä tarkastelua pitäisi suunnata perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukai- sesti aiempaa enemmän yksittäiseen kuntaan kohdistuvan kokonaisrasituksen suuruu- teen. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia on tarkoitus kehittää mahdollisuuksien mukaan. Rahoitusperiaatteen toteutumisen analyttisempi tarkastelu edellyttäisi myös nykyistä hienojakoisempaa tilastotietoa kuntien palveluista ja niiden kustannuksista. Viime mainittuun liittyy myös uusien tehtävien ja velvoitteiden kustannusarvioiden kehittämi- nen. Ilman toimivaa vaikutusarviointia uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä ei voi toi- mia optimaalisesti.

5 Valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen

Taulukossa 14 kuvataan valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen vaikutuksia kuntatalouteen verrattuna vuoden 2015 talousarvioon. Taulukko sisältää pääministeri Sipilän hallituksen päättämät toimenpiteet, jotka on otettu huomioon talousarvioesityksessä. Lisäksi taulukko sisältää edellisen hallituksen päättämät toimenpiteet, jotka toteutetaan vuonna 2016. Kun otetaan huomioon kuntien toimintaa koskevat muutokset, verotuksen ja maksujen muutokset sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon toteuttaminen valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus on 288 milj. euroa kuntataloutta vahvistava verrattuna vuoden 2015 talousarvioon. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 25,52 vuonna 2016. Valtionosuusprosentti toisen asteen koulutukseen on 41,89.

Taulukko 14. Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien talouteen, milj. euroa, muutos 2015–2016¹

	menot	tulot	netto
1. Toiminnan muutokset ja budjettipäätökset			
Sipilän hallituksen toimet:			
VM, subjektiivisen päivähoito-oikeuden muutos 1.8.2016 lukien	-26	-7	19
VM, varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muutos 1.8.2016	-25	-6	19
VM, erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen	-50	-13	27
VM, lisäys lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun	10	10	0
VM, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muutos	1	1	0
VM, valtionosuusindeksiin jäädytys		-35	-35
OKM, osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeet	13	13	0
OKM, ryhmäkokojen pienentämiseen suunnattujen avustusten lopettaminen	-29	-29	0
OKM, muiden koulutuksen laadun parantamiseen suunnattujen avustusten vähentäminen	-14	-14	0
OKM, varhaiskasvatuksen kehittäminen	4	4	0
OKM, poistojen takuukorotuksen päätyminen ammatillisessa koulutuksessa ²	-46	-19	27
OKM, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuden tasomuutos	-2	-2	0
OKM, museoiden valtionosuuden tasomuutos	-4	-4	0
OKM, valtionosuusindeksiin jäädytys		-5	-5
STM, hyvinvoinnin ja terveyden kärkihankkeiden kuntakokeilut	6	6	0
Muut toimet:			
VM, valtionosuusleikkaus (edellinen hallitus)		-40	-40
VM, päivystysjärjestelmän uudistus	-4	-1	3
VM, aikuisten hammashuollon säästötoimet	-6	-2	4
VM, valtionosuusmenetysten kompensatiot		-3	-3
OKM, koulutuksen laadun kehittäminen	-9	-9	0
OKM, eräiden määräaikaisten lisäysten poistuminen (koulujen kerhotoiminta, oppisopimuskoulutus, aikuisten osaamisperusta, oppisopimuskoulutus)	-34	-26	8
OKM, nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpano: lisämääräraha alueille, joilla tarjonta niukinta suhteessa ikäluokan kokoon	7	3	-4
OKM, lukiokoulutukseen valmistava koulutus maahanmuuttajille ja vieraskielisille	2	1	-1
OKM, nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö	-7	-7	0
OKM, Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlakirjaston perustaminen	3	3	0
STM, säästö kehittämishankkeissa (Kaste)	-6	-5	1
STM, oikeuspsykiatriset tutkimukset ja potilassiirrot	1	1	0
STM, koulutus-EVO-korvaukset	2	2	0
STM, kuntouttava työtoiminta	-2	-2	0
STM, perustoimeentulotuen muutokset	-19	-9	9
TEM, pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen määräaikainen kokeilu	-20	-20	0
YHTEENSÄ	-256	-217	39

	menot	tulot	netto
2. Verotuksen ja maksujen muutokset			
Tuloveroperustemuutoksista seuraava verotuottomenetyks ja niiden valtionosuuskompensatio (262 milj. euroa)		0	0
Kuntien yhteisövero-osuuden määräaikaisen korotuksen päätyminen		-258	-258
Kiinteistöveron korottaminen		25	25
Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korottaminen		150	150
Päivähoitomaksujen korottaminen 1.8.2016 lukien		22	22
Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korottaminen 1.8.2016 lukien		10	10
YHTEENSÄ		-51	-51
3. Kustannustenjaon tarkistus			
VM		269	269
OKM		31	31
YHTEENSÄ		300	300
Valtion toimenpiteiden vaikutukset yhteensä	-256	32	288

¹ Valtion budjetilla on kuntatalouteen myös välillisiä vaikutuksia, joita ei ole huomioitu tässä taulukossa. Taulukossa luvut on pyöristetty lähimpään täyteen miljoonaan euroon.

² Sisältää hallitusohjelmalinjauksen lisäksi voimassaolevaan lainsäädäntöön perustuvan muutoksen.

