



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma vuodelle 2017

Syksy 2016

Valtiovarainministeriön julkaisu – 33/2016



Kunta-asiat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma vuodelle 2017

Syksy 2016



Valtiovarainministeriön julkaisu – 33/2016

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: www.vm.fi

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

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2016	
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto	
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma vuodelle 2017	
Asiasanat	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot, kuntien tehtävät	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2016	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-799-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 64	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Kuntatalousohjelma vuodelle 2017 on laadittu vuotta 2017 koskevan valtion talousarvioesityksen (TAE) valmistelun yhteydessä. Laadittu ohjelma syventää talousarviovalmistelun kuntataloutta koskevaa arviointia ja tarkentaa keväällä 2016 julkaistua, vuosia 2017–2020 koskevaa kuntatalousohjelmaa.

Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Kehitysnäkymissä on otettu huomioon hallituksen kärkihankkeiden ja reformien, kilpailukykysojimuksen sekä muiden toimenpiteiden vaikutukset niiltä osin, kun toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset ovat tiedossa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Arviointien painopiste on vuodessa 2017, mutta kehitysarvio on päivitetty alkusyksystä myös koko JTS-kaudelle, vuoteen 2020 asti. Kuntatalouden tilaa on arvioitu kesäkuussa 2016 julkaistujen kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2015 ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella.

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

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, september 2016	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kuntalousohjelma vuodelle 2017	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 33/2016	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-799-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 64	Språk Finska

Sammandrag

Kommunekonomiprogrammet för 2017 har utarbetats i samband med beredningen av statens budgetproposition för 2017. Det utarbetade programmet fördjupar utvärderingen av kommunalekonomin vid beredningen av budgetpropositionen och preciserar kommunekonomiprogrammet för 2017–2020, som publicerades våren 2016.

Kommunekonomiprogrammet fokuserar på granskningen av utvecklingsutsikterna för kommunalekonomin samt de statliga åtgärderna. Utvecklingsutsikterna beskrivs med hänsyn till konsekvenserna av regeringens spetsprojekt och reformer, konkurrenskraftsavtalet och de övriga åtgärderna till de delar det finns regeringsbeslut om åtgärderna och konsekvenserna av åtgärderna är kända. Konsekvenserna av åtgärderna har utvärderats förutom med tanke på kommunalekonomin som helhet, även med hänsyn till kommunstorleksgrupper samt ur finansieringsprincipsperspektiv. Utvärderingarna fokuserar på år 2017, men utvecklingsprognosen har uppdaterats under början av hösten så att den omfattar hela perioden för planen för de offentliga finanserna, fram till 2020. Läget för kommunalekonomin har utvärderats på basis av kommuners och samkommuners preliminära bokslutsuppgifter för 2015, som publicerades i juni 2016.

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

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, September 2016	
Author(s)	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration	
Title of publication	Kuntatalousohjelma vuodelle 2017	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 33/2016	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-799-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 64	Language Finnish

Abstract

The Local Government Finance Programme 2017 was drawn up in connection with preparation of the government budget submission for 2017. The programme complements the assessment of local government finances for the preparation of the budget and elaborates on the Local Government Finance Programme 2017–2020, which was published in spring 2016.

The focus of the Local Government Finance Programme is on assessing the development prospects for local government finances and examining central government actions. These development prospects take account of the effects of the Government's key projects and reforms, the Competitiveness Pact and other actions, insofar as the Government has made decisions on the actions and the impacts of the actions have been assessed. Impact assessments have been made from the viewpoint of local government finances as a whole, municipalities grouped by size category and implementation of the principle of adequate financial resources. The focus of the assessments is on 2017, but the development estimate was updated in early autumn for the entire public finances plan period, up to 2020. The state of local government finances was assessed on the basis of the preliminary financial statements of municipalities and joint municipal authorities for 2015, published in June 2016.

The Local Government Finance Programme has been prepared by a secretariat, appointed by the Ministry of Finance, which includes representation from all key ministries preparing legislation concerning local government duties and preparing central government measures affecting local government finances, and the Association of Finnish Local and Regional Authorities. The Economics Department at the Ministry of Finance has prepared an estimate for local government finances, which is presented within the programme on the basis of municipal accounting concepts. The Government has addressed the Local Government Finance Programme in the budget negotiations. The negotiations between central and local government occurred within the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and within the economic sub-committee that prepares matters for the committee.

Tiivistelmä

KUNTATALOUDEN KÄYTTÖTALOUS TASAPAINOSSA, MUTTA LAINAKANNAN KASVU JATKUI

Tilastokeskuksen kesäkuussa julkaisemien kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2015 ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella kuntatalouden viime vuoden tilannekuva on pysynyt lähes muuttumattomana keväällä 2016 laadittuun kuntatalousohjelmaan verrattuna. Kuntataloutta viime vuosina leimannut kireys näkyy kuntien taloutta kuvaavissa tunnusluvuissa.

Ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli vuonna 2015 lähes 2,7 mrd. euroa, mikä kattoi poistoista noin 96 prosenttia. Kuntien vuosikate heikkeni vuonna 2015 noin 300 milj. euroa, mutta kuntayhtymien vuosikate vahvistui noin 130 milj. euroa. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate ja tilikauden tulos olivat likimain vuoden 2013 tasolla.

Vuosikatteen heikentyminen johtui ensisijaisesti vuodelle 2014 kirjatuista liikelaitosten yhtiöittämisistä aiheutuneista satunnaisista tuloista ja kuntien liikelaitosten yhtiöittämisen aiheuttamista muutoksista kuntien tuloihin ja menoihin vuonna 2015. Syksyn 2015 kuntatalousohjelmassa tehtyyn ennusteeseen verrattuna kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli kuitenkin lähes 500 milj. euroa vahvempi.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu lainakanta nousi 17,4 mrd. euroon. Kuntien lainakanta nousi noin 15,5 mrd. euroon eli 2 840 euroon/asukas (kasvua noin 0,8 mrd. euroa). Kuntien velan kasvu on perustunut pääasiassa investointien rahoittamiseen. Vuonna 2014 kasvu oli lähes vastaava eli noin 0,9 mrd. euroa. Kuntayhtymissä lainakannan kasvu oli hitaampaa.

KUNNAT OVAT JATKANEET TALOUTENSA SOPEUTTAMISTA MUUN MUASSA HENKILÖSTÖMENOJA VÄHENTÄMÄLLÄ

Kunnat ovat jatkaneet toimintojensa sopeuttamista vähentämällä muun muassa henkilöstömenoja. Kokonaisuutena kuntien toimintamenot ovat kehittyneet erittäin maltillisesti. Toimintamenojen kasvua on hidastanut myös maltillinen kustannustason nousu.

Kireä taloustilanne on merkinnyt monissa kunnissa myös kunnallisverotuksen korotuksia. Vuodelle 2016 tuloveroprosenttia korotti 45 kuntaa (mukaan lukien Ahvenanmaa).

Korotukset tehtiin erityisesti pienemmissä kunnissa, joten keskimääräisen kunnallisveroprosentin nousu jäi kuitenkin vähäiseksi.

Muun muassa kuntien omista sopeutustoimenpiteistä johtuen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn ei tule kuluvana vuonna vuosien 2014 ja 2015 tilinpäätöstietojen perusteella uusia kuntia. Tämä on ensimmäinen vuosi vuoden 2007 jälkeen, jolloin menettelyjä ei käynnistetä.

HALLITUKSEN KUNTATALOUTEEN VAIKUTTAVAT TOIMENPITEET SELKIITYNEET – SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN KUNTALOUSVAIKUTUKSET TARKENTUMASSA

Hallitusohjelman kuntataloutta vahvistavien toimien valmistelu on edennyt hyvin, ja niiden vaikutus on vuonna 2017 selvästi kuntataloutta vahvistava. Kokonaisuudessaan valtion toimenpiteiden vaikutus on kuntataloutta niukasti vahvistava vuonna 2017. Suuri osa hallitusohjelman liitteen 6 toimista on sellaisia, että kunnat voivat omilla päätöksillään vaikuttaa merkittävästi siihen, missä laajuudessa ja millä aikataululla niiden vaikutukset realisoituvat. Kuntakohtaiset erot sopeuttamismahdollisuuksissa ovat kuitenkin suuret.

