



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma 2019–2022

Kevät 2018

Valtiovarainministeriön julkaisu – 6a/2018



Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisu 6a/2018

Kuntatalousohjelma 2019–2022

Kevät 2018

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-932-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Huhtikuu 2018	
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto		
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2019–2022, Kevät 2018		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 6a/2018		
Diaari/hankenumero	-	Teema	Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-251-932-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-932-0		
Sivumäärä	84	Kieli	suomi
Asiasanat	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot, kuntien tehtävät, sosiaalihuolto, terveydenhuolto, maakunnat, kunta-asiat		
Tiivistelmä	<p>Kuntatalousohjelma 2019–2022 on laadittu julkisen talouden suunnitelman (JTS) yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan uusimman käytössä olevan tiedon pohjalta. Ohjelmassa on huomioitu maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen vuodesta 2020 alkaen muun JTS-valmistelun tavoin.</p> <p>Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Kuntatalouden tilaa on arvioitu kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2017 tilinpäätösarvotietojen perusteella. Valtion toimenpiteiden vaikutuksia on kuvattu siinä laajuudessa kuin ne olivat tiedossa kevään 2018 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2022 asti.</p> <p>Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka tässä ohjelmassa esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman kehysriihessä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	April 2018	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen		
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet 2019–2022, Våren 2018		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 6a/2018		
Diarie-/ projektnummer	-	Tema	Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-251-932-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-932-0		
Sidantal	84	Språk	finska
Nyckelord	kommunalekonomi, kommunernas statsbidrag, kommunernas skatteinkomster, kommunernas utgifter, kommunernas uppgifter, socialvård, hälso- och sjukvård, landskap, kommunärenden		
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet 2019–2022 har utarbetats i anslutning till planen för de offentliga finanserna. Läget för kommunalekonomi och konsekvenserna av regeringens åtgärder för kommunernas ekonomi beskrivs utifrån den senaste tillgängliga kunskapen. I programmet har hänsyn tagits till landskaps- och vårdreformens inverkan på kommunernas ekonomi från och med år 2020 på samma sätt som den övriga beredningen av planen för de statliga finanserna har.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fokuserar på granskningen av utvecklingsutsikterna för kommunalekonomi samt de statliga åtgärderna. Läget för kommunalekonomi har utvärderats på basis av kommuners och samkommuners bokslutsprognoser för 2017. Effekterna av de statliga åtgärderna har beskrivits i samma omfattning som de var tillgängliga i samband med planen för de statliga finanserna våren 2018. Konsekvenserna av åtgärderna har utvärderats förutom med tanke på kommunalekonomi som helhet, även med hänsyn till kommunstorleksgrupper samt med tanke på finansieringsprincipen ända till 2022.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts av ett sekretariat som utsetts av finansministeriet, och som har representation från samtliga ministerier som bereder lagstiftning och statliga åtgärder som gäller kommunernas ekonomi och verksamhet, liksom även från Finlands Kommunförbund. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett en utvecklingsprognos för kommunalekonomi, den presenteras i detta program med hjälp av begrepp som används inom kommunalräkenskaperna. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i budgetmanglingen. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har genomförts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid ekonomisektionen som utför det beredande arbetet.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	April 2018	
Authors	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
Title of publication	Local government finances programme 2019–2022, Spring 2018		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 6a/2018		
Register number	-	Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-251-932-0	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-932-0		
Pages	84	Language	Finnish
Keywords	local government finances, central government transfers to local government, local government tax revenue, local government expenditure, local government duties, health and social services, counties, local government affairs		
Abstract			
<p>The Local Government Finances Programme for 2019–2022 has been prepared in connection with the General Government Fiscal Plan. The state of local government finances and the impact of the Government's measures on local government finances are described on the basis of the latest information available. The programme takes into account the effects of the regional government, health and social services reform on local government finances from 2020 onwards in the same manner as in other preparations for the General Government Fiscal Plan.</p> <p>The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining central government measures and the development outlook for local government finances. The state of local government finances has been assessed on the basis of the financial statement estimate data of the municipalities and joint municipal authorities for 2017. The effects of central government measures are described in as far as they were known in connection with the spring 2018 General Government Fiscal Plan. In addition to local government finances as a whole, the effects of the measures have been assessed, up to 2022, by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources.</p> <p>The Local Government Finances Programme has been prepared by a secretariat appointed by the Ministry of Finance, which included all the key ministries drafting legislation on the tasks of the municipalities and preparing central government measures that affect local government finances. The Association of Finnish Local and Regional Authorities also participated. The Economics Department of the Ministry of Finance has prepared a projection of local government finances, which in this programme is presented in local government accounting terms. The Government has considered the Local Government Finance Programme in its spending limits discussion. Negotiations between the central government and the municipalities were held in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the negotiations.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	9
Johdanto	14
1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2018	16
2 Kuntien toimintaympäristön muutostekijät	24
2.1 Yleinen talouskehitys ja kuntatalous	25
2.2 Maakunta- ja sote-uudistus ja kuntatalous	27
2.3 Kasvupalvelu-uudistus	30
2.4 Kuntatalouteen vaikuttavat muut toimintaympäristön muutostekijät.....	33
3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset	39
3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 7.1).....	39
3.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet (JTS:n luku 7.2).....	42
4 Hallituksen kuntia koskevat toimenpiteet 2019–2022 ja niiden kuntavaikutukset	48
4.1 Maakunta- ja sote-uudistus.....	49
4.2 Toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset ministeriöittäin	54
5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen	63
5.1 Kuntatalouden kehitysarvio.....	64
5.2 Talouden sopeutuspaine kuntakokoryhmittäin.....	73
5.3 Rahoitusperiaatteen toteutuminen	76
Liitteet	78
LIITE 1: Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia	78
LIITE 2: Peruspalvelujen tila 2018 -raportin johtopäätökset.....	79

Tiivistelmä

KUNTATALOUS VAHVISTUI EDELLEEN, MUTTA KUNTIEN VÄLILLÄ SUURIA EROJA

Kuntatalouden tilanne on kohentunut huomattavasti muutaman viime vuoden aikana. Suotuisaan kehitykseen ovat myötävaikuttaneet useat eri tekijät. Hyvän taloustilanteen ansiosta verotulot ovat kasvaneet odotettua paremmin, ja toimintamenot ovat puolestaan kehittyneet varsin maltillisesti mm. kilpailukyky sopimuksen sekä kuntatalouteen kohdistuneiden valtion ja kuntien sopeutustoimien ansiosta.

Kuntatalouden tila keväällä 2018 on kokonaisuutena hyvä. Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvioiden mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli vuonna 2017 noin 3,9 mrd. euroa, mikä riitti kattamaan nettoinvestoinnit. Kuntien vuosikate oli ennätysellisen hyvä, ja se vahvistui vuonna 2017 puoli miljardia euroa. Suotuisa kehitys johtui ensisijaisesti toimintakatteen vahvistumisesta. Kuntayhtymien vuosikate pysyi puolestaan edellisen vuoden tasolla.

Kuntien lainakanta laski ensimmäisen kerran vuoden 2000 jälkeen, yhteensä noin 100 milj. eurolla. Kuntayhtymien lainakanta puolestaan kasvoi 260 milj. eurolla, mikä selittyy ennen kaikkea sairaalarakentamisen kasvulla. Yhteensä kuntien ja kuntayhtymien lainakanta nousi 18,3 mrd. euroon. Velka suhteessa bruttokansantuotteeseen sen sijaan aleni hieman.

Vaikka kuntien talouden tunnusluvut vuodelta 2017 ovat pääsääntöisesti hyvät, on kuntien välillä kuitenkin edelleen suuria eroja. Tilinpäätösarvioiden mukaan tilikauden tulos on negatiivinen 60 kunnassa. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli seitsemän, ja määrä puolittui edellisvuodesta.

MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS MUUTTA KUNTATALOUDEN RAKENTEITA

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kuntien järjestämisvastuulla olevat tehtävät vähentyvät noin puolella. Tästä syystä myös kuntatalouden rakenteet muuttuvat. Kunnan palvelutuotanto ja käyttötalous painottuvat uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen sekä kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimialoille. Myös kuntien elinvoimaan liittyvä toiminta korostuu.

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

Kuntien valtionosuuksia vähennetään siirtyviä valtionosuustehtäviä vastaavalta osalta, noin 6,0 mrd. eurolla. Koko maan tasolla siirtyvät kustannukset ja tulot vastaavat toisiaan, mutta kuntakohtaisesti erot voivat olla suuria. Tästä johtuen uudistuksesta kunnan talouteen aiheutuvaa muutosta rajataan valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä muutosrajoittimella ja järjestelmämuutoksen siirtymätasauksella. Tavoitteena on, että uudistuksen seurauksena kunnan rahoitusasema ei olennaisesti muutu.

Kuntien käyttötalousmenot putoavat uudistuksen myötä lähes puoleen nykyisestä. Vuoteen 2020 ajoittuva kunnallisveron lakisääteinen alentaminen ja kuntien yhteisöverosuuden pienentäminen vähentävät vastaavasti kuntien tuloja. Kuntien taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyvät kuitenkin käytännössä ennallaan.

Kuntatalouden toimintamenot laskevat siirtyvien tehtävien johdosta. Lisäksi kuntatalouden toimintamenojen kehitys maltillistuu uudistuksen seurauksena, kun kuntataloudesta poistuu sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset, jotka ovat olleet kasvupaineiltaan suurin kuntatalouden menoerä. Sote-uudistuksen myötä kuntatalouden tehtävät painottuvat jatkossa muun muassa koulutukseen, johon ei väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi kohdistu vastaavia menopaineita. Tämä näkyy myös kuntatalouden lainakannan kasvun taittumisenä uudistuksen jälkeen.

Koska kuntien käytettävissä olevat tulot puoliintuvat, mutta velkamäärä pysyy omaisuusjärjestelyjen yhteydessä lähes ennallaan, kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa selvästi. Tämä on herättänyt huolta varsinkin suuremmissa kaupungeissa niiden tulevasta investointi- ja lainanhoitokyvystä. On kuitenkin huomioitava, että suhteellinen velkaantuneisuus on vain yksi kunnan velkaantuneisuutta kuvaava tunnusluku. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisällytettävien tasaus- ja siirtymäjärjestelmien johdosta kuntien vuosikate säilyy uudistuksen yhteydessä lähes ennallaan. Hallituksen esityksen vaikutusarvioiden mukaan kuntien investointi- ja velanhoitokyky eivät ainakaan oleelli-

sesti muutu uudistuksen yhteydessä. Uudistuksen myötä kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan ovat nykyistä kapeammat, mikä korostaa uudistusta edeltävän kunnan talouden tasapainotilan merkitystä.

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

KUNTATALOUDEN NÄKYMÄT SUOTUISAT

Kunnat ja kuntayhtymät ovat viime vuosina tehostaneet toimintaansa ja hillinneet toimintamenojen kasvua menestyksekkäästi. Toimintamenojen kasvu on ollut hyvin maltillista ja pysyy maltillisena myös kuluvana vuonna, mutta kasvu kiihtyy henkilöstömenojen kasvussa vuonna 2019 palkankorotusten ja kilpailukyky sopimuksen lomarahaleikkauksen päättymisen vuoksi. Myös investointimenot jatkavat lähivuosina kasvuaan, sillä korjausinvestoinnit sekä sairaalarakentaminen jatkuvat vilkkaana. Kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on kehitysarviossa kehyskaudella negatiivinen vain vuonna 2019. Silti kuntatalouden lainakannan oletetaan kasvavan hieman vuoteen 2020 saakka sairaanhoitopiirien lisäessä velkaansa investointien vuoksi. Maakunta- ja sote-uudistus pienentää kuntatalouden menopaineita vuodesta 2020 alkaen ja kuntatalouden velkaantuminen taittuu.

Kuntatalousohjelmaan sisältyvä kuntatalouden ennuste vuosille 2019–2022 on niin sanottu painelaskelma. Siinä ei ennakoita kuntien veroprosenttien korotuksia eikä muitakaan kuntien omia sopeutustoimia. Kuntatalouden kehitysarviossa on huomioitu hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta. Uudistuksen vaikutusarvio perustuu kuitenkin vielä monilta osin teknisiin oletuksiin. Arviot maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksista tarkentuvat uudistusvalmistelujen edetessä.

KUNTIEN MAHDOLLISUUDET TASAPAINOITAA TALOUTTAAN VAIHTELEVAT PALJON

Kuntatalousohjelmassa tarkastellaan koko kuntatalouden lisäksi myös kuntatalouden kehitysarvioita kuntaryhmittäin. Tämän lisäksi on ennakoitu alijäämäisten ja negatiivisen vuosikatteen kuntien määrää JTS-kaudella. Kuntakohtaisissa painelaskelmissa pyritään ensimmäisen kerran hahmottamaan yksittäisen kunnan toimintakatteen ja verorahoituksen kehitysuraa vuoteen 2022 asti.

Toiminnan ja investointien rahavirta on positiivinen vuosina 2018–2019 vain suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa. Heikoin tilanne on alle 6 000 asukkaan ja 10 000–20 000 asukkaan kunnissa. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen tilanne paranee kaikissa kuntakoryhmissä. Vuosina 2021–2022 rahoitustasapaino heikkenee jälleen hieman, mutta toiminnan ja investointien rahavirta on positiivinen kaikissa kuntakoryhmissä. Vuodesta 2020 lähtien lainanoton tarve näyttäisi vähenevän kaikissa kuntaryhmissä.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan vuonna 2018 ja edelleen vuonna 2019. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen tilanne muuttuisi olennaisesti paremmaksi, ja negatiivisen vuosikatteen kuntia olisi vuosittain vain muutama.

Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan kuntatalousohjelmassa tarkastelemalla yksittäisen kunnan rahoitusaseman poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta veroprocentin laskennalliseksi korotuspaineeksi muutettuna. Vuonna 2019 laskennallista tuloveroprocentin korotuspainetta olisi noin kahdella kolmasosalla kuntia. Lopuilla näyttäisi olevan mahdollisuus prosentin alentamiseen. Vuonna 2020 tilanne kääntyy päinvastaiseksi. Kehitysarvion mukaan tehdyn laskelman perusteella yli kahdella kolmasosalla kunnista olisi laskennallinen mahdollisuus alentaa veroprocenttia rahoitustasapainon parantuessa oleellisesti. Tilanne tasoittuu hieman tarkastelukauden lopussa, mutta pääosalla kunnista olisi mahdollisuus harkita verotuksen keventämistä.

Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa taloutaan vaihtelevat edelleen varsin paljon. Pienimmissä kunnissa edellytykset ovat edelleen heikoimmat. Maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantumisen jälkeen huonoimmassa asemassa ovat ne kunnat, joilla talous on epätasapainossa ennen uudistusta.

KUNTATALOUDEN RAHOITUSASEMATAVOITE OLLAAN SAAVUTTAMASSA

Hallitus asetti syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa kuntataloudelle rahoitusasematavoitteen. Vaalikaudelle asetetun tavoitteen mukaan paikallishallintosektori (kuntatalous) saisi olla kansantalouden tilinpidon käsittein vuonna 2019 korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamisen tukemiseksi hallitus on asettanut kuntataloudelle sitovan euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä kuntatalouden toimintamenoihin aiheutuvaa painetta. Menorajoite koskee valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvaa menojen muutosta. Sen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa. Syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on 540 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava vuonna 2019.

Julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa menorajoitteessa on otettu huomioon sekä eräiden jo aikaisemmin menorajoitteeseen sisältyneiden toimenpiteiden vaikutusarvioiden tarkentuminen että uusia toimenpiteitä. Näiden muutosten jälkeen kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -830 milj. euroa.

Kuntatalouden ohjausta on vahvistettu tällä vaalikaudella. Edellisellä vaalikaudella toteutettu kuntalain taloussäännösten kiristäminen tukee julkisen talouden kokonaisohjausta. Niin valtion kuin kuntien omat sopeutustoimet ovat tuottaneet tulosta. Hallitusohjelman mukaisten toimien vaikutukset näyttävät tällä vaalikaudella jäävän hieman ennakoitua pienemmiksi, mutta sitä vastoin kuntien omat sopeutustoimet ja kilpailukykysovimuksen vaikutus kuntatalouteen näyttävät olevan merkittäviä. Kuntatalouden tietopohja ei tosin mahdollista eri toimenpiteiden vaikutusten erottamista luotettavalla tavalla. Talouskasvun nopeutuminen on kääntänyt verotulot nousuun, mikä vahvistaa myös osaltaan kuntataloutta. Päivitetyn ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä vuonna 2019 on 0,9 mrd. euroa, joka on 0,4 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Näin ollen paikallishallinto on saavuttamassa sille asetetun rahoitusasematavoitteensa.

Investointitarpeet, korjausvelka ja kasvukeskusten palvelujen ja infrastruktuurin laajentaminen muodostavat maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeenkin haasteen kuntataloudelle. Jotta tulevaisuuden investoinnit voitaisiin rahoittaa, on kuntien tulokehityksen oltava vahvaa ja menot pidettävä kurissa.

Johdanto

Kuntatalousohjelma 2019-2022 on laadittu kevään 2018 julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa käytössä olevan uusimman tiedon pohjalta. Ohjelmassa on huomioitu muun JTS-valmistelun tavoin maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen vuodesta 2020 lähtien. Hallituksen muiden toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset ovat tiedossa.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehyksen mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta aina vuoteen 2022 asti. Kuntakokoryhmittäisessä ja rahoitusperiaatetta koskevassa arvioinnissa on ensimmäistä kertaa huomioitu myös maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset vuodesta 2020 alkaen. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman kevään 2018 kehysriihessä.

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

MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS KUNTATALOUSOHJELMASSA

Vuosia 2019-2022 koskevan julkisen talouden suunnitelman tavoin kuntatalousohjelmassa on huomioitu maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen. Ohjelman tarkastelussa kunnilta maakunnille siirtyvät tehtävät sekä niitä koskevat hallituksen toimenpiteet on jätetty kuntataloutta koskevan tarkastelun ulkopuolelle vuodesta 2020 lähtien. Ohjelmassa esitetty kuntatalouden kehitysarvio sekä siihen perustuva kuntakokoryhmittäinen arvio on myös laadittu oletuksella, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen sekä muiden maakunnille osoitettujen tehtävien järjestämisvastuu siirtyy maakunnille vuoden 2020 alussa.

Maakunta- ja sote-uudistus on läpileikkaava teema kuntatalousohjelmassa. Luvussa 2 on kuvattu yleisellä tasolla uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen. Luvussa 3, julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osuudessa, on myös huomioitu uudistuksen vaikutukset muun muassa kuntien verotuloihin ja valtionapuihin, mukaan lukien kuntien peruspalvelujen valtionosuudet. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua ja vaikutuksia kuntatalouteen on kuvattu myös valtion toimenpiteitä koskevassa luvussa 4. Uudistus ja sen vaikutukset on huomioitu myös valtiovarainministeriön kansantalousosaston laatimassa kuntatalouden kehitysarviossa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kuntatalousvaikutusten osalta on huomioitava, että vaikutukset tarkentuvat osittain vasta uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon edetessä. Tarkentuneita arvioita kuvataan kullakin hetkellä saatavilla olevan tiedon perusteella tulevissa kuntatalousohjelmissa.

1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2018

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Kuntatalouden kirjanpidollinen tulos vahvistui vuodesta 2016 ollen noin 1,3 mrd. euroa positiivinen.
- Kuntatalouden toimintakate vahvistui 1,0 prosenttia, ja vuosikate parani noin 500 milj. euroa yhteensä 3,9 mrd. euroon.
- Kuntatalouden vuosikate riitti kattamaan poistot ja arvonalentumiset (2,7 mrd. euroa) sekä nettoinvestoinnit (3,4 mrd. euroa).
- Kuntatalouden lainakanta kasvoi noin 200 milj. eurolla yhteensä 18,3 mrd. euroon. Lainakannan kasvu selittyy kuntayhtymien, erityisesti sairaanhoitopiirien, kasvaneilla investoinneilla, sillä kuntien lainakanta väheni noin 100 milj. eurolla.
- Vaikka kuntatalous kokonaisuutena vahvistui selvästi, toteutui kuntatalouden vuosikate syksyn 2017 kuntatalousohjelmaan verrattuna hieman ennustettua (noin 4,3 mrd. euroa) heikompana. Eroa selittää toimintakatteen arvioitua heikompi taso. Myös erot kuntien välillä säilyivät suurina. Tilikauden tulos oli negatiivinen 60 kunnalla.

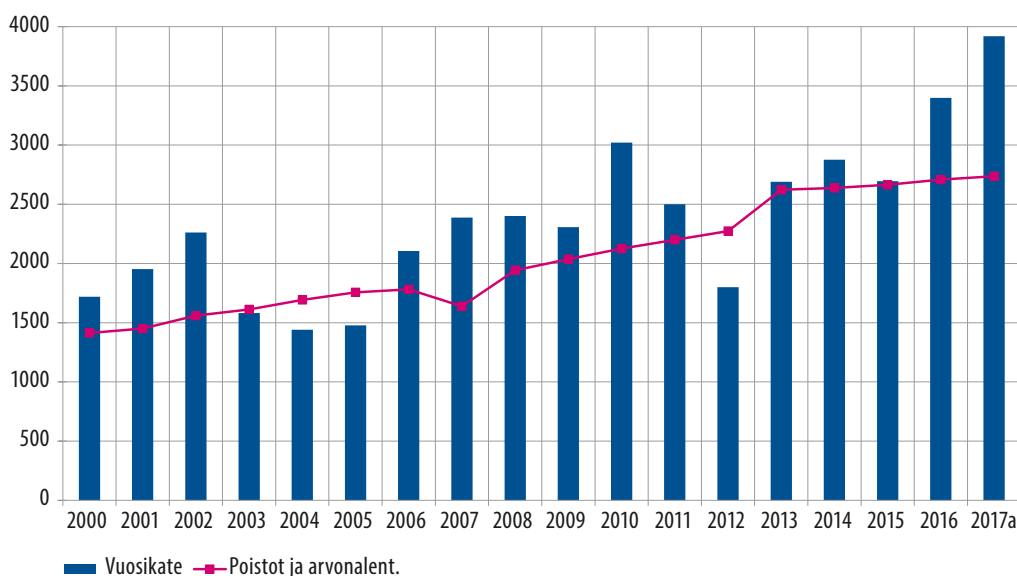
Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan kuntien ja kuntayhtymien talous. Tätä kuntatalouden tilaa arvioidaan Tilastokeskuksen helmikuussa 2018 julkaisemien vuoden 2017 tilinpäätösarvioiden perusteella. Kuntataloutta käsitellään ohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Tilinpäätösarviotiedot eivät sisällä kuntakonsernien tilinpäätösarvioita. Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2017 tilinpäätöstiedot tarkentuvat kesäkuussa 2018 julkaistavien ennakkollisten tilinpäätöstietojen myötä. Tällöin saadaan ennakkolliset tiedot myös kuntakonsernien tilinpäätöksistä. Tarkentuneet tilinpäätöstiedot otetaan huomioon syksyn 2018 kuntatalousohjelman valmistelussa.

Kuntatalous vahvistui ja lainakannan kasvu hidastui

Tilastokeskuksen julkaisemien Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvio-tietojen mukaan kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) yhteenlaskettu toimintakate oli vuonna 2017 noin -27,4 mrd. euroa. Toimintakate vahvistui noin 1,0 prosenttia verrattuna edellisvuoden -27,7 mrd. euroon. Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli 3,9 mrd. euroa vuonna 2017, ja se vahvistui noin 500 milj. euroa edellisvuodesta. Vuosikate riitti kattamaan poistot ja arvonalentumiset (2,7 mrd. euroa) sekä nettoinvestoinnit (3,4 mrd. euroa). Yhteenlasketun vuosikatteen vahvistuminen perustui ennen kaikkea kuntien vuosikatteen vahvistumiseen, sillä kuntayhtymien vuosikate pysyi käytännössä edellisvuoden tasolla.

Syksyn 2017 kuntatalousohjelmaan verrattuna vuosikate toteutui hieman ennustettua heikompana, ennusteessa vuosikate oli noin 4,3 mrd. euroa. Noin 400 milj. euron eroa selittää pääosin toimintakatteen arvioitua heikompi taso.

Kuvio 1. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ja poistot vuosina 2000–2017a, milj. euroa, käyvin hinnoin



Koko kuntatalouden tilikauden tulos oli tilinpäätöstietojen perusteella 1,3 mrd. euroa, kun vuonna 2016 vastaava luku oli 1,1 mrd. euroa ja vuonna 2015 noin 360 milj. euroa.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2017 hieman alle 3,4 mrd. euroa, josta peruskuntien osuus oli noin 2,4 mrd. euroa ja kuntayhtymien osuus noin 960 milj. euroa. Vuoteen 2016 verrattuna nettoinvestoinnit kasvoivat noin 200 milj. euroa, mutta olivat hieman syksyn 2017 kuntatalousohjelman ennustetta pienemmät. Kuntatalouden investointien

kasvua selittää kuntayhtymien, erityisesti sairaanhoitopiirien, investointien kasvu. Kuntayhtymien investoinnit kasvoivat edellisvuoteen verrattuna noin 140 milj. eurolla. Vaikka kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat hieman ennustetta pienemmät, kasvoi kuntatalouden lainakanta kuitenkin arvioitua enemmän. Kuntatalouden lainakanta kasvoi vuoden 2016 noin 18,1 mrd. eurosta 18,3 mrd. euroon. Myös lainakannan kasvu selittyy kuntayhtymien toiminnalla, sillä kuntien lainakanta pieneni.

Kuntien talouden vahvistuminen jatkui, mutta kuntien välillä on suuria eroja

Kuntien talous vahvistui vuonna 2017 edellisvuoteen verrattuna selvästi: rahoituksen riittävyys parani, lainakanta kääntyi laskuun ja toimintakate vahvistui.

