



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma 2018–2021

Kevät 2017

Valtiovarainministeriön julkaisu – 19a/2017



Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2017

Kuntatalousohjelma 2018–2021

Kevät 2017



Valtiovarainministeriö

ISBN:978-952-251-856-9

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

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Huhtikuu 2017	
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto		
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2018-2021, kevät 2017		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2017		
Diaari/hankenumero		Teema	Kunta-asiat
ISBN painettu	978-952-251-855-2	ISSN painettu	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-856-9	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-856-9		
Sivumäärä	82	Kieli	suomi
Asiasanat	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot, kuntien tehtävät, sosiaalihuolto, terveydenhuolto, maakunnat		
Tiivistelmä	<p>Kuntatalousohjelma 2018–2021 on laadittu julkisen talouden suunnitelman (JTS) yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan käytössä olevan uuden tiedon pohjalta. Ohjelmassa on huomioitu sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset kuntien talouteen muun JTS-valmistelun tavoin.</p> <p>Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta aina vuoteen 2018 asti. Maakuntauudistuksen jälkeisestä kehyskaudesta kunta- ja kuntakoryhmittäiset arviot valmistuvat kesällä 2017, minkä jälkeen ne ja arvio rahoitusperiaatteen toteutumisesta julkaistaan erillisenä kuntatalousohjelman liitteenä.</p> <p>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 kehysriihessä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	April 2017	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen		
Publikationens titel	Kuntatalousohjelma 2018-2021, kevät 2017		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 19a/2017		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Kommunärenden
ISBN tryckt	978-952-251-855-2	ISSN tryckt	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-856-9	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-856-9		
Sidantal	82	Språk	finska
Nyckelord	kommunalekonomi, kommunernas statsbidrag, kommunernas skatteinkomster, kommunernas utgifter, kommunernas uppgifter, socialvård, hälso- och sjukvård, landskap		
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet 2018–2021 har utarbetats i anslutning till planen för de offentliga finanserna. Läget för kommunalekonomi och konsekvenserna av regeringens åtgärder för kommunernas ekonomi beskrivs utifrån tillgänglig ny kunskap. I programmet har hänsyn tagits till vård- och landskapsreformens inverkan på kommunernas ekonomi på samma sätt som den övriga beredningen av planen för de statliga finanserna har.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fokuserar på granskningen av utvecklingsutsikterna för kommunalekonomi samt de statliga åtgärderna. Konsekvenserna av åtgärderna har utvärderats förutom med tanke på kommunalekonomi som helhet, även med hänsyn till kommunstorleksgrupper samt med tanke på finansieringsprincipen ända till 2018. Bedömningarna enligt kommun och kommunstorleksgrupp för ramperioden efter landskapsreformen blir färdiga sommaren 2017, varefter de och bedömningen av efterlevnaden av finansieringsprincipen publiceras i en separat bilaga till kommunekonomiprogrammet.</p> <p>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 kommunalekonomi, den presenteras i detta program med hjälp av begrepp som används inom kommunalräkenskaperna. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i budgetmanglingen. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har genomförts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid ekonomisektionen som utför det beredande arbetet.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	April 2017	
Authors	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
Title of publication	Kuntatalousohjelma 2018-2021, kevät 2017		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 19a/2017		
Register number		Subject	Local Government Affairs
ISBN (printed)	978-952-251-855-2	ISSN (printed)	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-856-9	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-856-9		
Pages	82	Language	Finnish
Keywords	local government finances, central government transfers to local government, local government tax revenue, local government expenditure, local government duties, health and social services, counties		
Abstract			
<p>The Local Government Finance Programme 2018-2021 was drawn up in connection with the General Government Fiscal Plan. The state of local government finances and the impact of the Government measures on local government finances are described on the basis of new information available. The programme takes into account the impact of the health and social services and regional government reform on local government finances, as does all preparation for the General Government Fiscal Plan.</p> <p>The focus of the Local Government Finance Programme is on assessing the development prospects for local government finances and examining central government actions. An impact assessment has been made from the viewpoint of local government finances as a whole, municipalities grouped by size category and the implementation of the principle of adequate financial resources until 2018. Estimates for municipalities and municipalities grouped by size category for the budget planning period following the regional government reform will be completed in summer 2017, after which these and an estimate on the implementation of the principle of adequate financial resources will be published as a separate appendix to the Local Government Finance Programme.</p> <p>The Local Government Finance Programme has been prepared by a secretariat, appointed by the Ministry of Finance, which includes representation from all key ministries preparing legislation concerning local government duties and preparing central government measures affecting local government finances, and the Association of Finnish Local and Regional Authorities. The Economics Department at the Ministry of Finance has prepared a development estimate for local government finances, which is presented within the programme on the basis of municipal accounting concepts. The Government has addressed the Local Government Finance Programme in the government spending limits discussion. The negotiations between central and local government occurred within the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and within the economic sub-committee that prepares matters for the committee.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	9
Johdanto	14
1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2017	16
2 Kuntien toimintaympäristön muutostekijät	21
2.1 Sote- ja maakuntauudistus ja kuntatalous.....	21
2.2 Yleinen talouskehitys ja kuntatalous.....	23
2.3 Kuntien elinvoima ja kuntatalous.....	24
3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset	29
3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset.....	29
3.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet.....	32
4 Hallituksen kuntia koskevat toimenpiteet 2018–2021 ja niiden kuntavaikutukset	37
5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen	62
5.1 Kuntatalouden kehitysarvio.....	63
5.2 Talouden sopeutuspaine kuntakokoryhmittäin.....	72
Liite Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia	77

Tiivistelmä

KUNTATALOUDEN TILA PÄÄOSIN HYVÄ, KUNTIEN VÄLILLÄ SUURIA EROJA

Kuntataloutta on leimannut viime vuodet kireys, mihin ovat vaikuttaneet muun muassa talouden heikko suhdannetilanne, verotulojen hidastunut kasvu ja palveluiden lisääntynyt kysyntä. Kunnat ovat jatkaneet toimintojensa sopeuttamista vähentämällä muun muassa henkilöstömenoja.

Kuntatalouden tila keväällä 2017 on pääosin hyvä. Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvioiden mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli vuonna 2016 noin 3,1 mrd. euroa, mikä kattoi poistoista lähes 120 prosenttia. Kuntien vuosikate vahvistui vuonna 2016 yli 500 milj. euroa, mutta kuntayhtymien vuosikate heikkeni noin 50 milj. euroa. Kuntien vuosikatteen vahvistuminen johtui ensisijaisesti toimintamenojen matalasta 0,4 prosentin kasvusta. Kuntatalouden kirjanpidollinen tulos parani edellisestä vuodesta huomattavasti päättyen noin 842 milj. euroon.

Kuntien lainakanta jatkoi kasvuaan vuonna 2016. Lainakanta nousi noin 16,0 mrd. euroon eli 2 938 euroon/asukas (kasvua noin 0,54 mrd. euroa). Kuntien velka on kuitenkin käytetty lähes yksinomaan investointeihin, sillä niin sanotun syömävelan osuus koko 2000-luvun lainakannan kasvusta on vain noin 610 milj. euroa. Kuntayhtymissä lainakannan kasvu oli hitaampaa. Yhteensä kuntien ja kuntayhtymien sisäisistä eristä puhdistettu lainakanta nousi 18,0 mrd. euroon. Lainakanta kasvoi yhä 3,6 prosenttia, mutta velan määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen ei noussut.

Vaikka kuntien talouden tunnusluvut ovat pääsääntöisesti hyvät, on kuntien välillä kuitenkin suuria eroja. Tilinpäätösarvioiden mukaan tilikauden tulos on negatiivinen noin joka kolmannessa kunnassa.

SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUS MUUTTA KUNTATALOUDEN RAKENTEITA

Sote- ja maakuntauudistuksen myötä kuntien järjestämisvastuulla olevat tehtävät vähentyvät noin puolella. Tästä syystä myös kuntatalouden rakenteet muuttuvat. Kunnan palvelutuotanto ja käyttötalous painottuvat uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen sekä kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimialoille. Myös kuntien elinvoimaan liittyvät toimenpiteet korostuvat.

Siirtyvien tehtävien rahoitusvastuun poistuessa kunnilta, on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Valtion verotuloja kasvatetaan kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyksiköllä uudistuksen voimaantulovuonna.

Kuntien valtionosuuksia vähennetään siirtyviä valtionosuustehtäviä vastaavalta osalta, noin 5,8 mrd. eurolla. Siirtyviä tehtäviä vastaavien kustannusten ja tulojen siirrosta sekä kunnallisveron alentamisesta aiheutuvia muutoksia rajoitetaan valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määrätymistekijällä ja järjestelmämuutoksen tasauksella.

Kuntien käyttötalousmenot putoavat lähes puoleen nykyisestä. Vuonna 2019 tapahtuva kunnallisveron lakisääteinen alentaminen ja kuntien yhteisövero-osuuden pienentäminen vähentävät vastaavasti kuntien tuloja. Kuntien taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyvät kuitenkin käytännössä ennallaan. Toisaalta väestön ikääntymisestä ja muista sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeista aiheutuvat menopaineet ja riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta. Kuntien vastuu asukkaidensa terveyden edistämisestä ja ennalta ehkäisvästä toiminnasta kuitenkin säilyy.

Tavoitteena on, että uudistuksen yhteydessä kunnan rahoitusasema säilyy mahdollisimman ennallaan. Myös valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyy ennallaan uudistuksen jälkeen, vaikka uudistus aiheuttaa erityisesti verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasejärjestelmälle ja sen toimivuudelle merkittäviä muutoksia. Valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä muutosrajoittimella ja järjestelmämuutoksen siirtymätasauksella huolehditaan siitä, että uudistus ei aiheuta yhdellekään kunnalle yli +/- 100 euroa/asukas ylittävää muutosta. Tämä tarkoittaa, että uudistuksen aiheuttama paine tuloveroprosenttiin ei myöskään ylitä yhtä tuloveroprosenttiyksikköä. Siirtymätasaus jää vuodesta 2023 eteenpäin toistaiseksi pysyvästi voimaan.

Tehtävien siirron ja siihen liittyvien omaisuusjärjestelyjen seurauksena sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymäosuudet sekä sosiaali- ja terveystoimeen, pelastustoimeen ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvä irtaimisto siirtyvät kuntien omistuksesta maakuntien ja niiden palvelukeskuksen omistukseen. Samalla mainittu omaisuus poistuu kuntien taseista. Omaisuuserien poistumisen seurauksena kuntien pe-

ruspääomaa alennetaan vastaavalla määrällä. Muutos alentaa kuntien omavaraisuusasteita keskimäärin 2–5 prosenttia.

Kuntien talous on kokonaisuus, joka muuttuu sote- ja maakuntauudistuksen myötä merkittävästi. Kuntien suhteellinen velkaantuneisuus nousee uudistuksen seurauksena, mutta kuntien asema velallisena ja varainhankinnassa perustuu kuitenkin lähtökohtaisesti aina kunnan verotusoikeuteen. Kuntien yksikkökustannukset saattavat nousta, jos kunnat eivät kykene sopeuttamaan esimerkiksi hallintokustannuksia yhtä paljon kuin toimintaa siirtyä maakunnille. Kaikkia uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tai dynaamisia muutoksia kunnan talouteen ja toimintaympäristöön ei ole mahdollista ennakoita, joten vaikutuksia on arvioitava uudistuksen toimeenpanon aikana.

SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUS PIENENTÄÄ KUNTATALOUDEN MENOPAINOITA

Kunnat ja kuntayhtymät ovat viime vuosina tehostaneet toimintaansa ja hillinneet toimintamenojen kasvua menestyksekkäästi. Vaikeasta taloustilanteesta ja menopainoista huolimatta toimintamenojen kasvu on ollut hyvin maltillista. Toimintamenojen kasvun arvioidaan jatkuvan maltillisena myös lähivuodet. Investointimenoja kasvattavat kuitenkin kasvukeskusten rakennushankkeet, korjausinvestoinnit sekä vilkas sairaalarakentaminen. Kuntatalouteen kohdistuvista sopeutustoimista huolimatta kuntatalouden lainanottoarvot heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on siksi lähivuosina negatiivinen. Sote- ja maakuntauudistus kuitenkin pienentää kuntatalouden menopainoita.

Kuntien toimintamenot laskevat siirtyvien tehtävien johdosta. Lisäksi kuntatalouden toimintamenojen kehitys maltillistuu uudistuksen seurauksena, kun kuntataloudesta poistuu sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset, jotka ovat olleet kasvupaineiltaan suurin kuntatalouden menoerä. Tämä näkyy myös kuntatalouden lainakannan kasvun hidastumisena uudistuksen jälkeen. Sen sijaan kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kuitenkin kasvaa, sillä samaan aikaan kun kuntatalouden tulot likimain puolittuvat, vain pieni osa veloista siirtyy maakuntiin. Tämä saattaa aiheuttaa haasteita ja osin ennakoimattomia riskejä jo ennestään velkaantuneille kunnille, joilla on merkittäviä investointipainoita. Kunnan velanhoitokyvyn ratkaisee kuitenkin viime kädessä vuosikate ja kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävien muutosten lähtökohtana on, että vuosikate säilyisi uudistuksen yhteydessä ennallaan.

Kuntatalousohjelmaan sisältyvä kuntatalouden ennuste vuosille 2018–2021 on niin sanottu painelaskelma. Siinä ei ennakoita kuntien veroprosenttien korotuksia eikä muitakaan kuntien omia sopeutustoimia. Kuntatalouden kehitysarviossa on huomioitu hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta. Uudistuksen vaikutusarvio perustuu kuitenkin vielä monilta osin teknisiin oletuksiin. Arviot sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista tarkentuvat uudistusvalmistelujen edetessä.

TALOUDEN SOPEUTUSTARPEET VAIHTELEVAT – SUURIN SOPEUTUSPAINI PIENEMMISSÄ KUNNISSA

Kuntatalousohjelmassa on tarkasteltu koko kuntatalouden lisäksi myös kuntatalouden kehitysarvioita kuntaryhmittäin. Tämän lisäksi on ennakoitu alijäämäisten ja negatiivisen vuosikatteen kuntien määrää JTS-kaudella. Kuntakokoryhmittäinen tarkastelu on tehty vuoteen 2018 saakka. Sote- ja maakuntauudistuksen jälkeisestä JTS-kaudesta kunta- ja kuntakokoryhmittäiset arviot valmistuvat kesällä 2017, minkä jälkeen ne ja arvio rahoitusperiaatteen toteutumisesta julkaistaan erillisenä kuntatalousohjelman liitteenä.

Talouden sopeutustarpeen arvioinnissa kuntakokoryhmittäisen tarkastelun keskeisin havainto on aiempien vuosien tapaan kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Suuri paine tuloveroprosentin nostoon tarkasteluvuodella olisi kuitenkin alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös 10 000–20 000 asukkaan kuntakokoryhmässä paine veroprosentin nostoon nousisi huomattavasti. On huomattava, että pienimmässä kuntakokoryhmässä on jo lähtökohtaisesti keskimääräistä korkeammat kunnallisveroprosentit.

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee kuntaryhmittäin merkittävästi, mutta tilanne näyttäisi olevan vuonna 2017 vaikein 20 000–40 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Vuonna 2018 vaikein tilanne rahoituksen tasapainon saavuttamisessa olisi alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee kuitenkin kaikissa kuntakokoryhmissä vuonna 2018.

KUNTATALOUDEN RAHOITUSASEMATAVOITE SAAVUTETTAVISSA

Hallitus asetti syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen mukaisesti kuntataloudelle rahoitusasematavoitteen. Vaalikaudelle asetetun tavoitteen mukaan kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinto-sektori (kuntatalous) saisi olla vuonna 2019 korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamisen tukemiseksi hallitus on asettanut kuntataloudelle 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. Syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on 540 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava vuonna 2019.

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteessa on otettu huomioon eräiden jo aikaisemmin menorajoitteeseen sisältyneiden toimenpiteiden vaikutusarvioiden tarkentuminen. Vanhuspalvelujen laatusuosituksen ja erikoissairaanhoidon alueellisen tehosta-

misen vaikutusarviot ovat valmistelun edetessä tarkentuneet. Uutena toimenpiteenä on otettu huomioon ammatillisen koulutuksen uudistukseen liittyvä oppilas- ja opiskeluhoiltopalvelujen laajentuminen koskemaan aikaisempaa suurempaa opiskelijamäärää. Vuodesta 2019 lähtien menorajoitteen tasossa on otettu huomioon sote- ja maakuntauudistus, jonka myötä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat toimenpiteet kohdistuvat jatkossa maakuntiin. Näiden muutosten jälkeen kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -450 milj. euroa. Sote- ja maakuntauudistuksen takia tämä taso ei ole vertailukelpoinen hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan päättämään menorajoitteen tasoon.

Kuntatalouden ohjausta on vahvistettu tällä vaalikaudella. Edellisellä vaalikaudella toteutettu kuntalain taloussäännösten kiristäminen tukee julkisen talouden kokonaisohjausta. Niin valtion kuin kuntien omat sopeutustoimet ovat tuottaneet tulosta. Päivitetyt ennusteen mukaan paikallishallinnon nettoluotonanto vuonna 2019 on 1,2 mrd. euroa, joka on 0,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Sote- ja maakuntauudistus vahvistaa paikallishallinnon talouden tasapainoa ja heikentää valtion talouden tasapainoa. Näin ollen paikallishallinto on saavuttamassa sille asetetun rahoitusasematavoitteen. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen kuitenkin edellyttää, että kunnissa hyödynnetään hallitusohjelman toimenpiteiden ja kilpailukykysovimuksen mahdollistama säästöpotentiaali.

Johdanto

Kuntatalousohjelma 2018–2021 on laadittu julkisen talouden suunnitelman (JTS) yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan käytössä olevan uuden tiedon pohjalta. Ohjelmassa on huomioitu sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset kuntien talouteen muun JTS-valmistelun tavoin. Muiden hallituksen kärkihankkeiden ja reformien sekä muiden toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset ovat tiedossa.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehityksen mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta aina vuoteen 2018 asti. Maakuntauudistuksen jälkeisestä kehyskaudesta kunta- ja kuntakoryhmittäiset arviot valmistuvat kesällä 2017, minkä jälkeen ne ja arvio rahoitusperiaatteen toteutumisesta julkaistaan erillisenä kuntatalousohjelman liitteenä.

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 kehysriihessä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.

Kuntatalousohjelma on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla: www.vm.fi/kuntatalousohjelma.

SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUS JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASSA JA KUNTATALOUSOHJELMASSA

Vuosia 2018–2021 koskevan julkisen talouden suunnitelman tavoin kuntatalousohjelmassa on huomioitu sote- ja maakuntaudistuksen vaikutukset täysimääräisinä. Ohjelmassa maakuntatalous on eriytetty ja jätetty tarkastelun ulkopuolella vuodesta 2019 lähtien. Myös kuntatalouden kehitysarvio sekä siihen liittyvä kuntakokoryhmittäinen analyysi on laadittu oletuksella, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen sekä muutamien muiden tehtävien järjestämistä vastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2019 alussa.

Lähtökohtana kuntatalousohjelman valmistelussa on ollut, että valtion toimenpiteiden vaikutukset huomioidaan kuntatalousohjelmassa niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset ovat tiedossa. Tältä osin linjaus sote- ja maakuntaudistuksen huomioimisesta täysimääräisenä on poikkeava käytäntö. Hallituksen esitykset uudistuksen toimeenpanemiseksi ovat osittain jo eduskuntakäsittelyssä. Tavoitteena on, että myös muut osat lainsäädäntökokonaisuudesta etenisivät eduskuntakäsittelyyn kevään aikana. Kuntatalousohjelma on osa JTS-valmistelua, joten perusteltua kuitenkin on, että ohjelma antaa yhtenevän kuvan kuntatalouden kehitysnäkymistä, tässä tapauksessa niin, että sote- ja maakuntaudistuksen vaikutukset on viety järjestelmällisesti ohjelman kaikkiin lukuihin.

Sote- ja maakuntaudistus on läpileikkaava teema kuntatalousohjelmassa. Luvussa 2 on kuvattu yleisellä tasolla uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen. Luvussa 3, JTS:n kuntataloutta koskevassa osuudessa, on myös huomioitu uudistuksen vaikutukset, kuten vaikutukset muun muassa kuntien verotuloihin ja valtionpuihin ml. kuntien valtionosuuksiin. Hallituksen kuntatalouteen vaikuttavia toimenpiteitä on kuvattu ja arvioitu eri näkökulmista luvussa 4. Kuntatalouden kehitysarvio on tehty niiden käytössä olevien oletusten pohjalta, jotka ohjelman laatiessa olivat tiedossa (luku 5). Arvio rahoitusperiaatteen toteutumisesta on tehty poikkeuksellisesti vain vuoteen 2018 asti.

Huomioitavaa on, että osittain sote- ja maakuntaudistuksen vaikutukset ovat vasta tarkentumassa tai vaikutukset tarkentuvat vasta toimeenpanon yhteydessä. Vaikutuksia kuvataan tarkemmin, kullakin hetkellä saatavilla olevan tiedon perusteella, tulevissa kuntatalousohjelmissa.

1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2017

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos vuonna 2016 voimistui edellisestä vuodesta pääosin toimintakulujen matalan kasvun johdosta.
- Toimintakate heikkeni 1,6 prosenttia ja vuosikate parani noin 450 milj. euroa.
- Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kasvoi 640 milj. eurolla noin 18,0 mrd. euroon.
- Kuntakenttä on sopeuttanut toimintaansa. Toimintamenojen kasvu on ollut maltillista ja viime vuonna lähes olematon.
- Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn arvioidaan tulevana vuonna 2-4 kuntaa konsernitilinpäätösten perusteella. Arvio perustuu kuntien vuoden 2015 tilinpäätöksiin ja vuoden 2016 tilinpäätösarvioihin.

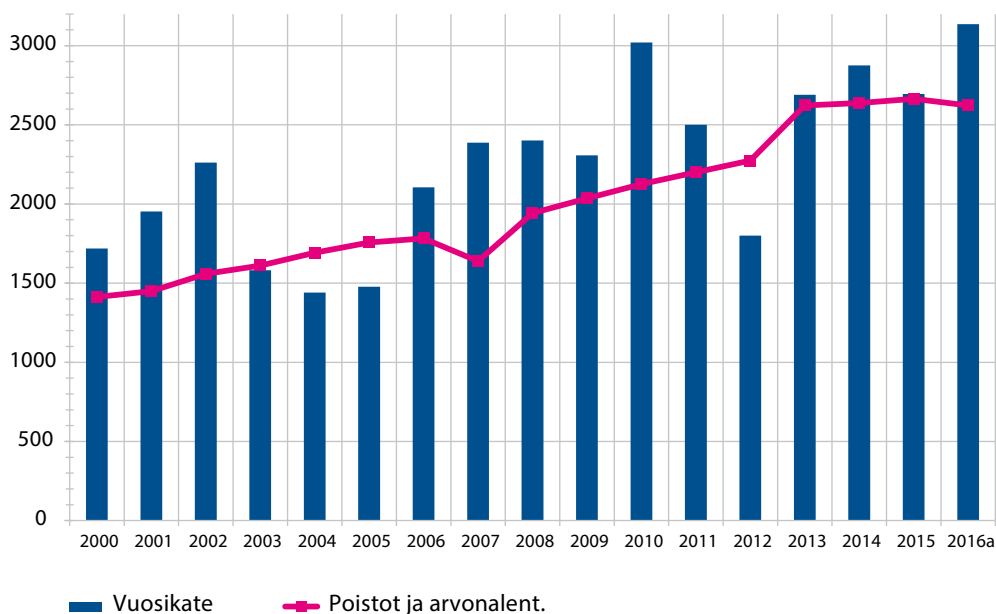
Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan kuntien ja kuntayhtymien talous (mukaan lukien Ahvenanmaan kunnat). Kuntatalouden tilaa arvioidaan helmikuussa 2017 julkaistujen tilinpäätösarvioiden perusteella. Tilinpäätösarvio ei sisällä kuntakonsernien tilinpäätöksiä. Kuntataloutta käsitellään kuntien kirjanpidon käsittein.

