



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma 2016–2019

Valtiovarainministeriön julkaisu – 16a/2015

Kunta-asiat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma 2016–2019



Valtiovarainministeriön julkaisu – 16a/2015



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: VNHY/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2015	
Tekijät		
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2016–2019	
Asiasanat	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 16a/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015	
ISBN 978- 952-251-671-8 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-672-5 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 82	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntatalouden kehitystä vuoden 2014 kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioiden pohjalta. Kuntien lähivuosien toimintaympäristön muutostekijöitä tarkastellaan väestön ikääntymisen, henkilöstömäärän ja kuntien velanhoidon tuomien paineiden valossa. Kuntatalouden kehitysnäkymät pohjautuvat valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin ennusteeseen. Kehitysarvio esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Kehitysarviossa on otettu huomioon hallituksen päättämät teknisen julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevat linjaukset. Kuntatalouden kehitystä arvioidaan myös kuntakokoryhmittäin. Ohjelmassa arvioidaan myös rahoitusperiaatteen toteutumista.</p> <p>Kuntatalouden kehitysarvion mukaan vuosikate heikkenee tänä vuonna selvästi, eikä tilanne ilman korjaavia toimenpiteitä muutu parempaan, vaan vuosikatteen ja poistojen ero kasvaisi. Investointitarpeiden arvioidaan pysyvän korkeana, mikä vuosikatteen kehitys huomioon ottaen johtaisi kuntatalouden velan kasvuun. Investointien priorisointi ja korjausvelan kustannusten pysyminen kohtuullisena ovat keskeisiä kuntatalouden haasteita.</p> <p>Peruspalveluohjelman korvaavan kuntatalousohjelman valmistelussa on pyritty täyttämään uuden kuntalain vaatimukset kuntatalousohjelman sisällöstä. Ministeriöt ovat toimittaneet ohjelmaa varten aineistoja. Kuntatalousohjelman on valmistellut ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton edustajista koottu sihteeristö, ohjelma on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Peruspalveluohjelman ministerityöryhmä on hyväksynyt ohjelman. Kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen uusi hallitus tulee valmistelemaan ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä uuden kuntatalousohjelman.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, januari 2015	
Författare		
Publikationens titel	Kuntalousohjelma 2016–2019	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 16a/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
ISBN 978-952-251-671-8 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-672-5 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 82	Språk Finska
Sammandrag <p>Kommunekonominprogrammet innehåller en på kommuners och samkommuners preliminära bokslut baserad bedömning av utvecklingen inom kommunalekonomin år 2014. Ändringsfaktorer som kommer att påverka kommunernas verksamhetsomgivning under de närmaste åren granskas i ljuset av befolkningsåldrandet, personalen och trycket till följd av kostnader som föranleds av kommunernas skuldskötsel. Utvecklingsutsikterna för kommunalekonomin baserar sig på finansministeriets medelfristiga prognos. Utvecklingsprognosen presenteras med begrepp som används i kommunal bokföring, och den har utarbetats med beaktande av regeringens linjedragningar i den tekniska planen för de offentliga finanserna till den del de gäller kommunalekonomin. Kommunal ekonomins utveckling uppskattas även skilt för olika kommunstorleksgrupper. Förverkligandet av finansieringsprincipen bedöms också.</p> <p>Tryckkalkylen för kommunalekonomin antyder att årsbidraget försvagas avsevärt i år, och läget kommer inte att förbättras utan korrigerande åtgärder, utan skillnaden mellan årsbidraget och avskrivningarna hotar att öka. Investeringsbehoven väntas ligga på en hög nivå, vilket tillsammans med utvecklingen av årsbidraget leder till att skulden inom kommunalekonomin ökar. Prioriteringen av investeringar och tyglandet av kostnaderna för renoveringsskulden hör till de viktigaste utmaningarna inom kommunalekonomin.</p> <p>Man har vid beredningen av kommunekonominprogrammet, som ersätter basserviceprogrammet, strävat efter att uppfylla den nya kommunallagens krav om innehållet i programmet. Ministerierna har lämnat in material för programmet. Kommunekonominprogrammet har beretts av ett sekretariat med representanter för ministerierna och Finlands Kommunförbund, programmet har behandlats av delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning. Ministerarbetsgruppen för basserviceprogrammet har godkänt programmet. Den nya regeringen kommer att bereda det nya kommunekonominprogrammet i samband med den första planen för de offentliga finanserna efter riksdagsvalet våren 2015.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, April 2015	
Author(s)		
Title of publication	Kuntalousohjelma 2016–2019	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 16a/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2015	
ISBN 978-952-251-671-8 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-672-5 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 82	Language Finnish
Abstract <p>The Local Government Finance Programme assesses trends in local government finances in 2014, on the basis of evaluations of the financial statements of municipalities and joint municipal authorities. Factors leading to near-term change in the operating environment of municipalities are investigated in the light of pressures related to the ageing of the population, employee numbers and municipal debt servicing. The outlooks for municipal finances are based on the medium-term forecast by the Ministry of Finance. The financial forecast is presented in terms of municipal accounting. This forecast takes account of the municipal finance policies approved by the government with respect to the Central Government Fiscal Plan. The outlooks for municipal finances are also evaluated by municipal group sorted by size. The programme also evaluates the implementation of the financing principle.</p> <p>According to the scenario calculation for the municipal finances, the annual margin for this year will markedly deteriorate and, without adjustment measures, the situation will not improve, but the gap between the contribution margin and depreciations will continue to grow. It is estimated that the need for investment will remain high which, bearing in mind the development in the annual margin, will lead to a growth in municipal debt. Key challenges in terms of the municipal finances include the prioritisation of investments and keeping costs associated with the maintenance backlog reasonable.</p> <p>During the preparation of the Local Government Finance Programme, which will replace the Basic Public Services Programme, an attempt has been made to fulfil the requirements of the new Local Government Act with respect to the contents of the Government Finance Programme. The various ministries have provided content for the programme. A secretariat, comprising representatives of the ministries and the Association of Finnish Local and Regional Authorities prepared the Local Government Finance Programme, which was considered by the Advisory Council on Local Government Finances and Administration. The programme has been approved by the Ministerial Working Group for the Basic Public Services Programme. In the wake of the spring 2015 general elections, the new government will prepare the first Central Government Fiscal Plan together with the new Local Government Finance Programme.</p>		

KUNTATALOUDEN TILANNEKUVA KEVÄÄLLÄ 2015

1. Kuntatalouden tila ja toteutunut kehitys

- Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate pysyi vuoden 2014 tilinpäätöspäätösarvioiden mukaan kutakuinkin vuoden 2013 tasolla, ollen 2,8 mrd. euroa. Koko kuntatalouden tasolla vuosikate kattoi käyttöomaisuuden poistot. Kuntien lainakanta kasvoi kuitenkin edelleen voimakkaasti, joskin hieman edeltäviä vuosia maltillisemmin. Suurimpien (yli 100 000 asukkaan) kuntien osuus lainakannan kasvusta oli noin puolet. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä (arviolta 14) näyttäisi olevan puoliintumassa edellisvuodesta. Heikon talouden kuntien arviointimenettelyyn olisi tulossa yksi uusi kunta.
- Kunnat ja kuntayhtymät ovat viime vuosina tehneet säästöjä ja tehostaneet toimintaansa pitkittyneen heikon taloustilanteen vuoksi. Tämän ohella kuntaverotusta on jouduttu kiristämään. Suhdannetilanteen, verotulojen hidastuneen kasvun sekä valtiontalouden tervehdyttämisen ohella kuntien käyttötalouden kireän tilanteen taustalla on useita tekijöitä, kuten tehtävien ja velvoitteiden lisääminen, muuttoliike ja ikääntymiskustannusten asteittainen nousu.
- Kireästä taloustilanteesta huolimatta kuntatalouden investoinnit ovat kasvaneet jatkuvasti. Niiden suhdanneprofiili eroaa sekä talouden muiden pääsektorien kehityksestä että kuntien investointikäyttäytymisestä 1990-luvun lamassa, jolloin investoinnit jäädettiin muutamassa vuodessa liki puoleen. Tuolloin kuntien rahoituskustannukset olivat tosin olennaisesti korkeammat ja kirjanpitojärjestelmä erilainen. Käyttötalouden kireys johtaa tilanteeseen, missä tulorahoitus ei riitä investointien rahoittamiseen, vaan kuntakentän velka jatkaa kasvuaan ja verotus kiristyy. Käyttötalouden rasiudesta kuvaa myös se, että investointien kasvusta huolimatta niiden suhteellinen osuus kuntatalouden kokonaismenoista on 2000-luvulla laskenut.

2. Kuntien lähivuosisien toimintaympäristö

- Uusimmat talousennusteet eivät anna selkeitä merkkejä talouskasvun piristymisestä. Tämän seurauksena kuntien verotulojen kasvun arvioidaan olevan lähivuosisina vaimeaa. Vaatimattomat kasvunäkymät vaikeuttavat entisestään julkisen talouden tervehdyttämistä.

- Väestön ikääntymisestä johtuva laskennallinen palvelutarve etenkin sosiaali- ja terveystoimessa kasvaa selvästi tulevilla vaalikaudella. Valtaosa noususta kohdistuu yli 65-vuotiaisiin, mutta myös peruskouluikäisten kustannuksissa on painetta. Alueellisesti suurin laskennallinen nousupaine on suurissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa.
- Kunta-alan henkilöstön määrä on kääntynyt hienoiseen laskuun. Sosiaali- ja terveystoimien henkilöstön määrä kuitenkin kasvaa sekä kunta-alalla että yksityisellä ja kolmannella sektorilla. Lähivuosina sote-henkilöstökehitykseen liittyy mittava laskennallinen nousupaine. Samalla henkilöstön eläköityminen ja muuttoliike aiheuttavat alue- ja toimialakohtaisia työvoiman saantiongelmia. Haasteena on osaavan työvoiman riittäminen niin julkisiin palveluihin kuin kansantalouden tuottavuuskehityksen kannalta olennaiselle avoimelle sektorille.
- Kuntatalouden ja koko julkisen talouden ohjauksen sekä menopaineiden hallinnan kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen onnistuneella ratkaisulla ja toteutuksella on suuri merkitys. Sote-uudistuksen valmistelua jatketaan tulevilla hallituskaudella erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa esittämät reunaehdot huomioon ottaen. Jatkovalmistelussa tulee lisäksi ottaa huomioon mm. terveydenhuollon monikanavarahoituksen purkamiseksi tehty selvitystyö sekä valtiovarainministeriön työryhmän helmikuussa 2015 tekemä ehdotus ns. sote-budjettikehyksen käyttöön ottamiseksi.

3. Kuntatalouden kehitysnäkymät tulevalle vaalikaudelle

- Kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntatalouden vuosikate heikkenee selvästi vuonna 2015, eikä tilanne ilman korjaavia toimenpiteitä lähivuosiinakaan muutu parempaan, vaan painelaskelman mukaan vuosikatteen ja poistojen ero kasvaisi jatkuvasti. Tällainen kehitys johtaisi heikon talouden kuntien määrän selvään nousuun. Kuntakohtaisessa tarkastelussa suurimmat laskennalliset sopeuttamistarpeet näyttäisivät olevan alle 10 000 asukkaan kunnissa.
- Kuntien ja kuntayhtymien investointitarpeet ovat edelleen mittavat, ja investointien on arvioitu pysyvän lähivuodet korkealla tasolla. Edellä kuvattu vuosikatekehitys huomioon ottaen tämä johtaisi kuntatalouden velan kiihtyvään kasvuun. Kuntatalouden rahoitustasapainon kannalta kriittisin kysymys on, miten käyttötaloudesta saataisiin siirrettyä liikkumavaraa investointeihin niin, että työn verotus ei kiristyisi ja velka kasvaisi. Tämän ehkäisemiseksi kuntien tehtäviä ja veloitteita on arvioitava sekä kestävä rahoituksen että tuottavuuden nostopotentialin näkökulmista.
- Investointien priorisointiin liittyvä haaste on vastata ikääntymisen ja muuttoliikkeen aiheuttamaan kysynnän muutokseen ja huolehtia samalla, että infran

ja rakennusten korjausvelka sivukustannuksineen pysyy kohtuullisena. Nyt velalla rahoitettujen investointien lyhennykset tulevat maksuun ensi vuosikymmenellä, kun ikääntymismenot kuormittavat kuntataloutta. On huomionarvoista, että kuntien velan riskipitoisuutta kuvaavat tunnusluvut, omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus, ovat heikentyneet 2000-luvulla selvästi.

4. Kuntatalous ja uusi julkisen talouden ohjausjärjestelmä

- Julkisen talouden suunnitelman kautta toteutettavan kuntatalouden makro-ohjauksen tavoitteena on luoda toimintamalli, jolla kuntasektorin vastuulla olevien palvelujen järjestämisen ja niiden rahoituksen kokonaisuus pidetään tasapainossa suhteessa julkisen talouden että koko kansantalouden kantokykyy.
- Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen mukaan tulevan hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuotetta koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä erikseen kullekin julkisen talouden osa-alueelle, ml. kuntataloudelle. Lisäksi asetetaan tämän tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menojen muutokselle.
- Ikääntymiseen liittyvien menopaineiden kohdistuminen yhä enemmän kuntiin ja kuntayhtymiin kasvattaa kuntatalouden suhteellista merkitystä osana julkista taloutta. Tämä korostuu niin kestävyysvajeen korjaamisessa kuin myös suhteessa EU:n puitteissa tarkasteltaviin alijäämä- ja velkakriteereihin. Julkisen talouden ja kuntatalouden tervehdyttämisessä tarvitaan sekä valtion että kuntien toimenpiteitä.
- Uuden kuntalain kiristyneiden taloussäännöksiä tarkoitus on ohjata kuntia ja kuntayhtymiä kohti ennakoivampaa ja kokonaisvaltaisempaa taloudenhoitoa. Alijäämien kattamista koskeva sääntely ei kuitenkaan itsessään varmista sitä, että julkisen talouden suunnitelmassa asetetut tavoitteet paikallishallinnon rahoitusasemalle ja velalle toteutuvat. Kuntalain mukaisen kunnan talouden ohjauksen ja julkisen talouden suunnitelman kautta tapahtuvan kuntatalouden makro-ohjauksen yhteisen kokonaisuuden tarkoitus on kuitenkin ohjata kuntien ja kuntayhtymien taloudellista käyttäytymistä kuntataloutta ja täten myös koko julkista taloutta tervehdyttävään suuntaan.
- Uuden kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa tulee käsitellä rahoitusperiaatteen toteutumista, mitä myös perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä edellyttänyt. Periaatteen täsmällinen todentaminen on monestakin syystä vaikeaa, eikä yksiselitteistä menetelmää ole tähän mennessä kehitetty. Tässä teknisessä kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista ar-

vioidaan laskennallisilla kuntakohtaisilla poikkeamilla rahoitustasapainosta. Tätä poikkeamaa on suhteutettu kunnan tuloveroprosenttien sopeutustarpeeseen. Tarkoitus on hahmottaa yksittäiseen kuntaan kohdistuvaa kokonaisrasitusta. Tämän mekaanisen tarkastelun keskeisin havainto on kuntakohtaisen hajonnan suuruus.

Sisältö

KUNTATALOUDEN TILANNEKUVA KEVÄÄLLÄ 2015	9
Kuntatalousohjelman valmistelu	15
1 Kuntatalous pysyi edelleen kireänä - velkaantuminen jatkui vuonna 2014	17
1.1 Vuosikate lähes ennallaan vuonna 2014	17
1.2 Tulorahoitus ei riitä investointien rahoittamiseen	19
1.3 Ovatko kuntien velkaan liittyvät riskit kasvaneet?	20
2 Kuntatalouden nykytila on monen tekijän summa	23
2.1 Kuntatalouden tulokehityksestä	23
2.2 Kuntatalouden menot	29
2.3 Kuntasektorin tuottavuus ja taloudellisuus	33
3 Kuntien toimintaympäristö vaikeutuu – muutostekijät olleet jo pitkään tiedossa	35
3.1 Kuntatalouskaan ei tule saamaan vetoapua talouskasvusta.....	36
3.2 Palvelujen kysyntä kasvaa jo tulevalla vaalikaudella merkittävästi	36
3.3 Sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstömäärän lisäyspaineet huomattavat – riittääkö työvoima?	40
3.4 Tulevatko velanhoidokustannukset ja ikääntymisen menot maksuun samaan aikaan?.....	43
4 Kuntatalouden kehitysnäkymät vuosina 2016–2019	45
4.1 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset	45
4.2 Kuntatalous kiristyy	48
5 Rahoitusperiaatteen toteutuminen	57
LIITTEET	61

Kuntatalousohjelman valmistelu

Kuntatalouden ohjaus vahvistuu

Julkisen talouden suunnitelman kautta toteutettava uusi kuntatalouden makro-ohjaus vahvistaa kuntatalouteen liittyvää tavoitteenasettelua huomattavasti. Tämä on välttämättömyyksiä koko julkisen talouden kestäväyyteen ja vakauteen mutta myös talouskasvuun liittyvien tavoitteiden näkökulmasta. Kestäväyyteen liittyvät kustannuspaineet kohdistuvat suurelta osin myös kuntiin. Ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden kautta kuntatalouden kireys ja velan kasvu vaikuttavat jatkossa suhteellisesti enemmän myös finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen ja julkisen talouden sitoumuksissa pysymiseen. Jatkuva kunnallisveroasteen nousu puolestaan jarruttaa talouskasvua ja aiheuttaa eriarvoisuuden kasvua kuntien välillä.

Julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman tavoitteena on luoda toimintamalli, jolla kuntasektorin järjestämistä vastaavalla olevien palvelujen järjestämisen ja niiden rahoituksen kokonaisuus pidetään tasapainossa (rahoitusperiaate) sekä julkisen talouden että koko kansantalouden kantokykyyn sovitettuna tasolla. Näitä periaatteita pyritään sovitamaan yhteen kuntatalouden rahoituskehityksessä. Siinä hallitus täsmentää toimet, joilla tähdätään keskipitkällä aikavälillä kuntatalouden rahoitustasapainoon. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntatalouden rahoituskehityksessä valtio tulee asettamaan tavoitteen myös kuntasektorin omalle vastuulle kuuluvalla osuudella.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelmaa

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä laadittavan kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehityksen mukaisilla toimenpiteillä. Lisäksi siinä selvitetään väestön ikääntymisestä aiheutuvia kustannuspaineita ja palvelujen tarpeen kysynnän muutoksia sekä erityyppisten kuntien käyttötalous- ja investointimenojen rahoitukseen liittyviä paineita. Uuden kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa tulee arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista valtakunnallisesti ja kuntaryhmitäin. Rahoitusperiaatteen mukaisesti paikallisen itsehallinnon resurssit tulee olla riittävät suhteessa paikallishallinnolle annettuihin tehtäviin. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi edellyttää, että kuntien tehtäväkokonaisuutta koskevien taloustietojen lisäksi tarvitaan tietoja yksittäisen tehtävän talousvaikutuksista sekä niiden vaikutuksista eri kuntiin.

Tämän peruspalveluohjelman korvaavan kuntatalousohjelman tavoitteena on kattaa kuntatalous kokonaisuutena. Ohjelman valmistelua varten on pyydetty aineistoja kaikista keskeisistä ministeriöistä, jotka valmistelevat kuntien tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä. Suomen Kuntaliitto on laatinut ohjelman liitteen 9, joka koskee kuntasektorin yhdyskunta, tekniikka ja ympäristötoiminnan taloutta ja haasteita. Tämä ohjelma on laadittu ns. teknisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Nykyinen hallitus ei ole asettanut kuntatalouden rahoitusasematavoitetta. Tämä ohjelma keskittyy arvioimaan hallituksen aiempien päätösten vaikutuksia kuntatalouteen. Ohjelman painopiste on kuntatalouden menneen kehityksen ja kuntien toimintaympäristön muutoksen kuvauksessa. Valtiovarainministeriön valmisteleva ennuste on muunnettu kuntatalousohjelmaa varten kuntien kirjanpidon käsitteille. Kuntatalouden ennuste on esitelty kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnalle, joka on käsitellyt myös koko kuntatalousohjelman ennen kuin se on hyväksytty peruspalveluohjelman ministerityöryhmässä. Kuntatalousohjelman on valmistellut ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton edustajista koottu sihteeristö.

Kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen uusi hallitus asettaa kuntatalouden rahoitusasematavoitteen ja kuntatalouden menorajoitteen vuosille 2016–2019 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan. Kuntalakiesityksen mukainen kuntatalousohjelma, jossa arvioidaan myös kuntatalouden rahoituskehyksen vaikutuksia kuntatalouteen, valmistellaan uuden hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä.

Uusi kuntalaki tukee kunnan talouden ennakoitua

Hallituksen paikallishallinnolle asettamat makrotason tavoitteet eivät suoraan sido itsehallinnon suojaamaa kuntaa, joiden taloudenpitoa ohjaa kuntalaki. Kuntatalouden makrotavoitteiden saavuttamisen kannalta uuden kuntalain tiukennetuilla taloussäännöksillä on kuitenkin suuri ohjaava merkitys. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee jatkossa kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Kunnat eivät jatkossa voi enää lykätä alijäämän kattamista myöhempään ajankohtaan, vaan määrääjassa hoitamattomista alijäämistä käynnistyy ns. kriisikuntamenettely. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kriisikuntamenettely ulotetaan myös kuntayhtymiin. Kuntalain taloussäädösten uudistuksella pyritään huomattavasti aiempaa suurempaan ennakoitavuuteen ja kunnan talouden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Kunnan talouden tarkastelu ulotetaan vuodesta 2017 alkaen koko kuntakonserniin.

Vaikka kuntalain säännösten kiristyminen ei aukottomasti varmista kunnallisveroasteen nousun tai kuntien velkaantumisen taittumista, hyvän ja ennakoivan taloudenhoidon välilliset vaikutukset ohjaavat kuntien taloutta myös finanssipolitiikan tavoitteiden suhteen oikeaan suuntaan.

1 Kuntatalous pysyi edelleen kireänä - velkaantuminen jatkui vuonna 2014

Tässä luvussa arvioidaan kuntatalouden tilaa lähtökohtaisesti helmikuussa julkaistujen kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2014 tilinpäätösarvioiden perusteella. Tilinpäätösarvioita lukuun ottamatta tarkastelussa on huomioitu kuntien ja kuntayhtymien talous (ml. Ahvenanmaan kunnat). Tilinpäätösarviot ovat vain Manner-Suomen kunnista ja kuntayhtymistä.

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

1.1 Vuosikate lähes ennallaan vuonna 2014

Tilastokeskuksen julkaisemien kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioiden mukaan kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli noin 2,7 mrd. euroa vuonna 2014. Vuosikate vahvistui noin 60 milj. euroa edellisvuodesta. Syksyn 2014 ennusteeseen sisältynyt arvio kuntatalouden hienoisesta heikentymisestä ei näytä tilinpäätösarvioiden perusteella toteutuvan.

Kunnat ovat reagoineet monin toimenpitein heikentyneisiin talousnäkyymiin. Käyttötalouden nettomenot (toimintakate) kasvoivat erittäin maltillisesti vain 0,9 % vuoteen 2013 verrattuna. Taloustilanteen kiristyessä kunnat ja kuntayhtymät ovat sopeuttaneet toimintaansa niukentuneisiin taloudellisiin resursseihin.

Toiminnan tehostamisen ja säästöjen ohella kuntaverotusta on jouduttu edelleen kiristämään tulorahoituksen vahvistamiseksi. Kuntien verotulokehitys jäi kuitenkin heikoksi vuonna 2014. Huolimatta siitä, että yhteensä 156 kuntaa korotti tuloveroprosenttia, kunnallisveron tuotto kasvoi vain 1,2 prosenttia. Vuoden 2014 kasvun vähäisyyttä selittävät edellisvuoden kertaluonteiset tekijät, jotka osaltaan heikensivät vuoden 2014 tilityksiä. Valtiontalouden tasapainottamiseksi tehdyt kuntien peruspalvelujen valtionosuuden vähennykset olivat vuoden 2014 tasolla yhteensä 1,1 mrd. euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla hallituskauden aikana tehdyt valtionapujen vähennykset ovat yhteensä lähes 0,4 mrd. euroa sisältäen vuosina 2013 ja 2014 jäädytetyt indeksikorotukset.