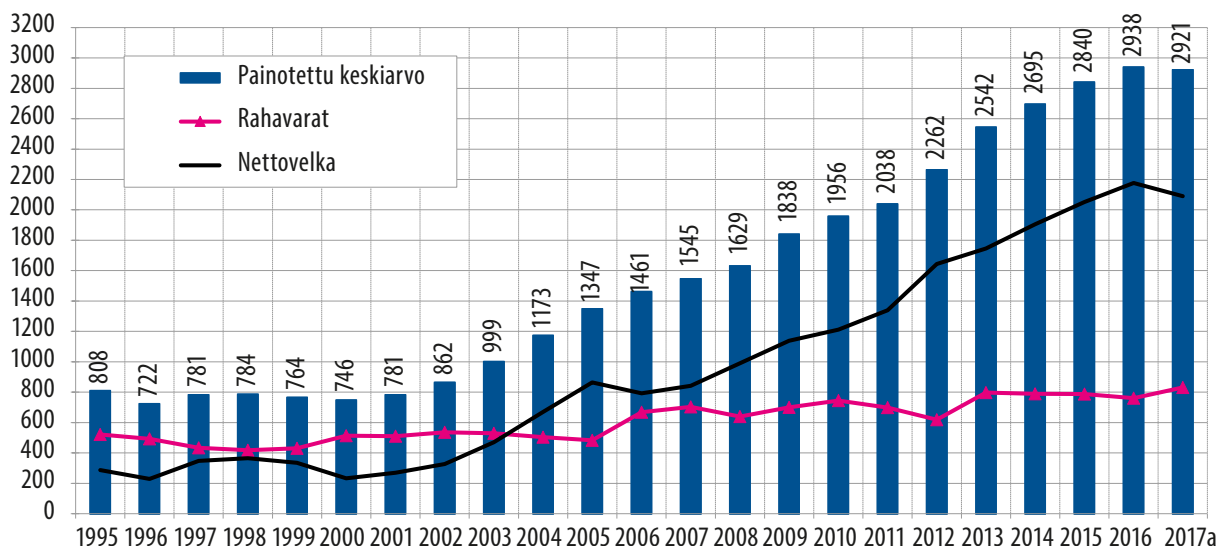
Kuntien vuosikate oli ennätyksellisen hyvä, noin 3,2 mrd. euroa, ja se riitti kattamaan selvästi sekä poistot että nettoinvestoinnit. Edellisvuoteen verrattuna vuosikate parani noin 510 milj. euroa. Vuosikate vahvistui selvästi kaikissa kuntakoryhmissä. Eniten vuosikate parani yli 100 000 asukkaan ryhmässä (muutos 540 eurosta/asukas 795 euroon/asukas). Maakunnittain tarkasteltuna vuosikate parani eniten Uudellamaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Maakunnista vain Varsinais-Suomessa ja Etelä-Pohjanmaalla vuosikate oli edellisen vuoden tasossa. Uudenmaan kuntien yhteenlaskettu vuosikate muodosti noin 46 prosenttia koko Manner-Suomen kuntien vuosikatteesta.

Kuntien toimintakate vahvistui 0,9 prosenttia (vuonna 2016 se heikkeni 0,5 prosenttia), mutta verorahoitus (verotulot ja valtionosuudet) kasvoi vain 0,5 prosenttia (vuonna 2016 kasvua oli 3,0 prosenttia). Toimintakatteen vahvistumista selittivät muun muassa kuntien omat toimenpiteet, kilpailukyky sopimukseen sisältyvä lomarahojen 30 prosentin leikkaus ja työnantajamaksujen alentaminen, ammatilliseen koulutukseen liittyvät säästöt sekä perustoimeentulon maksatuksen siirto kunnilta Kelaan. Kuntien verotulot olivat noin 22,42 mrd. euroa ja kuntien käyttötalouden valtionosuudet noin 8,50 mrd. euroa. Verotuloissa oli kasvua edellisvuoteen noin 430 milj. euroa ja valtionosuuksissa laskua noin 290 milj. euroa. Verotulot kasvoivat edellisvuotta voimakkaammin, 2,0 prosenttia, mutta valtionosuuksien 3,3 prosentin väheneminen laski verorahoituksen tuoton kasvun 0,5 prosentin tasolle. Valtionosuuksien laskua viime vuonna selittävät muun muassa perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto kunnilta Kelalle sekä kilpailukyky sopimuksen perusteella tehdyt valtionosuuden vähennykset.

Toimintakatteen ja vuosikatteen vahvistumisesta huolimatta erot kuntien välillä säilyivät suurina. Tilikauden tulos oli negatiivinen 60 kunnalla ja negatiivisen vuosikatteen kuntia oli edelleen 7.

Kuntien investointimenojen kehitys on pysynyt pidemmän aikavälin normaalilla uralla poikkeuksellisen vuoden 2014 jälkeen. Ne olivat 3,45 mrd. euroa, kun ne edellisvuonna olivat noin 3,47 mrd. euroa. Vuoden 2017 nettoinvestoinnit olivat noin 2,4 mrd. euroa.

Kuvio 2. Kuntien lainakanta vuosina 1995-2017a, euroa/asukas



Kuntien lainakanta laski ensimmäisen kerran vuoden 2000 jälkeen. Lainakanta laski hie-
man alle 100 milj. euroa yhteensä 15,99 mrd. euroon eli 2 921 euroon/asukas. Lainakanta-
taansa vähensi viime vuonna 140 kuntaa (vuonna 2016 lainakantaansa vähensi 147 kun-
taa). Vaikka kuntien lainakanta kokonaisuutena aleni, kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna
lainakanta aleni ainoastaan yli 100 000 asukkaan kaupunkien ryhmässä. Yhdeksän suurim-
man kaupungin lainakanta pysyi kuitenkin kokonaisuutena lähes aikaisempien vuosien
tasolla muodostaen noin 39 prosenttia Manner-Suomen kuntien lainoista. Lainakanta ylitti
maan keskiarvon 132 kunnassa, kun vuonna 2016 keskiarvo ylittyi 119 kunnassa. Kuntien
rahavarat vahvistuivat vuonna 2017 lähes 400 milj. euroa. Näin kuntien nettovelka (laina-
kanta - rahavarat) laski lainakantaa selvemmin.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä pieneni voimakkaasti. Negatiivisen vuosikat-
teen kuntia oli vain 7, kun vuonna 2016 vuosikate oli negatiivinen 14 kunnalla. Negatiivi-
sen vuosikatteen kunnista kuusi oli alle 6 000 asukkaan kuntaa ja yksi alle 10 000 asukkaan
kunta. Yhteenlaskettu negatiivinen vuosikate näillä kunnilla oli noin -5,1 milj. euroa, kun se
vuonna 2016 oli negatiivisen vuosikatteen kunnilla yhteensä noin -8,6 milj. euroa. Vuosi-
kate-poistot-mittarilla kunnista noin 78 prosenttia oli taloudeltaan tasapainossa (vuonna
2016 vastaava luku oli 66 prosenttia). Vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja 66 kunnas-
sa, kun edellisvuonna määrä oli 110 kuntaa.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn (ns. krii-
sikuntamenettely) tulevista kunnista ei voida tehdä tarkkaa arviota, koska menettely ta-
pahtuu konsernitilinpäätösten mukaan, eikä tilinpäätösarvotiedot sisällä kuntakonsernien
tilinpäätösarvioita.

Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain mukaan kuntien tulee kattaa vuoden 2015 taseen kertynyt alijäämä neljässä vuodessa tai jos sitä oli yli 500 euroa/asukas, niin kuudessa vuodessa. Vuoden 2017 tilinpäätösarviotietojen perusteella (tiedossa ei ole kaikkia tilikauden yli-/alijäämään vaikuttavia tietoja) voidaan arvella, että yhteensä 32 kunnalla olisi taseessa kertynyttä alijäämää ja näistä 29 kunnalla oli sitä myös vuonna 2015. Näistä kunnista valtaosa on alle 10 000 asukkaan kuntia. Vuoden 2017 tilinpäätösarvioissa kuudella kunnalla olisi kertynyttä alijäämää yli 500 euroa/asukas, kun vuotta aiemmin tällaisia kuntia oli kymmenen.

Kuntayhtymien lainakanta nousi, mutta alijäämät vähenivät

Manner-Suomen kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate oli vuonna 2017 tilinpäätösarvioiden mukaan 787 milj. euroa, kun se vuotta aikaisemmin oli yli 794 milj. euroa (kuntayhtymien toimintakate on kunnista poiketen aina positiivinen). Kuntayhtymien toimintakate pysyi lähes edellisvuoden tasolla, heiketen vain hieman. Kuntayhtymien vuosikate oli noin 705 milj. euroa. Myös vuosikate pysyi käytännössä edellisvuoden tasolla (vuonna 2016 noin 704 milj. euroa). Kuntayhtymien yhteenlaskettu tilikauden tulos oli 122,5 milj. euroa positiivinen. Tilikauden tulos heikkeni noin 50 milj. euroa verrattuna edellisvuoteen, jolloin tilikauden tulos oli 174 milj. euroa. Tilikauden tulos oli negatiivinen 53 kuntayhtymällä. Näistä kuntayhtymistä 27 oli ammatillisen koulutuksen kuntayhtymiä, ja niiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli yhteensä -23 milj. euroa. Kaikkien 35 ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän tilikauden tulos oli yhteensä -16 milj. euroa.

Kuntayhtymien nettoinvestoinnit olivat vuonna 2017 lähes 954 milj. euroa, josta yli 650 milj. euroa perustui sairaanhoitopiirien investointeihin. Vuoteen 2016 verrattuna kuntayhtymien investoinnit kasvoivat lähes 140 milj. eurolla eli 17 prosentilla. Kuntayhtymien investointien kasvu selittyy pääosin sairaanhoitopiirien kasvaneilla investoinneilla. Sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit kasvoivat edellisvuoteen verrattuna noin 150 milj. eurolla eli lähes 30 prosentilla. Kuntayhtymien lainakanta kasvoi vuoden 2017 aikana 257 milj. eurolla eli 8,1 prosentilla yhteensä 3,43 mrd. euroon. Myös lainakannan kasvu selittyy sairaanhoitopiirien investoinneilla, sillä sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu lainakanta kasvoi yli 220 milj. eurolla yhteensä 1,66 mrd. euroon.

Edellisten tilikausien yli-/alijäämät huomioiden kuntayhtymillä oli tilinpäätösarvioiden mukaan yhteenlaskettuna taseeseen kertynyttä ylijäämää yli 900 milj. euroa, kun sitä vuotta aikaisemmin oli noin 825 milj. euroa (oletus: tilikauden tulos = tilikauden yli-/alijäämä). Tilikauden tulos oli negatiivinen 53 kuntayhtymällä, joiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli -38 milj. euroa. Edeltävänä vuonna tilikausi oli negatiivinen vain 22 kuntayhtymällä, mutta näiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli -70 milj. euroa. Negatiivisen tilikauden tuloksen tehneiden kuntayhtymien määrä nousi näin ollen edellisvuoteen verrattuna selvästi, mutta yhteenlasketun negatiivisen tuloksen määrä kuitenkin pieneni.

Tilinpäätösarvotietojen perusteella 13 kuntayhtymällä on taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä hieman alle 37 milj. euroa. Vuotta aikaisemmin alijäämää oli 22 kuntayhtymällä yhteensä 70 milj. euroa ja sitä edeltävänä vuonna 29 kuntayhtymällä yhteensä noin 130 milj. euroa. Alijäämäisten kuntayhtymien ja kuntayhtymien taseeseen kertyneen alijäämän määrä on ollut viime vuosina selvässä laskussa (taulukko 1).

Taulukko 1. Kuntayhtymät, joilla taseessa kertynyttä alijäämää sekä kertyneen alijäämän määrä 2013–2017a

	2013	2014	2015	2016	2017a
Alijäämäiset kuntayhtymät	39	34	28	22	13
Kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa	-217,0	-192,1	-129,8	-70,4	-36,7

Alijäämäisten kuntayhtymien ja kertyneen alijäämän määrään on vaikuttanut erityisesti sairaanhoitopiirien taloudellisen tilanteen paraneminen. Sairaanhoitopiirien taloudella on kaiken kaikkiaan huomattava painoarvo kuntayhtymien taloutta tarkasteltaessa: esimerkiksi kuntayhtymien yhteenlasketusta toimintakatteesta sairaanhoitopiirien osuus on lähes 60 prosenttia.

Tilinpäätösarvotietojen perusteella vuonna 2017 sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu tilikauden tulos oli 84 milj. euroa positiivinen. Tilikauden tulos oli negatiivinen kahdella sairaanhoitopiirillä ja näilläkin tulos oli vain lievästi negatiivinen. Vain kolmella sairaanhoitopiirillä on enää taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä noin 15,5 milj. euroa. Sairaanhoitopiirien taseeseen kertyneen alijäämän määrä on kuitenkin vähentynyt selvästi. Vielä vuonna 2016 kertynyttä alijäämää oli kuudella sairaanhoitopiirillä yhteensä noin 46 milj. euroa.

Kuntayhtymien ja erityisesti sairaanhoitopiirien taseen kertyneen alijäämän väheneeseen voidaan ajatella vaikuttaneen sekä vuonna 2015 voimaan tullut kuntalaki että maakunta- ja sote-uudistuksen voimaansäilyttämiseen liittyvät linjaukset. Kuntalain mukaan kuntayhtymillä on neljä vuotta aikaa kattaa taseen kertynyt alijäämä arviointimenettelyn välttämiseksi. Tarkastelu alkaa vuoden 2015 tilinpäätöksestä. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen jäsenkuntien on puolestaan katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan vuoden 2020 alussa. Vuoden 2017 tilinpäätösarvotietojen perusteella maakuntiin siirrettävillä kuntayhtymillä on taseeseen kertynyttä alijäämää yhteensä noin 16 milj. euroa, josta valtaosa koostuu sairaanhoitopiirien kertyneestä alijäämästä.

Kunnat ovat jatkaneet toimintojensa sopeuttamista

Kunnat ovat jatkaneet toimintojensa sopeuttamista edellisvuosien tapaan muun muassa vähentämällä henkilöstömenoja, tehostamalla ja uusimalla toimintatapoja sekä lisäämällä seudullista yhteistyötä. Kokonaisuutena kuntien toimintamenot ovat kehittyneet viime vuosina maltillisesti. Tämä on näkynyt myös maltillisina kunnallisveron korotuksina. Kuntien veroprosenttien nousu pysyi vuonna 2017 edellisvuoden tasolla. Kunnista 47 nosti veroprosenttiaan ja 14 alensi sitä vuodelle 2017. Kuntien keskimääräinen painotettu kunnallistuloveroprosentti nousi vuoteen 2016 verrattuna 0,05 prosenttiyksiköllä ja oli 19,92 prosenttia. Vuodeksi 2018 tuloveroprosenttia laski kuusi kuntaa ja nosti 53 kuntaa. Vaikka tuloveroprosenttia nostaneiden kuntien määrä nousi hieman edellisvuoteen verrattuna, kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti laski 0,04 prosenttiyksikköä. Muutos johtui pääosin Helsingin kaupungin puolen prosenttiyksikön veronalennuksesta. Kunnallisveron korotuksia on viime vuosina tehty erityisesti asukasluvultaan pienemmissä kunnissa. Suuremmissa kunnissa veroprosentti on pysynyt viime vuosina pääsääntöisesti muuttumattomana.

KT Kuntatyönantajat on viime vuosina seurannut kuntien ja kuntayhtymien henkilöstömenoihin kohdistamia sopeutustoimia sekä työvoimakustannusten kehitystä ja niiden hallintaa kunnille ja kuntayhtymille tehdyllä tiedustelulla. Tiedustelu lähetetään kaikkiin Manner-Suomen kuntiin ja kuntayhtymiin. Maaliskuussa 2018 julkaistujen tiedustelun tulosten perusteella kunnissa ja kuntayhtymissä pyritään entistä enemmän pysyvään ja pitkäjänteiseen kustannusten hallintaan. Lähes kolmannes kunnista ja kuntayhtymistä on laatinut useampivuotisen talouden tasapainottamisohjelman. Ohjelmat sisältävät sekä henkilöstömenoja karsivia toimenpiteitä, toiminnan tehostamista ja uudelleenorganisointia että muita tuloksellisuutta parantavia toimenpiteitä. Säästöjä haetaan myös muun muassa ennakoivalla henkilöstösuunnittelulla ja pitkäkestoisilla työhyvinvointijohtamisen toimenpiteillä, esimerkiksi sairauspoissaolojen vähentämisellä.

Tehdyn selvityksen perusteella kunnat ja kuntayhtymät säästivät yhteensä henkilöstömenoissa noin 281 milj. euroa vuonna 2017, mikä vastaa noin 1,4 prosenttia henkilöstökustannuksista. Tiedusteluun vastanneissa ammatillisen koulutuksen kuntayhtymissä vastaava säästö henkilöstömenoissa oli 5,1 prosenttia. Säästöarvio ei sisällä kilpailukykysojimuksen mukaisia säästöjä. Valtaosa kokonaissäästöistä saavutettiin muilla keinoilla kuin taloudellisista syistä johtuvilla lomautuksilla ja irtisanomisilla. Kuntasektorin toteutuneista lomautuksista ja irtisanomisista valtaosa kohdistui vuonna 2017 koulutuskuntayhtymiin. Koulutuskuntayhtymien kokonaissäästöistä vajaa puolet toteutettiin lomautuksilla ja irtisanomisilla. Ammatillista koulutusta järjestävät myös muutamat suuret kunnat. Ammatilliseen koulutukseen kohdistuvia säästötoimenpiteitä ei pystytä selvityksessä erottelamaan näiden kuntien osalta.

Tiedustelun perusteella kunnat ja kuntayhtymät arvioivat myös jatkavansa sopeutustoimia vuonna 2018, mutta hieman edellisvuotta pienempänä.

Kuntien peruspalvelujen tila

Osana kevään 2018 kuntatalousohjelman valmistelua kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan arviointijaostossa on laadittu kuntien peruspalvelujen saatavuutta, laatua, taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta kuvaava Peruspalvelujen tila 2018 -raportti. Raportti laaditaan joka toinen vuosi ja julkaistaan julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman yhteydessä.

Peruspalvelujen tila 2018 -raportin johtopäätökset on esitetty tiivistettynä kuntatalousohjelman liitteenä 2. Raportti on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla: <http://vm.fi/peruspalvelujen-arviointi>

2 Kuntien toimintaympäristön muutostekijät

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Suomen talouskasvu oli vuonna 2017 ripeää ja laaja-alaista. Talouskasvu jatkuu lähivuosina, mutta hidastuen. Iso kuva julkisesta taloudesta ja talouskasvun rajoista ei ole kuitenkaan muuttunut pitkällä aikavälillä, sillä julkisen talouden ongelmat ovat rakenteellisia.
- Kuntatalouden lainakannan kasvu on hidastunut viime vuosina, mikä on seurausta muun muassa tiukasta taloudenpidosta. Investointitarpeet, korjausvelka ja kasvukeskusten palvelujen ja infrastruktuurin laajentaminen pysyvät kuitenkin mittavina. Jotta tulevaisuuden investoinnit voitaisiin rahoittaa, on kuntien tulokehityksen jatkossakin oltava vahvaa ja menot pidettävä kurissa.
- Kuntatalouden vahvistuminen on näkynyt myös kansantalouden tilinpidon mukaisen paikallishallinnon nettoluotonannon vahvistumisena. Silti paikallishallinnon nettoluotonanto pysyy hieman alijäämäisenä, mutta näyttää saavuttavan hallituksen sille asettaman rahoitusasemataavoitteen eli kansantalouden tilinpidon mukainen nettoluotonanto jää alle 0,5 prosenttia alijäämäiseksi suhteessa BKT:hen vuonna 2019.
- Maakunta- ja sote-uudistus muuttaa vuodesta 2020 lähtien julkisen talouden rakenteita, kuntataloutta kokonaisuutena ja yksittäisten kuntien taloutta. Uudistukseen liittyvä kustannusten ja verorahoituksen siirto kunnilta maakunnille on koko maan tasolla kustannusneutraali. Yksittäisessä kunnassa ero siirtyvien tulojen ja siirtyvien kustannusten välillä voi kuitenkin olla erittäin suuri. Kuntakohtaisia muutoksia lievennetään valtiosuusjärjestelmään sisällytettävillä tasaus- ja siirtymäjärjestelmillä siten, että uudistuksesta aiheutuva kunnan käyttötalouden tasapainotilan muutos ei ylitä yhdessäkään kunnassa yhden tuloveroprosenttiyksikön tuottoa.
- Uudistukseen sisältyy useita kuntataloutta vakauttavia tekijöitä, jotka osaltaan helpottavat kuntien talouden tasapainotusta ja muutosten ennakoitua. Vaikka tuloveroprosentteja alennetaan, kuntien veroprosentin tuotto ei muutu uudistuksen myötä, vaan päinvastoin jopa hieman vahvistuu. Uudistuksen myötä kuntien mahdollisuudet tasapainottaa taloutaan ovat nykyistä kapeammat, mikä korostaa uudistusta edeltävän kunnan talouden tasapainotilan merkitystä.

Tässä luvussa on kuvattu kuntien toimintaympäristöön liittyviä muutostekijöitä yleisen talouskehityksen, maakunta- ja sote-uudistuksen, kasvupalvelu-uudistuksen sekä muiden kuntatalouteen lähivuosina vaikuttavien muutostekijöiden näkökulmista.

2.1 Yleinen talouskehitys ja kuntatalous

Suomen talouden näkökulmasta vuosi 2017 oli valoisa. Talouskasvu oli ripeää ja laaja-alaista. Maailmantalouden vahva vire ja Suomelle tärkeiden vientimaiden talouskasvu vauhdittivat Suomen viennin ja koko talouden kasvua. Talouskasvu jatkuu lähivuosina, mutta hidastuen. Taloutta tukevat sekä ulkomaankauppa että kotimainen kysyntä. Vienti kasvaa kysynnän vetämänä, tosin viime vuotta hitaammin, ja Suomi ei enää menetä markkinaosuuksia. Viennin kasvua tukee parantunut kustannuskilpailukyky, sillä yksikkötyökustannusten kasvu jää kilpailijamaita maltillisemmaksi. Yksityiset investoinnit kasvavat ennusteajaksolla, mutta niiden kasvu jatkuu viime vuosia hitaampana.

Suomen julkisen talouden rahoitusasema on viime vuosina kohentunut sopeutustoimien ja hyvän talouskehityksen siivittämänä. Alijäämä supistui viime vuonna kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan -0,6 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Julkisen talouden rahoitusaseman kehitys jatkuu suotuisana, ja julkinen talous kääntyy lähivuosina lievästi ylijäämäiseksi yli kymmenen vuoden alijäämäisyyden jälkeen. Hyvä suhdannetilanne ei kuitenkaan riitä vahvistamaan julkisen talouden tilaa tarpeeksi. Iso kuva julkisesta taloudesta ja talouskasvun rajoista ei ole muuttunut pitkällä aikavälillä, sillä julkisen talouden ongelmat ovat rakenteellisia. Julkista taloutta heikentää väestön ikääntyminen. Suurten ikäluokkien eläköityminen on kasvattanut eläkemenoja, mikä on pienentänyt sosiaaliturvarahastojen ylijäämää. Ikäsidonnaisten menojen kasvu jatkuu nopeana ja kuormittaa julkista taloutta koko ensi vuosikymmenen ajan. Jotta julkinen talous olisi kestävällä pohjalla myös pidemmällä aikavälillä, tulisi sen olla vielä selkeämmin ylijäämäinen ensi vuosikymmenen alkupuolella.

Julkisen talouden nimellinen velka jatkaa kasvuaan, joskin hitaampaan tahtiin. Julkinen velkasuhde kääntyi laskuun vuonna 2016, ja velkasuhde jatkaa alenemista ennusteajaksolla. Koska suotuisa suhdannetilanne ei korjaa julkisen talouden pitkän aikavälin ongelmia, uhkaa velkasuhteen aleneminen jäädä väliaikaiseksi. Julkinen velka on lisäksi hyvin korkealla tasolla seuraavan laskusuhdanteen koittaessa, minkä vuoksi julkinen talous on aikaisempaa paljon haavoittuvaisempi kohtaamaan uuden taantuman.

Kuntatalouden lainakannan kasvu on hidastunut viime vuosina, mikä on seurausta muun muassa tiukasta taloudenpidosta. Kuntatalouden velkataakka on aiheutunut pääosin investoinneista, joita on rahoitettu osittain lainalla. Investointitarpeet, korjausvelka ja kasvu-

keskusten palvelujen ja infrastruktuurin laajentaminen pysyvät kuitenkin mittavina. Jotta tulevaisuuden investoinnit voitaisiin rahoittaa, on kuntien tulokehityksen jatkossakin oltava vahvaa ja menot pidettävä kurissa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille lievittää kuntatalouden osalta väestön ikääntymisestä johtuvia pitkän aikavälin menopaineita, mutta toimintakentän merkittävä supistuminen merkitsee myös tulopohjan pienentymistä. Lähtökohtaisesti uudistus ei kuitenkaan muuta kuntien talouden tasapainoa. Uudistuksen myötä kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan ovat nykyistä kapeammat, mikä korostaa uudistusta edeltävän kunnan talouden tasapainotilan merkitystä. Kuntien tulopohjan pienentyessä säästöpotentiaalien tunnistaminen ja hyödyntäminen sekä järkevät investointipäätökset ovat tärkeitä myös tulevaisuuden kuntataloudessa.

Kuntatalouden ohjausta on vahvistettu tällä vaalikaudella. Edellisellä vaalikaudella toteutettu kuntalain taloussäännösten kiristäminen tukee julkisen talouden kokonaisohjausta. Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallintosektorille rahoitusasematavoitteen vuodelle 2019, jonka mukaan nettoluotonanto saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus asetti myös kuntatalouden menorajoitteen. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimenpiteistä kuntatalouteen aiheutuvalle menojen muutokselle. Lisäksi hallitusohjelman mukaan valtionosuuksiin ei tehdä vähennyksiä ilman kuntien tehtävien tai velvoitteiden vähentämistä.