Kuntatalouden tila on vuoden 2016 osalta hyvä

Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvioiden mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli vuonna 2016 noin 3,1 mrd. euroa, mikä kattoi poistoista lähes 120 prosenttia. Kuntien vuosikate vahvistui vuonna 2016 yli 500 milj. euroa, mutta kuntayhtymien vuosikate heikkeni noin 50 milj. euroa. Kuntien vuosikatteen vahvistuminen johtui ensisijaisesti toimintamenojen matalasta 0,4 prosentin kasvusta. Syksyn 2016 kuntatalousohjelmassa tehtyyn ennusteeseen verrattuna kuntien ja kuntayhtymien yhteen-

laskettu vuosikate oli ennusteen mukainen. Kuntien väliset erot ovat kuitenkin suuret, ja tilinpäätösarvioiden mukaan tilikauden tulos on negatiivinen noin joka kolmannessa kunnassa.

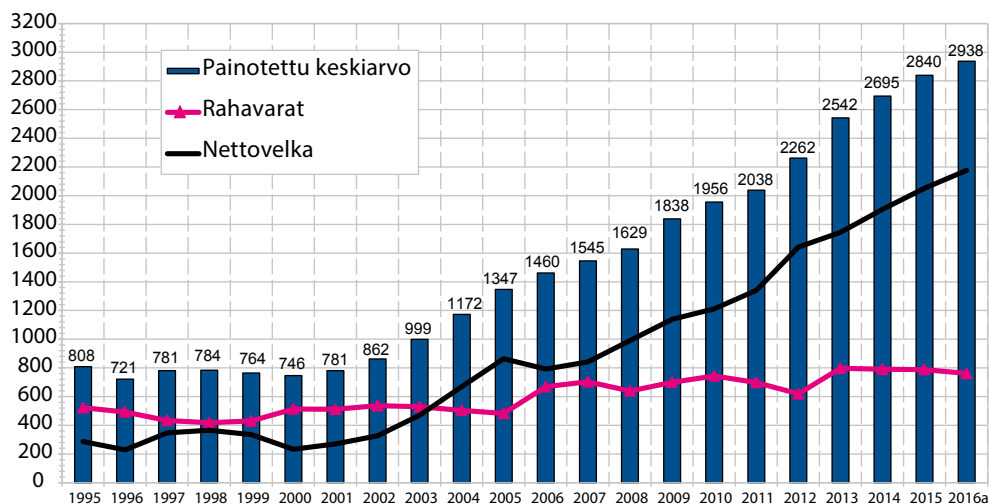
Kuvio 1. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ja poistot vuosina 2000–2016a, milj. euroa, käyvin hinnan



Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos parani edellisestä vuodesta huomattavasti päätyen noin 842 milj. euroon.

Lainakannan kasvu on hidastunut

Kuntien lainakanta jatkoi kasvuaan vuonna 2016 (kuviot 2). Lainakanta nousi noin 16,0 mrd. euroon eli 2 938 euroon/asukas (kasvu noin 0,54 mrd. euroa). Lainaa kunnat ottivat viime vuonna lähes saman verran kuin toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olleen negatiivinen.

Kuvio 2. Kuntien lainakanta vuosina 1995–2016a, euroa/asukas

Kuntayhtymissä lainakannan kasvu oli hitaampaa. Osa kuntayhtymien lainoitustarpeista on saattanut kanavoitua myös kuntayhtymän jäsenkuntien kautta ja näkyy siten jäsenkuntien lainakannan kasvuna. Yhteensä kuntien ja kuntayhtymien sisäisistä eristä puhdistettu lainakanta nousi 18,0 mrd. euroon. Lainakanta kasvoi yhä 3,6 prosenttia, mutta velan määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen ei noussut.

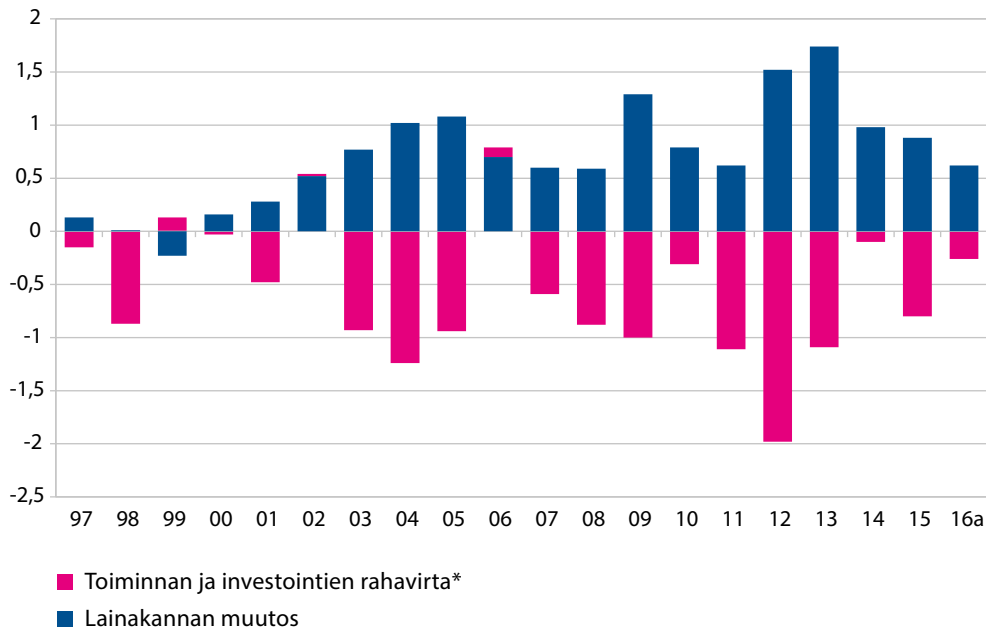
Kuntien velka on käytetty lähes yksinomaan investointeihin, sillä niin sanotun syömävelan osuus koko 2000-luvun lainakannan kasvusta on vain noin 610 milj. euroa.

Kuntakonsernien lainakanta on kasvanut vuosittain 1–2 mrd. euron vuosivauhdilla. Vuonna 2000 kuntakonserneilla oli lainaa yhteensä 12,7 mrd. euroa ja vuonna 2015 yhteensä 32,8 mrd. euroa. Vuoden 2015 lainakannasta peruskunnilla oli noin 15,5 mrd. euroa, kuntayhtymillä 1,9 mrd. euroa ja tytäryhteisöillä 15,4 mrd. euroa. Kuntakonsernien lainamäärän sisäinen jakauma on muuttunut vuodesta 2000. Vuonna 2000 tytäryhteisöillä oli lähes 70 prosenttia kuntakonsernien lainoista, mutta vuonna 2015 enää 47 prosenttia.

Kuntatalousohjelmassa kuntatalouden pitkän aikavälin vakautta arvioidaan toiminnan ja investointien rahavirran perusteella. Tämä kuntien rahoituslaskelman tunnusluku vastaa käsitteenä kutakuinkin kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoa, minkä pohjalta myös paikallishallinnolle julkisen talouden suunnitelmassa asetetut tavoitteet määritellään. Toiminnan ja investointien rahavirran kehityksen perusteella kuntatalouden tasapainotilanne on heilahdellut vuosittain (kuvio 3). Pääpiirteittäin toiminnan ja investointien rahavirta on kuitenkin ollut muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta negatiivinen koko 2000-luvun. Viime vuosina toiminnan ja investointien rahavirran ja lainamäärän kasvu on poiken-

nut toisistaan. Syitä tähän on todennäköisesti toimintamenojen vähenemisestä johtuva vuosikatteen paraneminen sekä lainarahan edullisuus ja yhtiöittämissä vaikutukset.

Kuvio 3. Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta sekä lainakannan muutos vuosina 1997–2016a, mrd. euroa (kunnat ja kuntayhtymät ml. liikelaitokset, mutta ei yhtiöitä)¹



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

Alijäämäisten kuntien ja kuntayhtymien määrät vähenivät vuonna 2016

Kuntalain mukaan vuodesta 2015 lähtien kunnan taseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien ilman mahdollisuutta taloussuunnitelmassa lykätä alijäämän kattamista myöhemmään ajankohtaan. Jos kunnan taseen kertynyt alijäämä on tilikauden 2015 tilinpäätöksessä kuitenkin yli 500 euroa asukasta kohden, tulee alijäämän olla katettu viimeistään tilikauden 2022 tilinpäätöksessä. Mikäli alijäämää ei ole säädettyssä määräajassa katettu, kunta voi joutua kuntalain 118 §:n mukaiseen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn (niin sanottu kriisikuntamenettely).

Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee vuodesta 2015 lähtien myös kuntayhtymiä. Mikäli kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseen kertynyttä alijäämää neljän vuoden

kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien, voi kuntayhtymä joutua kuntalain 119 §:n mukaiseen arviointimenettelyyn.

Vuodesta 2017 lähtien kriisikuntamenettely perustuu kunnan taseen kertyneen alijäämän lisäksi myös kuntakonserneja koskeviin tietoihin. Kuntalain 118 §:n mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää kuntakonsernin taseen kertyneen alijäämän tai muiden rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta kuvaavien kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnuslukujen perusteella.

Kuntien vuoden 2016 tilinpäätösarvioita analysoimalla voi alustavasti todeta, että kuntalain kiristyneet ja laajentuneet arviointimenettelykriteerit vaikuttaisivat toimivilta. Näin ennen kaikkea siksi, että alijäämäisten kuntien ja kuntayhtymien määrä sekä niiden taseiden kertyneen alijäämän määrä laski vuonna 2016.

Kunnat ovat jatkaneet henkilöstösopeutuksia edellisten vuosien tapaan

Kunnat ovat jatkaneet toimintojensa sopeuttamista vähentämällä arvioiden mukaan muun muassa henkilöstömenoja edelleen. Kokonaisuutena kuntien toimintamenot ovat kehittyneet erittäin maltillisesti. Kireä taloustilanne on merkinnyt monissa kunnissa myös kunnallisverotuksen korotuksia, tosin korotuksia on tehty varsin maltillisesti vuodesta 2015. Vuodelle 2017 tuloveroprosenttia korotti 47 kuntaa (mukaan lukien Ahvenanmaa). Korotuksia tehtiin erityisesti pienemmissä kunnissa. Kuntien tulopohjaa kasvattivat myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotukset sekä valtionosuuksien kasvu kustannustenjaon tarkistuksen ja verokompensaatioiden lisääntymisen myötä. Sen sijaan veropohjaa pienensi muun muassa kuntien määräaikaisen korotetun yhteisövero-osuuden päättyminen.

KT Kuntatyönantajat on seurannut kuntien ja kuntayhtymien työvoimakustannuksia ja niiden hallintaa kuntiin tehtävillä kartoituksilla. Helmikuussa 2017 julkaistun henkilöstömenosäästöjä koskevan tiedustelun mukaan kunnissa ja kuntayhtymissä yleistyvät talouden tasapainottamisohjelmat. Tasapainottamisohjelman oli laatinut reilu neljännes tiedusteluun vastanneista kunnista tai kuntayhtymistä. Tehdyn arvioinnin perusteella kunnat ja kuntayhtymät säästivät henkilöstömenoissa 357 milj. euroa vuonna 2016. Säästöt vastaavat keskimäärin 1,7 prosenttia henkilöstökustannuksista. Suurin osa kokonaissäästöistä saavutettiin vuonna 2016 muilla keinoilla kuin lomautuksilla ja irtisanomisilla.

Henkilökustannuksiin kohdistuvat säästöt ovat pysyneet arvioiden mukaan samalla tasolla kuin aiempina vuosina.

2 Kuntien toimintaympäristön muutostekijät

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Sote- ja maakuntauudistus muuttaa julkisen talouden rakenteita, kuntataloutta kokonaisuutena sekä yksittäisten kuntien taloutta. Vaikutukset tarkentuvat sitä myötä, kun uudistuksen valmistelu ja toimeenpano etenee.
- Talouden kasvu muuttuu laaja-alaisemmaksi ja pysyttelee yhden prosentin tuntumassa lähivuosina. Myös ensi vuosikymmenellä on varauduttava vaatimattomaan talouskasvuun. Vaarana on, että julkisen talouden tulot eivät riitä ylläpitämään nykyisen tasoisia julkisen sektorin rakenteita ja tehtäviä, jotka on rakennettu nopeamman talouskasvun varaan.
- Samanaikaisesti suurten hallinnon rakennemuutosten lisäksi myös yleiset yhteiskunnalliset muutostekijät, kuten ikärakenteen muutos ja muuttoliike, vaikuttavat kuntien taloudelliseen liikkumattilaan ja investointitarpeisiin.

Tässä luvussa on kuvattu kuntien toimintaympäristöön liittyviä muutostekijöitä sote- ja maakuntauudistuksen sekä yleisen talouskehityksen näkökulmista. Laajemmin toimintaympäristön muutostekijöitä on kuvattu eri näkökulmista aiemmissa kuntatalousohjelmissä.

2.1 Sote- ja maakuntauudistus ja kuntatalous

Sote- ja maakuntauudistus muuttaa vuodesta 2019 lähtien julkisen talouden rakenteita, kuntataloutta kokonaisuutena sekä yksittäisten kuntien taloutta. Kuntien järjestämisvastuulla olevat tehtävät vähentyvät huomattavasti, arviolta noin puolella, tulevan uudistuksen myötä. Tästä syystä myös kuntatalouden rakenteet muuttuvat. Kunnan palvelutuotan-

to ja käyttötalous painottuu uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen sekä kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimialoille. Toimialojen osuus käyttötaloudesta vaihtelee kuitenkin kunnittain huomattavasti. Menojen ja tulojen muutosten lisäksi myös tulevilla omaisuusjärjestelyillä on vaikutuksia kuntien talouteen. Uudistus vaikuttaa myös kuntien verorahoitukseen ja valtionosuuksiin.

Sote- ja maakuntauudistuksen myötä osa kuntien nykyisistä verotuloista ohjataan valtion kautta maakunnille. Huomioitavaa on, että kunnille on kuitenkin jäämässä nykyisenkaltainen verotusoikeus ja kunnat tulevat edelleen saamaan verotuloja nykyisistä verolajeista. Kuntakohtaiset erot verotulojen rakenteessa pysyvät kuitenkin edelleen suurina.

Hallituksen esityksen mukaan noin puolet kuntien tehtävistä siirtyy maakunnille. Samalla suuri osa eli noin 2/3 kuntien nykyisistä valtionosuuksista siirtyvät kuntien valtionosuuksista maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Tulevien uusimuotoisten kuntien valtionosuuden määrä vaihtelee kunnittain valtionosuuden määrätymisperusteiden mukaisesti. Valtionosuuksien osuus kuntien kokonaistuloista pienenee. Osuus tulee olemaan keskimäärin noin 12 prosenttia, kun tällä hetkellä se on noin 20 prosenttia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnan saamien muiden tulojen, verotulojen ja toimintatuottojen osuus kuntien kokonaistuloista kasvaa.

Uudistukseen liittyvä kustannusten ja verorahoituksen siirto kunnilta maakunnille on kokonaan tasolla kustannusneutraali. Tämä tarkoittaa, että kaikista kunnista yhteensä maakunnille siirtyy vain sen verran vero-, valtionosuus- ja asiakasmaksutuloja kuin kustannuksia-kin siirtyy pois kunnista. Kuitenkin yksittäisessä kunnassa ero siirtyvien tulojen ja siirtyvien kustannusten välillä voi olla erittäin suuri. Tätä muutosta lievennetään valtionosuusjärjestelmään sisällytettävillä tasaus- ja siirtymäjärjestelmillä.

Kuntatalouden kokonaisuuden kannalta on huomioitava, että uudistus tarkoittaa käytännössä myös välillisten kustannusten kasvua, kun esimerkiksi kunnat osallistuvat sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun tai esimerkiksi menettävät tukipalveluihin liittyviä volyymietuja. Myös uudistuksen vaikutukset kuntien investointikykyyn tulevaisuudessa sekä omaisuusjärjestelyjen vaikutukset kuntatalouteen, edellyttävät jatkuvaa seurantaan kuntatalousohjelmamenettelyn kautta.

Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntien talouteen on kuvattu tarkemmin luvussa 4.

2.2 Yleinen talouskehitys ja kuntatalous

Talouden kasvu muuttuu laaja-alaisemmaksi ja pysyttelee yhden prosentin tuntumassa lähivuosina. Vuoden 2016 talouskasvu perustui kotimaisen kysynnän kasvulle. Yksityinen kulutus on ollut vahvaa ja rakennusinvestoinnit lisääntyneet nopeasti. Maailmankaupan näkymät ovat piristyneet, mikä näkyy myös Suomen kohonneessa vientikysynnässä, ja viennin kasvu kiihtyy ennustejaksolla selvästi. Viennin kasvua tukee parantuva kustannuskilpailukyky, sillä yksikkötyökustannusten kasvu jää maltilliseksi. Vienti jää kiihtyvästä kasvusta huolimatta vielä hieman maailmankaupan kasvua hitaammaksi.

Suomen julkisen talouden tila on ollut heikko jo lähes vuosikymmenen. Teollisuuden rakennemuutos ja väestön ikääntyminen ovat heikentäneet julkista taloutta. Muun muassa eläkemenojen kasvusta johtuen julkisen talouden alijäämä on pysynyt suurena, vaikka alijäämää on viime vuosina pyritty pienentämään menoleikkauksin ja veronkorotuksin. Suhdannelitilanteen normalisoituminen ei riitä parantamaan julkisen talouden tilaa olennaisesti, sillä väestön ikääntyminen jatkuu ja rakenteellinen työttömyys on korkea. Myös ensi vuosikymmenellä on varauduttava vaatimattomaan talouskasvuun. Siten julkisen talouden tulot eivät riitä ylläpitämään kaikkia nopeamman talouskasvun varaan rakennettuja julkisen sektorin rakenteita ja tehtäviä.

Suomen julkinen velka on kasvanut nopeasti. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen viitearvo, 60 prosenttia julkisen sektorin velan suhteesta bruttokansantuotteeseen, ylitettiin vuonna 2014. Velkasuhteen kasvun ennustetaan hidastuvan lähivuosina sopeutustoimien ja talouskasvun elpymisen ansiosta. Ikäsidonnaisten menojen kasvun vuoksi velkasuhteen taittuminen uhkaa kuitenkin jäädä väliaikaiseksi.

Matala korkotaso on suosinut lainanottoa ja pitänyt velanhoitomenot suhteellisen matalina. Valtion ja kuntatalouden yhteenlasketut korkomenot ovat laskeneet vuoden 2008 2,6 mrd. eurosta 1,8 mrd. euroon vuonna 2016. Samalla korkomenojen suhde bruttokansantuotteeseen on lähes puolittunut. Vastaavana ajanjaksona valtion ja kuntatalouden yhteenlaskettu velka on lähes kaksinkertaistunut. Korot eivät kuitenkaan pysy matalina ikuisesti: euroalueen inflaatio on antanut merkkejä kiihtymisestä ja EKP tulee aikanaan perääntymään osto-ohjelmastaan.

Kuntatalouden velkataakka on pääosin seurausta investoinneista, joita on rahoitettu osittain lainalla. Kuntatalouden sopeutustoimet ovat viime vuosina kuitenkin vahvistaneet kuntataloutta, minkä seurauksena investointien omarahoitusosuus on noussut ja lainakanan kasvu hidastunut. Investointitarpeet, korjausvelka ja kasvukeskusten palvelujen ja infrastruktuurin laajentaminen pysyvät kuitenkin mittavina. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastaavien siirtäminen kunnilta maakunnille lievittää kuntatalouden osalta väestön ikääntymisestä johtuvia pitkän aikavälin menopaineita. Uudistuksen seurauksena kuntien

käyttötalouden tulot ja menot putoavat noin puoleen nykyisestä, mutta kuntatalouden yhteenlaskettu velka pienenee suhteellisen vähän. Muutoksen seurauksena osa kunnista joutuu taloudellisten haasteiden eteen heikentyneen tulorahoituksen ja investointitarpeiden vuoksi.

Kuntatalouden ohjausta on vahvistettu tällä vaalikaudella. Edellisellä vaalikaudella toteutettu kuntalain taloussäännösten kiristäminen tukee julkisen talouden kokonaisohjausta. Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallintosektorille rahoitusasemataavoitteen vuodelle 2019, jonka mukaan nettoluotonanto saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus asetti myös kuntatalouden menorajoitteen. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimenpiteistä kuntatalouteen aiheutuvalla menojen muutokselle. Lisäksi hallitusohjelman mukaan valtionosuuksiin ei tehdä vähennyksiä ilman kuntien tehtävien tai velvoitteiden vähentämistä. Niin valtion kuin kuntien omat sopeutustoimet ovat tuottaneet tulosta, ja paikallishallinto näyttää pysyvän lähivuodet rahoitusasemataavoitteen tuntumassa.

2.3 Kuntien elinvoima ja kuntatalous

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. Yleisen talouskehityksen lisäksi kuntatalouden toimintaympäristöön ja kuntien elinvoimaan vaikuttavat merkittävästi myös laajemmat yhteiskunnalliset muutovoimat, erityisesti ikärakenteen muutos ja muuttoliike.

Työmarkkinatilanne on pitkän taantumien jäljiltä edelleen synkkä. Työllisyysaste on kuitenkin tuoreiden tilastojen perusteella parantunut ja pitkäaikaistyöttömyys on vähentynyt. Työllisiä oli tilastokeskuksen mukaan vuoden 2017 helmikuussa 2 390 000, mikä oli 8 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Helmikuun lopussa yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä oli 117 300, mikä on 4 700 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Korkea rakennetyöttömyys hidastaa työttömyyden laskua talouskasvun elpessä. Heikko työmarkkinatilanne vaikeuttaa kuntatalouden tilaa heikentämällä muun muassa verotulojen kasvua ja lisäämällä kuntien rahoittamia työmarkkinatuki- ja perustoimeentulotukimenoja.

Kuntien toimintaympäristön muutokset liittyvät myös kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin sekä kuntien mahdollisuuksiin vastata tulevaisuuden muuttuviin palvelutarpeisiin. Kuntien,

maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsintaan liittyvät toimenpiteet eivät ole vielä tuottaneet vähentämislle asetettuja tavoitteita.

Kilpailukykysovimuksen vaikutukset kuntien ja kuntatalouden toimintaympäristöön on vielä osittain tarkentumatta. Esimerkiksi vuosityönajan pidentämiseen liittyvien säästöjen toteutumiseen liittyy epävarmuutta. Säästöjen toteutuminen edellyttää, että kunnissa päätetään erikseen hyödyntää työajan pitenemisen tuomaa mahdollisuutta säästöihin. Huomioitavaa on, että kilpailukykysovimuksella on myös epäsuoria, työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen muutoksista ja palkkasumman pienenemisestä aiheutuvia vaikutuksia kunnallisveron tuottoon.

Väestön ikärakenteen muutos haastaa kuntatalouden kestävyyttä

Väestön ikärakenteen muutos on aiheuttanut ja aiheuttaa tulevaisuudessakin suuria haasteita kuntatalouteen. Väestön ikääntyessä koko maan väestöllinen huoltosuhde heikkenee lähivuosina nopeasti, eli lasten ja vanhuseläkeläisten määrä suhteessa työikäiseen väestöön kasvaa. Vaikka työvoimaan osallistumisaste on noussut vanhemmissa ikäluokissa, on väestön ikärakenteen muutos niin voimakas, että työvoiman määrän kasvu pysähtyy ja kääntyy lopulta tulevaisuudessa laskuun. Tämä heikentää talouden kasvumahdollisuuksia. Kuntatalouden kannalta huoltosuhteen heikkeneminen merkitsee sekä hoito- ja hoivapalveluiden tarpeen kasvua että aiempaa heikompia verotulojen kasvumahdollisuuksia. Kuntatalouden kannalta tilannetta hankaloittavat lisäksi erityisesti suuret alueelliset erot väestön ikärakenteessa.