Taulukossa 15 tarkastellaan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvien muutosten vaikutuksia kuntakokoryhmittäin. Ensi vuonna kuntien talous vahvistuu valtionosuuden muutoksin yhteensä 297 milj. eurolla. Muutosta selittää erityisesti kustannustenjaon tarkistus, joka lisää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta yhteensä 310 milj. eurolla. Valtionosuutta vähennetään edellisen hallituksen tekemän päätöksen perusteella 40 milj. euroa. Lisäksi nykyiseen hallitusohjelmaan perustuen indeksit jäädytetään, mistä aiheutuu kunnille 35 milj. euron valtionosuuden menetyks. Kuntien tehtävien muutos vahvistaa kuntataloutta yhteensä 61 milj. euroa.

Edellä mainittujen muutosten vaikutukset pienimpiin kuntiin on suurin. Alle 6 000 asukkaan kunnat hyötyvät runsaat 84 euroa asukasta kohti. Muutos on vähäisin suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa. Näissä talous vahvistuu hieman noin 40 euroa/asukas. Ero johtuu erityisesti siitä, että kustannustenjaon tarkistus kohdentuu kuntiin laskennallisten kustannusten suhteessa. Pienimmissä kunnissa ne ovat selvästi koko maan keskimäärää suuremmat. Valtionosuuksien vähennys ja indeksien jäädytys kohdentuvat kuntiin asukaskohtaisesti samansuuruisella euromäärällä.

Taulukko 15. Valtiontoimenpiteiden vaikutukset kuntien talouteen vuonna 2016, kuntakoon mukaan¹

Kuntakoon mukaan	Asukas- luku	Valtionosuuden vähennys (ed. hallitus) Vos: -40 ME euroa/as	Valtionosuus- indeksin jää- dytys Vos: -34,7 ME euroa/as	Kustannusten- jaon tarkistus Vos: 310 ME euroa/as	Tehtävä- muutokset, yhteensä Kust. -73 ME euroa/as	Vaikutukset, yhteensä euroa/as	Vaikutukset, yhteensä euroa
Vaikutus kuntien tal. (netto)	5 442 837	-7,3	-6,4	57,0	11,4	54,6	297 122 526
alle 6 000	467 361	-7,3	-6,4	86,3	11,5	84,1	39 316 821
6 000 - 10 000	433 613	-7,3	-6,4	74,9	11,4	72,6	31 471 033
10 000 - 20 000	695 439	-7,3	-6,4	67,9	11,4	65,6	45 591 395
20 000 - 40 000	782 019	-7,3	-6,4	57,4	11,4	55,1	43 058 231
40 000 - 100 000	1 013 402	-7,3	-6,4	56,6	11,4	54,3	54 998 579
yli 100 000	2 051 003	-7,3	-6,4	42,8	11,3	40,3	82 686 468

¹ Kuntien tehtävien muutos esitetään tulojen ja menojen muutoksen yhteisvaikutuksena (lastensuojelu ja kotiapu, ml.em. alhuetuva säästö, alueellisen erikoissairaanhoidon järjestelmän kehittäminen, pätevyyssi järjestelmän uudistaminen sekä subjektiivisen päivähoidon-oikeuden rajaaminen)

LIITTEET

LIITE 1: Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

BKT ja työllisyys	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BKT:n arvo, mrd. euroa	205,2	206,5	211,6	217,6	224,2	231,3
BKT:n määrän muutos, %	-0,4	0,2	1,3	1,4	1,3	1,2
Työllisten määrän muutos, %	-0,4	-0,7	0,3	0,5	0,4	0,4
Työttömyysaste, %	8,7	9,6	9,4	9,1	8,7	8,3
Työllisyysaste (15-64 -vuotiaat), %	68,3	67,9	68,2	68,4	68,9	69,3
Palkkasumman muutos, %	0,3	0,5	1,5	1,7	2,2	2,5
Eläketulojen muutos, %	3,8	3,2	2,4	3,7	4	4,3
Hinnat ja kustannukset, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Yleinen ansiotaso, muutos	1,4	1,1	1,2	1,2	1,7	2,1
Kuntien ansiotaso, muutos	0,7	0,8	1,1	1,2	1,7	2,0
Kuluttajahinnat, muutos	1,0	-0,1	1,1	1,5	1,8	2,0
Rakennuskustannusindeksi	1,0	0,5	1,3	2,0	2,0	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	-1,3	-2,5	1,4	2,2	2,0	2,0
Valtiosuusindeksi:						
Peruspalvelujen hintaindeksi, muutos	0,5	0,6	1,2	1,1	1,7	2,1
Kustannustason muutos, TAE ¹⁾	1,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
- sisältää indeksin korjauksen ²⁾	0,3	-0,6				

¹⁾ Talousarvioesityksessä käytetty indeksikorotus

²⁾ Talousarvioesityksen kustannustason muutos sisältää indeksin korjauksen, joka tehdään kahden vuoden viiveellä toteutuneen kustannustason muutoksen ja talousarvioesityksessä käytetyn kustannustason muutoksen erotuksen suuruusena.

Taulukon luvut eivät välttämättä summaudu pyöristysten takia.