Kuntatalouden tilanne on kohentunut huomattavasti muutaman viime vuoden aikana. Niin valtion kuin kuntien omat sopeutustoimet yhdessä myönteisen talouskehityksen kanssa ovat myötävaikuttaneet kuntatalouden vahvistumiseen. Toimintamenojen kasvupaine pysyy kuitenkin maakunta- ja sote-uudistukseen saakka suurena, sillä palvelutarvetta kasvattaa väestön ikärakenteen muutos ja kuntatalouden sopeutustoimien menojen kasvua hillitsevä vaikutus hiipuu. Kuntatalouden vahvistuminen on näkynyt luonnollisesti myös kansantalouden tilinpidon mukaisen paikallishallinnon nettoluotonannon vahvistumisena. Silti paikallishallinnon nettoluotonanto pysyy hieman alijäämäisenä, mutta näyttää saavuttavan sille asetetun rahoitusasematavoitteen eli kansantalouden tilinpidon mukainen nettoluotonanto jää alle 0,5 prosenttia alijäämäiseksi suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

2.2 Maakunta- ja sote-uudistus ja kuntatalous

Maakunta- ja sote-uudistus muuttaa vuodesta 2020 lähtien julkisen talouden rakenteita, kuntataloutta kokonaisuutena ja yksittäisten kuntien taloutta. Kuntien järjestämismuutokset ovat tehtävät vähentyvät huomattavasti uudistuksen yhteydessä. Samalla kuntatalouden rakenteet muuttuvat merkittävästi, kun siirtyviä tehtäviä vastaava rahoitus siirtyy kunnilta maakunnille.

Uudistuksen seurauksena kuntien käyttötalouden nettokustannuksista yli puolet, vuoden 2019 tasolla tehtyjen arviolaskelmien mukaan noin 17,6 mrd. euroa, siirtyy maakuntiin. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä maakuntien rahoitukseen siirtyvä määrä on arviolaskelmien mukaan hieman alle 6 mrd. euroa. Tämän lisäksi kunnilta maakuntiin siirtyisi noin 11 mrd. euroa kunnallisveroa sekä osa, noin 0,6 mrd. euroa, kuntien yhteisöveron tuotosta.

Uudistukseen liittyvä kustannusten ja verorahoituksen siirto kunnilta maakunnille on koko maan tasolla kustannusneutraali. Tämä tarkoittaa, että kaikista kunnista yhteensä maakunnille siirtyy vain sen verran vero-, valtionosuus- ja asiakasmaksutuloja kuin kustannuksia-kin siirtyy pois kunnista. Kuitenkin yksittäisessä kunnassa ero siirtyvien tulojen ja siirtyvien kustannusten välillä voi olla erittäin suuri. Tätä muutosta lievennetään valtionosuusjärjestelmään sisällytettävillä tasaus- ja siirtymäjärjestelmillä siten, että uudistuksesta aiheutuva kunnan käyttötalouden tasapainotilan muutos ei ylitä yhdessäkään kunnassa yhden tulo- veroprosenttiyksikön tuottoa.

Kunnan käyttötalous ja palvelutuotanto painottuvat uudistuksen jälkeen entistä vahvemmin nuoriin ikäluokkiin: varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Tästä johtuen myös kuntien verorahoituksessa (verotulot ja valtionosuudet) tapahtuu merkittäviä kuntakohtaisia muutoksia, kun kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä painottuu huomattavasti aikaisempaa enemmän nuorten ikäluokkien palvelutarpeet ja osuus kunnan väestöstä. Aikaisemmin vanhemman väestörakenteen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen vuoksi suhteellisesti paljon valtionosuutta saaneet kunnat ovat jatkossa entistä riippuvaisempia verotuloista. Samanaikaisesti nuoremman väestörakenteen kunnissa valtionosuuksien osuus verorahoituksessa kasvaa.

Käyttötalouden lisäksi uudistuksen vaikutukset kohdistuvat myös kuntien omaisuuteen ja investointeihin. Koska kuntien käytettävissä olevat tulot puoliintuvat, mutta velkamäärä pysyy omaisuusjärjestelyjen yhteydessä lähes ennallaan, kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa selvästi. Tämä on herättänyt huolta varsinkin suuremmissa kaupungeissa niiden tulevasta investointi- ja lainanhoitokyvystä. On kuitenkin huomioitava, että suhteellinen velkaantuneisuus on vain yksi kunnan velkaantuneisuutta kuvaava tunnusluku.

Suhteellisessa velkaantuneisuudessa tarkastellaan pelkästään käyttötulojen suhdetta velan määrään. Tunnusluku ei ota huomioon velan hoitoon tosiasiasa käytettävissä olevaa tulo-rahoidusta, joka muodostuu tuottojen ja kulujen erotuksesta. Mikäli tarkastellaan ainoastaan suhteellisen velkaantuneisuuden muutosta, ei oteta lainkaan muutoksia käyttömenoissa, jotka tulojen lisäksi niin ikään puolittuvat uudistuksen yhteydessä. Suhteellisen velkaantuneisuuden soveltuvuutta kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman mittamisessa tarkastellaan maakuntauudistuksen yhteydessä uudelleen.

Käytännössä kuntien todellinen liikkumavara velanhoitoon ja investointeihin ilmenee vuosikatteessa, joka taas vaikuttaa osana tulo-rahoidusta rahoituslaskelman toiminnan ja investointien rahavirtaan. Mikäli kunnan tasapainotila (vuosikate poistojen jälkeen) pysyy uudistuksen seurauksena lähes ennallaan kuntien investointi- ja velanhoitokyky eivät ainaakaan oleellisesti muutu uudistuksen yhteydessä.

Muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus kaikista kuntien tehtävistä on noin 10–20 prosenttia, ja näiden osuus kasvaa kuntakoon kasvaessa. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät liittyvät erityisesti elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen, asuntotuotantoon, yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukemiseen sekä tietoverkkojen rakentamiseen ja ylläpitoon. Kuntien resurssien tulee maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeenkin riittää myös muiden kuin lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Valtiovarainministeriö on selvittänyt valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa kuntien talouden liikkumavaraa ja sopeutusmahdollisuuksia maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Selvityksen perusteella kuntien taloudessa olisi uudistuksen jälkeenkin melko suuri teoreettinen liikkumavara, mutta kunnittain tarkasteltuna tilanne vaihtelee huomattavasti¹. Kuntien talouden sopeutuspainetta uudistuksen jälkeen arvioidaan koko maan tasolla sekä kuntakokoryhmittäin kuntatalousohjelman luvussa 5.

Maakunta- ja sote-uudistukseen sisältyy myös useita kuntataloutta vakauttavia tekijöitä, jotka osaltaan helpottavat kuntien talouden tasapainotusta ja muutosten ennakoitua. Vaikka tuloveroprosentteja alennetaan, kuntien veroprosentin tuotto ei muutu uudistuksen myötä, vaan päinvastoin jopa hieman vahvistuu. Kuntien taloudesta poistuu myös varsin vaikeasti ennakoitavat erikoissairaanhoidon kustannukset, mikä helpottaa talousarvion laadintaa ja taloudenhoitoa talousarviovuoden aikana. Konsernitasolla tarkastellen myös kuntien konsernivelat pienenevät, kun maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien, erityisesti sairaanhoitopiirien, velat sekä tulevat investointipaineet poistuvat kunnilta.

Kuntatalouden kokonaisuuden kannalta on toisaalta huomioitava, että uudistus tarkoittaa varsinkin toimeenpanovaiheessa välillisten kustannusten kasvua, kun kunnat esimerkiksi

¹ <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=23801>

osallistuvat uudistuksen valmisteluun tai menettävät tukipalveluihin liittyviä volyymietuja. Uudistus saattaa aiheuttaa kunnissa erityisesti hallinto- ja tukipalveluihin liittyviä sopeutustarpeita myös vuoden 2020 jälkeen. Lisäksi on huomioitava, että uudistuksen omaisuusjärjestelyillä voi olla vaikutuksia kuntien tulorakenteeseen ja talouteen. Omaisuusjärjestelyjen lopulliset vaikutukset kuntien talouteen riippuvat kuitenkin myös kuntien omista päätöksistä ja näkyvät kuntien taloudessa vasta 2020-luvun puolivälistä lähtien.

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua ja vaikutuksia kuntien talouteen on kuvattu tarkemmin hallituksen kuntia koskevia toimenpiteitä käsittelevässä kuntatalousohjelman luvussa 4.

LASKELMAT MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSEN KUNTATALOUSVAIKUTUKSISTA

Valtiovarainministeriö on julkaissut laskelmat maakunta- ja sote-uudistuksen kuntatalousvaikutuksista. Helmikuussa 2018 päivitetty laskelmat on tehty ensimmäistä kertaa vuoden 2019 tasolla siten, että niissä on huomioitu uudistuksen tulevan voimaan vuonna 2020. Laskelmissa käytetyt tiedot kunnista maakuntiin siirtyvistä kustannuksista perustuvat Tilastokeskuksen toteuttamasta kuntien ja kuntayhtymien talousarviokyselystä kerättyyn tietoon. Laskelmat päivitetään seuraavan kerran huhtikuussa 2018, kun kuntien ja maakuntien rahoituksen määräytymistekijöistä saadaan uutta tilastotietoa.

Valtiovarainministeriö on valmistellut vaikutuslaskelmien tulkitsemisen tueksi myös valtionosuussimulaattorin, jonka kautta kunnilla on mahdollisuus tarkastella uudistuksen vaikutuksia kunnan talouteen eri vuosina sekä arvioida kunnan omien päätösten vaikutuksia kunnan talouden tasapainoon uudistuksen jälkeen. Lisäksi ministeriö on valmistellut kuntakohtaiset painelaskelmat kuntien käyttötalouden kehityksestä sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen. Kuntakohtaisissa painelaskelmissa pyritään hahmottamaan yksittäisen kunnan toimintakatteen ja verorahoituksen kehitysuraa vuoteen 2025 asti.

Suomen Kuntaliitto on valmistellut valtiovarainministeriön vaikutuslaskelmaan perustuvan Jakoavain-työkalun. Jakoavain auttaa kuntia arvioimaan maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntien tuloslaskelman, rahoituslaskelman sekä taseen eriin vuonna 2020. Jakoavaimen laskelman viereen on myös kirjattu tiliryhmittäin ja tase-erittäin sellaisia maakuntauudistuksen vaikutuksiin liittyviä huomioita, joita kunnan taloutta suunnittelevan asiantuntijan tulisi ottaa huomioon. Jakoavainta päivitetään aina ministeriön julkaisemien laskelmien päivittyessä.

Valtiovarainministeriön laskelmat maakunta- ja sote-uudistuksen kuntatalousvaikutuksista, valtion-osuussimulaattori ja kuntakohtaiset painelaskelmat: www.alueuudistus.fi/kuntien-valuationosuusjarjestelma

Kuntaliiton Jakoavain: www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/budjetointi-ja-taloussuunnittelu/jakoavain-tyokalu-maakuntauudistuksen-vaikutuksista

2.3 Kasvupalvelu-uudistus

Maakuntauudistus muuttaa laajasti julkista hallintoa, toimintatapoja ja toimijoiden rooleja. Maakuntauudistuksen yhteydessä hallitus esittää toteutettavaksi vuonna 2020 laajan kasvupalvelu-uudistuksen, jossa nykyisten ELY-keskusten sekä TE-toimistojen tarjoamat yritys-, työllisyys- ja kotoutumisen edistämisen palvelut yhdistetään kasvupalveluksi, joka kokoaa yhteen työnhakijoiden, työnantajien ja yritysten palvelut. Kasvupalvelulla edistetään uutta yritystoimintaa, yritysten kasvua, uudistumista ja kansainvälistymistä, kotoutumista sekä vastataan työmarkkinoiden muutoksiin.

Kasvupalvelut toteutetaan järjestäjä-tuottaja-mallilla. Kasvupalvelujen tuottaminen siirtyy markkinoille ja avataan kilpailulle. Osa kasvupalveluista on valtakunnallisia ja osa maakunnallisia. Valtakunnallisten kasvupalvelujen järjestämisestä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämisestä maakunta. Poikkeuksena tähän on Uudenmaan erillISRatkaisu, jossa järjestämisvastuu on Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniainen muodostamalla kuntayhtymällä.

Kasvupalvelu-uudistuksessa siirretään maakunnille ainoastaan sellaisia lakisääteisiä tehtäviä, joita tällä hetkellä tehdään valtion virastoissa. Uudistuksella ei puututa kuntien elinvoimatehtävään ja siihen liittyvien paikallisten palvelujen järjestämiseen. Kunnat tuottavat elinvoimapalveluja ja toteuttavat paikallista elinkeinopolitiikkaa yleisen toimivaltansa puitteissa ja voivat hyvin vapaasti järjestää sekä tuottaa palveluita kuntalaisille ja yrityksille. Kasvupalvelu-uudistus tuo kunnille yleisen toimialan puitteissa tuotettujen palveluiden lisäksi mahdollisuuden tarjota maakunnille maakunnallisten kasvupalveluiden tuottamista. Markkinaehtoisesti toimivat kuntien yhtiöt voivat toimia maakunnassa kasvupalvelujen tuottajina.

Kunnilla ei ole lakiin perustuvia velvollisuuksia järjestää tai tuottaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja pidempään työttömänä olleiden työllistämismahdollisuutta lukuun ottamatta. Monilla kuntien vastuulla olevilla palveluilla kuten esimerkiksi nuoriso-, sivistys- ja asumispalveluilla on kuitenkin kiinteä yhteys kasvupalveluihin. Lisäksi erityisesti suuremmat kaupungit panostavat merkittävästi elinvoimaa ja kilpailukykyä edistäviin toimenpiteisiin.

Kunnat osallistuvat julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen tarjoamalla työttömille palkkatuetta työtä ja työkokeilumahdollisuuksia. Merkittävä osa palkkatuetusta työstä ja työkokeilusta on toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, joten sosiaali- ja terveystyöpalvelujen siirtyminen maakunnan järjestämisvastuulle vähentää näiden tehtävien osalta kunnissa tarjolla olevia työkokeilu- ja työmahdollisuuksia. Palkkatuetta työtä ja työkokeilu- ja työmahdollisuuksia kunta voi maakuntauudistuksen voimaan tulon jälkeenkin tarjota sen toimivaltaan kuuluvilla sektoreilla.

Uudistus ei muuta sitä, miten kunnat voivat hyödyntää palkkatukea. Kunnat voivat esimerkiksi palkata palkkatuella työttömiä työpajatoimintaan ilman, että kunnan tulee muuttaa nykyisestä toimintatapaansa. Uudistus ei myöskään vaikuta kuntien rahoittamaan työpajatoimintaan. Maakunnat ja kasvupalvelujen tuottajat voivat jatkossakin lähettää työttömiä kuntien tarjoamaan nykyisen kaltaiseen työpajatoimintaan.

Kunnat myös tuottavat kunnan yleistoimivaltaan perustuvia omaehtoisesti tuotettuja palveluja työttömille. Tällaisten palvelujen määrä vaihtelee merkittävästi kunnittain. Siihen, miten aktiivisesti kunnat järjestävät työttömien palveluja maakuntauudistuksen jälkeen, vaikuttanee jossain määrin se, millainen kuntien vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta tulee olemaan. Kuntatalouden kokonaisnäkökulmasta kunnilla on todennäköisesti jatkossakin mielenkiintoa lisätä alueensa työllisyyttä ja siten vähentää työttömyydestä kuntataloudelle aiheutuvia menoja.

Maakuntamalli ei suoraan vaikuta kuntien omaehtoisesti tuottamiin palveluihin. Uudistuksen keskeinen vaikutus kuntien järjestämiin elinvoimatehtäviin riippuu maakunnan ja kuntien välisestä yhteistyöstä. Jos palvelutarjonnassa ilmenee päällekkäisyyttä, olisi julkisten voimavarojen tehokkaan käytön kannalta perusteltua, että maakunta ja kunnat sopisivat työnjaosta alueen palveluissa. Tämä saattaa tarkoittaa muutoksia kuntien tarjoamiin palveluihin, joskin se on täysin kunnan vapaasti päätettävissä. Laki velvoittaa maakuntaa huolehtimaan yhteistyöstä ja siitä, että kasvupalvelut muodostavat kuntien palvelujen kanssa toisiaan täydentävän kokonaisuuden. Esimerkiksi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämässä on perusteltua säilyttää kasvupalvelun keskeinen rooli ja vahvistaa kotoutumisen eri asiantuntijoiden yhteistyötä. Etenkin kasvupalveluiden yhteensovittaminen maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvien sosiaali- ja terveystalouden ja kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kanssa on keskeistä.

Yksi tapa järjestää yhteistyö on kasvupalveluallianssin perustaminen maakunnan, kuntien sekä palveluntuottajien kesken. Allianssin perusta on maakunnan, kuntien ja palveluntuottajien välinen yhteinen sopimus ja riskien ja hyötyjen jakaminen. Maakunta ja ne kunnat, jotka haluavat mukaan allianssiin, kilpailuttaisivat hankintalain mukaisesti yhdessä mukaan otettavat palveluntuottajat. Allianssihankeeseen osapuoloina olisivat maakunta, kunnat sekä yksityiset ja kolmannen sektorin palvelun tuottajat, jotka suunnittelisivat ja toteuttaisivat hankkeen yhdessä. Maakunta ja kunta voisivat myös sopia, mitä niiden omaa palvelutuotantoa otettaisiin mukaan allianssiin osapuolten itsensä tekemänä. Maakunnat ja kunnat voisivat molemmat rahoittaa palveluntuottajia ja siten hankkia palveluja, jossa sama palveluntuottaja tuottaa sekä maakunnan kasvupalveluja ja kunnan elinvoimatehtäviä. Allianssin muodostaminen ei edellytä kaikkien kuntien osallistumista. Maakunta voi aina perustaa allianssin siihen halukkaiden kuntien kanssa ja tehdä myös useamman allianssisopimuksen.

Suomessa toimii noin 50 kuntien omistamaa kehittämissyhtiötä, jotka työllistävät noin 1 000 henkilöä. Tämä on noin 90 prosenttia kaikista alueellisista elinkeino- ja kehitysyhtiöistä ja lähes kaikki kunnat ovat osaomistajina mukana jossakin seudullisessa kehittämissyhtiössä.

Kehittämissyhtiöiden rahoituksesta yli puolet tulee hankerahoituksesta. Kasvupalvelu-uudistuksessa ei lähtökohtaisesti olla muuttamassa tukiin liittyviä ehtoja, mutta maakunnalla on jatkossa itsenäisempi valta niiden suuntaamisessa. Se, miten tämä vaikuttaa kehittämissyhtiöiden saamaan yritystukena annettavaan kasvupalvelurahoitukseen, on siten riippuvainen maakuntien ratkaisusta. Rakennerahastoista on arvioiden mukaan 2014–2020 ohjelmakaudella tulossa kehittämissyhtiöille yhteensä 100 milj. euroa.

Kehittämissyhtiöt voivat olla hankintalain tarkoittamia sidosyksiköitä. Nykyisen oikeuskäytännön mukaan sidosyksikkö saa myydä tuotannostaan 10 prosenttia markkinoille, mutta vuodesta 2019 alkaen osuus tulee pienemmään 5 prosenttiin. Tällä voi olla vaikutusta siihen, kuinka moni kehittämissyhtiö voisi jatkossa halutessaan toimia myös kasvupalveluiden tuottajana. Työ- ja elinkeinoministeriölle tehdyn selvityksen mukaan erityisesti yhteiskunnalliset rakennemuutokset ja rahoituksen supistuminen vaativat myös kehittämissyhtiöiltä toiminnallista ja hallinnollista uudistamista.²

Lakiesitys alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on tarkoitus antaa eduskunnalle huhtikuun 2018 alussa.

² Seudullisten kehittämissyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämässä, TEM raportteja 39/2015

2.4 Kuntataloutteen vaikuttavat muut toimintaympäristön muutostekijät

Väestörakenteen muutokset vaikuttavat kuntiin eri tavoin ja kasvattavat kuntien välisiä eroja

Tilastokeskuksen viimeisimmän, syksyllä 2015 valmistuneen väestöennusteen mukaan suurimpien kaupunkien kasvu tulee jatkumaan ja pienimmät kunnat menettävät väestöään. Tilastokeskuksen ennakkollisten väkilukutietojen perusteella yli 100 000 asukkaiden kaupungeissa asui vuoden 2017 lopulla 39 prosenttia suomalaisista, kun vielä vuonna 2010 osuus oli alle 37 prosenttia. Vuoteen 2030 mennessä yli 100 000 asukkaan kaupungeissa asuvan väestön osuuden arvioidaan nousevan yli 40 prosenttiin ja vuoteen 2040 mennessä lähes 42 prosenttiin. Alle 10 000 asukkaan kunnissa asui vuoden 2017 lopulla noin 16,5 prosenttia, kun samoissa kunnissa asui vielä vuonna 2010 17,5 prosenttia suomalaisista. Väestöennusteen perusteella nykyisten alle 10 000 asukkaan kuntien osuus väestöstä tulee laskemaan vuoteen 2030 mennessä noin 15 prosenttiin ja vuoteen 2040 mennessä jo alle 15 prosenttiin.

Väestönkasvu keskittyy Suomessa yhä harvempiin kuntiin. Ennakkotilaston mukaan vuonna 2017 väestö kasvoi 77 kunnassa ja väheni tai pysyi edellisvuoden tasolla 234 kunnassa. Väestönkasvu kohdistui pääosin suurimpiin kaupunkeihin. Kymmenestä eniten väestöä kasvaneista kunnista kaikki ovat yli 40 000 asukkaan kuntia ja kahdeksan yli 100 000 asukkaan kuntia. Väestöä kasvattaneiden kuntien yhteenlaskettu väestönkasvu oli lähes 35 000 asukasta. Väestöä menettäneistä kunnista monet ovat asukasluvultaan pieniä, mutta väestön määrä laski myös monissa yli 20 000 asukkaan kunnissa. Väestöä menettäneiden kaupunkien joukossa on myös useita maakuntien keskustaunonkaupunkeja ja niin sanottuja seutukaupunkeja. Väestöä menettäneiden kuntien asukasluku laski yhteensä noin 22 000 asukkaalla. Maakunnittain tarkasteltuna vuonna 2017 väkiluku kasvoi Uudenmaan, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan ja Ahvenanmaan maakunnissa. Muissa maakunnissa väkiluku pieneni. Väestö väheni sekä suhteellisesti että määrällisesti eniten Kymenlaakson ja Etelä-Savon maakunnissa. Väestön väheneminen oli suhteellisesti suurta myös Kainuun maakunnassa.

Voimakkaat väestömäärän muutokset aiheuttavat haasteita kuntien taloudelle. Muuttovoittokunnissa haasteena on palvelutarpeen kasvuun vastaaminen ja kasvavan väestömäärän vaatimien investointien toteutus taloudellisesti kestävällä tavalla. Väestöä menettävissä kunnissa haasteena on puolestaan olemassa olevan palveluverkon sopeuttaminen supistuvaan palvelutarpeeseen.

Suomen väestö kasvoi vuoden 2017 aikana yhteensä noin 13 000 hengellä. Suomen luonnollinen väestönlisäys oli kuitenkin negatiivinen eli syntyneitä oli vähemmän kuin kuol-

leita. Syy väestönlisäykseen oli muuttovoitto ulkomailta: maahanmuuttoa oli noin 17 000 enemmän kuin maastamuuttoa. Maahanmuutto kohdistuu voimakkaasti suurimmille kaupunkiseuduille ja erityisesti pääkaupunkiseudulle. Maahanmuuton voimakas keskittyminen aiheuttaa haasteita kuntien palvelurakenteelle.

Syntyneiden määrä koko maassa on ollut 2000-luvulla suurimmillaan lähes 61 000 vuonna 2010. Tämän jälkeen syntyneiden määrä on vähentynyt selvästi vuosittain. Vuoden 2017 ennakkotietojen perusteella vuonna 2017 syntyneitä oli vain hieman yli 50 000, mikä on vähemmän kuin kertaakaan 2000-luvulla. Syntyvyys oli kuolleisuutta suurempaa vain Uudenmaan, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Ahvenanmaan maakunnissa. Etelä-Savossa kuolleiden määrä oli yli 1 000 henkeä suurempi syntyneihin verrattuna. Myös Kymenlaaksossa ja Satakunnassa kuolleiden määrä oli yli 900 henkeä suurempi kuin syntyneiden määrä.

Heikosta syntyvyydestä ja pienenevästä nuorisoiäloluokista johtuen monissa kunnissa on jo jouduttu ja joudutaan tulevinakin vuosina kiinnittämään erityistä huomiota varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen tarjontaan ja kustannustehokkuuteen. Maakunta- ja sote-uudistuksen seurauksena syntyvyydellä ja nuorten ikäluokkien koolla on aikaisempaa suurempi vaikutus myös kuntien tuloihin ja koko kuntatalouteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirryttyä maakunnille kuntien tehtävissä korostuvat varhaiskasvatus- ja opetustoimen tehtävät sekä laajemmin koko sivistysalan tehtävät. Tämä näkyy myös kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä, jossa painottuvat uudistuksen jälkeen huomattavasti nykyistä enemmän nuorten ikäluokkien palvelutarpeet ja osuus kunnan väestöstä.

Ikääntyneiden osuus väestöstä on kasvanut ja tulee kasvamaan kaikkialla Suomessa voimakkaasti tällä ja ensi vuosikymmenellä. Tilastokeskuksen mukaan koko maan tasolla väestöllinen huoltosuhde (ei-työikäisten määrä sataa työikäistä kohden) oli 59,1 vuonna 2016, kun vielä vuonna 2010 huoltosuhde oli 51,6. Ennusteiden mukaan väestöllinen huoltosuhde ylittää koko maan tasolla 70 huollettavan määrän 2030-luvun alkupuolella.