Hallituksen esitys keskeisistä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvistä laeista lähetetään lausunnoille syksyllä 2016. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen on arvioitu suuntaa antavasti osana uudistukseen liittyvää lainvalmistelua. Yksityiskohtaiset vaikutukset tarkentuvat hallituksen esityksen sekä muutosvalmistelun yhteydessä. Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanoon esitetään vuodelle 2017 määrärahoja muutoksen läpivientiin ja muutosjohtamiseen, vuonna 2017 käynnistyvien maakuntien väliaikaishallintojen tukemiseen sekä muun muassa tarvittaviin laajoihin ICT-muutoksiin.

KILPAILUKYKYSOPIMUKSELLA VAIKUTUKSIA KUNTIEN TALOUTEEN JO VUONNA 2017

Kilpailukyky sopimuksen keskeisenä tavoitteena on lisätä talouskasvua ja parantaa työllisyyttä. Myös kuntatalous hyötyy pidemmällä aikavälillä yleisestä talouskasvusta ja työllisyyden paranemisesta. Lyhyellä aikavälillä kilpailukyky sopimus on julkista taloutta heikentävä. Valtaosa julkista taloutta heikentävästä vaikutuksesta kohdistuu valtiontalouteen. Taakkaa kuitenkin osin jaetaan vähentämällä kuntien valtionosuuksia.

Kilpailukyky sopimus alentaa kuntien verotuloja palkkasumman ja työntekijämaksujen muutosten kautta. Sopimukseen liittyvä ansiotuloverojen kevennys ei sen sijaan vaikuta kuntatalouden rahoitusasemaan, koska verotulojen aleneminen kompensoidaan kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Sopimuksen arvioidaan alentavan kuntien työvoimaksutannuksia noin 700 milj. eurolla vuonna 2017. Työnantajamaksujen alenemisesta ja lomarahaleikkauksesta seuraava säästö toteutuu välittömästi; sen sijaan työajan pidennyksestä syntyvän säästön arvioidaan realisoituvan asteittain. Työajan pidennyksen ei kuitenkaan

arvioida tuottavan säästöä opetussektorilla. Kuntien valtionosuuksia alennetaan siten, että lomarahaleikkausta vastaava säästö vähennetään täysimääräisesti ja työajan pidennyksen arvioitu säästö osittain. Valtionosuuden vähennys on OKM:n hallinnonalalla yhteensä noin 16 milj. euroa ja peruspalvelujen valtionosuusmomentilla noin 356 milj. euroa. Valtionosuusvähennyksen jälkeen kilpailukykykysöimykseu kokonaisvaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan arvioidaan noin 90 milj. euroa heikentäväksi vuonna 2017. Lisäksi työnantajakasujen alentamisen laskennallinen vaikutus valtionosuusindeksiin on 0,9 prosenttiyksikköä indeksiä pienentävä. Valtionosuuksien muutoksena tämä tarkoittaa vajaan 80 milj. euroa. Pidemmällä aikavälillä kilpailukykykysöimykseu suotuisat vaikutukset työllisyyteen ja kasvuun hyödyttävät myös kuntataloutta.

KUNTATALOUDEN KEHITYSNÄKYMÄT TARKENTUNEET: KUNTATALOUDEN ARVIOIDAAN KEHITTYVÄN KEVÄÄLLÄ ARVIOITUA MYÖNTEISEMMIN

Kuntatalouden kokonaismenot ja -tulot kehittyvät vuosina 2016–2020 historiaan nähden hyvin vaimeasti. Tilikauden tulos vahvistuu vuosina 2016–2017, mutta heikkenee jälleen vuosikymmenen loppua kohden. Kuntataloutta vahvistavat kuntien omat sopeutustoimet vuonna 2016 sekä hallitusohjelman suorat sopeutustoimet. Hallitusohjelman toimien vaikutus painottuu vuosiin 2016 ja 2017. Palvelutarpeen kasvu lisää kuitenkin edelleen sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvua.

Kuntatalouden yhteenlaskettu tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat muodostumassa selvästi kevään 2016 kuntatalousohjelmassa esitettyä vahvemmaksi. Taustalla on muun muassa hallitusohjelman kuntataloutta vahvistavien toimenpiteiden vaikutusarvioiden tarkentuminen valmistelun edetessä. Lisäksi laskelmassa on huomioitu uutena tekijänä ensi vuonna voimaan astuvan eläkeuudistuksen vaikutukset kuntatalouteen. Myös yhteisöveron tuotto näyttää kehittyvän selvästi aiemmin arvioitua suotuisammin.

Kuntatalouden kehitysarvion mukaan julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallinnon nettoluotonannonle asetettu rahoitusasematavoite ollaan saavuttamassa. Tavoitteen mukaan paikallishallinnon nettoluotonanto saa olla korkeintaan -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

Kehitysarviossa ei ole huomioitu kuntien omia toimia vuosille 2017–2020. Kilpailukykykysöimykseu liittyvät henkilöstömenosäästöt ja hallituksen kuntataloutta vahvistavat toimet voivat osin syrjäyttää kuntien omia sopeutustoimia tulevina vuosina. Lisäksi kehitysarvioon sisältyvien hallituksen kuntataloutta vahvistavien toimien ja kilpailukykykysöimykseu vaikutusarvioon liittyy epävarmuutta. Niiden lopullinen vaikutus riippuu muun muassa siitä, miten kunnat ja kuntayhtymät toimeenpanevat niitä. Tämä muodostaa selvän riskin kehitysarvioon.

Kuntatalousohjelmassa on tarkasteltu koko kuntatalouden lisäksi myös kuntatalouden kehitysarvioita kuntaryhmittäin. Tämän lisäksi on ennakoitu alijäämäisten ja negatiivisen vuosikatteen kuntien määriä sekä arvioitu rahoitusperiaatteen toteutumista.

Kuntakokoryhmittäisessä tarkastelussa keskeisin havainto on edelleen kuntakohtaisen hajoannon suuruus. Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee

kuntaryhmittäin merkittävästi, mutta tunnusluku näyttäisi olevan vuonna 2017 heikoin yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Tosin tältäkin osin tilanne pysyisi vuoden 2016 tasolla. Tähän tilanteeseen vaikuttaa yhä osaltaan isojen kaupunkien liikelaitosten yhtiöittämisen johdosta tapahtuneet toimintatulojen laskut vuonna 2015 ja niiden matala kasvu tulevaisuudessa. Verotulojen sekä valtionosuuksien väheneminen olisi suurissa kaupungeissa suurempaa kuin pienissä ja lisäksi investointitaso säilyisi suurissa kaupungeissa korkeana vuonna 2017. Myös 20 000–40 000 asukkaan kuntakokoryhmässä rahoituksen tasapainon saavuttaminen olisi vaikeaa. Toiminnan ja investointien rahavirta olisi muissa kuntakokoryhmissä huomattavasti parempi kuin vuonna 2016, jopa positiivinen. On kuitenkin huomattava erityisesti pienempien kuntakokoryhmien tilanteen voimakas heikkeneminen tarkastelujakson loppupuolella. Tähän vaikuttaa etenkin valtionosuuksien väheneminen ja verotulojen heikko kasvu ilman veronkorotuksia vuosina 2018–2019.

Kuntien laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine näyttää varsinkin vuoden 2017 kohdalla aiemmin arvioitua pienemmältä. Vuodesta 2018 lähtien tilanne muuttuisi kuitenkin huonommaksi ja laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine lisääntyy. Huomioitavaa on, että kuntatalousohjelman tarkastelussa kyse on painelaskelmasta. Todennäköistä on, että rahoituksen tasapaino toteutuu ennen kaikkea lainakannan kasvulla ja toimintamenojen supistamisilla.