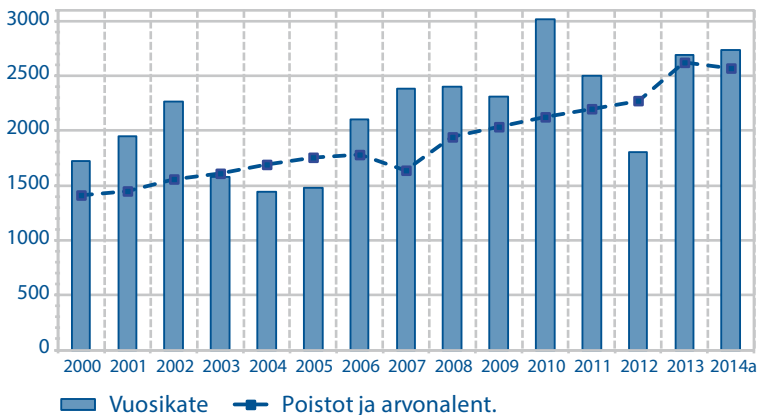
Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos oli selvästi positiivinen. Tämä johtuu suurelta osin kuntien liikelaitosten yhtiöittämisen myötä lisääntyneistä satunnaisista tuloista. Peruskuntien tilikauden tulos lähes kymmenkertaistui vuonna 2014. Satunnaisten tuottojen määrä oli 1,85 mrd. euroa, edellisvuonna se oli noin 380 milj. euroa. Yhtiöittämisen vaikutus näkyy myös kuntien bruttoinvestointien ja investointihyödykkeiden luovutustulojen aiempaa suurempana euromääränä.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit pysyivät edellisvuoden tasolla, eikä tulorahoitus riittänyt kattamaan 3,5 mrd. euron nettoinvestointikuluja. Kuntatalouden velkaantuminen jatkui edelleen voimakkaana. Lainakanta kasvoi yli 1 mrd. euroa ja vuoden lopussa se oli jo noin 16,6 mrd. euroa (n. 3080 euroa/asukas). Yli 100 000 asukkaan kuntien osuus lisäyksestä on edelleen suurin, noin puolet koko kuntien lainakannan kasvusta. Se on kuitenkin oleellisesti pienempi kuin vuosina 2012–2013, jolloin $\frac{3}{4}$ kuntien lainakannan kasvusta kohdistui suurimpiin kaupunkeihin.

Kuntakokoryhmittäisessä tarkastelussa vuosikate vahvistui alle 20 000 asukkaan ryhmissä ja heikkeni suuremmissa, etenkin 40 001 – 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Tätä kehitystä selittää varsinkin alle 10 000 asukkaan kuntakokoryhmien muita parempi verotulojen ja valtionosuuksien kehitys. Valtionosuudet vähenivät yli 20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä. Tämän lisäksi toimintakate kasvoi alle 20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä koko maan keskiarvon mukaan tai sen alle.

Heikon talouden kuntien osalta näyttää toteutuvan merkittävä muutos vuoteen 2013 verrattuna. Negatiivisen vuosikatteen kuntia on tilinpäätösarvioiden mukaan 14, niiden määrä on puoliintumassa edellisvuodesta. Arviointimenettelyyn olisi tulossa yksi uusi kunta.

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

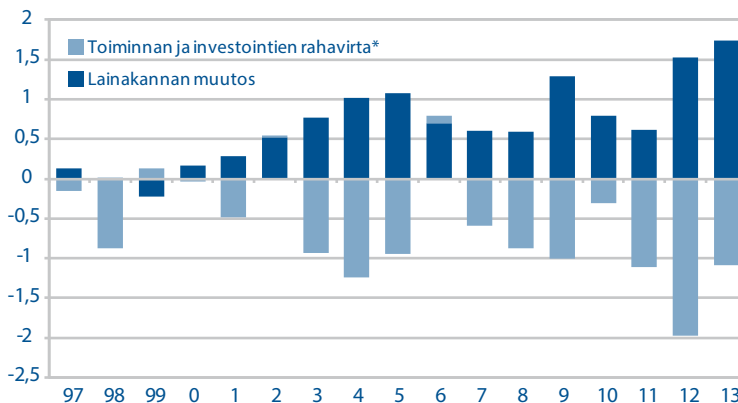


1.2 Tulorahoitus ei riitä investointien rahoittamiseen

Kuntien ja kuntayhtymien tulorahoitus ei ole monestakaan syystä (mm. kireä taloustilanne, palvelujen parantaminen, julkisen talouden sopeuttaminen jne.) riittänyt investointien rahoittamiseen. Tämän seurauksena lainakannan kasvu on ollut nopeaa; lainakanta on noussut ja vuoden 2014 lopussa se oli jo n. 8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kuntatalouden ns. syömävälän määrä on ollut varsin vähäinen suhteessa kuntatalouden velkaan. Karkean arvion mukaan syömävälän määräksi on arvioitu noin 600 milj. euroa.

Kuntatalousohjelmassa kuntatalouden vakautta arvioidaan toiminnan ja investointien rahavirran perusteella. Tämä kuntien rahoituslaskelman tunnusluku vastaa käsitteenä kutakuinkin kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoa, minkä pohjalta myös paikallis- ja hallinnolle julkisen talouden suunnitelmassa asetetut tavoitteet määritellään. Toiminnan ja investointien rahavirran kehityksen perustella kuntatalouden tasapainotilanne on heilahdellut vuosittain varsin paljon (kuvio 2). Tunnusluku oli edellisen kerran positiivinen vuonna 2006. Vuonna 2010 kuntataloudessa oltiin lähellä tasapainoa, vain runsaat 300 milj. euroa miinuksella. Kahtena seuraavana vuonna tilanne heikkeni selvästi. Vuonna 2013 erityisesti kertaluonteisten verotulolisäysten ja kuntien sopeutumistoimien ansiosta kuntatalouden rahoitustasapaino parani lähes 1 mrd. eurolla, mutta pysyi silti selvästi negatiivisena.

Kuvio 2. Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta sekä lainakannan muutos vuosina 1997–2013, mrd. euroa (kunnat ja kuntayhtymät ml. liikelaitokset, mutta ei yhtiöitä)



* Toiminnan 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 (ylijäämäinen) määrä ilmaisee, että kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen.

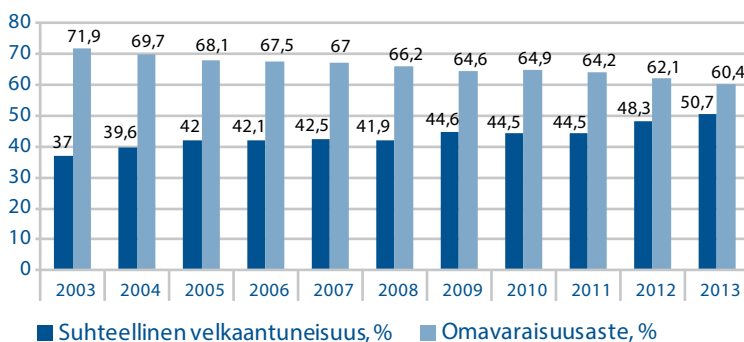
1.3 Ovatko kuntien velkaan liittyvät riskit kasvaneet?

Velan euromääräisen tason, asukasta kohti lasketun euromäärän ja BKT-suhteen huomioiden lisäksi on perusteltua tarkastella myös lainan määrän merkittävyyttä kunnalle sekä kunnan lainanhoitokykyä. Näitä voidaan kuvata omavaraisuusasteella ja suhteellisella velkaantuneisuudella.

Omavaraisuusaste kuvaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kunnan kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Omavaraisuuden tavoitetasona pidetään yli 50 %:n omavaraisuutta, sen alle menevä luku kertoo kunnan merkittävästä velkarasitteesta. Suhteellinen velkaantuneisuus puolestaan kertoo kuinka paljon kunnan käyttötuloista (verot, valtionosuudet ja toimintatulot) tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Korkea suhteellinen velka edellyttää vakaata käyttötaloutta. Mitä pienempi tunnusluku on sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulo-rahoituksella. Nämä tunnusluvut ovat myös ns. erityisen heikon talouden kuntien arviointimenettelyn kriteerejä.

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

Kuvio 3. Manner-Suomen kuntien suhteellisen velkaantuneisuuden ja omavaraisuusasteen % muutos vuosina 2003 – 2013

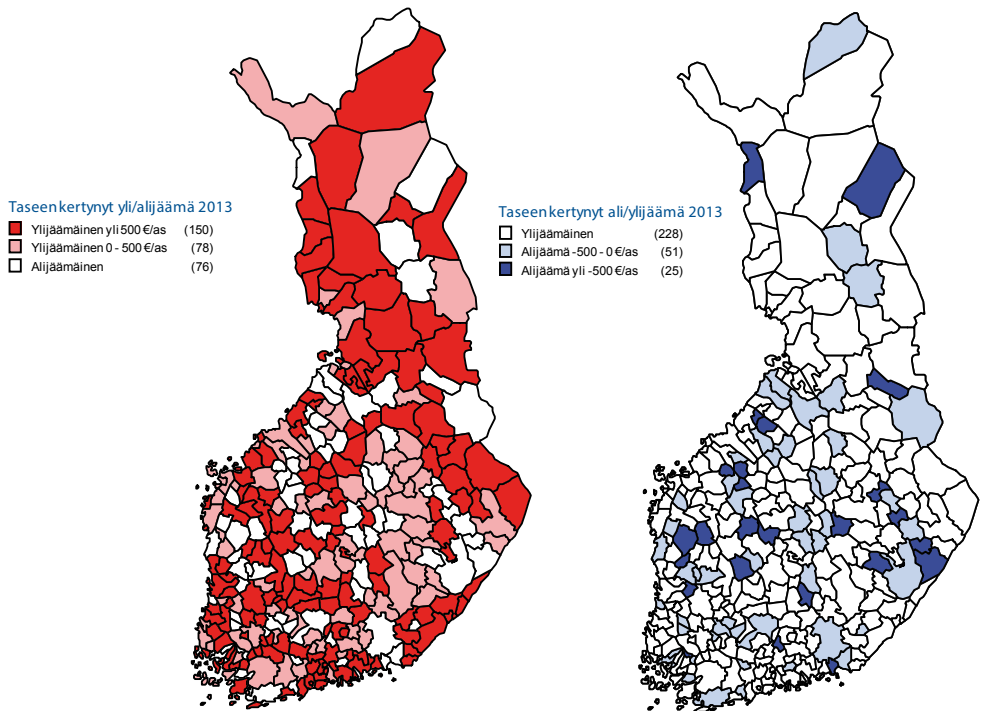


Kun tarkastellaan omavaraisuusastetta ja suhteellista velkaantuneisuutta maakunnittain ja kuntakokoryhmittäin lyhyemmällä aikavälillä (vuodet 2012 ja 2013) on merkille pantavaa, että tunnusluvut ovat kaikissa maakunnissa ja kuntakokoryhmissä heikentyneet vuodesta 2012 vuoteen 2013. Itse tunnusluvuissa on huomattavia eroja maakunnittain ja kuntakokoryhmittäin ja näiden keskinäinen suhde vuosien välillä ei ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta muuttunut.

Maakunnittain tarkasteltuna suhteellinen velkaantuneisuus ja omavaraisuusaste osoittavat, että merkittävä rasitus lainakannasta on Keski-Pohjanmaalla, Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla. Maakuntien keskuskunnan luvut kuitenkin vaikuttavat usein koko maakunnan lukuihin merkittävästi. Kuntakokoryhmittäin erot eivät ole yhtä suuria kuin maakunnittain - omavaraisuusaste on pääsääntöisesti yli 50 %, ja suhteellinen velkaantuneisuus alle 50 %. Omavaraisuusaste on 10 001 – 20 000 kuntakokoryhmää lukuun ottamatta yli 50 %. Suhteellinen velkaantuneisuus ylittää kahdessa suurimmassa kuntakokoryhmässä 50 %. Kuntakokoryhmittäiset tunnusluvut eivät sinänsä osoita liiallista kuntien lainarasitusta. Sen sijaan kuntakokoryhmien sisällä yksittäisten kuntien erot lainarasituksessa voivat olla suuria.

Seuraavat kartat kuvaavat taseen kertyneen yli- ja alijäämän suuruutta kuntakohtaisesti.

Kartat 1 ja 2



VM/KAO/MM Lähde: Tilastokeskus

2 Kuntatalouden nykytila on monen tekijän summa

Kuntatalouden kokonaistulojen ja kokonaismenojen (ml. investoinnit) epäsuhtaan taustalla on useita tekijöitä. Finanssikriisin jäljiltä kokonaistuotanto on Tilastokeskuksen mukaan n. 15 prosenttia kriisiä edeltäneen tuotantotrendin alapuolella. Julkisen talouden rahoituksen taso on jäänyt finanssikriisin jälkeen alentuneelle tasolle, mutta menotaso ei ole sopeutunut samaa vauhtia. Heikon talouskehityksen aikana kuntien tehtäviä ja velvoitteita on edelleen lisätty ja valtionosuuksia on alennettu. Velvoitteiden, normien ja suositusten suuri määrä puolestaan on osaltaan hankaloittanut palvelutuotannon tehostamista. Niin ikään palvelujen parantuneella laadulla, sekä terveys- ja hyvinvointierojen kasvulla ja teknologian kehittymisellä on osansa kustannusten nousussa. Paradoksaalista on sekin, että keskimääräisen eliniän nousu – sinänsä positiivinen asia – ei sekään tapahdu ilman lisäkuluja. Maan sisäinen muuttoliike on ollut myös merkittävien kustannuksia aiheuttavien selittäjien joukossa.

Yksi keskeisimmistä havainnoista 2000-luvun kuntataloudesta on se, että vaikka väestörakenne muuttuukin koko ajan taloudellisesti epäedullisemmaksi, sen vaikutus menneeseen kehitykseen on kuitenkin ollut suhteellisen vähäinen - suuret menopaineet ovat vasta toteutumassa. Toisaalta väestön ikääntymisen kuntakohtainen vaihtelu on suurta. Monissa kunnissa väestön keski-ikä on jo pitkään ollut korkea. Kasvukunnissa väestön ikääntymisen vaikutukset ovat vasta edessä. Seuraavassa tarkastelussa hahmotetaan joitakin kuntatalouden nykytilan selittäviä tekijöitä sekä tulo- että menopuolen osalta.

2.1 Kuntatalouden tulokehityksestä

Kuntatalouden kriisiytymiseltä vältyttiin valtion ja kuntien yhteisin toimin

Kuntien verotulojen kehitykseen on tarkastelujaksolla vaikuttanut voimakkaasti talouskasvun hidastuminen, hallitusten tekemät veroperustemuutokset sekä kuntien tekemät veroprosenttien korotuspäätökset.

Talouskasvun hidastuminen loppuvuonna 2008 ja jyrkkä heikkeneminen seuraavana vuonna näkyivät erityisesti yhteisöveron huomattavana alentumisena. Kuntatalouden tasa-painottamistoimet aloitettiin jo vuoden 2009 puolella. Valtio vahvisti kuntataloutta eri toimenpitein, työllisyyskehitys oli odotettua suotuisampi, kustannustason nousu hidastui ja

kunnat tekivät omia menokasvua hillitseviä toimenpiteitä. Kuntien ja valtion yhteisin toimin kuntatalouden kriisiytymiseltä vältyttiin.

Kuntien talouden heikentymistä sopeutettiin korottamalla kuntien yhteisövero-osuutta tilapäisesti 10 %-yksiköllä vuosina 2009–2011. Koska koko maan tuotto romahti puoleen vuoden 2008 tasosta, kuntaosuuden nostosta huolimatta kuntien yhteisövero aleni lähes 400 milj. euroa vuonna 2009.

Yritysten tulokset paranivat selvästi jo vuonna 2010 ja tuloskasvu jatkui myönteisenä vuonna 2011. Kuntien yhteisövero kasvoi kahdessa vuodessa lähes 0,5 mrd. euroa. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien korotettua osuutta yhteisöveron tuotosta jatkettiin edelleen vuosina 2012–2013, tosin se aleni 5 %-yksikköön. Kuntien saama yhteisöveron tuotto vähentyi yli 400 milj. euroa vuonna 2012.

Kunnat tasapainottivat talouttaan tekemällä tuntuvia tuloveron ja kiinteistöveron korotuksia. Myös aiempaa maltillisempi palkkaratkaisu hillitsi kuntatalouden palkkamenoja.

Keskimääräinen kunnallisveroprosentti on noussut vuosittain

Tasapainotustoimien seurauksena keskimääräinen painotettu tuloveroprosentti on noussut 1,25 %-yksiköllä vuosina 2009–2015. Kunnallisveroprosentti on noussut tällä ajanjaksolla noin 300 kunnassa (taulukko 1). Kaikkiaan näinä vuosina kunnissa on tehty 761 päätöstä kunnallisveroprosentin korotuksista. Suurin kuntakohtainen nousu on yhteensä peräti 4,25 %-yksikköä. Kahden prosenttiyksikön tai sitä suurempia nousuja on ollut liki 70 kunnassa.

Keskimääräisen tuloveroprosentin nousun rinnalla kunnittaisten veroprosenttien ääripäiden ero on kasvanut lähes vuosittain. Alin tuloveroprosentti on pysynyt 16,50, sen sijaan ylin veroprosentti on noussut 1,5 %-yksiköllä. Vuonna 2015 ylin tuloveroprosentti on 22,50.

Taulukko 1. Tuloveroprosenttien korotukset vuosina 2009–2015

	Tuloveroprosentin nosto, kuntien lkm	Tuloveroprosentin lasku, kuntien lkm	Keskimääräinen (painotettu) tuloveroprosentti	Alin tuloveroprosentti	Ylin tuloveroprosentti
2009	67	4	18,59	16,50	21,00
2010	181	2	18,97	16,50	21,00
2011	49	6	19,16	16,50	21,50
2012	91	3	19,24	16,50	21,75
2013	119	4	19,38	16,50	22,00
2014	156	0	19,74	16,50	22,50
2015	98	0	19,84	16,50	22,50

Tuloveroprosenttien lisäksi useimmissa kunnissa on samaan aikaan nostettu myös kiinteistöveroprosentteja. Kuntien kiinteistöveron määrä on kasvanut vuodesta 2009 vuoteen 2015 noin 650 milj. eurolla. Useimmissa kunnissa on tarkastelujakson aikana nostettu kiinteistöveroprosentteja ja myös kiinteistöjen verotusarvoja on korotettu. Merkittävä osa kiinteistöveroprosenttien korotuksista selittyy kiinteistöveron alarajojen korotuksilla vuo-

sina 2010 ja 2015. Vuoden 2010 kiinteistöveroprosenttien lainsäädäntömuutokset lisäsivät kiinteistöverotuloja noin 120 milj. eurolla ja vuonna 2015 arviolta 48 milj. eurolla. Vuonna 2014 kiinteistöjen verotusarvoja korotettiin rakennusten ja maapohjien osalta, mikä lisäsi kiinteistöverotuloja 100 milj. eurolla.

Neljännes peruspalvelujen valtionosuudesta kompensatiota veroperusteiden muutoksen aiheuttamista menetyksistä

Erilaisten verotuksessa tehtävien vähennysten johdosta kuntien tuloveroprosentit (nimellinen veroaste) ei vastaa todellista veroastetta kunnissa. Nimellisen kunnallisveroprosenttien muutosten rinnalla onkin perusteltua tarkastella myös ns. efektiivisen veroasteen muutosta. Efektiivinen veroaste tarkoittaa maksuunpannun kunnallisveron suhdetta kunnan ansiotuloihin. Kun nimellinen kunnallisveroaste on kasvanut vuodesta 2001 vuoteen 2015 noin 2,2 prosenttiyksikköä, efektiivinen veroaste on noussut selvästi vähemmän – vain vajaat 0,5 %-yksikköä.

Efektiivisen veroasteen jälkeensä jääneisyyttä selittävät lukuisat kunnallisveroon tehdyt veroperustemuutokset (taulukko 2). Eri hallitusten päättämien muutosten verokertymää pienentävää vaikutusta on kuitenkin kompensoitu vuodesta 2003 alkaen. Vuosien 2003–2009 aikana veromenetyksiä kompensoitiin lisäämällä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia asukaskohtaisesti yhtä suurella euromäärällä kunnittain nostamalla valtionosuusprosenttia. Tällä menettelyllä oli tulonjakovaikutuksia kuntien välillä sen mukaan, miten suuri veromenetys oli suhteessa valtionosuuden lisäykseen. Eniten menettivät ne kunnat, joilla on keskimääräistä enemmän alemman tulotason asukkaita. Vuodesta 2010 alkaen valtionosuuskompensatio on mitoitettu kuntakohtaisen verotulomenetyksen suuruiseksi ja kompensoitu kunnittain samansuuruisena peruspalvelujen valtionosuuden kautta.

Vaikka verovähennysten vaikutus kohdistuu suoraan kuntien verotuottoon, verovähennyksillä on myös lisätty taloudellista toimeliaisuutta. Palkansaajien käteen jäävä tulo on kasvanut, mikä on lisännyt kulutuskysyntää. Näin kunnat epäsuorasti ovat myös hyötynneet verohelpotusten toteuttamisesta.

Peruspalvelujen valtionosuudesta jo runsas neljännes (2,2 mrd. euroa) on kompensatiota vuodesta 2003 alkaen tehdyistä veroperusteiden muutoksista aiheutuvista verotulomenetyksistä. Tämä osuus valtionosuudesta ei siis sinällään vahvista kunnan tulopohjaa, koska kuntien kunnallisvero on pienentynyt vastaavalla euromäärällä.

Taulukko 2. Veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuloihin ja niiden kompensatio vuosina 1997–2015, milj. euroa

Vuodet	Verotulojen vähennys	Kompensatio	Kompensatiotapa
1997 - 2003*	827	-	Ei kompensatiota
2003 - 2009	1 288	1 215	Euroa/as (STM.vos)
2010 - 2015	955	955	Vos-lisäys= veromenetys (peruspalvelujen vos)
YHTEENSÄ	3 070	2 170	

* vuonna 2003 tehtiin kaksi erillistä päätöstä veroperustemuutoksista. Ensimmäisen vaikutuksia ei kompensoitu, toisen kompensoitiin täysimääräisesti

* vuonna 2006 veromenetyksiä kompensoitiin nostamalla verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausrajaa, toimenpide lisäsi kuntien valtionosuutta 128 milj. euroa

Huomion arvoista on myös kuntien välisten erojen kasvaminen veroprosenttien tuoton suhteen (taulukko 3). Vuonna 2013 heikoimman verotuoton kunnan on nostettava tuloveroprosenttia 3,6 kertaisesti saadakseen saman asukaskohtaisen tuoton kuin korkeimman verotuoton kunta. Esimerkiksi tasasuuruisten valtionosuusleikkausten (259 euroa/asukas vuosina 2012–2017) osalta heikoimman verotuoton kunta joutuisi samaan rahoitusasemaan päästäkseen korottamaan laskennallisesti veroastettaan noin 2,7 %- yksiköllä, kun parhaimman tuoton kunnassa kyse olisi 0,75 % -yksikön korotuspaineesta. Asetelma kuvaa kuntien välisiä liikkumavaraeroja niiden omassa päätösvallassa olevan instrumentin suhteen.