Väestöllisessä huoltosuhteessa on jo nykyisin merkittäviä eroja kuntien ja maakuntien välillä ja lähivuosina maan sisäinen muuttoliike ja maahanmuutto tulevat kasvattamaan eroja entisestään. Väestöllinen huoltosuhde heikkenee voimakkaasti erityisesti asukasluvultaan pienimmissä kunnissa. Vuonna 2016 väestöllinen huoltosuhde oli 12 kunnassa yli 90 ja kahdessa kunnassa yli 100. Näistä kunnista kaikki olivat alle 5 000 asukkaan kuntia. Huoltosuhde oli vuonna 2016 alle 50 vain neljässä kunnassa, joista kaikki oli yli 100 000 asukkaan kaupunkeja. Maakunnittain tarkasteltuna väestöllinen huoltosuhde oli vuonna 2016 heikoin Etelä-Savossa sekä Keski- ja Etelä-Pohjanmaalla, ja vahvin Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan huoltosuhde

tulee vuoteen 2030 mennessä nousemaan nykyisellä kuntajaolla yli 100:n noin kolmasosassa kunnista.

Huoltosuhteen heikkeneminen aiheuttaa entisestään voimistuvia haasteita julkisten palvelujen järjestämiselle ja rahoitukselle. Toisaalta huoltosuhteen heikkenemisestä ja palvelutarpeen kasvusta johtuvan menopaineen voidaan katsoa helpottavan kunnissa vuodesta 2020 lähtien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyessä maakunta- ja sote-uudistuksen seurauksena maakuntien vastuulle. Menopaineen muutos on merkittävä varsinkin asukasluvultaan pienempien kuntien näkökulmasta.

Monipaikkaisuus kuntien haasteena ja voimavarana

Kuntalaisten arki ei rajoitu nykyisin omaan kotikuntaan tai työssäkäyntikuntaan. Moni kuntalainen viettää aikaansa eri paikkakunnilla työn lisäksi myös vapaa-ajan ja perhesuhteen johdosta. Ajan jakamisen eri paikkakuntien välillä arvioidaan edelleen kasvavan työn muutosten ja digitalisaation edetessä, esimerkiksi etätönteon lisääntyessä. Ihmisten arjesta on jo muodostunut ja tulee muodostumaan entistä enemmän monipaikkainen. Tämä asettaa haasteen sekä kunnille että tuleville maakunnille.

Valtiovarainministeriö toteutti vuoden 2017 aikana osana Tulevaisuuden kunta -hanketta selvityksen kaksoiskuntalaisuudesta³. Selvityksen tavoitteena oli kuvata sitä, mitkä seikat vaikuttavat siihen, että ihmiset oleskelevat aiempaa enemmän kahdessa tai useammassa kunnassa. Selvityksessä tarkasteltiin myös kuntalaisten nykyisiä oikeuksia saada palveluja muusta kuin kotikunnastaan. Selvityksessä kuvattiin myös kaksoiskuntalaisuuden merkitystä verotukseen ja valtionosuusjärjestelmään sekä eräiden muiden kotikuntaan liitettyjen asioiden, kuten äänioikeuden, näkökulmasta.

Selvityksen mukaan perustuslaki asettaa reunaehdot kaksoiskuntalaisuuteen liitettäviin oikeuksiin. Suomalaiseen monipaikkaisuuteen ei voi liittyä verotuksellisia tai äänioikeuteen ja vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia kunnallisen verotusoikeuden perustuslain suojan, verotuksen tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä perustuslain turvaaman kansanvaltaisuusperiaatteen vuoksi.

Monipaikkaisuus tulisi kuitenkin ottaa huomioon niin lainsäädännössä kuin kuntien toiminnassakin nykyistä paremmin. Valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen strategia- ja tulevaisuustyössä sekä lainsäädännön valmistelussa tulee jatkossa huomioida paremmin keinot, joilla monipaikkaisuutta voidaan edistää. Monipaikkaisuus tulisi nähdä kunnissa kuitenkin myös voimavarana. Varsinkin pienissä ja keskisuurissa kunnissa sekä harvaan

³ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160469>

asutulla maaseudulla monipaikkaisuus tarjoaa mahdollisuuksia parantaa palveluita ja luoda uusia elinkeinoja. Kuntien tulisikin osallistaa kunnan omakseen kokevat, kunnassa oleskelevat ja palveluja käyttävät henkilöt, eli niin kutsutut monipaikkaiset ihmiset, nykyistä useammin kunnan toimintaan. Monipaikkaisuutta voidaan tukea muun muassa hyödyntämällä digitalisaation tarjoamia uusia osallistamis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Digitalisaatiokehitys haastaa kuntien toimintatapoja

Julkisen sektorin digitalisaatiokehitys on ollut viime vuosina vilkasta. Digitalisaatiolla tarkoitetaan toimintamallien merkittävää ja syvällistä muutosta, uusia teknologioita hyödyntäen. Digitalisaatio muuttaa kuntien palveluprosesseja ja -rakenteita. Tulevina vuosina muutos tulee olemaan vielä ilmeisempi ja tähän tulee kunnissa valmistautua.

Digitalisaatiokehityksen kannalta kunnan palveluita tulee tarkastella ja kehittää kokonaisuutena. Pistemäisestä tekemisestä on siirryttävä strategiseen suunnitteluun, jossa digitalisaatio näyttäytyy läpi organisaation. Kunnan digitalisaatiokehityksessä on tunnistettava ainakin kolme eri näkökulmaa: (1) yhteiskunnalliset muutosvoimat ja trendit, (2) teknologiakehityksen luomat mahdollisuudet sekä (3) kuntalaisten palvelutarpeiden ennakointi ja palveluiden rakentaminen kuntalaisten arkea tukeviksi, asiakaslähtöisiksi ja saumattomiksi kokonaisuuksiksi.

Kunnat nähdään jo nykyään alustoina, jotka perustuvat vahvan ja toimivan tietohallintoarkkitehtuurin päälle. Tulevaisuudessa digitaalisten kuntien rooli korostuu, kuntalaista lähellä olevana verkostona ja yhteistyön toimijana.

Talous tulee tulevina vuosina olemaan kunnissa yksi digitalisaation muutosajureista, kun maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen kunnan palveluita tulee kehittää entisestään. Digitaalisen aikakauden kunnassa kunnan palvelut ovat asiakaskeskeisiä. Viranomaistoiminta on häivytetty asiakkaan näkökulmasta, julkiset palvelut toimivat saumattomasti yhteen, ekosysteemin kaltaisesti. Näin kuntalainen saa laadukasta palvelua hänelle mieluisalla tavalla.

Digitaalinen kehitys kunnissa on investointi, jonka tuottoa voidaan mitata säästyvinä henkilötyövuosina, parempina palveluina ja tehokkaampina toimintatapoina. Digitaalinen kehitys voi tarkoittaa nopeampia, helppokäyttöisempiä tai kokonaan uusia ja laajempia palveluita, joita ei aiemmin ole ollut tarjolla. Investoinnin taloudellisen hyödyn saaja on myös usein kunnan sijaan kuntalainen, joka hyötyy palveluista niiden saavutettavuuden paranemisella ja esimerkiksi säästämällä matka-aikaa ja kustannuksia.

Hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut- kärkihankkeen vuoden 2022 tavoitetilana on digitaalisten palveluiden ensisijaisuus. Tavoite tulee koskemaan myös kuntia, sillä vuoteen

2022 mennessä kaikki viranomaiset ovat velvoitettuja tarjoamaan luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille ensisijaisena vaihtoehtona saavutettavia ja laadukkaita digitaalisia palveluja. Viranomaisten on järjestettävä henkilön asemaan, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvä viestintä ja asiointi niin, että asiakkailla on aina käytettävissä sähköinen kanava.

Digitalisaatiosta saavutettavan säästöpotentiaalin tunnistamiseksi valtiovarainministeriö on julkaissut kuntien digitalisaation ja digikokeilujen säästö- ja tuottavuusselvityksen, jossa tarkasteltiin 21 kuntapalvelun osalta digitalisaatiosta saavutettavaa säästöpotentiaalia. Selvityksen tulokset olivat suuntaa-antavia, mutta osoittivat selvästi, että kunnan palveluja sähköistämällä ja palvelukokonaisuuksia digitalisoimalla voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä kunnissa.

Kunnat voivat arvioida omaa digitalisaatioastettaan ja digitalisaatiosta saavutettavaa säästöpotentiaalia valtiovarainministeriön avaamalla digitaalinenkunta.fi -sivuilla.

Kunnilla on tärkeä rooli kestävän kehityksen toimeenpanossa

Kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030 hyväksyttiin YK:n huippukokouksessa syyskuussa 2015. Poliittisesti sitova toimintaohjelma sisältää 17 päätavoitetta ja 169 alatavoitetta, joissa määritellään uusi maailmanlaajuinen ja muutokseen tähtäävä tavoitetilä kaikille maailman maille. Tavoitteena on kääntää globaali kehitys uralle, jossa ihmisten hyvinvointi, ihmisoikeudet, talouden vauraus ja yhteiskuntien vakaus turvataan ympäristön kannalta kestävällä tavalla sekä poistetaan äärimmäinen köyhyys maailmasta. Globaali toimintaohjelma velvoittaa ja ohjaa myös Suomea kestävän kehityksen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä.

Hallitus laati Agenda2030:n toteuttamiseksi kansallisen toimeenpano-ohjelman helmikuussa 2017. Ohjelma annettiin valtioneuvoston selontekona eduskunnalle. Hallitus nostaa toimeenpanon kärjiksi kaksi painopistealuetta: hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi, sekä yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Vuoden 2018 valtion talousarvio sisälsi ensimmäistä kertaa hallinnonalakohtaiset tekstit siitä, miten kestävän kehityksen selonteon painopisteet näkyvät hallinnonalojen toiminnassa.

Agenda2030:n toimeenpanossa valtiolla on keskeinen rooli ja samalla vastuu onnistumisesta. Valtio ei kuitenkaan onnistu toimeenpanossa yksin, vaan tarvitsee kumppanikseen kansalaisyhteiskunnan, yksityissektorin, tiedeyhteisön sekä kuntien, aluetoimijoiden ja koko yhteiskunnan panosta. Monet kestävän kehityksen haasteet ratkaistaan kaupungeissa ja kunnissa. Agenda2030 on tunnistanut kaupunkien ja paikallisyhteisöjen tärkeän roolin. Kestävän kehityksen tavoite 11 'Kestävät kaupungit ja yhteisöt' painottaa kestävästä elämänilästä, terveyttä, vaurautta, yhteisöllisyyttä, turvallisuutta ja ympäristökestävyyttä.

Hallituksen selonteossa on tunnistettu, että Suomen alueet, seudut, maakunnat, kunnat ja kaupungit voivat omilla päätöksillään ja toimillaan vaikuttaa merkittävästi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, resurssien viisaaseen käyttöön sekä paikallisen hyvinvoinnin ja liiketoimintamahdollisuuksien lisäämiseen. Samalla kunnat luovat edellytykset kuntalaisten ja kunnassa toimivien yritysten mahdollisuuksille toteuttaa kestäviä kulutus- ja tuotantotapoja. Selonteossa kannustetaan kaupunkeja ja yhteisöjä asettamaan kunnianhimoiset kestävän kehityksen tavoitteet, päivittämään omat kestävän kehityksen visiot ja strategiat sekä sisällyttämään kestävän kehityksen näkökulman keskeisiin strategioihin.

Monet kunnat toimivat jo nykyisin edelläkävijöinä kestävän kehityksen kysymyksissä: erityisesti 39 hiilineutraalisuutta tavoittelevaa niin sanottua HINKU-kuntaa, kiertotalouden ratkaisuihin työnsä pohjaava 11 kunnan FISU-verkosto sekä älykkäisiin ja puhtaisiin ratkaisuihin perustuva Smart & Clean pääkaupunkiseutu. Näissä kunnissa tavoitteena on vähentää ilmastopäästöjä ja ympäristöhaittoja, edistää paikallista hyvinvointia, parantaa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä sekä luoda uusia työpaikkoja ja liiketoimintaratkaisuja. Kuntatalouden näkökulmasta kestävän kehityksen tavoitteet näkyvät lyhyellä aikavälillä uusina investointeina erityisesti konsernitasolla, mutta onnistuessaan pitkällä aikavälillä myös elinvoiman ja talouden kasvuna.

Valtioneuvoston kanslian ylläpitämä, koko yhteiskuntaa osallistava Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus tarjoaa kunnille, kaupungeille, aktiivisille kansalaisille ja tuleville maakunnille mahdollisuuden tarttua kestävän kehityksen tavoitteisiin konkreettisin toimenpitein ja omaehtoisesti. Kestävän kehityksen toimenpidesitoumuksia oli helmikuussa 2018 annettu jo yli 750 kappaletta, kuntien lisäksi erityisesti yrityksistä, kouluista, järjestöistä ja valtionhallinnosta.

3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

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

3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 7.1)

Kuntatalouden menorajoite

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

Hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmassaan 28.9.2015, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2019 vähintään 540 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava verrattuna hallitusohjelman pohjana olleeseen, 2.4.2015 päätettyyn niin sanottuun tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

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

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteessa on otettu huomioon maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon lykkääntyminen vuoteen 2020. Jo edellisessä julkisen

talouden suunnitelmassa huomioitiin joidenkin hallitusohjelmassa sovittujen sopeutustoimien vaikutusarvioiden tarkentuminen. Näitä olivat vanhuspalvelujen laatusuosituksen ja erikoissairaanhoidon alueellisen tehostamisen vaikutusarvioiden tarkentuminen. Vanhuspalvelujen laatusuosituksen säästö tarkentui 33,5 milj. euroon vuoteen 2019 mennessä hallitusohjelmassa arvioidun 70 milj. euron sijaan.

Lisäksi edellisessä julkisen talouden suunnitelmassa huomioitiin uutena toimenpiteenä ammatillisen koulutuksen uudistukseen liittyvä oppilas- ja opiskeluhuoltopalvelujen laajentuminen koskemaan aikaisempaa suurempaa opiskelijamäärää. Kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -830 milj. euroa.

Kuntatalouden menorajoite vuosina 2019–2022, milj. euroa

2019	2020	2021	2022
-830	-470	-470	-470

Kun kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelma etenee ja uudet kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät toimenpiteet konkretisoituvat valmistelussiten, että ne voidaan sisällyttää valtion talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan, nämä uudet toimenpiteet otetaan huomioon menorajoitetta kiristävänä.

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

Muut kuntatalouden rahoitusasemaan vaikuttavat valtion toimenpiteet

Menorajoitteen asettamisen lisäksi hallitus vahvistaa kuntataloutta antamalla kunnille mahdollisuuden maksutulojen lisäämiseen. Hallitus perui varhaiskasvatusmaksujen alennusten kompensoimiseksi tarkoitetun kiinteistöveron korotuksen. Varhaiskasvatuksen maksualennusten vaikutukset kuntatalouteen kompensoidaan korottamalla valtionosuuksia ja kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Kiinteistöveroä korotettiin hallitusohjelman mukaisesti 25 milj. eurolla vuonna 2016 ja vuonna 2017. Lisäksi vuonna 2017 toteutettiin 50 milj. euron lisäkorotus kiinteistöveroon. Hallitusohjelman mukaan tuloveroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille, joten niillä ei sen sijaan ole vaikutusta kuntatalouden rahoitusasemaan.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus ja kuntatalouden sopeutustarve

Pääministeri Sipilän hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus on nettomääräisesti kuntataloutta selvästi vahvistava vuoden 2019 tasolla, mikäli kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat toimet täysimääräisesti. Lisäksi maakunta- ja sote-uudistus siirtää pois kunnilta väestön ikääntymisestä aiheutuvat sosiaali- ja terveydenhuollon menopaineet vuodesta 2020 alkaen.

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

Valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus vuonna 2019, milj. euroa¹

Menorajoite	830
Menorajoitteen toimiin liittyvä valtionapujen muutos	-90
Indeksijäädytysten vaikutus kuntien tuloihin	-320
Maksuperusteiden muutokset	60
Kiinteistöveron korottaminen	100
Yhteensä	580

¹ Taulukossa ei ole huomioitu kilpailukyky sopimuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia.

Hallitusohjelman pohjana olleen kevään 2015 ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä oli 2,0 mrd. euroa eli 0,9 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019 kansantalouden tilinpidon käsittein. Valtiovarainministeriön päivitetystä ennusteesta on huomioitu jo täsmentyneet hallitusohjelman mukaiset kuntatalouteen vaikuttavat toimet sen mukaisesti kuin kuntien arvioidaan saatujen tietojen perusteella näitä toteuttavan. Näiden arvioidaan vahvistavan paikallishallinnon rahoitusasemaa nettomääräisesti noin 200 milj. euroa vuoden 2019 tasolla. Toimenpiteiden säästöarvioita on alennettu ja lykätty myöhemmille vuosille, jolloin niiden vaikutus painottuu maakuntatalouteen. Päivitetyn ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä vuonna 2019 on 0,9 mrd. euroa, joka on 0,4 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Näin ollen paikallishallinto on saavuttamassa sille asetetun rahoitusasematavoitteen. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen kuitenkin edellyttää, että kunnissa hyödynnetään hallitusohjelman toimenpiteiden, kuten alueellisen erikoissairaanhoidon tehostamisen ja perhe- ja omaishoidon kehittämisen, sekä kilpailukyky sopimuksen mahdollistama säästöpotentiaali. Paikallishallinnon kehitysarvio on painelaskelma, jossa ei ole huomioitu kuntien omia sopeutustoimia vuosille 2019–2022. Kuntien omat sopeutustoimet ovat olleet viime vuosina merkittäviä.

Kuntien omat toimenpiteet

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

3.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet (JTS:n luku 7.2)

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Julkisen talouden suunnitelmassa on otettu huomioon valmisteilla olevan maakunta- ja sote-uudistuksen lykkäytyminen vuoteen 2020. Uudistuksen voimaantulovuonna 2020 kuntatalouden nettomenot pienenevät noin 17,6 mrd. eurolla. Kuntien valtionosuuksista poistetaan siirtyviä tehtäviä vastaava määrä valtionosuuksia, ja kuntien yhteisövero- ja kunnallisverotuottoa vähennetään. Viimeisimmän arvion mukaan valtionosuudet vähenevät hieman alle 6 mrd. euroa vuodesta 2020 alkaen. Kunnallisveroprosentteja ja kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan ja valtion verotuotto kasvaa näitä vastaavasti. Valtiolta verotuotosta ohjataan arviolta 11,7 mrd. euroa ansiotuloverotusta ja 0,6 mrd. euroa yhteisöveroa maakuntien rahoitukseen. Uudistus on kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraali. Kunnille jää uudistuksen jälkeenkin vastuuta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Maakunnille siirtyvästä rahoituksesta osoitetaan kunnille tähän tarkoitukseen 29 milj. euroa.

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2019 noin 10,3 mrd. euroa. Vuonna 2020 ne alenevat 4,4 mrd. euroon maakunta- ja sote-uudistuksen myötä. Uudenmaan maakunnassa kasvupalveluiden järjestämisvastuu on kuntayhtymällä, jonka Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien on perustettava. Tässä julkisen talouden suunnitelmassa osoitetaan valtionapua tälle kuntayhtymälle vuosina 2020–2022 maakuntien rahoituksesta vuosittain noin 113 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuonna 2019. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2016 toteutuneiden kustannusten pohjalta vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 213,5 milj. euroa. Kuntien peruspalveluiden toteutuneet kustannukset vuonna 2016 olivat noin 854 milj. euroa alhaisemmat kuin laskennalliset kustannukset, joiden perusteella vuoden 2016 valtionosuudet maksettiin. Toteutuneet kustannukset olivat alhaisemmat johtuen sekä

kuntien tehostamistoimista että kilpailukyky sopimuksen vuoden 2017 lomarahaleikkauksesta, josta kolmeneljäsosaa kirjattiin kunnissa menosäästöksi jo vuonna 2016. Lomarahaleikkauksesta johtuen kuntien vuoden 2016 kustannukset alenivat 236 milj. eurolla ja valtionosuusprosentin mukainen valtionosuuksien vähennys tästä olisi 59 milj. euroa. Tämä ylimääräinen 59 milj. euron leikkaus kompensoidaan kunnille vuonna 2020. Samassa yhteydessä kompensoidaan myös vuosien 2017–2019 ylimääräinen lomarahaleikkaus. Yhteensä kompensatio on siten 237 milj. euroa.

Osana kuntien, maakuntien ja koko julkisen hallinnon kustannusten karsimista koskevaa hallituksen reformia käynnistettiin selvitystyö kuntien kannustinjärjestelmien rakentamiseksi. Kannustinjärjestelmien rahoitus vähennetään kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta (euroa/asukas periaatteella).

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa kuntien käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmään osoitetaan 50 milj. euroa vuonna 2021 ja 100 milj. euroa vuonna 2022.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitetaan 40 milj. euroa vuodesta 2019 alkaen. Kannustinjärjestelmä on tarkoitus rakentaa vaiheittain, joista ensimmäisen on tarkoitus kohdistua kunnan henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin ja siinä ohjelmistorobotiikan hyödyntämiseen.

Kuntien rakennuskannan kehittämisen ja tilojenkäytön tehostamisen kannustinjärjestelmään osoitetaan 50 milj. euroa vuonna 2021 ja 100 milj. euroa vuonna 2022.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusmäärärahasta voidaan kohdentaa 10 milj. euroa kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen. Lisäksi kuntien yhdistymisen taloudellisen tuen määrärahasta voidaan käyttää 10 milj. euroa kriisikuntien tai kriisiytymässä olevien kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen. Näiden määrärahojen kokonaistasoa ei koroteta, vaan kyse on sisäisistä siirroista harkinnanvaraiseen tukeen.

Valtionosuuksissa otetaan huomioon kilpailukyky sopimuksen perusteella tehtävät vähennykset. Peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 497 milj. euroa vuonna 2019. Lisäksi vähennyksen mitoituksessa otetaan huomioon maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutus kuntien menoihin vuodesta 2020 alkaen, mistä syystä vuosina 2020–2021 kiky-sopimuksen perusteella tehtävä valtionosuuksien vähennys on noin 62 milj. euroa.

Vanhuspalvelujen laatusuositus uudistettiin vuonna 2017. Sen vaikutuksen arvioidaan vähentävän kuntien menoja edellisestä vuodesta 16,5 milj. euroa vuonna 2019. Peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään tähän liittyen noin 4 milj. eurolla vuonna 2019. Vuodesta 2020 lähtien laatusuosituksen uudistuksen vaikutus otetaan huomioon maakuntien valtionrahoituksen mitoituksessa.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen muutoksessa ja sen nojalla erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä sekä kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoissalakohtaisista edellytyksistä annetuissa valtioneuvoston asetuksissa säädetään niistä erikoissairaanhoidon tehtävistä, jotka kootaan laajan päivystyksen sairaaloihin, ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen yksiköihin, viiteen tai alle viiteen yliopistolliseen sairaalaan. Lisäksi asetuksella säädetään tarkemmin eräiden keskitettävien leikkausten edellyttämistä toimenpidemääristä. Siirtymäaika laissa ja asetuksissa oli vuoden 2018 alkuun ja leikkauksia koskevien toimenpidemäärien osalta vuoden 2018 kesäkuun loppuun. Muutosten arvioidaan vähentävän terveydenhuollon menoja 350 milj. eurolla vuoteen 2020 mennessä. Kuntien menojen arvioidaan muutosten seurauksena vähenevän edellisestä vuodesta 85 milj. eurolla vuonna 2019. Vastaava valtionosuuden vähennys on 21,5 milj. euroa. Vuonna 2020 vähennys otetaan huomioon maakuntien valtionrahoituksen mitoituksessa.

Säästö kuntien menoissa omais- ja perhehoidon kehittämisen johdosta on 25 milj. euroa ja tätä vastaava valtionosuusvähennys 6 milj. euroa vuonna 2019.

Maakunta- ja sote-uudistuksen lykkäytyminen yhdellä vuodella vuoteen 2020 on huomioitu tässä julkisen talouden suunnitelmassa. Kuntien valtionosuuksien 5,7 mrd. euron vähennys palautetaan vuoden 2019 osalta. Kuntien valtionosuuksiin vuodelle 2019 kohdennetaan hallitusohjelman mukaisesti lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun 15 milj. euroa ja vanhusten kotihoitoon 1 milj. euroa. Pitkäaikaistyöttömien eläketuki lisää valtionosuutta 5,37 milj. eurolla. Vuodesta 2020 nämä huomioidaan maakuntien valtionrahoituksen mitoituksessa.

Perusopetuksen tasa-arvon vahvistamiseen kohdistetaan 15 milj. euroa vuonna 2019. Tukea kohdennetaan haasteellisempien alueiden kouluille ja esimerkiksi erityisopetukseen ja opetusryhmien pienentämiseen. Varhaiskasvatuksen tasa-arvoa tuetaan 10 milj. eurolla vuonna 2019 ja 7,5 milj. eurolla vuonna 2020. Rahalla voidaan pienentää ryhmäkokoja ja palkata lisähenkilöstöä haasteellisilla alueilla toimivissa päiväkodeissa. Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluja laajennetaan ja jatketaan. Kokeiluun varataan 5 milj. euroa vuonna 2019.

Ensimmäisen vieraan kielen eli A1-kielen opiskelu varhaistuu alkamaan jo peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä. Varhaisempi kielenopetus koskee kaikkia ekaluokkalaisia 1.1.2020 alkaen. Uudistus lisää kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia 7,5 milj. euroa vuonna 2020 ja 12 milj. euroa vuodesta 2021 alkaen. Kuntien peruspalvelujen valtionosuu-

desta annetun lain mukaan laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia.