Tilastokeskuksen arvioiden mukaan koko maan tasolla yli 65-vuotiaiden osuuden väestöstä arvioidaan nousevan nykyisestä 19,9 prosentista 26 prosenttiin vuoteen 2030 ja 29 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeikäisten määrä sataa työikäistä kohden nousee lähitulevaisuudessa. Väestöllinen huoltosuhde oli vuoden 2014 lopussa 57,1. Ennusteen mukaan 60 huollettavan raja ylittyisi vuonna 2017 ja 70 huollettavan raja vuoteen 2032 mennessä. Vuonna 2060 väestöllinen huoltosuhde olisi 76.

Sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena suurin vastuu ikääntymiseen liittyvistä kustannuspaineista siirtyy kunnilta maakunnille, mutta ikärakenteen muutos haastaa jatkossakin kuntia.

Kuntien elinvoiman edellytykset jakaantuvat yhä epätasaisemmin

Tilastokeskuksen väestöennusteiden mukaan lähitulevaisuudessa suurimpien kaupunkien kasvu tulee jatkumaan ja pienimmät kunnat menettävät väestöään. 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 heikentää reuna-alueiden ikärakennetta entisestään. Kehityskulku on jatkunut jo pitkään, mutta siitä huolimatta voimakkaita muutoksia on odotettavissa vuosien 2019–2025 välillä edelleen koko kuntakentässä.

Väestön alueellisen jakautumisen ohella kyse on laajemmasta ilmiöstä, jossa kuntien elinvoiman edellytykset ja lähtökohdat jakaantuvat yhä epätasaisemmin eri alueiden välillä. Elinvoiman edellytyksistä huolehtiminen on usein vaikeampaa, jos kunta sijaitsee etäällä kasvukesuksista tai merkittävistä liikenneväylistä.

Tärkeä mittari elinvoiman arvioinnissa on taloudellinen huoltosuhte. Taloudellisella huoltosuhteella tarkoitetaan työllisten lukumäärän suhdetta työttömiin ja työvoiman ulkopuolella oleviin. Taloudellisen huoltosuhteen vaihteluun voivat vaikuttaa esimerkiksi eläkeläisten määrän kasvu ja työllisyystilanne. Kuntien taloudelliseen tilanteeseen alueen, maakunnan tai kunnan taloudellisella huoltosuhteella on merkittäviä – usein pitkän aikavälin – seurauksia.

Taloudellinen huoltosuhte oli vuonna 2015 vahvin Ahvenanmaan, Uudenmaan ja Pohjanmaan maakunnissa. Heikoin taloudellinen huoltosuhte oli Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Savossa. On kuitenkin huomioitava, että myös maakuntien sisällä kuntien välillä saattaa olla merkittäviä eroja elinvoiman edellytyksissä. Maantieteen, taloudellisen tilanteen ja huoltosuhteen lisäksi kunnan elinvoimaan voidaan vaikuttaa myös kunnan omalla päätöksenteolla.

Maahanmuuttajat ja kuntatalous

Kasvavat maahanmuuttajamäärät vaikuttavat kuntien palvelujärjestelmän toimivuuteen ja resursseihin erityisesti asumisen, varhaiskasvatuksen ja koulutuspalveluiden, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hallinnollisten tehtävien osalta. Palveluja tullaan tarvitsemaan etenkin suurissa kaupungeissa, mutta myös monissa pienemmissä kunnissa. Vaikka kotoutumisen edistämisestä aiheutuu kustannuksia erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa, on arvioitu, että maahanmuuton lisääntyminen voi pitkällä aikavälillä osaltaan hillitä Suomen huoltosuhteen heikkenemistä edellyttäen, että tulijat työllistyvät työmarkkinoille. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä maahanmuuton aiheuttamat taloudelliset paineet jakautuvat jatkossa tasaisemmin osan kustannuksista kohdistuessa vuodesta 2019 lähtien maakuntiin.

Suomeen saapui vuoden 2016 aikana 5 657 turvapaikanhakijaa (vuonna 2015 turvapaikanhakijoita oli 32 476). Näistä ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli yhteensä 401. Turvapaikanhakijoiden määrässä ei vuonna 2017 ole tapahtunut muutoksia

vuoteen 2016 verrattuna. Kuukausitasolla hakijoiden määrä on ollut keskimäärin noin 300. Suomeen arvioidaan tulevan 10 000 turvapaikanhakijaa vuonna 2017. Vastaanottojärjestelmän piirissä on tällä hetkellä (maaliskuu 2017) noin 17 000 turvapaikanhakijaa.

Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat siirtyvät kuntiin ELY-keskusten kautta sopimusperusteisesti, vastaanottokeskuksen avustamana tai itsenäisesti. Hallittu ja nopea kuntaan siirtyminen ja kotoutumisen käynnistyminen on sekä yhteiskunnan että oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden etu. Vuodelle 2017 on asetettu tavoitteeksi vähintään 4 000 toteutunutta pakolaisten kuntasijoituspaikkaa (vuoden 2016 tavoite 9 882 ja toteutuma 3 309 paikkaa).

Kuntaan muuton alkuvaiheen palveluita ja kotoutumista tukevia palveluita kunnat rahoittavat valtion pakolaisten vastaanotosta maksamalla laskennallisilla ja erityiskustannusten korvauksilla sekä omilla verotuloillaan. Maahanmuuttajataustainen väestö otetaan valtionosuusjärjestelmässä huomioon ikäluokkaperusteisesti sekä osana erilaisia kertoimia, muun muassa vieraskielisyyskertoimessa. Mikäli maahanmuuttajataustaisen väestön koulutustaso on alhainen tai työttömyys korkea, vaikuttavat ne myös kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määrään.

Valtion vuoden 2017 talousarvioesityksen valmistelussa on huomioitu oleskeluluvan saavien turvapaikanhakijoiden määrän kasvu pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä maksettavien korvausten ja kotoutumiskoulutuksen määrärahoissa sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintamenoissa. Kuntien halukkuuteen tarjota kunta- paikkoja oleskeluluvan saaneille vaikuttaa kotouttamiskorvausten ohella kuntien elinkeinölämän ja elinvoimaisuuden tarpeet.

Turvapaikanhakijoiden määrän vähenemisen myötä vastaanottokeskusverkostoa on supistettu merkittävästi (vuonna 2016 yhteensä noin 16 900 paikalla) joko yksittäisiä keskuksia lakkauttamalla tai olemassa olevaa kapasiteettia vähentämällä. Vastaanottokeskuksia (sekä aikuisten että alaikäisten yksiköitä) oli vuoden 2016 lopussa yhteensä 125 (vuoden 2016 alussa yksiköitä yhteensä 212). Vastaanottokeskusten lakkauttamisilla on voinut olla paikallisesti suurikin vaikutus paikkakunnan työllisyyteen. Supistamistoimenpiteet ovat myös voineet jättää vastaanotto toimintaan varten kunnostettuja kiinteistöjä tyhjilleen.

Maahanmuuton ministerityöryhmä julkisti 16.12.2016 toimenpidesuunnitelman laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan. Toimenpidesuunnitelmassa on ohjeistus laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollosta. Näistä tehtävistä huolehtivat kunnat. Toimenpidesuunnitelmassa linjattiin, että valtio korvaa kunnille aiheutuneet kustannukset täysimääräisesti. Vuonna 2017 säädetään asetuksella kuntien kustannusten korvaamisesta kiireellisistä sosiaalipalveluista.

Tarkkaa laittomasti maassa oleskelevien lukumäärää on vaikea arvioida, mutta on selvää, että Suomeen tulee jäämään laittomasti maassa olevia henkilöitä, jotka elävät järjestäytyneen yhteiskunnan ulkopuolella. Tarkemmat valtakunnalliset linjaukset laittomasti maassa oleskelevien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja toimeentuloturvan järjestämisestä sekä miten kauan laittomasti maassa oleskeleville palveluja tarjotaan, ovat tarpeelliset.

LISÄTIETOJA:

- Tulevaisuuden kunta -hankkeessa määritellään parlamentaarisen valmistelun pohjalta visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030. Hankkeen väliraportti: <http://vm.fi/tulevaisuuden-kunta>
- Valtiovarainministeriön julkaisema sote- ja maakuntauudistuksen kuntatalousvaikutuslaskelmien simulaattori. Simulaattori antaa mahdollisuuden tarkastella arvioita sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kunnan talouteen uudistuksen eri vaiheissa. Tämän lisäksi simulaattorin kautta voi arvioida kunnan omien päätösten vaikutuksia uudistuksen jälkeiseen tasapainoon. <http://alueuudistus.fi/kuntien-valtionosuusjarjestelma>
- Kuntaliiton Jakoavain, joka kuvaa maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntien tuloslaskelman, rahoituslaskelman sekä taseen eriin vuonna 2019. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/talous/jakoavain-uusi-tyokalu-maakuntauudistuksen-vaikutuksista>
- Kuntaliiton julkaisu: Uuden kunnan talous vuonna 2019 – Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia. Julkaisussa kuvataan yleisluonteisesti sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2017/Sivut/uuden-kunnan-talous-2019.aspx>

3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa sisältää kuntatalouden menorajoitteen ja hallituksen muut kuntataloutta ja kuntien tehtäviä koskevat linjaukset. Se sisältää myös tarkastelun valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen ja kuntatalouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä kuntien kirjanpidon käsittein.

3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset

Kuntatalouden menorajoite

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden niin sanotusta menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle toimintamenojen muutokselle. Tarkoituksena on, että menorajoite on yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasemataavoitteen kanssa. Kuntatalouden menorajoite ei kuitenkaan takaa sitä, että kustannusvaikutukset toteutuvat sen suuruisina kuntataloudessa. Kunnat voivat itse päättää muun muassa siitä, missä laajuudessa ne toteuttavat tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä.

Hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmassaan 28.9.2015, 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 toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa. Menorajoitetta ei voi väljentää 28.9.2015 päätetyssä julkisen talouden suunnitelmassa asetetulta tasolta. Sitä kiristetään vuosittain, kun toistaiseksi täsmentymättömien hallitusohjelmassa sovittujen toimenpiteiden valmistelu etenee.

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteessa on otettu huomioon eräiden jo aikaisemmin menorajoitteeseen sisältyneiden toimenpiteiden vaikutusarvioiden tarkentuminen. Vanhuspalvelujen laatusuosituksen ja erikoissairaanhoidon alueellisen tehostamisen vaikutusarviot ovat valmistelun edetessä tarkentuneet. Uutena toimenpiteenä on otettu huomioon ammatillisen koulutuksen uudistukseen liittyvä oppilas- ja opiskeluhuoltopalvelujen laajentuminen koskemaan aikaisempaa suurempaa opiskelijamäärää. Vuodesta 2019 lähtien menorajoitteen tasossa on otettu huomioon sote- ja maakuntauudistus, jonka myötä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat toimenpiteet kohdistuvat jatkossa kuntatalouden sijasta maakuntiin.

Näiden muutosten jälkeen kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -450 milj. euroa. Sote- ja maakuntauudistuksen takia tämä taso ei ole vertailukelpoinen hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan päättämään menorajoitteen tasoon.

Kuntatalouden menorajoite vuosina 2018–2021, milj. euroa

2018	2019	2020	2021
-720	-450	-470	-470

Kun kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen 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.

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. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevaa asetusta on muutettu vuoden 2016 alusta lukien siten, että kuntien ja kuntayhtymien maksutuotto voisi kasvaa 150 milj. euroa. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismääriä korotettiin 1.8.2016 lähtien. Varhaiskasvatuksen

maksuja sen sijaan alennettiin vuonna 2017. Hallitus on päättänyt alentaa varhaiskasvatuksen maksuja edelleen vuonna 2018. Tämän maksualennuksen vaikutukset kuntatalouteen kompensoidaan korottamalla valtionosuuksia, kiinteistöveroja ja kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta.

Kiinteistöveroja korotetaan hallituskaudella asteittain yhteensä 100 milj. eurolla. Lisäksi vuonna 2017 toteutettiin 50 milj. euron lisäkorotus kiinteistöveroon, jolla kompensoitiin varhaiskasvatusmaksujen alentamista. Hallitusohjelman mukaan tuloveroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille, joten niillä ei sen sijaan ole vaikutusta kuntatalouden rahoitusasemaan.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus ja kuntatalouden sopeutustarve

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus on nettomääräisesti kuntataloutta selvästi vahvistava vuoden 2019 tasolla, mikäli kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat toimet täysimääräisesti. Lisäksi sote- ja maakuntauudistus siirtää pois kunnilta väestön ikääntymisestä aiheutuvat sosiaali- ja terveydenhuollon menopaineet.

Vuonna 2016 solmitun kilpailukykysovimuksen julkista taloutta heikentävästä vaikutuksesta valtaosa kohdistuu valtionalouteen. Kilpailukykysovimus alentaa kuntien työvoimakustannuksia, mutta se pienentää myös kuntien verotuloja palkkasumman ja työntekijämaksujen muutosten kautta. Kehyskaudella kuntien valtionosuuksia vähennetään kilpailukykysovimukseen liittyen. Valtionosuusvähennysten jälkeen kilpailukykysovimuksen vaikutus kuntatalouteen on lievästi kiristävä. Pidemmällä aikavälillä kilpailukykysovimuksen suotuisat vaikutukset työllisyyteen ja kasvuun hyödyttävät myös kuntataloutta.

Valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus vuonna 2019, milj. euroa

Menorajoite	450
Menorajoitteen toimiin liittyvä valtionapujen muutos	-90
Indeksijäädytysten vaikutus kuntien tuloihin	-50
Maksuperusteiden muutokset	160
Kiinteistöveron korottaminen	150
YHTEENSÄ	620

Hallitusohjelman pohjana olleen kevään 2015 ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä oli 2,0 mrd. euroa eli 0,9 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019 kansantalouden tilinpidon käsittein. Valtiovarainministeriön päivitetyssä ennusteessa on huomioitu jo täsmentyneet hallitusohjelman mukaiset kuntatalouteen vaikuttavat toimet sen mukaisesti kuin kuntien arvioidaan saatujen tietojen perusteella näitä toteuttavan. Nämä vahvistavat paikallishallinnon rahoitusasemaa nettomääräisesti noin 600 milj. euroa

vuoden 2019 tasolla. Päivitetyin ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä vuonna 2019 on 1,2 mrd. euroa, joka on 0,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Näin ollen paikallishallinto on saavuttamassa sille asetetun rahoitusasematavoitteen. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen kuitenkin edellyttää, että kunnissa hyödynnetään hallitusohjelman toimenpiteiden ja kilpailukykysovimuksen mahdollistama säästöpotentiaali. Paikallishallinnon kehitysarvio on painelaskelma, jossa ei ole huomioitu kuntien omia sopeutustoimia vuosille 2018–2021. Viime vuosina kuntien omat sopeutustoimet ovat olleet merkittäviä.

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 mm. 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 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Julkisen talouden suunnitelmassa on otettu huomioon valmisteilla olevan sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset. Uudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien tehtäviin ja talouteen, ja sen myötä kuntatalouden menot pienenevät noin 17,7 mrd. eurolla. Kuntien valtionosuuksista poistetaan siirtyviä tehtäviä vastaava määrä valtionosuuksia, ja kuntien yhteisövero- ja kunnallisverotuottoa vähennetään. Uudistus on kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraali. Kunnille jää uudistuksen jälkeenkin vastuuta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Maakunnille siirtyvästä rahoituksesta osoitetaan kunnille tähän tarkoitukseen 29 milj. euroa.

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2018 noin 10,2 mrd. euroa. Vuonna 2019 ne alenevat 4,0 mrd. euroon sote- ja maakuntauudistuksen myötä.

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuosina 2018–2019. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2015 toteutuneiden kustannusten pohjalta vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 73,4 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kuntien valtionosuuksia yhteensä

4,5 milj. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 25 milj. euron lisäys vuodesta 2018, jolla kompensoidaan varhaiskasvatusmaksujen alentamista.

Valtionosuuksissa otetaan huomioon kilpailukyky sopimuksen perusteella tehtävät vähennykset. Peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 468 milj. euroa vuonna 2018 suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan. Vuonna 2019 vähennys on 188 milj. euroa ja vuosina 2020–2021 noin 62 milj. euroa. Vähennys mitoitetaan siten, että lomarahaleikkausta vastaava säästö vähennetään täysimääräisesti ja työajan pidennyksen arvioitu säästö osittain. Vuosityöajan pidennykseen perustuva leikkaus nousee täysimääräiseksi vuonna 2018. Työajan pidennyksen ei kuitenkaan arvioida tuottavan säästöä opetussektorilla. Lisäksi vähennyksen mitoituksessa otetaan huomioon sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus kuntien menoihin.

Edellisestä julkisen talouden suunnitelmasta poiketen lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitusta ei siirretty vuonna 2017 kuntien valtionosuusrahoituksen piiriin. Toiminta siirtyy maakuntien vastuulle 1.1.2019 alkaen, jolloin valtion erillinen rahoitusmomentti lakkautetaan ja vastaava määräraha siirtyy osaksi maakuntien yleiskatteellista valtionrahoitusta.

Vanhuspalvelujen uudistetun laatusuosituksen on tarkoitus tulla voimaan 1.6.2017. Sen vaikutukset arvioidaan aiemmin arvioitua pienemmiksi eli 17 milj. euroa vuonna 2018 ja edelleen 16,5 milj. euroa vuonna 2019. Peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään tähän liittyen noin 4 milj. eurolla vuonna 2018. Vuodesta 2019 lähtien laatusuosituksen uudistuksen vaikutus otetaan huomioon maakuntien valtionrahoituksen mitoituksessa.

Myös alueellisen erikoissairaanhoidon tehostamisen vaikutusarviot ovat tarkentuneet. Terveystieteiden muutoksen ja sen nojalla annettavien asetusten arvioidaan vähentävän terveydenhuollon menoja 350 milj. eurolla vuoteen 2020 mennessä. Kuntien menojen arvioidaan muutosten seurauksena vähenevän 125 milj. eurolla vuonna 2018, ja vastaava valtionosuuden vähennys on 32 milj. euroa. Vuodesta 2019 lähtien vähennykset otetaan huomioon maakuntien valtionrahoituksen mitoituksessa.

Perusopetuksen tasa-arvon vahvistamiseen kohdistetaan 15 milj. euroa vuosina 2018 ja 2019. Tukea kohdennetaan haasteellisempien alueiden kouluille ja esimerkiksi erityisopetukseen ja opetusryhmien pienentämiseen.

Hallitus käynnistää lukiokoulutuksen uudistuksen. Tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua, oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle

Ammatillisen koulutuksen reformi toteutetaan vuoden 2018 alusta lukien. Reformin toimeenpanon tukeen kohdistetaan 15 milj. euroa vuosina 2018 ja 2019. Rahoituksella vahvistetaan ammatillisen koulutuksen digitalisaatiota, ehkäistään koulutuksen keskeyttämistä ja syrjäytymistä sekä rakennetaan yhdessä työelämän kanssa polkuja koulutukseen ja työelämään. Uudistukseen liittyen oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisten kuraattori- ja psykologipalveluihin oikeutettujen lukumäärä kasvaa lähes 50 000 opiskelijalla. Kuntien menojen kasvuksi arvioidaan 5,6 milj. euroa, ja peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan vastaavan suuruinen lisäys.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun seurauksena nousseista kotouttamiskorvauksista kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon korvaukset siirtyvät osana sote- ja maakuntaudistusta osaksi maakuntien yleiskatteista rahoitusta vuonna 2019. Perusopetuksen oppilasmäärien kasvuun varatut määrärahat vähenevät edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna johtuen turvapaikanhakijamäärien pienenemisestä.

Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön budjettirahoitus säilytetään kehyskaudella vuoden 2017 tasolla eli 19,5 milj. eurossa. Alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen palveluja tarjoavan Ohjaamo-toiminnan vakiinnuttamiseen osoitetaan vuosittain 5 milj. euron lisärahoitus. Hallitusohjelman liitteen 6 mukaisen esiopetusta täydentävän hoidon järjestämisen maksullisena kerhotoimintana mahdollistavan esityksen valmistelusta on päätetty luopua.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2018 hintatasossa¹

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Laskennalliset valtionosuudet	9 955	9 517	9 263	3 503	3 681	3 719
VM, peruspalvelujen valtionosuus	9 028	8 598	8 412	2 638	2 799	2 836
OKM ²	928	919	851	865	882	883
— siitä kuntayhtymät	1 041	904	874	889	895	895
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain, yhteensä	1 133	961	928	476	400	392
OM	0	0	20	20	0	0
SM	5	5	5	0	0	0
VM	26	27	22	18	10	10
OKM	222	253	261	253	229	228
MMM	5	5	6	2	2	2
LVM	36	36	36	1	1	1
TEM	194	217	219	110	93	84
STM ³	614	388	342	55	47	43
YM	30	30	18	18	18	18
Valtionavut yhteensä	11 088	10 478	10 191	3 979	4 081	4 111

¹ Sote- ja maakuntaudistuksessa v. 2019 osa kuntien tehtävistä siirtyy maakunnille, ja samalla niihin osoitetut valtionavut kunnille poistuvat.

² Kuntien laskennallinen osuus on arvioitu OKM:n hallinnonalan rahoituksen (ml. yksityiset) kokonaisuudesta.

³ Perustoimeentulotuen maksatus siirtyi v. 2017 kunnilta Kelan hoidettavaksi. Tästä johtuen valtio ei enää maksa kunnille valtionosuutta perustoimeentulotuen kustannuksiin, mikä näkyy STM:n valtionapujen alenemisena v. 2017. Lisäksi kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan huomioon vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudessa. Toteutettu uudistus on valtio-kunta-suhteessa kustannusneutraali.

Veroperustemuutokset

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset. Merkittävä muutos kuntien verotuloihin seuraa vuonna 2019 voimaan tulevasta sote- ja maakuntauudistukseen liittyvästä verouudistuksesta. Edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna verotuottoarvioissa on lisäksi huomioitu hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen solmimaan kilpailukyky sopimukseen liittyvät veromuutokset. Sopimuksen yhteydessä työnantajan vakuutusmaksuja siirrettiin palkansaajille ja ansiotuloverotusta kevennettiin.

Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat indeksitarkistukset. Indeksitarkistukset sisältyvät teknisenä oletuksena myös vuosien 2020 ja 2021 verotuottoarvioihin. Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamista jatketaan siten, että asuntolainan koroista vähennyskelpoinen osuus supistuu 10 prosenttiyksiköllä vuodessa 25 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä. Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä invalidivähennyksistä luovutaan vuonna 2019.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille ja niiden rahoitusvastuu kunnilta valtiolle. Kuntien tuloja pienennetään siirtyviä kustannuksia vastaavasti alentamalla valtionosuuksia, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä kunnallisveroa. Kunnallisveron tuottoa pienennetään alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja saman verran.

Hallitusohjelman mukaisesti kiinteistöverotusta kiristetään vuosittain, yhteensä 100 milj. eurolla hallituskauden aikana. Tästä on toteutettu puolet vuosina 2016–2017.

Varhaiskasvatusmaksuja alennetaan vuonna 2018. Tämän maksualennuksen vaikutukset kuntatalouteen kompensoidaan korottamalla valtionosuuksia, kiinteistöveroa ja kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuotto-vaikutus kompensoidaan kunnille.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta kuntien verotuloihin.

	2018	2019	2020	2021
Ansiotuloverotuksen ATI-/KHI -tarkistus	-65	-15	-22	-23
Sote- ja maakuntauudistus, kunnallisvero		-11 825		
Sote- ja maakuntauudistus, yhteisövero		-590		
Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistaminen	13	3		
Kiinteistöverotuksen kiristäminen	25	25		
Yhteisöveron jako-osuuden korotus varhaiskasvatamaksujen korottamisen kompensationsa	60			
Kiinteistöveron korotus varhaiskasvatamaksujen korottamisen kompensationsa	25			

Maksuperusteiden muutokset

Hallitus vahvistaa kuntataloutta antamalla kunnille mahdollisuuden maksutulojen lisäämiseen. Vuoden 2017 aikana hallitus antaa eduskunnalle esityksen laeiksi jätelain ja ympäristönsuojelulain muuttamisesta, minkä arvioidaan lisäävän kuntien maksutuloja noin 5 milj. eurolla vuodesta 2018 alkaen.