Sisältö

Tiivistelmä	9
Johdanto	15
1 Kuntatalouden tilannekuva	17
2 Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen vuonna 2017	23
2.1 Kuntatalous valtion talousarvioesityksessä 2017 (TAE:n luvut 7.1–7.3).....	23
2.2 Kuntia koskevat talousarvioesitykseen sisältyvät toimenpiteet.....	31
2.3 Sote- ja maakuntauudistus.....	44
3 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen	49
3.1 Kuntatalouden kehitysarvio 2016–2020.....	50
3.2 Kuntakokoryhmittäinen kehitysarviotarkastelu.....	53
Liitteet	59

Johdanto

Kuntatalousohjelma on laadittu vuotta 2017 koskevan valtion talousarvioesityksen (TAE) valmistelun yhteydessä. Laadittu ohjelma tarkentaa keväällä 2016 julkaistua, vuosia 2017–2020 koskevaa kuntatalousohjelmaa. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen kuvataan käytössä olevan uuden tiedon pohjalta. Hallituksen kärkihankkeiden ja reformien, kilpailukykysovimuksen sekä muiden toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset ovat tiedossa.

Kuntatalousohjelma syventää talousarviovalmistelun kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä kuntatalouden rahoituskehyspäätökseen sisältyvillä toimenpiteillä.

Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Arviointien painopiste on vuodessa 2017, mutta kehitysarvio on päivitetty alkusyksystä myös koko JTS-kaudelle, vuoteen 2020 asti.

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 talousarvioneuvotteluissa (budjettiriihi). Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.

Lisätietoja

Vuotta 2017 koskeva kuntatalousohjelma on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla: www.vm.fi/kuntatalousohjelma. Sivulla on julkaistu myös ohjelman sisältöä käsitteleviä esitelmateriaaleja sekä aiemmin julkaistut kuntatalousohjelmat.

Hallituksen esitys vuotta 2017 koskevaksi valtion talousarvioesitykseksi on julkaistu verkkosivuilla: <http://budjetti.vm.fi/index/index.jsp>. Verkkosivuilta löytyy kootusti aiemmat talousarvioesitykset. Valtion talousarvioesitykset on julkaistu koneluettavassa muodossa vuodesta 2014 alkaen. Ministeriöiden talousarvioesitykset on julkaistu kunkin ministeriön omilla verkkosivuilla.

1 Kuntatalouden tilannekuva

Nostot ja keskeiset huomiot:

- Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos vuonna 2015 heikkeni edellisestä vuodesta yhtiöittämisten ja heikon taloustilanteen vuoksi, mutta oli kuitenkin odotettua parempi päätyen noin 350 milj. euroon.
- Toimintakate heikkeni 3,3 prosenttia ja vuosikate yli 6 prosenttia. Taustalla on ostopalvelujen kasvu ja toimintatuottojen aleneminen, etenkin suurten kaupunkien yhtiöittämisten alentava vaikutus toimintatuottoihin.
- Kuntakenttä on sopeuttanut toimintaansa. Toimintamenojen kasvu on ollut maltillista.
- Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kasvoi 863 milj. eurolla noin 17,4 mrd. euroon.
- Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn ei tule kuluvana vuonna vuosien 2014 ja 2015 tilinpäätöstietojen perusteella uusia kuntia.

Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan kuntien ja kuntayhtymien talous (mukaan lukien Ahvenanmaan kunnat). Kuntatalouden tilaa arvioidaan kesäkuussa 2016 julkaistujen ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella. Kuntataloutta käsitellään kuntien kirjanpidon käsittein.

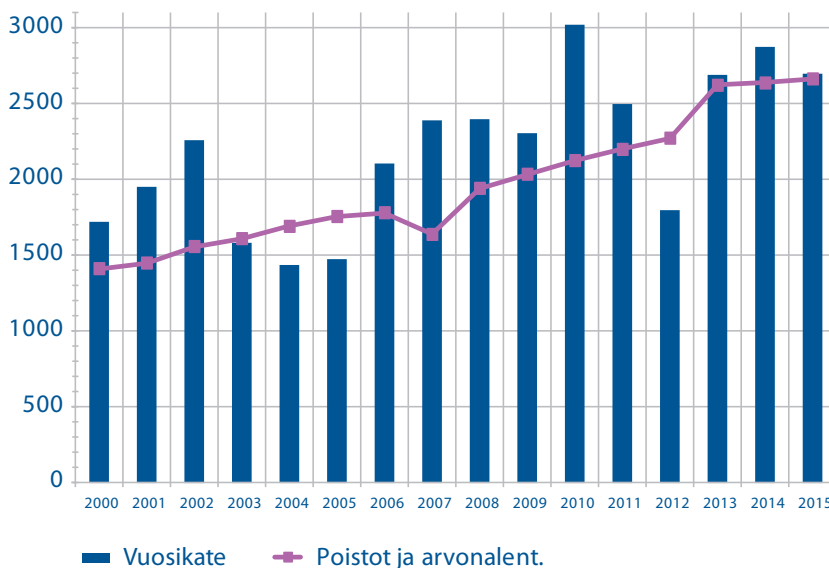
Syksystä 2016 alkaen ohjelman tarkastelussa huomioidaan myös kuntakonsernien talous. Vuonna 2015 voimaan tulleen uuden kuntalain (410/2015) mukaan kuntien tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Vuosi 2015 on näin ollen ensimmäinen vuosi, jolloin kuntatalouden arvioinnissa on käytettävissä kuntakonsernien täydellinen tilinpäätös (tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase).

Laajemmin kuntatalouden tilannekuvaa on käsitelty valtiovarainministeriön kesäkuussa 2016 julkaisemassa muistiossa sekä kevään 2016 kuntatalousohjelmassa.

Kuntatalouden tila odotettua parempi

Tilastokeskuksen julkaisemien ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli vuonna 2015 lähes 2,7 mrd. euroa, mikä kattoi poistoista noin 96 prosenttia. Kuntien vuosikate heikkeni vuonna 2015 noin 300 milj. euroa, mutta kuntayhtymien vuosikate vahvistui noin 130 milj. euroa. Vuosikatteen heikentyminen johtui ensisijaisesti vuodelle 2014 kirjatusta liikelaitosten yhtiöittämisistä aiheutuneista satunnaisista tuloista ja kuntien liikelaitosten yhtiöittämisen aiheuttamista muutoksista kuntien tuloihin ja menoihin vuonna 2015. Syksyn 2015 kuntatalousohjelmassa tehtyyn ennusteeseen verrattuna kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli kuitenkin lähes 500 milj. euroa vahvempi.

Kuvio 1. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ja poistot vuosina 2000–2015 (käyvin hinnoin, milj. euroa)



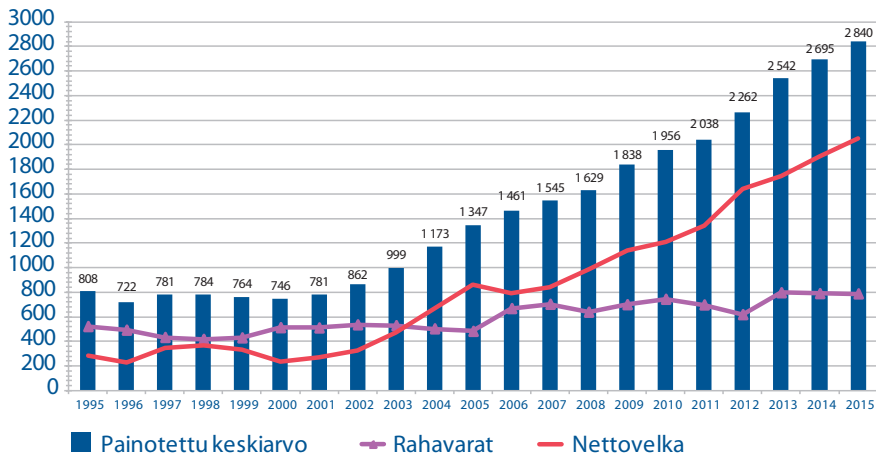
Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos pieni edellisestä vuodesta huomattavasti, mutta oli kuitenkin ennakoitua parempi päätyen noin 350 milj. euroon. Vertailtavuus vuoteen 2014 on kuitenkin hankalaa kuntien liikelaitosten yhtiöittämisten vuoksi. Liikelaitosten yhtiöittämiset lisäsivät satunnaisia tuloja vuonna 2014 arviolta 1,7 mrd. euroa, kun ne vuonna 2015 laskivat tavanomaisemmalle tasolle noin 300 milj. euroon.