Kuntatyönantajan sotumaksut, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sairausvakuutusmaksu	2,14	2,08	2,12	2,11	2,10	2,10
Työttömyysvakuutusmaksu	2,82	3,02	3,74	3,74	3,74	3,74
Eläkemaksu (KuEL)	23,8	23,7	23,2	23,0	23,0	23,0
Opettajien eläkemaksu	21,3	21,1	19,6	19,4	19,4	19,5
Muut sosiaalivakuutusmaksut	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	30,1	30,0	30,4	30,1	30,1	30,1
Vakuutettujen sotumaksut, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,50	0,65	1,15	1,15	1,15	1,15
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	5,55	5,70	5,70	5,95	5,95	5,95
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	7,05	7,20	7,20	7,45	7,45	7,45
TyEL-indeksipisteluku	2509	2519	2516	2548	2584	2630
TyEL-indeksi, muutos	1,4	0,4	-0,1	1,3	1,4	1,8
KEL-indeksipisteluku	1630	1637	1630	1630	1630	1630
KEL-indeksi, muutos	1,3	0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0

Lähde: VM / Kansantalousosasto

LIITE 2: Kuntien investointimenot 2005, 2009 ja 2013

	2005	2009	2013	
Investointimenot yhteensä, 1000 €	2 088 237	2 595 946	2 937 228	100,0 %
Liikenneväylät	399 170	669 345	744 269	25,3 %
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	267 428	341 077	329 018	11,2 %
Perusopetus	332 349	299 319	299 429	10,2 %
Muu toiminta	127 035	220 147	256 844	8,7 %
Perusterveydenhuolto	81 598	119 419	151 018	5,1 %
Lasten päivähoito	52 955	109 856	144 590	4,9 %
Liikunta ja ulkoilu	101 899	97 777	137 814	4,7 %
Vesihuolto	147 912	163 852	129 486	4,4 %
Ammatillinen koulutus	31 046	35 594	117 169	4,0 %
Energiahuolto	41 475	17 198	105 994	3,6 %
Puistot ja yleiset alueet	56 011	69 539	65 644	2,2 %
Satama	25 101	35 795	50 674	1,7 %
Yleishallinto	54 609	66 800	49 664	1,7 %
Ammattikorkeakoulutoiminta	15 740	2 853	47 862	1,6 %
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	24 229	37 408	38 843	1,3 %
Palo- ja pelastustoimi	20 789	31 614	29 485	1,0 %
Sisäiset palvelut	33 884	21 911	29 438	1,0 %
Museot, teatterit, orkesterit ja yl.kultt.t.	25 486	34 502	23 492	0,8 %
Elinkeinoelämän edistäminen	42 480	22 018	23 484	0,8 %
Lukiokoulutus	54 631	26 232	21 547	0,7 %
Vanhusten laitospalvelut	48 915	43 144	21 004	0,7 %
Kirjasto	16 261	12 266	15 025	0,5 %
Yhdyskuntasuunnittelu	12 551	15 708	13 666	0,5 %
Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	9 492	9 683	10 784	0,4 %
Erikoissairaanhoido	3 764	6 679	10 699	0,4 %
Muu sosiaali- ja terveystoimi	2 008	12 191	10 628	0,4 %
YHTEENSÄ				98,0 %

Lähde: Tilastokeskus

LIITE 3: Kuntayhtymien investointimenot 2009 ja 2013

	2009	2013	
Investointimenot yhteensä, 1000 €	609 904	812 030	100,0 %
Erikoissairaanhoido	344 726	415 646	51,2 %
Ammatillinen koulutus	117 099	109 085	13,4 %
Vesihuolto	1 004	104 648	12,9 %
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	55 623	95 912	11,8 %
Jätehuolto	33 000	18 367	2,3 %
Joukkoliikenne	5 755	13 392	1,6 %
Vammaishuollon laitospalvelut	9 543	12 656	1,6 %
Ammattikorkeakoulutoiminta	8 176	9 949	1,2 %
Perusterveydenhuolto	9 952	7 111	0,9 %
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	2 016	6 956	0,9 %
Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	11 757	4 708	0,6 %
Energiahuolto		3 663	0,5 %
Sisäiset palvelut	1 259	2 320	0,3 %
Opetus- ja kulttuuritoimen hallinto	1 208	1 550	0,2 %
Liikunta ja ulkoilu	52	1 305	0,2 %
Palo- ja pelastustoimi	1 108	1 030	0,1 %
YHTEENSÄ			99,5 %

Lähde: Tilastokeskus

LIITE 4: Peruspalvelujen valtionosuuden piiriin kuuluvien laskennallisten kustannusten¹ kehittyminen ja muutos kuntakoryhmittäin, milj. euroa ja prosenttia

	2016	2017	2019	Muutos 2016–2019	
				milj. €	%
alle 6 000	2 667	2 682	2 710	43,1	1,6
6 000 - 9 999	2 352	2 382	2 312	-40,3	-1,7
10 000 - 19 999	3 644	3 568	3 274	-370,1	-10,2
20 000 - 39 999	3 884	4 250	4 354	470,4	12,1
40 000 - 99 999	5 006	4 895	5 343	337,0	6,7
Yli 100 000	9 411	9 455	9 695	284,2	3,0
Laskennalliset kustannukset yht.	26 963	27 233	27 688	724,3	2,7

¹ asukasluvun ja ikärakenteen muutoksen vaikutukset laskennallisiin kustannuksiin.

Taulukon tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että asukasluvun muutokset aiheuttavat kuntien siirtymisiä kuntakoryhmästä toiseen, jotka taas vaikuttavat asianomaisten kuntakoryhmien euromääriin. Edellä mainittuja siirtymiä tapahtuu erityisesti asukasluvultaan keskisuurissa kunnissa.