1.3.2017 voimaan tullut varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki alentaa pienituloisten 2-3 hengen perheiden varhaiskasvatuksen maksuja sekä muuttaa toisen lapsen alennuksen koskemaan kaikkia perheitä. Työnteon kannustavuuden lisäämiseksi toteutettujen muutosten arvioidaan alentavan maksutuottoa vuositasolla 10 milj. euroa. Varhaiskasvatusmaksuja alennetaan edelleen pieni- ja keskituloisilta ja sisaresta saatava alennus kasvaa 1.1.2018 alkaen.

4 Hallituksen kuntia koskevat toimenpiteet 2018–2021 ja niiden kuntavaikutukset

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Hallituksen kärkihankkeista, reformeista ja toimenpiteistä kuntatalousvaikutuksiltaan merkittävimmät koskevat sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloja. Toimenpiteiden kuntatalousvaikutuksista ovat tarkentuneet edelliseen kuntatalousohjelmaan verrattuna.
- Monet hallituksen kuntia koskevista toimenpiteistä ovat sellaisia, että kunnat voivat omilla päätöksillään vaikuttaa merkittävästi siihen, missä laajuudessa ja millä aikataululla niiden vaikutukset realisoituvat. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa erikoissairaanhoidon tehostaminen, omaishoidon tuen vaikutukset kuntien pitkäaikaisen laitoshoidon tarpeeseen, vanhusten laatusuosituksen tulkinnat sekä kilpailukykysovimuksen vaikutukset kuntien henkilöstöön.
- Sote- ja aluehallintouudistuksessa on kyse historiallisen suuresta hallinnonalat ylittävästä uudistuksesta, joka koskettaa kaikkien kansalaisten palveluja sekä muuttaa merkittäväällä tavalla kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta.

Tässä luvussa on kuvattu hallitusohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden, kuten kärkihankkeiden, reformien sekä muiden lainsäädäntömuutosten, vaikutuksia kuntien tehtäviin ja kuntatalouteen. Hallituksen toimeenpanema sote- ja maakuntauudistus on kuvattu tarkemmin erikseen. Toimenpiteiden kuntavaikutuksia on kuvattu siinä laajuudessa kuin ne olivat tiedossa kevään 2017 julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä. Kuntavaikutuksia koskevat arviot ovat JTS:n mukaisia. Ministeriökohtaiset toimenpidetarkennukset on luokiteltu valtion talousarvion pääluokkien mukaisesti.

Sisäministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUUT TOIMENPITEET: Nuohouspalveluiden järjestäminen

Sisäministeriössä 15.3.2016 asetetun lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on muuttaa pelastuslakia niin, että alueen pelastustoimelta poistetaan velvoite huolehtia nuohouspalveluiden järjestämisestä. Uudistus on tarkoitus saada voimaan vuoden 2018 alusta. Nuohouspalveluiden uudistamisesta aiheutuu kunnille (pelastuslaitoksille) enintään 2 henkilötyövuoden säästö.

Valtiovarainministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

REFORMI: Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta

Hallitusohjelman mukaan kuntien kustannuksia vähennetään 1 mrd. eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Tavoitteen toteuttamiseksi on valmisteltu kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen tähtäävä toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden säästöpotentiaalin pitkällä aikavälillä koko julkiseen talouteen on maaliskuun 2017 tietojen perusteella arvioitu olevan noin 370 milj. euroa. Vaikutus kuntien rahoitusosuuteen (nettokustannuksiin) olisi noin 300 milj. euroa.

Taluspoliittisen ministerivaliokunnan helmikuussa 2016 tekemien linjausten mukaisesti toimenpideohjelman toteuttamista ja seurantaa jatketaan. Toimenpideohjelmaan sisällyneistä toimenpide-esityksistä seuraavat lakimuutokset on tarkoitus saattaa voimaan vuosien 2016–2018 aikana.

Ministerivaliokunta linjasi myös, että miljardin tavoitteen saavuttamiseksi jatkotyössä kohteena ovat kaikkien kärkihankkeiden ja reformien koko julkista taloutta vahvistavat vaikutukset sekä digitalisaation hyödyntäminen täysimääräisesti. Toimien riittävyden turvaamiseksi valtiovarainministeriö voi ottaa muitakin teemoja lisäarvioinnin kohteeksi. Reformin nimeksi on muutettu 'Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta'.

REFORMI: Tulevaisuuden kunta

Hallitus on käynnistänyt Tulevaisuuden kunta -hankkeen, joka on yksi hallituksen reformeista. Tulevaisuuden kunta -hankkeessa määritellään parlamentaarisen valmistelun pohjalta visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030. Hankkeessa määritellään myös kuntien rooli, tehtävät ja asema sekä tarkastellaan suhteessa perustettaviin maakuntiin. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti julkaistiin helmikuussa 2017. Väliraportti sisältää kuvaukset keskeisistä kuntien toimintaan, tehtäviin ja rooliin vaikuttavista muutoksista, parlamen-

taarisen ryhmän laatimat skenaariot ja niiden vaikutukset erilaisissa toimintaympäristöissä toimivien kuntien näkökulmasta. Lisäksi siinä esitellään eri skenaarioiden visiot ja Tulevaisuuden kunta -reformin jatkovalmisteluvaiheet. Työ jatkuu lainsäädäntömuutoksien valmistelulla siten, että ne tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta lukien. Tulevaisuuden kunta -valmistelulla ei ole välittömiä vaikutuksia vuoden 2017 talousarvioon.

Opetus- ja kulttuuriministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

REFORMI: Ammatillisen koulutuksen reformi

Kehyskaudella toteutetaan ammatillisen koulutuksen reformi. Ammatillisen koulutuksen reformissa uudistetaan ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädäntö, rahoitusjärjestelmä sekä säätely- ja ohjausjärjestelmä vastaamaan tulevaisuuden osaamistarpeita. Uudistuksen lähtökohtana ovat osaamisperusteisuus, työelämä- ja asiakaslähtöisyys ja elinikäinen oppiminen.

Ammatillista koulutusta koskevat säännökset kootaan yhteen lakiin. Lisäksi osa työvoimakoulutuksesta siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle. Kaikki ammatilliset tutkinnot ovat osaamisperusteisia, ja tutkintojen suorittamisessa siirrytään yhteen suorittamistapaan. Kaikessa ammatillisessa koulutuksessa otetaan käyttöön yhtenäinen henkilökohtaistamisprosessi. Osaaminen osoitetaan pääasiassa työelämässä käytännön työtilanteissa. Oppisopimuskoulutus säilyy keskeisiltä osin nykyisellään. Uutena työpaikalla tapahtuvan koulutuksen muotona otetaan käyttöön koulutussopimukseen perustuva koulutus, joka korvaa nykymuotoisen työssäoppimisen.

Ammatillisen koulutuksen säätely- ja ohjausjärjestelmää uudistetaan siten, että kaikkea ammatillista koulutusta säädellään jatkossa yhdellä järjestämisluvalla. Koulutuksen järjestäjät voivat järjestämislupansa rajoissa päättää aiempaa vapaammin koulutustarjontansa kohdentamisesta sekä siitä, millä tavoin ja missä oppimisympäristöissä koulutusta järjestetään. Ohjaus- ja säätelyjärjestelmä muodostuu koulutuksen järjestämisluvista ja vuosittaisista seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perustana olevista suoritepäätöksistä.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä uudistetaan yhtenäiseksi kokonaisuudeksi yhdistämällä nykyiset ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitukset. Rahoitusjärjestelmään sisällytetään myös tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen rahoitus sekä osa tutkintoon johtamattoman työvoimakoulutuksen rahoituksesta. Ammatilliseen koulutukseen kohdennettava valtionrahoitus muutetaan talousarvioperusteiseksi. Kunnilla säilyy omarahoitusosuus ammatillisen koulutuksen rahoituksessa, mutta jatkossa kuntien rahoitusvastuuta ei jaotella enää ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen välillä. Kuntien rahoitusosuus määritellään suhteellisenä osuutena talousarvioon otettavasta valtion määrärahasta laissa

säädetyin kertoimen avulla, kuitenkin siten että kuntien rahoitusosuus on enintään vuoden 2017 tasossa. Ammatillisen koulutuksen kokonaisrahoitus jakaantuu laskennalliseen perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoitukseen sekä strategiarahoitukseen. Perusrahoituksen osuus on 50 prosenttia, suoritusrahoituksen osuus 35 prosenttia ja vaikuttavuusrahoituksen osuus 15 prosenttia laskennallisesta rahoituksesta.

Ammatillisen koulutuksen uudessa rahoitusjärjestelmässä painopiste siirtyy suorituksiin ja koulutuksen vaikuttavuutta painottavaksi opiskeluun käytetyn ajan laskemisen sijasta. Uudistus vaikuttaa tulevana vuosina rahoituksen jakautumiseen ammatillisen koulutuksen järjestäjien välillä. Rahoitusta kohdentuu nykyistä suhteellisesti enemmän niille koulutuksen järjestäjille, joilla koulutuksen läpäisy on tehokasta ja koulutus vaikuttavaa, koska nykytilaan verrattuna suoritettujen tutkintojen ja tutkinnon osien sekä koulutuksen vaikuttavuuden painoarvo rahoituksen määräytymisperusteena lisääntyy merkittävästi. Uuden rahoitusjärjestelmän käyttöönottoon liittyy siirtymäaika, jonka aikana perusrahoituksen osuus laskee asteittain kohti 50 prosentin osuutta ja suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusosuudet vastaavasti kasvavat. Siirtymäaika takaa järjestäjille riittävän ajan uudistaa ja sopeuttaa toimintaansa rahoitusmallin aiheuttamiin rahoitustason muutoksiin.

Ammatillisen koulutuksen reformissa toimintaprosesseja uudistetaan ja uusia digitaalisia oppimiskäytäntöjä hyödynnetään, toimintaa jäykistäviä rakenteita ja raja-aitoja puretaan sekä koulutuksen järjestäjäjärjestelmää kehitetään. Hajanaisia resursseja kootaan yhteen ja niiden käyttöä ja vaikuttavuutta tehostetaan.

Hallituksen esitys on annettu huhtikuussa 2017.

KÄRKIHANKE: Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset oppimateriaalit peruskouluihin

Kärkihankkeessa uudistetaan peruskoulua 2020-luvulle tavoitteena Suomi modernin, innostavan oppimisen kärkimaana. Uudistus kattaa kolme osaa: uusi pedagogiikka, uudet oppimisympäristöt ja opetuksen digitalisaatio. Tavoitteena on parantaa oppimistuloksia, vastata tulevaisuuden osaamistarpeisiin, uudistaa pedagogiikkaa kokeillen ja tehdä oppimisesta innostavaa läpi elämän. Digitaalisten materiaalien käyttöönoton vauhdittamiseen ja digioppimisen kokeiluihin ja kehittämiseen on varattu 18 milj. euroa vuodelle 2018, joista osa kohdistuu kuntiin.

Lisäksi lisätään ja monipuolistetaan kieltenopiskelua. Käynnistetään alueellinen kokeilu siitä, että aloitetaan vieraan kielen opiskelu jo ensimmäisellä luokalla ja mahdollistetaan alueellinen kokeilu kielivalikoiman laajentamisesta eduskunnan hyväksymän ponnemurteen mukaisesti. Tähän on varattu 5 milj. euroa vuodelle 2018, joista osa kohdistuu kuntiin.

Liikkuva koulu -ohjelmaa laajennetaan valtakunnalliseksi koskemaan kaikkia peruskoulukäisiä lapsia ja nuoria. Tavoitteena on, että jokainen peruskoululainen liikkuu vähintään tunnin päivässä. Maaliskuussa 2017 ohjelman toiminnassa on mukana 79 prosenttia peruskouluista, 87 prosenttia kunnista ja 86 prosenttia kaikista peruskoululaisista. Vuosien 2017 ja 2018 aikana toiminta käynnistetään kokeiluhankkeiden kautta myös lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Ohjelmaa rahoitetaan sekä Veikkauksen varoista että budjettirahoitteisesti: vuosina 2016–2018 kärkihankerahaa on yhteensä 21 milj. euroa, josta vuodelle 2018 on 7 milj. euroa. Kärkihankeraha kohdistuu lähes kokonaisuudessaan avustuksina kunnille. Ohjelman seuraavien vuosien mahdollinen resursointi tapahtuu ohjelmassa saavutettujen tulosten ja vaikuttavuuden arvioinnin perusteella.

KÄRKIHANKE: Parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta

Kärkihankkeessa on kolme kokonaisuutta. Ensimmäisessä lisätään lasten ja nuorten tasa-vertaisia mahdollisuuksia osallistua taiteeseen ja kulttuuriin, vahvistetaan heidän luovia taitojaan, kulttuurikompetenssiaan ja parannetaan heidän oppimisen edellytyksiä. Vuosittain järjestettävien hakukierrosten perusteella myönnetään avustuksia kunnille, lastenkulttuurikeskuksille ja muille taide- ja kulttuuritoimijoille sekä taiteen perusopetuksen järjestäjille. Avustukset kohdistuvat taiteen ja kulttuurin harrastetuntien järjestämiseen koulupäivän yhteydessä sekä varhaiskasvatuskäisten lasten taide- ja kulttuuriosallistumiseen. Toisessa kokonaisuudessa laajennetaan prosenttitaiteen periaatetta yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa taiteen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi. Kehittämisavustuksilla tuetaan kuntia ja kuntayhtymiä tai muita toimijoita (muun muassa yksityiset laitokset) siinä, että ne kehittävät olemassa olevia hyviä käytäntöjään tai etsivät uusia toimintatapoja. Lisäksi hankkeen puitteissa toteutetaan ohjattuja kokeiluja. Kolmas kokonaisuus edistää lasten monilukutaitoa. Rahoitus vuodelle 2018 on yhteensä 3,6 milj. euroa, mistä osa kohdistuu kuntiin.

KÄRKIHANKE: Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan

Kärkihankkeessa kaikille peruskoulun päättävälle taataan koulutuspaikka. Joustavan perusopetuksen (JOPO) tukevaa toimintaa lisäämällä 7.–9.-luokille tuetaan jatko-opintoihin valmistumista ja pitkällä tähtäimellä työelämään sijoittumista sekä ehkäistään syrjäytymistä vaativissa tilanteissa. Joustavan perusopetuksen toiminta tähtää 7–9 luokilla koulupudokkuuden ehkäisemiseen.

Kärkihankkeeseen sisältyy myös toimenpiteitä, joissa muun muassa kehitetään yhden luukun palvelupisteitä (Ohjaamot), vahvistetaan lakisääteisiä nuorten ohjaus- ja palveluverkostoja ja turvataan etsivän nuorisotyön resurssit ja vahvistetaan nuorten sosiaali- ja terveyspalveluita. Etsivä nuorisotyö on kunnille vapaaehtoista ja kunnat voivat hakea siihen harkinnanvaraista valtionavustusta. Etsivän nuorisotyön budjettirahoitusta on täydennet-

ty kärkihankerahoituksella, jonka kuntavaikutus on vuosina 2016–2018 yhteensä 4,75 milj. euroa, josta vuoden 2018 osuus on 1,5 milj. euroa, sekä nuorisotyön veikkausvoittovaroilla.

REFORMI: Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta

Osana kuntien tehtävien vähentämistä koskevaa toimenpideohjelmaa lukiolain 7 §:ää muutettiin siten, että 1.1.2017 alkaen taito- ja taideaineiden sekä terveystiedon opiskelu ei ole enää velvoittavaa niille opiskelijoille, jotka ennen 18 vuotta täytettyään aloittavat lukiokoulutuksen aikuisille tarkoitetun oppimäärän. Vuodesta 2018 alkaen rahoitus määräytyy sen mukaan, suoritetaanko lukio-opintoja nuorille vai aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan eikä opiskelijan iällä ole enää vaikutusta rahoitukseen. Neljän pakollisen kurssin poistumisen johdosta todelliset kustannukset alenevat vaiheittain, josta johtuen kokonaisrahoitusta alennetaan siten, että vuonna 2018 säästö on 0,26 milj. euroa kasvaen vuoteen 2020 mennessä täysimääräiseksi ollen noin 0,5 milj. euroa. Kokonaissäästöstä noin 0,3 milj. euroa on kuntarahoitusosuutta. Kuntien tehtävien vähentämisen toimenpideohjelman mukaan muutettiin oppilas- ja opiskeluhuoltolain säädöksiä. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2017 alkaen.

MUU TOIMENPIDE: Maahanmuuttajien opetus

Kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta koskee kaikkia kunnan alueella asuvia lapsia, myös kansainvälistä suojelua hakevia. Vuodesta 2018 alkaen valmistava opetus koskee vain oppivelvollisuusikäisiä. Kunnat voivat myös järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta, joka rahoitetaan täysimääräisellä valtionosuudella ilman kuntaosuutta. Oppivelvollisuusikäisten ylittäneiden perusopetus uudistuu vuonna 2018. Siihen yhdistetään luku- ja kirjoitustaidon opetus sekä perusopetukseen valmistava opetus ja aikuisten perusopetuksen valtionosuuden kuntaosuus poistuu lukuun ottamatta aineopetusta.

MUU TOIMENPIDE: Lukiokoulutuksen uudistaminen

Hallitus käynnistää lukiokoulutuksen uudistuksen. Tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua, oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle. Uudistuksen kuntavaikutukset tarkentuvat valmistelun yhteydessä.

MUU TOIMENPIDE: Kulttuurin rahoitusjärjestelmän uudistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt kulttuurin rahoitusjärjestelmän uudistamishankkeen. Hankkeen tarkoituksena on kehittää museoiden, teattereiden ja orkestereiden (ml. sirkus ja tanssi) rahoitusjärjestelmää siten, että se ottaa huomioon toimijakentässä ja

yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset ja tulevaisuuden haasteet, tukee laadukasta ja vaikuttavaa toimintaa sekä kannustaa uudistuksiin. Lähtökohtana on, että taide- ja kulttuuripalveluiden alueellinen saatavuus turvataan myös tulevaisuudessa.

Kulttuurin rahoitusjärjestelmän uudistamista koskeva hallituksen esitysluonnos on tarkoitus valmistua lokakuussa 2017. Uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan asteittain vuodesta 2019 alkaen. Uudistuksen kuntavaikutukset tarkentuvat hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Laki liikenteen palveluista (aik. Liikennekaari; vaiheet I-III)

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja siihen liittyviksi laeiksi (161/2016 vp) annettiin eduskunnalle syyskuussa 2016. Liikennekaari on osa hallituksen kärkihanketta, jossa rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö. Hankkeella toteutetaan myös hallituksen kärkihanketta säädösten sujuvoittamisesta. Liikennekaaren tavoitteena on edistää uusien palvelumallien syntyä ja näin vastata entistä paremmin käyttäjien tarpeisiin. Tarkoituksena on edistää liikennejärjestelmän tarkastelemista kokonaisuutena sekä helpottaa markkinoille tuloa ja järjestelmän eri osien yhteen toimivuutta.

Lakihankkeen I-vaiheessa on hallituksen esitykseen koottu ja yhdistetty tieliikenteen markkinoita ja palveluita koskevat säädökset. Tällaisia lakeja ovat joukkoliikennelaki, taksi-liikennelaki ja laki kaupallisista tavarakuljetuksista. Lisäksi esityksessä on säännökset liikennepalveluja koskevien olennaisten tietojen tarjoamisesta sekä lipunmyyntirajapintojen avaamisesta.

Eduskuntakäsittelyn aikana on hallituksen esitykseen tehty tiettyjä muutoksia, mm. liikenne- ja viestintävaliokunta on mietinnössään (3/2017) muuttanut lain otsikkoa: laki liikenteen palveluista. Tarkoituksena on, että laki tulee voimaan 1.7.2018. Lakihankkeen II - III -vaiheissa uudistetaan laajemmin muun muassa liikennealan ammattipätevyysääntelyä ja laajennetaan soveltamisalaa koskemaan myös muita liikennemuotoja. Hallituksen esitykset on tarkoitus saada eduskuntaan vuosina 2017–2018 ja voimaan vaiheittain 2018–2019.

Kunnat, ELY-keskukset (tulevaisuudessa maakunnat) ja KELA voivat hyötyä mahdollisesta säästöpotentiaalista jo lakiuudistuksen I-vaiheen pohjalta, vaikka merkittävä osa säästöpotentiaalista riippuu muista tekijöistä kuten henkilökuljetusten organisoimisesta maakuntauudistuksessa. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että kuljetuskustannukset voisivat toteutua kumulatiivisesti 844 milj. euroa alhaisempina vuoden 2020 loppuun mennessä nykytilaan nähden, mikäli henkilökuljetusten yhdistämisperiaatetta toteutettaisiin. Kustannuksista arviolta puolet on kuntien kustannuksia. On kuitenkin huomattava, että esityksen

on ainoastaan arvioitu hillitsevän kustannusten kasvua nykytilan jatkumiseen verrattuna, ei tuovan absoluuttista säästöä nykykustannuksiin.

Vuoden 2019 alusta voimaan tuleva maakuntaudistus muuttaa kuntien tehtäviä. Laki-hankkeen I-vaiheen säästöarvio on tehty nykymallin tehtäväjako perustuen. Lakiuudistus voi tuoda säästöpotentiaalia, mutta se voi myös paikoin ja ajoittain kasvattaa kustannuksia lyhyellä aikavälillä, kuten esimerkiksi joukkoliikenneviranomaisten kustannuksia liittyen lippu- ja maksujärjestelmiin, joihin joudutaan mahdollisesti lain vaatimusten täyttämiseksi tekemään päivityksiä. Kokonaisvaikutuksiin pitemmällä aikavälillä vaikuttaa muun muassa se, miten sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät matkat jatkossa järjestetään, korvataan ja rahoitetaan.

STM:ssä on asetettu työryhmä valmistelemaan ehdotuksen sairaanhoitovakuutuksesta korvattavien matkojen sekä vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisten matkojen tarkoituksenmukaisesta yhdistelystä KELAn ja maakuntien kesken kustannussäästöjen saamiseksi julkisesti rahoitetuissa kuljetuksissa (valmisteluryhmässä on mukana LVM:n edustaja). Yhdistelytoiminnan tarkoituksenmukaisuus arvioidaan myös koululaiskuljetusten osalta. Lisäksi arvioidaan mahdollisuudet yhteishankintoihin ja kilpailutuksiin. KELA ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos selvittävät matkojen yhdistelyn mahdollisuuksia valmisteluryhmän ehdotuksen pohjaksi. Työssä otetaan huomioon matkojen yhdistelystä tehtävien kokeilujen eteneminen.

MUU TOIMENPIDE: HE Yksityistielaksi

Esitys lakimuutoksesta annetaan eduskunnalle vuoden 2017 aikana ja tarkoitus olisi, että se tulisi voimaan vuoden 2018 aikana. Lakimuutoksen yhteydessä kumotaan voimassa oleva laki.

Yksityistielain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudenlaisen elinkeinotoiminnan mahdollistaminen, uusien palveluiden ja työpaikkojen synnyn edistäminen sekä omatoimisuuteen ja toimeliaisuuteen kannustaminen. Lakiuudistuksen yhteydessä laitetaan täytäntöön maakuntalain vaatimukset, jotka liittyvät yksityisteihin. Yksityisteiden rahoitusta on tarkoitus tarkastella kokonaisuutena uudistuksen yhteydessä. Maakunnat tulevat jatkossa toimimaan yksityisteitä koskevana valtionapuviranomaisina. Lisäksi tarkoituksena on saada aikaan säästöjä esimerkiksi lakkauttamalla kuntien tielautakunnat. Uudistuksen yhteydessä ratkaistaan, mikä elin tulee hoitamaan jatkossa tielautakuntien tehtävät.