Hallitus toteuttaa lukiokoulutuksen uudistuksen. Tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona sekä vahvistaa koulutuksen laatua, oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle. Ylioppilastutkinnon uusimiskertojen lisääntymisestä aiheutuviin kustannuksiin varataan 0,38 milj. euroa vuodelle 2019 ja 0,75 milj. euroa vuodelle 2020. Kokonaisuudessaan lukiouudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin varataan 4 milj. euroa vuodelle 2021 ja 8,53 milj. euroa vuodesta 2022 lukien.

Ammatillisen koulutuksen reformi tuli voimaan vuoden 2018 alusta lukien. Reformin toimeenpanon tukeen kohdistetaan 15 milj. euroa vuonna 2019. Rahoituksella vahvistetaan ammatillisen koulutuksen digitalisaatiota ja työelämäyhteistyötä, ehkäistään koulutuksen keskeyttämistä ja syrjäytymistä sekä rakennetaan yksilöllisiä polkuja koulutukseen ja työelämään.

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden rahoitusjärjestelmää uudistetaan toteuttamalla museoiden valtionosuusjärjestelmän uudistus ja parantamalla esittävän taiteen niin sanottujen vapaiden ryhmien toimintaedellytyksiä. Uudistuksen toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin varataan vuodesta 2020 lukien yhteensä 7 milj. euroa. Määrärahaa 2 milj. euroa osoitetaan rahapelitoiminnan tuotoista.

Arvio oleskeluluvan saavien turvapaikanhakijoiden määrästä on noussut, minkä johdosta kuntien kotouttamiskorvauksiin lisätään runsas 20 milj. euroa vuosina 2019–2020 ja 12 milj. euroa vuonna 2022. Kotouttamiskorvaukset kunnille siirtyvät maakunta- ja sote-uudistuksen myötä osaksi maakuntien yleiskatteista rahoitusta vuonna 2020.

Alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen palveluja tarjoavan Ohjaamo-toiminnan vakiinnuttamiseen osoitetaan vuosittain 5 milj. euron lisärahoitus.

Perustoimeentulon laskennan ja maksatuksen siirto kunnilta Kansaeläkelaitoksella toteutettiin vuoden 2017 alusta. Uudistukseen liittyvän siirtymäajan päättymisen vuoksi kunti-

en hallintomenot perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen osalta lakkaavat. Tästä syystä kuntien valtionosuuksia vähennetään 3,8 milj. eurolla vuonna 2019.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2019 hintatasossa¹

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Laskennalliset valtionosuudet	9 955	9 526	9 502	9 239	3 709	3 412	3 326
VM, peruspalvelujen valtionosuus	9 028	8 607	8 577	8 313	2 763	2 470	2 382
OKM ²	928	919	925	926	947	942	944
– siitä kuntayhtymät	1 041	904	920	934	946	943	943
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain, yhteensä	1 123	1 061	1 202	1 028	632	707	782
OM	0	0	30	20	0	0	0
SM	5	5	5	5	5	5	0
VM	26	48	80	61	164	264	363
OKM	222	253	271	261	232	225	225
MMM	5	5	6	6	2	2	0
LVM	37	36	36	37	1	1	1
TEM	193	257	269	257	138	131	121
STM ³	601	426	478	355	66	58	51
YM	34	30	27	27	25	22	22
Valtionavut yhteensä	11 078	10 587	10 704	10 267	4 342	4 120	4 108

1) Sote- ja maakuntaudistuksessa v. 2020 osa kuntien tehtävistä siirtyy maakunnille, ja samalla niihin osoitetut valtionavut kunnille poistuvat.

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

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

Veroperustemuutokset

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavasta indeksitarkistus vähentää kuntien verotuloja arviolta 149 milj. eurolla. Indeksitarkistukset sisältyvät teknisenä oletuksena myös vuosien 2020—2022 verotuottoarvioihin.

Asuntolainan korkojen vähennyskelpoisen osuuden pienentämistä jatketaan hallitusohjelman mukaisesti siten, että vuonna 2019 asuntolainan koroista on vähennyskelpoista 25 prosenttia. Tämä lisää kuntien verotuloja arviolta 13 milj. eurolla.

Maakunta- ja sote-uudistuksen lykkäytyminen yhdellä vuodella vuoteen 2020 on myös huomioitu kehyskauden tuloarvioissa. Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille ja niiden rahoitusvastuu kunnilta valtiolle vuodesta 2020 alkaen. Kuntien tuloja pienennetään siirtyviä kustannuksia vastaavasti alentamalla valtionosuuksia, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä kunnallisvero. Kunnallisveron tuottoa pienennetään alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja saman verran. Kunnallisveron vähennys on ennakkotietojen perusteella 11,60 prosenttiyksikköä, mikä vastaa 11,7 mrd. euroa. Samalla 0,6 mrd. euroa kuntien yhteisöveron tuotosta siirtyy kunnilta valtiolle ja sitä kautta maakuntien rahoitukseen. Uudistuksen yhteydessä invalidivähennyksistä luovutaan vuonna 2020. Muutos lisää kunnallisverotuloja arviolta 13 milj. euroa ja valtion ansioverotuloja 12 milj. euroa. Työasuntovähennystä korotetaan noin 2,5 milj. euroa vuodesta 2019 alkaen, josta kuntien osuus on 2 milj. euroa.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta kuntien verotuloihin.

	2018	2019	2020	2021	2022
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-77	-149	-28	-26	-26
Sote- ja maakuntauudistus, kunnallisvero			-11 660		
Sote- ja maakuntauudistus, yhteisövero			-625		
Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistaminen	13	13			
Ansiotuloverotuksen keventäminen	-105				
Yhteisöveron jako-osuuden korotus varhaiskasvatusmaksujen korottamisen kompensationsa	60				
Invalidivähennysten poisto			13		
Työasuntovähennyksen kasvattaminen		-2			

4 Hallituksen kuntia koskeva toimenpiteet 2019–2022 ja niiden kuntavaikutukset

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Maakunta- ja sote-uudistusta lukuun ottamatta hallitusohjelman tärkeimmät kuntia koskevat toimenpiteet on jo pitkälti toimeenpantu, eikä merkittäviä uusia toimia ole suunniteltu vuodelle 2019.
- Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu etenee. Hallituksen esitys valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa on annettu eduskunnalle maaliskuussa 2018.
- Kevään 2018 laskelmien perusteella kuntien käyttötalouden kustannuksista maakuntiin siirtyisi lakisääteisten tehtävien siirron myötä nettomääräisesti noin 17,6 mrd. euroa. Uudistuksen yhteydessä vuonna 2020 tehtävä kunnallisveron vähennys olisi päivitettyjen laskelmien perusteella 11,60 prosenttiyksikköä. Koko maan tasolla kuntien tehtävien muutoksesta aiheutuva kustannusten ja tulojen siirto on kustannusneutraali.

Tässä luvussa on kuvattu hallitusohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden, kuten hallituksen reformien sekä muiden lainsäädäntömuutosten, vaikutuksia kuntien tehtäviin ja kuntatalouteen siltä osin kuin niillä on vaikutuksia kuntiin vuosina 2019–2022. Hallituksen toimeenpaneman maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua ja vaikutuksia on kuvattu erillisessä osiossa luvun alussa. Ministeriökohtaiset toimenpidesuosituksukset on luokiteltu valtion talousarvion pääluokkien mukaisesti. Toimenpiteiden kuntavaikutuksia on kuvattu siinä laajuudessa kuin ne olivat tiedossa kevään 2018 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Kuntavaikutuksia koskevat arviot ovat julkisen talouden suunnitelman mukaisia. Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsintaan liittyvät kuntia koskevat toimenpiteet on koottu erilliseen osioon luvun loppuun. Maakunta- ja sote-uudistusta lukuun ottamatta hallitusohjelman tärkeimmät kuntia koskevat toimenpiteet on jo pitkälti toimeenpantu, eikä merkittäviä uusia toimia ole suunniteltu vuodelle 2019. Hallituksen kärkihankkeet päättyvät vuoden 2018 lopulla. Näin ollen kärkihankkeiden vaikutuksia kuntatalouteen ei ole kuvattu ohjelmassa.

4.1 Maakunta- ja sote-uudistus

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen on kuvattu yleisellä tasolla kuntien toimintaympäristön muutostekijöitä kuvaavassa kuntatalousohjelman 2. luvussa. Kuntien talouden sopeutuspainetta uudistuksen jälkeen on kuvattu vuoteen 2022 asti kuntatalouden kehitysarviota ja rahoitusperiaatteen toteutumista koskevassa kuntatalousohjelman 5. luvussa. Uudistuksen tavoitteita, sisältöä ja kuntatalousvaikutuksia on kuvattu laajasti myös kevään 2017 kuntatalousohjelmassa. Tässä luvussa keskitytään uudistuksen valmisteluun, hallituksen esitykseen syksyn 2017 jälkeen tehtyihin muutoksiin sekä tarkentuneisiin arvioihin uudistuksen vaikutuksista kuntatalouteen.

Hallituksen esityksen valmistelu

Hallitus antoi maakunta- ja sote-uudistusta koskevan esityksen eduskunnalle maaliskuussa 2017 (HE 15/2017). Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi kesäkuussa 2017 lausunnon maakunta- ja sote-uudistusta koskevista lakiesityksistä (PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt lausun-nossaan uudistuksen peruspilareita sosiaali- ja terveystalouden maakunnallisesta järjestämisestä, maakuntien rahoituksesta tai valinnanvapaudesta peruslähtökohdiltaan ongelmallisina. Perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin lausunnossa useita perusteltuja muutosvaatimuksia valinnanvapauden toteuttamiseen liittyen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaaranna yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä. Myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät valiokunnan mukaan vaaranna kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä voimaannpanolaisissa tulee kuitenkin säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely. Kunnan itsehallinto on turvattava säädösperusteisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisen yksittäisen kunnan talouteen liittyvä kompensatio voidaan toteuttaa erilaisin tavoin. Perustuslakivaliokunta viittaa laadittavan sääntelyn malliksi esimerkiksi kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annettuun lakiin (valtiosuuslaki) sisältyvään säännökseen harkinnanvaraisesta avustuksesta.

Hallitus päätti neuvottelussaan 5.7.2017 jatkaa maakunta- ja sote-uudistusta siten, että uudistus tulisi voimaan vasta 1.1.2020 alkaen. Valinnanvapauslain osalta hallitus antoi uuden hallituksen esityksen maaliskuussa 2018. Eduskunnan jo käsittelyssä oleviin maakuntalakeihin ja sote-järjestämislakeihin sen sijaan päätettiin tehdä perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset eduskunnan valiokuntakäsittelyn yhteydessä ministeriöiden val-

misteleminen vastineiden pohjalta. Vastinmenettelyssä ministeriöt valmistelevat tarvittavat muutosehdotukset ja toimittavat niitä koskevan muistionsa valiokunnille ilman, että asiasta annetaan enää erillistä hallituksen esitystä.

Uuden aikataulun mukaan uudistusta koskevien lakien on tarkoitus tulla voimaan kesäkuussa 2018. Maakuntien väliaikaishallinto aloittaisi toimintansa heti lakien tultua voimaan. Maakuntavaalit järjestettäisiin uuden aikataulun mukaan lokakuussa 2018 ja maakuntavaltuustot aloittaisivat toimintansa vuoden 2019 alussa.

Valinnanvapauslainsäädäntö

Hallitus antoi uuden esityksen asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa eduskunnalle maaliskuussa 2018. Valinnanvapauslakiehdotukseen on tehty perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset ja uusi esitysluonnos on ollut loppuvuodesta 2017 lausunnoilla.

Valinnanvapaudella tarkoitetaan asiakkaan oikeutta valita itse, mistä hän saa sosiaali- ja terveyspalveluja. Julkisesti rahoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluja voisivat jatkossa tarjota asiakkaalle nykyiset julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat, kuten järjestöt ja säätiöt. Asiakasmaksut olisivat samat kaikilla palveluntarjoajilla.

Valinnanvapaus tarkoittaisi käytännössä sitä, että ihminen listautuu valitsemaansa sosiaali- ja terveyskeskuksen asiakkaaksi ja valitsee lisäksi haluamansa hammashoitolan (suunhoidon yksikön). Sote-keskuksesta saisi terveyspalveluja sekä ohjausta ja neuvontaa sosiaalipalveluista. Sote-keskuksesta saisi myös erikoislääkärin palveluja vähintään kahdelta maakunnan päättämältä erikoisalalta. Maakunnan liikelaitos tarjoaisi omien sote-keskusten ja hammashoitoloiden lisäksi kaikki sosiaalipalvelut ja muut terveyspalvelut. Näitä ovat esimerkiksi perhekeskusten palvelut, kouluterveydenhuolto, kotihoito ja erikoissairaanhoidon sairaaloissa.

Lain mukaan maakunnan liikelaitoksen olisi myönnettävä asiakasaseteleitä tietyissä palveluissa. Asiakas käyttäisi asiakasasetelin yksittäisen palvelun hankkimiseen toiselta palveluntuottajalta. Asiakasaseteliä pitäisi tarjota esimerkiksi kotihoidossa, asumispalveluissa ja lääkinnällisessä kuntoutuksessa. Lisäksi asiakasaseteli olisi myönnettävä, jos hoitotakuun aikarajat ylittyvät. Henkilöt, joilla on laaja ja pitkäaikainen avuntarve, voisivat saada käyttöönsä henkilökohtaisen budjetin. Henkilökohtaisen budjetin avulla asiakas voisi valita yksilölliseen tilanteeseen sopivia palveluja, kuten henkilökohtaisen avustajan.

Hallituksen esityksen mukaan valinnanvapaus laajenisi vaiheittain. Tarkoitus on, että maakunnat järjestävät julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut vuoden 2020 alusta. Syksystä 2019 alkaen asiakas voisi valita maakunnan liikelaitoksen eli käytännössä maakunnan, jonka

palveluissa asioi. Maakunta ottaisi käyttöön asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin viimeistään 1.7.2020. Sote-keskukset aloittaisivat toimintansa viimeistään 1.1.2021 ja hammashoitolat 1.1.2022.

Osana uudistuksen valmistelua valinnanvapaus laajenee joissain maakunnissa jo vuosina 2018-2021 sosiaali- ja terveyskeskuksia ja suunhoitoa koskevinä pilotteina sekä asiakas-seteli-, ja henkilökohtaisen budjetoinnin pilotteina, jotka toteutetaan vuosina 2018-2019. Kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat valinnanvapauspilotteja vuonna 2018 ja 2019. Tähän kunnat saavat valtionavustusta, joka kohdistuu kuntien sosiaali- ja terveystoimialan kustannuksiin, osin kehittämistoiminnan kustannuksiin ja osin sosiaali- ja terveystoimen palvelutuotannon kustannuksiin.

Kuntien työterveyshuolto

Eduskunnan käsittelyssä olevien hallituksen esitysten mukaan kunta ei enää tuottaisi terveydenhuoltopalveluja, sillä kunnan velvollisuudet työterveyshuoltopalveluiden järjestämisestä siirtyvät maakunta- ja sote-uudistusten myötä maakunnalle. Poikkeuksen tästä muodostavat kunnan omalle henkilökunnalleen tuottamat työterveyshuoltopalvelut, joita kunta voisi tuottaa työnantajan roolissa kuten muutkin työnantajat. Jos kunta tuottaa terveydenhuoltolain mukaisia sairaanhoito ja muita terveydenhuoltopalveluja vuonna 2019, on palvelut yhtiötettävä kuntalain mukaisesti 1.1.2019 mennessä (siirtymäaika).

Yhtiöittämisen siirtymäaika on jatkettu kahdesti, vuosina 2014 ja 2016. Perusteena siirtymäajan jatkamiselle neljällä vuodella on ollut meneillään oleva sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus sekä samaan aikaan valmisteltu maakuntauudistus. Jos kunta tuottaa terveydenhuoltolain mukaisia palveluja siirtymäaikana, on kunnan noudatettava, mitä säädetään kuntalaissa palvelujen hinnoittelusta ja kirjanpidosta.

Kuntien itsehallinnon turvaaminen uudistuksen omaisuusjärjestelyissä

Valtiovarainministeriö antoi joulukuussa 2017 eduskunnalle vastineen maakunta- ja sote-uudistuksesta. Vastineessa ehdotetaan, että voimaanpanolakiin lisätään säädös kunnalle myönnettävästä avustuksesta maakunta- ja sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyistä aiheutuvien kuntataloudellisten ongelmien hoitamiseen. Esityksen mukaan kunnalla olisi oikeus saada valtiolta avustusta, jos kunnan taloudellinen asema ja mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan olennaisesti vaarantuu kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä. Järjestelyjen merkitystä arvioidaan suhteessa kunnan tuloveroprosentin tuottoon. Arviointi tehtäisiin kunnan ja valtiovarainministeriön yhteisissä neuvotteluissa.

Avustusmenettely olisi voimassa vuoden 2026 loppuun saakka tai vuoden 2027 loppuun, jos maakunta on käyttänyt optiotaan yhteen lisävuoteen tilojen vuokraamisessa. Avustuksen lisäksi kunnat tulisivat saamaan asiantuntija-apua mahdollisesti tyhjilleen jäävien kiinteistöjensä jälkikäyttömahdollisuuksien kartoittamiseen ja myyntiin.

Laskelmat maakunta- ja sote-uudistuksen kuntatalousvaikutuksista

Laskelmat maakunta- ja sote-uudistuksen kuntatalousvaikutuksista on päivitetty helmikuussa 2018 siten, että laskelmissa on huomioitu uudistuksen voimaantulon siirtyminen vuoteen 2020. Laskelmat tehtiin ensimmäistä kertaa vuoden 2019 tasolla. Laskelmissa käytetyt tiedot kunnista maakuntiin siirtyvistä kustannuksista perustuvat Tilastokeskuksen toteuttamasta kuntien ja kuntayhtymien talousarviokyselystä kerättyyn tietoon.

Päivitettyjen laskelmien mukaan kuntien käyttötalouden kustannuksista maakuntiin siirtyisi lakisääteisten tehtävien siirron myötä nettomääräisesti noin 17,6 mrd. euroa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä maakuntien rahoitukseen siirtyvä määrä olisi noin 6,0 mrd. euroa. Tämän lisäksi kunnilta maakuntiin siirtyisi noin 11,1 mrd. euroa kunnallisveroa sekä osa kuntien yhteisöveron tuotosta, noin 0,6 mrd. euroa vuoden 2019 tasossa arvioituna.

Maaliskuussa 2018 verotuloennusteet on päivitetty valtiovarainministeriön uuden makroennusteen perusteella. Tämän päivityksen perusteella uudistuksen yhteydessä vuonna 2020 tehtävä kunnallisveron vähennys olisi 11,60 prosenttiyksikköä. Näin ollen kaikkien kuntien vuoden 2020 kunnallisveroprosentiksi tulee määrittää vuoden 2019 veroprosentti alennettuna 11,60 prosenttiyksiköllä.

Koko maan tasolla kuntien tehtävien muutoksesta aiheutuva kustannusten ja tulojen siirto on kustannusneutraali. Muutokset ovat kunnittain tarkasteltuina kuitenkin suuria, sillä siirtyvät kustannukset ja tulot eivät vastaa kuntakohtaisesti toisiaan. Kuntakohtaisia eroja kuitenkin rajoitetaan valtionosuusjärjestelmään esitettävillä muutoksilla. Päivitettyjenkään laskelmien mukaan uudistuksen aiheuttama talouden tasapainotilan muutos ei ylitä yhdessäkään kunnassa yhden tuloveroprosenttiyksikön tuottoa. Tasapainotilalla tarkoitetaan tässä yhteydessä vuosikatteen riittävyyttä poistojen kattamiseen.

Laskelmat maakunta- ja sote-uudistuksen kuntatalousvaikutuksista on julkaistu alueuudistus.fi¹ -sivuilla. Laskelmissa on arvioitu uudistuksen vaikutuksia koko kuntatalouteen ja yksittäisiin kuntiin. Laskelmia päivitetään uudistuksen edetessä ja uutta tietoa saataessa.

¹ <http://alueuudistus.fi/kuntien-valtionosuusjarjestelma>

Valtion muutostuki

Maakunta- ja sote-uudistuksen esivalmistelua tehdään parhaillaan kaikissa maakunnissa. Maakuntien valmistelutyön lisäksi toimeenpano on organisoitu myös valtakunnan tasolla. Marraskuussa 2017 on hyväksytty uudistuksen toimeenpanon runkosuunnitelma, joka ohjaa valtioneuvostossa uudistuksen toimeenpanoa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanoon liittyviä määrärahoja on koottu valtiovarainministeriön pääluokan momentille 28.70.05 (Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuki ja ohjaus, siirtomääräraha 3v). Vuonna 2017 momentin rahoitus oli lisätalousarviot mukaan lukien 53,3 milj. euroa. Vuoden 2018 valtion talousarviossa määräraha on 180,5 milj. euroa.

Hallituksen esityksessä uudistuksen voimaantulolaiksi on tarkoitus säätää maakuntien väliaikaishallinnon rahoituksesta sekä yleisellä tasolla uudistuksen toteuttamiseen liittyvästä muutostuesta. Muutostukea voitaisiin antaa perustettavien maakuntien lisäksi myös kunnille ja kuntayhtymille.

Maakunta ja sote-uudistuksen valmisteluun ja ohjaukseen osoitetaan 95 milj. euroa vuonna 2019, millä katetaan maakuntien toiminnan ja maakunnissa tapahtuvan valmistelutyön kustannukset vuonna 2019. Digimuutosohjelman rahoitukseen varataan noin 98 milj. euroa vuonna 2019. Rahoitusta on tarkoitus kohdentaa eri hallinnonalojen kansallisiin hankkeisiin sekä avustuksina maakunnille niiden ICT-muutostukeen. Maakuntien tarvitsemien digitalisaatio- ja ICT-palveluiden toteuttamiseksi pääomitetaan maakuntien ICT-palvelukeskus Vimana Oy:tä siirtämällä yhtiöön valtion osakeomistuksia noin 30 milj. euron arvosta.

Uudistuksen valmistelusta ja toteutumisesta aiheutuu kustannuksia kunnille muun muassa hallinnon tukipalvelutarpeiden vähentymisestä ja organisaation sopeuttamiseen liittyvistä hallinnollisista ratkaisuista. Kunnat ja kuntayhtymät ovat myös osoittaneet uudistuksen valmistelutyöhön merkittävän määrän resursseja. Näistä kustannuksista ei ole olemassa koko maan tasoista yhteenvetotietoa.

4.2 Toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset ministeriöittäin

Valtiovarainministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

REFORMI: Tulevaisuuden kunta

Tulevaisuuden kunta -hanke on yksi hallituksen reformeista. Hankkeessa määritellään parlamentaarisen valmistelun pohjalta visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030. Hankkeessa määritellään myös kuntien rooli, tehtävät ja asema sekä tarkastellaan niitä suhteessa perustettaviin maakuntiin. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti julkaistiin helmikuussa 2017. Väliraportti sisältää kuvaukset keskeisistä kuntien toimintaan, tehtäviin ja rooliin vaikuttavista muutoksista, parlamentaarisen ryhmän laatimat skenaariot ja niiden vaikutukset erilaisissa toimintaympäristöissä toimivien kuntien näkökulmasta. Lisäksi siinä esitellään eri skenaarioiden visiot ja Tulevaisuuden kunta -reformin jatkovalmisteluvaiheet. Osana Tulevaisuuden kunta hanketta tehtiin vuoden 2017 aikana kaksoiskuntalaisuusselvitys. Työ tehtiin asiantuntijaryhmässä ja sen tueksi asetettiin tutkijoista koostuva sparrausryhmä. Selvityksessä käsiteltiin muun muassa lainsäädännön reunaehtoja ja kehittämistarpeita. Selvitys luovutettiin tammikuussa 2018. Tulevaisuuden kunta -reformin työ jatkuu lainsäädäntömuutosten valmistelulla siten, että ne tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta lukien. Tulevaisuuden kunta -valmistelulla ei ole välittömiä vaikutuksia vuosia 2019-2022 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUU TOIMENPIDE: Lukiokoulutuksen uudistaminen

Hallitus toteuttaa lukiokoulutuksen uudistuksen. Tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona, vahvistaa koulutuksen laatua ja oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle. Opintojen rakenne mahdollistaa entistä joustavamman opetuksen järjestämisen ja aiempaa laajempien oppiainerajat ylittävien opintokokonaisuuksien tarjoamisen. Lukiolaisten tuki ja ohjaus vahvistuvat ja korkeakoulu- ja työelämäyhteistyö sekä kansainvälisyys lisääntyvät. Ylioppilaskokeiden uusimisrajoitus poistuu.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen uudeksi lukiolaiksi huhtikuussa 2018. Esityksestä aiheutuvat lisäkustannukset ovat 0,38 milj. euroa vuonna 2019; 0,75 milj. euroa vuonna 2020; 4 milj. euroa vuonna 2021 ja 8,53 milj. euroa vuodesta 2022 lähtien. Esityksestä aiheutuviin kustannuksiin ei sisältyisi kunnan omarahoitusosuutta, vaan mainitut summat lisättäisiin kokonaisuudessaan lukiokoulutuksen valtionosuuksiin.

MUU TOIMENPIDE: A1-kielen varhentaminen perusopetuksessa

Ensimmäisen vieraan kielen A1-kielen opiskelu varhaistuu vuonna 2020 alkamaan peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä. Muutoksen kustannukset korvataan kunnille valtionosuuksien kautta.

Liikenne- ja viestintäministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUU TOIMENPIDE: Laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla

Laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (laajakaistatukilaki) koskee Nopea laajakaista -tukiohjelmää, jonka puitteissa laajakaistaverkkoja rakennetaan osaksi julkisella tuella alueille, joille yhteyksiä ei muuten rakentuisi. Hallituksen esitys laajakaistatukilain muuttamisesta annetaan eduskunnalle keväällä 2018.