LIITE 5: Hallinnonalakohtaiset valtionavut vuosina 2014–2019

	2014	2015 ml LTAEt	2016	2017	2018	2019
Laskennalliset valtionosuudet:	9 483	9 426	9 933	9 698	9 677	9 555
VM ²⁾	8 613	8 500	9 028	8 820	8 812	8 687
OKM ¹⁾	871	926	905	878	865	868
siitä kuntayhtymät	1227	1082	1041	1026	1022	1021
Muut valtionavut:						
OM, Vaalimenot	8	9	0	0	20	20
OM yhteensä	8	9	0	0	20	20
Kunnille maksettavat avustukset	5	6	5	5	5	5
SM yhteensä	5	6	5	5	5	5
VM, kuntien yhdistymisavustukset	35	36	26	43	22	18
VM, kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttaminen	1	1	0	0	0	0
VM, Paikallisten kuntakokeilujen rahoitus	1	1	1			
VM yhteensä	36	37	27	43	22	18
OKM, harkinnanvaraiset avustukset	312	208	159	165	165	154
siitä kuntayhtymien osuus	85	22	18	18	18	17
OKM yhteensä	312	208	159	165	165	154
Maaseutuviraston toimintamenot	0	0	0	0	0	0
Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoajien torjunta	4	4	4	4	4	4
EU-tulotuki ja EU-markkinatuki (koulumaitotuki)	1	1	1	1	1	1
MMM yhteensä	5	5	4	4	4	4
Valtionavustus eräiden lentopaikkojen investointi ja ylläpitömenoihin	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen	44	38	35	35	35	35
Valtionavustus koulutuksesta	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
LVM yhteensä	45	39	36	36	36	36
Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut / kunnille maksettavan palkkatuen määrä	48	70	62	61	57	54
Valtion korvaukset maahanmuuttajista	107	96	141	213	284	318
TEM yhteensä	155	166	203	274	341	372
Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen			6	29	28	
Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä	26,5	34	32	32	32	32
Sotilasvammakorvaukset	35	35	34	32	30	28
Rintamaveteraanien kuntoutustoiminnan menot ja valtionapu rintamaveteraanien kuntoutustointaan	36	31	25	21	18	14
Valtion korvaus terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden kustannuksiin	0,5	1	1	1	1	1
Valtionavustus kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin	11,5	7	2	3	2	2
Valtion rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen	31,3	22	15	15	15	15

	2014	2015 ml LTAEt	2016	2017	2018	2019
Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille oikeuspsykiatrisista tutkimuksista sekä potilassiir- roista aiheutuviin kustannuksiin	13,2	14	15	15	15	15
Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin	330,35	314	333			
Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveys- palvelujen turvaamiseksi	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Valtion korvaus lääkärihelikopteritoimintaan	32,8	29	29			
Valtionavustus sosiaalialan osaamiskeskusten toi- mintaan	3	2	3	2	2	2
Valtion korvaus rikoasioiden sovittelun järjestämi- sen kustannuksiin	6,3	6	6	6	6	6
Valtion korvaus maatalousyrittäjien lomituspalvelu- jen hallintomenoihin	17	16	13	13	13	13
STM yhteensä	649	609	609	270	264	230
Valtion talousarvion ulkopuolisesta öljysuojarahas- tosta korvataan alueen pelastustoimille öljyntorjun- tavalmiuden hankinta- ja ylläpitokustannuksia	8	14	14	12	12	12
Aiesopimuskuntien kunnallistekniikan rakentamis- avustusvaltuus	15	15	15	15	15	15
Lähiöavustus	4	4	4	4	4	4
Asumisneuvoja-avustus	1	1	1	1	1	1
Vesien- ja ympäristöhoidon edistäminen	1	1	1	1	1	1
YM yhteensä	29	35	35	33	33	33
Muut valtionavut yhteensä, milj. euroa	1 243	1 114	1 078	831	891	873
Valtionavut yht., milj. euroa	10 727	10 540	11 011	10 529	10 568	10 428

A. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toteutettavien toimenpiteiden vaikutuksia kuntiin ja kuntatalouteen

Kuntien ja kuntayhtymien palkkatuki

Kyseessä on kuntiin tai kuntayhtymiin kohdistuva palkkatuettu työ. Vuosittaisella määrärahalla sen piirissä arvioidaan suunnittelukaudella vuosittain olevan keskimäärin noin 4 900 – 5 600 henkilöä. Näille henkilöille kunnat ja kuntayhtymät maksavat normaalin työehtosopimuksen mukaista palkkaa ja saavat siihen palkkatukea.

Metropolialueen, kaupunkien, kasvukäytävien ja eri alueiden omiin vahvuuksiin perustuvan kilpailukyvyn parantaminen sopimus pohjaista yhteistyötä kehittämällä.

Metropolialueen ja muiden kaupunkien kehittämisellä vauhditetaan kansantalouden kasvua sekä parannetaan Suomen kansainvälistä kilpailukykyä ja houkuttelevuutta. Kasvusoimusten strategiset kärjet ja niitä tukevat toimenpiteet määrittellään yhteisesti valtion ja kaupunkien välisissä neuvotteluissa, jotka käynnistetään syksyllä 2015. Kaupunkien tulee itse määrittellä rajallinen määrä strategisia kärkitavoitteita. Olennaista on se, että yhteisesti sovittavat kärkihankkeet ovat kansallisesti merkittäviä, ylittävät sektorirajat sekä tukevat kasvua ja elinkeinoelämän uudistumista. Vaikutukset kuntatalouteen ovat välillisiä: elinkeinoelämän kasvu ja uudistaminen kasvattavat tulevaisuudessa verokertymää.

Valtion ja kuntien yrityspalveluiden kokonaisarviointi

Hallituskauden aikana tehdään valtion ja kuntien yrityspalveluista kattava kokonaisarviointi, jossa arvioidaan muun muassa sääntelyn vaikutukset neuvontatarpeeseen. Kokonaisarvion pohjalta tehdään palvelujen ja työnjaon uudistus.