MUU TOIMENPIDE: Laajakaistarakentamisen tuki

HE laajakaistarakentamisen tukea haja-asutusalueilla koskevan lainsäädännön muuttamisesta annettiin eduskunnalle 2.2.2017. Lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman

pian. Lain tavoitteena on helpottaa tuettujen laajakaistahankkeiden rahoitusta ja siten lisätä teleyritysten kiinnostusta osallistua laajakaistahankkeeseen. Hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten tavoitteena on parantaa sekä uusien että vanhojen hankkeiden toimintaedellytyksiä. Uusien hankkeiden tukikelpoista osaa ehdotetaan laajennettavaksi. Vanhojen hankkeiden toimintaedellytyksiä puolestaan pyrittäisiin parantamaan erilaisten lisätukien ja ennakkomaksun sallimisen muodossa.

Kuntien maksuosuus haja-asutusalueiden laajakaistahankkeissa on 8, 22 tai 33 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Kuntien maksuosuuksiin ei lakiesityksessä ehdoteta muutoksia. Hankekohtaisesti kunnan ja valtion maksettavaksi tuleva tuki kuitenkin kasvaa tukikelpoisten kustannusten noustessa. Yksittäisiltä kunnilta vaaditaan suurempaa tukirahoitusta kuin aiemmin, mikä saattaa vähentää tai jopa estää joidenkin kuntien halukkuuden sitoutua omaan osuuteensa. Tuki-intensiteetin korotus ei pakota kuntia lisärahoitukseen, vaan ainoastaan tekee sen mahdolliseksi.

Uusissa hankkeissa muutokset selvästi lisäävät tuen kiinnostavuutta. Ehdotetut muutokset myös edistävät digitalisaatiota, sillä ne lisäävät mahdollisuutta hyödyntää laajakaistatukea ja täten tekevät laajakaistarakentamisesta houkuttelevampaa. Nopeat ja moitteettomasti toimivat tietoliikenneyhteydet ovat jo nyt arkielämän edellytys ja tulevaisuudessa nämä vaatimukset tulevat vain kasvamaan. Esimerkiksi kuntien digitaalisten palveluiden edellytyksenä on, että kuntalaisilla on toimivat yhteydet palveluiden käyttämiseen.

MUU TOIMENPIDE: Tieliikennelain kokonaisuudistus

Tieliikennelain kokonaisuudistuksen tavoitteena on koota yhteen tieliikenteessä käyttäytymistä koskeva lainsäädäntö. Lakiehdotus sisältää laajoja säännöskokonaisuuksia, joissa määrätään esimerkiksi liikennesäännöistä, kevyestä liikenteestä, ajoneuvon käytöstä tiellä, liikenteen valvonnasta ja liikenneerikkomuksista. Tavoitteena on, että uudistuksen yhteydessä kuntien tehtävät selkiytyvät ja tehtävistä huolehtiminen helpottuu ja kuntien kustannukset eivät kohtuuttomasti lisäänty. Lakiehdotus on tarkoitus saada syksyllä 2017 eduskuntaan.

Lakiehdotus sisältää uusia merkitsemistapoja, esimerkiksi suojatie merkittäisiin sekä liikennemerkillä että tiemerkinällä, pyörätien jatkeen tiemerkinä uudistuisi ja kaukoliikenteen linja-autopysäkkiä osoittava liikennemerkki poistettaisiin liikennemerkkien joukosta. Lisäksi useiden liikennemerkkien symboliikkaa uudistetaan. Liikenteen ohjauslaitteet olisi ilmoitettava Liikenneviraston ylläpitämään DigiRoad-tietojärjestelmään, jonne ilmoitettaisiin vähintään liikennemerkkitieto ja sen paikkatieto. Tietoa olisi mahdollista hyödyntää liikenteenohjauksessa ja esimerkiksi automaattisessa ajamisessa. Ilmoittamisesta aiheutuisi kunnille resurssitarpeita ja hallinnointikustannuksia, joiden arviointi on kesken.

Kadunpidossa olisi mahdollista hyödyntää voimassa olevan lainsäädännön mukaisia ohjauslaitteita pitkän siirtymäajan puitteissa, jolla vähennettäisiin vaikutuksia kadunpidon kustannuksiin. Liikenteenohjauslaitteen asettamisessa on kyse merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä. Liikenteenohjauslaite velvoittaa, määrää tai ohjaa tienkäyttäjää tekemään jotakin tiellä ja sen noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä rangaistus. Myös sen asentamista paikalleen mukaan lukien se, että se on asennettu oikein ja oikeaan paikkaan, voidaan pitää merkityksellisenä tienkäyttäjän oikeusturvan kannalta. Kunnan suostumuksen osalta tieliikennelakia koskevassa esityksessä ei esitetä muutosta nykytilaan, vaikkakin nykylain tulkinta ja soveltamiskäytäntö kunnissa eroaa lain nykytilasta ja sen mukaisesta lakiesityksestä. Yksityinen tienpitäjä, tiekunta tai osakas taikka kiinteistö, olisi velvollinen hankkimaan kunnan suostumuksen liikenteenohjauslaitteelle. Hallintopäätösten sekä ilmoitusten laadintatarve tie- ja katuverkostoon lisääntynee tämän johdosta, joten menettelyn toteuttamistapaa arvioidaan vielä lakia valmistellessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUU TOIMENPIDE: Työvoima- ja yrityspalvelujen alueelliset kokeilut

Osana hallitusohjelman toimeenpanoa ja maakuntamalliin valmistautumista toteutetaan vuosina 2017–2018 julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisia kokeiluja. Kokeiluun valittiin avoimen haun perusteella 9 aluetta, joista kolme on maakunnallisia järjestäjä-tuottaja -mallin kokeiluja ja 6 kokeilua kahden tai useamman kunnan alueella toteutettavia asiakaslähtöisten palvelujen tuottamismallin kokeiluja. Tämän jälkeen yksi kuntapohjainen hanke vetäytyi kokeilusta. Kuntapohjaisilla kokeilualueilla kokeilu on tarkoitus toteuttaa siirtämällä valtiolta kokeilukunnille toimivaltaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamisessa. Toimivallan siirtoa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa kevätsuntokaudella ja kokeilulaki tulisi voimaan aikaisintaan 1.7.2017. Toimivallan siirto koskee seuraavia kokeilualueita ja kuntia: Turun seutu (4 kuntaa), Tampereen kaupunkiseutu sekä Sastamala ja Punkalaidun (10 kuntaa), Pori ja Rauma, Kuopion seutu (3 kuntaa), Lapin kunnat (5 kuntaa).

Kokeilua varten ei ole varattu erillistä rahoitusta valtion budjetissa, vaan kokeilu toteutetaan kohdentamalla työ- ja elinkeinotoimiston resursseja (henkilöstö ja työllisyysmäärärahat) kokeilun kohderyhmälle tarjottaviin palveluihin. Kuntapohjaisten kokeilualueiden kunnille toimivallan siirto tarkoittaa uutta tehtävää. Kokeilukunnat ovat ilmoittaneet haluavansa toteuttaa kokeilun toimivallan siirrolla. Kokeilussa oleville kunnille kohdennetaan työllisyysmäärärahoja ja annetaan mahdollisuus ohjata asiakkaita työvoimakoulutukseen ja asiantuntija-arviointeihin tiettyjen paikkamäärien puitteissa. Kohdennettavat resurssit rajataan käyttötarkoituksen mukaan ja niiden määrä tarkentuu valmistelun edetessä myöhemmin.

Kokeilun toimeenpano edellyttää muutoksia työ- ja elinkeinoministeriön asiakastietojärjestelmään. Tietojärjestelmän käyttöönotosta voi aiheutua kokeilukunnille laite- ja ylläpito-kustannuksia, joiden suuruus tarkentuu valmistelun edetessä.

LISÄKSI:

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee useita työttömyysturvalain muutoksia, joilla voi olla vaikutuksia kuntiin. Muutosten voimaantuloajankohdat sekä vaikutukset täsmentyvät valmistelun kuluessa. Työllisyysvaikutusten lisäksi muutokset saattavat olla sellaisia, että ne vaikuttavat tarpeeseen turvautua toimeentulotukeen.

KÄRKIHANKE: Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen (AIKO)

Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen (AIKO) on hallituksen Kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla -kärkihankkeen toimenpide, jonka tavoitteena on vuosina 2016–2018 edistää kasvua ja hyödyntää maan eri osien voimavaroja ja osaamista. Keskeisessä roolissa ovat elinkeinojen ja yritystoiminnan uudistuminen, kasvu ja kansainvälistyminen sekä työllisyyttä ja yritystoimintaa edistävät kokeilut.

AIKO sisältää kolme työkalua: ennakoidun rakennemuutoksen toimet (ERM), valtion ja kaupunkien väliset kasvusopimukset ja valtakunnallisesti merkittävien kasvuvyöhykkeiden rakentamisen. Vuosina 2016–2018 toimenpiteisiin on käytettävissä yhteensä 30 milj. euroa valtion rahoitusta, josta vuoden 2018 osuus on 10 milj. euroa. AIKO -hankkeiden toteutus edellyttää myös tuenhakijoiden omarahoitusosuutta, joka koostuu lähinnä kuntien rahoituksesta.

Ennakoidun rakennemuutoksen (ERM) -toimien tavoitteena on vauhdittaa alueilla rakennemuutosta, toteuttaa nopeita ja kokeiluluonteisia uusia toimenpiteitä sekä vahvistaa kykyä sopeutua elinkeinorakenteen muutokseen (resilienssi). Kaupunkien ja kasvuvyöhykkeiden kanssa solmittujen sopimusten tavoitteena on elinkeinoelämän kasvun ja alueiden omiin vahvuksiin perustuvan kilpailukyvyyn vahvistaminen keskittymällä muutamiin strategiaan kehittämisen kärkiin, joihin sekä kaupungit että valtio voivat yhdessä sitoutua ja kohdistaa resursseja. Valtio on solminut kasvusopimukset pääkaupunkiseudun kaupunkien lisäksi kuuden muun kaupungin ja kahden kasvuvyöhykkeen kanssa. Näiden ohella kasvusopimusmenettelyn piirissä on kaksi kaupunkien teemaverkostoa.

Alueelliset innovaatiot ja kokeilut -toimenpide päättyy joulukuussa 2018. Sen toteutumista (tulokset ja vaikuttavuus) seurataan osana hallituksen kärkihankeraportointia.

MUU TOIMENPIDE: Rakennerahasto-ohjelmien toteutus

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

Suomen rakennerahasto-ohjelman tuella parannetaan pk-yritysten kilpailukykyä, edistetään uuden tiedon ja osaamisen tuottamista ja hyödyntämistä. Lisäksi edistetään työllisyyttä ja hyvää työelämää, parannetaan osaamista ja ammattitaitoa sekä lisätään heikoimassa asemassa olevien sosiaalista osallisuutta. Läpileikkaavana teemana on vähähiilisen talouden edistäminen. Ohjelmakauden 2014–2020 tavoitteiksi on asetettu muun muassa 1 170 uutta yritystä ja 1 330 uutta tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan liittyvää työpaikkaa.

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. Kuntien ja muun julkisen rahoituksen osuus Suomen rakennerahasto-ohjelman koko julkisesta rahoituksesta (EU:n rahoitus mukaan lukien) on 12,5 prosenttia, joka on noin 325 milj. euroa koko ohjelmakaudella¹. Maaliskuun 2017 alkuun mennessä tämä tavoite on toteutunut hyvin, sillä kunta- ja muun julkisen rahoituksen osuus oli 18,6 prosenttia ohjelman toteutuneista julkisista maksatuksista. Kunta- ja muuta julkista rahoitusta kertyy erityisesti hankkeille, jotka liittyvät tutkimus-, osaamis- ja innovaatiokeskittymien kehittämiseen alueellisten vahvuuksien pohjalta sekä koulutuksen ja ammattitaidon kehittämiseen liittyviin toimenpiteisiin.

MUU TOIMENPIDE: Kotouttaminen

Hallitus on suunnitellut ja käynnistänyt toimenpiteitä, joilla oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymistä ja kotoutumisen käynnistymistä nopeutetaan, samoin pääsyä koulutukseen ja työelämään. Esimerkiksi maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi on käynnistetty vaikuttavuusinvestointiin pohjautuva (SIB) hanke.

Kotoutumislain 6 luvun nojalla kunnille maksetaan korvauksia ennen kaikkea kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden palvelujen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Henkilöpiiri määrittyy kotoutumislain nojalla. Lisäksi EU:n AMIF-rahastosta rahoitettuun SYLVIA-hankkeeseen on varattu kunnille suunnattavaa li-

¹ Koska vuonna 2021 alkavan uuden ohjelmakauden rahoitus ei ole vielä selvillä, perustuu vuodelle 2021 arvioitu kuntarahoitusosuus ohjelmakauden 2014–2020 tietoihin.

sätukea pakolaisten vastaanottoon noin 5,3 milj. euroa vuosien 2016–2017 osalta. Lisätukea maksetaan takautuvasti, jolloin vuoden 2017 osalta lisätukea maksetaan kunnille vielä vuonna 2018.

Kotouttamisen vaikuttavuusinvestointiin pohjautuvan hankkeen (SIB) kuntavaikutukset tarkentuvat vuosina 2021–2024, kun verrataan hankkeeseen osallistuneiden maahanmuuttajien maksamia veroja ja saamaa työttömyysturvaa kontrolliryhmän vastaaviin tietoihin.

Maahanmuuttajat vaikuttavat kuntien palvelujärjestelmän toimivuuteen ja resursseihin erityisesti asumisen, varhaiskasvatuksen ja koulutuspalveluiden, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hallinnollisten tehtävien osalta. Maahanmuuttajien yhteiskuntaan integroituminen edellyttää myös kielikoulutusta, opiskelua sekä työllistymisen ja osallistumisen edistämistä. Kunnat saavat kotouttamisen piirissä olevista henkilöistä laskennallisia ja sosiaali- ja terveydenhuollon täyskustannuskorvauksia, joilla kompensoidaan osin kunnalle aiheutuvaa kustannusten lisäystä.

Nykyisessä kotoutumislaisissa mahdollistetaan kotoutumislain mukaisten korvausten hakeminen kaksi vuotta takautuvasti, joten vuosina 2019–2020 voi tulla vielä korvaushakemuksia aiemmilta vuosilta, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät kunnilta maakuntien vastuulle. Kunnille kuitenkin jää yhä kotouttamiseen liittyviä tehtäviä, mikä tulee resursoida.

Sosiaali- ja terveysministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Palvelut asiakaslähtöisiksi

Kärkihanke sisältää sosiaaliturvaan liittyvien osahankkeiden (perustulokokeilu, asumisperusteinen sosiaaliturva) lisäksi neljä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen liittyvää osahanketta. Kuntien tehtäviin ja talouteen niistä vaikuttaa erityisesti omahoidon ja sähköisten palveluiden kehittämisen osahanke. Hanke tuottaa uudenlaisia toimintamalleja sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluihin. Malleista muodostuu kansalaisille tarjottavien sähköisten hyvinvointipalveluiden runko.

Ensimmäiset kunnat alkavat käyttää sähköisen järjestelmäkokonaisuuden osia vuoden 2017 syksystä alkaen. Sähköiset palvelut ja niiden mahdollistamat uudet toimintamallit ovat laajasti käyttöönotettavissa vuonna 2019. Toimintamallit tukevat kansalaisten vastuunottoa omasta hyvinvoinnistaan ja terveydestään ja vapauttavat ammattihenkilöiden työaikaa kohdennettavaksi aiempaa tarkoituksenmukaisemmin. Koko maan tasolla voidaan arvioida päästävän noin 30 milj. euron säästöön vuosittain. Toimenpiteiden kuntavaikutukset tarkentuvat hankkeen edetessä. On huomattava, että hyödyt voidaan saavut-

taa vain, jos sote-uudistuksen rakenteiden ja toimintatapojen uudistamisessa onnistutaan kokonaisuutena.

KÄRKIHANKE: Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta

Kärkihankkeen tavoitteena on (1) lisätä terveitä elintapoja, kuten liikuntaa, ja ehkäistä kansansairauksia, (2) edistää mielenterveyttä ja osallisuutta sekä torjua yksinäisyyttä, ja (3) varmistaa rakennusten terveellisyyttä koskevien ratkaisujen oikea-aikaisuus ja tehokkuus. Valtaosa kärkihankkeen voimavaroista suunnataan vaikuttaviksi todettujen hyvien käytäntöjen levittämiseen.

Kärkihankkeelle on varattu 8 milj. euroa, josta hanketyöhön suunnataan noin 7,3 milj. euroa. Hankeraha kohdentuu valtaosin järjestöille, ei suoraan kunnille. Hankkeita toteutetaan kunnissa ja sairaanhoitopiireissä tai maakunnissa yhteistyössä niiden kanssa. Hankekauteina vuosina 2017–2018 kärkihanke aiheuttaa kunnille pienehkön kulun, noin 0,5-1,0 milj. euroa. Tämä muodostuu pääasiassa henkilöstön työajasta. Kärkihankkeen vaikutuksina terveiden elintapojen odotetaan lisääntyvän sekä mielenterveyden ja osallisuuden vahvistuvan valituissa kohderyhmissä. Tämän arvioidaan tuovan kunnille säästöjä väestön parempana työ- ja toimintakyknä. Rakennusten terveellisyyden osalta vahvistuva tietopohja tukee kuntia tekemään oikea-aikaisia ja järkeviä rakennusten ylläpidollisia ratkaisuja, joilla voidaan saavuttaa säästöjä.

KÄRKIHANKE: Toteutetaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma

Kärkihankkeen tavoitteena on kokonaisvaltaisesti uudistaa lapsi- ja perhepalvelut maakuntien ja uuden kunnan toimintaympäristöön. Uudistuksella siirretään painopistettä kaikille yhteisiin ja ennaltaehkäiseviin palveluihin sekä varhaiseen tukeen ja hoitoon. Muutosohjelmassa luodaan lapsen oikeuksia ja tietoperustaisuutta vahvistavaa toimintakulttuuria päätöksentekoon ja palveluihin. Uudistuksen lähtökohtana ovat lapsen oikeudet, perheiden monimuotoisuus, lapsi- ja perhelähtöisyys sekä lasten, nuorten ja vanhempien voimavarojen vahvistaminen.

Kyseessä on laaja, monia hallinnonaloja ja palveluja koskeva muutos, joka edellyttää vahvaa kansallista ohjausta ja muutosvaiheen rahallista panostusta. Kärkihankkeen toteuttamiseen on käytettävissä noin 40 milj. euroa vuosille 2016–2018. Valtaosa hankkeen rahoituksesta käytetään 19 maakunnallisen muutosohjelman tukemiseen valtionavustuksin ja maakuntakohtaisen muutosagentin palkkaamiseen täydellä palkkatuella sekä tukemalla ammattilaisten osaamisen uudistamista täydennyskoulutuksin.

Muutosohjelman tavoitteena on lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin lisääminen, omien voimavarojen vahvistuminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen. Lisäksi tavoittee-

na on, että kehittämistyön myötä perheiden monimuotoisuus opitaan ottamaan nykyistä paremmin huomioon, ja lasten, nuorten ja perheiden osallisuuden ja kohdatuksi tulemisen kokemukset vahvistuvat. Kustannusten osalta uudistuksella tavoitellaan vuoteen 2025 mennessä korjaavien palveluiden kustannusten alenemista valtakunnallisesti 10 prosentilla vuoden 2014 tasosta. Korjaavien kustannusten kasvu pyritään maakunnallisten hankkeiden alueilla pysäyttämään vuoteen 2019 mennessä.

KÄRKIHANKE: Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa

Kärkihankkeen tavoitteena on kehittää ikäihmisille sekä omais- ja perhehoitajille nykyistä yhdenvertaisemmat, paremmin koordinoitut ja kustannusten kasvua hillitsevät palvelut. Iäkkäiden palveluja uudistetaan ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (ns. vanhuspalvelulaki) toimeenpanoa vahvistaen sekä tutkimusten esiin nostamia laatu- ja palveluun korjauksia. Kärkihanketta toteutetaan sekä käynnistysavustusten turvin että kokeiluin.

Maakunnallisen toiminnan tueksi kaikkiin maakuntiin ja pääkaupunkiseudulle on myönnetty rahoitus muutosagentin palkkaamiseen (5,2 milj. euroa). Maakuntien muutosagentit ovat aloittaneet toimintansa syksyllä 2016. Muutosagentin sijoituspaikka on joko sote-muutosorganisaatio, maakunta, sairaanhoitopiiri tai kunta, ja toiminta-alue on koko maakunta. Muutosagentin tehtävänä on alueellisen iäkkäiden yhteen sovitettujen palvelukokonaisuuden rakentaminen ja juurruttaminen, muutoksen johtaminen, maakunnan toimijoiden muutokseen innostaminen ja motivointi sekä tietoon perustuvan muutoksen johtaminen. Lisäksi tehtäviin kuuluu kärkihankkeen kokeilujen tuki. Muutosagentin työn tuloksena on kirjallinen ja alueen toimijoiden hyväksymä toimintasuunnitelma iäkkäiden kotona asumisen ja palveluiden yhdistämisestä maakunnassa, sisältäen toimintasuunnitelman toteutumisen seurannan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt yhteensä 14,2 milj. euron hankerahoituksen kahdeksalle laajalle, maakunnalliselle kokonaisuudelle, jotka yhdistävät kuntia, järjestöjä ja yrityksiä alueella. Keskitettyä alueellista asiakas- ja palveluohjauksen mallia kokeillaan Kymenlaaksossa, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Toimivan kotihoidon mallia kokeillaan Keski-Suomessa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa. Omaishoidon toimintamallien juurruttamista Etelä-Savon, Eksoten ja Kainuun maakunnissa. Asumisen ja palvelun yhdistämiseen liittyvä kokeiluun osallistuvat Porvoo, Lapinjärvi, Savitaipale ja Aalto-yliopisto.

Muutosagenttitoimintaa ja maakunnallisia kokeiluja arvioidaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin koko kärkihankkeen toiminta-ajan itsearviointin, tutkimusten ja tilastojen sekä hankkeen ulkoisen arvioinnin kautta ja tuloksista raportoidaan vuoden 2018 lopussa. Mahdollisia lainsäädäntömuutoksia arvioidaan prosessin kuluessa, ja jatkolinjaukset tehdään arviointien valmistuttua.

KÄRKIHANKE: Osatyökykyisille tie työelämään

Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihankkeen tavoitteena on muuttaa osatyökykyisten asemaa niin, että he jatkavat työelämässä ja työllistyvät nykyistä paremmin. OTE -kärkihankkeen kokonaisuuteen kuuluu kahdeksan erillistä, yhteen linkitettyä projektia. Tavoitteena on, että hankkeen päättyessä vuonna 2019 palveluketjut toimivat saumattomasti ja oikea-aikaisesti, päällekkäiset toiminnot ovat vähentyneet ja palveluiden käyttäjä saa tarvitsemansa avun. Osatyökykyisyyden tueksi tarkoitettua palvelujärjestelmän keinovälikoimaa osataan käyttää tehokkaasti ja tuloksellisesti. Kannustinloukkuja on vähennetty, työllisten määrä on kasvanut ja työkyvyttömyysmenot vähentyneet. Työttömyyden sekä työstä poissaolojen kustannukset ovat vähentyneet. Kaikilla tavoitteilla on vaikutuksia yksityiseen ja julkiseen talouteen.

Projekteissa 4, Mallit työllistymiseen ja osallisuuteen, sekä 7, Polut hoitoon ja kuntoutukseen, järjestetään alueellisia kokeiluja, joissa etsitään uusia toimintamalleja osatyökykyisten työllistymiseen ja osallisuuteen sekä saumattomia palveluketjuja hoitoon ja kuntoutukseen. Alueellisiin kokeiluihin on osoitettu yhteensä noin 3 milj. euroa kuudelle hankkeelle.