Taulukko 3. Tuloveroprosentin tuotto vuosina 2001–2013 kunnittain, ylin ja alin tuotto, euroa/as

	Ylin	Alin	Ääripäiden ero	Koko maa
2001	321	68	254	120
2005	290	72	218	129
2009	309	85	224	155
2013	348	97	251	170

Toimintatulojen osuus kuntien tuloista neljännes, merkitys vaihtelee kunnittain ja vuosittain

Toimintatuottojen osuus kuntien tuloista on runsas neljännes. Osuus vaihtelee voimakkaasti eri kunnissa. Vuonna 2013 toimintatuotot olivat korkeimmillaan lähes 7 000 euroa ja alimmillaan 400 euroa asukasta kohden. Tuottojen määrä voi yksittäisissä kunnissa vaihdella vuosittain huomattavasti johtuen muun muassa myyntituottojen ajoittumisesta eri vuosille. Yksittäisten kuntien myyntituottoja voi kasvattaa myös palvelujen organisoitintapa silloin kun kunta järjestää palvelut yhteistoiminnassa muiden naapurikuntien kanssa. Toimintatuotot ovat korkeimmat suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa. Toisaalta monissa pienissä kunnissa toimintatuottojen merkitys voi ainakin yksittäisinä vuosina olla hyvin merkittävä. Maatalousvaltaisissa kunnissa toimintatuottojen osuutta nostavat tyypillisesti lomituspalvelujen myyntituotot, metsämaasta tai tonteista saatavat myyntituotot.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjiltä perittävien asiakasmaksujen osuus palvelujen rahoituksesta on laskenut hieman viime vuosina. Asiakasmaksujen osuus kuntasektorin sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannusten rahoituksesta oli noin 1,3 mrd. euroa eli 6 prosenttia vuonna 2013. Asiakasmaksujen osuus vaihtelee palvelusta toiseen. Terveyskeskusten suun terveydenhuollossa ja vanhusten laitoshoidossa niiden osuus on noin kaksikymmentä, muussa perusterveydenhuollossa keskimäärin kahdeksan ja erikoissairaanhoidossa runsaat kolme prosenttia. Kotipalveluissa asiakasmaksujen osuus on noin 16 prosenttia.

Taulukko 4. Kuntien tulojen kehitys tulolajeittain vuosina 2009–2013, milj. euroa

Tulot	2009	milj. euroa				Muutos %		
		2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
1. Verotulot								
Kunnallisvero	15 438	15 768	16 203	16 846	17 967	2,8	4,0	6,6
Yhteisövero	1 197	1 407	1 667	1 212	1 312	18,5	-27,3	8,2
Kiinteistövero	974	1 175	1 197	1 270	1 362	1,9	6,1	7,3
2. Valtionapu								
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat valtionosuudet	8 151	8 776	9 144	9 489	9 657	4,2	3,8	1,8
Muu valtionavut	832	964	1 020	1 045	1 079	5,8	2,5	3,3
3. Toimintatuotot*	10 039	10 844	11 396	11 826	12 155	5,1	3,8	2,8
YHTEENSÄ	36 631	38 934	40 627	41 688	43 532	4,3	2,6	4,4

* Toimintatuotot jaotellaan tuloslaskelmassa myyntituottoihin, maksutuottoihin, tukiin ja avustuksiin sekä muihin toimintatuottoihin. Toimintatuotoista lähes puolet on myyntituottoja ja vajaa viidennes maksutuottoja

Valtionosuuksien muutosten taustalla monia tekijöitä

Peruspalvelujen valtionosuudet ovat kasvaneet vuosina 2009–2015 noin 1,6 mrd. euroa, mistä kustannustason muutosta kuvaavan indeksitarkistuksen vaikutus on 0,77 mrd. euroa ja valtionosuusjärjestelmän kautta tehtävän veroperusteiden muutosten kompensointivaikutus 0,82 mrd. euroa. Alla olevassa taulukossa 5 kuvataan mitoitukseen vaikuttaneita tekijöitä.

Taulukko 5. Peruspalvelujen valtionosuuksien mitoitukseen vaikuttaneita tekijöitä vuosina 2009–2015

	Milj. euroa		
	vuosina 2009 – 2013	vuonna 2014	vuonna 2015
Indeksikorotus	+772	119	43
Kustannustenjaon tarkistus v. 2012	+374	-	-
Asukasluvun ja määräytymistekijöiden muutos	+254	81	60
Veromenetyksen kompensointi	+815	+9,5	+131
Valtionosuuden vähennykset	-756	-362	-188
Valtionosuustehtävien lisäykset	+173	52	53
YHTEENSÄ	+1 632	-101	99

Valtiontalouden tasapainottamiseksi on tehty päätökset valtionosuuksien vähennyksistä vuoteen 2017 saakka. Tuolloin vähennysten kokonaismäärä on yhteensä noin 1,4 mrd. euroa vuoden 2015 tasolla. Peruspalvelujen valtionosuuden vähennykset kohdistuvat kuntiin asukaskohtaisesti yhtä suurella euromäärällä (noin - 259 euroa/as vuoden 2017 tasolla).

Taulukon mukaisesta kasvusta noin puolet on kompensatiota veroperustemuutosten aiheuttamista verotulomenetyksistä kuntatalouteen. Nämä valtionosuuden lisäykset eivät siis ole merkinneet kuntatalouden vahvistumista.

Vuosina 2009–2013 kunnille ja kuntayhtymille on annettu uusia valtionosuustehtäviä tai tehtäviä on laajennettu siten, että kuntien kustannusten on arvioitu lisääntyvän noin 350 milj. euroa. Valtionosuusrahoitus on ollut noin 212 milj. euroa, mikä sisältää esimerkiksi täysimääräisen rahoituksen opetuksen laadun parantamiseen. Nämä euromäärät perustuvat arvioituun kustannusvaikutukseen hallituksen esityksissä.

Taulukko 6. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionapujen mitoitukseen vaikuttaneita tekijöitä vuosina 2012–2015

Sisältää kunnat, kuntayhtymät ja yksityiset toiminnan järjestäjät. Ei sisällä oppilaitos-, kulttuuri- ja liikuntapaikkarakentamiseen liittyviä avustuksia, kertaluonteisia muutoksia, kehysiirtoja, teknisiä muutoksia eikä eräitä erillisiin kehittämismäärärahoihin kohdistuvia muutoksia.

	Milj. euroa
Indeksikorotukset ¹	103
Indeksikorotusten maksamatta jättäminen	-96
Kustannustenjaon ja -tason tarkistus	55
Valtionapujen vähennykset ¹	-300
Valtionapujen lisäykset	164

¹ Poikkeuksena on vuoden 2013 museoiden, teattereiden ja orkesterien indeksikorotus (3,6 milj. euroa), joka rahoitettiin veikkausvoittovaroista.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan rahoitettavien toimintojen osalta yksikköhintojen kustannuspohjan tarkistuksen valtionosuuksia lisäävä vaikutus on yhteensä 42 milj. euroa, mistä kuntien arvioitu osuus on 30 milj. euroa.

Vaalikauden 2012–2015 valtiontalouden, mm. indeksijäädytyksinä ja yksikköhintojen leikkauksina sekä opiskelijamäärien vähennyksinä toteutettujen sopeutustoimien vaikutukset tulevien vuosien menotasoon ovat pysyviä.

Nuorten työssäoppimis- ja oppisopimusuudistuksen toimeenpanoa jatketaan. Tavoitteena on lisätä nuorten oppisopimuskoulutusta ja kehittää joustavaa siirtymistä oppilaitosmuotoisesta ammatillisesta koulutuksesta oppisopimuskoulutukseen.

Vapaan sivistystyön uudistettu rahoitusjärjestelmä otetaan käyttöön 1.1.2016.

Kunta- ja aluerakennemuutosten myötä vähennetään nykyisten maakuntakirjastojen määrää. Yleisten kirjastojen perustamishankkeiden valtionavustukset siirtyvät osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta.

2.2 Kuntatalouden menot

Kuntien tehtävien määrä on kasvanut

Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä kasvoi merkittävästi 1990-luvulla ja kasvu on jatkunut edelleen 2000-luvulla. Tehtäväkartoituksen (VM 2/2013) mukaan kunnille on annettu 136 lakisääteistä tehtävää 2000-luvulla. Varsin usein uusi tehtävä on merkinnyt vanhan tehtävän uudenlaista sisältöä ja hienosäätöä.

Kuntien harkintavalta tehtävien järjestämisessä on rajattua. Ääripäitä ovat subjektiivisena oikeutena järjestettävät palvelut sekä kunnan omalla päätöksellä järjestettäväksi ottamansa tehtävät. Subjektiivisen oikeuden piiriin kuuluvat tehtäviä oli tehtäväkartoituksen perusteella 51. Kunnan omalla päätöksellä otettujen tehtävien lukumäärä oli 44. Jos kunta ottaa omalla päätöksellä tehtävän hoitaakseen, sen on noudatettava tehtävää koskevia lakeja ja alemman asteisia säädöksiä. Kunnan tehtävistä lähes 200 on määrärahasidonnaisia, jolloin kunta järjestää tehtävän sen alueen asukkaiden tarpeen pohjalta. Suuri osa peruspalveluista sijoittuu tähän ryhmään.

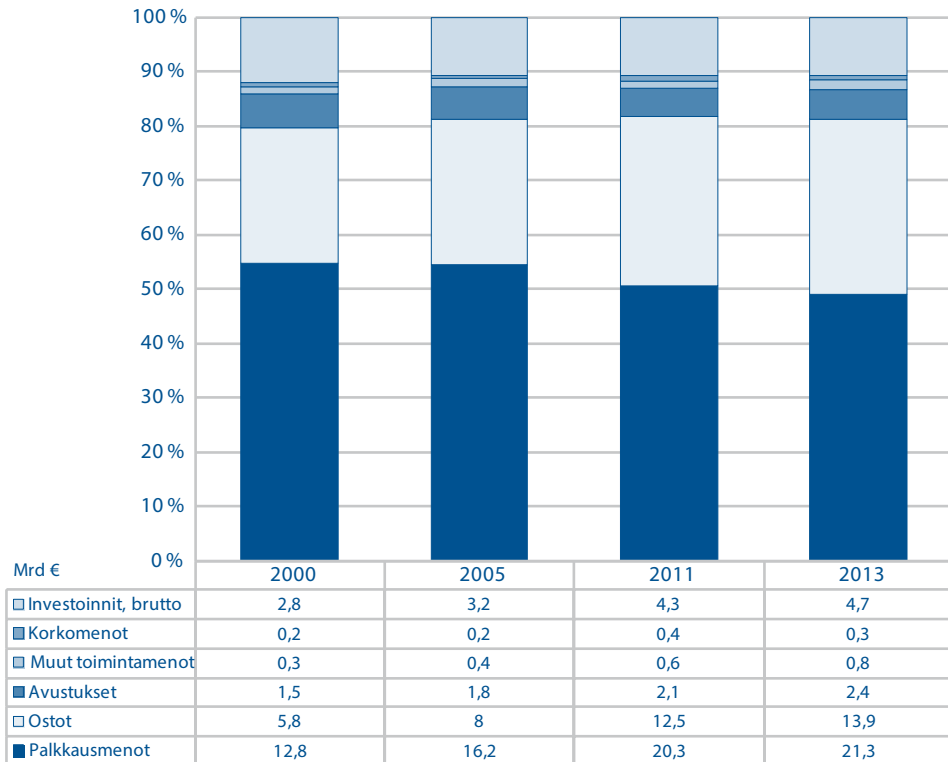
Kuntien tehtävistä 75 %:iin liittyy toiminnan järjestämistä koskevia veloitteita. Ne voivat koskea esimerkiksi tehtävän henkilöstömäärää, palvelujen käyttäjien ryhmäkokoja, henkilöstön koulutusrakennetta tai palvelun saatavuutta määrääjassa.

Kuntien tilinpäätösaineistosta ei saada tehtäväkohtaisia kustannustietoja. Eniten kustannuksia aiheutuu erikoissairaanhoidosta.

Kuntien kokonaismenojen rakenne muutoksessa – investointien osuus jopa hieman laskenut

Kuntien eri toimialojen menojen kehitystä sektoreittain vuosina 2010–2013 kuvataan liitteessä 10. Sosiaali- ja terveystoimen käyttömenot ovat kasvaneet ja niiden osuus kuntien menoista oli lähes 57 % vuonna 2013. Myös opetus- ja kulttuuritoimen menot ovat kasvaneet viime vuosina. Kahden suurimman toimialan osuus menoista nousi yli 80 %:iin. Näiden kahden sektorin menojen kehitys on koko kuntatalouden kannalta keskeinen tekijä: niiden menojen nopea nousu johtaa ongelmiin koko kuntatalouden osalta. Liitteessä 11 kuvataan kuntien nettokäyttökustannusten kehitystä. Vuodesta 2012 vuoteen 2013 ne kasvoivat noin 1,3 miljardin euroa.

Kuntien työvoimavaltaisuus näkyy palkkausmenojen korkeana osuutena. Palkkausmenojen kasvu on kuitenkin viime vuosina pienentynyt ja palkkausmenojen suhteellinen osuus kuntien kokonaismenoista on pudonnut alle puoleen. Ostopalvelujen kasvu on sitä vastoin ollut 2000-luvulla voimakasta, niiden osuus menoista on liki 2,5 -kertainen vuoteen 2000 verrattuna. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna ostojen osuus kuntien menoista on noussut kolmannekseen, kun sen osuus menoista vuonna 2000 oli noin neljännes. Korkomenot ovat matalan korkotason vuoksi pysyneet suunnilleen samassa tasossa lainakannan huomattavasta kasvusta huolimatta. Viime vuosina kuntien investoinnit ovat olleet kasvusuunnassa. Vuoteen 2000 verrattuna investointien osuus on kuitenkin laskenut kahdella prosenttiyksiköllä.

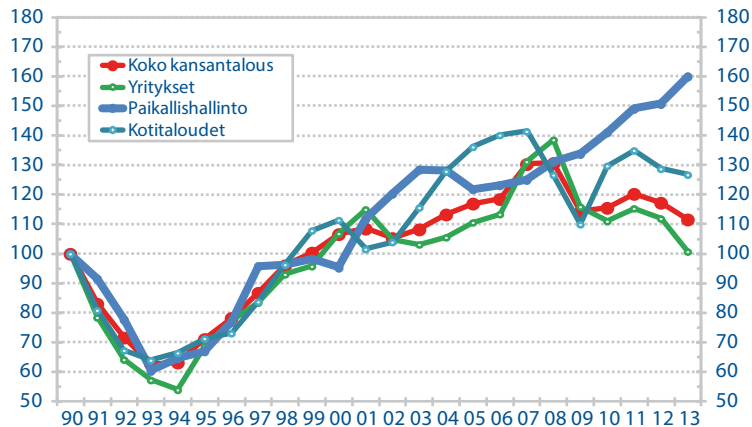
Kuvio 4. Kuntien menorakenne vuosina 2000–2013

Kuntatalouden investoinnit kasvaneet kireästä taloustilanteesta huolimatta

Kuntien ja kuntayhtymien investoinnit (brutto) ovat kasvaneet 2000-luvulla varsin tasaisesti, keskimäärin liki 5 prosenttia vuosittain. Bruttoinvestointien arvo vuonna 2013 oli 4,7 mrd. euroa. Vaikka investointien osuus kuntien kokonaismenoista onkin hieman vähentynyt, bruttoinvestointien bruttokansantuoteosuus on kuitenkin hieman noussut (2000: 1,2 % - > 1,7 %). Suhdannenäkökuilmasta tarkasteltuna kuntien ja kuntayhtymien viime vuosien investointiprofili poikkeaa varsin selvästi talouden muiden pääsektorien vastaavasta (kuvio 5, kansantalouden tilinpidon käsittein). Talouskriisin alkuvaiheessa kuntia jopa kannustettiin investoimaan, jotta kotimainen kysyntä ei olisi romahtanut kaikilla sektoreilla yhtä aikaa. Profili on myös käytännössä päinvastainen verrattuna kuntakentän toimenpiteisiin 1990-luvun lamassa, jolloin investoinnit ajettiin alas parissa vuodessa miltei puoleen. Tämä investointipaine purkautui sittemmin 2000-luvun puolella.

Kuntien investointien pidemmän aikavälin vertailua vaikeuttaa se, että merkittävä osa kuntien investoinneista on siirtynyt kuntien tytäryhteisöille. Konsernikohtainen tarkastelu mahdollistaisi kuntien keskinäisen vertailun.

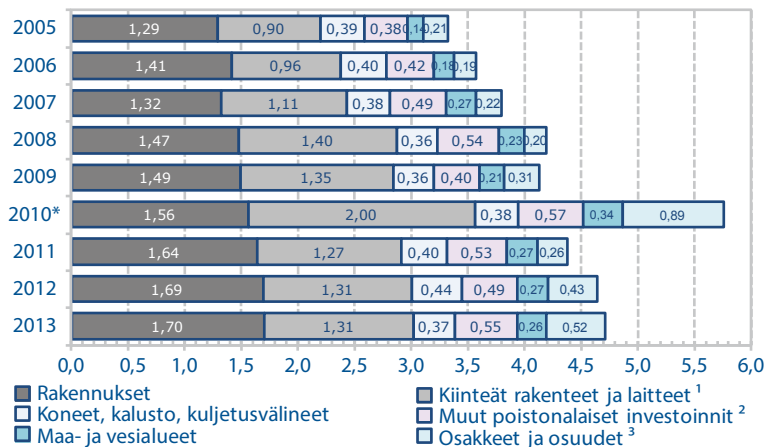
Kuvio 5. Kiinteän pääoman bruttomuodostus (investoinnit)vuoden 2010 hinnoin indeksoituna, 1990=100 (Kansantalouden tilinpidon mukaan)



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito

Pääosa kuntien investoinneista keskittyy rakennuksiin sekä kiinteisiin rakenteisiin ja laitteisiin (kuvio 6). Rakennusinvestoinnit ovat kasvaneet tasaisesti, kun taas kiinteiden rakenteiden ja laitteiden taso, joka sisältää kunnallisen infrastruktuurin toimintoja, on jossain määrin vakiintunut viime vuosina. Selvästi eniten heilahteluja on ollut viime vuosina osakkeiden ja osuuksien määrässä, erityisesti vuonna 2010 muodostettu Helsingin seudun ympäristöpalvelut – kuntayhtymä näkyy tilastoissa investointipiikkiä.

Kuvio 6. Kuntien ja kuntayhtymien bruttoinvestoinnit vuosina 2005-2013 käyvin hinnoin, mrd. € (Kuntien kirjanpidon mukaan. Sisältää liikelaitokset, mutta ei yhtiöitä)



* Vuoden 2010 luvuissa on mukana HSY:n perustamiseen liittyviä eriä

¹ Mm. kadut, tiet, sillat, pysäköintialueet, puistot, vesi- ja viemäriverkostot.

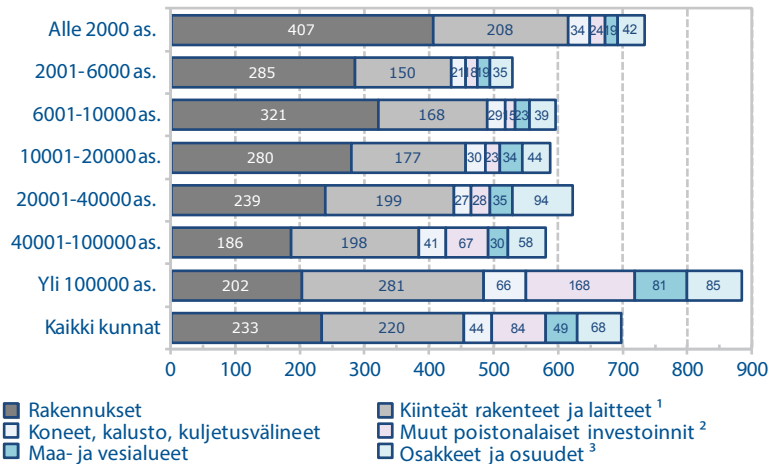
² Sisältää ennakkomaksut ja keskeneräiset hankinnat.

³ Esim. kunnallisia palveluja tuottavien yhteisöjen osakkeet ja osuudet, asunto-osakkeet, kuntayhtymien peruspääoman korotus.

Lähde: Tilastokeskus

Kuntakoon mukaan tarkasteltuna korkeimmat investointitasot asukasta kohti löytyvät skaalan molemmista ääripäistä. Yli 100 000 asukkaan kuntien investointitaso on ollut viime vuodet (2011–2013 keskiarvo) noin 700 euroa asukasta kohti (kuvio 7). Suurissa kunnissa etenkin infra-investoinnit ovat olleet mittavat. Myös aivan pienimmissä kunnissa (alle 2000 asukasta) asukasta kohti laskettu investointimäärä on huomattavan suuri. Näissä kunnissa investoinnit erityisesti rakennuksiin ovat muuta kuntakenttää selvästi voimakkaampia. On kuitenkin huomioitava, että suurimpien kuntien osuus bruttoinvestointien kokonaismäärästä on noin puolet ja kaikkien yli 20 000 asukkaan kuntien osuus liki 75 prosenttia, kun alle 2000 asukkaan kuntien osuus jää vain noin prosentin tasolle. Korkea euroa per asukas-luku saattaa kuitenkin jossain tapauksissa myös indikoida kunnan investointeihin liittyvää riskipitoisuutta. Kun tehdään johtopäätöksiä asukaskohtaisista euromääristä, on huomioitava esim. kuntaliitosten ja asukasmäärien muutosten vaikutus.

Kuvio 7. Kuntien bruttoinvestoinnit kuntakoon mukaan vuosina 2011–2013, euroa/asukas



¹ Mm. kadut, tiet, sillat, pysäköintialueet, puistot, vesi- ja viemäriverkostot.

² Sisältää ennakkomaksut ja keskeneräiset hankinnat.

³ Esim. kunnallisia palveluja tuottavien yhteisöjen osakkeet ja osuudet, asunto-osakkeet, kuntayhtymien peruspääoman korotus.

Lähde: Tilastokeskus

2.3 Kuntasektorin tuottavuus ja taloudellisuus

Kuntasektorille asetettiin valtakunnalliset tuottavuustavoitteet vuonna 2011, jotka koos-
tuivat kuntien toimintamenoja koskevasta tavoitteesta sekä opetus-, sosiaali- ja terveys-
palveluja koskevista tuottavuustavoitteista ns. laajan tuottavuustavoitteen mukaan. Palve-
luja koskevien tavoitteiden asettamisen taustalla oli yhteinen tahto parantaa tuottavuutta
heikentämättä palvelujen laatua. Valtakunnallisesti laadun kehittämiseen on kiinnitetty
huomiota esimerkiksi täsmentämällä kuntien tehtäviä koskevia velvoitteita ja myöntä-
mällä harkinnanvaraista rahoitusta kunnille palvelujen laadun kehittämiseen. Valtakun-
nallisten tuottavuustavoitteiden toteutumista on seurattu Peruspalvelujen tila –raportissa.
Uusin seurantatieto on kuvattu vuonna 2014 julkistetussa raportissa. Valtakunnallisten
tuottavuustavoitteiden toteutumisen seuranta vaikeuttaa tilastoaineiston puute.

Rakennepoliittisessa ohjelmassa asetettiin kuntasektorin omaksi tavoitteeksi kattaa
puolet arvioidusta 2 mrd. euron alijäämästä veronkorotuksiin ja tuottavuutta parantavin
toimenpitein. Kuntien veroprosenttien korotuksia koskevat toimenpiteet ovat toteutuneet.
Kunnissa on toteutettu myös merkittäviä henkilöstökehitykseen vaikuttavia säästötoimen-
piteitä. Niitä on kuvattu jäljempänä luvussa 3.3. Kuntasektorille asetetun tuottavuustavoit-
teen toteutuminen edellyttää myös toimintatapojen muuttamista sekä rakenteellisia uudis-
tuksia. Niiden toteutumista ja vaikutuksia ei voida vielä arvioida.