Selvityksen teko on aloitettu ja tavoitteena on saada arviointi valmiiksi 6/2016 mennessä.

Käynnistetyssä hankkeessa selvitetään alueilla tapahtuvaa elinkeinopalveluja. Selvityksessä kartoitetaan toimijat ja niiden tehtäväalueet. Toimijoita voivat olla kunnat, kunnalliset elinkeinoyhtiöt tai yksityiset yhteisöt, jotka saavat julkista rahoitusta. Tehtäväalueet voivat olla rahoitusta, takausta, lainoja, epäsuoria tukia kuten vuokrat tms. sekä yritys- ja elinkeinoneuvonta.

Kyse on kokonaisarviosta, jonka pohjalta määritellään työnjakoa yrityspalveluiden osalta valtio-kunta -suhteessa. Selvitys toimii myös taustatietona, kun aikanaan valmistellaan tulevien alueellisten itsehallintoalueiden tehtäviä. Vaikutuksia kuntatalouteen on tässä vaiheessa mahdoton arvioida.

Selvitetään työvoimapalveluiden siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain.

Työvoimahallintoa uudistetaan työllistymistä tukevaksi muun muassa selvittämällä työvoimapalvelujen siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle

työssäkäyntialueittain. Käynnistetään selvitys, joka sisältää arvion siirron vaikutuksista ja sen edellyttämistä toimenpiteistä. Hallitus päättää selvityksen pohjalta ryhdytäänkö valmistelemaan vaikeimmin työllistyvien työvoimapalvelujen siirtämistä kuntien järjestämisvastuulle. Selvitys valmistuu vuoden 2015 aikana.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP)

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on toimintamalli, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat tietyn kohderyhmän työttömien palvelutarpeet ja suunnittelevat näiden työttömien palvelut tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Työttömiä, joiden monialaisen yhteispalvelun tarve tulee yhteispalvelusta annetun lain mukaan arvioida, on koko maassa lähes 90 000 (elokuun 2015 tieto) ja yhdessä tehtävän palvelutarvearvion perusteella osa näistä siirtyy monialaisen yhteispalvelun piiriin. Kohderyhmän työttömille tarjotaan heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja eli kunnan toimintamallissa mukana olevan viranomaisen lakisääteisiä palveluja.

Monialaista yhteispalvelua varten ei perusteta uutta organisaatiota. Yhteispalvelun tarjoamiseksi on paikallisesti sopimalla muodostettu 33 työ- ja elinkeinotoimiston, Kansaneläkelaitoksen ja kunnan/kuntien verkostoa siten, että kukin kunta kuuluu yhteen monialaisen yhteispalvelun verkostoon. Kullakin verkostolla tulee olla vähintään yksi yhteinen toimipiste yhteispalvelun tarjoamiseksi. Kunnat, työ- ja elinkeinotoimisto ja Kansaneläkelaitos laativat verkostolleen yhteistyösopimuksen, jossa sovitaan yhteispalvelun toimipisteistä ja resursoinnista. Yhteistyösopimukset tulee laatia vuoden 2015 loppuun mennessä.

Lainsäädäntöön perustuva velvoite tehdä aiempaa useamman työttömän kohdalla tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden kesken voi tarkoittaa sitä, että ainakin osa kunnista joutuu osoittamaan jonkin verran nykyistä enemmän henkilöstöä työttömien palvelujen järjestämiseen. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta ei tuo lain kohderyhmään kuuluville työttömille uusia palveluja, joten laki ei suoraan lisää palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Monialainen palvelutarvearvio voi nostaa esille aikaisemmin tunnistamattomia palvelutarpeita ja näin lisätä palvelujen kysyntää. Kuntien menojen lisäyksen euromääräistä suuruutta ei ole tällä hetkellä mahdollista arvioida.

Rakennerahasto-ohjelmien toteutus ohjelmakaudella 2014–2020

Valtaosa ohjelmakauden 2014–2020 rahoituksesta kanavoituu Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 – Suomen rakennerahasto-ohjelman kautta, jota toteutetaan koko Suomessa, pl. Ahvenanmaa, jolla on oma ohjelma. Lisäksi Suomi osallistuu rajat ylittäviin alueellisen yhteistyön ohjelmiin. Kuntien edellytetään osallistuvan ohjelmakaudella 2014–2020 toteutettavien ohjelmien toimeenpanoon.

Suomen rakennerahasto-ohjelman EU-rahoitus kaudelle 2014–2020 on lähes 1,3 mrd. euroa. Kansallisen vastinrahoituksen (50 prosenttia) kanssa julkista rahoitusta on käytössä noin 2,6 mrd. euroa. Kansallisesta vastinrahoituksesta valtion osuus on 75 prosenttia ja

kuntien sekä muun julkisen rahoituksen osuus 25 prosenttia, joka on noin 50 milj. euroa vuodessa ohjelmakauden aikana. Alkaneista hankkeista oli 19 prosenttia kuntien toteuttamia (8/2015).

Suomen rakennerahasto-ohjelmassa tuetaan erityisesti pk-yritysten kilpailukykyä ja työllistymistä. Lämpileikkaavana teemana on vähähiilisen talouden edistäminen.

Valtakunnallisiin teemoihin käytetään 10 prosenttia Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) rahoituksesta ja 25 prosenttia Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoituksesta. Alueellisesta rahoituksesta kohdistuu Itä- ja Pohjois-Suomeen noin 71 prosenttia. Etelä- ja Länsi-Suomen osuus on noin 29 prosenttia.