Kokeilujen tuottamien ratkaisujen avulla osatyökykyiset henkilöt pääsevät tarpeensa mukaisiin palveluihin. Näin palveluiden oikea-aikaisuus ja kustannustehokkuus lisääntyy, mikä tuo kunnille säästöjä. Projektissa 4 vahvistetaan asiakkaiden siirtymiä sosiaalihuollon palveluista työhön tai julkisten työvoimapalveluiden työllistymistä edistäviin palveluihin. Onnistuessaan projekti vähentää kuntien kustannuksia sosiaalipalveluiden käytön vähentämisen kautta. Alueellisten kokeilujen jälkeen niissä tuotetut, kuntiakin hyödyttäviä parhaita käytäntöjä levitetään valtakunnallisesti.

Kärkihankkeessa on julkistettu tie työelämään -verkkopalvelu, johon on koottu palvelujärjestelmässä toimivien ammattilaisten työn tueksi ajantasaista tietoa osatyökykyisille tarjolla olevista palveluista, etuuksista, keinoista, uusista toimintamalleista, onnistuneista ratkaisuista ja tutkimustuloksista. Palvelu nopeuttaa kunnissa tiedon hankintaa, sujuvoittaa kuntatyöntekijöiden työtä ja siten vähentää kuntien kustannuksia. Se myös lisää työntekijän mahdollisuuksia löytää jokaiselle osatyökykyiselle tarpeita vastaava palvelu, jolloin se pienentää kunnan palveluiden tarvetta ja tehostaa niiden kohdentumista oikein.

Projektissa 2, Koulutuksella muutokseen, nostetaan palvelujärjestelmässä toimivien ammattilaisten osaamista osatyökykyisten työllistymisen ja työssä jatkamisen toteutumiseksi. Tulokselliseksi osoittautunut työkykykoordinaattorimalli levitetään kärkihankkeen toimesta mahdollisimman moneen organisaatioon. Jokaisessa maakunnassa järjestetään 1-2 ammatillisen täydennyskoulutuksen ryhmää. Koulutus tarjoaa tietoja, taitoja, työvälineitä sekä valmiuksia muutokseen ja siihen liittyvään kehittämistyöhön.

MUU TOIMENPIDE: Erikoissairaanhoidon uudistukset

Hallitusohjelman mukaisesti muutetaan terveydenhuoltolain säännöksiä erikoissairaanhoidon keskittämisestä, ensihoidosta ja kiireellisestä hoidosta sekä sosiaalihuoltolain säännöksiä sosiaalipäivystyksestä sekä sosiaalihuollon saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Päivystysjärjestelmää muutetaan siten, että maassa on 12 ympärivuorokautista laajan päivystyksen yksikköä, joissa on useiden erikoisalojen päivystys ja valmiudet erityistilanteiden hoitamiseen. Muissa keskussairaaloissa järjestetään ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä, mukaan lukien tavallisimmat erikoissalat. Kiireettömän ja kiireellisen hoidon yhteydessä arvioidaan sosiaalihuollon tarve. Sosiaalipäivystystä tulee järjestää sekä laajan ympärivuorokautisen yksikön että erikoissairaanhoidon yhteispäivystyksen yhteydessä. Erityisosaamisen ja palvelujen laadun varmistamiseksi sosiaalipalveluja voidaan koota valtakunnallisesti tai alueellisesti yhteen. Lisäksi joitakin tehtäviä osoitetaan valtakunnallisesti vähempään kuin viiteen yliopistosairaalaan sekä alueellisesti laajaa päivystystä ylläpitäviin sairaaloihin.

Uudistusta koskeva terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutos on hyväksytty eduskunnassa vuoden 2016 lopussa ja tullut voimaan 1.1.2017. Lain perusteella annettavat asetukset valmistellaan ja vahvistetaan kevään 2017 aikana. Toimenpiteen kautta kuntien ja kuntayhtymien menoihin on mahdollista saavuttaa huomattava säästö. Vuonna 2018 kuntien menojen arvioidaan vähenevän yhteensä 175 milj. euroa, josta valtionosuuden vähennys on noin 44,2 milj. euroa.

MUU TOIMENPIDE: Vanhuspalvelujen laatusuosituksen tarkistaminen

Hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi tehtyä STM:n ja Kuntaliiton laatusuositusta tuli hallitusohjelman perusteella tarkistaa siten, että tehostetussa palveluasumisessa ja vanhainkodeissa henkilöstön vähimmäismäärä määriteltäisiin nykyistä väljemmin. Toimenpiteen sisältöä tarkennettiin loppuvuonna 2016. Laatusuositusta muutetaan henkilöstön mitoitusperusteiden osalta muun muassa poistamalla tukipalveluhenkilöstön erillinen mitoitusvaatimus, yhdenmukaistamalla tehostetun palveluasumisen yksiköiltä edellytettäviä vaatimuksia ja hyödyntämällä teknologian antamia mahdollisuuksia mitoituksen laskennassa.

Laatusuositusta ollaan uudistamassa, ja se pyritään saamaan voimaan vuoden 2017 puolivälissä. Muutoksen vaikutukset on arvioitu edellistä kehyspäättöstä pienemmiksi. Kuntien menojen arvioidaan vuonna 2018 vähenevän 16,5 milj. euroa, josta valtionosuus on 4,2 milj. euroa. Vaikutusarvion muutoksesta johtuen valtionosuuksiin lisätään 8,5 milj. euroa.

MUU TOIMENPIDE: Ammatillisen koulutuksen uudistamisesta aiheutuvat muutokset oppilas- ja opiskelijahuoltolaista aiheutuviin kustannuksiin

Hallitusohjelman mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) toteuttaa toisen asteen koulutuksen rakenteellisen uudistuksen. Reformin yhteydessä nykyiset lait ammatillisesta peruskoulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta yhdistetään uudeksi laiksi. Tässä siirrytään yhteen tutkinnon suorittamistapaan, jolloin oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisiin palveluihin oikeutettuja ei voida enää erotella lakien perusteella. Oppilas- ja opiskelijahuollon piiriin kuuluvien opiskelijoiden määrän arvioidaan kasvavan lähes 50 000 hengellä, mikä edellyttää psykologi- ja kuraattoripalveluiden resurssien lisäämistä.

OKM on arvioinut kuntiin tarvittavaksi lisähenkilöstöksi yhteensä noin 110 työntekijää. Henkilöstön palkkauskulut ovat 5,63 milj. euroa vuodessa vuodesta 2018 alkaen. Koska kyseessä on laajeneva tehtävä, kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti.

MUU TOIMENPIDE: Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoituksen siirto

Edellisestä kehyspäätyksestä poiketen lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitusta ei vielä vuoden 2017 alusta lukien siirretty kuntien valtionosuusrahoituksen piiriin. Aiempi kehyspäätyös oli tehty tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan uudistuksen arvioitiin tulevan voimaan viimeistään vuoden 2017 alussa. Tämä olisi vaikuttanut merkittävästi ensihoidon järjestämistä vastaavissa tahoihin ja myös lääkärihelikopteritoimintaan. Sote- ja maakuntauudistuksen edetessä myös ensihoidon järjestämistä koskevat linjaukset ovat selkeytyneet. Vuoden 2017 talousarviokäsittelyssä budjettiriihessä tehtiin kirjaus toiminnan siirtämisestä maakuntien hoidettavaksi niiden aloittaessa toimintansa. Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan hallinnoinnin tarkemmasta järjestämisestä päätetään osana ensihoidon ja päivystystoiminnan kokonaisuutta, jota koskeva valmistelu on kesken.

Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan kuntien rahoitusosuuden vähennys 23,71 milj. euroa on palautettu kuntien valtionosuuksiin vuodelle 2018. Budjettiriihen kirjauksen mukaisesti toiminta siirtyy maakuntien vastuulle 1.1.2019 alkaen, jolloin valtion erillinen rahoitusmomentti lakkautetaan ja vastaava määräraha siirtyy osaksi maakuntien yleiskatteellista valtionosuutta.

Ympäristöministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Jätelain muutos osana Kiertotalouden läpimurto ja puhtaat ratkaisut käyttöön -kärkihanketta

Hallitusohjelman mukaan jätelakia muutetaan siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden.

Ympäristöministeriö asetti 22.8.2016 laajapohjaisen työryhmän jätelain muuttamiseksi ja samalla jätelain ja hankintalain rajapintojen tarkastelemiseksi. Ympäristöministeriö teetti ryhmän tueksi selvityksen asiasta. Selvitys valmistui 4.11.2016.

Uusi hankintalaki astui voimaan 1.1.2017. Jätehuollon alalla toimiviin sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin sovellettava ulosmyyntirajan enimmäismäärä on 15 prosenttia 31.12.2017 saakka. Jätelaissa voidaan tarvittaessa säätää jätehuollolle pysyvä ulosmyyntirajaa koskeva poikkeus.

Työryhmän loppuraportti julkaistiin 10.3.2017². Loppuraportissa ehdotettiin muun muassa kunnan vastuun rajaamista yhdyskuntajätehuollossa siten, että sosiaali- ja terveystalveluiden ja koulutuspalvelujen sekä julkisen hallinnon yhdyskuntajätteet lukuun ottamatta kunnan oman toiminnan yhdyskuntajätteitä siirtyisivät jätteen haltijan vastuulle. Myös maatalouden vaaralliset jätteet jäisivät edelleen kunnan vastuulle. Uuden hankintalain sidosyksikön ulosmyyntirajaan tehtäisiin ehdotuksen mukaan jätelaissa jätetoimialaa koskeva pysyvä poikkeus (10 prosenttia). Lisäksi toteutettaisiin muutamia muita pienempiä muutoksia, joiden tarkoituksena on vähentää jätelain tulkintaongelmia sekä parantaa avoimuutta ja kilpailuneutraliteettia. Työryhmän ehdotuksen mukaan vuoden 2017 aikana selvitetään kunnallisen jätteenkäsittelyinfra- yhtiöittämisestä sekä tarkastellaan keinoja markkinapuitteen todentamiseen. Työryhmä ei ollut ehdotuksissaan yksimielinen.

Työryhmän ehdotuksen pohjalta valmistellaan virkamiestyönä hallituksen esitys jätelain muuttamisesta. Esitysluonnos on tarkoitettu lähettäväksi lausunnoille loppukeväästä 2017. Hallituksen esitys valmistuu alkusyksystä.

Kunnan vastuun rajauksesta on julkaistu erillinen vaikutusarvio kesällä 2016. Vaikutusarviota on tarkennettu virkamiestyönä työryhmän työn aikana ja täsmennetään hallituksen esityksen valmistelun aikana erityisesti taloudellisten vaikutusten osalta. Muutoksen myötä siirtyisi koko yhdyskuntajätteen määrästä arviolta noin 8,5 prosenttia eli 230 000 tonnia jätettä kunnan vastuulta jätteen haltijan vastuulle eli yksityisille markkinoilla kilpailtavaksi. Tämä vastaisi tämänhetkisen karkean arvion mukaan noin 52 milj. euron liikevaihtoa. Kiristytävä sidosyksikkösääntely yhdistettynä vastuunrajaukseen merkitsisi kunnallisille jätelaitoksille toiminnan sopeuttamista, esimerkiksi toiminnan supistamista, jonkin toiminnan yhtiöittämisestä out house -yhtiöksi tai horisontaalisen yhteistyön lisäämistä. Muutokset aiheuttavat painetta myös asukkaiden jätemaksujen nostamiseksi, koska kunnan jätelaitosten kiinteät kustannukset eivät muutosten myötä juurikaan vähene.

² Ympäristöministeriön uudistusta koskevat sivut: http://www.ymparisto.fi/FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatelain_muutos

REFORMI: Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta

Korjaus- ja energia-avustusten toimivallan siirto kunnilta ARA:lle toteutettiin 1.1.2017 lukien uudella lailla asuinrakennusten ja asuntojen korjausavustuksista. Toimenpiteen arvioidaan vähentävän kuntien menoja noin 3,5 milj. euroa /vuosi.

Hallitusohjelman mukaan kuntien maksupolitiikkaa vapautetaan siten, että lupa- ja valvontatoiminnan laskutuksessa siirrytään kohti kustannusvastaavuutta ympäristönsuojelulain ja jätelain osalta. Jätelain mukaisia maksuperusteita laajennetaan kunnissa kattamaan rikkomus- ja laiminlyöntitilanteisiin liittyvän valvonnan sekä jätteiden keräilyn suunnitelmallinen valvonta. Niin ikään ympäristönsuojelulain mukaisia maksuperusteita laajennetaan kattamaan kuntien tekemät ympäristöluvanvaraisiin laitoksiin kohdistuvat valvontatoimenpiteet, jotka liittyvät onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteisiin. Uudistus turvaa edellytyksiä lakisääteisen ympäristövalvonnan järjestämiseksi ja edesauttaa valvontatoimenpiteiden kohdentamista riskiperusteisesti, mikä puolestaan edistää valvonnan kustannustehokasta järjestämistä. Uudistuksen taloudellisten vaikutusten arvioidaan alkavan vuoden 2018 aikana.

Sote- ja maakuntauudistus

Sote- ja maakuntauudistuksessa vastuu sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2019 alkaen 18 maakunnalle, jotka muodostetaan pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Maakuntien vastuulle siirtyvät myös pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon, aluekehittämisen ja rakennerahastotoiminnan, elinkeinojen edistämisen, alueiden käytön ohjauksen ja suunnittelun, maatalous- ja viljelijäntukihallinnon, maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomituksen, vesivarojen käytön ja hoidon, vesien- ja merenhoidon, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisen, ympäristötiedon tuottamisen ja jakamisen tehtävät sekä maakunnille lain perusteella annettavat muut alueelliset palvelut.

Maakuntien toiminnassa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan. Samalla valtion mahdollisuutta ohjata maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa vahvistetaan. Maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtion yleiskatteellisella rahoituksella, jonka määräytymisestä säänneltäisiin maakuntien rahoituslaissa. Lisäksi maakunnille kohdennetaan erillislakeihin ja valtion talousarvioon perustuen erillisrahoitusta sellaisiin tehtäviin, joiden rahoituksessa maakunnalla ei ole harkintavaltaa ja jotka kohdentuvat maantieteellisesti hyvin rajatulle alueelle. Maakunnat saavat myös tuloina palvelujen käyttäjiltä perittävät asiakas- ja käyttömaksut.

Sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen saatavuutta ja yhdenvertaisuutta sekä hillitä sote-kustannusten kasvua ja kuroa umpeen julkisen talouden kestävyysvajetta. Tavoitteena on, että vuoteen

2029 mennessä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat vuositasolla 3 mrd. euroa alemmat kuin ne olisivat ilman uudistusta. Kustannusten kasvulle asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että sosiaali- ja terveydenhuollon menot saavat jatkossa kasvaa reaalisesti vain 0,9 prosenttia vuodessa. Ilman uudistusta menojen ennakoidaan kasvavan keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa.

Sote- ja maakuntauudistus on suurin Suomessa tehty hallinnon ja palvelujen järjestämistä vastuuun siirto. Uudistus koskettaa satojen tuhansien ihmisten työtä ja jokaisen kuntalaisen peruspalveluja. Uudistus muuttaa merkittäväällä tavalla kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta sekä aiheuttaa merkittäviä muutoksia muun muassa kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään ja verolainsäädäntöön. Tehtävien siirto ja rahoitusjärjestelmien muutokset kunnilta maakunnille toteutetaan niin kunnan kuin maakunnan tasolla perustuslaissa turvattu rahoitusperiaate huomioiden.

Uudistuksen valmistelu ja lainsäädäntö

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä ratkaisu valmistellaan kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. Itsehallintoalueita johtavat vaaleilla valitut valtuustot. Hallitusohjelmassa sovittiin lisäksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon ja asiakkaan valinnanvapauden lisäämistä selvitetään.

Sote-uudistukseen liittyvä laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016) tuli voimaan 1.7.2016. Lailla rajoitetaan kuntien ja kuntayhtymien pitkäaikaisia ja laajoja sopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankkimiseksi. Lisäksi lailla rajoitetaan pitkäaikaisia rakennusten käyttöoikeussopimuksia sekä merkittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon investointeja.

Hallitus antoi sote- ja maakuntauudistusta koskevan esityksen eduskunnalle 2.3.2017. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannpanolaki. Lisäksi esityksessä on maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi maakuntien rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Esityksen mukaiset maakunnat perustettaisiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensi vaiheessa maakuntien väliaikaishallinto ja maakuntavaalien jälkeen valittujen maakuntavaltuustojen toiminnan käynnistymisen jälkeen maakunnat valmistelevat toiminnan organisoimista sekä henkilöstö- ja omaisuussiirrot yhdessä kuntien

ja kuntayhtymien kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2019 alusta.

Hallitus antoi 9.3.2017 eduskunnalle esityksen laiksi pelastustoimen järjestämisestä. Esityksen mukaan pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyisi vuoden 2019 alusta lukien maakunnille. Pelastustoimen palvelujen tuottamisesta vastaisi maakunnan liikelaitos (pelastuslaitos). Palvelujen tuottamisessa voitaisiin nykyiseen tapaan käyttää apuna sopimuspalokuntia. Valtion ohjaus pelastustoimessa vahvistuisi. Pelastustoimen uudistus on osa maakuntauudistusta ja sillä on yhteys sote-uudistuksen ensihoidon järjestämistä koskeviin ratkaisuihin.

Hallituksen 2.3.2017 eduskunnalle antamaa esitystä maakuntien rahoituslaista on tarkoitus täydentää keväällä 2017 siten, että maakuntien rahoitusjärjestelmää käsiteltäisiin kokonaisuutena kaikkien maakunnan vastuulle siirtyvien tehtävien rahoituksen osalta.

Hallitus on valmistellut talvesta 2015 alkaen myös esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi, jonka tavoitteena on lisätä asiakkaan mahdollisuuksia valita palveluntuottaja. Tavoitteena on siirtyä sote-palvelutuotannossa monituottajamalliin siten, että lakisääteisten sote-palvelujen tuottajina voisivat yhdenvertaisin edellytyksin toimia julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat. Tarkoituksena on antaa hallituksen esitys valinnanvapauslainsäädännöstä eduskunnalle keväällä 2017. Sote-valinnanvapauskokeilujen toteuttamiseen kohdennetaan 100 milj. euron määräraha vuodelle 2018.

Tehtäväsiirrot ja muu uudistuksen sisältö

Hallituksen esityksen mukaan perustettavat maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Maakunnat hoitaisivat niille laissa säädettäviä tehtäviä. Keskeisiä tehtäviä olisivat sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Lisäksi erikseen valmistellaan eräiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen ja aluehallintovirastojen sekä maakuntien liittojen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen maakuntien vastuulle. Maakuntalaki sisältäisi niiden toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat säännökset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville maakunnille. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen olisi edelleen kuntien tehtävä ja lisäksi myös maakunnille kuuluisi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön ja tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen varmistamiseksi muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laatisivat nelivuositain yhteistyösuunnitelman.

Maakuntalaki ja voimaanpanolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2017 tai mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensi vaiheessa maakuntien väliaikaishallinto, ja vuoden 2018 presidentinvaalien yhteydessä järjestettävien maakuntavaalien jälkeen maakunnat, valmistelevat toiminnan organisoinnin sekä henkilöstö- ja omaisuussiirrot yhdessä kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämistä vastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2019 alussa.

Kuntatalousvaikutukset

Maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtion yleiskatteellisella rahoituksella ja osin palvelujen käyttäjiltä perittäville asiakas- ja käyttömaksuilla. Rahoitusvastuun siirtymä kunnilta valtiolle, on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Valtion verotuloja kasvatetaan kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, veloitetaan kunnat vastaavasti alentamaan kunnallisveroa uudistuksen voimaantulovuonna. Kunnallisveron vähennys vuonna 2019 olisi 12,47 prosenttiyksikköä (vuoden 2017 arvio) kaikissa kunnissa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan ja valtion osuutta vastaavasti kasvatetaan noin 0,5 mrd. eurolla.

Uudistuksilla on merkittäviä vaikutuksia myös kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään. Kuntien valtionosuuksia vähennetään siirtyviä valtionosuustehtäviä vastaavalta osalta, noin 5,8 mrd. eurolla. Siirtyviä tehtäviä vastaavien kustannusten ja tulojen siirrosta sekä kunnallisveron alentamisesta aiheutuvia muutoksia rajoitetaan valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymiskijällä ja järjestelmämuutoksen tasauksella.

Tehtävien ja palvelujen järjestämistä vastuu siirrolla kunnista maakunnille on erittäin merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Kuntien käyttötalousmenot putoavat lähes puoleen nykyisestä. Vuonna 2019 tapahtuva kunnallisveron lakisääteinen alentaminen vähentää vastaavasti kuntien tuloja, mutta niiden taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyvät käytännössä ennallaan. Toisaalta väestön ikääntymisestä ja muista sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeista aiheutuvat ja kuntatalouteen kohdistuvat riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta. Muutos on merkittävä ja tulee näkymään kuntataloudessa keskipitkällä aikavälillä.

Tavoitteena on, että uudistuksen yhteydessä kunnan rahoitusasema säilyy mahdollisimman ennallaan. Myös valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyy ennallaan sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulon jälkeen. Merkittävin kuntakohtaisia valtionosuuksia koskeva muutos tapahtuu verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa. Kunnallisveron määrä pienenee noin 60 prosenttia ja yhteisöverosta kunnille tuleva määrä lähes 40 prosenttia. Tämä merkitsee tasauksen tasausrajan oleellista alentumista nykyisestä.

Kuntien tasauslisät vähenevät noin 1,3 mrd. eurosta alle 0,7 mrd. euroon, jolloin ne lähes puoliintuvat. Järjestelmämuutoksen tasaus toteutetaan vaiheittain vuosina 2019–2023, siten että uudistus ei aiheuta yhdellekään kunnalle yli yhden tuloveroprosenttiyksikön muutospainetta. Tasaus jää vuodesta 2023 eteenpäin toistaiseksi pysyvästi voimaan.

Tehtävien siirron ja siihen liittyvien omaisuusjärjestelyjen seurauksena sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymäosuudet sekä sosiaali- ja terveystoimeen, pelastustoimeen ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvä irtaimisto siirtyvät kuntien omistuksesta maakuntien ja niiden palvelukeskuksen omistukseen. Samalla mainittu omaisuus poistuu kuntien taseista. Omaisuuserien poistumisen seurauksena kuntien peruspääomaa alennetaan vastaavalla määrällä. Muutos alentaa kuntien omavaraisuusasteita keskimäärin 2–5 prosenttia.

Vuoden 2016 alustavien tilinpäätöstietojen mukaan kuntien konsernitilinpäätöksistä poistuisi velkoja yhteensä noin 1,4 mrd. euroa sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen velkojen siirtyessä maakuntien vastuulle.

Kuntien talous on kokonaisuus, joka muuttuu sote- ja maakuntauudistuksen myötä merkittävästi. Kuntien suhteellinen velkaantuneisuus nousee uudistuksen seurauksena, mutta kuntien asema varainhankinnassa perustuu kuitenkin lähtökohtaisesti aina verotusoikeuteen. Kuntien yksikkökustannukset saattavat nousta, jos kunnat eivät kykene sopeuttamaan esimerkiksi hallinto- tai ICT-kustannuksia yhtä paljon kuin toimintaa siirtyy maakunnille. Kuntien rooli elinvoiman edistäjänä kasvaa, mutta tämä edellyttää riittäviä panostuksia elinvoiman edistämiseen. Kaikkia uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tai dynaamisia muutoksia kunnan talouteen ei ole mahdollista ennakoita, joten vaikutuksia on arvioitava uudistuksen toimeenpanon aikana.

Uudistuksen muutuskustannukset

Sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseen liittyy muutuskustannuksia, joista suurimmat aiheutuvat palkkojen yhteensovituksesta sekä ICT-investoinneista ja muutoksista.