Kunnat ovat jatkaneet toimintojensa sopeuttamista vähentämällä muun muassa henkilöstömenoja. Kokonaisuutena kuntien toimintamenot ovat kehittyneet erittäin maltillisesti. Kireä taloustilanne on merkinnyt monissa kunnissa myös kunnallisverotuksen korotuksia. Vuodelle 2016 tuloveroprosenttia korotti 45 kuntaa (mukaan lukien Ahvenanmaa). Korotuksia tehtiin erityisesti pienemmissä kunnissa.

Kuntien lainakannan kasvu on jatkunut

Kuntien lainakanta jatkoi kasvuaan vuonna 2015 (kuvio 1). Lainakanta nousi noin 15,5 mrd. euroon eli 2 840 euroon/asukas (kasvua noin 0,83 mrd. euroa). Lainaa kunnat ottivat viime vuonna lähes saman verran kuin toiminnan ja investointien rahavirta¹ oli negatiivinen.

Kuvio 2. Kuntien lainakanta vuosina 1995–2015, euroa/asukas



Kuntayhtymissä lainakannan kasvu oli hitaampaa. Osa kuntayhtymien lainoitustarpeista on saattanut kanavoitua myös kuntayhtymän jäsenkuntien kautta ja näkyy siten jäsenkuntien lainakannan kasvuna. Yhteensä kuntien ja kuntayhtymien lainakanta nousi 17,4 mrd. euroon. Kuntien velka on käytetty lähes yksinomaan investointeihin, sillä niin sanotun syömävelan osuus koko 2000-luvun lainakannan kasvusta on vain noin 600 milj. euroa.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn ei tule kuluvaan vuonna vuosien 2014 ja 2015 tilinpäätöstietojen perusteella uusia kuntia. Tämä on ensimmäinen vuosi vuoden 2007 jälkeen, jolloin menettelyjä ei käynnistetä.

Toimintojen yhtiöittämisillä suuri vaikutus kuntatalouden tunnuslukuihin

Kuntien talouden tunnuslukujen tarkastelussa on tärkeä huomioida kuntien toimintojen yhtiöittämisen vaikutukset. Yhtiöittämisen vaikutukset näkyivät tunnusluvuissa erityisesti vuosina 2014 ja 2015. Liikelaitosten ja ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisellä oli vaikutuksia kuntien toimintakuluihin, toimintatuottoihin, vuosikatteeseen, tilikauden

¹ Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulos, jonka negatiivinen määrä (alijäämä) ilmaisee, että menoja joudutaan kattamaan joko kassavirtoja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Positiivinen (ylijäämäinen) määrä ilmaisee, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin tai kassan vahvistamiseen.

tulokseen, lainakantaan ja investointeihin. Kuntatalouden tilastollisen vertailtavuuden oletetaan normalisoituvan vuotta 2016 koskevien tietojen osalta.

Konserninäkökulma sekä sote- ja maakuntauudistus muuttavat kuntatalouden ohjauksen ja seurannan perusteita

Uudessa kuntalaissa korostetaan konserninäkökulmaa, erityisesti siihen liittyvää toiminnan ja talouden ohjausta, arviointia ja valvontaa. Kunnat ovat kehittyneet monitoimiala-konserneiksi muun muassa yhtiöittämisvelvoitteen johdosta. Kuntakonsernien monimuotoistuminen vaikeuttaa kuntien taloutta koskevien tunnuslukujen vertailua esimerkiksi tilanteissa, joissa kunnan talouden tasapainon tai velkaantumisen tunnusluvut poikkeavat merkittävästi koko kuntakonsernin tunnusluvuista. Vuodesta 2017 lähtien kuntalain taloussäännökset ulotetaan koko kuntakonserniin. Samalla kuntatalouden tarkastelussa siirrytään kuntakonsernitarkasteluun. Tällä on merkittäviä muutoksia kuntien talouden seurantaan.

Myös sote- ja maakuntauudistus muuttaa osaltaan kuntatalouden seurantaa merkittävästi. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden tehtävien siirtyessä uudistuksen yhteydessä kunnilta maakunnille, siirtyviä tehtäviä koskeva talouden seuranta eriytyy kuntien talouden seurannasta ja siirtyy osaksi maakuntien talouden ohjausta ja seurantaa.

Alijäämäisten kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien määrä laski vuonna 2015

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

Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee vuodesta 2015 lähtien myös kuntayhtymiä. Mikäli kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseen kertynyttä alijäämää neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien, voi kuntayhtymä joutua kuntalain 119 §:n mukaiseen arviointimenettelyyn.

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

Vuoden 2015 ennakkollisia tilinpäätöstietoja analysoimalla voi alustavasti todeta, että kuntalain kiristyneet ja laajentuneet arviointimenettelykriteerit vaikuttaisivat toimivilta. Näin ennen kaikkea siksi, että alijäämäisten kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien määrä sekä niiden taseiden kertyneen alijäämän määrä laski selvästi vuonna 2015.

Huomioitavaa on, että kuntakonsernien ylijäämän kasvu on johtunut pääosin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston konsernitilinpäätöksen laatimista koskevan yleisohjeen tarkistuksesta. Ohjeen mukaan poistoero ja vapaaehtoiset varaukset rinnastetaan konsernitilinpäätöstä laadittaessa ylijäämäeriin.

Lisätietoja kuntien talouden tilanteesta

Manner-Suomen kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien ennakkollisia tilinpäätöstietoja on kuvattu yksityiskohtaisemmin valtiovarainministeriön kesäkuussa julkaisemassa muistiossa. Kuntien tilinpäätösennakko vuonna 2015 -muistio on saatavissa valtiovarainministeriön verkkosivuilla: www.vm.fi/kuntien-tilinpaatoskortti

Kuntien kirjanpidollista ja rahoituksellista tasapainoa on tarkasteltu neljässäkymmenessä kunnassa osana ARTTU2-tutkimusohjelmaa. Toukokuussa julkaistu tutkimusraportti on saatavilla Suomen Kuntaliiton verkkosivuilla: www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/arttu2/osaprojektit/talous/

Yksityiskohtaisempi kuntatalouden tilanteen kuvaus löytyy kevään 2016 kuntatalousohjelmasta. Keväällä julkaistu tilannekuva on kirjoitettu alkuvuodesta julkaistujen kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioiden perusteella. Ohjelma sisältää lisäksi kuvauksen kuntatalouden ja kuntien tehtävien kannalta ajankohtaisista toimintaympäristön muutostekijöistä: www.vm.fi/kuntatalousohjelma

2 Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen vuonna 2017

Tämä luku sisältää kuvauksen valtion vuotta 2017 koskevan talousarvioesityksen kuntatalouteen vaikuttavista toimenpiteistä ja linjauksista. Luku 2.1 sisältää valtion talousarvioesityksen yleisperustelujen kuntatalousosion (TAE:n luvut 7.1–7.3). Luvussa 2.2 on avattu tarkemmin talousarvioesitykseen sisältyviä, eri pääluokilta toteutettava, toimenpiteitä, reformeja sekä lainsäädäntöön liittyviä muutoksia. Osa toimenpiteistä ei sisällä välittömiä talousarviovaikutuksia vuodelle 2017, mutta ne liittyvät muutoin merkittävästi kuntatalouden kehitysnäkymiin tai kuntien tehtävien järjestämiseen. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun tilannetta ja kuntatalousvaikutuksia on kuvattu luvussa 2.3.

2.1 Kuntatalous valtion talousarvioesityksessä 2017 (TAE:n luvut 7.1–7.3)

Ver- ja maksuperustemuutosten vaikutus kuntatalouteen (TAE:n luku 7.1)

Kunnallisvero

Ansiotuloveroperusteita lievennetään vuonna 2017 kuluttajahintaindeksin muutosta vastaavasti. Indeksitarkistus vähentää kunnallisveron tuottoa arviolta 64 milj. eurolla. Asuntolainan korkojen vähennyskelpoisen osuuden pienentämistä jatketaan hallitusohjelman mukaisesti, mikä lisää kunnallisveron tuottoa 13 milj. eurolla. Vuonna 2017 otetaan käyttöön niin sanottu yrittäjävähenys, jonka arvioidaan alentavan kunnallisveron tuottoa 53 milj. eurolla. Työllisyyden edistämiseksi myös kotitalousvähenystä korotetaan, mikä puolestaan vähentää kunnallisveron tuottoa 13 milj. eurolla.