Kunnat ovat yhteistyössä kehittäneet tuottavuuskehityksen seuranta varten palvelukoh-
taisia tuottavuusmittareita kotihoitoon, kotipalveluihin, palveluasumiseen, päivähoitoon,
vanhainkotihoitoon, terveyskeskusten vuodeosastohoitoon, perusopetukseen ja lukiokou-
lutukseen. Yhteiset mittarit valmistellaan myös tekniselle toimialalle.

Tilastotietoon pohjautuvan arvioinnin kautta voidaan osoittaa kuntien tuottamien ope-
tus- ja koulutuspalveluiden kustannusten nousseen enemmän kuin asiakasmäärän. Myös
yksikkökustannusten (kustannukset / asiakas) kehityksen arviointi osoittaa yksikkökus-
tannuksen nousseen vuosien 2009–2013 välillä koulutusasteesta riippuen n. 14 – 27 %. Pal-
veluiden kokonaiskustannus on ollut pääsääntöisesti opetushenkilöstön yleistä palkkake-
hitystä ja henkilöstömäärää suurempaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaiseman Sairaaloiden tuottavuus 2013 -tilas-
toraportin mukaan julkisten sairaaloiden erikoissairaanhoidopalvelujen tuottavuus ilman
psykiatria on noussut prosentilla vuosina 2009–2013. Muiden sosiaali- ja terveydenhuol-
lon palveluiden osalta kehitystä tarkasteltaessa asukasmäärän suhteutettujen kustannusten
kautta voidaan osoittaa kokonaiskustannusten kehityksen olleen tarkastelujaksolla nopeam-
paa kuin terveydenhuollon henkilöstön palkkakehitys ja henkilöstömäärä.

Tämän ohjelman liitteenä (liite 8) on aineistoa keskeisten kuntapalvelujen taloudelli-
suuden sekä asiakasmäärien ja kustannusten muutoksista vuosina 2009–2013.

3 Kuntien toimintaympäristö vaikeutuu – muutostekijät olleet jo pitkään tiedossa

2000-luku on tähän mennessä ollut kuntatalouden kannalta pääasiassa varsin kireä. Lähi-tulevaisuus – niin kuluva vuosikymmenen loppupuoli kuin kaksi seuraavaa vuosikymmentä – muuttavat kuntien ja kuntayhtymien toimintaympäristöä kuitenkin olennaisesti vaikeammaksi.

Kuntien menojen kasvupaineet ovat olleet jo pitkään nähtävissä, kuten myös se, että julkisen talouden kestävyysvaje on suuressa määrin ratkaistava kuntien järjestämisvas-tuulla olevissa sosiaali- ja terveystaloudissa. Myös maan sisäinen muuttoliike jatkuu ja vaikuttaa alueiden elinvoimaisuuteen hyvin erisuuntaisesti. Pitemmän aikavälin talous-kasvuun liittyvä ikääntyvän väestön ja hidastuvan tuottavuuden kasvun yhtälö on niin ikään täynnä epävarmuuksia.

Yleisen taloustilanteen ja koko julkisen talouden rahoitusaseman pitkään jatkunutta heikkoa kehitystä ei ole pystytty ennakoimaan. Selkeitä merkkejä talouskehityksen mer-kittävästä paranemisesta ei myöskään ole nähtävissä. Kuntatalouden näkymät lähivuosille ovatkin vaikeat. Tässä kuntatalousohjelmassa luvussa 4 esitettävän kuntatalouden kehi-tysarvion valossa näyttäisi, että epätasapainotila on rakenteellinen. Tämä tarkoittaa sitä, että talouskasvun tilapäinen piristymisen ei automaattisesti korjaa heikkoa tilannetta. Hitaan kasvun ja lisääntyvien menopaineiden oloissa kuntatalouden vakauttaminen on erityisen vaikeaa.

Kuntatalouden ja koko julkisen talouden ohjauksen ja hallinnan kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksella on lähivuosina ratkaiseva merkitys. Hallitus antoi joulukuussa 2014 eduskunnalle esityksen sote-järjestämislakiin. Eduskunnan perustuslaki-valiokunnan lausunnossa katsottiin kuitenkin, että uudistus on ristiriidassa perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa tarkistetussakin muodossa, jossa sosiaali- ja terveystaloudellisten järjestämisvastuu olisi siirretty 19 kuntayhtymälle. Näin ollen uudistuksen käsittely tässä muodossa raukesi. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen valmis-telua joudutaan tulevalle hallituskaudella jatkamaan ottaen huomioon erityisesti perustus-lakivaliokunnan lausunnossa esitetyt näkökohdat. Uudistuksen jatkovalmistelussa tulee lisäksi ottaa huomioon terveydenhuollon monikanavarahoituksen purkamiseksi tehty sel-vitystyö sekä valtiovarainministeriön työryhmän helmikuussa 2015 tekemä ehdotus ns. sote-kehysbudjetin käyttöön ottamiseksi.

3.1 Kuntatalouskaan ei tule saamaan vetoapua talouskasvusta

Suomen talous supistui vuonna 2014 jo kolmatta vuotta peräkkäin. Talouden ennustetaan kuluvana vuonna vähitellen elpyvän, mutta nopeaa käännettä merkittävästi parempaan talouskehitykseen ei ole odotettavissa. Talouden kasvua edesauttaa viennin elpyminen. Viennin kasvu jää kuitenkin edelleen selvästi maailmankaupan kasvua hitaammaksi, ja Suomi menettää siten edelleen markkinaosuuksia. Myös yksityisen kulutuksen ennakoidaan kehittyvän hitaasti. Sitä rajoittavat kuluttajien kokemana taloudellinen epävarmuus, ostovoiman heikko kehitys ja vaikea työmarkkinatilanne. Vuosina 2016–2017 BKT:n määrän kasvu on 1 ½ prosentin tuntumassa. Kasvu muuttuu laajapohjaiseksi, kun myös yksityinen kulutus ja investoinnit elpyvät. Sen sijaan nettoviennin kasvua tukeva vaikutus jää kuluvaa vuotta pienemmäksi.

Talouskasvun arvioidaan jäävän elpymisestä huolimatta tulevina vuosina selvästi aiemmin totuttua hitaammaksi. Talouden kasvumahdollisuuksia on heikentänyt teollisuuden rakennemuutos, jossa korkean tuottavuuden alat ovat supistuneet ja talous palveluvaltaistunut. Rakennemuutoksen seurauksena työmarkkinat kärsivät yhteensopivuusongelmista työttömien työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen välillä niin alueellisesti kuin ammattillisestikin. Myös väestön ikärakenteen muutos supistaa tulevina vuosina edelleen työikäisen väestön määrää. Lisäksi jo usean vuoden matalana jatkunut investointiaste on osaltaan heikentänyt tulevaisuuden kasvumahdollisuuksia.

Suomen julkinen talous on ollut vuodesta 2009 lähtien syvästi alijäämäinen. Heikon suhdannekehityksen ja talouden rakennemuutoksen lisäksi julkista taloutta on jo nyt heikentänyt väestön ikääntymisestä johtuva ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvu. Ikäsidonnaisten menojen kasvu jatkuu nopeana vielä kahden vuosikymmenen ajan. Tämä vaikeuttaa sekä valtiontalouden että kuntatalouden tasapainottamiskokeiluja. Toteutetuista sopeutustoimista huolimatta julkisessa taloudessa vallitsee mittava kestävyysvaje. Jos tulojen ja menojen välistä epätasapainoa ei korjata, julkisen talouden velka suhteessa BKT:een uhkaa kasvaa tulevina vuosikymmeninä hallitsemattomasti. Kansantalouden keskeisiä tunnuslukuja on liitteessä 1.

3.2 Palvelujen kysyntä kasvaa jo tulevilla vaalikaudella merkittävästi

Lähi vuosikymmeniksi arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvupaineesta puolet kohdistuu pääosin kuntien järjestelyvastuulla oleviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Väestörakenteen muutos, työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin.

Väestökäytön vaikutusta kuntatalouteen voidaan kuvata olettamalla palvelutason sekä palvelujen käyttäjien osuuden eri-ikäisessä väestössä pysyvän ennallaan. Jos oletetaan, että kuntasektorin tuottavuus ei muutu, kuntien menoihin vaikuttaa tällöin vain väestön määrän ja ikärakenteen muutos. Taulukko 7 havainnollistaa näitä vaikutuksia.

Taulukko 7. Väestötekijöiden vaikutus peruspalvelujen kysyntään (indeksi 2013=100)

	Kuntasektorin käyttö-kustannukset vuonna 2013, milj. euroa	2013	2016	2018	2020	2030	Muutokset keskimäärin vuodessa %	
							2013-2020	2020-2030
Koulutuspalvelut	9 959	100	99	100	101	104	0,2	0,3
Lasten päivähoito ja esiopetus	2 806	100	101	101	102	101	0,3	-0,1
perusopetus	4 910	100	100	102	104	108	0,6	0,3
lukiokoulutus	669	100	94	92	93	99	-1,1	0,7
ammattillinen koulutus	1 574	100	96	95	95	98	-0,8	0,4
Terveyspalvelut	10 691	100	104	106	109	124	1,3	1,3
erikoissairaanhoido	6 345	100	103	105	107	117	1	0,9
perusterveydenhuolto	4 346	100	105	108	112	134	1,6	1,8
Sosiaalipalvelut (alla olevat)	3 451	100	109	115	122	171	2,9	3,4
vanhainkodit	891	100	110	117	125	177	3,2	3,5
kotipalvelut	869	100	108	114	120	164	2,6	3,2
palveluasuminen (arvio)	1 691	100	109	115	122	170	2,9	3,4
YLLÄ MAINITUT PALVELUT YHTEENSÄ	24 101	100	103	105	108	122	1,1	1,3

Syntyneiden määrä on viime vuosina noussut, ja Tilastokeskuksen väestöennusteessa syntyvyyden oletetaan pysyvän viime vuosien tasolla. Nuorimpiin ikäluokkiin kohdistuvien palvelujen tarpeen arvioidaan kasvavan hieman 2010-luvulla. Erot nuorten ikäluokkien suuruuksissa näkyvät heilahteluina koulutuspalvelujen tarpeen kehityksessä. Peruskoulu-laisten määrän odotetaan hiukan nousevan ja lukioikäisten määrän pienenevän selvästi 2010-luvulla. Seuraavalla vuosikymmenellä toisen asteen koulutuksen tarve puolestaan kasvaa hieman. Keskimäärin lasten ja nuorten palvelujen tarve kasvaa väestötekijöiden takia lievästi seuraavien noin 15 vuoden aikana.

Terveyspalveluissa ja vanhusten tarvitsemissa palveluissa palvelutarve kasvaa nopeasti. Väestön ikääntyessä ja väestön määrän kasvaessa terveyspalvelujen tarve nousee lähi-vuosina liki puolentoista prosentin vuosivauhtia, mikäli terveyspalvelujen ikäryhmittäinen käyttö pysyy nykytasolla. Todennäköisesti vanhusten palvelutarpeet siirtyvät jossain määrin myöhempään ikään, jos eliniänodote kasvaa väestöennusteen mukaisella tavalla. Etenkin terveydenhuollon kustannusten kasvuun vaikuttavat väestön ikääntymisen ohella monet tekijät, kuten uusien hoitomuotojen kehittyminen ja palvelujärjestelmän uudistukset. Vanhusten pitkäaikaishoidon palvelurakenne on muutoksessa, kun laitoshoido vähentyy ja palveluasuminen ja kotipalveluiden osuus kasvaa. Väestökehitykseen perustuvan arvion mukaan kuntasektorin menot kasvavat sekä 2010- että 2020-luvulla nopeimmin vanhus-ten pitkäaikaishoidon palveluissa, yli puolitoistakertaisiksi.

Yli 65-vuotiaiden osuus laskennallisten kustannusten noususta lähes 90 prosenttia tulevilla vaalikaudella – myös nuorimmissa ikäluokissa nousupaineita

Väestörakenteen muutos lisää kuntien menoja. Tässä arvioidaan väestörakenteen muutoksen aiheuttamaa painetta valtionosuusjärjestelmän laskennallisten kustannusten muutoksen avulla. Väestörakenteen muutos vuodesta 2015–2019 vaikuttaa euromääräisesti eniten kolmen vanhimman ikäluokan laskennallisiin kustannuksiin. Näiden osuus koko muutoksesta on lähes 90 %. Nuorten ikäluokkien tilanne on muuttunut viime vuosina. Aikaisemmin esi- ja peruskouluikäisten laskennalliset kustannukset alenivat. Nyt esimerkiksi 7 – 12-vuotiaiden ikäluokan laskennalliset kustannukset kasvavat yli 100 milj. euroa vuosina 2015–2019. Vastaavasti 16 – 18 -vuotiaiden ikäluokkien kustannukset alenevat runsaat 40 milj. euroa. Yhteensä ikärakenteen muutos lisää laskennallisia kustannuksia noin 800 milj. euroa vuodesta 2015 alkaen.

Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuoden 2015 alusta. Uudistustyössä mm. ajantasaistettiin ikäryhmien painoja. Lisäksi valtionosuusperusteeksi lisättiin erillisenä ryhmänä 16 – 18-vuotiaat. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tekemien tutkimusten perusteella vanhimpien ikäluokkien paino pieneni uudistuksessa ja vastaavasti varsinkin peruskouluikäisten (7 – 12-vuotiaiden) laskennallinen paino kasvoi. Osaltaan vanhusikäluokkien painoarvon pienenemistä selittää sairastavuuden entistä tarkempi huomioon ottaminen toisaalla järjestelmässä. Painotuksen muutos ikäryhmien välillä näkyy laskelmissa siten, että laskennallisten kustannusten kasvu pieneni runsaat 400 milj. euroa vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. Tämä muutos koostuu kokonaisuudessaan vanhimpien ikäluokkien laskennallisten kustannusten kasvun vähenemisestä.

Taulukko 8. Laskennallisten menojen kehittyminen ja muutos, milj. euroa

	2015	2017	2019	Muutos 2015–2019	
0–5-vuotiaat	3 073	3 106	3 117	44	1,4
6–vuotiaat	537	552	548	11	2,0
7–12-vuotiaat	2 552	2 609	2 669	117	4,6
13–15-vuotiaat	2 186	2 163	2 196	10	0,4
16–18-vuotiaat	745	711	702	-43	-5,7
19–64-vuotiaat	3 344	3 322	3 301	-43	-1,3
65–74-vuotiaat	1 250	1 360	1 439	189	15,1
75–84-vuotiaat	1 907	1 951	2 042	135	7,1
85 vuotta täyttäneet ja vanhemmat	2 453	2 660	2 811	358	14,6
YHTEENSÄ	18 047	18 435	18 825	778	5,7
Toisen asteen koulutus	2 358	2 352	2 352	-6	-0
LASKENNALLISET KUSTANNUKSET YHTEENSÄ	20 405	20 787	21 117	772	3,8

Laskennallisista kustannuksista 2/3 kohdistuu vanhimpiin ikäluokkiin (yli 65 -vuotiaat) ja peruskouluikäisiin (7 - 15-vuotiaat). Työikäisten ja alle kouluikäisten yhteenlaskettu osuus on noin kolmannes.

Liitteessä 3 on arvioitu peruspalvelujen laskennallisten kustannusten muutosta kuntakoon mukaan. Taulukon perusteella kustannusten kasvu on suurinta yli 20 000 asukkaan kunnissa. Tätä selittää se, että näissä kunnissa vanhimpien ikäluokkien määrän kasvu on voimistunut. Pienemmissä kunnissa tämä muutos on toteutunut jo aikaisemmin.

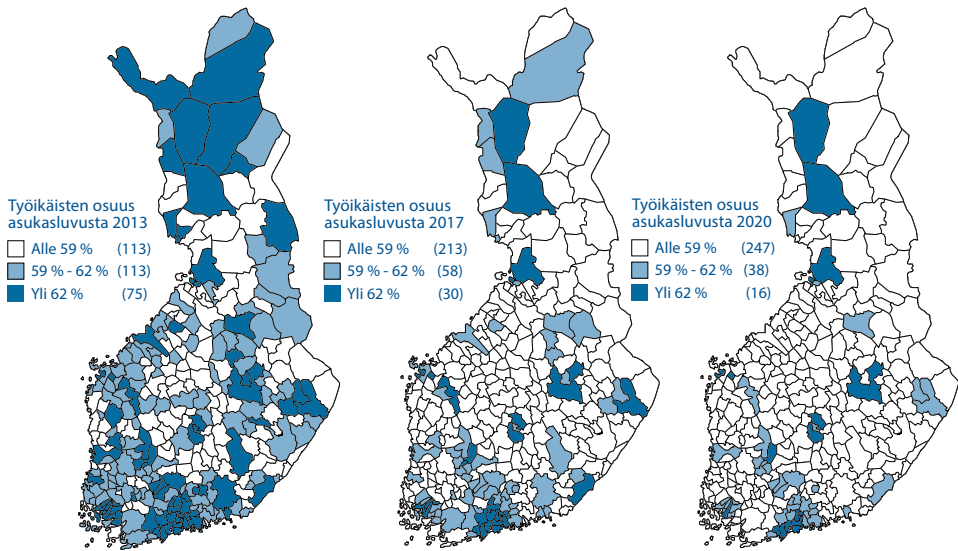
Väestörakenteen muutoksen lisäksi maan sisäinen muuttoliike jatkuu edelleen – erot kuntien elinvoimassa uhkaavat kasvaa

Seuraavat kolme karttaa kuvaavat varsin nopeaa huoltosuhteen heikkenemistä koko maan tasolla. Tämä kätkee sisäänsä vielä voimakkaampia alueellisia ja kuntakohtaisia muutoksia. Kuvioissa tummimmalla sinisellä maalattujen kuntien työllisten osuus pysyy yli 62 prosentissa. Näiden kuntien määrä vähenee (2013: 75, 2020: 16) tarkastelujaksolla selvästi. Vastaavasti 59 prosentin huonommalle puolelle (kuviossa valkoisella värillä) ajautuvien kuntien joukko yli kaksinkertaistuu samalla ajanjaksolla. Suomi kaupungistuu edelleen. Vahvin huoltosuhte on kasvukeskuksissa ja suurissa kaupungeissa. Heikentyvän huoltosuhteen alueilla elinvoiman ylläpito ei ainakaan helpotu. Vastaavasti väestövoittoalueilla haasteena on palvelujen kysynnän lisääntyminen.

Kartta 3.

Työikäisten (15-64 -vuotiaiden) osuus kuntien asukasluvusta 2013, 2017 ja 2020

Osuus koko maan tasolla 2013: 64,2 %, 2017: 62,1 %, 2020: 60,8 %



VM/KAO/MM 5.3.2015

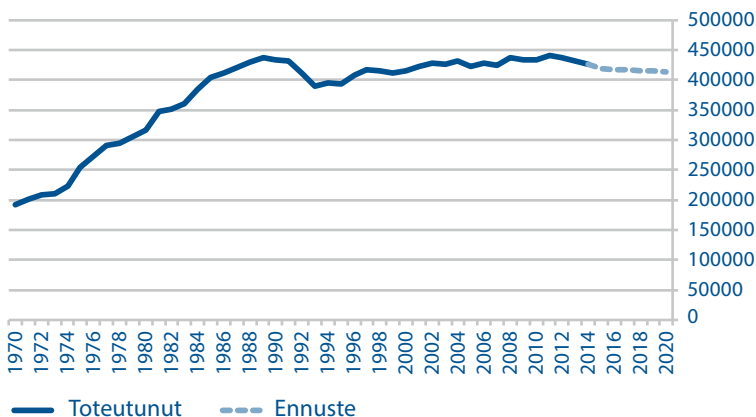
Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste 2012

3.3 Sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstömäärän lisäyspaineet huomattavat – riittääkö työvoima?

Tilastokeskuksen tilastojen mukaan kunta-alan henkilöstömäärä oli suurimmillaan vuonna 1990, jolloin kunta-alalla työskenteli noin 460 000 henkilöä. 1990-luvun laman pienen aleneman jälkeen kunta-alan henkilöstön määrä kasvoi tasaisesti ollen suurimmillaan vuonna 2011, jolloin kunta-alalla työskenteli 441 000 henkilöä. Tämän jälkeen lukumäärä on aavistuksen alentunut: Kuntasektorin palveluksessa työskenteli 432 000 henkilöä lokakuussa 2013. Kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämiset vaikuttavat vähentävästi myös kuntien palkka- ja työllisyystilastoihin, sillä yhtiöitetyt tai yhtiötettävät kunnalliset toiminnot siirtyvät yksityiselle sektorille ja siten kunta-alan tilastojen ulkopuolelle. Siirtymiset muuttavat myös kuntien henkilöstörakennetta. Energia ja satamaliikelaitosten yhtiöittäminen arvioidaan vähentävän kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöä vuosina 2014 ja 2015 noin 2000 hengellä.

Pitkällä aikavälillä kunta-alan henkilöstömäärän kehittymiseen on vaikuttanut erityisesti kuntien tehtävien ja niitä täsmentävien velvoitteiden määrän kasvaminen. Lähivuosina kuntasektorin henkilöstömäärän arvioidaan vähenevän hitaasti (KT Kuntatyönantajien arvio). Henkilöstön arvioidaan vähentyvän erityisesti edelleen kuntien hallinnosta ja sisäisistä palveluista. Eläkkeelle kunta-alalta siirtyy vuosittain noin 16 000 henkilöä.

Kuvio 8. Kunta-alan henkilöstön kehitys 1970–2020 (lähde: Tilastokeskus, KT Kuntatyönantajat)



Väestön vanheneminen ja muutokset ikärakenteessa merkitsevät sitä, että lähitulevaisuudessa lisää henkilöstöä tarvitaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Vuonna 2013 kuntien terveys- ja sosiaalipalveluissa työskenteli yhteensä 264 860 henkilöä, joista terveyspalveluissa 133 100, sosiaalipalveluissa 124 400 sekä 7 360 hallinnossa (lähde: Tilastokeskus, kuntapalkat). Luvuissa ei ole mukana ostopalvelua yksityiseltä sektorilta.

Yksityisen sektorin osuus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on kasvanut merkittävästi 2000-luvun alusta. Vuonna 2011 julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto työllisti noin 73 prosenttia koko toimialan henkilöstöstä. Vuonna 2000 vastaava luku oli noin 80 prosenttia. Vuonna 2011 yritysten ja järjestöjen osuus sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä oli yhteensä noin 27 prosenttia. Onkin huomattava, että kaikkien sosiaali- ja terveystalveluja tuottavien tahojen yhteenlaskettu työllisten määrä on jatkuvasti noussut (lähde: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos).

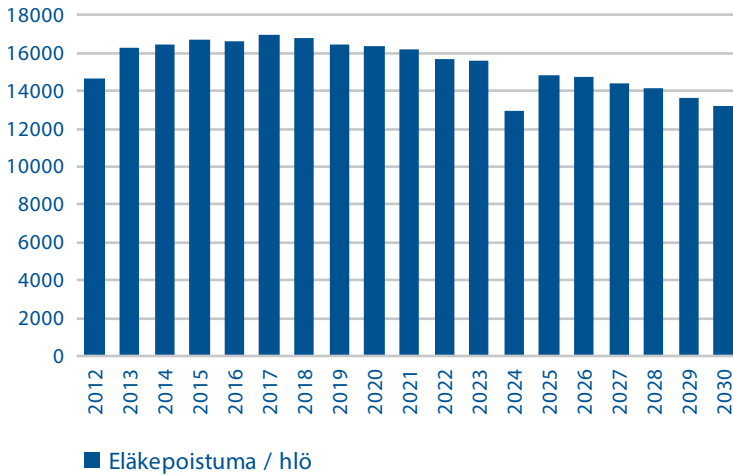
Kuntien henkilöstön määrällä mutta myös laajemmin julkisten palvelujen työllisten määrällä on suuri merkitys koko kansantalouden kestävyys. Kunta-alan ja yleisemmin julkisten palvelujen henkilöstökehityksellä on merkittävä vaikutus siihen, miten paljon niin sanotulle avoimelle sektorille jää jatkossa työvoimapotentialia työkäisen väestön vähentyessä. Tällä puolestaan on vaikutusta koko kansantalouden tuottavuuden kasvumahdollisuuksiin.