Palkkojen yhteensovittamisen kustannusvaikutusten arvioimiseen sisältyy toistaiseksi runsaasti epävarmuustekijöitä. Tiedossa ei ole, millaisia työ- ja virkaehtosopimuksia, palkkausjärjestelmiä tai työn vaativuuden arviointijärjestelmiä tulevaisuudessa sovelletaan. Näistä asioista sovitaan tulevan työnantajan ja palkansaajajärjestöjen kesken.

Hallituksen esitykseen sisältyvät taloudellisten vaikutusten arviot on tehty käyttäen laskentateknisenä oletuksena tehtäväkohtaisten palkkojen yhteensovittamista joko mediaa-

nitason tai 9. desiilin tasoon³. Näin laskettuna kustannusvaikutukset olisivat kunta-alalta siirtyvän henkilöstön osalta siten vähintään 75 milj. euroa ja enintään 700 milj. euroa. Tämä tarkoittaisi keskimäärin 0,7 - 6,3 prosentin lisäkustannuksia maakuntien työvoimakustannuksiin. Valtion vastaavat kustannusvaikutukset olisivat vähintään noin 18 milj. euroa ja enintään 50 milj. euroa.

ICT-muutosten osalta on arvioitu, että maakuntien toiminnan käynnistäminen edellyttäisi noin 400–500 milj. euron investointia tietohallintoon ja tietojärjestelmiin. Muutostuennukset ajoittuvat erityisesti vuosille 2017–2024.

Muutostuennuksia aiheutuu lisäksi maakuntien toiminnan käynnistämisen valmistelusta, väliaikaishallinnon resursoinnista sekä maakuntavaalien järjestämisestä vuoden 2018 aikana.

Myös kunnille aiheutuu uudistuksen valmistelusta ja toteutumisesta kustannuksia muun muassa hallinnon tukipalvelutarpeiden vähentymisestä ja organisaation sopeuttamiseen liittyvistä hallinnollisista ratkaisuista. Kunnat ja kuntayhtymät ovat jo osoittaneet uudistuksen valmistelutyöhön resursseja. Kokonaiskustannuksista ei kuitenkaan ole vielä saatavilla kattavaa käsitystä.

Valtion muutostuki

Hallituksen esityksessä uudistuksen voimaannpanolaisiksi on tarkoitettu säätää yleisellä tasolla uudistuksen toteuttamiseen liittyvästä muutostuesta. Muutostukea voitaisiin antaa kunnille ja kuntayhtymille sekä perustettaville maakunnille. Muutostuen vastuuministeriöitä olisivat sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja sisäministeriö. Voimaannpanolaisissa säädetään väliaikaishallinnon valtion rahoituksesta. Hallituksen esityksen mukaan valtio myöntäisi maakunnille valtionavustusta niiden toiminnan ja hallinnon käynnistämisen kustannuksiin vuosina 2017 ja 2018.

Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmisteluun ja ohjaukseen, kuten maakuntien väliaikaishallinnon ja maakuntavaltuuston sekä maakuntien palvelukeskusten perustamisen ja käynnistämisen kustannuksiin, osoitetaan 58 milj. euroa vuonna 2018, 7,7 milj. euroa vuonna 2019, 2,2 milj. euroa vuonna 2020 ja 1,2 milj. euroa vuonna 2021. Uudistus merkitsee myös mittavia muutoksia tietohallintoon ja tietojärjestelmiin. Nämä ratkaisut ja niiden vaatimat resurssitarpeet tulevat tarkentumaan jatkovalmistelussa.

³ Mediaani tarkoittaa palkkaa, jonka alapuolelle sijoittuu 50 prosenttia ja yläpuolelle sijoittuu 50 prosenttia henkilöstöstä. Sen sijaan 9. desiilin yläpuolelle sijoittuu vielä 10 prosenttia henkilöstön palkoista.

5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Kunnat ja kuntayhtymät ovat hillinneet toimintamenojensa kasvua menestyksekkäästi.
- Sote- ja maakuntauudistus pienentää kuntatalouden menopaineita vuodesta 2019 alkaen.
- Kuntatalouden lainakannan kasvu taittuu sote-uudistuksen myötä, mutta suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa, kun tuloista poistuu likimain puolet, mutta lainakannasta vain murto-osa.
- Kuntakokoryhmittäisen tarkastelun keskeisin havainto on edelleen kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Suuri paine tuloveroprosentin nostoon tarkasteluvuodella olisi kuitenkin alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös 10 000–20 000 asukkaan kuntakokoryhmässä paine veroprosentin nostoon nousisi huomattavasti.
- Kuntatalouden kehitysarvion perusteella vuonna 2017 negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärä olisi matalimmillaan, mutta kasvussa vuodesta 2018. Negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat tyypillisesti keskimääräisesti pienimpiä kuntia.
- Arvioiden perusteella vuodelle 2018 noin 30 prosentilla kunnista olisi yli 3 tuloveroprosenttiyksikön suuruinen sopeutuspaino rahoitustasapainon saavuttamiseksi.

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden kehitysnäkymiä vuosina 2018–2021 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein siten, että ne ovat keskenään johdonmukaisia. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta aina vuoteen 2018 asti. Maakuntauudistuksen jälkeisestä kehyskaudesta kunta- ja kuntakokoryhmittäiset arviot valmistuvat kesällä 2017, minkä jälkeen ne ja arvio rahoitusperiaatteen toteutumisesta julkaistaan erillisenä kuntatalousohjelman liitteenä.

5.1 Kuntatalouden kehitysarvio

Kunnat ja kuntayhtymät ovat viime vuosina tehostaneet toimintaansa ja hillinneet toimintamenojen kasvua menestyksekkäästi. Vaikeasta taloustilanteesta ja menopaineista huolimatta toimintamenojen kasvu on ollut hyvin maltillista. Toimintamenojen kasvun arvioidaan jatkuvan maltillisena myös lähivuodet. Investointimenoja kasvattavat kuitenkin kasvukusten rakennushankkeet, korjausinvestoinnit sekä vilkas sairaalarakentaminen. Kuntatalouden kohdistuvista sopeutustoimista huolimatta kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on siksi lähivuosina alijäämäinen. Sote- ja maakuntauudistus kuitenkin pienentää kuntatalouden menopaineita vuodesta 2019 alkaen.

Taulukossa 1 on esitetty kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2018–2021. Kehitysarvio on tehty painelaskelmana, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia tai kunnallisveronkorotuksia vuosille 2018–2021. Kuntatalouden kehitysarviossa on huomioitu hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta. Uudistuksen vaikutusarvio perustuu kuitenkin vielä monilta osin teknisiin oletuksiin. Uudistuksen vaikutuksia kuntatalouden kehitysarvioon on kuvattu tarkemmin taulukossa 2.

Taulukko 1. Kuntatalouden kehitys vuosina 2016–2021, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-28,0	-27,5	-28,0	-10,4	-10,6	-10,9
2. Verotulot	22,1	21,8	22,4	11,7	11,4	11,6
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,8	8,7	8,5	2,4	2,5	2,6
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
5. Vuosikate	3,1	3,3	3,2	4,0	3,6	3,5
6. Poistot	-2,6	-2,7	-2,8	-2,7	-2,8	-2,9
7. Satunnaiset erät, netto	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	0,8	0,8	0,6	1,6	1,1	0,9
Rahoitus						
9. Vuosikate	3,1	3,3	3,2	4,0	3,6	3,5
10. Satunnaiset erät	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Tulorahoituksen korjaukset	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Tulorahoitus, netto	2,9	3,0	2,9	3,7	3,3	3,2
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,2	-4,7	-4,9	-4,1	-4,1	-4,2
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,1	1,1	1,2	0,9	0,9	0,9
15. Investoinnit, netto	-3,2	-3,6	-3,7	-3,1	-3,2	-3,3
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,3	-0,6	-0,8	0,6	0,1	0,0
17. Lainakanta	18,0	18,7	19,5	17,0	17,0	17,1
18. Kassavarat	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	12,8	13,4	14,3	11,8	11,8	11,9

Kuntatalouden menot

Kuntatalouden toimintamenoista yli puolet koostuu palkkausmenoista eli palkoista ja työnantajan sosiaaliturvamaksuista. Toimintamenojen kasvupainetta helpottavat kuluvana vuonna muun muassa kilpailukyky sopimukseen liittyvät säästöt ja hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet. Julkisen sektorin lomarahojen leikkaus vuosina 2017–2019 laski kuntatalouden palkkausmenoja jo vuonna 2016, sillä vuoden 2017 lomarahojen leikkaus koski lomanmääräytymisvuoden 1.4.2016–31.3.2017 lomarahaa, josta 75 prosenttia kohdistui kirjanpidossa suoriteperusteisesti jo vuodelle 2016. Lomarahojen leikkaus laskee palkkausmenoja kuluvana vuonna vajaalla 40 milj. eurolla. Tämän lisäksi kilpailukyky sopimuksen mukaiset työnantajamaksualennukset pienentävät niin ikään palkkausmenoja. Kuntataloutta vahvistaa myös vuoden alussa voimaan astunut eläkeuudistus, joka nostaa asteittain eläkkeiden alaikärajaa vuoden 1954 jälkeen syntyneiden osalta. Uudistus alensi kuntatyönantajan eläkevakuutusmaksua vuonna 2017.

Lomarahojen 30 prosentin leikkauksen poistuminen vaikuttaa palkkausmenoja kasvattavasti jo vuonna 2019, jolloin lomarahoja palautuu vajaa 120 milj. euroa kuntatalouden maksettavaksi. Loput 40 milj. euroa lomarahojen palautumisen aiheuttamasta palkkausmenojen kasvusta kohdentuu vuodelle 2020.

Vuosityöajan pidentymisen mahdollistaman säästöpotentiaalini oletetaan vähentävän kuntatalouden palkkasumman kasvua asteittain vuosina 2017–2020. Kehitysarviossa on oletettu, ettei työajan pidentäminen johda opetussektorin osalta säästöihin. Muun henkilöstön osalta teknisenä oletuksena on, että työajan pitenemisen mahdollistama toimintameno säästö toteutuu vähitellen vuoteen 2020 mennessä. Vuosityöajan pidentämisen tuottamaan säästöön liittyy kuitenkin epävarmuutta, sillä se edellyttää eläköitymisen ja työvoiman vaihtuvuuden hyödyntämistä töiden uudelleenorganisoinnissa. Vuoden 2017 talousarvioiden perusteella kuntien toimintamenot laskevat tänä vuonna, mikä johtuu osaltaan kilpailukyky sopimuksen mukaisten kuntatyönantajan yksikkötyökustannusten alenemasta. Lisäksi toimintamenoja pienentää perustoimeentulotuen maksatuksen poistuminen kunnilta.

Kunnat vastaavat edelleen täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, mutta perustoimeentulotuen maksatus siirtyi vuoden alusta kunnilta Kelalle. Tehtävän siirto näkyy kuntataloudessa sekä tulo- että menopuolella. Maksatuksen siirtyminen pois kunnilta alentaa kuntien maksamia avustuksia vajaalla 700 milj. eurolla. Samalla toimintatulot alenevat, kun perustoimeentulotuen rahoitukseen aiemmin osoitettu valtionapu pienenee noin 300 milj. eurolla tänä vuonna ja poistuu vuonna 2018. Kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan jatkossa huomioon vähentämällä se kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista. Kuntien osuus on noin 330 milj. euroa vuonna 2017, mutta alikäytön vähenemisen vuoksi toimeentulotuesta aiheutuvien kustannusten oletetaan lisääntyvän. Lisäksi toimeentulotuen siirron haasteiden vuoksi kunnat ovat joutuneet alkuvuodes-

ta paikkaamaan Kelan perustoimeentulotuen piiriin kuuluvia kustannuksia ehkäisevällä toimeentulotuella.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit ovat historiaan nähden suhteellisen korkealla tasolla, mutta viime vuonna investointimenot laskivat. Investointien arvioidaan kasvavan kuitenkin edelleen lähivuosina, sillä nykyisen rakennuskannan kunnossapito edellyttää edelleen mittavia korjausinvestointeja. Lisäksi sairaalarakentaminen on vilkasta huolimatta vuoden 2016 kesällä voimaan astuneesta sote-investointeja koskevasta rajoituslaista. Koska käytötalouden tulot eivät riitä kattamaan nettoinvestointeja, kunnat joutuvat rahoittamaan investointeja osittain velalla.

Kuntatalouden tulot

Hallitus mahdollisti viime vuoden alussa kunnille taloutensa tervehdyttämisen maksutuloja korottamalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksutulokorotukset paransivat viime vuoden maksutuloja kuitenkin ennakkoon arvioitua vähemmän. Kehitysarviossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että iltapäiväkerhomaksukorotusten on arvioitu lisäävän kuntatalouden maksutuloja 60 milj. eurolla vuosina 2017–2018, mutta samaan aikaan pienituloisten perheiden varhaiskasvatuksen maksujen kevennykset alentavat maksutuloarviota 10 milj. eurolla. Kevään 2017 kehysriihessä päätetyn varhaiskasvatusmaksujen alentamisen arvioidaan lisäksi laskevan varhaiskasvatustuloja noin 70 milj. eurolla vuonna 2018. Varhaiskasvatuksen maksutulojen menetyksen nettomäärä jää kuitenkin vajaaseen 60 milj. euroon vuosina 2018–2021, sillä maksualennusten oletetaan parantavan pienten lasten vanhempien työnteon kannustimia, minkä oletetaan johtavan päivähoidon kysynnän ja siitä kertyvien maksutulojen kasvuun. Varhaiskasvatusmaksujen alentamisesta johtuva maksutuottojen lasku ja oletettu tuotantokustannusten kasvu kompensoidaan kunnille valtionosuuksien, yhteisöveron ja kiinteistöveron kautta 110 milj. eurolla vuodesta 2018 alkaen.

Kuntien verotulojen kasvua hidastaa lähivuosina ansiotulojen maltillinen kehitys. Vuonna 2017 kuntatalouden ansiotasoa kehittyi työmarkkinaosapuolten neuvottelemalla kilpailukykykysymyksen mukaisesti: sopimuspalkkoja ei koroteta ja lomarahoja leikataan 30 prosentilla. Verotulojen heikkoon kehitykseen erityisesti vuonna 2017 vaikuttaa myös kilpailukykykysymyksessä sovitut palkansaajien lakisääteisten maksujen, mm. palkansaajien päivärahamaksun, korotus, joka pienentää kuntien verotuloja 180 milj. eurolla. Ansiokehityksen ennustetaan pysyvän edelleen maltillisina lähivuosina ansiotason nousun jäädessä huomattavasti 2000-luvun keskimääräistä vauhtia hitaammaksi, mikä on sopusoinnussa keskimääräistä hitaamman talouskasvun ja vauhtia hitaamman työllisyyskehityksen kanssa.

Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vuoden alussa ainoastaan 0,05 prosenttiyksiköllä, kun vain 47 kuntaa korotti ja jopa 14 kuntaa alensi kunnallisveroprosenttiaan. Kunnallisveroprosenttien korotusten arvioidaan lisäävän kuntien verotuloja vajaalla 50

milj. eurolla. Hallitusohjelman mukaiset kiinteistöverokorotukset lisäävät kiinteistöveron tuottoa asteittain yhteensä 100 milj. eurolla vuosina 2016–2019. Koska hallitus luopui suunnittelemaastaan varhaiskasvatusero- ja korotuksesta, kompensoidaan siitä saamat- ta jääneitä tuloja korottamalla kiinteistövero- ja hallitusohjelmassa olevan linjauksen lisäksi 50 milj. eurolla vuonna 2017. Hallitus päätti keväällä 2017 kehysriihessä alentaa varhaiskasvatusero- ja korotusta heikentämättä kuntataloutta. Osa varhaiskasvatusero- ja korotuksen maksutulojen menetyksestä ja tuotantokustannusten kasvusta kompensoidaan kunnille verotuloina: kiinteistöveron kautta 25 milj. euroa ja yhteisöveron kautta 60 milj. euroa vuodesta 2018 alkaen. Osa kompensatiosta, 25 milj. euroa vuodesta 2018 alkaen, toteutetaan valtionosuuksia korottamalla.

Kuntien saamat valtionavut laskevat seuraavat pari vuotta. Kuluvana vuonna valtionapuja alentaa etenkin jo edellä mainittu perustoimeentulotuen maksatuksen siirto ja valtionosuuksista tehtävä kuntien toimeentulotukimenojen maksuosuuden vähennys. Lisäksi valtionaputulojen kasvua hidastavat hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet, kuten erikoissairaanhoidon keskittämisasiasetus ja valtionosuusindeksin jäädytys. Maahanmuutosta kunnille korvattavat kustannukset ovat puolestaan kasvattaneet valtionapuja viime vuosina ja korvattavien kustannusten arvioidaan edelleen kasvavan tänä vuonna. Turvapaikanhakijoiden määrän normalisoitumisen vuoksi kasvu kuitenkin hiipuu vuonna 2018.

Valtionosuuksien kehitykseen vaikuttaa myös valtion ja kuntien välinen vuotuinen kustannustenjaon tarkistus. Vuonna 2017 kustannustenjaon tarkistus kasvattaa hieman kuntien valtionosuuksia. Vuonna 2018 vaikutus on sen sijaan noin 80 milj. euroa valtionosuuksia pienentävä.

Sote- ja maakuntauudistus muuttaa kuntataloutta vuonna 2019

Sote- ja maakuntauudistus puolittaa kuntien käyttötalouden vuonna 2019. Kuntien nykyiset tulomuodot jäävät, mutta niiden suhteelliset osuudet muuttuvat. Vaikka kunnallisverokertymä supistuu alle puoleen nykyisestä vuonna 2019, on se määrältään merkittävin tulonlähde kuntataloudelle jatkossakin. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan noin 0,6 mrd. eurolla vuoden 2019 tasolla. Koska kuntien tulot puolittuvat, tulee yhteisöveron suhteellinen merkitys kuntatalouden tulomuotona hieman kasvamaan uudistuksen myötä. Myös kiinteistöverotuksen merkitys kuntatalouden tulonlähteenä kasvaa, sillä uudistus ei vaikuta kiinteistöveroon. Kuntien valtionaputulojen suhteellinen merkitys sen sijaan pienenee, kun noin 6 mrd. euroa valtionavusta vuoden 2019 tasolla siirretään niitä vastaavien tehtävien mukana maakunnille.

Myös kuntien toimintatulot laskevat. Myynti- ja maksutuloista poistuu se osuus, joka siirtyy sote- ja pelastustoimen tehtävien mukana maakunnille. Sen sijaan muiden toimintatulojen oletetaan kasvavan, sillä kunnat alkavat saada vuokratuloja maakunnille vuokraamistaan kiinteistöistä.

Kuntien toimintamenojen laskevat siirtyvien tehtävien johdosta. Lisäksi kuntatalouden toimintamenojen kehitys maltillistuu uudistuksen seurauksena, kun kuntataloudesta poistuu sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset, jotka ovat olleet kasvupaineiltaan suurin kuntatalouden menoerä. Sote-uudistuksen myötä kuntatalouden tehtävät painottuvat jatkossa mm. koulutukseen, johon ei väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi kohdistu vastaavia menopaineita. Tämä näkyy myös kuntatalouden lainakannan kasvun hidastumisena uudistuksen jälkeen. Sen sijaan kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kuitenkin kasvaa, sillä samaan aikaan kun kuntatalouden tulot likimain puolittuvat, vain pieni osa veloista siirtyy maakuntiin. Tämä aiheuttaa suuria haasteita jo ennestään velkaantuneille kunnille, joilla on merkittäviä investointipaineita.

MITEN SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUS OTETAAN HUOMIOON KUNTATALOUDEN KEHITYSARVISSA?

Kuntatalouden kehitysurassa huomioidaan ne hallituksen päätösperäiset toimet, joiden vaikutukset ovat riittävän täsmennyneitä ja jotka on otettu huomioon myös Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021. Hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta annettiin eduskunnalle 2.3.2017, ja se on huomioitu Julkisen talouden suunnitelmassa. Kuntatalouden kehitysarviossa uudistus on huomioitu vielä monilta osin nojautuen teknisiin oletuksiin. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvää valinnanvapautta ei ole otettu ennusteessa huomioon, sillä sitä koskeva esitys on kuntatalouden kehitysarviota valmistettaessa vasta lausuntokierroksella. Arviot sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista tarkentuvat uudistusvalmistelujen edetessä.

Sosiaali- ja terveystalouden sekä palo- ja pelastustoiminnan siirto kunnista ja kuntayhtymistä maakuntiin vuonna 2019 pienentää kuntatalouden toimintamenoja yhteensä noin 20,3 mrd. eurolla. Poistuvat kustannukset on allokoitu palkkausmenoihin, ostoihin, avustuksiin ja muihin toimintamenoihin Tilastokeskuksen tehtäväluokittaisten tietojen pohjalta.

Kuntatalouden verotulot supistuvat uudistuksen yhteydessä arviolta 12,4 mrd. euroa, kun kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan 0,6 mrd. eurolla ja kunnallisveron tuotto supistuu 11,8 mrd. euroa vuoden 2019 tasolla. Verotulojen supistuminen ei kuitenkaan täysimääräisesti näy vielä vuoden 2019 verotulokertymässä, vaan osa supistumisesta ajoittuu vuoteen 2020.

Kuntien valtionosuuksista ohjataan siirtyvien tehtävien mukainen rahoitus valtion kautta maakunnille. Siirtyvät valtionosuudet ovat arviolta 6,1 mrd. euroa vuoden 2019 tasolla. Lisäksi kuntataloudesta arvioidaan poistuvan uudistuksen yhteydessä toimintatuloja noin 2,3 mrd. euroa.

Kuntien omistamat perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen sekä pelastustoimen rakennukset säilyvät uudistuksen jälkeenkin kunnilla. Kunnat vuokraavat nämä toimitilat kolmeksi ensimmäiseksi vuodeksi maakunnille ja tämän jälkeen maakunnan yhtiöille tai muille sosiaali- ja terveystalouksien tuottaville yhteisöille. Laskelmissa kuntien kiinteistöistään saamien vuokratulojen määräksi on oletettu 600 milj. euroa vuoden 2019 tasolla. Tämä näkyy muiden toimintatulojen kasvuna vuonna 2019.

Kuntatalouden investointimenot supistuvat, sillä sairaanhoitopiireillä on käynnissä merkittäviä korjaus- ja uudisrakentamishankkeita. Nettoinvestointeja siirtyy kehitysarviossa kuntataloudesta maakuntien omistamalle toimitilapalveluista vastaavalle palvelukeskukselle noin 750 milj. euroa. Arvio on maltillinen ja saattaa vielä nousta sosiaali- ja terveystalouden investointien vilkastumisen johdosta. Poistoja on vastaavasti vähennetty Tilastokeskuksen tehtäväluokittaisten tietojen perusteella reilut 280 milj. euroa, mikä vastaa noin 10 prosenttia kuntatalouden poistoista.

Kuntatalouden kokonaismenot supistuvat hieman kokonaistuloja enemmän. Uudistus vahvistaa näin hieman kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirtaa. Tämä johtuu siitä, että sairaanhoitopiireiltä arvioidaan siirtyvän investointeja maakuntatalouteen noin 750 milj. euroa, josta osan sairaanhoitopiirit rahoittavat lainalla.

Ainoastaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omaisuus ja velat siirtyvät maakuntien omistamalle palvelukeskukselle. Maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien velat ovat vuoden 2016 tilinpäätösarvioiden mukaan noin 1,5 mrd. euroa. Lainakanta kuitenkin kohoaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtohetken mennessä todennäköisesti vielä merkittävästi, sillä sairaanhoitopiireille on myönnetty ns. rajoituslain perusteella merkittävä määrä investointilupia. Laskelmissa oletetaan, että kuntataloudesta siirtyy lainoja maakuntien omistamalle palvelukeskukselle 2,0 mrd. euroa vuoden 2019 alusta. Laskelmissa uudistuksen on oletettu vaikuttavan rahoituskustannuksiin vain poistuvan lainakustannusten suhteessa eli kuntayhtymien lainojen siirtämisellä ei ole oletettu olevan vaikutusta kuntien rahoituksen hintaan.