Kilpailukykysovimuksen tukemiseksi työtulojen verotusta kevennetään yhteensä 423 milj. eurolla vuonna 2017. Verotus kevenee tasaisesti kaikissa tuloryhmissä. Kevenys vähentää kunnallisveron tuottoa 211 milj. eurolla. Eläketulon verotusta kevennetään yhteensä 136 milj. eurolla, josta kunnallisveron osuus on 62 milj. euroa. Nämä verotulomenetykset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Kilpailukykysovimuksella on myös epäsuoria, työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen muutoksista ja palkkasumman pienenemisestä aiheutuvia vaikutuksia kunnallisveron tuottoon. Näitä verotuottomenetyksiä ei kuitenkaan kompensoida.

Yhteensä veroperustemuutokset alentavat kunnallisveron tuottoa nettomääräisesti 390 milj. eurolla, ja valtionosuuksiin tehdään vastaavansuuruinen lisäys kompensationsa.

Kiinteistövero

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa on linjattu, että kiinteistöveroa korotetaan hallituskauden aikana siten, että korotusten vaikutuksesta veron tuotto kasvaisi yhteensä 100 milj. eurolla. Korotuksista on toteutettu vuosina 2016 ja 2017 voimaantulevat muutokset, joilla saavutetaan puolet mainitusta lisätuottotavoitteesta. Näiden hallitusohjelmalinjauksen lisäksi vuonna 2017 kiinteistöveroa korotetaan 50 milj. eurolla, eli yhteensä vuoden 2017 korotus on 75 milj. euroa. Korotuksesta noin 9 milj. euroa kohdistuu rakentamattoman, asuinkäyttöön kaavoitetun rakennusmaan kiinteistöveroon asuntotuotannon vauhdittamiseksi.

Taluarvioesitykseen liittyvien veroperustemuutosten vaikutukset kuntien verotuloihin vuonna 2017 (milj. euroa)

Veroperusteiden indeksitarkistus	-64
Yrittäjävähennyksen käyttöönotto	-53
Kotitalousvähennyksen korottaminen	-13
Asuntolainan korkovähennyksen supistaminen	13
Kilpailukykyopimukseen liittyvä veronkevennys	-211
Eläketulon veronkevennys	-62
Kiinteistöveron kiristäminen	75
Yhteensä	-315

Maksuperusteiden muutokset

Hallitus on päättänyt jättää toteuttamatta varhaiskasvatusmaksujen korotukset. Työnteon kannustavuuden lisäämiseksi eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen sisältyneet pienituloisten 2–3 hengen perheiden varhaiskasvatuksen maksujen kevennykset kuitenkin toteutetaan. Muutoksen seurauksena maksutuoton arvioidaan alenevan vuositasolla 10 milj. euroa. Aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korotus 1.8.2016 alkaen vahvistaa kuntataloutta arviolta 26 milj. euroa.

Kuntien valtionavut (TAE:n luku 7.2)

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2015–2017 (milj. euroa) ja muutos 2016–2017 (%)

	2015 budjetoitu ¹	2016 budjetoitu	2017 esitys	2016–2017 %
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat laskennalliset valtionosuudet tasausarveineen				
VM	8 500	9 028	8 543	-5,4
OKM	926	928	905	-2,5
— siitä kuntayhtymät	1 082	1 041	1 033	-0,8
Laskennalliset valtionosuudet yhteensä	9 426	9 956	9 448	-5,1
Muut valtionavustukset				
OM, vaalimenot	9	0	0	
SM, palosuojelurahastosta kunnille maksettavat avustukset	4	4	4	
VM, kuntien yhdistymisavustukset	36	26	27	
VM, paikallisten kuntakokeilujen rahoitus	1	1	0	
OKM, harkinnanvaraiset avustukset	237	194	209	
MMM:n hallinnonalan valtionavut	6	5	5	
LVM, joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen	38	34	34	
LVM:n muut valtionavut kunnille	1	1	1	
TEM, palkkatuki kunnille	70	62	24	
TEM, pakolaisista ja turvapaikanhakijoista maksettavat korvaukset	106	162	182	
STM, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen		12	24	
STM, oikeuspsykiatriset tutkimukset sekä potilassiirrot	14	15	15	
STM, terveydenhoitolain mukainen tutkimus (EVO)	22	18	15	
STM, lääkäri- ja hammaslääkärikoulutus (EVO)	97	93	94	
STM, sote-uudistuksen tuki	7	2	6	
STM, valtion korvaus terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden kustannuksiin	1	1	1	
STM, sotilasvammakorvaukset	35	34	33	
STM, rintamaveteraanien kuntoutus	31	25	40	
STM, valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin	314	331	0	
STM, kuntouttava työtoiminta	34	32	27	
STM, valtion korvaus lääkärihelikopteritoimintaan	29	29	29	
STM, maatalousyrittäjien lomituspalvelujen hallintomenot	16	15	16	
STM, sosiaalialan osaamiskeskukset	2	3	2	
STM, korvaus rikosasioiden sovittelun järjestämisen kustannuksiin	6	6	6	
STM, saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaaminen	0,5	0,5	0,5	
YM:n hallinnonalan valtionavut kunnille	29	35	35	
Muut valtionavustukset yhteensä	1 150	1 131	823	-27,3
Kuntien valtionavut yhteensä	10 576	11 088	10 271	-7,4

¹⁾ Talousarvio ja lisätalousarviot

Kuntien valtionapuihin osoitetaan yhteensä 10,3 mrd. euroa vuonna 2017. Valtioavut alenevat vuodelle 2016 budjetoidusta 7 prosenttia. Laskennallisiin valtionosuuksiin osoitetaan yhteensä 9,4 mrd. euroa, mikä on 5 prosenttia vuodelle 2016 budjetoitua vähemmän. Valtionapujen alenemiseen vaikuttavat useat tekijät, joista merkittävimmät ovat perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto kunnilta Kelalle sekä kilpailukykykysöimuksen perusteella tehtävät valtionosuuden vähennykset.

Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 8,5 mrd. euroa. Valtionosuusprosentti on 25,23. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään vuosittain, ja vuoden 2014 tietojen perusteella tehtävä tarkistus lisää peruspalvelujen valtionosuutta 34,5 milj. eurolla. Vuonna 2017 peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistetaan indeksidonnaisten menojen lisäsäästö, 75 milj. euroa. Valtionosuutta alentaa myös edellisellä vaalikaudella päätetty valtionosuusleikkaus, 50 milj. euroa. Valtionosuusjärjestelmän kautta tehtävät veroperustemuutosten kompensatiot puolestaan kasvavat 390 milj. eurolla. Valtionosuuk-sien indeksitarkistus on -0,7 prosenttia vuonna 2017, mikä vähentää peruspalvelujen valtionosuutta noin 50 milj. eurolla.

Vuonna 2017 otetaan käyttöön yli 60-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien kertaluonteinen eläketuki. Muutos vähentää kuntien kustannuksia työmarkkinatuesta arviolta noin 33 milj. eurolla, ja peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vastaavan suuruinen vähennys.