Toinen vaikeasti ratkaistava ongelma liittyy palvelujen saatavuuteen. Väestön huolto-suhteessa suurimmat muutokset tulevat olemaan Etelä-Savon, Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Lapin maakunnissa. Työvoiman riittävyys erityisesti terveydenhuollon tehtäviin on juuri näillä alueilla merkittävä haaste tulevina vuosikymmeninä.

Osana hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa joustavoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kelpoisuutta ja mitoituksia sääteleviä normeja. Tavoitteena on turvata kuntatalouden kestävyttä ja henkilöstön saatavuutta. Kelpoisuusvaatimusten uudistamisen tavoitteena on myös, että kelpoisuuden tuottavia opintoja voidaan suorittaa nykyistä joustavammin. Säästöjä henkilöstökustannuksissa arvioidaan saatavan tehostamalla ammatillisen henkilöstön tehtävärakenteiden ja työnjaon uudistamista.

Eläköityminen hankaloittaa työvoiman saatavuutta – suuria toimialoittaisia ja alueittaisia eroja

Suomen työvoimasta merkittävä osuus siirtyy eläkkeelle tai muutoin poistuu työelämästä tulevan kymmenen vuoden aikana. Kevan arvioiden mukaan koko kunta-alalta siirtyy eläkkeelle 292 000 henkilöä vuosina 2012–2030. Luku on noin 58 % nykyisistä kunta-alan työntekijöistä. Suurinta poistuman arvioidaan olevan kuluvalle vuosikymmenellä. Vuoteen 2021 mennessä jo noin kolmasosa kunta-alan työntekijöistä on siirtynyt eläkkeelle. Eläkepoistuma on selkeästi suurinta Pohjois-Suomessa. (lähde: Keva, Kunta-alan eläkepoistumaennuste 2012–2030)

Kuvio 9. Kunta-alan eläkepoistumaennuste 2012–2030 (lähde: Keva)

Eläkepoistuma koettelee kaikkia toimialoja. Työ- ja elinkeinoministeriön arvioiden mukaan määrällisesti suurinta poistuma on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, josta poistuu yli puolet työvoimasta vuosina 2007–2025. THL:n arvioiden mukaan kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen vuoden 2013 henkilöstöstä noin 15 % saavuttaa vuoteen 2020 mennessä 65 vuoden iän ja suurin osa heistä siirtynee eläkkeelle. Vuoteen 2025 mennessä 65 vuoden iän saavuttaa noin 31 % vuoden 2013 henkilöstöstä.

Esimerkiksi Lapin maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollosta poistuu työ- ja elinkeinoministeriön arvioiden mukaan noin 61 % vuoteen 2025 mennessä (vuoden 2006 taso). Tämä merkitsee erittäin suurta uusien rekrytointien tarvetta, jos nykyiset henkilöstöresurssit halutaan pitää vuoden 2006 tasolla. Samanaikaisesti palvelu ja hoitoterve kasvaa väestön ikääntymisen ja huoltosuhteen muutosten vuoksi. Huomioitavaa on, ettei kyse ole pelkästään henkilöstön riittävydestä hyvinvointipalveluiden tuottamiseen. Kyse on myös siitä, missä määrin kyetään julkisen hallinnon rakenteellisilla uudistuksilla turvaamaan palvelujen toimivuuden lisäksi työvoiman riittävyys yksityiselle ja kolmannelle sektorille.

Eläkepoistumaa pyritään myös hyödyntämään

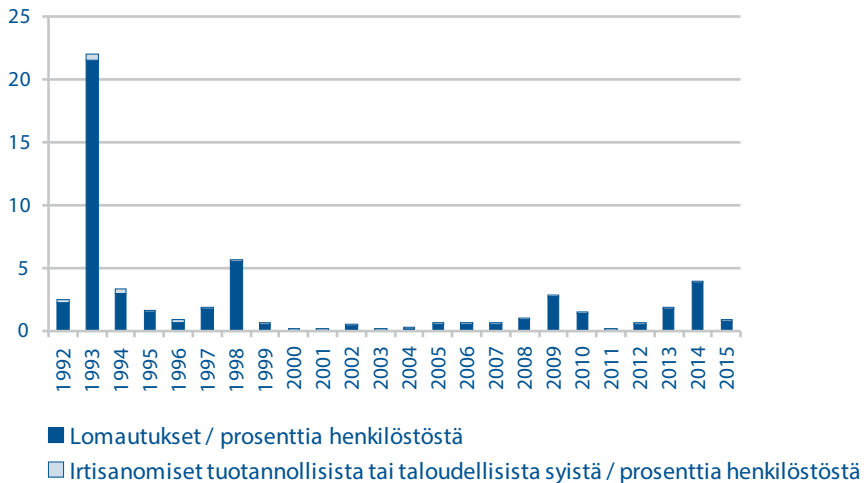
Noin puolet kaikista kunta-alan menoista on henkilöstömenoja. Kuntasektorin henkilöstön lomautukset tai irtisanomiset tuotannollisista ja taloudellisista syistä ovat kasvaneet hieman viime vuosina, mutta ovat muihin toimialoihin verrattuna jääneet varsin vähäisiksi. Kasvun arvioidaan jatkuvan myös vuonna 2015; tosin 1990-luvun kaltaisia jääneet lomautuksia ei ole ennakoitu tulevan lähivuosille.

Irtisanomisten ja lomautusten sijaan valtaosa henkilöstösäästöjä tavoittelevista kunnista hakee säästöjä hyödyntämällä henkilöstön luontaista poistumaa tai vähentämällä sijaisten käyttöä ja määräaikaista työsuhteita. Kuntatyöntantajien vuonna 2014 tekemän kuntakyselyn mukaan lähes 70 prosenttia kunnista ilmoittaa, että henkilöstön määrää aiotaan vähen-

tää hyödyntämällä eläkepoistumaa. Kuntatalouden näkökulmasta kuntien toteuttamat tai suunnittelemaat henkilöstösäästötoimenpiteet ovat hetkellisiä ja kohdistuvat yksittäisiin toimenpiteitä toteuttaviin kuntiin.

Kuvio 10. Kunta-alan lomautukset sekä irtisanomiset tuotannollisista ja taloudellisista syistä

(lähde: KT Kuntatyönantajat, yhdistelmä tilastoista – 2015 arvio)



3.4 Tulevatko velanhoitokustannukset ja ikääntymisen menot maksuun samaan aikaan?

Suomen kuntatalouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen ei ole vielä kansainvälisesti tarkasteltuna suhteettoman suuri. Varsin yhteinen näkemys kunta-alan eri toimijoiden keskuudessa kuitenkin on, että velan kasvunopeus on huolestuttava.

Tänä päivänä otetun velan käänköpuoli on siinä, että velkojen takaisinmaksu ajoittuu ajanjaksolle, jolloin ikääntymiseen liittyvät menot rasittavat kuntien taloutta selvästi nykyistä enemmän. Pitkään jatkuneesta halvan rahan aikakaudesta huolimatta on myös perusteltua olettaa, että korkotasoa nousee ennemmin tai myöhemmin. Tällöin myös lainojen hoitokulut kasvavat. Lyhennykset ovat kuitenkin taloudellisesti merkittävin liikkumavaraa syövä erä. Tältä osin on tarve arvioida kriittisesti investointeja ja niiden omaraahoitusosuuksia. Olennaista olisi, että investoinnit tehtäisiin odotettavissa olevan väestöhityksen ja kasvavien palvelutarpeiden näkymien pohjalta.

Kuntakentän kokonaislainamäärään liittyy myös ongelmia, kun asiaa lähestytään kansainvälisten sitoumusten näkökulmasta. Esim. talous- ja rahaliitossa julkiselle taloudelle asetettu 60 prosentin velkaraja ei erottele lainanottoa sen käyttötarkoituksen mukaan, vaan kaikki yli 60 prosentin rajan yli menevä velka on ns. ”liikaa”. Kuntien jatkuvasti kasvava

velkataakka osana koko julkisen sektorin lainamäärän kasvua saattaa muodostaa ongelman, kun markkinoilla arvioidaan Suomen mahdollisuuksia hoitaa talouttaan ja vastata lainojen takaisinmaksusta sopimusten mukaan.

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

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

4 Kuntatalouden kehitysnäkymät vuosina 2016–2019

Kuntalousohjelmassa esitetään kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio vuoteen 2019 saakka (taulukko 11). Laskelmassa on otettu huomioon valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin ennuste kokonaistaloudellisesta kehityksestä. Lisäksi laskelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntatalouden rahoituskehityksen valtionapuja, verotusta, maksuperusteita ja menoja koskevat linjaukset.

4.1 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

Valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menojen muutoksella. Nykyinen hallitus ei ole asettanut kuntataloudelle rahoitusasematavoitetta. Kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen uusi hallitus asettaa kuntatalouden rahoitusasematavoitteen ja kuntatalouden menorajoitteen vuosille 2016–2019 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan.

Valtionavut kehyskaudella

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut ovat yhteensä 10,9 mrd. euroa vuonna 2016. Valtionavut yhteensä kasvavat vuonna 2016 valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen seurauksena, mutta vähenevät sen jälkeen huomattavasti johtuen perustoimeentulotuen maksatuksen siirtämisestä kunnilta Kelan hoidettavaksi. Siirto on kunta—valtio-suhteessa kustannusneutraali, mutta se vaikuttaa sekä kuntien saamien valtionapujen että kuntien menojen tasoon.

Taulukko 9. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2016 hintatasossa

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Laskennalliset valtionosuudet	9 483	9 416	9 827	9 486	9 483	9 364
VM, peruspalvelujen valtionosuus	8 613	8 500	8 892	8 550	8 554	8 438
OKM ¹⁾	871	916	935	936	929	926
- siitä kuntayhtymät	1 227	1 078	1 054	993	989	987
Muut valtionavut hallinnonaloittain, yhteensä	1231	1107	1098	752	740	730
OM	8	9	0	0	20	20
SM	5	6	5	5	5	5
VM	36	37	23	40	17	16
OKM	312	208	198	198	198	197
MMM	5	5	4	4	4	4
LVM	45	39	38	38	38	38
TEM	143	165	175	175	174	172
STM ²⁾	649	603	619	257	252	245
YM	29	35	35	33	33	33
VALTIONAVUT YHTEENSÄ	10 715	10 523	10 925	10 238	10 223	10 094

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

²⁾ Perustoimeentulotuen maksatus siirtyy v. 2017 kunnilta Kelan hoidettavaksi. Tästä johtuen valtio ei enää maksa kunnille valtionosuutta perustoimeentulotuen kustannuksiin. Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulosta otetaan huomioon vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudessa.

Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteet

Rakennepoliittisessa ohjelmassa asetettiin yhdeksi tavoitteeksi kuntatalouden tasapainottaminen. Kahden miljardin euron sopeutuksesta puolet osoitettiin valtion vastuulle ja toinen puoli kuntatalouden omin toimin hoidettavaksi. Valtion osalta keskeisiksi toimiksi linjattiin uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen.

Kuntatalouden ohjausjärjestelmästä, ml. rahoituskehys, on olemassa yleiset periaatteet, jotka sisältyvät valtioneuvoston asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta. Koko kuntatalouden ohjaamiseen tarkoitettujen uudistusten ohella myös yksittäisen kunnan ohjausta on uudistettu kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Yhdessä nämä uudistukset edesauttavat kuntatalouden tasapainottamista.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsiminen on osoittautunut haasteelliseksi, eikä tässä tavoitteessa onnistuttu. Julkisen talouden suunnitelmaan sisällytettyjen rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden arvioidaan nettona pienentävän kuntien menoja selvästi alle 100 milj. eurolla.

Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta julkaistussa johtoryhmän loppuraportissa (27.2.2015) on yksityiskohtaisempaa tietoa ohjelman toimien etenemisestä. Loppuraportin julkaisemisen jälkeen joitakin ohjelman toimenpiteitä on muutettu eduskuntakäsitte-

lyssä, mistä johtuen tässä esitettävät arviot ohjelman taloudellisista vaikutuksista eroavat loppuraportissa esitetystä.

Veroperustemuutokset

Hallituksen päätöksen mukaisesti ansiotuloverotukseen ei tehdä inflaatiota tai ansiotason nousua vastaavaa tarkistusta vuonna 2016. Jatkovuosien osalta on tehty tekninen oletus tuloveroperusteiden tarkistuksesta siten, että työn verotus ei keskimäärin kiristy yleisen ansiotason nousun myötä.

Merimieseläkelain muutoksen yhteydessä sekä kunnallisverotuksen että valtion ansiotuloverotuksen merityötulovähennyksiä muutettiin. Kunnallisverotuksen merityötulovähennystä pienennetään. Muutos tulee voimaan vuoden 2016 alusta, ja se lisää kunnallisveron tuottoa n. 6 milj. eurolla. Asuntolainojen korkovähennysoikeutta on päätetty pienentää edelleen viidellä prosenttiyksiköllä vuosittain 2016–2018, mikä lisää kuntien verotuloja 7 milj. eurolla vuosittain edellä mainittuina vuosina. Asuntolainojen koroista olisi vähennyskelpoista enää puolet vuonna 2018. Vuoden 2015 alusta voimaan tullut verotuksen lapsivähennys on voimassa määräaikaisesti vuoden 2017 loppuun, jolloin se toimii siirtymäajan kompensationsa lapsilisien leikkaukselle. Lapsivähennyksen arvioidaan vähentävän kuntien verotuloja vuositasolla n. 38 milj. eurolla.

Vuosien 2016–2019 osalta oletetaan, että kaikki kunnallisveron tuottoon vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille nettomääräisinä valtionosuusjärjestelmän kautta aikaisempaan tapaan.

Määräaikaisena tukena kunnille annettu yhteisövero-osuuden viiden prosenttiyksikön korotus päättyy vuonna 2016. Kiinteistöverotuksessa on tarkoituksena uudistaa sekä maapohjien että rakennusten arvostamisperusteet. Tavoitteena on, että uudet arvostamisperusteet otettaisiin käyttöön viimeistään vuonna 2019, kun kiinteistöverotus siirretään Verohallinnon uuteen valmisohjelmistojärjestelmään.

Valtion muiden toimenpiteiden vaikutukset

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus lisää peruspalvelujen valtionosuuksia 310 milj. euroa vuonna 2016. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain nojalla rahoitettavien toimintojen osalta yksikköhintojen kustannus pohjan tarkistus lisää kuntien valtionosuuksia yhteensä n. 30 milj. euroa.

Peruspalvelujen valtionosuutta pienentävät aiempien kehyspäästösten mukaiset leikkaukset, jotka ovat yhteensä 90 milj. euroa vuosina 2016–2017.

Yleissivistävässä koulutuksessa on valtionavustuksin tuettu mm. opetusryhmäkokojen pienentämistä, koulutuksellista tasa-arvoa, koulujen kerhotoimintaa, kielikylytoiminnan laajentamista, erityisopetuksen kehittämistä, erilaisia opetuksen ja oppimisympäristöjen digitaaliumista edistäviä ym. yleisesti yleissivistävän koulutuksen laatua kehittäviä hankkeita. Vastaviini avustuksiin on kehystasossa varattu vuosittain n. 70 milj. euroa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan ammatillisen koulutuksen rahoitukseen sisältyvä määräaikainen poistojen takuukorotus päättyy vuoden 2015 lopussa. Kuntien valtionosuudet vähenevät tämän seurauksena 6 milj. eurolla ja menot 15 milj. eurolla.

Vapaan sivistystyön uudistettu rahoitusjärjestelmä otetaan käyttöön 1.1.2016, ja oppilaitosten ylläpitäjärakennetta kehitetään. Valtion rahoitusta kunnille vähennetään 4 milj. eurolla 2 352 2017, ja kuntien menojen arvioidaan vähenevän 8 milj. euroa.

Perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään vuonna 2017 kunnilta Kelan hoidettavaksi. Kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan jatkossa huomioon vähentämällä se kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Uudistuksen arvioidaan vähentävän kuntien hallintomenoja, mutta toisaalta toimeentulotuen alikäytön vähentämisen kautta lisäävän kustannuksia. Nettovaikutus on hieman kuntataloutta heikentävä.

Valtionavustukseen kuntien toteuttamiin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin on varattu 1 milj. euroa vuonna 2016 ja 2 milj. euroa vuodesta 2017 alkaen. Valtion korvaukseen terveydenhuollon yksiköille erikoissairaanhoidon mukaiseen tutkimustoimintaan varataan 20 milj. euroa vuodessa.

Kehyskaudella jatketaan liikennepoliittisessa selonteossa nimettyjen hankkeiden toteuttamista. Useisiin hankkeisiin, kuten VT 19 Seinäjoen itäinen ohikulkutie, Kehä III:n kehittäminen, Länsimetron rakentaminen ja Tampereen rantaväylä, sisältyy myös kuntien rahoitusosuutta. Valtio on varautunut Pisara-radan rahoitukseen yhteensä 466 milj. eurolla vuosina 2016–2019. Kuntien rahoitusosuus on vastaavasti n. 116 milj. euroa.

Kunnille maksettavat kotouttamiskorvaukset arvioidaan runsaaksi 100 milj. euroksi vuosittain. Arvioon sisältyy vuoden 2015 pakolaiskiintiön nostaminen 1 050 henkilöön sekä kustannusten noususta johtuva 8 milj. euron tasokorotus.

Alla olevassa taulukossa esitetään julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntatalouteen.

Taulukko 10. Valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntatalouteen, muutokset suhteessa edelliseen vuoteen, milj. euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
VM	-358	-53	-26	-20	-1
STM	-119	14	-36	0	-52
OKM	53	8	-2	0	0
TEM	3	0	0	0	0
Kustannustenjaon tarkistus		341			
Vero- ja maksuperusteiden muutokset	163	-252			
YHTEENSÄ	-257	58	-60	-20	-53

4.2 Kuntatalous kiristyy

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketusta tuloksesta on muodostumassa vuonna 2015 alijäämäinen. Investoinnit pysyvät korkealla tasolla, ja niitä rahoitetaan aiempaa enemmän ottamalla lisää velkaa. Lainakanta kasvaa noin 18,5 mrd. euroon.

Verotulot ja valtionosuudet kasvavat yhteensä vain hieman viime vuotta nopeammin. Verotulojen kasvua hidastaa vaimea talouskehitys. Peruspalvelujen valtionosuuksia puolestaan supistaa osana valtiontalouden sopeutustoimia toteutettava vajaan 190 milj. euron valtionosuusleikkaus. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vuoden 2015 alussa 19,84 prosenttiin. Useat kunnat myös nostivat kiinteistöveroprosenttejaan. Lakisääteisten ala- ja ylärajojen nostosta johtuvat kiinteistöveron korotukset eivät kuitenkaan vahvista kuntataloutta, sillä ne vähennetään kuntien valtionosuuksista.

Kunnat pyrkivät sopeutumaan kiristyneeseen taloustilanteeseen jatkamalla säästötoimia ja tehostamalla toimintaansa. Myös hyvin maltillisena jatkuva kustannustason nousu hillitsee kuntatalouden menopaineita. Kuntien menojen on arvioitu supistuneen kuntien omien säästötoimien ansiosta runsaalla 200 milj. eurolla vuonna 2014. Valtaosa henkilöstösopeutuksesta toteutetaan hyödyntämällä luonnollista poistumaa sekä rajoittamalla sijaisten ja määräaikaisten käyttöä, mutta myös irtisanomiset ja lomautukset jatkuvat. Kuntatalouden henkilöstömäärän on arvioitu alenevan säästötoimien vuoksi noin tuhannella henkilöllä.

Kuntatalouden tilan ja kuluvan vuoden kehityksen arviointia vaikeuttaa useiden kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen vuonna 2014. Yhtiöitettyjen liikelaitosten poistuminen kuntien talous- ja toimintatilaston ja siten myös kuntatalousohjelman tarkastelun piiristä alentaa sekä toimintamenoja että -tuloja vuonna 2015. Yhtiöittämisten on kehitysarviossa oletettu alentavan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettuja toimintatuloja noin 1,1 mrd. eurolla ja toimintamenoja (lähinnä palkkausmenoja ja ostoja) runsaalla 650 milj. eurolla. Yhtiöittämiset heikentävät siten vuosikatetta selvästi. Myös poistot supistuvat. Tilikauden tulos supistuu kehitysarviossa yhtiöittämisten vuoksi noin 250 milj. eurolla vuonna 2015. Yhtiöittämisten vaikutukset on otettava huomioon myös vertailtaessa kuluvan vuoden kehitystä viime vuoteen. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu tilikauden tulos vahvistui yhtiöittämisten vuoksi voimakkaasti vuonna 2014.

Kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää mittavia kuntataloutta vahvistavia toimia

Kuntatalouden vuosien 2016–2019 näkymiä on tarkasteltu painelaskelmana, jossa vain jo sovitut kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia vuosille 2016–2019. Kunnallisvero- ja kiinteistöveroprosentit on pidetty vuoden 2015 tasolla. Ansiotuloverotukseen on oletettu tehtävän ansiotason muutosta vastaava tarkistus vuosina 2017–2019. Painelaskelma on esitetty taulukossa 11.

Kuntataloutta vahvistaa vuonna 2016 lakisääteinen valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, jossa laskennalliset kustannukset tarkistetaan vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Tämä lisää valtionosuuksia 340 milj. eurolla. Osana valtiontalouden aiemmin päätettyjä sopeutustoimia kuntien valtionosuuksia leikataan vuosina 2016 ja 2017 edelleen lisää yhteensä 90 milj. eurolla. Määräaikaisen korotetun yhteisöveron jako-osuuden poistuminen supistaa kuntien verotuloja noin 210 milj. eurolla vuonna 2016.

Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kelalle supistaa kuntien toimintamenoja, -tuloja ja valtionosuuksia vuonna 2017. Maksatuksen siirtyminen pois kunnilta alentaa kuntatalouden toimintamenoja noin 700 milj. eurolla. Samalla toimintatulot

alenevat, kun perustoimeentulotuen rahoitukseen aiemmin osoitettu valtionapu poistuu toimintatuloista. Kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan jatkossa huomioon vähentämällä se kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Uudistuksen arvioidaan vähentävän kuntien hallintomenoja, mutta toisaalta toimeentulotuen alikäytön vähenemisen kautta lisäävän kustannuksia. Nettomääräisesti uudistus on hieman kuntataloutta heikentävä.

Kuntatalouden tulojen ja menojen välinen epäsuhta pysyy vuosina 2016–2019 mittavana. Väestön ikärakenteen muutos kasvattaa kuntien tuottamien sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tarvetta vuosina 2016–2019 vajaalla prosenttiyksiköllä vuosittain. Toimintamenojen kasvun arvioidaan siksi jälleen kiihtyvän, jos kunnat ja kuntayhtymät eivät jatka omia sopeutustoimiaan tai kuntatalouden asemaa ei helpoteta kuntien tehtäviä ja veloitteita karsimalla.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu lainakanta kasvaa tulevina vuosina edelleen nopeasti. Kuntatalouden investointeja pitävät yllä mm. korjausvelka sekä kasvukeskusten suuret investointihankkeet. Korkomenojen kasvua hillitsee keskipitkällä aikavälillä vielä hyvin alhainen korkotaso. Ellei velan kasvua hillitä, myös kasvavat korkokulut alkavat kiihdyttää velan kasvua, kun korkotaso nousee tulevaisuudessa. Kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää siten huomattavia kuntataloutta vahvistavia ja velan kasvua hillitseviä toimia.