Taulukko 2. Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus kuntatalouteen vuonna 2019, mrd. euroa

Vaikutus kuntatalouteen vuonna 2019	mrd. eur.
Toimintamenot	-20,3
Toimintatulot	-2,3
Toimintakate	18,0
Verotulot	-12,4
Valtionavut	-6,1
Vuosikate	-0,5
Poistot	0,3
Tilikauden tulos	-0,2
Nettoinvestoinnit	0,8
Toiminnan ja investointien rahavirta	0,3
Siirtyvät lainat	-2,0

Kuntien verotulot

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisöverosta. Kunnallisveron osuus verotuloista on ollut keskimäärin noin 85 prosenttia, kiinteistöveron noin 8 prosenttia ja yhteisöveron noin 7 prosenttia. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2017 yhteensä 21,83 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot vähentyisivät reilulla prosentilla. Verotulojen vähenemistä selittävät kiky-sopimukseen liittyneet verotusta ja maksuja sekä muita työehtoja koskeneet päätökset. Vuonna 2018 verotulojen ennustetaan kasvavan 2,2 prosenttia, mutta sote-uudistuksen astuessa voimaan vuonna 2019, kunnallisveron sekä yhteisöveron tuotto alenee ja kuntien verotulot vähenevät yhteensä noin 10,67 mrd. eurolla.

Taulukossa 3 esitetään kuntien verotulojen toteutunut kehitys (tilinpäätöstieto v. 2015) sekä ennuste vuosille 2016–2021. Ennusteessa on huomioitu kansantalouden makroennusteen mukainen veropohjien kehitys sekä tiedossa olevat veroperustemuutokset, mukaan lukien hallituksen puoliväliriihessä huhtikuussa 2017 tehdyt päätökset sekä sote-uudistuksen vaikutukset. Hallitus linjasi, että varhaiskasvatusmaksuja alennetaan vuoden 2018 alusta ja tästä aiheutuvat maksutulomenetykset kompensoidaan kunnille kuntien yhteisövero-osuutta korottamalla, kiinteistöveroja korottamalla sekä valtionosuuksien kautta.

Taulukko 3. Kuntien verotulot vuosina 2015 – 2021, milj. euroa, kuntien kirjanpidon mukaan

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kunnallisvero	18 536	18 870	18 542	18 941	8 584	8 270	8 320
Yhteisövero	1 647	1 536	1 532	1 618	1 244	1 215	1 256
Kiinteistövero	1 585	1 668	1 753	1 837	1 899	1 936	1 974
Yhteensä	21 768	22 074	21 827	22 396	11 727	11 421	11 550

Sote-uudistuksen myötä kuntien verorakenteessa tapahtuu selkeä muutos. Kunnallisveron osuus verotuloista alenee keskimäärin noin 11 prosenttiyksiköllä (74 %) ja kiinteistöveron osuus kaksinkertaistuu (16 %). Myös yhteisöveron osuus verotuloista kasvaa hieman (10 %). Uudistuksen jälkeenkin tärkeimmän veropohjan muodostavat kunnan asukkaiden ansiotulot. Maksettujen palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on noin 66 prosenttia, eläkkeiden noin 24 prosenttia ja muiden tulojen, kuten päivärahatalojen, osuus on noin 10 prosenttia. Väestörakenteen ja työllisyyden kehitys vaikuttavat ratkaisevasti yksittäisten kuntien veropohjaan ja siten tulojen muodostumiseen.

Seuraavassa käsitellään verolajikohtaisesti lakimuutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien verotuloihin kehyskaudella. Tekstissä viitataan taulukossa esitettyihin ennustelukuihin. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla, muutoin kompensoinnit toteutetaan kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta.

A. Kunnallisvero

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2017 noin 18,54 mrd. euroa, mikä on noin 340 milj. euroa vähemmän kuin vuonna 2016. Kunnallisveron tuottoon vaikuttaa kilpailukyky sopimukseen liittyneet verokevennykset sekä palkansaajamaksujen muutokset. Palkkasumman kehitystä pienentävät sovittu nollalinja palkankorotuksissa sekä julkisen sektorin työntekijöiden lomarahojen leikkaus. Palkansaajamaksujen korotus kaventaa kunnallisveropohjaa, koska maksut ovat vähennyskelpoisia verotuksessa, lukuun ottamatta sairaanhoitomaksua. Lisäksi kunnallisveron veropohjaa pienentävät Kel-indeksiin sidottujen etuuksien leikkaus vuonna 2017 ja indeksin jäädytys vuosina 2018–2019. Indeksillä on kytketty myös kunnallisverotuksen eläketulovähennykseen, joka niin ikään pienenee, jolloin indeksijäädytyksestä tai -leikkauksesta johtuva veropohjan kaventuminen ei kuitenkaan alenna kunnallisveron tuottoa, vaan jopa kasvattaa sitä. Koska indeksikehitykseen tehdyt muutokset eivät ole veroperustemuutoksia, toimenpide ei vaikuta myöskään kunnille tehtäviin verotulokompensatioihin.

Sen sijaan ansiotuloverotukseen tehtävät ansiotason nousua tai inflaatiokehitystä vastaavat indeksitarkistukset, jotka on huomioitu ennustelaskelmissa tehtäväksi vuosittain, ovat veroperustemuutoksia ja näin ollen niistä aiheutuvat veromenetykset kompensoidaan. Kuluttajahintaindeksin nousua kompensoiva tarkistus vuodelle 2018 vähentäisi kunnallisveron tuottoa 65 milj. eurolla; 15 milj. eurolla vuonna 2019; 22 milj. eurolla vuonna 2020 ja 23 milj. eurolla vuonna 2021.

Asuntolainan korkovähennysoikeuden vuosittaisen leikkauksen vaikutus näkyy kunnallisveron tuotossa siten, että vuonna 2018 verotulot lisääntyvät 13 milj. eurolla ja vuonna 2019, jolloin vähennysoikeus on enää 25 prosenttia, vaikutus on 3 milj. euroa. Myös tämä veroperustemuutos huomioidaan kompensatioissa.

Määräaikainen lapsivähennys ansiotuloverotuksessa on voimassa viimeistä vuotta verovuonna 2017. Vähennyksen poistuminen kasvattaa kunnallisveron tuottoa vuodesta 2018 alkaen. Poistumisen vaikutus on 38 milj. euroa. Vuonna 2019 poistuvat myös kunnallis- ja valtionverotuksen invalidivähennykset, mikä lisää kunnallisveron tuottoa yhteensä 6 milj. euroa. Kaikki edellä mainitut muutokset ansiotuloverotuksen vähennyksissä otetaan huomioon kompensatiolaskelmissa.

Vuodesta 2019 lähtien sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusvastuu siirtyy kunnilta valtiolle. Ansiotuloverojärjestelmään tehdään useita muutoksia, jotka vaikuttavat kunnallisveron tuottoon. Muutokset ovat osaa sote-rahoitusuudistuksen kokonaisuutta ja huomioidaan siten sosiaalijärjestelmän mitoituksessa. Näin ollen ko. muutoksista ei synny erillistä kompensointitarvetta. Lähtökohtana rahoituksen uudistamisessa on se, että verovelvollisten verotus ei kiristyisi lähtökohtaisesti kenelläkään. Kunnallisveroprosentteja alennetaan vuonna 2019 kaikissa kunnissa saman verran prosenttiyksiköillä mitattuna. Lisäksi valtion tuloveroasteikkoon tehdään muutoksia, samoin kuin tiettyihin viranpuolesta tehtäviin ansiotuloverotuksen vähennyksiin.

B. Yhteisövero

Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 1,53 mrd. euroa vuonna 2017. Yhteisöverotuksen osalta muutoksia lainsäädäntöön ei ole tiedossa. Helmikuussa 2017 työnsä päättänyt yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä ei ehdottanut muutoksia yritysverotukseen, koska ryhmän kannan mukaan Suomen järjestelmä on jo nyt kansainvälisesti kilpailukykyinen.

Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta korotetaan varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoimiseksi vuodesta 2018 lähtien. Yhteisöveron tuottoa ohjataan kunnille lisää 60 milj. euroa, mikä korottaa kuntien jako-osuutta 1,13 prosenttiyksiköllä eli jako-osuus olisi 31,47 prosenttia vuonna 2018.

Vuodesta 2019 lähtien sote- ja maakuntauudistuksen rahoitusratkaisuun liittyen kuntien yhteisövero-osuutta kuitenkin alennetaan siten, että veron tuotosta kunnilta siirretään 500 milj. euroa valtiolle vuoden 2016 tasossa laskettuna, jolloin kuntien osuudeksi tulisi 20,93 prosenttia. Muutos vähentää kuntien yhteisöveron tuottoa noin kolmanneksella.

C. Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotto on noin 1,8 mrd. euroa vuonna 2017. Kehyskaudella veron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 2–3 prosentin vuosivauhtia. Hallitusohjelmassa linjattiin, että kiinteistöveroa korotetaan hallituskauden aikana siten, että korotusten vaikutuksesta veron tuotto kasvaa yhteensä 100 milj. eurolla. Korotuksia on tähän mennessä toteutettu siten, että tuotto korotuksen vaikutuksesta kasvoi noin 25 milj. euroa vuonna 2016 ja noin 75 milj. euroa vuonna 2017. Vuosien 2018–2019 osalta korotuspäätöksiä ei ole tehty.

Varhaiskasvatusmaksujen alentamista vuonna 2018 kompensoidaan myös kiinteistöveron 25 milj. euron lisäkorotuksella. Korotuksen lisäksi toteutetaan hallitusohjelmassa linjatut Vuosien 2018–2019 korotukset, jotka lisäävät veron tuottoa noin 25 milj. eurolla kumpanakin vuonna.

Kiinteistöveron kehittämishanke on edelleen käynnissä ja etenee siten, että arvostusmenetelmät uudistetaan sekä maapohjien että rakennusten osalta. Uuden järjestelmän mukaiset verotusarvot otetaan käyttöön vuoden 2020 kiinteistöverotuksessa.

5.2 Talouden sopeutuspainetta kuntakokoryhmittäin

Talouden sopeutuspainetta suurin pienemmissä kunnissa

Uuden kuntalain mukaisessa kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta tarkastellaan koko maan näkymien ohella myös kuntakokoryhmittäin. Rahoituksen tasapainotilaa kuvataan toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteellä. Yksinkertaistettuna tunnusluku kuvaa paineen lainakannan kasvattamiseen (negatiivinen tunnusluku) tai mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen (positiivinen tunnusluku).

Taulukossa 4–5 esitetään kuntakokoryhmittäiset rahoitusasemat sekä painelaskelma tuloveroprosentin korottamiseen. Laskelmat perustuvat 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 arvioidun keskimääräisen prosentuaalisen muutoksen kautta. Kunnittaisia toimintakatteeseen kohdistuvia kuntien toimia ei ole otettu huomioon, mikä saattaa aiheuttaa suurtakin eroavuutta toteutuneisiin tilinpäätöslukuihin. Kuntien kunnallisveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä. Sopeutuspainetta tarkastelussa rajoitetaan sote- ja maakuntauudistuksen johdosta vuosiin 2017 ja 2018.

Taulukko 4. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kuntakokoryhmittäin, milj. euroa ja euroa/asukas

Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	2016	2017	2018	(€/as)	2016	2017	2018
> 100 000 as., yht. asukkaita ja kuntia = 2 121 551 as. ja 9 kuntaa (vuoden 2017 kuntajako)	79,5	-70,8	-80,8		37	-33	-38
40 001 – 100 000 as., 1 016 239 as. ja 17 kuntaa	-73,7	-139,7	-161,3		-73	-137	-159
20 001 – 40 000 as., 804 375 as. ja 29 kuntaa	-144,9	-183,0	-205,0		-180	-228	-255
10 001 – 20 000 as., 612 683 as. ja 43 kuntaa	-92,4	-99,9	-149,8		-151	-163	-244
6 001 – 10 000 as., 479 846 as. ja 59 kuntaa	-35,5	-6,0	-64,1		-74	-13	-134
< 6 000 as., 439 389 as. ja 138 kuntaa	-57,3	-57,8	-131,4		-130	-131	-299
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-324,3	-557,3	-792,4		-59	-102	-145

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee kuntaryhmittäin merkittävästi, mutta tilanne näyttäisi olevan vuonna 2017 vaikein 20 000–40 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Asukasluvultaan 6 000–10 000 asukkaan kuntien rahoituksen paremman tasapainon takana näyttäisi olevan arvioitu menotason mataluus vuonna 2017 ja verorahoituksen pysyminen vuoden 2016 tasolla. Tilanne on vastaava alle 6 000 asukkaan ryhmässä. Muiden kuntakokoryhmien kohdalla tilanteen heikkenemistä selittää verorahoituksen suurempi laskeminen toimintakatteeseen verrattuna. Vuonna 2018 vaikein tilanne rahoituksen tasapainon saavuttamisessa olisi alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Vuonna 2018 toimintakatteiden oletetaan taas kasvavan, kuten myös verotulojen, mutta valtionosuudet vähenevät. Tämä tuntuu eniten kuntakooltaan pienemmissä kunnissa, sillä nämä kunnat ovat myös useimmiten riippuvaisia valtionosuuksista. Toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee kuitenkin kaikissa kuntakokoryhmissä vuonna 2018. On kuitenkin huomattava pienempien kuntakokoryhmien tilanteen voimakas heikkeneminen vuonna 2018.

Toiminnan ja investointien rahavirran heikkous näkyy lähes kaikissa kuntakokoryhmissä paineena lainakannan kasvuun. Lainakanta näyttäisi kasvavan eniten 20 000–40 000 asukkaan ja alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmissä vuosina 2017 ja 2018. Myös tässä olisi huomattava lainakannan kehityksen muutos eri kuntakokoryhmien välillä tarkasteluajan loppuvuosina. Vuosina 2017 ja 2018 pienten kuntien tarve ottaa lainaa investointien rahoittamiseen kasvaisi huomattavasti ja alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmä nousisi eniten velkaantuneeksi ryhmäksi euroa/asukas tarkastellen.

Taulukko 5. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen hoitamisesta lainakannan muutoksella kuntakokoryhmittäin

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%)	2017	2018
> 100 000 as., yht. asukkaita ja kuntia = 2 121 551 as. ja 9 kuntaa (vuoden 2017 kuntajako)	0,17	0,19
40 001 – 100 000 as., 1 016 239 as. ja 17 kuntaa	0,85	0,95
20 001 – 40 000 as., 804 375 as. ja 29 kuntaa	1,35	1,47
10 001 – 20 000 as., 612 683 as. ja 43 kuntaa	1,07	1,58
6 001 – 10 000 as., 479 846 as. ja 59 kuntaa	0,09	0,92
< 6 000 as., 439 389 as. ja 138 kuntaa	1,03	2,35
Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 19,88 %	0,60	0,84

Suuri paine tuloveroprosentin nostoon talousarviovuonna olisi alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös 10 000–20 000 kuntakokoryhmässä paine veroprosentin nostoon olisi korkea. Kaikissa kuntakokoryhmissä esiintyy painetta nostaa veroprosenttia. Etenkin valtionosuuksien väheneminen vuonna 2018 kasvattaa pienten kuntien tarvetta veronkorotuksiin jo usein lähtökohdaltaan keskimääräistä korkeammista kunnallisveroprosenteista. Vuodelle 2017 Manner-Suomen kunnilla oli yhteensä 0,60 prosenttiyksikön korotuspaine, mutta kuntien kohdalla tuloveroprosenttia korotettiin vain 0,05 prosenttiyksikköä. Näin paine kohti rahoituksen tasapainoa on tapahtunut lainakannan kasvulla ja toimintamenoja supistamalla ja on hyvin todennäköistä, että näin toimitaan myös tarkasteluvuosina.

Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa taloutaan ovat hyvin erilaiset ja vaihtelevat suuresti tarkasteluaikana. Laskelman mukaan epätasapainotilanne tulisi olemaan vaikein pienissä kunnissa pitemmällä aikavälillä. Näissä kunnissa on myös taloudellisen tilanteen korjaamiseksi vähäisemmät mahdollisuudet, koska tuloveroprosentteja on jo korotettu keskimääräistä enemmän ja sen tuotto on alhaisempi kuin isommissa kunnissa. Lisäksi uudet keinot toimintamenojen vähentämiseen, esimerkiksi henkilöstömenojen kohdalla ovat rajallisempia. Vuonna 2018 pienimmissä kunnissa olisi keskimäärin yli 2,3 prosenttiyksikön paine kunnallisveroprosenttiin rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Yli 100 000 asukkaan kunnat selviäisivät alle 0,20 prosenttiyksikön korotuksella.

Taulukossa 6 on laskelma, joka perustuu tässä kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon sekä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviin päätöksiin kuntatalouden menoista ja tuloista.

Taulukko 6. Laskennallinen veroprocentin korotuspaine vuonna 2018

%yksikköä	Laskennallinen tuloveroprocentin korotuspaine
	2018
	kuntien lkm
yli 3	86
2-3	26
1-2	39
0-1	52
alentamismahdollisuus	92
Yhteensä	295

Kuntien laskennallinen tuloveroprocentin korotuspaine näyttää vuoden 2018 kohdalla näyttää aikaisempaa kuntatalousohjelmaa suuremmalta. Verojen korotuspaineet ovat kasvaneet syksyyn 2016 verrattuna, nyt vain noin kolmanneksella kunnista olisi laskennallisesti mahdollisuus alentaa veroprocenttia tasapainotilaa menettämättä.

Vuoden 2018 lopulla hieman alle 30 prosentilla kunnista olisi yli 3 tuloveroprocenttiyksikön suuruinen sopeutuspaine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Tämä ei tarkoita, että kyseisen suuruinen veroprocenttien korotusalto tapahtuisi todellisuudessa, vaan se siis kuvaa yhteen kunnan päätösvallassa olevaan taloudelliseen muuttuun suhteutettua muutospainetta. Tarkastelun keskeisin havainto on edelleen kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Suhteessa syksyyn 2016 kuntatalousohjelman vastaavaan tarkasteluun tilanne kuntakohtaisten korotuspaineiden osalta on kokonaistasolla huonompi.

Yllä olevan taulukon perusteella kuntien rahoituspaineet lisääntyisivät oleellisesti vuoden 2018 aikana, mutta kuten aikaisemminkin laskelmissa ei ole voitu huomioida muun muassa kuntien omia päätöksiä veroprosenteista ja menoista. Näin rahoitusasema muodostuu lopulta todennäköisesti laskettua kehitystä paremmaksi.

Ilman sopeutustoimenpiteitä kriisikuntamenettelyyn joutuvien kuntien määrä kasvaa lähivuosina

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä vähentyi viimeisinä tilinpäätös vuosina, mutta kääntyi kasvuun vuonna 2016. Vuoden 2016 tilinpäätöksen perusteella tällaisia kuntia oli 18, mikä on korkeampi kuin vuonna 2015. Kuntakohtaisen laskelman mukaisesti negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kääntyisi uudelleen selkeään nousuun vuonna 2018. Vuonna 2017 negatiivisten vuosikatteiden kuntien määrä olisi kuitenkin erittäin matala (taulukko 7).

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

Kuntatalousohjelman kehitysarvion mukaisella taloudellisella kehityksellä kuntien vuoden 2017 tilikauden tulos pysyisi vuosien 2015 ja 2016 tasolla ja taseen kertynyt ylijäämä ei vähenisi tai alijäämä kasvaisi koko maan tasolla. Sen sijaan vuonna 2018 niiden kuntien lukumäärä, joilla olisi taseessa kertynyttä alijäämää, kasvaisi. Laskelman perusteella noin kuudennes kunnista olisi alijäämäisiä vuoden lopussa ilman korjaavia toimenpiteitä.

Eriyksen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely (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 muutama kunta vuonna 2017 vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätösten mukaan. Vuodesta 2017 alkaen kuitenkin siirrytään käyttämään arviointimenettelyssä konsernitilinpäätöksen tietoja. Käytössä olevien vuosien 2014 ja 2015 konsernitason tasetietojen mukaan kuudella 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 menotasoaan. Lisäksi uuden kuntalain säännöksiin alijäämän kattamisvelvoitteesta voidaan olettaa ohjaavan kuntien taloutta terveempään suuntaan. Uuden kuntalain myötä myös kuntayhtymät kuuluvat jatkossa alijäämän kattamisvelvollisuuden piiriin. Kuntakonserniin kuuluvat yhtiöt eivät kuulu alijäämän kattamisvelvollisuuden piiriin, mutta vuodesta 2017 lähtien erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely perustuu muun muassa kuntakonsernitietoihin.

Taulukko 7. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2014–2018

Vuoden 2017 kuntajako	2014	2015	2016	2017	2018
Negatiivinen vuosikate	10	12	16	8	33
Taseessa kertynyttä alijäämää	55	48	47	47	58

Liite Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaletuksia

BKT ja työllisyys	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BKT:n arvo, mrd. euroa	209,5	214,1	219,1	224,8	231,7	238,3	245,8
BKT, määrän muutos, %	0,3	1,4	1,2	1,0	1,2	1,0	1,0
Työllisten määrä, muutos-%	-0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Työttömyysaste, %	9,4	8,8	8,5	8,1	7,8	7,6	7,4
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	68,1	68,7	69,1	69,6	70,0	70,4	70,7
Palkkasumma, muutos-%	1,0	1,6	0,9	1,7	2,0	2,6	2,7
Eläketulot, muutos-%	2,7	2,9	3,3	3,6	3,3	3,3	3,5
Hinnat ja kustannukset, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Yleinen ansiotaso, muutos	1,4	1,2	0,5	1,2	1,5	2,2	2,3
Kuntien ansiotaso, muutos	0,8	1,0	-0,6	1,1	1,7	3,4	2,1
Kuluttajahinnat, muutos	-0,2	0,4	1,2	1,3	1,4	1,7	2,0
Rakennuskustannusindeksi	0,5	0,5	0,9	2,0	2,1	2,0	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	-3,2	-1,6	3,7	1,9	2,3	2,0	2,0
Valtionosuusindeksi:							
Peruspalvelujen hintaindeksi ¹⁾ , muutos	0,6	0,8	-1,7	0,7	0,7	3,1	2,0
Peruspalvelujen hintaindeksi, muutos	0,6	0,8	-0,7	0,7	0,7	2,1	2,0
Kustannustason muutos TAE ²⁾ , VOS-indeksi	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	2,0
- sisältää indeksin korjauksen ³⁾	-0,6						
¹⁾ Peruspalvelujen hintaindeksi, jossa huomioitu ansiotasoindeksissä lomarahojen leikkaus v. 2017 ja palautuminen v. 2020							
²⁾ Talousarvioesityksessä käytetty indeksikorotus							
³⁾ 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, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sairausvakuutusmaksu	2,1	2,1	1,1	1,0	1,0	1,6	1,5
Työttömyysvakuutusmaksu	3,0	3,7	3,2	2,6	2,6	2,6	2,6
Eläkemaksu (KuEL)	23,7	23,2	22,0	21,8	20,2	19,8	19,8
Opettajien eläkemaksu	21,1	18,4	17,0	16,8	17,2	16,8	16,9
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	29,4	29,8	26,9	26,1	24,5	24,7	24,7
Vakuutettujen sotumaksut, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,65	1,15	1,60	2,00	2,00	2,00	2,00
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	5,70	5,70	6,15	6,35	6,75	7,15	7,15
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	7,20	7,20	7,65	7,85	8,25	8,65	8,65
TyEL-indeksipisteluku	2519	2519	2534	2559	2589	2626	2673
TyEL-indeksi, muutos	0,4	0,0	0,6	1,0	1,2	1,4	1,8
KEL-indeksipisteluku	1637	1631	1617	1617	1617	1640	1668
KEL-indeksi, muutos	0,4	-0,4	-0,9	0,0	0,0	1,4	1,7

Lähde: VM/Kansantalousosasto


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-952-251-855-2 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-856-9 (pdf)

Huhtikuu 2017