Esityksessä esitetään tukiohjelman keston jatkamista vuoden 2020 loppuun. Esityksen tavoitteena on hyödyntää kaikki tukiohjelmaan varatut rahat ennen tukiohjelman loppumista. Tukiohjelmassa on myöntämättä vielä noin 24 milj. euroa. Kuntien maksuosuus laajakaistahankkeissa on 8, 22 tai 33 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Kuntien maksuosuuksiin ei lakiesityksessä ehdoteta muutoksia. Aikataulupaineen väheneminen hankkeiden toteutuksessa ja yhteyksien rakentamisessa saattaa kuitenkin yleisesti helpottaa hankkeiden taloudellista tilannetta ja rahoituksen järjestämistä. Ehdotetut muutokset myös edistävät kuntien digitalisaatiota, sillä ne lisäävät mahdollisuutta hyödyntää laajakaistatukea ja tekevät laajakaistarakentamisesta houkuttelevampaa. Kuntien digitaalisten palveluiden edellytyksenä ovat nopeat ja moitteettomasti toimivat tietoliikenneyhteydet.

MUU TOIMENPIDE: Laki yksityisteistä

Hallituksen esityksessä yksityistielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ehdotetaan säädettäväksi uusi yksityistielaki, joka korvaisi vuonna 1963 voimaan tulleen lain yksityisistä teistä. Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kärkihanketta säädösten sujuvoittamisesta ja kevennetään hallinnollista taakkaa erityisesti lisäämällä joustavuutta tiekuntien toimintaan. Esityksellä edistetään myös tavoitetta kuntien tehtävien vähentämisestä. Esitys on ollut lausuntokierroksella alkuvuodesta 2017 ja se on annettu eduskunnalle lokakuussa 2017 (HE 147/2017 vp). Yksitystielain esitetään tulevan voimaantuloksi vuoden 2019 alussa.

Kuntia koskeva suurin esitetty muutos yksityistielakikokonaisuudessa on tielautakuntien lakkauttaminen. Hallituksen kuntien kustannusten vähentämistä koskevan reformin toimenpiteiden tarkastelun yhteydessä on arvioitu, että tielautakuntien lakkauttamisella saavutettaisiin kuntasektorille noin 2-3 milj. euron säästöt vuosittain. Tielautakuntien tehtävät siirtyisivät eri valtion viranomaisille. Lisäksi alkuperäisen yksityistielakiesityksen mukaisesti siirrettäisiin kuntien rakennusvalvontaviranomaisille luvat rakennusten ja kasvillisuuden

poistosta, silloin kuin liikenneturvallisuus sitä edellyttää, sekä poikkeuksen myöntäminen rakentamisrajoitukseen.

Kuntien avustusten osalta nykytila on tarkoitus suurilta osin säilyttää. Kunnat voisivat edelleen päättää vapaasti yksityisteiden tienpitoon myönnettävistä avustuksista voimassa olevan lain mukaisesti. Muutoksena nykytilaan kuntien avustuksia koskisivat yleiset avustuskriteerit. Avustettavan yksityistien tulisi olla järjestäytynyt tiekunnaksi ja sitä koskevat tiedot tulisi olla erikseen määritellyissä tietojärjestelmissä ajan tasalla.

MUU TOIMENPIDE: Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen

Liikenne- ja viestintäministeriössä on syksystä 2017 alkaen valmisteltu kävelyn ja pyöräilyn uutta edistämishjelmaa vuosille 2018-2023. Ohjelman pohjalta on valmisteltu myös valtioneuvoston periaatepäätöstä kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi. Molempien arvioidaan valmistuvan maaliskuussa 2018. Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen edesauttaa useamman pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen toteutumista.

Edistämishjelma pitää sisällään useita eri toimia, joilla on vaikutusta kuntiin ja kuntatalouteen. Keskeisimpiä näistä ovat kävelyn ja pyöräilyn uusi investointiohjelma (2018-2023), jossa valtio tukisi kuntien kävely- ja pyöräilyolosuhteiden kehittymistä 50 prosentin osuudella. Liikenneviraston budjetissa on ohjelman toteuttamiseksi varattuna 2 milj. euroa vuodelle 2018 ja suunniteltuna 3 milj. euroa vuodelle 2019. Muita kuntataloutteen vaikuttavia toimenpidelinjauksia ohjelmassa ovat muun muassa kävely- ja pyöräilyväylien korjausvelan poisto (myös katuverkolla) sekä väylien hoidon tason ylläpitäminen ja parantaminen tilanteessa, jossa väylien pituus kasvaa (vrt. edellä mainittu investointiohjelma).

Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen ei ole kunnille tai valtiolle pelkkä kuluerä. On arvioitu, että Suomessa kävelyn lisääminen 20 prosentilla tuottaisi yhteensä 3,3 mrd. euron ja pyöräilyn lisääminen 1,1 mrd. euron arvosta terveyshyötyjä. Nämä hyödyt konkretisoituvat kuntataloudessa ja tulevaisuudessa myös maakuntataloudessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUU TOIMENPIDE: Rakennerahasto-ohjelmien toteutus

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

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

Suomen rakennerahasto-ohjelman EU-rahoitus kaudelle 2014–2020 on lähes 1,3 mrd. euroa. Kansallisen vastinrahoituksen (50 prosenttia) kanssa julkista rahoitusta on käytössä noin 2,6 mrd. euroa. Kuntien ja muun julkisen rahoituksen osuus Suomen rakennerahasto-ohjelman koko julkisesta rahoituksesta (EU:n rahoitus mukaan lukien) on 12,5 prosenttia, joka on noin 325 milj. euroa koko ohjelmakaudella. Maaliskuun 2018 alkuun mennessä tämä tavoite on toteutunut hyvin, sillä kunta- ja muun julkisen rahoituksen osuus oli 18,5 prosenttia ohjelman toteutuneista julkisista maksatuksista. Kunta- ja muuta julkista rahoitusta on kertynyt riittävästi kaikille ohjelman toimintalinjoille, mutta erityisesti hankkeille, jotka liittyvät tutkimus-, osaamis- ja innovaatiokeskittymien kehittämiseen alueellisten vahvuuksien pohjalta sekä koulutuksen ja ammattitaidon kehittämiseen liittyviin toimenpiteisiin.

Vuoden 2018 aikana tiivistyy myös valmistautuminen tulevaan ohjelmakauteen 2021–2027. Komission odotetaan antavan esityksensä seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi toukokuussa sekä myös tulevan koheesiopolitiikan lainsäädäntöehdotukset ennen kesää 2018.

MUU TOIMENPIDE: Kotouttaminen

Kunnat järjestävät kotouttamispalveluja kuntaan muuton alkuvaiheessa kunnille maksettavilla laskennallisilla korvauksilla. Kotouttamistoimia kohdistetaan esimerkiksi maahanmuuttajien työllistymisen ja yritystoiminnan edistämiseen, maassaolon alkuvaiheen omakieliseen ohjaukseen ja neuvontaan, suomen ja ruotsin kielen koulutukseen sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen palveluihin.

Hallitus on edistänyt maahanmuuttajien kotoutumista valtion kotouttamisohjelman (2016–2019) sekä hallituksen kotouttamisen toimintasuunnitelman (3.5.2016) mukaisesti. Maahanmuuttajien osaamista työllistymisen edistämiseksi on vahvistettu muun muassa toteuttamalla ammatillisia kotoutumiskoulutuksia sekä yhdistämällä kielen opetusta ammatilliseen koulutukseen. Maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi vuonna 2016 käynnistetyn vaikuttavuusinvestointiin pohjautuvan (SIB) hankkeen toimintaa on laajennettu uusille alueille.

Kotoutumislain 6 luvun nojalla kunnille maksetaan korvauksia ennen kaikkea kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden palvelujen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Henkilöpiiri määrittyy kotoutumislain nojalla. Lisäksi kuntien tukemista EU:n AMIF-rahastosta rahoitetun SYLVIA-hankkeen puitteissa suunnitellaan jatkettavan vuosina 2018–2019 kuntaan muuttavien osalta.

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

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tarvitsemat peruspalvelut, kotoutumista tukevat erityispalvelut sekä jotkut sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelut korvataan kunnille täysimääräisesti.

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä myös kotoutumislakia uudistetaan. Kunnille maksetaan uudistuksen jälkeenkin korvauksia kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä, mutta vuoden 2020 alusta lukien osa kunnille maksettavista korvauksista siirtyy maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen tehtävien siirtyessä kunnilta maakunnille. Uudistuksen myötä korvauksia voi hakea vuoden takautuvasti, joten vuonna 2020 kunnille voidaan maksaa korvauksia aiempien vuosien kustannuksista, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät kunnilta maakuntien vastuulle.

Sosiaali- ja terveysministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUU TOIMENPIDE: Korvaus kunnille laittomasti maassa oleskelevien kiireellisen sosiaalihuollon kustannuksiin

Maahanmuuton ministeriryhmän 16.12.2016 tekemän linjauksen mukaisesti kunnille tulee korvata kustannukset, jotka aiheutuvat laittomasti maassa oleskeleville henkilöille annettusta kiireellisestä sosiaalihuollosta. Sosiaali- ja terveysministeriö on tammikuussa 2017 ohjeistanut kuntia asiasta. Mikäli kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö ei enää saa vastaanottopalveluita ja hän tarvitsee välttämätöntä kiireellistä apua, hänet ohjataan kuntaan hakemaan tilapäistä asumispalvelua. Tähän sisältyy myös ruoka ja muu välttämätön apu. Valtio korvaa tästä aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Valtion korvauksen hakemisesta ja maksamisesta annetaan valtioneuvoston asetus. Kuntien kustannusten arvioidaan vuonna 2019 olevan 5,35 milj. euroa, joka korvataan täysimääräisenä STM:n pääluokan momentilta 33.60.37.

MUU TOIMENPIDE: YTHS ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon tuottajaksi

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS) toimii vuodesta 2020 alkaen kaikkien korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon valtakunnallisena ja lakisääteisenä tuottajana. Toiminnan rahoittavat valtio ja opiskelijat, Kelan toimiessa järjestäjänä. Kuntien nykyisin rahoittama osuus opiskeluterveydenhuollon kustannuksista, yhteensä 31,6 milj. euroa, siirretään samassa yhteydessä YTHS:n opiskeluterveydenhuollon rahoitukseen. Tästä suoraa rahoitusta on 26,4 milj. euroa ja kuntien erillisellä sopimuksella rahoittama osuus 5,2 milj. euroa. Siirto otetaan huomioon kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien kustannuksia ja maakuntien rahoitusta laskettaessa.

MUU TOIMENPIDE: Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoituksen siirto

Vuosien 2018–2021 julkisen talouden suunnitelmassa tehtiin kirjaus lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan järjestämisvastuun siirtämisestä valtiolta maakunnille maakuntien aloittaessa toimintansa. Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan hallinnoinnin tarkemmas- ta järjestämisestä päätetään osana ensihoidon ja päivystystoiminnan kokonaisuutta, jota koskeva valmistelu on kesken. Koska maakunnat aloittavat toimintansa vuoden 2019 si- jaan vasta vuonna 2020, lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan kuntien rahoitusosuuden vähennys 23,71 milj. euroa on palautettu kuntien valtionosuuksiin vuodelle 2019. Budjet- tiriihen kirjauksen mukaisesti toiminta siirtyy maakuntien vastuulle 1.1.2020 alkaen, jolloin valtion erillinen rahoitusmomentti lakkautetaan ja vastaava määräraha siirtyy osaksi maa- kuntien yleiskatteellista valtionosuutta.

Ympäristöministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset**MUU TOIMENPIDE: Jätelain muutos**

Hallitusohjelman mukaan jätelakia muutetaan siten, että kunnille jätelaissa annetut yksi- noikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden. Jätelain muutos on osa hallituksen Kiertotalouden läpimurto ja puhtaat ratkaisut käyttöön- -kärkihanketta.

Kunnan vastuun rajauksesta julkaistiin erillinen vaikutusarvio kesällä 2016. Vaikutusarvio- ta tarkennettiin virkamiestyönä ja täsmennettiin hallituksen esityksen valmistelun aikana erityisesti taloudellisten vaikutusten osalta. Vaikutusarvioinnista pyydettiin myös taloustie- teellinen asiantuntijalausunto Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:ltä. Vaikutusarvioiden perusteella kunnan vastuun rajauksen myötä koko yhdyskuntajätteen määrästä arviol- ta noin 8,5 prosenttia eli 230 000 tonnia jätettä siirtyisi kunnan vastuulta jätteen haltijan vastuulle eli yksityisille markkinoille kilpailtavaksi. Tämä vastaisi eri arvioiden mukaan noin 34–50 milj. euron liikevaihtoa, mikä on noin 8–12 prosenttia kunnallisten jätelaitosten liike- vaihdosta.

Kirstyvä sidosyksikkösääntely yhdistettynä vastuunrajaukseen merkitsisi kunnallisille jäte-laitoksille toiminnan sopeuttamista, esimerkiksi toiminnan supistamista, jonkin toiminnan yhtiöittämistä tytäryhtiöön, fuusioitumista liikevaihdoltaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi tai horisontaalisen yhteistyön lisäämistä. Kuntavastuun rajaaminen ja vuoteen 2030 nou-datettava kymmenen prosentin ulosmyyntiraja pienentäisivät kunnallisten jätehuoltoyh-tiöiden liikevaihtoa noin 40–56 milj. euroa. Vuodesta 2030 noudatettavan viiden prosentin ulosmyyntirajan vaikutuksia on nykytiedon varassa haastava arvioida kuntien jätehuolto-yhtiöiden organisoitumisessa ja toiminnassa tapahtuvien muutosten vuoksi.

Muutokset aiheuttavat ainakin sopeuttamisvaiheessa painetta myös asukkaiden jätemak-sujen nostamiseksi, koska kunnan jätelaitosten kiinteät kustannukset eivät muutosten myötä juurikaan vähene ja ne jakautuvat pienemmälle käyttäjäjoukolle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta (HE 195/2017) annettiin eduskunnalle joulu-kuussa 2017.

MUU TOIMENPIDE: Yleisen ilmoitusmenettelyn säätäminen ympäristönsuojelulakiin ja sen vaikutuksista kuntien ympäristönsuojeluviranomaisiin

Hallituksen esityksessä muutettaisiin tiettyjen toimintojen osalta viranomaisten toimival-taa siten, että aiemmin valtion ympäristöluvalla ratkaistu toiminnan harjoittaminen siir-tyisi kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ilmoituskäsittelyssä ratkaistavaksi. Uudesta ilmoitusmenettelystä, erityisesti eläinsuojien osalta arvioidaan aiheutuvan jonkin verran lisätyötä kunnille ilmoitusasian käsittelystä ja -valvonnasta. Ympäristönsuojelulain muuto-sehdotuksen 205 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen voi kuitenkin periä lain mukaisen ilmoituksen käsittelystä, samoin kuin siihen liittyvästä valvonnasta maksun, jonka perusteista määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Ilmoitusmenettelystä aiheu-tuvat kustannukset voidaan näin ollen kohtuullisessa määrin kattaa edellä mainituilla mak-suilla.

Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta (JTS-miljardi)

Hallitusohjelman mukaan kuntien kustannuksia vähennetään 1 mrd. eurolla vuoteen 2029 mennessä karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Tavoitteen toteuttamiseksi on valmisteltu kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen tähtäävä toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden säästö-potentiaalin pitkällä aikavälillä koko julkiseen talouteen on arvioitu olevan noin 370 milj. euroa. Toimenpiteiden etenemistä seurataan valtiovarainministeriön koordinoimana ja toi-menpiteiden kustannusvaikutuksia tarkennetaan lainvalmistelun edetessä. Keväällä 2018 tehdyn arvion mukaan toimenpiteiden toteutus etenee, mutta valmistelu on monilta osin vielä kesken.

Miljardin euron tavoitteen saavuttamiseksi hallitus on uudistanut ja laajentanut reformin kattamaan koko julkisen talouden toimintaa. Hallitus päätti puolivälitarkastelussaan, että kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelman toteuttamisen lisäksi jatkovalmistelussa on kuntataloutta koskien seuraavat teemat: kuntien käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmä, julkisen sektorin tilaohjelmat sekä kuntien ja valtion digitalisaatio. Valtiovarainministeriö on käynnistänyt hallituksen päätökseen perustuen selvitystyöt kuntien käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmästä, kuntien rakennuskannan kehittämisen ja tilojenkäytön tehostamisen kannustinjärjestelmästä sekä kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmästä.

Kuntien käyttötalouden kannustinjärjestelmän kehittämiseksi on käynnistetty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa tutkimushanke⁵, jonka toteuttajana toimii Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. Tutkimus valmistuu kesäkuussa 2018.

Kuntien tilaratkaisuja koskien käynnistettiin kesällä 2017 taustaselvitys, joka valmistui helmikuussa 2018⁶. Selvityksen perusteella kuntien rakennuskannassa on selkeästi merkittävää kehitys- ja säästöpotentiaalia, joka koostuu muun muassa tyhjästä, vajaakäyttöisistä ja käyttötarkoitukseensa sopimattomista rakennuksista sekä tilatehokkuuden ja energiatehokkuuden lisäämisestä. Potentiaalin hyödyntäminen ei kuitenkaan ole nopealla aikataululla mahdollista, vaan vaatii pitkäaikaisia, valtakunnallisia ja kuntakohtaisia toimenpiteitä. Tilaratkaisujen kannustinjärjestelmän rakentamista jatketaan taustaselvityksen tuottamaan tietoon perustuen.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä ehdotetaan rakennettavaksi vaiheittain, ensimmäinen kohdistuisi kunnan henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin ja siinä ohjelmistorobotiikan hyödyntämiseen. Myös kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän tueksi on käynnistetty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa erillinen selvityshanke⁷, joka valmistuu vuoden 2018 lopulla.

⁵ http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/kuntien-kayttotalouden-menojen-kannustinjarjestelma

⁶ Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 5/2018.

⁷ http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/kuntien-digitaalisen-toiminnan-ja-paatoksenteon-kehittaminen-seka-digitalisaation-mahdollistaman-saastopotentialin-tarkentaminen-kunit-

JTS-miljardiin liittyvät toimenpiteet opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla:

Osana kuntien tehtävien vähentämistä koskevaa toimenpideohjelmaa lukiolakia muutettiin 1.1.2017 alkaen siten, että taito- ja taideaineiden sekä terveystiedon opiskelu ei ole enää velvoittavaa niille opiskelijoille, jotka ennen 18 vuotta täytettyään aloittavat lukio-koulutuksen aikuisille tarkoitetun oppimäärän. Vuodesta 2018 alkaen rahoitus määräytyy sen mukaan, suoritetaanko lukio-opintoja nuorille vai aikuisille tarkoitetun oppimäärän mukaan, eikä opiskelijan iällä ole enää vaikutusta rahoitukseen. Neljän pakollisen kurssin poistumisen johdosta todelliset kustannukset alenevat vaiheittain, mistä johtuen kokonaisrahoitusta alennetaan siten, että vuonna 2018 säästö on 0,26 milj. euroa, vuonna 2019 0,45 milj. euroa ja vuonna 2020 noin 0,5 milj. euroa. Kokonaissäästöä noin 0,3 milj. euroa on kuntarahoitusosuutta.

JTS-miljardiin liittyvät toimenpiteet ympäristöministeriön hallinnonalalla:

Vuoden 2018 alussa voimaan tulleen ympäristönsuojelulain muutoksen (833/2017) myötä kuntien maksutulot ympäristönsuojelu- ja jätelain mukaisissa valvonnoissa lisääntyvät. Ympäristönsuojelulain mukaisten onnettomuus-, haitta- ja rikkomustilanteissa tehtävien valvontakäyntien tuotto omakustannusperiaatteella kuntataloudelle arvioidaan olevan 1,1–2,2 milj. euroa. Jätelain valvonnan maksukertymä kuntataloudelle arvioidaan olevan 2,4–4,8 milj. euroa. Esityksen kuntataloudellisten vaikutusten arviointi täsmällisesti on haastavaa ensiksi siitä syystä, että ympäristö- ja jätevalvonta on järjestetty hallinnollisesti vaihtelevilla tavoilla, eikä täsmällistä ja ajantasaista tietoa valvontasuoritteiden määristä tai kustannuksista ole kuntasektorilta saatavilla. Toiseksi, kustannusvastaavuus voidaan säätää lähinnä maksujen enimmäistasoksi, mutta kuntien itsehallinnollisesti päätettäväksi jää, minkä tasoisena kunnat perivät maksuja.

5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Kuntatalouden tilanne on kohentunut huomattavasti muutaman viime vuoden aikana. Suotuisaan kehitykseen ovat myötävaikuttaneet useat eri tekijät.
- Kuntatalouden toimintamenot ovat kehittyneet maltillisesti, mutta kasvu kiihtyy vuonna 2019 palkankorotusten ja kilpailukykysovimuksen lomarahaleikkausten päättymisen vuoksi. Kuntatalouden lainakannan oletetaan kasvavan hieman vuoteen 2020 saakka sairaanhoitopiirien investointien vuoksi.
- Maakunta- ja sote-uudistus pienentää kuntatalouden menopaineita vuodesta 2020 alkaen ja kuntatalouden velkaantuminen taittuu.
- Kuntakokoryhmittäisen tarkastelun perusteella kuntien talouden sopeutuspaineessa on merkittäviä kuntakokoryhmittäisiä eroja. Vuoteen 2020 asti talouden sopeutuspaine on suurin asukasluvultaan pienimmissä kunnissa. Vuonna 2020 tilanne paranee huomattavasti kaikissa kuntakokoryhmissä maakunta- ja sote-uudistuksesta johtuen.
- Alijäämäisten kuntien lukumäärä ei oleellisesti näytä muuttuvan huolimatta ennakoidusta rahoitustasapainon parantumisesta. Tarkastelukauden lopussa alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan olevan lähes samalla tasolla kuin viimeisissä tilinpäätöksissä vuonna 2017.
- Arviolaskelman mukaan vuonna 2019 laskennallista tuloveroprosentin korotuspainetta olisi noin kahdella kolmasosalla kuntia. Vuonna 2020 tilanne muuttuu päinvastaiseksi ja yli kahdella kolmasosalla kunnista olisi laskennallinen mahdollisuus alentaa veroprosenttia rahoitustasapainon parantuessa oleellisesti.
- Maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantumisen jälkeen huonoimmassa asemassa ovat ne kunnat, joilla talous on epätasapainossa ennen uudistusta.

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden kehitysnäkymiä vuosina 2019–2022 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kevään taloudellisessa katsauksessa selitetään tilinpidon nettoluotonannon/-oton ja kirjanpidon toiminnan ja investointien rahavirran välisiä eroja muuntotaulun avulla. Kehitysarviossa on otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet. Lisäksi luvussa arvioidaan kuntalain mukaisesti valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntien rahoitusasemaan kuntakoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista vuoteen 2022 asti, kuntatalouden kehitysarvioon pohjautuen.

5.1 Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntatalouden tilanne on kohentunut huomattavasti muutaman viime vuoden aikana. Suotuisaan kehitykseen ovat myötävaikuttaneet useat eri tekijät. Hyvän taloustilanteen ansiosta verotulot ovat kasvaneet odotettua paremmin. Toimintamenot ovat kehittyneet varsin maltillisesti muun muassa kilpailukyky sopimuksen ja kuntatalouteen kohdistuneiden sopeutustoimien ansiosta. Silti toimintamenojen supistuminen jäi viime vuonna alle odotusten. Toimintamenojen kasvu on kuluvana vuonna maltillista, mutta kasvu kiihtyy henkilöstömenojen kasvaessa vuoden 2019 palkankorotusten ja kilpailukyky sopimuksen lomarahaleikkauksen päättymisen vuoksi. Myös investointimenot jatkavat lähivuosina kasvuaan, sillä korjausinvestoinnit sekä sairaalarakentaminen jatkuvat vilkkaana. Kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on kehitysarviossa kehyskaudella negatiivinen vain vuonna 2019. Silti kuntatalouden lainakannan oletetaan hieman kasvavan vuoteen 2020 saakka sairaanhoitopiirien lisätessä velkaansa investointien vuoksi. Maakunta- ja sote-uudistus pienentää kuntatalouden menopaineita vuodesta 2020 alkaen ja kuntatalouden velkaantuminen taittuu.

Taulukossa 2 on esitetty kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2019–2022. Kehitysarvio on tehty painelaskelmana, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia tai kunnallisveron muutoksia vuosille 2019–2022. Kehitysarviossa on huomioitu hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta.

Taulukko 2. Kuntatalouden kehitys vuosina 2017-2022, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-27,5	-28,1	-29,0	-11,8	-12,1	-12,4
2. Verotulot	22,5	23,2	24,2	13,6	13,3	13,5
3. Valtionsuudet, käyttötalous	8,5	8,7	8,2	2,4	2,3	2,3
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
5. Vuosikate	3,9	4,1	3,6	4,6	3,7	3,7
6. Poistot	-2,7	-2,8	-2,9	-2,7	-2,8	-2,9
7. Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	1,3	1,4	0,8	2,0	1,1	0,9
Rahoitus						
9. Vuosikate	3,9	4,1	3,6	4,6	3,7	3,7
10. Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
12. Tulorahoitus, netto	3,6	3,8	3,3	4,3	3,4	3,4
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,5	-4,6	-4,7	-4,0	-4,1	-4,2
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-3,4	-3,6	-3,6	-2,9	-3,1	-3,2
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	0,3	0,2	-0,3	1,3	0,4	0,1
17. Lainakanta	18,3	18,3	18,9	14,8	14,5	14,4
18. Kassavarat	5,8	6,0	6,2	6,4	6,4	6,4
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	12,5	12,3	12,7	8,4	8,1	8,0

Kuntatalouden menot

Kuntatalouden toimintamenojen kasvupaine pysyy maakunta- ja sote-uudistukseen saakka suurena, sillä väestön ikärakenteen muutos kasvattaa hoito- ja hoivamenoja. Painelaskelmassa väestön ikääntymisestä johtuva kunnallisten palvelujen kysynnän kasvu näkyy ostojen kasvuna.