Taulukko 11. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2019, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TULOKSEN MUODOSTUMINEN							
1. Toimintakate	-26,4	-26,8	-28,1	-28,8	-29,3	-30,2	-31,2
2. Verotulot	20,6	21,2	21,6	22,0	22,5	23,3	24,3
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,3	8,2	8,2	8,6	8,4	8,5	8,5
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1
5. Vuosikate	2,7	2,8	1,9	2,9	2,0	1,9	1,8
6. Poistot	-2,6	-2,6	-2,5	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9
7. Satunnaiset erät, netto	0,4	1,7	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	0,4	1,9	-0,4	-0,3	-0,5	-0,7	-0,9
RAHOITUS							
9. Vuosikate	2,7	2,8	1,9	2,0	2,0	1,9	1,8
10. Satunnaiset erät	0,4	1,7	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,6	-1,8	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
12. Tulorahoitus, netto	2,4	2,7	1,7	1,8	1,8	1,7	1,6
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,7	-7,7	-4,6	-4,7	-4,7	-4,7	-4,7
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,2	4,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-3,5	-3,5	-3,6	-3,6	-3,6	-3,7	-3,7
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-1,1	-0,9	-1,9	-1,8	-1,9	-2,0	-2,1
17. Lainakanta	15,6	16,6	18,5	20,4	22,3	24,4	26,5
18. Kassavarat	5,2	5,4	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
19. Nettovelka	10,4	11,3	13,3	15,1	17,1	19,1	21,3

Vuosina 2014 ja 2015 tuloslaskelman eriin vaikuttavat kunnallisten liikelaitosten sekä ammattikorkeakoulujen yhtiöittämiset.

Kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämiset vahvistivat tilikauden tulosta kertaluonteisesti noin 1,4 mrd. eurolla v. 2014.

Kuntatalouden menot

Taulukossa 12 kuvataan kuntatalouden painelaskelman mukaista menojen kehitystä vuoteen 2019 saakka. Vuoden 2013 tiedot ovat kuntien ja kuntayhtymien ns. sulautettuja menoja. Vuoden 2014 tiedot pohjautuvat kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioihin. Kuntatalouden kehitysarviossa on kuvattu toimenpiteet, jotka on huomioitu menojen painelaskelmassa.

Taulukko 12. Kuntien ja kuntayhtymien menot vuosina 2013–2019, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.Toimintamenot	38,3	38,5	38,5	39,4	39,6	40,8	42,1
Palkkausmenot	21,3	21,2	21,0	21,2	21,4	21,8	22,3
Palkat	16,4	16,3	16,1	16,3	16,5	16,8	17,1
Muut henkilöm.	5,0	4,9	4,8	4,9	4,9	5,0	5,1
Ostot	13,9	14,1	14,2	14,9	15,6	16,3	17,1
Avustukset	2,4	2,5	2,7	2,7	1,9	2,0	2,0
Muut toimintamenot	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
2. Toimintatulot	11,9	11,7	10,4	10,6	10,4	10,7	11,0
3. Toimintakate (=2-1)	-26,4	-26,8	-28,1	-28,8	-29,2	-30,1	-31,1
4. Korkomenot, brutto	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
5. Investoinnit, brutto	4,7	7,7	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7
6. Bruttomenot (1+4+5)	43,3	46,5	43,5	44,4	44,6	45,9	47,3
7. Bruttokansantuote, mrd. euroa	202,0	204,0	206,6	212,5	219,0	226,0	233,2
8. Toimintamenot, % BKT:sta	19,0	18,9	18,6	18,5	18,1	18,1	18,1
9. Bruttomenot, % BKT:sta	21,5	22,8	21,0	20,9	20,4	20,3	20,3
10. Kokonaistulot, % BKT:sta	21,1	22,5	20,3	20,2	19,7	19,6	19,5
11. Toimintatulot, % toimintamenoista	31,0	30,4	27,0	26,8	26,3	26,2	26,1
Kunta-alan henkilöstön määrä, 1 000 henkilöä	432	429	423	423	423	423	423

Kuntien ja kuntayhtymien yhteensä laskettuja vuoden 2015 toimintamenoja ja -tuloja supistaa vuonna 2014 yhtiöitettyjen liikelaitosten ja ammattikorkeakoulujen poistuminen kuntatalousohjelman tarkastelun piiristä.

Kuntien verotulot

Kuntien verotuloista keskimäärin 85 % kertyy kunnallisverosta, n. 7 % yhteisöverosta ja n. 8 % kiinteistöverosta. Taulukossa 13 esitetään kuntien verotulojen kehitys ja ennusteet verolajeittain. Vuosien 2016–2019 verotuloennusteessa on käytetty vuoden 2015 veroprosentteja, mutta muutoin luvuissa on huomioitu päätetyt veroperustemuutokset ja veropohjien ennustettu kehitys. Kunnallisveron veropohjan kasvu määrittää kuntien verotulojen kehitysvauhtia. Palkkojen osuus veropohjasta on n. 66 % ja eläkkeiden n. 24 % vuonna 2016. Väestön ikääntyminen näkyy vahvasti myös kuntien veropohjassa. Eläketulot kasvavat kaksi kertaa palkkoja nopeammin kehyskaudella, mikä edistää kunnallisveron kasvutahtia.

Seuraavassa kuvataan kuntien verotulojen kehitystä verolajeittain. Erityisesti käydään läpi ne lakimuutokset, jotka vaikuttavat kuntien verotuloihin vuosina 2016–2019.

Kunnallisvero

Vuoden 2015 kunnallisveroprosenteilla arvioituna kunnallisveron tuotto olisi n. 19 mrd. euroa vuonna 2016. Veron tuoton oletetaan kasvavan vuosittain 2,3–4,2 prosenttia. Hallituksen päätöksen mukaisesti ansiotuloverotukseen ei tehdä inflaatiota tai ansiotason nousua vastaavaa tarkistusta vuonna 2016. Taulukon 13 kunnallisveroennusteessa on kuitenkin tehty tekninen oletus, että jatkovuosina ansiotasotarkistus tehdään.

Merimieseläkelain muutoksen yhteydessä sekä kunnallisverotuksen että valtion ansiotuloverotuksen merityötulovähennyksiä muutettiin. Kunnallisverotuksen merityötulovähennystä pienennetään. Muutos tulee voimaan vuoden 2016 alusta. Vaikutusarvioiden mukaan muutos lisää kunnallisveron tuottoa n. 6 milj. eurolla.

Asuntolainojen korkovähennysoikeutta on päätetty pienentää edelleen viidellä prosenttiyksiköllä vuosittain 2016–2018. Asuntolainojen koroista olisi vähennyskelpoista enää 60 % vuonna 2016, 55 % vuonna 2017 ja puolet vuonna 2018. Korkovähennysoikeuden supistaminen lisää kuntien verotuloja 7 milj. eurolla vuosittain. Vuoden 2015 alusta voimaan tullut verotuksen lapsivähennys on voimassa määräaikaaisesti vuoden 2017 loppuun, jolloin se toimii siirtymäajan kompensationsa lapsilisien leikkaukselle. Lapsivähennyksen arvioidaan vähentävän kuntien verotuloja vuositasolla n. 38 milj. eurolla.

Kaikki kunnallisveron tuottoon vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille nettomääräisinä peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta kunakin vuonna aikaisempaan tapaan.

Yhteisövero

Kuntien yhteisöveron arvioidaan olevan n. 1,3 mrd. euroa vuonna 2016. Yhteisöveron määrä pienenee ennusteen mukaan n. kymmenellä prosentilla eli n. 150 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2015. Verotulojen pudotus johtuu siitä, että määräaikainen yhteisövero-osuuden viiden prosenttiyksikön korotus päättyy vuonna 2016. Vuosina 2017–2019 oletetaan kuntien yhteisöveron kasvavan 4,3 – 5 prosentilla vuosittain.

Yhteisöveron tuottoon vaikuttaa myös tuotannollisiin investointeihin kohdennettu verohuojennus, jota päätettiin jatkaa verovuosina 2016–2017. Verohuojennuksen arvioidaan vähentävän yhteisöveron tuottoa yhteensä n. 65 milj. eurolla vuosittain. Kuntien saamaan yhteisöveroon toimenpiteellä ei ole vaikutusta, sillä verotuottomenetys korvataan kuntien yhteisövero-osuutta kasvattamalla vastaavalla määrällä.

Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuoton arvioidaan olevan n. 1,66 mrd. euroa vuonna 2016 olettaen, että kunnat eivät muuta veroprosenttejaan vuoden 2015 tasosta. Kiinteistöveroon on tehty korotuksia lähes vuosittain kuluhan hallituskauden aikana, mikä näkyy taulukossakin verotuoton voimakkaana kasvuna 2013–2015. Vuodelle 2016 ei ole tehty muutoksia veron määräytymisperusteisiin.

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

Taulukko 13. Kuntien verotulot vuosina 2013–2019, milj. euroa

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kunnallisvero	17 967	18 193	18 529	19 048	19 491	20 197	21 054
Yhteisövero	1 312	1 463	1 410	1 267	1 330	1 392	1 452
Kiinteistövero	1 362	1 512	1 640	1 660	1 700	1 740	1 770
Verotulot yht.	20 641	21 168	21 579	21 975	22 521	23 329	24 276
Verotulot, % BKT:sta	10,2	10,4	10,4	10,3	10,3	10,3	10,4
Muutos, %							
Kunnallisvero	6,7	1,3	1,8	2,8	2,3	3,6	4,2
Yhteisövero	8,2	11,5	-3,6	-10,1	5,0	4,7	4,3
Kiinteistövero	7,2	11,0	8,5	1,2	2,4	2,4	1,7
Verotulot yht.	6,8	2,6	1,9	1,8	2,5	3,6	4,1
Kunnallisveroprosentti, keskim.	19,38	19,74	19,84	19,84	19,84	19,84	19,84
Yhteisöveroprosentti	24,5	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Kuntien osuus yhteisöverosta, %	29,49	35,56	36,87	30,92	30,34	30,34	30,34

Valtionavut

Kuntien ja kuntayhtymien valtionapuja on kuvattu aiemmin kohdassa 4.1 Kuntataloutta koskevat hallituksen linjaukset. Taulukossa 9 kuvataan kuntien valtionapuja laajemmin kuin aiemmin peruspalveluohjelmassa on tehty. Valtionavut on ryhmitelty laskennallisiin valtionosuuksiin sekä valtionavustuksiin. Valtionavustuksia kunnille myöntävät peruspalveluohjelmataarkastelussa mukana olleiden ministeriöiden lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriön, sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö. Taulukon 9 valtionavut on esitetty yksityiskohtaisemmin liitteessä 2 olevassa valtionapujen taulukossa.

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2016 yhteensä 10,9 mrd. euroa. Valtionavut vähenevät kehyskauden loppuun mennessä 429 milj. euroa ollen vuonna 2019 hieman yli 10 mrd. euroa. Laskennalliset valtionosuudet ovat vuonna 2019 hieman yli 9,3 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on hieman yli 8,4 mrd. euroa. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus kunnille ja kuntayhtymille on 987 milj. euroa. Laskennalliset valtionosuudet kasvavat 340 milj. euroa vuonna 2016 valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen takia. Indeksikorotus sekä asukasluvun muutos kasvattavat myös laskennallisia valtionosuuksia. Vuodesta 2017 alkaen peruspalvelujen valtionosuutta alentavat edellisissä kehyspäätöksissä sovitut valtionosuuden leikkaukset sekä perustoimeentulotuen maksatuksen Kela -siirtoon liittyvä kuntien maksuosuuden vähennys.

Muut valtionavut ovat 1,1 mrd. euroa vuonna 2016. Kehyskauden loppuun mennessä niiden määrä vähenee ja on 0,73 mrd. euroa vuonna 2019. Pääasiassa väheneminen johtuu

perustoimeentulotuen maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle vuonna 2017. Siirron jälkeen valtio ei enää maksa kunnille valtionosuutta perustoimeentulotuen kustannuksiin. Jatkossakin valtio ja kunnat rahoittavat puoliksi perustoimeentulotuen. Kuntien rahoitusosuus otetaan huomioon vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudesta.

Asiakasmaksutulot

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksutulot kasvavat vuosina 2014–2016 noin 1,2 %. Maksutulojen arvioissa on lisäksi vuodelle 2015 kehyspäätökseen 2015–2018 sisältyvä 40 milj. euron asiakasmaksujen korotus. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin tehdään indeksitarkistus joka toinen vuosi. Viimeksi tarkistus on tehty vuoden 2014 alusta lukien. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä valmistelee asiakasmaksulain muutosta koskien palveluasumisen ja kotiin annettavien palvelujen maksuja. Lain muutos valmistellaan vuoden 2015 loppuun mennessä, ja maksut tulisivat voimaan vuoden 2017 alusta lähtien.

Päivähoito on siirtynyt opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle 1.1.2013. Lasten päivähoiton asiakasmaksuihin tehtiin indeksitarkistus 1.8.2014 lukien. Tarkoituksena on valmistella erillinen laki päivähoiton asiakasmaksuista.

Alle 10 000 asukkaan kunnissa on suurin talouden sopeutuspain

Kuntien rahoitusaseman muutosta tarkastellaan koko maan näkymien ohella kuntakokoryhmittäin. Laskelmat perustuvat kuntakohtaisiin arvioihin talouden tulevasta kehityksestä. Rahoituksen tasapainotilaa kuvataan toiminnan ja investointien rahavirta-käsitteellä. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee paineen lainakannan kasvattamiseen (negatiivinen tunnusluku) tai mahdollisuutta mm. lainojen lyhentämiseen (positiivinen tunnusluku).

Taulukossa 14 esitetään kuntakokoryhmittäiset rahoitusasemat sekä kaksi menettelytapaa rahoituksen tasapainon saavuttamiseen (paine lainakannan kasvuun ja tuloveroprosentin korottamiseen). Arvio perustuu koko maan kehityksen perusteella tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä, verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta sekä rahoitustuotoista ja -kuluista. Toimintakatteen kasvuna on kaikilla kunnilla koko maan arvioitu kasvu, mutta suurimmat yhtiöittämiseen liittyvät vaikutukset on pyritty ottamaan huomioon. Investointien arvioinnissa on käytetty hyväksi kuntien ilmoittamia talousarvio- ja -suunnitelmatietoja. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä.

Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan ovat hyvin erilaiset. Epätasapainotilanne on vaikein alle 10 000 asukkaan kunnissa. Näissä kunnissa esimerkiksi tuloveroprosentit ovat myös jo lähtökohtaisesti korkeimmat. Veroprosentteja on korotettu keskimääräistä enemmän ja veroprosentin tuotto on alhaisempi kuin isommissa kunnissa. Pienimmissä kunnissa on keskimäärin noin neljän prosenttiyksikön paine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Yli 100 000 asukkaan kunnat selviäisivät noin yhden prosenttiyksikön korotuksella ja vastaavasti niiden keskimääräinen veroprosentti on selvästi alhaisin.

Taulukko 14. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kuntakoryhmittäin

		2015	2016	2017	2018	2019
> 100 000 as. (yht. asukkaita ja kuntia), 2 022 195 as. ja 9 kuntaa	Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	-609,9	-598,5	-778,1	-679,7	-707,1
	Lainakannan muutos (€/asukas) TPa2014 = 2982 €/as, tai	301	296	384	336	349
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = 19,04 %	1,5	1,4	1,8	1,5	1,5
40 001 – 100 000 as. (yht. asukkaita ja kuntia), 968 658 as. ja 16 kuntaa	Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	-238,8	-261,7	-266,5	-247,3	-271,8
	Lainakannan muutos (€/asukas) TPa2014 = 2973 €/as, tai	246	270	275	255	280
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = 20,34 %	1,5	1,6	1,6	1,4	1,5
20 001 – 40 000 as. (yht. asukkaita ja kuntia), 841 546 as. ja 30 kuntaa	Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	-153,8	-120,5	-173,9	-153,1	-160,3
	Lainakannan muutos (€/asukas) TPa2014 = 2385 €/as, tai	183	143	207	182	191
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = 20,32 %	1,1	0,8	1,1	1,0	1,0
10 001 – 20 000 as. (yht. asukkaita ja kuntia), 674 754 as. ja 47 kuntaa	Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	-150,1	-126,2	-78,6	-90,2	-105,7
	Lainakannan muutos (€/asukas) TPa2014 = 2640 €/as, tai	222	186	116	133	156
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = 20,51 %	1,5	1,2	0,7	0,8	0,9
6 001 – 10 000 as (yht. asukkaita ja kuntia), 429 267 as. ja 54 kuntaa	Toiminnan ja investointien rahavirta (milj.€)	-137,8	-116,9	-72,1	-90,9	-113,9
	Lainakannan muutos (€/asukas) TPa2014 = 2539 €/as, tai	321	272	168	212	265
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = 20,53 %	2,2	1,9	1,1	1,4	1,7
< 6 000 as (yht. asukkaita ja kuntia), 478 483 as. ja 145 kuntaa	Toiminnan ja investointien rahavirta (milj.€)	-192,7	-148,4	-98,7	-141,1	-183,0
	Lainakannan muutos (€/asukas) TPa2014 = 2250 €/as , tai	403	310	206	295	382
	Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%), lähtötaso = 20,86 %	3,2	2,4	1,6	2,2	2,8

Ilman sopeutustoimenpiteitä kriisikuntamenettelyyn joutuvien kuntien määrä kasvaa lähivuosina

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä on pienentynyt kahtena viimeisenä tilinpäätösvuonna. Vuoden 2014 tilinpäätösarvioiden perusteella tällaisia kuntia on 14, mikä on puolet edellisvuotta vähemmän. Kunnittaisen laskelman mukaisesti negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kääntyy selkeään nousuun jo vuonna 2015 ja pysyy korkealla ohjelmaan sisältyvinä tarkasteluvuosina.

Kehitysarvion perusteella vuonna 2015 negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärä nousisi yli 30 kuntaan. Tarkastelukauden lopussa määrä saattaa olla tätäkin suurempi.

Negatiivisen vuosikatteen kunnat kuuluvat pääosin pienimpiin kuntaryhmiin. Näistä noin 65 % näyttäisi olevan alle 6 000 asukkaan kuntia. Lähes kaikki negatiivisen vuosikatteen kunnista olisivat alle 20 000 asukkaan kuntia. Maakunnittain tarkasteltuna ei esiinny selkeää keskittymistä, vaan negatiivisen vuosikatteen kuntia on varsin tasaisesti kaikissa maakunnissa.

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

Erityisen 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 €/asukas) menettelyyn olisi tulossa 6 kuntaa vuonna 2016 kuntaa vuosien 2014 ja 2015 tilinpäätösten mukaan. Nämä kunnista kaikki ovat jo olleet menettelyssä ja muutama kunta on jo tehnyt liitospäätöksen. Vuonna 2017 näyttäisi taseeseen kertyneen alijäämän perusteella menettelyyn joutuvan edellä mainitun joukon lisäksi noin 8 muuta kuntaa. Vuodesta 2017 alkaen siirrytään käyttämään arviointimenettelyssä konsernitilinpäätöksen tietoja.

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. Lisäksi uuden kuntalain säännökset alijäämän kattamisvelvoitteesta ohjaavat kuntien taloutta terveempään suuntaan.

Taulukko 15. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2014–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Negatiivinen vuosikate	14	35	46	53	77	105
Taseessa kertynyttä alijäämää	61	65	73	78	92	109

5 Rahoitusperiaatteen toteutuminen

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

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kuntien tehtäviä koskeissa hallituksen esityksissä tarkastellaan rahoitusperiaatteen toteutumista. Myös uuteen kuntalakiin on kirjattu se, että kuntatalousohjelmassa tulee arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista. Niin ikään nykyinen hallitus on esityksessään eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta todennut, että rahoitusperiaate toteutetaan valtion ja kuntien välillä keskeisesti valtionosuusjärjestelmän kautta.

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

Yksi, joskin hyvin mekaaninen näkökulma lähestyä rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioida tehtyjen päätösten aiheuttamaa painetta kuntien tuloveroprosentteihin. Tämä muistuttaa Ruotsissa yleisesti hyväksyttyä periaatetta, minkä pääasiallinen tarkoitus on, että kuntien ja maakäräjien ei tarvitse nostaa verojaan tai priorisoida muita toimintoja rahoittaakseen valtion tekemiä päätöksiä. Tämä periaate koskee vain lakisäätteisiä tehtäviä. Tästä näkökulmasta on olennaista, että noudatetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin kirjattua periaatetta uusien ja laajenevien tehtävien aiheuttamien kustannusten täysimääräisestä korvaamisesta kunnille.

Tässä kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista pyritään arvioimaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan veroprosentiksi muunnettua poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (*toiminnan ja investointien rahavirta*) kunakin tulevan vaalikauden tarkasteluvuonna. Asetelma on sikäli keinotekoinen, että koko kuntatalouden tasapainoisuus ei edellytä kaikkien kuntien yhtäaikaista tasapainoa. Niin ikään kuntatalouden rahoituksellinen tasapaino on nykylähtökohdista vaativa tavoite, jota lyhyellä aikavälillä tuskin kyetään saavuttamaan. Kevään 2015 teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa ei aseteta kuntakentälle rahoitusasemaan liittyviä tavoitteita. Siksi tässä teknisessä kuntatalousohjelmassa on pitäydytty varsin yksinkertaisessa ja yleisessä lähestymistavassa.

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

Taulukossa 16 kuvattu rahoitusperiaatteen toteutumista arvioiva laskelma perustuu tässä kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon sekä julkisen talouden suunnitelmassa tehtyihin päätöksiin kuntatalouden menoista ja tuloista.

Taulukko 16. Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine vuosina 2016–2019

% -yksikköä	Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine			
	2016	2017	2018	2019
	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm
yli 3	90	69	88	103
2-3	42	43	40	43
1-2	51	52	47	43
0-1	46	56	55	52
alentamismahdollisuus	72	81	71	60
YHTEENSÄ	301	301	301	301
Lainakannan muutos, milj. euroa	-1 481,1	-1 370,1	-1 465,8	-1 400,3

*rahoitusasematavoite mitataan toiminnan ja investointien rahavirta-käsitteellä.

Laskelman perusteella suuri osa kunnista on varsin kaukana tasapainoisesta rahoitusasemasta. Tarkastelukauden lopulla noin puolella kunnista olisi yli 3 tuloveroprosenttiyksikön suuruinen sopeutuspaaine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Tämä ei tarkoita, että kyseisen suuruinen veroprosenttien korotusaltto tapahtuisi todellisuudessa, vaan se siis kuvaa yhteen kunnan päätösvallassa olevaan taloudelliseen muuttuun suhteutettua muospainetta.

Laskelmien perusteella pienimpien, alle 10 000 asukkaan kuntien tilanne on vaikein. Tämän ryhmän kunnilla on jo lähtökohtaisesti korkeimmat tuloveroprosentit, ja näyttää siltä, että näissä kunnissa tasapainoisen rahoitusaseman saavuttaminen edellyttäisi tuloveroprosenttiin suhteutettuna muita suurimpia korotuksia.

Edellä mainittu kehityskulku ilman korjaavia toimenpiteitä merkitsisi kuntatalouden tilan jatkuvaa vaikeutumista. Mahdollisista kuntakentän sopeutustoimista huolimatta tämä purkautuisi suurella todennäköisyydellä myös velkaantumisen ja veroprosenttien nousun kautta.

Kansantalouden pitkään jatkunut heikko kehitys näkyy selkeästi myös kuntataloudesta. Yleisenä ongelmana on lähtötason heikko tasapainotilanne ja suuret erot kuntien talouksissa. Viime vuosien valtionosuusleikkaukset ovat heikentäneet kuntien tulopohjaa, ja niitä jatketaan vielä vanhojen päätösten perusteella vuoteen 2017. Kuntatalouden rahoitukseen on muodostunut syvä epätasapaino, jonka kuromiseksi ei ole nopeita ratkaisuja.

Osana julkisen talouden tervehdyttämistä myös kuntatalouden velkaantumiskierre olisi kuitenkin katkaistava.

Kuntien tehtävät ovat lisääntyneet vuosittain. Vuodesta 2016 lähtien tilanne parantuu kuntien näkökulmasta siten, että valtio kohdistaa uusiin tehtäviin täysimääräisen rahoituksen. Kunnille annettavien uusien ja laajenevien tehtävien taloudellisten vaikutusten arvioinnin tulee olla aiempaa tarkempaa. Osana kuntatalouden tasapainotusta myös kuntien olemassa oleviin tehtäviin on edelleen kiinnitettävä huomiota.