Kilpailukykykysöimus vaikuttaa sekä kuntatalouden menoihin että tuloihin. Se alentaa kuntien verotuloja muun muassa työntekijämaksujen muutosten kautta. Kilpailukykykysöimukseen liittyvä ansiotuloverojen kevennys ei sen sijaan vaikuta kuntatalouden rahoitus-asemaan, koska verotulojen aleneminen kompensoidaan kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Sopimuksen arvioidaan alentavan kuntien työvoimakustannuksia vajaalla 700 milj. eurolla vuonna 2017. Työnantajamaksujen alenemisesta ja lomarahaleikkauksesta seuraava säästö toteutuu välittömästi; sen sijaan työajan pidennyksestä syntyvän säästön arvioidaan realisoituvan asteittain. Työajan pidennyksen ei kuitenkaan arvioida tuottavan säästöä ope-tussektorilla. Työajan pidennyksen arvioitu kustannussäästö otetaan osittain huomioon peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa vuonna 2017. Lomarahaleikkausta vastaava säästö vähennetään valtionosuuksista sen sijaan täysimääräisesti. Kilpailukykykysöimukseen liittyvä valtionosuuden vähennys on OKM:n hallinnonalalla yhteensä noin 16 milj. euroa ja peruspalvelujen valtionosuudessa noin 356 milj. euroa. Valtionosuusvähennysten jälkeen kilpailukykykysöimuk-sen kokonaisvaikutus kuntatalouden rahoitus-asemaan arvioidaan noin 90 milj. euroa heikentäväksi vuonna 2017. Pidemmällä aikavälillä myös kunta-talous hyötyy kilpailukykykysöimuk-sen suotuisista vaikutuksista kasvuun ja työllisyyteen.

Sosiaali- ja terveystministeriön hallinnonala

Aiemmin päätetyn mukaisesti perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään kun-nista Kelalle. Tämä vaikuttaa sekä kuntien menoihin että tuloihin, mutta kokonaisvaiku-tus on valtio-kunta-suhteessa neutraali. Siirron arvioidaan hieman vähentävän toimeen-tulotuen alikäyttöä ja lisäävän toimeentulotukimenoja.

Omaishoidon tuesta annettua lakia ja sosiaalihuoltolakia koskevat muutokset ovat tulleet voimaan 1.7.2016 alkaen. Muutoksella turvataan omaishoitajien oikeus kolmeen vapaapäi-

vään kalenterikuukautta kohti ja veloitetaan kunta järjestämään tarvittaessa omaishoitajille valmennusta sekä hyvinvointi- ja terveystarkastuksia. Kunnan tulee järjestää omaishoitajan vapaan aikainen sijaishoito. Perhehoitolakia koskevat muutokset ovat tulleet voimaan 1.7.2016 alkaen. Muutoksella toimeksiantosuhteisten perhehoitajien vähimmäispalkkiota korotetaan 775 euroon kuukaudessa ja perhehoitajien oikeutta vapaaseen lisätään. Omais- ja perhehoidon kehittämistä varten valtionosuuksiin lisätään 90 milj. euroa vuonna 2017 vuoden 2016 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Toisaalta toimenpiteet aiheuttavat kunnille säästöjä kalliimman laitoshoidon tarpeen vähenemisen kautta. Peruspalvelujen valtionosuudessa on huomioitu nettolisäyksenä 59,6 milj. euroa muutosten johdosta.

Terveysten- ja sosiaalihuollon päivystystä sekä erikoissairaanhoidon keskitetään viiteen yliopistolliseen sairaalaan ja seitsemään muuhun päivystyspalvelun sairaalaan. Kuntien menojen arvioidaan alenevan muutosten seurauksena 75 milj. euroa vuoteen 2016 verrattuna. Valtionosuuden mitoituksessa on otettu vähennyksenä huomioon 19,2 milj. euroa muutoksen johdosta.

Vanhuspalvelujen henkilöstömitoitusta tarkistetaan tehostetussa palveluasumisessa ja vanhainkodeissa. Kuntien menojen arvioidaan tämän seurauksena vähenevän 25 milj. eurolla ja valtionosuutta vähennetään tätä vastaavasti 6 milj. eurolla. Osana kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentämisen toimenpideohjelmalla vanhuspalvelulaista poistetaan eräitä osatehtäviä. Tämän arvioidaan vähentävän kuntien menoja noin 27 milj. euroa. Valtionosuudessa otetaan vähennyksenä huomioon noin 7 milj. euroa. Ikääntyneiden ihmisten kotiin vietävien palvelujen lisäämiseen osoitetaan 4,8 milj. euron valtionosuuden lisäys täydellä valtion rahoituksella.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vähentää OKM:n hallinnonalan kuntien valtionosuuksia noin 3 milj. eurolla.

Varhaiskasvatusoikeuden muutos sekä varhaiskasvatuksen kasvattajien ja yli 3-vuotiaiden lasten määrän suhdetta koskevat muutokset tulivat voimaan 1.8.2016. Näiden muutosten on arvioitu vähentävän kuntatalouden menoja vuositasolla noin 67 milj. euroa, jota vastaava valtionosuuden vähennys on 17 milj. euroa.

Esiopetuksessa olevien lasten varhaiskasvatusoikeutta muutetaan siten, että kunnille mahdollistetaan esiopetuksessa olevan lapsen hoidon toteuttaminen maksullisena kerhotoimintana.

Perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaskohtaisen rahoituksen määräävää kerointa alennetaan 2,49:stä 1,67:ään, mikä vähentää maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavaan opetukseen kuntien saamaa rahoitusta noin 34 milj. euroa. Perusopetukseen valmistavan opetuksen rahoitus on tarkoitettu uudistaa vuodesta 2017 siten, että se perustuisi vuosittaisen laskentapäivän oppilasmäärän sijasta läsnäolokuukausien määrään, jolloin rahoitus reagoisi nykyistä paremmin oppilasmäärissä tapahtuviin muutoksiin. Vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen ja muun opetuksen tukemiseen varattua rahoitusta lisätään 3 milj. eurolla valtionavustusprosentin pitämiseksi ennallaan 86 prosentissa opetustarpeen kasvaessa.

Ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusta alennetaan ammatillisen koulutuksen reformin toteutukseen liittyen 190 milj. eurolla. Säästö toteutetaan määräämällä oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä 12,5 prosenttia järjestämislupien mukaista enimmäisopiskelijamäärää alhaisemmalle tasolle. Säästö kohdennetaan kokonaisuudessaan kuntien rahoitusosuuteen valtionosuusprosenttia muuttamalla, minkä seurauksena lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoituksen valtionosuusprosentit eriytyvät toisistaan.

Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten työllisyyden edistämiseksi nuorten aikuisten osaamisohjelman jatkamiseen kohdistetaan 10 milj. euron lisärahoitus, mistä kuntatalouteen kohdistuu noin 6 milj. euroa.

Kirjastojen valtionavustuksiin osoitetaan 3,5 milj. euroa vuonna 2017. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksiin edellisellä hallituskaudella pysyviksi päätetyt säästöt toteutetaan yksikköhintoja alentamalla. Säästö vähentää valtionosuuksia 2,9 milj. eurolla vuonna 2017 edellisvuoteen verrattuna, mistä suuri osa kohdistuu kuntiin.

Muut hallinnonalat

Maahanmuuttajista kunnille maksettavat korvaukset nousevat noin 180 milj. euroon. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden määräksi oletetaan vuonna 2016 noin 7 200 ja vuonna 2017 noin 4 500. Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtyessä Kelalle maksetaan korvaus perustoimeentulotuen osalta kuntien sijasta Kelalle.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen (TAE:n luku 7.3)

Oheinen taulukko sisältää kaikki talousarvioesitykseen sisältyvät valtion toimenpiteet, joilla on vaikutusta kuntatalouteen. Valtion toimenpiteiden vaikutus on nettomääräisesti noin 40 milj. euroa kuntataloutta vahvistava vuonna 2017. Hallitusohjelma sisältää useita toimenpiteitä, joiden tavoitteena on vähentää kuntien menoja. Näitä ovat muun muassa varhaiskasvatusta koskevat muutokset, erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen ja omais- ja perhehoidon kehittäminen. Kunnat voivat kuitenkin omilla päätöksillään vaikuttaa merkittävästi siihen, miten näiden toimien vaikutukset realisoituvat.

Kuntatalouteen vaikuttavat vuonna 2017 merkittävästi myös muut tekijät kuin valtion päätökset. Näitä ovat muun muassa eläkeuudistus, joka alentaa kuntatyönantajan eläkemaksua, sekä kilpailukyky sopimus, joka alentaa kuntien työvoimakustannuksia. Taulukkoon sisältyy kilpailukyky sopimuksen vaikutuksista vain valtionosuuden vähennys, noin 370 milj. euroa, jolla jaetaan sopimuksesta julkiselle taloudelle aiheutuvaa kustannusrasitusta valtion- ja kuntatalouden kesken.

Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien talouteen, milj. euroa, muutos 2016–2017*

	Menot	Tulot	Netto
1. Toiminnan muutokset ja budjettipäätökset			
Peruspalvelujen valtionosuus:			
Subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutos	-36	-9	27
Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muutos	-37	-9	28
Erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen	-75	-19	56
Lisäys vanhusten kotihoitoon	5	5	0
Vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen muutos	-25	-6	19
Perhehoidon kehittäminen**	5	5	0
Omais- ja perhehoitajien vapaat**	36	36	0
Omais- ja perhehoidon kehittämisestä seuraava säästö**	-75	-19	56
Vanhuspalvelulain eräiden osatehtävien poistaminen	-27	-7	21
Indeksisidonnaisten menojen 0,85 prosentin lisävähennys		-75	-75
Kilpailukykysovimukseen liittyvä vähennys		-356	-356
Pitkäaikaistyöttömien eläketuki	-33	-43	-10
Valtionosuusleikkaus (edellisellä vaalikaudella päätetty)		-50	-50
Päivystysjärjestelmän uudistus (edellinen vaalikausi)	-8	-2	6
Aikuisten hammashuollon säästötoimet (edellinen vaalikausi)	-5	-1	3
Valtionosuusmenetysten kompensatiot		3	3
Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kelalle, vähennys kuntien hallintomenoissa	-61	-31	31
Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kelalle	-662	-331	331
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala:			
Osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeet	14	14	0
Koulutukselliseen tasa-arvoon, esi- ja perusopetuksen erityisopetuksen laadun kehittämiseen, siihen liittyvään koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen sekä opetusryhmäkoon pienentämiseen suunnattujen avustusten vähentäminen	-5	-5	0
Mahdollisuus toteuttaa esiopetuksessa olevan lapsen hoito maksullisena kerhotoimintana	-5		5
Varhaiskasvatuksen kehittäminen	-4	-4	0
Lukiokoulutukseen valmistava koulutus maahanmuuttajille	2	1	-1
Vieraskielisten oppilaiden opetuksen tukeminen	3	3	0
Maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen rahoituksen alentaminen	-34	-34	0
Lisäys ammatilliseen peruskoulutukseen maahanmuuttajien lisääntyneeseen koulutustarpeeseen vastaamiseksi	16	16	0
Ammatillisen koulutuksen reformi	-190	0	190
Nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön rahoitustason nettomuutos	1	1	0
Kerhotoiminnan tukeminen	-2	-2	0
Vapaan sivistystyön rahoituksen vähentäminen	-8	-4	3
Kouluttamattomien varannon purku ammatillisissa lisä- ja oppisopimus-koulutuksessa	-7	-7	0
Teattereiden ja orkestereiden menosäästön uudelleenkohdennus	-1	-1	0
Museoiden menosäästön uudelleenkohdennus	-1	-1	0

	Menot	Tulot	Netto
Ammatilliseen lisäkoulutukseen suunnatun kertaluontoisen lisäyksen poistuminen	-2	-2	0
Kilpailukykysovimukseen liittyvä vähennys		-16	-16
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonala			
Kärkihanke: Palvelut asiakaslähtöisiksi	4	4	0
Kärkihanke: Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma	12	8	-4
Kärkihanke: Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaiken ikäisten omaishoitoa	2	1	-2
Sote-uudistuksen tuki	3	3	0
Koulutus-EVO-korvaukset	2	2	0
Kuntouttava työtoiminta	-5	-5	0
Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kelalle, valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen menoihin		-331	-331
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala:			
Kärkihanke: Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen	1	1	0
Yhteensä	-1 202	-1 269	-67
2. Verotuksen ja maksujen muutokset			
Tuloveroperustemuutoksista seuraava verotuottomenetys ja niiden valtionosuuskompensointi (390 milj. euroa)		0	0
Kiinteistöveron korottaminen		75	75
Varhaiskasvatuksen maksujen alentaminen		-10	-10
Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korottaminen 1.8.2016 lukien		10	10
Yhteensä		75	75
3. Kustannustenjaon tarkistus			
VM		34	34
OKM		-3	-3
Yhteensä		31	31
Valtion toimenpiteiden vaikutukset yhteensä	-1 202	-1 163	39

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

**) Omais- ja perhehoidon kehittämiseen kohdennettiin peruspalvelujen valtionosuuteen vuoden 2016 lisätalousarviossa 49 milj. euron lisäys sekä omais- ja perhehoidon kehittämiseen seuraavaa kustannussäästöön liittyvä 11 milj. euron suuruinen vähennys. Verrattuna vuoden 2016 varsinaiseen talousarvioon valtionosuuden lisäys on 90 milj. euroa ja vähennys 30,4 milj. euroa.

Liitteessä 2 on kuvio valtion toimenpiteiden vaikutuksista kuntien talouteen vuosina 1993–2017. Liitteenä 3 on taulukko kilpailukykysovimuksen vaikutuksista kuntatalouden rahoitusasemaan vuonna 2017.

2.2 Kuntia koskevat talousarvioesitykseen sisältyvät toimenpiteet

Valtiovarainministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

REFORMI: Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen

Hallitusohjelman mukaan kuntien kustannuksia vähennetään 1 mrd. eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Tavoitteen toteuttamiseksi on valmisteltu kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen tähtäävä toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden säästöpotentiaaliksi kunnille on arvioitu noin 400 milj. euroa. Talousarvioesitykseen vuodelle 2017 sisältyy näistä yksi toimenpide.

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

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

REFORMI: Tulevaisuuden kunta

Hallitus on käynnistänyt Tulevaisuuden kunta -hankkeen, joka on yksi hallituksen reformeista. Tulevaisuuden kunta -hankkeessa määritellään parlamentaarisen valmistelun pohjalta visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030. Hankkeessa määritellään myös kuntien rooli, tehtävät ja asema sekä tarkastellaan suhteessa perustettaviin maakuntiin. Väli-raportti kunnan roolista hyvinvoinnin, elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjänä valmistuu vuoden 2016 loppuun mennessä. Lainsäädäntömuutokset valmistellaan siten, että ne tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta lukien. Tulevaisuuden kunta -valmistelulla ei ole välittömiä vaikutuksia vuoden 2017 talousarvioon.

Opetus- ja kulttuuriministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset oppimateriaalit peruskouluihin

Kärkihankkeessa uudistetaan peruskoulua 2020-luvulle tavoitteena Suomi modernin, innostavan oppimisen kärkimaana. Uudistus kattaa kolme osaa: uusi pedagogiikka, uudet oppimisympäristöt ja opetuksen digitalisaatio. Tavoitteena on parantaa oppimistuloksia, vastata tulevaisuuden osaamistarpeisiin, uudistaa pedagogiikkaa kokeillen ja tehdä oppi-

misesta innostavaa läpi elämän. Digitaalisten materiaalien käyttöönoton vauhdittamiseen ja digioppimisen kokeiluihin ja kehittämiseen on varattu 16 milj. euroa vuodelle 2017, joista osa kohdistuu kuntiin.

Lisäksi lisätään ja monipuolistetaan kieltenopiskelua. Käynnistetään alueellinen kokeilu siitä, että aloitetaan vieraan kielen opiskelu jo ensimmäisellä luokalla ja mahdollistetaan alueellinen kokeilu kielivalikoiman laajentamisesta eduskunnan hyväksymän pönten mukaisesti. Tähän on varattu 5 milj. euroa vuodelle 2017, joista osa kohdistuu kuntiin.

Liikkuva koulu -ohjelmaa on toteutettu vuodesta 2010 lähtien. Liikkuva koulu -ohjelmaa laajennetaan valtakunnalliseksi koskemaan kaikkia peruskouluikäisiä lapsia ja nuoria. Liikkuvan koulun tavoitteena on aktiivinen ja viihtyisä koulupäivä. Pyrkimyksenä on, että jokainen peruskoululainen liikkuu vähintään tunnin päivässä. Liikkuva koulu -ohjelmaa rahoitetaan veikkausvoittovaroista ja kärkihankkeen osalta rahoitusta on lisätty budjettirahoitteisesti vuonna 2017 yhteensä 7 milj. euroa, joka lähes kokonaisuudessaan kohdistuu kuntatalouteen avustuksina.