Kuntatalouden toimintamenoista yli puolet koostuu henkilöstömenoista eli palkoista ja työnantajan sosiaaliturvamaksuista. Kuntatalouden henkilöstön määrä vuonna 2017 oli 421 000 henkilöä, ja sen arvioidaan hieman supistuvan vuoteen 2019 asti ja sen jälkeen pysyvän vuoden 2020 mukaisella tasolla. Toimintamenojen kasvupainetta helpottavat kuluvana vuonna muun muassa kuntien ja kuntayhtymien omat sopeutustoimet. Kuntatyönantajan henkilöstösäästökyselyn perusteella sopeutustoimet toteutetaan pääasiassa luonnollista eläkepoistumaa hyödyntäen ja töitä uudelleen järjestäen ja tehostaen. Lomautuksia ja irtisanomisia pyritään aikaisempien vuosien tapaan välttämään. Kuntien ja kuntayh-

tymien omat sopeutustoimet ovat kuitenkin jäämässä vuonna 2018 määrältään pienemmiksi kuin muutamina edeltäneinä vuosina. Kehitysarviossa kuntien ja kuntayhtymien oletetaan jatkavan menojensa sopeuttamista noin 100 milj. eurolla kuluvana vuonna.

Kuntaliiton kesällä 2017 toteuttaman säästökyselyn tulosten perusteella kuntien päätöksistä riippuvaisten hallitusohjelman liitteen 6 toimenpiteiden vaikutus on vuoden 2018 tasolla jäämässä huomattavasti alkuperäisiä arvioita pienemmäksi. Kehitysarviossa on huomioitu Kuntaliiton kyselyn perusteella saatu päivittynyt tieto vaikutusarvioista vuoteen 2018 asti muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon tehostamisen säästövaikutus poikkeaa kuntatalouden kehitysurassa Kuntaliiton kyselyn tuloksista, sillä kokonaissäästöjen arviointia ei kyselyn tulosten perusteella pystytty tekemään. Kehitysurassa kuntatalouden menojen on oletettu vähenevän erikoissairaanhoidon tehostamisen vuoksi vuosina 2018-2019 yhteensä 100 milj. euroa. Muilta osin hallitusohjelma liitteen 6 sopeutustoimien menoja pienentävä vaikutus jää tulevana vuosina kehitysurassa vähäiseksi.

Kilpailukyky sopimuksen vuosityöajan pidentymisen osalta kehitysarviossa oletetaan edelleen, että työajan pidennys tuo säästöjä, jos henkilöstön määrää vähennetään sen ansiosta. Kuntatalouden henkilöstön eläköityminen antaa tähän hyvin mahdollisuuksia, sillä Kevan arvion mukaan lähivuosina eläkkeelle siirtyy yhteensä noin 16 000 kuntatyöntekijää vuosittain. Rajanveto kuntien ja kuntayhtymien omien henkilöstösäästöjen ja valtakunnallisten toimenpiteiden mahdollistamien henkilöstösäästöjen välillä on häilyvä. Kuntatalouden kehitysurassa vuosityöajan pidennyksen on arvioitu pienentävän toimintamenoja 75 milj. eurolla vuonna 2018; 45 milj. eurolla vuonna 2019 ja 20 milj. eurolla vuonna 2020. Vuosityöajan pidentämisen tuottamaan säästöön liittyy kuitenkin epävarmuutta, sillä se edellyttää eläköitymisen ja työvoiman vaihtuvuuden hyödyntämistä töiden uudelleenorganisoinnissa.

Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät valtiosuusjärjestelmään ehdotetut muutokset kannustavat kuntia menokuriin ennen uudistusta. Ehdotettu sote-siirron muutosrajotoin toimii siten, että kunnan kasvattaessa sote-kustannuksia muita kuntia enemmän, kunnan uudistuksen jälkeinen valtiosuus vähenee. Vastaavasti mikäli kunta pystyy pienentämään sote-kustannuksiaan suhteessa muiden kuntien kustannuksiin, sen uudistuksen jälkeinen valtiosuus kasvaa. Järjestelmämuutoksen tasauksen tavoitteena on rajata uudistuksesta kunnan rahoitusasemaan kohdistuvaa muutosta nykytilaan verrattuna. Tämä kannustaa kuntaa hyvään taloudenpitoon ja siten hillitsemään sote- ja muiden kustannusten nousua.

Kuntatalouden toimintamenojen kasvu kiihtyy vuonna 2019. Kunta-alan virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa saavutettiin alkuvuodesta kaksivuotinen sopimus, joka sisältää kolme palkankorotusta ja lisäksi tuloksellisuuteen perustuvan kertaerän. Kunta-alan sopimuskorotukset nostavat kuntatalouden palkkasummaa vuonna 2018 keskimäärin 0,9 prosenttia ja vuonna 2019 keskimäärin 2,4 prosenttia. Tämän lisäksi erillisen tuloksellisuuteen perustuvan kertaerän kustannusvaikutuksen arvioidaan olevan noin 0,7 prosenttia palkkausmenoja kasvattava vuonna 2019. Vuoden 2019 palkkausmenojen kasvua kiihdyttää sopimuskorotusten lisäksi myös kilpailukyky sopimuksen mukaisen lomarahaleikkauksen päättymisen. Lomarahoja palautuu vajaat 240 milj. euroa kuntatalouden kuluiksi vuonna 2019. Loput 40 milj. euroa lomarahojen palautumisen aiheuttamasta palkkausmenojen kasvusta kohdentuu vuodelle 2020.

Vaikka investointimenot ovat historiaan nähden jo valmiiksi korkealla tasolla, arvioidaan niiden kasvavan edelleen lähivuosina. Nykyisen rakennuskannan kunnossapito edellyttää edelleen mittavia korjausinvestointeja, ja lisäksi sairaalarakentaminen on vilkasta. Sairaanhoidopiirien taloussuunnitelmien mukaan niiden investointimenot nousevat vuonna 2019 ennätystasolle. Osa suunnitelluista investoinneista kuitenkin vaatii vielä investointiluvan.

Kuntatalouden tulot

Kuntien verotulojen kasvua hidastaa vuonna 2018 keskimääräisen kunnallisveroprosentin lasku 0,04 prosenttiyksiköllä 19,86 prosenttiin. Kunnallisveroprosenttien muutokset pienentävät kuntien verotuloja noin 38 milj. euroa. Tulos johtuu pitkälti Helsingin puolen prosenttiyksikön veronalennuksesta. Veroprosentti laskee kuluvana vuonna kuudessa kunnassa ja nousee 53 kunnassa. Lisäksi yhteisöveron tuoton kasvu jää maltilliseksi, sillä viime vuoden poikkeuksellisen hyvän kasvun taustalla oli kertaluonteinen tekijä, jonka vaikutus ei ulotu tuleville vuosille. Lisäksi hallitus perui syksyllä 2017 kiinteistöveron alarajoihin suunnitteleman korotukset.

Kuntien verotulot kasvavat lähes 3 prosenttia vuonna 2018 ja 4,5 prosenttia vuonna 2019. Vuonna 2020 kuntien verotulojen taso puolittuu sote- ja maakuntauudistuksen vuoksi, mutta kertymää kasvattavat ajoitustekijät noin miljardilla eurolla. Osa verovuoden veroista kertyy aina vasta seuraavan kalenterivuoden puolella.

Kevään 2017 kehysriihessä päätetyn pieni- ja keskituloisten perheiden varhaiskasvatusmaksujen alentamisen arvioidaan laskevan kuntatalouden maksutuloja noin 70 milj. eurola vuonna 2018. Varhaiskasvatuksen maksutulojen menetyksen nettomäärä jää kuitenkin vajaaseen 60 milj. euroon vuosina 2018–2021, sillä maksualennusten oletetaan parantavan pienten lasten vanhempien työnteon kannustimia, minkä oletetaan johtavan päivähoidon kysynnän ja siitä kertyvien maksutulojen kasvuun. Varhaiskasvatusmaksujen alentamisesta johtuvaa maksutuottojen laskua ja oletettua tuotantokustannusten kasvua kompensoi-

daan kunnille valtionosuuksien kautta 25 milj. eurolla ja yhteisöveron kautta noin 60 milj. eurolla vuodesta 2018 alkaen.

Kuntien saamat valtionosuudet laskevat lähivuosina. Hallitusohjelman mukaisesti valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotuksia vuosina 2018 ja 2019. Vuonna 2018 kustannustenjaon tarkistus laskee kuntien valtionosuuksia 71 milj. eurolla ja 214 milj. eurolla vuonna 2019. Vuonna 2020 kunnille palautetaan ylimääräisen kilpailukyky sopimukseen liittyvän lomarahaleikkauksen kompensationsa 237 milj. euroa valtionosuuksiin. Kompensaatiolla korjataan se, että lomarahaleikkauksesta johtuva kustannusten väheneminen vaikuttaa kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin myös kustannustenjaon tarkistuksen kautta, jolloin valtionosuuksiin tehtäisiin vähennys osin kahteen kertaan.

Kuntatalous maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä Manner-Suomeen perustetaan 18 maakuntaa, joille siirretään sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu sekä useita muita tehtäviä kunnilta ja valtiolta. Maakunnat aloittavat varsinaisen toimintansa vuoden 2020 alussa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen on päivitetty vastaamaan uusimpia tietoja maakunnille siirtyvien tehtävien rahoituksesta ja menoista. Myös menojen rakenne on päivitetty vastaamaan uusimpia tilastotietoja. Kuntataloudesta maakuntalouteen siirtyvät erät on esitetty taulukossa 3 vuoden 2019 tasossa. Maakunnille siirtyvien investointien arvioinnissa on hyödynnetty maakuntavalmistelun taustatietoja ja sairaanhoitopiirien investointisuunnitelmia. Nettoinvestointeja siirtyy kuntataloudesta maakuntien omistamalle toimitilapalveluista vastaavalle palvelukeskukselle noin 0,7 mrd. euroa vuoden 2020 tasossa. Maakuntasektorille siirtyy myös sairaanhoitopiirien velat, joiden arvioidaan kuntatalouden kehitysarviossa olevan 3,5 mrd. vuoden 2020 tasossa. Kuntataloudesta siirtyvä velka on suurempi kuin sairaanhoitopiirien nykyinen velkasumma, koska sairaanhoitopiirien investoinnit lisäävät siirtyvän velan määrää. Kehitysarviossa kuntien investointien arvioidaan hieman lisääntyvän myös uudistuksen jälkeen. Kyse on pitkälti teknisestä oletuksesta.

Taulukko 3. Kuntataloudesta maakuntalouteen siirtyvät erät, mrd. euroa, vuoden 2019 tasossa

Toimintamenot	20,3
Palkkaustenmenot	10,5
Palkat	8,4
Muut henkilöstömenot	2,2
Ostot	8,4
Avustukset	0,8
Muut toimintamenot	0,7
Toimintatulot	3,2
Myyntitulot	1,0
Maksutulot	1,6
Muut tulot ja avustukset	0,5
Toimintakate	-17,2
Poistot	0,4
Nettokustannukset	-17,6

Maakunta- ja sote-uudistus puolittaa kuntien ja kuntayhtymien käyttötalouden vuonna 2020. Kuntien nykyiset tulomuodot jäävät, mutta niiden suhteelliset osuudet muuttuvat. Vaikka kunnallisverokertymä supistuu noin puolella vuonna 2020, on se määrältään merkittävin tulonlähde kuntataloudelle jatkossakin. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan noin 0,6 mrd. eurolla vuoden 2020 tasolla. Koska kuntien tulot puolittuvat, tulee yhteisöveron suhteellinen merkitys kuntatalouden tulomuotona hieman kasvamaan uudistuksen myötä. Myös kiinteistöverotuksen merkitys kuntatalouden tulonlähteenä kasvaa, sillä uudistus ei vaikuta kiinteistöveroon. Kuntien vuoden 2020 verotulokertymään vaikuttaa osin vielä aiempien verovuosien korkeammilla kunnallisveroprosenteilla maksunpannut verot. Ilmiö näkyy myös yhteisöverojen puolella. Kuntien valtionosuuksien suhteellinen merkitys sen sijaan pienenee, kun noin 6,0 mrd. euroa valtionosuuksista vuoden 2020 tasolla siirretään niitä vastaavien tehtävien mukana maakunnille. Lisäksi kuntien toimintatulot laskevat. Myynti- ja maksutuloista poistuu sote- ja pelastustoimen tehtävien osuus. Sen sijaan muiden toimintatulojen oletetaan kasvavan, sillä kunnat saavat nykytasaan korkeampia vuokratuloja maakunnille vuokraamista kiinteistöistä.

Kuntatalouden toimintamenot laskevat siirtyvien tehtävien johdosta. Lisäksi kuntatalouden toimintamenojen kehitys maltillistuu uudistuksen seurauksena, kun kuntataloudesta poistuu sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset, jotka ovat olleet kasvupaineiltaan suurin kuntatalouden menoerä. Sote-uudistuksen myötä kuntatalouden tehtävät painottuvat jatkossa mm. koulutukseen, johon ei väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi kohdistu vastaavia menopaineita. Tämä näkyy myös kuntatalouden lainakannan kasvun taittumisena uudistuksen jälkeen.

Uudenmaan maakunnassa kasvupalveluiden järjestämisvastuu on kuntayhtymällä, jonka Espoo, Helsinki, Kauniaisen ja Vantaa perustavat. Kehitysurassa on huomioitu Uudenmaan kasvupalvelujen erillisratkaisu, joka näkyy toimintatuloissa ja -menoissa noin 113 milj. euron kasvuna vuonna 2020.

Kuntien verotulot

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisöverosta. Kunnallisveron osuus verotuloista on ollut keskimäärin noin 84 prosenttia, kiinteistöveron noin 8 prosenttia ja yhteisöveron noin 8 prosenttia. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2018 yhteensä noin 23,2 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot kasvaisivat vajaalla 3 prosentilla. Verotulojen kasvua selittävät suotuisa tulo- ja työllisyyskehitys. Vuonna 2019 verotulojen ennustetaan kasvavan 4,5 prosenttia, mutta maakunta- ja sote-uudistuksen tullessa voimaan vuonna 2020, kunnallisveron sekä yhteisöveron tuotto alenee ja kuntien verotulot vähenevät yhteensä noin 10,6 mrd. eurolla. Taulukossa 3 esitetään kuntien verotulojen toteutunut kehitys (tilinpäätösarviotieto 2017) sekä ennuste vuosille 2018–2022. Ennusteessa on huomioitu kansantalouden makroennusteen mukainen veropohjien kehitys sekä tiedossa olevat veroperustemuutokset, mukaan lukien hallituksen kehysriihessä huhtikuussa 2018 tehdyt päätökset sekä sote-uudistuksen vaikutukset.

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kuntien verorakenteessa tapahtuu selkeä muutos. Kunnallisveron osuus verotuloista alenee keskimäärin noin 10 prosenttiyksiköllä (74 %) ja kiinteistöveron osuus lähes kaksinkertaistuu (14 %). Myös yhteisöveron osuus verotuloista kasvaa huomattavasti (12 %). Uudistuksen jälkeenkin tärkeimmän veropohjan muodostavat kunnan asukkaiden ansiotulot. Maksettujen palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on noin 66 prosenttia, eläkkeiden noin 24 prosenttia ja muiden tulojen, kuten päivärahatalojen, osuus on noin 10 prosenttia. Väestörakenteen ja työllisyyden kehitys vaikuttavat ratkaisevasti yksittäisten kuntien veropohjaan ja siten tulojen muodostumiseen. Seuraavassa käsitellään verolajikohtaisesti lakimuutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien verotuloihin kehyskaudella. Tekstissä viitataan taulukossa esitettyihin ennustelukuihin. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla, muutoin kompensoinnit toteutetaan pääsääntöisesti kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta.

Taulukko 4. Kuntien verotulot 2018–2022, milj. euroa, kuntien kirjanpidon mukaan

	2018	2019	2020	2021	2022
Kunnallisvero	19 461	20 299	10 159	9 741	9 928
Yhteisövero	1 884	2 055	1 589	1 602	1 662
Kiinteistövero	1 826	1 866	1 900	1 924	1 946
Yhteensä	23 193	24 233	13 648	13 272	13 541
Keskimääräinen kunnallisveroprosentti	19,86	19,86	8,26	8,26	8,26
Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta	31,35	31,35	22,33	22,33	22,33

A. Kunnallisvero

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2018 noin 19,5 mrd. euroa, mikä on noin 590 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2017. Kunnallisveron tuottoon vaikuttaa kilpailukykyopimukseen liittyneet verokevennykset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Palkansaajamaksujen korotus kaventaa kunnallisveropohjaa, koska maksut ovat vähennyskelpoisia verotuksessa, lukuun ottamatta sairaanhoitomaksua. Lisäksi kunnallisveron veropohjaa pienentävät kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien indeksin jäädytys vuosina 2018–2019. Indeksi on kytketty myös kunnallisverotuksen eläketulovähennykseen, joka niin ikään pienenee, jolloin indeksijäädytyksestä tai -leikkauksesta johtuva veropohjan kaventuminen ei kuitenkaan alenna kunnallisveron tuottoa, vaan jopa kasvattaa sitä. Koska indeksikehitykseen tehdyt muutokset eivät ole veroperustemuutoksia, toimenpide ei vaikuta myöskään kunnille tehtäviin verotulokompensatioihin. Sen sijaan ansiotuloverotukseen tehtävät ansiotason nousua tai inflaatiokehitystä vastaavat indeksitarkistukset, jotka on huomioitu ennustelaskelmassa tehtäväksi vuosittain, ovat veroperustemuutoksia ja näin ollen niistä aiheutuvat veromenetykset kompensoidaan. Kuluttajahintaindeksin nousua kompensoiva tarkistus vuodelle 2019 vähentäisi kunnallisveron tuottoa 149 milj. eurolla; 28 milj. eurolla vuonna 2020; 26 milj. eurolla vuonna 2021 ja 26 milj. eurolla vuonna 2022.

Asuntolainan korkovähennysoikeuden vuosittaisen leikkauksen vaikutus näkyy kunnallisveron tuotossa siten, että vuonna 2019, jolloin vähennysoikeus on enää 25 prosenttia, vaikutus on 13 milj. euroa. Myös tämä veroperustemuutos huomioidaan kompensatioissa. Vuonna 2020 poistuvat kunnallis- ja valtionverotuksen invalidivähennykset, mikä lisää kunnallisveron tuottoa yhteensä 13 milj. euroa. Kaikki edellä mainitut muutokset ansiotuloverotuksen vähennyksissä otetaan huomioon kompensatiolaskelmissa. Vuodesta 2020 lähtien sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusvastuu siirtyy kunnilta valtiolle. Ansiotuloverojärjestelmään tehdään useita muutoksia, jotka vaikuttavat kunnallisveron tuottoon. Muutokset ovat osaa sote-rahoitusuudistuksen kokonaisuutta ja huomioidaan siten vos-järjestelmän mitoituksessa. Näin ollen ko. muutoksista ei synny erillistä kompensointitarvetta. Lähtökohtana rahoituksen uudistamisessa on se, että verovelvollisten verotus ei kiristyisi lähtökohtaisesti kenelläkään. Kunnallisveroprosentteja alennetaan vuonna 2020 kaikissa kunnissa saman verran prosenttiyksiköillä mitattuna. Lisäksi valtion tuloveroasteikkoon tehdään muutoksia, samoin kuin tiettyihin viran puolesta tehtäviin ansiotuloverotuksen vähennyksiin.

B. Yhteisövero

Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 1,8 mrd. euroa vuonna 2018. Vuonna 2019 voimaan tulevan korkovähennysoikeuden rajoitusta koskevan sääntelyn arvioidaan lisäävän yhteisöveron tuottoa noin 32 milj. euroa, mutta kompensatiosta johtuen sillä ei ole vaikutusta kuntien yhteisöveron tuottoon. Vuodesta 2020 lähtien maakunta- ja sote-uudistuksen rahoitusratkaisuun liittyen kuntien yhteisövero-osuutta kuitenkin alennetaan siten, että veron tuotosta kunnilta siirretään 500 milj. euroa valtiolle vuoden 2016 tasossa laskettuna, jolloin kuntien jako-osuuden alennus on 9,02 prosenttiyksikköä. Vuoden 2020 tasolla tämä alentaa kuntien yhteisöveron tuottoa maksuunpanon mukaan 625 milj. euroa ja kassakertymävaikutus on noin 600 milj. euroa.

C. Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotto on noin 1,9 mrd. euroa vuonna 2018. Kehyskaudella veron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 2 prosentin vuosivauhtia. Hallitusohjelmassa linjattiin, että kiinteistöveroa korotetaan hallituskauden aikana siten, että korotusten vaikutuksesta veron tuotto kasvaa yhteensä 100 milj. eurolla. Korotuksia on tähän mennessä toteutettu siten, että tuotto korotuksen vaikutuksesta kasvoi noin 25 milj. euroa vuonna 2016 ja noin 75 milj. euroa vuonna 2017. Vuosien 2018–2019 osalta verotuottoon merkittävästi vaikuttavia päätöksiä ei ole tehty. Kiinteistöveron kehittämishanke on edelleen käynnissä ja etenee siten, että arvostusmenetelmät uudistetaan sekä maapohjien että rakennusten osalta. Uuden järjestelmän mukaiset verotusarvot otetaan käyttöön vuoden 2020 kiinteistöverotuksessa.

5.2 Talouden sopeutuspainetta kuntakoryhmittäin

Kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan koko maan näkymien ohella myös kuntakoryhmittäin. Kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan ohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee paineen lainakannan kasvattamiseen (negatiivinen tunnusluku) tai laskennallista mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen (positiivinen tunnusluku).

Taulukossa 5–6 esitetään kuntakoryhmittäiset rahoitusasemat sekä painelaskelma tuloveroprosentin korottamiseen. Laskelmat perustuvat koko maan kehityksen perusteella tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä, verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta sekä rahoitustuotoista ja -kuluista. Toimintakate muodostuu kaikilla kunnilla koko maan arvioidun keskimääräisen toimintakateen prosentuaalisen muutoksen kautta. Kunnittaisia toimintakatteeseen kohdistuvia toimia ei ole otettu huomioon, mikä saattaa aiheuttaa suuria eroavuuksia toteutuneisiin lukuihin verrattuna erityisesti tarkastelukauden lopulla. Kuntien kunnallisveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä.

Valtionvarainministeriö on valmistellut kuntakohtaiset painelaskelmat kuntien käyttötalouden kehityksestä maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Kuntatalousohjelman kuntakohtaisissa painelaskelmissa pyritään hahmottamaan yksittäisen kunnan toimintakateen ja verorahoituksen kehitysuraa vuoteen 2022 asti.

Painelaskelmissa esitetään kunnan tuloslaskelma, jossa on arvioitu toimintakate, suunnitelman mukaiset poistot ja arvonalentumiset, verotulot sekä valtionosuudet. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia vuodelta 2019 sekä rahoitustuottoja ja -kuluja ei pystytä arvioimaan, joten ne on pidetty uusimman tiedon mukaisina. Tarkemmat kuvaukset toimintakateen, verotulojen ja valtionosuuksien arviointimenetelmistä ja käytetyistä oletuksista löytyvät erillisestä laskelmien aineisto- ja menetelmäkuvauksesta⁸.

Talouden sopeutuspainetta suurin pienemmissä kunnissa

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee kuntakoryhmittäin merkittävästi kehyskauden aikana (taulukko 5).

⁸ Kuntakohtaiset painelaskelmat – Arviointimenetelmien kuvaus

Taulukko 5. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kuntakokoryhmittäin, milj. euroa*

Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Yli 100 000 as., yht. asukkaita ja kuntia = 2 121 551 as. ja 9 kuntaa	237,7	494,0	539,5	1 156,9	659,8	622,0
40 001 – 100 000 as., 1 016 239 as. ja 17 kuntaa	78,7	-29,9	-91,7	329,1	159,2	151,9
20 001 – 40 000 as., 804 375 as. ja 29 kuntaa	1,5	-19,3	-77,3	303,2	189,3	197,0
10 001 – 20 000 as., 612 683 as. ja 43 kuntaa	-33,2	-63,1	-134,0	178,4	98,2	103,1
6 001 – 10 000 as., 479 846 as. ja 59 kuntaa	12,9	-25,5	-88,6	123,7	75,6	79,1
Alle 6 000 as., 439 389 as. ja 138 kuntaa	-12,6	-67,7	-146,2	77,5	37,9	34,4
Manner-Suomen kunnat yhteensä	285,0	288,5	1,6	2 168,8	1 219,9	1 187,5

*Taulukossa käytetään vuoden 2017 kuntajakoa

Toiminnan ja investointien rahavirta on positiivinen vuoteen 2020 saakka vain suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa. Heikoin tilanne on alle 6 000 asukkaan ja 10 000–20 000 asukkaan kunnissa. Vuoden 2020 luvuissa on otettu huomioon maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen, jolloin tilanne paranee huomattavasti kaikissa kuntakokoryhmissä. Vuosina 2021–2022 rahoitustasapaino heikkenee jälleen hieman. Vuosikatteen arvioidaan alenavan, koska käyttötalouden nettomenot (toimintakate) kasvavat nopeammin kuin verorahoitus.

Toiminnan ja investointien rahoitustasapainon kohentumisen vuodesta 2020 lähtien arvioidaan näkyvän lainakannan pienentymisenä. Muutoksena aikaisempiin vuosiin verrattuna, lainanoton tarve näyttäisi vähenevän kaikissa kuntaryhmissä.