Jatkotyössä tarkastelua pitäisi suunnata perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti aiempaa enemmän yksittäiseen kuntaan kohdistuvan kokonaisrasituksen suuruuteen. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia on tarkoitus kehittää mahdollisuuksien mukaan. Rahoitusperiaatteen toteutumisen analyttisempi tarkastelu edellyttäisi myös nykyistä hienojakoisempaa tilastotietoa kuntien palveluista ja niiden kustannuksista. Viime mainittuun liittyy myös uusien tehtävien ja veloitteiden kustannusarvioiden kehittäminen. Ilman toimivaa vaikutusarviointia uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä ei voi toimia optimaalisesti.

LIITTEET

LIITE 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

BKT ja työllisyys	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BKT:n arvo, mrd. euroa	204,0	206,6	212,5	219,1	226,2	233,4
BKT, määrän muutos, %	-0,1	0,5	1,4	1,5	1,3	1,2
Työllisten määrä, muutos-%	-0,4	0,3	0,2	0,4	0,5	0,4
Työttömyysaste, %	8,7	8,8	8,6	8,3	7,9	7,6
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	68,3	68,8	69,1	69,6	70,0	70,3
Palkkasumma, muutos-%	0,6	1,5	1,6	1,9	2,3	2,5
Eläketulot, muutos-%	3,9	3,3	3,2	4,4	4,6	5,5
Hinnat ja kustannukset, %						
Yleinen ansiotaso, muutos	1,4	1,2	1,3	1,5	1,8	2,0
Kuntien ansiotaso, muutos	0,9	1,1	1,2	1,5	1,8	2,0
Kuluttajahinnat, muutos	1,0	0,3	1,4	1,7	1,8	1,8
Rakennuskustannusindeksi	1,0	0,8	1,5	1,9	2,2	2,2
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	-1,3	-2,6	2,1	2,0	2,0	2,0
Valtionosuusindeksi:						
Peruspalvelujen hintaindeksi, muutos	0,8	0,9	1,3	1,4	1,8	2,0
Kustannustason muutos, TAE ¹⁾	1,5	0,6	0,8	1,4	1,8	2,0
- sisältää indeksin korjauksen ²⁾	0,3	-0,6	-0,5			

¹⁾ Talousarvioesityksessä käytetty indeksikorotus

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

Taulukon luvut eivät välttämättä summaudu pyöristysten takia.

Kuntatyönantajan sotumaksut, %						
Sairausvakuutusmaksu	2,14	2,08	2,14	2,15	2,14	2,14
Työttömyysvakuutusmaksu	2,82	3,02	3,02	3,02	3,02	3,02
Eläkemaksu (KuEL)	23,8	23,7	23,8	23,5	23,5	23,5
Opettajien eläkemaksu	21,3	21,1	21,3	21,0	21,1	21,1
Muut sosiaalivakuutusmaksut	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	30,1	30,0	30,3	30,0	30,0	30,0
Vakuutettujen sotumaksut, %						
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,50	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	5,55	5,70	5,65	5,95	5,95	5,95
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	7,05	7,20	7,15	7,55	7,55	7,55
TyEL-indeksipisteluku	2509	2519	2528	2564	2607	2654
TyEL-indeksi, muutos	1,4	0,4	0,4	1,4	1,7	1,8
KEL-indeksipisteluku	1630	1637	1640	1663	1693	1724
KEL-indeksi, muutos	1,3	0,4	0,2	1,4	1,8	1,8

LIITE 2. Kuntien valtionavut vuosina 2014–2019, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2016 hintatasossa

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat valtionosuudet	9 483	9 416	9 827	9 486	9 483	9 364
VM	8 613	8 500	8 892	8 550	8 554	8 438
OKM ¹⁾	871	916	935	936	929	926
siitä kuntayhtymät	1227	1078	1054	993	989	987
OM, Vaalimenot	8	9	0	0	20	20
OM	8	9	0	0	20	20
Kunnille maksettavat avustukset	5	6	5	5	5	5
SM	5	6	5	5	5	5
VM, kuntien yhdistymisavustukset	35	36	22	40	17	16
VM, kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttaminen	1	1	1	1		
VM, Paikallisten kuntakokeilujen rahoitus	1	1	1			
VM	36	37	23	40	17	16
OKM, harkinnanvaraiset avustukset	312	208	198	198	198	197
siitä kuntayhtymien osuus	85	22	19	19	19	18
OKM	312	208	198	198	198	197
Maaseutuviraston toimintamenot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta	4	4	4	4	4	4
EU-tulotuki ja EU-markkinatuki	1	1	1	1	1	1
MMM	5	5	4	4	4	4
Valtionavustus eräiden lentopaikkojen investointi ja ylläpitömenoihin	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen	44	38	37	37	37	37
Valtionavustus koulutuksesta	1	1	1	1	1	1
LVM	45	39	38	38	38	38
Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut / kunnille maksettavan palkkatuen määrä	48	70	70	70	70	70
Valtion korvaukset maahanmuuttajista	95	95	105	105	104	103
TEM	143	165	175	175	174	172
Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä	27	34	41	41	41	41
Sotilasvammakorvaukset	40	44	43	39	35	31
Rintamaveteraanien kuntoutustoiminnan menot ja Valtionapu rintamaveteraanien kuntoutustoimintaan	34	31	25	21	18	14
Valtion korvaus terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden kustannuksiin	1	1	1	1	1	1
Valtionavustus kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin ja eräisiin muihin menoihin	12	2	1	2	2	2

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valtion rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen	31	20	20	20	20	20
Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin	110	97	99	100	102	102
Valtion korvaus terveydenhuollon toimintayksiköille oikeuspsykiatrisista tutkimuksista sekä potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin	13	14	15	16	17	17
Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin	330	314	327			
Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi	1	1	1	1	1	1
Valtionavustus sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan	3	2	3	2	2	2
Valtion korvaus maatalousrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen hallintomenoihin	15	14	15	15	15	15
valtion korvaus lääkärihelikopteritoimintaan ³⁾	33	29	29	0	0	
STM	649	603	619	257	252	245
Valtion talousarvion ulkopuolisesta öljysuoja-rahastosta korvataan alueen pelastustoimille öljyntorjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpito-kustannuksia	8	14	14	12	12	12
Aiesopimuskuntien kunnallistekniikan rakentamisavustusvaltuus	15	15	15	15	15	15
Lähiöavustus	4	4	4	4	4	4
Asumisneuvoja-avustus	1	1	1	1	1	1
Vesien- ja ympäristönhoidon edistäminen	1	1	1	1	1	1
YM	29	35	35	33	33	33
Muut valtionavut yhteensä, milj. euroa ⁴⁾	1 231	1 107	1 098	752	740	730
Valtionavut yht., milj. euroa	10 715	10 523	10 925	10 238	10 223	10 094
vuosimuutos, %		-1,8 %	3,8 %	-6,3 %	-0,1 %	-1,3 %
vuosimuutos, m€		-192	402	-687	-14	-129

LIITE 3. Kuntien ja kuntayhtymien peruspalvelujen valtionosuuden piiriin kuuluvat laskennalliset kustannukset kuntakoryhmittäin

Peruspalvelujen valtionosuuden piiriin kuuluvien laskennallisten kustannusten kehittyminen ja muutos kuntakoryhmittäin, milj. euroa ja %

asukasta	2015	2017	2019	Muutos 2015–2019	
alle 6 000	2 590	2 589	2 581	-9	-0,0
6 000 – 10 000	2 224	2 241	2 255	31	1,4
10 000 – 20 000	3 375	3 429	3 471	96	2,8
20 000 – 40 000	3 973	4 068	4 142	169	4,3
40 000 – 100 000	4 591	4 683	4 764	173	3,8
yli 100 000	8 854	9 035	9 271	417	4,7
Laskennalliset kustannukset* yhteensä	25 607	26 044	26 483	876	3,4

*asukasluvun ja ikärakenteen muutoksen vaikutukset laskennallisiin kustannuksiin

LIITE 4. Kuntien ja kuntayhtymien peruspalvelujen valtionosuuden piiriin kuuluvat laskennalliset kustannukset maakunnittain, milj. euroa

	2015	2017	2019	Muutos 2015–2019	
Uusimaa	6 876	7 040	7 231	355	2,4
Varsinais-Suomi	2 197	2 229	2 260	63	2,9
Satakunta	1 091	1 096	1 105	14	1,3
Kanta-Häme	828	853	867	39	4,7
Pirkanmaa	2 285	2 337	2 390	105	4,6
Päijät-Häme	962	984	1 000	38	4,0
Kymenlaakso	906	910	914	8	0,9
Etelä-Karjala	644	647	651	7	1,1
Etelä-Savo	795	796	795	0	0
Pohjois-Savo	1 266	1 274	1 282	16	1,3
Pohjois-Karjala	841	848	853	12	1,4
Keski-Suomi	1 329	1 357	1 378	49	3,7
Etelä-Pohjanmaa	998	1 007	1 017	19	1,9
Pohjanmaa	889	908	923	34	3,8
Keski-Pohjanmaa	343	437	353	10	2,9
Pohjois-Pohjanmaa	2 013	2 056	2 099	86	4,3
Kainuu	425	425	426	1	0,2
Lappi	920	930	938	18	2,0
Laskennalliset kustannukset yhteensä	25 607	26 044	26 483	876	3,4

LIITE 5. Kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio vuosina 2009–2013, mrd. euroa kuntien kirjanpidon mukaan

	2009	2010	2011	2012	2013
Tuloksen muodostuminen					
1. Toimintakate	-22,40	-22,95	-24,3	-25,8	-26,4
2. Verotulot	17,61	18,35	19,1	19,3	20,6
3. Valtionosuudet, käyttötalous	6,90	7,43	7,7	8,1	8,3
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,20	0,19	0,1	0,2	0,2
5. Vuosikate	2,31	3,02	2,5	1,8	2,7
6. Poistot	-2,04	-2,16	-2,2	-2,4	-2,6
7. Satunnaiset erät	0,16	1,06	0,1	0,2	0,4
8. Tilikauden tulos	0,43	1,93	0,4	-0,4	0,4
Rahoitus					
9. Vuosikate	2,31	3,02	2,5	1,8	2,7
10. Satunnaiset erät	0,16	1,06	0,1	0,2	0,4
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,38	-1,38	-0,5	-0,5	-0,6
12. Toiminnan rahavirta (9 + 10 + 11)	2,08	2,70	2,2	1,5	2,5
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-3,99	-5,69	-4,3	-4,6	-4,7
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	0,90	2,67	1,0	1,1	1,1
15. Investoinnit, netto (13 – 14)	-3,09	-3,02	-3,3	-3,5	-3,6
16. Toiminnan ja investointien rahavirta (12 - 15)*	-1,00	-0,32	-1,1	-2,0	-1,1
17. Lainakanta	10,88	11,67	12,3	13,8	15,6
18. Kassavarat	4,22	4,76	4,5	4,2	5,2
19. Nettovelka	6,66	6,91	7,8	9,6	10,4

* Taulukon rivi 16. (toiminnan ja investointien rahavirta) vastaa kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon käsitettä (12 – 15 = toiminnan rahavirta miinus nettoinvestoinnit).

LIITE 6. Kuntatalouden menojen kehitys menolajeittain vuosina 2010–2013

Menolaji	mrd. euroa				Muutos		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
1. Toimintamenot	33,8	35,5	37,6	38,4	5,0	5,9	2,1
Palkkausmenot	19,5	20,3	21,1	21,3	4,1	3,9	0,05
Palkat	15,0	15,6	16,3	16,4	4,0	4,5	0,06
Muut henkilömenot	4,5	4,7	4,8	5,0	4,4	2,1	4,2
Ostot	11,7	12,5	13,6	13,9	6,8	8,8	2,2
Avustukset	2,0	2,1	2,2	2,4	5,0	4,8	9,1
Muut toimintamenot	0,6	0,6	0,7	0,8	0	16,7	14,3
4. Korkomenot	0,3	0,4	0,3	0,3	33,3	25,0	0
5. Investoinnit, brutto	5,8	4,3	4,6	4,7	-25,9	7,0	2,2
6. Bruttomenot	39,8	40,1	42,6	43,4	0,1	6,2	1,9

LIITE 7. Valtionapujen mitoitukseen vaikuttavia kuntien tehtävien muutoksia

Sosiaali- ja terveydenhuollossa toteutetaan kehyskaudella seuraavat rakennepoliittisessa ohjelmassa päätetyt toimenpiteet:

- Perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alusta lähtien. Toimeentulotuen menojen arvioidaan alikäytön vähenemisen ja täydentävän toimeentulotuen osien siirtämisestä johtuen 103,5 milj. euroa vuodessa. Kuntien hallintomenojen arvioidaan vähenevän 69 milj. euroa vuodessa, mihin liittyen valtionosuutta vähennetään 34,5 milj. euroa. Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuesta huomioidaan vähentämällä vastaava osuus valtionosuuksista vuosina 2017–2018 noin 326,5 milj. euroa, lisäksi 143 milj. euroa vuonna 2019 eli yhteensä vähennys on 469,65 milj. euroa.
- Reseptien voimassaoloaikoja pidennetään yhdestä kahteen vuoteen vuoden 2017 alusta alkaen.
- Päivystysjärjestelmää on uudistettu syksyllä 2014 tehdyllä muutoksella sosiaali- ja terveysministeriön asetukseen kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä. Uudistus vähentää kuntien menoja vuonna 2017 noin 22 milj. eurolla ja valtionosuutta 8 milj. eurolla.
- Kelpoisuusvaatimuksia väljennetään siten, että kuntien menojen arvioidaan vähenevän vuoteen 2018 mennessä. Tehostetaan ammatillisen henkilöstön tehtävärakenteiden ja työnjaon uudistamista, jota varten sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja valmistellaan terveydenhuollon ammattihenkilölakiin lisäys, jonka nojalla STM voi antaa asetuksella tarkennuksia tehtävärakenteen ja työnjaon uudistamiseksi.
- Julkisen terveydenhuollon antamat todistukset karsitaan vain pakollisiin. Valmistelu tehdään yhteistyössä Kelan, työmarkkinaosapuolten ja kuntien kanssa. Toimenpiteen arvioidaan vähentävän kuntien menoja vuoteen 2019 mennessä 8 milj. euroa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain nojalla rahoitettavien toimintojen osalta yksikköhintojen kustannuspohjan tarkistuksen valtionosuuksia lisäävä vaikutus on yhteensä n. 42 milj. euroa, kun tästä on ensin vähennetty pysyvät säästöt.

Vaalikauden 2012–2015 valtiontalouden, mm. indeksijäädätyksinä ja yksikköhintojen leikkauksina sekä opiskelijamäärien vähennyksinä toteutettujen sopeutustoimien vaikutukset tulevien vuosien menotasoon ovat pysyviä.

Erityisopetuksen laadun kehittämiseen ja siihen liittyvään koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen, kielikylpyopetuksen laajentamiseen sekä koulupudokkuuden estoon ja perusopetuksen kehittämiseen varataan määrärahoja yhteensä 20 milj. euroa. Perusopetukseen valmistavan koulutuksen oppilasmääräarviota kasvatetaan.

Lukiokoulutuksen opiskelijamääräarviota pienennetään. Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen rahoitus kasvaa vuosittain vuoteen 2017 asti.

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

Nuorisotakuun toteutumisen turvaamiseksi koulutustarjonnan sopeuttaminen jaksotetaan pidemmälle aikavälille.

Nuorten työssäoppimis- ja oppisopimusuudistuksen toimeenpanoa jatketaan. Tavoitteena on lisätä nuorten oppisopimuskoulutusta ja kehittää joustavaa siirtymistä oppilaitosmuotoisesta ammatillisesta koulutuksesta oppisopimuskoulutukseen. Oppisopimusmuotoista ja oppilaitosmuotoista koulutusta yhdistävien mallien kehittämiseen osoitetaan lisärahoitusta 4,9 milj. euroa vuodesta 2016 alkaen.

Vapaan sivistystyön valtion rahoitusta vähennetään 8,5 milj. eurolla vuodesta 2017, josta 4 milj. euroa on kuntien arvioitu osuus. Kuntien menojen arvioidaan vähenevän 8 milj. euroa. Vapaan sivistystyön uudistettu rahoitusjärjestelmä otetaan käyttöön 1.1.2016.

Kunta- ja aluerakennemuutosten myötä vähennetään nykyisten maakuntakirjastojen määrää. Vuodesta 2016 alkaen maakuntakirjastojen määrää vähennetään siten, että arvioitu kokonaisvaikutus kuntien menoihin on enintään 1 milj. euroa edellyttäen, että vastaavasti jäljellä jäävät maakuntakirjastot suostuvat vastaamaan nykyistä toiminta-alueetta suuremmasta toiminta-alueesta. Vaikutus kuntien tuloihin on enintään 400 000 euroa ja valtion menoihin 350 000 euroa.

Yleisten kirjastojen perustamishankkeiden valtionavustukset 4,5 milj. euroa siirtyvät 1.1.2016 osaksi peruspalvelujen valtionosuutta valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Vuoden 2015 talousarvion käsittelyn yhteydessä on päätetty, että yleisten kirjastojen voimassa oleva rahoitussuunnitelma 2014–2017 toteutetaan myös vuosien 2015–2017 osalta. Valtionavustuspäätökset tehdään vuoden 2015 aikana. Jälkirahoitteisten valtionavustuspäätösten maksatukset loppuvat arviolta vuonna 2025.

Kehyskaudella kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan valtionosuuksista liikuntaan ja nuorisotyöhön kohdistettavat valtionosuudet, noin 27 milj. euroa vuodessa, maksetaan veikkausvoittovaroista nuoriso- ja liikuntalakien mukaisesti. Lisäksi maksetaan aluehallintoviranomaisten kautta kulkeva rahoitus mukaan lukien liikuntaan liittyviä avustuksia yhteensä noin 19 milj. euroa, joista valtaosa kohdistuu kunnille. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksista rahoitetaan veikkausvoittovaroin 55,7 milj. euroa. Lisäksi teattereita ja orkestereita tuetaan veikkausvoittovaroista myönnettävin valtionavustuksin lähes 4 milj. eurolla ja museoita tuetaan 3,6 milj. eurolla. Myös kuntien ja alueiden kulttuurin kehittämishankkeisiin myönnetään avustuksia veikkausvoittovaroista.

LIITE 8. Kuntapalvelujen tuottavuus- ja taloudellisuuskehitys

Kuntatalousohjelmassa kuntapalveluiden tuottavuuden kehittymistä kuvataan kustannusten ja asiakasmäärien sekä yksikkökustannusten muutoksen avulla. Yksikkökustannukset kuvaavat pikemminkin toiminnan taloudellisuutta, mutta parempien yksiselitteisten suoritetietojen (tuotos) puuttuessa toiminnan asiakaskohtaisella kustannuksella on mahdollista tarkastella kehityksen suuntaa.

Opetus ja koulutuspalvelut

Kuntien opetus- ja koulutuspalveluiden osalta kustannusten ja asiakasmäärän (oppilasmäärä) muutos osoittaa kustannusten nousseen tarkasteluajanjaksolla 2009–2013 asiakasmäärää enemmän.

Opetuspalvelujen kustannusten ja asiakasmäärän muutos, kunnat, kiintein hinnoin (2009 = 100)

Palvelu		2009	2010	2011	2012	2013
Varhaiskasvatus	Kustannus	100	107	116	125	130
	Asiakasmäärä	100	105	109	112	114
Esiopetus	Kustannus	100	105	110	118	118
	Asiakasmäärä	100	107	108	114	114
Perusopetus	Kustannus	100	110	113	118	120
	Asiakasmäärä	100	100	99	99	99
Lukiokoulutus	Kustannus	100	103	105	108	108
	Asiakasmäärä	100	95	94	92	91

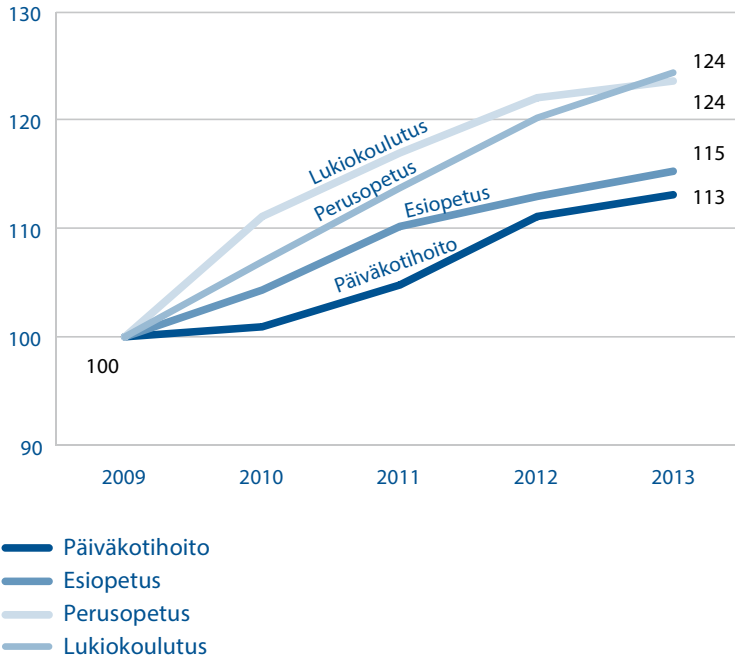
Eri opetusasteista suurin ero kustannusten ja asiakasmäärän kehityksessä on perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa.

Opetus- ja koulutuspalveluiden yksikkökustannukset (kustannus / asiakas) ovat nousseet tarkastelujaksolla n. 14 – 27 % koulutusasteesta riippuen. Opettajien ja muiden opetusalan erityisasiantuntijoiden palkkakustannukset ovat vuosien 2009–2013 aikana nousseet n. 9 %.¹ Vuosien 2010–2013 aikana perusopetuksen opettajamäärä on pysynyt lähes ennallaan ja lukiokoulutuksessa opettajien määrän lisäys on ollut n. 4 %.²

¹ Tilastokeskus, kuntasektorin palkkatilasto (23 Opettajat ja muut opetusalan erityisasiantuntijat)

² Opetushallitus: Opettajat Suomessa 2010; Opettajat Suomessa 2013.

Kuntapalveluiden yksikkökustannusten muutos, kunnat (2009=100)



Lähde: Tilastokeskus, kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta, kuntien raportoimat tiedot (käyttötalous tehtävittäin, kuntien toimintatiedot). Kustannukset ja oppilasmäärät ovat kuntien Tilastokeskukselle toimittamia toiminta- ja taloustietoja. Kustannuksissa ovat mukana kunnan oman toiminnan ja näiden ulkopuolelta ostettujen palvelujen kustannukset (käyttökustannukset). Asiakasmäärät sisältävät kunnan oman tuotannon palvelut. Esityksessä käyttökustannukset on deflaoitu vuoden 2009 hinta- ja kustannustasoon Tilastokeskuksen julkaisemalla kuntien peruspalvelujen hintaindeksillä (2005=100, KUPHI, 12-13 Sosiaali-, terveys-, opetus- ja kulttuuritoimi).

Sairaaloiden tuottavuus

Sairaaloiden tuottavuuskehityksen arviointi perustuu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Sairaaloiden tuottavuus 2013 – tilastoraporttiin. Tilastossa tuottavuuden arvioinnissa panoksina on käytetty sairaalan tai sen erikoisalan hoitotoiminnasta aiheutuvia kokonaiskustannuksia ja tuotoksena sairaalan tai erikoisalan kokonaistuotosta (hoitotapausten painotettu summa).