Rakennerahasto-ohjelmassa toteutetaan kestävästä kaupunkikehittämisestä yhdenmukaisen alueellisen strategian -6AIKA – Avoimet ja älykkäät palvelut mukaisesti. Sen laatijoina ja toteuttajina ovat Suomen suurimmat niin sanotut. kuutoskaupungit, Helsinki, Espoo, Vantaa, Oulu, Tampere ja Turku. Syntyvät uudet toimintamallit ovat kaikkien kaupunkien ja kuntien käytettävissä. Toimintaan käytettävä EAKR-rahoitus koko ohjelmakaudella on 39,5 milj. euroa. Valtion ja kaupunkien rahoitusosuus on samansuuruinen. Toimintaan voidaan käyttää myös ESR -rahoitusta, jonka osuudesta alueet päättävät itse.

Kotouttamisen vaikutuksista kuntatalouteen

Kyseessä on pääasiassa kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden palvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaaminen kunnille. Kansainvälistä suojelua hakevien määrä on kasvanut vuoden 2015 aikana huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna. Myös alaikäisten ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden lasten määrä on ollut kasvussa. Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrän kasvu vaikuttaa valtion korvauksiin kunnille usean vuoden ajan.

Maahanmuuttajat ovat kuntalaisina oikeutettuja kaikkiin kunnan palveluihin ja kunnan on kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010, kotoutumislaki) mukaan huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille ja että kotoutumislaissa tarkoitetut kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kotoutumislain 6 luvun nojalla kunnille kuitenkin maksetaan korvauksia ennen kaikkea kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden palvelujen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Henkilöpiiri määrittyy kotoutumislain nojalla. Korvaukset ovat luonteeltaan erityisiä valtionosuuksia. Kotoutumislain mukaan kunnalle korvataan talousarvion rajoissa laissa tarkoitettujen toimenpiteiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset erillisten säädösten mukaisesti. Koska ne palvelut, joita kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saavat, ovat lähtökohtaisesti peruspalveluja sekä joitakin sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalveluja, joihin nämä henkilöt olisivat muutoinkin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla oikeutettuja, kuntakorvaukset vaikuttavat täysimääräisesti positiivisesti kuntatalouteen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset neuvottelevat kuntien kanssa erityisesti kiintiöpakolaisten, alaikäisten ilman huoltajaa Suomeen tulneiden oleskeluluvan saaneiden lasten sekä muiden haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden kuntiin sijoittami-

sesta. Kansainvälistä suojelua hakeneista oleskeluluvan saaneista henkilöistä osa muuttaa kuntiin itsenäisesti suoraan vastaanottokeskuksista. Kunta saa korvausta edellä mainituista henkilöistä, mikäli kotoutumislain edellytykset täyttyvät.

Kuntatalouden näkökulmasta on tärkeää, että kaikki paikalliset toimijat toimivat hyvässä yhteistyössä kuntaan muuttavien kotoutumisen edistämiseksi. Maahanmuuttajien määrien voidaan yleisemminkin arvioida lisääntyvän tulevaisuudessa, ja jo nyt useimpien kuntien muuttovoitto tulee pääosin maahanmuutosta. Hyvällä paikallisella ja alueellisella yhteistyöllä ja palvelusuunnittelulla voidaan varmistaa resurssien hyödyntäminen paikallisella tasolla, ja tukea maahanmuuttajien osallisuutta ja työllistymistä. Näin maahanmuuttajat voivat muodostaa merkittävän resurssin kuntien ja alueiden elinvoimalle.

B. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toteutettavien toimenpiteiden vaikutuksia kuntiin ja kuntatalouteen

Valtion toimenpiteet kehyskaudella

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään vuoden 2017 alusta lukien kunnilta Kelan hoidettavaksi. Toimeentulotuen menojen arvioidaan alikäytön vähenemisen ja täydentävän toimeentulotuen osien siirtymisestä johtuen kasvavan 103,5 milj. euroa vuodessa. Kuntien hallintomenojen arvioidaan muutoksen johdosta vähenevän 69 milj. euroa vuodessa, mistä johtuen valtionosuutta vähennetään 34,5 milj. euroa. Kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan jatkossa huomioon vähentämällä se kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Vähennys on vuosina 2017–2018 noin 326,85 milj. euroa ja vuonna 2019 yhteensä 469,65 milj. euroa. Uudistuksen arvioidaan vähentävän kuntien hallintomenoja, mutta toisaalta toimeentulotuen alikäytön vähenemisen kautta lisäävän kustannuksia. Nettovaikeus on hieman kuntataloutta heikentävä.

Vanhuspalvelujen henkilöstömitoitusta tehostetussa palveluasumisessa ja vanhainkodeissa tarkistetaan. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton laatusuosituksista muutetaan siten, että henkilöstön ehdoton vähimmäismäärä olisi 0,40 hoitotyöntekijää/asiakas aiemman 0,50 sijasta. Muutoksen arvioidaan säästävän kuntien menoja siten, että vuonna 2017 säästö on 25 milj. euroa, vuonna 2018 50 milj. euroa ja vuonna 2019 70 milj. euroa. Valtionosuutta vähennetään vastaavasti 6,4 milj. euroa vuonna 2017, 12,86 milj. euroa vuonna 2018 ja kehyskauden lopulla 18,0 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaisesti otetaan erikoissairaanhoidossa käyttöön kannustinjärjestelmä. Sairaanhoitopiireille tai vastaaville erikoissairaanhoidon toimijoille maksetaan kannustintukea tiettyjen mittarien mukaisesti, kun ne tehostavat toimintaansa. Kannustintimen määrätymisen pääpiirteet linjataan syksyllä 2015 STM:n, VM:n ja THL:n yhteistyönä syksyllä 2015. Kannustintuen määrätymisen mittarit kehitetään STM:n, VM:n ja THL:n yhteistyönä syksyllä 2015 ja niitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2017 alusta lukien. Kannustintukeen varataan 250 milj. euroa vuodessa, ja samalla määrällä vähennetään valtionosuuksia. Järjestelmän toimeenpanon yhteydessä varmistetaan, että erikoissairaanhoidon tehostumisesta aiheutuva kustannussäästö koituu viime kädessä kuntien hyödyksi. Kannustinjärjestelmän arvioidaan säästävän kuntien menoja vuodesta 2017 alkaen.

Alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämistä tehostetaan. Kunnille säädetään velvoite ohjata ympärivuorokautista päivystystä, vaativia leikkauksia ja muita toimenpiteitä sellaisille terveydenhuollon toimintayksiköille, jotka täyttävät tietyt vähimmäiskriteerit. Tätä varten vahvistetaan aluetason ohjausta ja muutetaan erikoissairaanhoidon ohjaavia säädöksiä (STM asetus kiireellisen hoidon perusteista sekä valtioneuvoston asetus keskitetystä erityistason sairaanhoidosta). Tehostamisella säästetään kuntien kustannuksia vuonna 2016 noin 50 milj. euroa, vuonna 2017 noin 75 milj. euroa, vuonna 2018 noin 100 milj. euroa ja vuonna 2019 noin 110 milj. euroa. Valtionosuuksia vähennetään vuonna 2016 12,86 milj. euroa, vuonna 2017 noin 19,3 milj. euroa, vuonna 2018 noin 25,7 milj. euroa ja vuonna 2019 noin 28,3 milj. euroa.

Lastensuojelun kehittämiseen ja lapsiperheiden kotiavun lisäämiseen kohdennetaan lisämäärärahaa 10 milj. euroa vuodessa vuosina 2016–2018 ja 25 milj. euroa vuonna 2019 (valtionosuus 100 prosenttia). Lisäyksellä tuetaan varsinkin vuoden 2015 alusta voimaan tulleen sosiaalihuoltolain toimeenpanoa.

Omais- ja perhehoidon kehittämistä koskevien lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2016 lukien. Perhehoitojärjestelmän ehtoja ja kannustimia kehitetään sekä lisätään tukea perhehoitajien täydennyskoulutukseen ja työnohjaukseen. Perhehoitajien työhyvinvointia ja jaksamista tuetaan turvaamalla oikeus ennaltaehkäiseviin hyvinvointi- ja terveystarkastuksiin. Näitä toimenpiteitä varten valtionosuuksiin lisätään 15 milj. euroa vuonna 2017 ja 20 milj. euroa vuodesta 2018 alkaen. Omaishoitajien ja perhehoitajien sijaisjärjestelyjä parannetaan. Omaishoidon tuesta annettua lakia ja perhehoitolakia muutetaan vuoden 2016 aikana siten, että omaishoitajien vapaa-oikeutta laajennetaan ja perhehoitajien vapaiden määrää lisätään. Omais- ja perhehoitajien vapaajärjestelmän kehittämiseen osoitetaan valtionosuutta vuodesta 2017 alkaen 75 milj. euroa vuodessa (valtionosuus 100 prosenttia). Toimenpiteestä aiheutuu kuntien menoihin huomattava säästöpotentiaali kalliimman laitoshoidon korvautuessa kevyemmällä hoitomuodoilla. 57,3 milj. euroa vuonna 2017, 88,5 milj. euroa vuonna 2018 ja 193 milj. euroa vuonna 2019. Toimenpiteiden vaikutukset on otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmassa vuosien 2017–2019 osalta. Vuotta 2016 koskevat määrärahatarpeet käsitellään vuoden 2016 lisätalousarvioprosessissa.

Vanhusten kotihoidon lisäämiseen osoitetaan määrärahaa vuodesta 2017 alkaen. Lisämääräraha on 4,8 milj. euroa vuosina 2017–2018 ja 5,8 milj. euroa vuonna 2019 (valtionosuus 100 prosenttia). Lisäys on yhteydessä sotaveteraanien haitta-asterajan alentamiseen.

Valtionavustuksiin kuntien toteuttamiin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin on varattu 1 milj. euroa vuonna 2016 ja 2 milj. euroa vuodesta 2017 alkaen. Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille erikoissairaanhoidon mukaiseen tutkimustoimintaan on 15 milj. euroa vuodessa. Valtion korvaukset terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutukseen ovat kehyskauden alussa 98,6 milj. euroa ja kohoavat 101,7 milj. euroon vuoteen 2019 mennessä.

Lisäksi kehyskaudella toteutetaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla seuraavat rakennepoliittisen ohjelman valmistelun yhteydessä päätetyt toimenpiteet:

- Reseptien voimassaoloaikoja pidennetään yhdestä kahteen vuoteen vuoden 2017 alusta alkaen. Kuntien kustannusten arvioidaan vähenevän 3 milj. euroa vuodessa vuosina 2018–2019, ja valtionosuutta vähennetään toimenpiteen johdosta 0,76 milj. euroa vuodessa.
- Julkisen terveydenhuollon antamat todistukset karsitaan pakollisiin. Valmistelu tehdään yhteistyössä Kelan, työmarkkinaosapuolten ja kuntien kanssa. Toimenpiteen arvioidaan vähentävän kuntien menoja vuoteen 2019 mennessä 8 milj. euroa.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakenteiden ja työnjaon uudistamista tehostetaan siten, että kuntien menot vähenevät vuoteen 2018 mennessä. Tehtävärakenteiden ja työnjaon mahdollistava laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä on säädetty rakennepoliittisen ohjelman aikana. Terveydenhuollon ammattihenkilölain muutostarpeet arvioidaan kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentämisen -toimintaohjelman yhteydessä.

C. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toteutettavien toimenpiteiden vaikutuksia kuntiin ja kuntatalouteen

TAE2016

Subjektiiivista päivähoido-oikeutta rajataan. Perusopetuksen opetusryhmäkoon pienentämiseen tarkoitettu 30 milj. euron avustusmäärärahasta luovutaan (tästä kuntien osuus 29 milj. euroa). Laadun kehittämiseen myönnettäviä valtionavustuksia vähennetään 15 milj. euroa vuodesta 2016 alkaen (kuntien osuus 14 milj. euroa). Varhaiskasvatuksen kehittämiseen ja lastentarhanopettajakoulutuksen lisäämiseen panostetaan vuonna 2016.

Valmistellaan lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän ja järjestäjäverkon uudistamista tavoitteena, että lukiokoulutuksen vaikuttavuus, laatu ja tehokkuus parantuvat ja että turvataan lukiokoulutuksen alueellinen saatavuus.

Nuorisotakuun toteutumisen turvaamiseksi ammatillisen peruskoulutuksen tarjonnan sopeuttamista jaksotetaan siten, että vuonna 2016 opiskelijamäärä vähenee 900 opiskelijalla.

Nuorten työssäoppimis- ja oppisopimusuudistuksen toimeenpanoa jatketaan. Oppisopimuskoulutuksena järjestettävän lisäkoulutuksen vähenemistä porrastetaan vuonna 2016 määräaikaisella 4,9 milj. euron lisärahoituksella.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan ammatillisen koulutuksen rahoitukseen sisältyvä määräaikainen poistojen takuukorotus päättyy vuoden 2015 lopussa.

Yleisten kirjastojen perustamishankkeiden valtionavustukset 4,5 milj. euroa siirtyvät 1.1.2016 osaksi peruspalvelujen valtionosuutta valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Jälkirahoitteisten valtionavustuspäätösten maksatukset loppuvat arviolta vuonna 2025. Kuntien maakuntakirjastoavustuksiin kohdistuu 350 000 euron vähennys.

JTS 2017–2019

Kehyskaudella toteutetaan ammatillisen koulutuksen reformi. Ammatillisen koulutuksen reformissa uudistetaan ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädäntö, rahoitusjär-

jestelmä sekä säätely- ja ohjausjärjestelmä uudenlaiseksi kokonaisuudeksi, jonka lähtökohtana ovat osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja elinikäinen oppiminen. Reformin uudistukset tulevat voimaan pääsääntöisesti vuoden 2018 alussa. Osauudistuksia toteutetaan jo vuoden 2017 alusta.

Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä toteutettavat toimintaprosessien uudistaminen, toimintaa jäykistävien rakenteiden ja raja-aitojen purkaminen, koulutuksen järjestäjärakenteen kehittäminen, uusien digitaalisten oppimiskäytäntöjen hyödyntäminen sekä hajanaisten resurssien kokoaminen ja niiden käytön tehostaminen vähentävät kuntien menoja.

Kustannustason muutosta vastaavat valtionosuuksien indeksikorotukset jäädytetään vuosina 2016–2019.

D. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla toteutettavien toimenpiteiden vaikutukset kuntiin ja kuntatalouteen

Valtion toimenpiteet pelastustoimen kehittämiseksi

Hallituskauden aikana pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinoitua vahvistetaan ja parannetaan valtakunnan tason pelastusviranomaisten toimesta. Hallitusohjelman mukaisesti myös pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten johtamista sekä koordinoitua laaja-alaisen uhkien torjunnassa selkeytetään. Näillä toimenpiteillä on vaikutuksia kuntiin, kuntien yhteistyössä ylläpitämien pelastuslaitosten toimintaan ja niiden talouteen, mutta vaikutusten suuruuden arvioiminen tässä vaiheessa on mahdotonta.

Tavoitteena on hallitusohjelmaan kirjattujen pelastustoimen kehittämistavoitteiden lisäksi tehostaa yleisemminkin pelastustoimen toimintaa aluejakoa tiivistämällä sekä pelastustoimen ohjausta ja rahoitusta uudistamalla. Pelastustoimella on keskeinen tehtävä Suomen ensihoitopalveluiden toteuttamisessa. Tavoitteena on myös varmistaa pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen synergiaetujen toteutuminen ensivaste- ja ensihoitotoiminnassa (ensihoitopalveluiden tuottamisessa).

Pelastustoimen rakenteellinen uudistaminen toteutettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskäytäntöön nivoutuen liittämällä pelastustoimen rakenteet toteutettaviin uusiin itsehallintoalueisiin.

Hankkeen yhteydessä selvitetään aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastualueiden tehtävien uudistaminen itsehallintoalueiden perustamisen ja valtiovarainministeriön aluehallinnon uudistamishankkeeseen liittyen.

Asiakokonaisuutta valmistelemaan perustetaan lainsäädännön uudistamishankkeet tiiviissä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sekä tarvittavat muut hallinnon uudistamisessa tarvittavat hankkeet erillisen suunnitelman mukaisesti.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-716-6 (pdf)

Syyskuu 2015