Taulukko 6. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakokoryhmittäin*

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Yli 100 000 as., yht. asukkaita ja kuntia = 2 121 551 as. ja 9 kuntaa	-0,57	-1,15	-1,20	-2,12	-1,27	-1,17
40 001 – 100 000 as., 1 016 239 as. ja 17 kuntaa	-0,47	0,17	0,51	-1,54	-0,77	-0,72
20 001 – 40 000 as., 804 375 as. ja 29 kuntaa	-0,01	0,14	0,52	-1,66	-1,06	-1,08
10 001 – 20 000 as., 612 683 as. ja 43 kuntaa	0,35	0,65	1,32	-1,48	-0,87	-0,91
6 001 – 10 000 as., 479 846 as. ja 59 kuntaa	-0,18	0,35	1,18	-1,37	-0,86	-0,88
Alle 6 000 as., 439 389 as. ja 138 kuntaa	0,22	1,17	2,43	-1,08	-0,54	-0,49
Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 19,87 %		-0,30	0,00	-1,77	-1,04	-0,99

*Taulukossa käytetään vuoden 2017 kuntajakoa

Suurin paine tuloveroprosentin nostoon vuonna 2019 olisi alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös muissa kuntaryhmissä, yli 100 000 asukkaan kuntia lukuun ottamatta, on vuonna 2019 veroprosentin korotuspaineita. Kehitysarvion perusteella tilanne näyttäisi muuttuvan oleellisesti vuodesta 2020. Rahoitustasapainon arvioidun parantumisen toteutuessa kunnilla olisi laskennallinen mahdollisuus alentaa veroprosenttia. Tämä koskee kaikkia tarkasteltavia kuntakokoryhmiä. Alentamismahdollisuus näyttäisi olevan suurimmillaan vuonna 2020, minkä jälkeen laskennallinen alentamismahdollisuus laskelman perusteella pienentyisi.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä on pysynyt pienenä viimeisinä tilinpäätös-vuosina. Vuoden 2017 tilinpäätösarvion perusteella tällaisia kuntia olisi 7, mikä on lähes puolta pienempi kuin vuonna 2015 ja 2016. Kuntakohtaisen laskelman mukaisesti negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kääntyisi nousuun vuonna 2018 ja olisi korkeimmillaan vuonna 2019. Vuonna 2020 tilanne muuttuisi oleellisesti paremmaksi. Negatiivisen vuosikatteen kuntia olisi alle 10 kappaletta vuosina 2020–2022 (taulukko 7).

Negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat tyypillisesti asukasluvultaan pienimpiä kuntia. Viime vuosina näistä noin 65 prosenttia on ollut alle 6 000 asukkaan kuntia ja lähes kaikki alle 20 000 asukkaan kuntia. Ennusteen mukaan vuonna 2018 kaikki negatiiviset vuosikatteen kunnat olisivat alle 6 000 asukkaan kuntia. Vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kunnista noin viidennes olisi yli 6 000 asukkaan kuntia.

Alijäämäisten kuntien lukumäärä ei oleellisesti näytä muuttuvan huolimatta ennakoidusta rahoitustasapainon parantumisesta. Tarkastelukauden lopussa alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan olevan lähes samalla tasolla kuin viimeisissä tilinpäätöksissä vuonna 2017.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely (niin sanottu kriisikuntamenettely) näkökulmasta edellä mainittu kehitys johtaisi siihen, että taseen kertyneen alijäämän perusteella (alijäämäkriteeri peräkkäisinä vuosina -500 ja -1 000 euroa/asukas) menettelyyn olisi tulossa mahdollisesti yksi kunta vuonna 2018 vuosien 2016 ja 2017 konsernitilinpäätösten mukaan.

Taulukko 7. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2017–2022

Vuosina 2017–2022, käytössä vuoden 2017 kuntajako	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Negatiivinen vuosikate, kpl	7	14	54	2	5	4
Taseessa kertynyttä alijäämää, kpl	24	29	46	34	34	29

5.3 Rahoitusperiaatteen toteutuminen

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

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä tarkastellaan rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa tulee arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen täsmällinen määrittäminen on vaikeaa. Kuntien erilaiset taloudelliset lähtötilanteet, hyvin eriävät kustannus- ja tulorakenteet, palvelutason vaihtelut sekä erot ei-lakisääteisten tehtävien määrässä ja tulevassa väestörakenteessa tekevät vertailuasetelmasta erittäin haastavan. Yksiselitteistä ja selkeää menettelyä rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin ei edellä mainituista syistä ole kyetty kehittämään. Yksi, joskin hyvin mekaaninen näkökulma lähestyä rahoitusperiaatteen toteutumista, on arvioida valtion päättämien toimenpiteiden aiheuttamaa taloudellista painetta kuntien tuloveroprosentteihin. Menettely muistuttaa Ruotsissa yleisesti hyväksyttyä periaatetta, jonka pääasiallinen tarkoitus on, että kuntien ja maakäräjien ei tarvitse nostaa verojaan tai priorisoida muita toimintoja rahoittaakseen valtion tekemiä päätöksiä. Periaate koskee vain lakisääteisiä tehtäviä.

Kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) veroprosentiksi muunnettua. Arviolaskelmat perustuvat kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon sekä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviin päätöksiin kuntatalouden menoista ja tuloista.

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kuntien talouteen kohdistuu suuria muutoksia. Uudistuksen jälkeen kuntien mahdollisuus tasapainottaa talouttaan menojen perusteella kaventuu sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten siirtyessä maakuntien vastuulle. Jäljelle jäävistä kustannuksista suurin osa tulee esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Toisaalta kuntien tilannetta helpottaa se, että huolimatta kunnallisveron leikkauksista, kunnallisveron tuotto ei muutu uudistuksen myötä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jatkossa kunnat rahoittavat entisellä veron tuotolla keskimäärin puolet pienempää budjettia kuin nykyisin.

Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa taloutaan vaihtelevat edelleen varsin paljon. Pienimmissä kunnissa edellytykset ovat edelleen heikoimmat. Maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen huonoimmassa asemassa ovat ne kunnat, joilla talous on epätasapainossa ennen uudistusta.

Taulukko 8. Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine vuosina 2019–2022

%yksikköä	Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine			
	2019	2020	2021	2022
	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm
Yli 3	80	9	16	16
2-3	37	8	10	10
1-2	43	16	22	24
0-1	49	25	35	33
Alentamismahdollisuus	86	237	212	212
Yhteensä	295	295	295	295
Lainakannan muutos, milj. euroa	-1,6	-2 168,8	-1 219,9	-1 187,5

Vuonna 2019 laskennallista tuloveroprosentin korotuspainetta olisi noin kahdella kolmasosalla kuntia. Muilla kunnilla näyttäisi olevan mahdollisuus prosentin alentamiseen. Vuonna 2020 tilanne muuttuu päinvastaiseksi. Kehitysarvion mukaan tehdyn laskelman perusteella yli kahdella kolmasosalla kunnista olisi laskennallinen mahdollisuus alentaa veroprosenttia rahoitustasapainon parantuessa oleellisesti. Tilanne tasoittuu hieman tarkastelukauden lopussa, mutta pääosalla kunnista olisi mahdollisuus harkita myös verotuksen keventämistä.

Edellä mainittu näkymä ei tarkoita sitä, että veroprosentteja alennettaisiin taulukon osoittamassa laajuudessa, vaan se kuvaa yhteen kunnan päätösvallassa olevaan taloudelliseen muuttuun suhteutettua muutospainetta. Syksyn 2017 kuntatalousohjelman vastaavaan tarkasteluun verrattuna tilanne on oleellisesti muuttunut koko kuntataloudessa.

Liitteet

LIITE 1: Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia							
BKT ja työllisyys	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BKT:n arvo, mrd. euroa	215,8	223,5	232,9	242,8	251,7	259,8	268,1
BKT, määrän muutos, %	2,1	2,6	2,6	2,2	1,8	1,3	1,1
Työllisten määrä, muutos-%	0,5	1,0	1,8	1,0	0,7	0,4	0,2
Työttömyysaste, %	8,8	8,6	8,1	7,5	7,0	6,9	6,8
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	68,7	69,6	71,1	71,9	72,5	72,9	73,2
Palkkasumma, muutos-%	1,6	2,6	3,7	3,5	3,5	3,0	2,8
Eläketulot, muutos-%	2,6	3,2	3,3	3,5	3,4	3,5	3,6
Hinnat ja kustannukset, %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Yleinen ansiotaso, muutos	1,1	0,2	1,9	2,5	2,8	2,6	2,6
Kuntien ansiotaso, muutos	0,9	-1,1	1,3	3,3	2,9	2,3	2,3
Kuluttajahinnat, muutos	0,4	0,7	1,2	1,4	1,7	1,8	2,0
Rakennuskustannusindeksi	0,5	0,3	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	-1,2	5,2	3,4	2,4	2,3	2,3	2,3
Valtionosuusindeksi:							
Peruspalvelujen hintaindeksi 1), muutos	0,8	-2,1	0,6	2,6	1,6	2,2	2,2
Peruspalvelujen hintaindeksi, muutos	0,8	-1,0	0,6	2,6	0,5	2,2	2,2
Kustannustason muutos TAE 2), VOS-indeksi	0,0	-0,7	0,0	0,0	0,5	2,2	2,2
1) Peruspalvelujen hintaindeksi, jossa huomioitu ansiotasoindeksissä lomarahojen leikkaus v. 2017 ja palautuminen v. 2020 TK:n ilmoittaman mukaisena (1,46 %-yksikköä)							
2) Talousarvioesityksessä käytetty indeksikorotus							
Taulukon luvut eivät välttämättä summaudu pyöristysten takia.							
Kuntatyönantajan sotumaksut, %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sairausvakuutusmaksu	2,1	1,1	0,9	0,8	1,3	1,3	1,3
Työttömyysvakuutusmaksu	3,7	3,2	2,5	2,5	2,2	2,2	2,2
Eläkemaksu (KuEL)	23,2	22,0	21,6	21,2	19,4	19,4	19,4
Opettajien eläkemaksu	18,4	17,0	16,8	16,8	16,4	16,4	16,4
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	29,8	26,9	25,7	25,1	23,6	23,6	23,6
Vakuutettujen sotumaksut, %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	1,15	1,60	1,90	1,90	1,75	1,75	1,75
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	5,70	6,15	6,35	6,75	7,15	7,15	7,15
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	7,20	7,65	7,85	8,25	8,65	8,65	8,65
TyEL-indeksipisteluku	2519	2534	2548	2584	2624	2674	2727
TyEL-indeksi, muutos	0,0	0,6	0,6	1,4	1,5	1,9	2,0
KEL-indeksipisteluku	1631	1617	1617	1617	1638	1666	1696
KEL-indeksi, muutos	-0,4	-0,9	0,0	0,0	1,3	1,7	1,8

Lähde: VM / Kansantalousosasto

LIITE 2: Peruspalvelujen tila 2018 -raportin johtopäätökset

Yleiset peruspalvelujen arviointia koskevat johtopäätökset:

- Suomalainen hallinto ja peruspalvelut ovat tulevina vuosina muutoksessa väestön ikärakenteen muuttuessa ja palvelutarpeen kasvaessa sen myötä.
- Kaupungistumisen jatkuminen vaikuttaa palvelujen kysyntään niin kaupungeissa kuin maakuntien reuna-alueilla. Tämän vuoksi talouskasvun edistämiseen, palvelujen järjestämiseen ja rahoitukseen sekä alueellisiin eroihin pitää jatkossakin pystyä etsimään kansalaisten peruspalvelut turvaavia ratkaisuja.
- Käynnissä olevat hallinnon rakennemuutokset vaikuttavat merkittävällä tavalla peruspalveluiden arviointiin jatkossa.
- Kuntien kyky näiden palvelujen järjestämiseen voi tosiasiaassa vahvistua ja poikkihallinnolliset näkökulmat, kuten kunnan rooli hyvinvoinnin ja terveyden paikallisena edistäjänä, entisestään korostavat paikallisen osaamisen merkitystä peruspalveluiden kehittämisessä.
- Peruspalvelujen järjestämisvastuuseen liittyvät muutokset vaikuttavat arvioinnin toteutusmalliin sekä arvioinnin näkökulmiin.
- Työnjaon muutos kuntien ja maakuntien välillä tarkoittaa asiantuntemuksen syvenemisen rinnalla myös tiiviimpää yhteistyötä eri palvelujen välillä.
- Myös kustannuslaskennan merkitys korostuu taloudellisen ohjauksen vahvistuessa.

Kasvatus- ja koulutuspalveluja koskevat johtopäätökset:

- Varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä on kasvanut tasaisesti vuosien 2011 ja 2015 välillä. Vuonna 2015 1-6-vuotiaita lapsia oli varhaiskasvatuksessa 228 271.
- Ikäryhmittäinen tarkastelu osoittaa, että mitä vanhempi lapsi on, sitä suurempi on varhaiskasvatukseen osallistumisen osuus.
- Palveluseteli on kunnan käytettävissä oleva varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistapa ja sen käyttö on selvästi lisääntymässä.
- Esiopetuksessa olevien lasten määrä on lisääntynyt. Peruspalveluiden arvioinnin 2015 mukaan lähes kaikki lapset osallistuvat esiopetukseen.
- Vuonna 2016 esiopetuksessa olevista lapsista yli 82 prosenttia osallistui varhaiskasvatuksessa järjestettyyn esiopetukseen. Peruskoulun yhteydessä järjestettyyn esiopetukseen osallistui vajaat 18 prosenttia.
- Perusopetuksessa alle 50 oppilaan koulujen määrä on vähentynyt selvästi ja suurimpien koulujen lukumäärä on hieman kasvanut. Muissa kokoluokissa koulujen vähentyminen on ollut suhteellisesti pienempää.

- Perusopetuksen saavutettavuus on valtakunnallisella tasolla hieman heikentynyt vuoteen 2015 verrattuna. Aluehallintoviranomaisten arvioinnin mukaan noin 90,3 prosenttia 7–12-vuotiaista asuu enintään viiden kilometrin etäisyydellä vuosiluokkien 1–6 koulusta vuonna 2017.
- Perusopetuksen opetusryhmät ovat pienentyneet 2008–2016 välisenä aikana yhteensä 1,4 oppilaan verran.
- Lukion opiskelijamäärä on vähentynyt koko 2000-luvun ajan. Tähän on vaikuttanut ainakin toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien pieneneminen.
- Lukion opettajien muodollinen kelpoisuus on jonkin verran parantunut. Erityisesti sivutoimisten tuntiopettajien kelpoisuusaste on noussut.
- Sijoittuminen tutkintotavoitteellisiin jatko-opintoihin välittömästi ylioppilastutkinnon jälkeen on vähentynyt viime vuosina.
- Kirjasto-, kulttuuri-, nuoris- ja liikuntapalveluja koskevat johtopäätökset:
- Kirjasto- ja tietopalvelujen saatavuus kiinteiden toimipisteiden määrän perustella on edelleen melko kattava, vaikkakin kiinteiden toimipisteiden määrä on laskenut. Kirjastojen aukiolotuntien määrä on noussut, mihin on vaikuttanut omatoimikirjastojen aukiolotuntien kasvu. Kirjastojen kustannuskehitys on ollut pienempää verrattuna kuntasektorin muiden peruspalvelujen keskimääräiseen kustannuskehitykseen.
- Kaikki kunnat järjestävät kulttuuritoimintaa, mutta kulttuuripalveluiden alueellinen saatavuus vaihtelee maan eri osissa etenkin kunnan asukasluvusta riippuen. Alueellisesti taide- ja kulttuurilaitosten verkosto on jakaantunut kattavasti ympäri Suomea, mutta keskittynyt maakuntakeskuksiin. Vuonna 2016 yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset asukasta kohti koko maassa olivat 20 euroa/asukas ja museoiden, teattereiden ja orkestereiden 49 euroa/asukas.
- Paikalliset olosuhteet nuorisopalveluiden järjestämiseen vaihtelevat, mihin vaikuttaa osin väestörakenteessa tapahtuneet muutokset. Kattavimpia palveluita ovat nuorisotilojen toiminta, etsivä nuorisotyö ja nuorten tapahtumat. Kuntien nuorisotyön nettokustannukset vuonna 2016 olivat 172 milj. euroa, 96 euroa nuorta kohden.
- Liikunnan edistäminen ymmärretään kunnissa yhä useammin strategisena ja kaikille hallintokunnille kuuluvana vastuuna. Suomessa on lähes 37 000 liikuntapaikkaa, joista noin 75 prosenttia on kuntien omistamia, ylläpitämiä ja hoitamia. Erityisesti ovat lisääntyneet lähiliikuntapaikat. Asukaskohtaisesti Suomen liikuntapaikkaverkosto on ainutlaatuinen ja kattava. Vuonna 2016 kuntien liikuntatoimen käyttökustannukset olivat 722,5 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveystalvveluja koskevat johtopäätökset:

Sosiaali- ja terveystalvvelujen saatavuutta ja käyttöä koskevat johtopäätökset:

- Perusterveydenhuollon avohoidon käyntien määrä on pysynyt viimeiset vuodet noin 24 miljoonassa käynnissä. Avohoidon käyntejä oli 69 prosentilla väestöstä vuonna 2016 ja asiakkaita yhteensä 3,8 miljoonaa. Sähköinen asiointi on lisääntynyt. Terveystalvvelukeskuksista 95 prosenttia ja suun tervetvdenhuollosta 88 prosenttia oli soittopyyntö- ja takaisinsoittojärjestelmän piirissä keväällä 2017. Sairaaloiden yhteispäivystystalvvelupisteissä toteutui enemmän käyntejä kuin aiemmin.
- Kyselytutkimuksen mukaan perusterveydenhuollon talvvelujen riittävyys vaihtelee maakunnittain. Riittämättömästi talvveluja saaneiden osuus vaihteli maakunnasta riippuen noin 20 prosentista noin 30 prosenttiin talvveluja tarvinneista.
- Erikoissairaanhoido on muuttunut yhä avohoitopainotteisemmaksi. Kiireettömän hoidon kysyntä on kasvanut sairaanhoitopiireissä. Sairaanhoitopiirien sairaaloissa käsiteltiin yli 1,1 miljoonaa ei-päivystyksellistä lähetettä vuonna 2016 ja verrattuna edelliseen vuoteen lisäystä oli viisi prosenttia. Kiireettömän hoidon saatavuus erikoissairaanhoidossa on kuitenkin parantunut. Yli puoli vuotta hoitoa odottaneiden osuus on vakiintunut viime vuosina 1–2 prosenttiin kaikista kiireetöntä hoitoa odottavista.
- Äitiys- ja lastenneuvolatalvveluita käyttävät lähes kaikki talvvelun piiriin kuuluvat. Lastensuojeluilmoitusten määrä lisääntyi vuonna 2016 lähes kuusi prosenttia edellisestä vuodesta. Lastensuojelutarpeen arviointi valmistui määräajassa 94 prosentissa tapauksista.
- Ikäihmisten talvveluissa talvvelurakenteen muutos kohti kotona annettavia talvveluja etenee maakunnissa. Vuonna 2016 jo lähes kolmannes kaikista kotihoidon asiakkaista sai intensiivistä kotihoitoa, lisäksi mahdollisuus ympärivuorokautiseen kotihoitoon on lisääntynyt. Laitoshoido on vähentynyt ja tehotettu talvveluasuminen on lisääntynyt. Kolmen maakunnan (Keski-Suomi, Keski-Pohjanmaa ja Satakunta) alueella kunnat ovat korvanneet pitkäaikaissairaiden vuodeosastohoidon tervetvvelukeskuksissa kokonaan muulla talvvelulla.

Sosiaali- ja terveystalvvelujen kustannuksia koskevat johtopäätökset:

- Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat kasvaneet vuosituhanne alusta. Terveydenhuollon kustannukset ovat tällä ajanjaksolla kasvaneet noin 29 prosenttia ja sosiaalihuollon kustannukset ovat kasvaneet 67 prosenttia. Vuonna 2016 nettokäyttökustannukset olivat yhteensä 17,9 mrd. euroa. Suurin kustannuserä oli erikoissairaanhoido (37 % kustannuksista), jonka kustannukset ovat myös kasvaneet nopeammin kuin perusterveydenhuollon kustannukset.
- Maakuntien välillä oli huomattavia eroja kustannuksissa asukasta kohden. Vaihtelu oli suurempaa terveydenhuollon kuin sosiaalitoimen menoissa. Palvelutarpeen huomioiminen selittää osan eroista.
- Tarvekioitujen menojen ja nettokustannusten lisäksi alueiden välisessä vertailussa tulisi huomioida myös kuntien ja kuntayhtymien erilaiset organisaatorakenteet ja palvelujen tuotantotavat.
- Keskimäärin suomalaiset (palvelujen käyttäjät) maksoivat vuoden 2015 aikana 71 euroa (169 euroa) tasasuuruksina asiakasmaksuina, 197 euroa (3 505 euroa) tuloidonnaisina maksuina ja 23 euroa (104 euroa) suun terveydenhuollon maksuina. Palvelujen ja kuntien välillä on huomattavia eroja siinä, missä määrin palveluja rahoitetaan asiakasmaksuilla.

Sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottavuutta koskevat johtopäätökset:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottavuuden arviointi somaattista erikoissairaanhoidoa lukuun ottamatta on yksittäisten tutkimusten varassa. Perusterveydenhuollosta ja sosiaalipalveluista ei ole saatavissa valtakunnallista tuottavuustietoa. Kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottavuuden seurantajärjestelmän kehittämiseen tulee panostaa lähivuosina.
- Somaattisen erikoissairaanhoidon kunnallisia palveluja tuottavien sairaaloiden tuottavuuserot ovat kaventuneet viime vuosina. Tuottavuus on parantunut keskussairaaloissa, hieman heikentynyt yliopistosairaaloissa ja pysynyt ennallaan muussa sairaalaryhmässä. Tuottavuus on kuitenkin noussut kaikkien sairaalaryhmien osalta viimeisen tarkastelujakson vuosien 2015–2016 aikana.
- Mikäli maan keskitasoa huonommat maakunnat pystyisivät parantamaan tuottavuutta maan keskitasolle, saavutettaisiin tällä hieman yli 100 milj. euron säästö somaattisen erikoissairaanhoidon kustannuksissa, mikä merkitsee noin kahden prosentin säästöä näissä kustannuksissa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen laatua ja vaikuttavuutta koskevat johtopäätökset:

- Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollosta on saatavilla heikosti yhtenäistä laatutietoa ja käytettävissä olevat indikaattorit mittaavat lähinnä tekemistä tuloksen eli vaikuttavuuden sijaan. Seuranta olisi tarpeen tehostaa ottamalla käyttöön esimerkiksi tiettyihin kansansairauksiin keskittyviä (sekä yksilö- että väestötason) indikaattoreita. Tämä edellyttää myös huolellista kirjaamista sekä toimivaa tiedonkeruuta.
- Hoitosuhteen jatkuvuus perusterveydenhuollossa on heikko. Samalla ammattilaisella asiointi toteutuu harvoin. Pitkäaikaissairaistakin vain 40 prosenttia käy yleensä samalla hoitajalla ja 50 prosenttia samalla lääkäriä.
- Aivo- ja sydäninfarktien hoito on parantunut merkittävästi 2000-luvulla koko maan tasolla, mutta alueelliset erot ovat edelleen suuret.
- Kansansairauksen ehkäisyn ja hoidon onnistumista kuvaavien menetettyjen elinvuosien (PYLL) tarkastelussa Suomi sijoittuu Euroopan maiden välisessä vertailussa keskivaiheille.

Peruspalvelujen arvioinnin kehittäminen:

- Peruspalvelujen arviointi on ollut vakiintunut käytäntö, jossa palvelukokonaisuuksia on tarkasteltu laajasti ja asiantuntevasti. Joka toinen vuosi toistuva arviointi on tuottanut tietoa palvelujen suurista kehityslinjoista ja siinä on pystytty tarkastelemaan yksittäisiä, ajankohtaisia teemoja eri palvelukokonaisuuksissa. Kun hallinto uudistuu laajasti ja merkittävien palvelukokonaisuuksien järjestämisvastuu tulee vaihtumaan, seurannan jatkuvuutta tarvitaan myös jatkossa.
- Raportissa kehittämistyön pohjaksi esitetään seuraavia asioita:
 1. Pyritään hyvään yhteistyöhön toimijoiden kesken ja vältetään päällekkäistä työtä, esimerkiksi LUOVAn kanssa tehtävä yhteistyö tulisi olla saumatonta. Kuntien ja maakuntien neuvottelumenettelylle ja yhdyspintayhteistyölle on syytä luoda jo alusta saakka hyvät edellytykset ja käytännöt. Tarvitaan suunnittelua, miten kuntien peruspalvelujen arviointia jatketaan maakuntauudistuksen myötä.
 2. Tietojen yhteiskäyttö ja tietopohjan yhteismitallisuuden kehittäminen ovat haaste: tietopohjan parantaminen ja tiedon mahdollisimman suuri ajantasaisuus myös raporttien välillä on tarpeellista. Näitä kysymysten ratkaisemista tullaan jatkamaan kuntatieto- ja maakuntatieto-ohjelmissa. Tietojen käyttöä tullaan ajantasaistamisen lisäksi myös automatisoimaan mahdollisimman pitkälle, tilastojen rutiinituotannosta tullaan siirtymään suuremmissa määriin mahdollisimman reaaliaikaiseen tietoanalysointiin ja käyttäjäkohtaiseen jäsentelyyn.
 3. Arvioinnin syklisyys tulee nopeutumaan, sisällöissä on tarve nostaa tiettyjä erityisnäkökulmia jatkossakin, määräajoin ilmestyvästä raportista edetään kohti mahdollisimman ajantasaisesti päivittyvää tietoportaalaa. Jatkossa tulee miettiä arviointitulottuvuuksien laajentamistarvetta sekä visualisointia.
 4. Vuosittaisen tuloksellisuustiedon rinnalla on panostettava myös vaikuttavuuden arviointiin. Tältä pohjalta on tärkeää kehittää tietojen alueellistamista ja alueiden keskinäistä vertailtavuutta. Joustavuus ja valmius reagoida esiin nouseviin selvitystarpeisiin nopeasti ovat toimivan arviointikäytännön kulkemakiviä. Arvioitavien asioiden moniulotteisuus edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä erityisesti tulosten analysoinnissa ja alueellisen toimintaympäristön tuntemusta.


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-932-0 (pdf)

Huhtikuu 2018