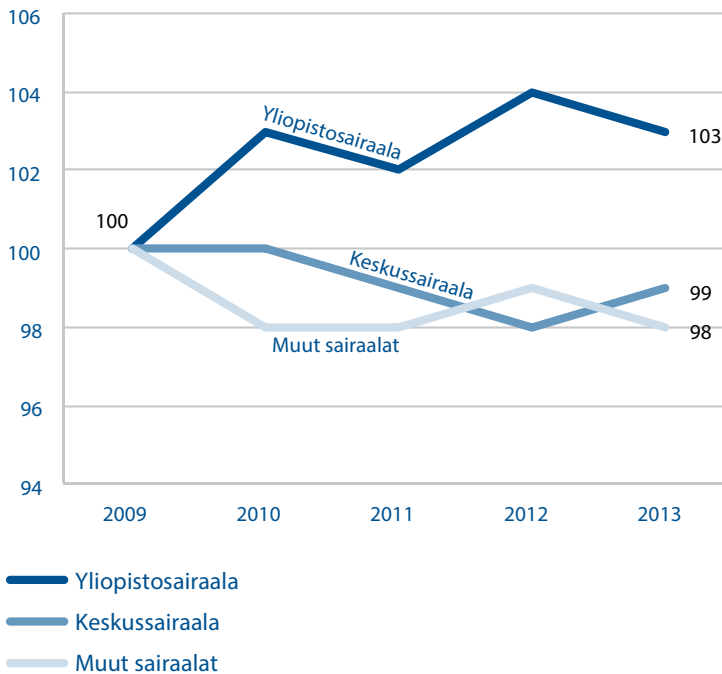
Sairaaloiden kustannusten ja toimenpidemäärien muutos (2009 = 100)

Sairaalaryhmä		2009	2010	2011	2012	2013
Yliopistosairaala	Kustannus	100	101	104	106	108
	Toimenpiteet	100	104	106	109	112
Keskussairaala	Kustannus	100	101	103	105	106
	Toimenpiteet	100	102	103	103	106
Muut sairaalat	Kustannus	100	102	93	92	90
	Toimenpiteet	100	101	92	92	89

Julkisten sairaaloiden erikoissairaanhoitopalvelujen tuottavuus ilman psykiatria on noussut prosentin vuosina 2009–2013. Sairaalaryhmien välillä on kuitenkin eroja tuottavuuden kehityksessä, vaikka vuoteen 2012 verrattuna on tapahtunut hieman tasaantumista.

Yliopistollisten sairaaloiden tuottavuus nousi 3 % vuosina 2009–2013. Keskussairaaloiden tuottavuus puolestaan laski 1 % ja muiden sairaaloiden 2 %. Eroja on erityisesti ryhmässä muut sairaalat, joihin on kohdistunut eniten palvelutuotantoon liittyviä supistuksia ja lakkautuksia, esimerkiksi Mäntän, Vammalan, Varkauden ja Iisalmen sairaaloissa.

Tuottavuuden kehitys sairaalaryhmittäin vuosina 2009-2013; indeksi 2009=100



Lähde: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Sairaaloiden tuottavuus 2013, tilastoraportti. Sairaaloiden tuottavuustiedot perustuvat yksilötason hoitoilmoitusrekisteritietoihin ml. yksilötason avohoitokäyntitiedot (HILMO) sekä sairaalan kokonais- ja erikoisalatason kustannustietoihin. Kustannustiedot kerätään sairaanhoitopiiri-, sairaala- ja erikoisalatassa. Kustannustiedot perustuvat tilinpäätöstietoihin, erikoisalojen toiminnallisiin tuloslaskelmiin ja sisäisiin kustannuslaskentaraportteihin. Erikoissairaanhoidon tuotoksen mittaaminen perustuu sairaaloiden hoitotoiminnan tuottavuushankkeessa kehitettyyn mittariin, episodiin. Tilastoraportissa kokonaiskustannukset on deflaoitu vuoden 2009 hinta- ja kustannustasoon Tilastokeskuksen julkaisemalla julkisten menojen kuntatalouden terveydenhuollon hintaindeksillä.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset / asukas

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon muiden palveluiden osalta tuottavuuden arvioinnissa tarvittavien yksiselitteisten tuotostietojen puuttuessa esitetään kehityksen suunta palveluiden asukaskohtaisen nettokustannuksen muutoksena. Koko maata kuvaavat tiedot ovat Manner-Suomen kuntien keskimääräisiä nettokustannuksia.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannusten / asukas kehitys (2009 = 100)

Toimiala	2009	2010	2011	2012	2013
Sosiaalitoimi	100	103	109	116	94 *
Perusterveydenhuolto	100	103	108	113	114
Erikoissairaanhoido	100	104	110	114	121

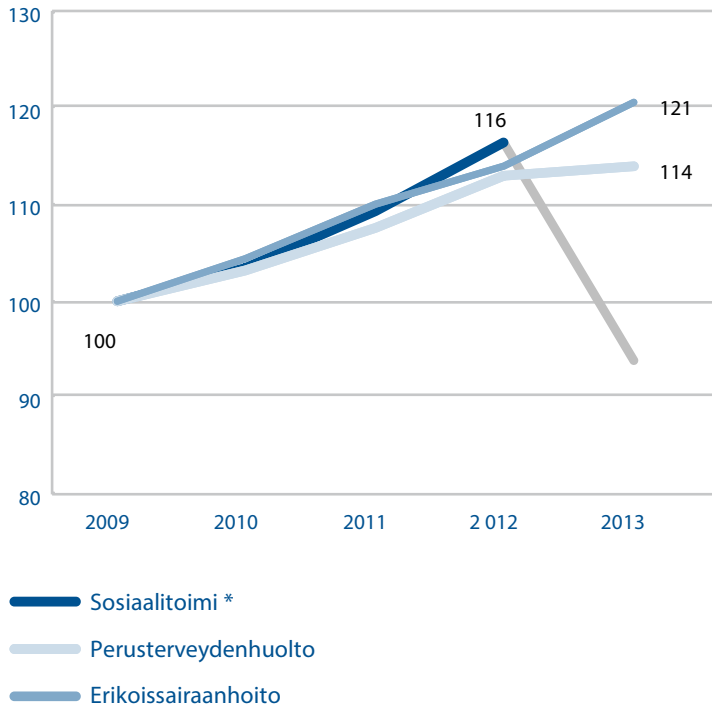
* aineistossa lasten päivähoiton (pl. lasten kotihoidon- ja yksityisen hoidon tuki) kustannukset eivät ole vuonna 2013 mukana sosiaalitoimen kustannuksissa).

Terveydenhuollon palveluiden yksikkökustannukset (kustannus / asukas) ovat nousseet tarkastelujaksolla n. 14 – 21 %. Vuosina 2011–2013 kuntien terveydenhuollon erityisasiantuntijoiden palkkakustannukset ovat nousseet n. 5,7 % ja asiantuntijoiden n. 3,5 %.³ Vuosien 2011–2013 aikana kuntien terveystalouden henkilöstömäärä on noussut n. 3 %.⁴

³ Tilastokeskus, kuntasektorin palkkatilasto (22 Terveydenhuollon erityisasiantuntijat; 32 Terveydenhuollon asiantuntijat)

⁴ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2013

Kuntien nettokustannukset €/asukas, Manner-Suomi, indeksi 2009=100



* aineistossa Lasten päivähoiton (pl. lasten kotihoidon- ja yksityisen hoidon tuki) kustannukset eivät ole vuonna 2013 mukana sosiaalitoimen kustannuksissa).

Lähde: Suomen Kuntaliitto, Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset euroa / asukas. Lähteenä Suomen Kuntaliiton tiedoissa on Tilastokeskuksen Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto 2013. Sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset ovat tulosteita kuntien Tilastokeskukselle toimittamista toiminta- ja taloustiedoista sekä THL:n tuottamista toimeentulotuen tiedoista. Toimintakustannuksissa ovat mukana kunnan oman toiminnan, kuntayhtymän tai kuntayhtymien ja näiden ulkopuolelta ostettujen palvelujen kustannukset. Kunnan erikoissairaanhoiton menoissa on myös muita kuin oman sairaanhoitopiirin sairaalan/sairaaloiden käytöstä aiheutuneita kustannuksia eli ostoja yliopistollisilta keskussairaaloilta, toisilta sairaanhoitopiireiltä, yksityisiltä tai eräillä kunnilla oman erikoissairaanhoiton menoja. Sama pätee myös toimintoihin, joiden palveluja kunnat ostavat ulkopuolelta oman organisaationsa. Esityksessä käyttökustannukset on deflatoitu vuoden 2009 hinta- ja kustannustasoon Tilastokeskuksen julkaisemalla kuntien peruspalvelujen hintaindeksillä (2005=100, KUPHI, 12-13 Sosiaali-, terveys-, opetus- ja kulttuuritoimi).

LIITE 9. Kuntasektorin yhdyskunta, tekniikka ja ympäristötoiminta, talous ja haasteet (Suomen Kuntaliitto)

Kunnat huolehtivat kuntalaisten ja elinkeinoelämän toiminnan edellytyksistä vastaamalla yhdyskuntarakenteen kehittämisestä, maankäytön ja yhdyskuntatekniikan suunnittelusta, rakennetun ympäristön ylläpidosta sekä yhdyskuntatekniikan rakentamisesta. Lisäksi kunnat vastaavat rakentamiseen ja ympäristönsuojeluun liittyvien lupien myöntämisestä ja valvontatehtävistä. Palveluihin kuuluvat myös vesi- ja jätehuollon järjestäminen, joukkoliikenteen edistäminen, kunnan tilapalvelujen hallinta sekä pelastustoimi.

Yhdyskuntasuunnittelun, rakennusvalvonnan ja ympäristöhuollon avulla kunnat turvaavat toimivan, turvallisen ja viihtyisän yhdyskuntarakenteen. Vuonna 2013 näiden tehtävien toimintamenot olivat 533 miljoonaa euroa. Rakennusvalvonnan menoista maksutulot kattavat yli kaksi kolmannesta. Muilta osin yhdyskuntasuunnittelun, rakennusvalvonnan ja ympäristöhuollon menot katetaan pääosin verotuloilla.

Kuntien ylläpitämien katujen osuus on noin neljännes maamme yleisistä liikenneväylistä. Katujen, puistojen ja yleisten alueiden kuntainfran pito (korjaaminen ja hoito) maksaa kunnille yli 971 miljoonaa euroa vuodessa. Nämä tehtävät rahoitetaan verotuloilla.

Kunta vastaa merkittävältä osin vesi-, jäte- ja energihuollon järjestämisestä alueellaan. Näiden välttämättömyyshyödykkeiden myynti on maksullista palvelua. Koko kuntakenttää tarkasteltaessa jäte- ja energian maksutuotot kattavat toiminnan kustannukset, mutta vesihuollossa kuntakohtaiset erot ovat suuria. Osa vesihuoltolaitoksista tulouttaa kohtuullista tuottoa peruspääomasta kunnille, mutta suurin osa tarvitsee kunnan avustusta toiminnan pyörittämiseen vesihuoltolain hengen vastaisesti.

Kuntien vesihuoltolaitosten osuus Suomen vesihuollon kokonaisuudesta on noin 90 prosenttia asiakkaille toimitetun vesijohtoveden ja heiltä vastaanotetun jäteveden määrällä mitattuna.

Kunnilla on ensisijainen järjestämisvastuu yhdyskuntajätehuollosta ja laaja vastuu jätehuollon kehittämisestä. Kunnat ovat järjestäneet jätehuollon palvelutehtävänsä useimmiten omistamiensa yhtiöiden avulla. Lisäksi kunnilla on jätehuollon viranomaistehtäviä, joiden hoitamisesta on säädetty jätelaissa.

Sähkön jakelusta kuntien osuuden arvioidaan olevan yli puolet. Kaukolämpö- ja -jäähdytys ovat pääosin kuntien toimintaa. Kunnat harjoittavat kaukolämpö ja -jäähdytystä joko suoraan kunnallisena toimintana tai kuntien omistamassa osakeyhtiössä. Kaukolämmön kannattavan laajentamisen sekä lämmön ja sähkön yhteistuotannon osalta haasteet liittyvät uudisrakentamiseen ja vanhojen rakennusten korjaamiseen. Kilpailutilanne kiinteistökohtaisen lämmityksen, kuten esimerkiksi maalämmön, kanssa kiristyy muun muassa toimitilojen jäähdytystarpeiden kasvun myötä. Energiatuotannon polttoainevalinnat suuntautuvat uusiutuviin energialähteisiin.

Kunnat ylläpitävät laajaa palvelutuotannossaan tarvitsemaansa toimitila- ja kiinteistö-kantaa. Tilapalveluyksiköiden toimintamenot olivat vuonna 2013 noin 2,6 mrd.euroa ja tulot ovat pääosin kuntien sisäisiä vuokria, jotka näkyvät palvelujen tuottajien kustannuksina.

Kunnilla on myös merkittävä rooli joukkoliikenteen järjestämisessä. Lähes kaikki kunnat osallistuvat joukkoliikenteen ylläpitoon lipputukien ja liikennepalvelujen kautta.

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella. Alueiden pelastustoimen toimintamenot olivat vuonna 2013 noin 622 miljoonaa euroa vuositasolla. Pelastustoimi rahoitetaan pääasiassa verovaroilla.

Lähes kaikki maamme merkittävimmät kauppasatamat ovat kuntien yhtiöiden ylläpitämiä. Satamat kattavat kulunsa ulkoisilla myyntituotoillaan.

Ilmastonmuutokseen sopeutumisesta ja sen hillinnästä tulee kustannuksia kunnille. Ilmastonmuutoksen aiheuttamat investointitarpeet infraan voidaan arvioida olevan huomattavat – jopa miljardeja euroja.

Kunnilla on mittava infraomaisuus, jota tulee käyttää ja hoitaa niin, ettei omaisuus menetä arvoaan. Korjausvelan kasvun hillitsemiseksi tulee investointi- ja ylläpitomäärärahojen mitoitusta suhteuttaa tarpeisiin ja niiden käyttöä tulee tehostaa myös uusilla hankinta- ja rahoitusmalleilla. Korjausvelka on kuntapuolen infrassa mukaan lukien rakennukset noin 7,5 mrd. euroa. On tärkeää, että korjausvelkaa pienennetään.

Kuntien vesihuoltolaitosten verkoston kunto on tärkeä koko yhdyskunnan toiminnalle. Vesihuoltolaitosten tulee seuraavina kymmeninä vuosina pienentää saneerausvelkaa. Vesihuoltoverkoston saneeraustarve on 320 miljoonaa euroa joka vuosi.

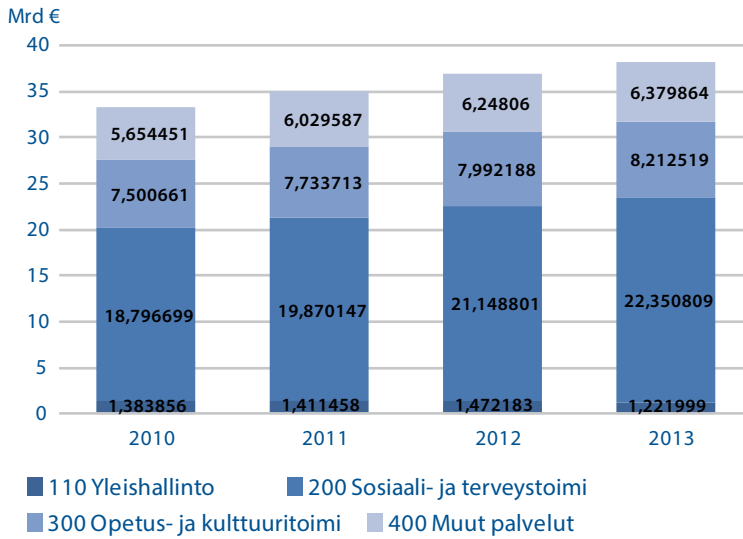
Kuntien rakennusten peruskorjaustarve on kasvanut erityisesti kouluissa, päiväkodeissa, sosiaalitoimen rakennuksissa, kuten vanhainkodeissa, terveyskeskuksissa ja sairaaloissa. Rakennuskannan peruskorjaaminen kohtuulliselle tasolle kymmenen vuoden kuluessa vaatisi kaksinkertaisen rahoituksen. Pelkästään julkisten rakennusten kosteus- ja homeaurioiden korjaamiseen kunnilta menee vuosittain arviolta noin 50 miljoonaa euroa.

Investointipäätökset tulee tehdä elinkaarikustannukset huomioiden. Tämä tarkoittaa, että investointipäätöksen yhteydessä varataan rahat investoinnin aiheuttamiin ylläpito-kustannuksiin.

Tehtäväluokka	Toimintamenot	Toimintatulot	Nettokate	Poistot ja arvonalentumiset	Investointimenot
Yhdyskuntasuunnittelu	379	77	-302	24	14
Rakennusvalvonta	83	66	-17	0,5	0,6
Ympäristön huolto	71	25	-46	2	9
Liikenneväylät (kadut ym.)	761	394	-367	384	745
Puistot ja yleiset alueet	210	81	-129	62	66
Palo- ja pelastustoimi	622	240	-382	21	44
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	2 587	3 731	1 143	889	784
Vesihuolto	462	840	378	239	444
Energiahuolto	886	1 228	343	93	335
Jätehuolto	144	164	20	21	21
Joukkoliikenne	853	554	-299	6	15
Satama	80	195	115	12	51
YHTEENSÄ	7 138	7 594	456	1 755	2 528

Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto 2013. Luvuissa ovat mukana kunnat, kuntayhtymät ja liikelaitokset, mutta eivät kuntaomisteiset yhtiöt.

LIITE 10. Kuntien käyttökustannusten kehitys vuosina 2010–2013



LIITE 11. Kuntien palvelujen nettokustannusten kehitys tehtäväluokittain vuosina 2010–2013

Kuntien käyttötalouden kustannukset 2010 - 2013

(koko maa, peruskunnat)

	Nettokustannukset (menot-tulot), milj €				Muutos ed.vuodesta, %			Osuus käyttötaloudesta %
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2013
110 Yleishallinto	1 104	1 125	1 239	971	2,0 %	10,1 %	-21,6 %	2 013
200 Sosiaali- ja terveystoimi	16 282	17 254	18 271	19 420	6,0 %	5,9 %	6,3 %	3,4 %
201 Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	199	199	211	219	0,0 %	5,9 %	3,8 %	68,5 %
204 Lasten päivähoito	1 382	1 500	1 611	1 695	8,5 %	7,4 %	5,2 %	0,8 %
205 Lasten perhepäivähoito	370	367	364	344	-0,8 %	-0,9 %	-5,6 %	6,0 %
207 Muu lasten päivähoito	532	544	555	564	2,2 %	2,1 %	1,6 %	1,2 %
212 Lastensuojelun laitos- ja perhehoito	562	605	648	679	7,6 %	7,2 %	4,8 %	2,0 %
217 Muut lasten ja perheiden palvelut	317	352	392	427	11,1 %	11,4 %	8,9 %	2,4 %
220 Vanhusten laitospalvelut	732	703	695	671	-3,9 %	-1,2 %	-3,4 %	1,5 %
225 Vammaishuollon laitospalvelut	185	178	173	176	-3,8 %	-2,7 %	1,8 %	2,4 %
230 Vammaisten työllistämistoiminta	160	167	166	173	4,8 %	-0,8 %	4,4 %	0,6 %
235 Kotipalvelut	586	611	639	669	4,4 %	4,6 %	4,6 %	0,6 %
240 Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	1 935	2 169	2 437	2 705	12,1 %	12,4 %	11,0 %	2,4 %
245 Päihdehuolto	156	165	176	188	6,1 %	6,3 %	7,1 %	9,5 %
253 Perusterveydenhuollon avohoito (pl. hammashuolto)	1 777	1 880	2 005	2 101	5,8 %	6,7 %	4,8 %	0,7 %
254 Perusterveydenhuollon hammashuolto	352	375	395	423	6,8 %	5,3 %	7,0 %	7,4 %
256 Perusterveydenhuollon vuodeosastohoito	1 015	1 041	1 083	1 084	2,6 %	4,0 %	0,1 %	1,5 %
260 Erikoissairaanhoido	5 141	5 454	5 683	6 162	6,1 %	4,2 %	8,4 %	3,8 %
290 Muu sosiaali- ja terveystoimi	814	871	962	1 057	7,0 %	10,4 %	9,9 %	21,7 %
300 Opetus- ja kulttuuritoimi	6 931	7 110	7 308	7 518	2,6 %	2,8 %	2,9 %	3,7 %
304 Esiopetus	305	317	339	340	4,2 %	6,8 %	0,3 %	26,5 %
305 Perusopetus	4 103	4 213	4 351	4 486	2,7 %	3,3 %	3,1 %	1,2 %
310 Lukiokoulutus	594	597	611	620	0,6 %	2,3 %	1,5 %	15,8 %
315 Ammatillinen koulutus	289	285	298	373	-1,2 %	4,3 %	25,5 %	2,2 %
350 Kirjasto- ja kulttuuritoimi	287	296	302	304	3,1 %	2,0 %	0,8 %	1,3 %
355 Liikunta ja ulkoilu	420	435	458	470	3,6 %	5,4 %	2,6 %	1,1 %
360 Nuorisotoimi	152	157	163	167	3,6 %	4,1 %	2,5 %	1,7 %

	Nettokustannukset (menot-tulot), milj €				Muutos ed.vuodesta, %			Osuus käyttötaloudesta %
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2013
400 Muut palvelut	408	514	535	438	26,1 %	4,1 %	-18,1 %	1,5 %
410 Yhdyskuntasuunnittelu	266	273	292	301	2,7 %	6,8 %	3,1 %	1,1 %
460 Liikenneväylät	358	389	385	368	8,7 %	-1,1 %	-4,5 %	1,3 %
480 Palo- ja pelastustoimi	368	381	394	397	3,7 %	3,4 %	0,5 %	1,4 %
555 Elinkeinoelämän edistäminen	193	210	213	212	8,5 %	1,9 %	-0,8 %	0,7 %
630 Joukkoliikenne	302	328	363	384	8,7 %	10,6 %	6,0 %	1,4 %
690 Muu toiminta	-574	-612	-632	-687	6,6 %	3,3 %	8,8 %	-2,4 %
700 Käyttötalous yhteensä	24 724	26 004	27 353	28 348	5,2 %	5,2 %	3,6 %	100,0 %

LIITE 12. Kuntatalouden tulos- ja rahoituslaskelman keskeisten erien ennusteet ja ero toteutuneeseen kehitykseen. Vuotta 2013 koskevat ennusteet vuosina 2009–2013 laadituissa peruspalveluohjelmissa ja ennusteen ero toteutuneeseen kehitykseen. Luvut ovat miljoonia euroja.

Ennustevirhe positiivinen = yliarviointi, negatiivinen = aliarviointi

	Kevät 2009	Kevät 2010	Kevät 2011	Kevät 2012	Kevät 2013	Toteutu- nut
Toimintamenot ennuste	37 999	37 679	37 773	38 209	38 761	38 485
Ero toteutuneeseen kehitykseen	486	805	712	276	-277	
Palkkausmenot, ennuste	21 772	21 330	21 303	21 351	21 595	21 219
Ero toteutuneeseen kehitykseen	-553	-111	-84	-132	-376	
Ostot, ennuste	13 766	13 782	14 000	14 162	14 259	14 120
Ero toteutuneeseen kehitykseen	354	338	120	-42	-139	
Verotulot ja valtionosuudet, ennuste	27 284	27 384	28 904	28 311	28 434	28 929
Ero toteutuneeseen kehitykseen	1 644	1 545	24	618	495	
Vuosikate, ennuste	1 280	1 340	2 938	2 354	1 802	2 691
Ero toteutuneeseen kehitykseen	1 411	1 351	-247	337	889	
Nettoinvestoinnit, ennuste	2 300	3 000	3 400	3 200	3 650	3 526
Ero toteutuneeseen kehitykseen	1 226	526	126	326	-124	
Lainakanta, ennuste	15 022	17 618	13 950	14 756	1 611	15 554
Ero toteutuneeseen kehitykseen	532	-2 064	1 604	798	-557	



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-952-251-671-8 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-672-5 (pdf)