KÄRKIHANKE: Parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta

Kärkihankkeessa parannetaan epätasaisesti jakautunutta taiteen perusopetuksen ja lastenkulttuurin saatavuutta taiteenalakohtaisesti maan eri osissa sekä edistetään lasten ja nuorten luovia taitoja. Taiteen perusopetuksen avulla monipuolistetaan lasten harrastus- ja osallistumismahdollisuuksia taiteeseen ja kulttuuriin. Lisäksi kärkihankkeessa laajennetaan prosenttitaiteen periaatetta yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa taiteen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi. Kärkihankkeen toimenpiteisiin, joista osa kohdistuu kuntiin, on varattu vuonna 2017 yhteensä 3,8 milj. euroa.

KÄRKIHANKE: Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan

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

Kärkihankkeeseen sisältyy myös toimenpiteitä, joissa muun muassa kehitetään yhden luukun palvelupisteitä (Ohjaamot), vahvistetaan lakisääteisiä nuorten ohjaus- ja palveluverkostoja ja turvataan etsivän nuorisotyön resurssit ja vahvistetaan nuorten sosiaali- ja terveyspalveluita. Etsivä nuorisotyö on kunnille vapaaehtoista ja kunnat voivat hakea siihen harkinnanvaraista valtionavustusta. Etsivän nuorisotyön budjettirahoitusta on täydennetty kärkihankerahoituksella, jonka kuntavaikutus on vuonna 2017 yhteensä 1,5 milj. euroa, sekä nuorisotyön veikkausvoittovaroilla.

REFORMI: Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi

Reformissa uudistetaan ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädäntö, rahoitusjärjestelmä sekä sääntely- ja ohjausjärjestelmä uudennlaiseksi kokonaisuudeksi, jonka lähtökohdista ovat osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja elinikäinen oppiminen. Uudistukset tulevat voimaan pääsääntöisesti vuoden 2018 alussa. Reformille asetetun 190 milj. euron pysyvän säästötavoitteen saavuttamiseen liittyviä kehittämishankkeita käynnistetään jo vuoden 2017 alusta lukien muun muassa rakenteiden, toimintaprosessien ja oppimisympäristöjen uudistamiseksi. Reformi toteutetaan siten, että kuntien rahoitusvastuut eivät kasva.

MUU TOIMENPIDE: Varhaiskasvatusoikeuden muutos

Varhaiskasvatuslain (108/2016) ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (109/2016) muutosten myötä subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen rajoitetaan. Jokaiselle lapselle säädetään oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella on kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen on myös, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Muutokset vähentävät valtion ja kuntien kustannuksia arviolta 62 milj. euroa vuodesta 2017 alkaen mikäli kunnat toteuttavat subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen.

MUU TOIMENPIDE: Henkilöstömitoituksen muutos lasten päiväkodeissa

Päivähoidossa kasvattajien määrän ja yli 3-vuotiaiden lasten suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan. Valtioneuvosto on hyväksynyt lasten päivähoitosta annetun asetuksen (239/1973) 6 §:n muutoksen. Muutos tulee voimaan syksyllä 2016. Muutokset vähentävät valtion ja kuntien kustannuksia arviolta 62,4 milj. euroa vuonna 2017, mikäli kunnat toteuttavat suhdeluvun muutoksen. Kuntaliiton helmikuussa 2016 Manner-Suomen kunnille tekemän varhaiskasvatuskyselyn perusteella 30 kuntaa on tehnyt päätöksen muuttaa henkilöstörakennettaan uuden asetuksen mahdollistamalla tavalla kun taas 30 kuntaa on tehnyt erillisen päätöksen jatkaa nykytilalla.

MUU TOIMENPIDE: Maahanmuuttajien määrän kasvuun varautuminen

Varaudutaan määrärahanlisäyksillä maahanmuuttajien määrän lisääntymisestä aiheutuvaan perusopetuksen oppilasmäärien kasvuun. Kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta koskee kaikkia kunnan alueella asuvia lapsia, myös kansainvälistä suojelua hakevia. Kunnat voivat myös järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Valmistavan opetuksen rahoitus on kunnan rahoitusosuutta sisältämätöntä valtionosuutta, joten kuntien valtionosuus kasvaa oppilasmäärän kasvaessa, jos ne järjestävät valmistavaa opetusta. Oppilasmäärien ja opetusryhmien kasvaessa perusopetukseen valmistavan opetuksen

sen oppilaasta maksettavaa rahoitusta voidaan alentaa. Maahanmuuttajien lisääntyvään koulutustarpeeseen vastaamiseksi ammatillisen koulutuksen valtionavustuksia lisätään 21 milj. eurolla vuodesta 2017 lukien. Tällä voidaan tarjota ammatillista koulutusta ja opiskelua tukevia palveluja vuosittain noin 2 000 maahanmuuttajalle.

MUU TOIMENPIDE: Vapaan sivistystyön menosäästöt

Osana valtiontalouden säästötoimia vuonna 2017 vapaan sivistystyön valtion rahoitusta vähennetään 8,5 milj. euroa eli noin 5,4 prosenttia, josta osa kohdistuu muun muassa kuntien kansalaisopistojen rahoitukseen. Kansalaisopistoa ylläpitävät kunnat ja kuntayhtymät päättävät koulutustarjonnan määristä ja sisällöistä paikallisten ja alueellisten sivistystarpeiden perusteella.

MUU TOIMENPIDE: Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen korotus

Hallituksen esitys varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaista eduskunnalle annettiin huhtikuussa 2016. Eduskunnan sivistysvaliokunta on siirtänyt asian käsittelyn syksyyn 2016. Hallitus on päättänyt osana toimia työteon kannustavuuden lisäämiseksi ja kannustusloukkujen purkamiseksi jättää toteuttamatta varhaiskasvatuksen maksujen korotukset. Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee uuden hallituksen esityksen varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaiksi.

MUU TOIMENPIDE: Esiopetuksen lisäksi järjestettävä kerhotoiminta

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan kunnille annetaan mahdollisuus toteuttaa esiopetuksessa olevan lapsen hoito maksullisena kerhotoimintana. Kunnat voisivat toteuttaa esiopetuksessa olevan lapsen hoidon päivähoidon sijaan edullisempänä kerhotoimintana, mistä syntyisi säästövaikutuksia. Hallituksen esityksen valmistelun tarkka aikataulu linjataan myöhemmin.

MUU TOIMENPIDE: Nuorisolain uudistaminen

Nuorisolakiuudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 111/2016vp) on eduskunnassa käsiteltyssä syksyllä 2016. Esityksessä vahvistetaan kunnan itsenäistä vastuuta toteuttaa nuorisotyötä ja -politiikkaa päättämällä ja paikallisiin olosuhteisiin sopivalla tavalla. Uuden nuorisolain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2017 alusta.

MUU TOIMENPIDE: Kulttuurin rahoitusjärjestelmän uudistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt nykyisen kulttuurin rahoitusjärjestelmän uudistamistyön yhteistyössä Sitran kanssa. Uudistuksen reunaehdot on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2017 tammikuussa ja rahoitusta koskeva lainsäädäntö on tarkoitus saada voimaan viimeistään vuoden 2019 alusta.

Uudistuksen vaikutukset museoiden, teattereiden ja orkestereiden ylläpitäjänä toimiviin kuntiin tarkentuvat hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

UU TOIMENPIDE: Yleisiä kirjastoja koskevan lain uudistaminen

Yleisiä kirjastoja koskevan lain uudistamisen lähtökohtana on, että kunnille ei synny uusia tehtäviä eikä kustannusvaikutuksia. Tavoitteena on, että uusi laki tulisi voimaan vuoden 2017 alusta.

UU TOIMENPIDE: Museoiden, teatterien ja orkesterien menosäästö

Osana valtiontalouden säästötoimia vuonna 2017 museoiden, teattereiden ja orkestereiden ylläpitäjien valtion rahoitusta vähennetään noin 2,9 milj. euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Liikennekaari

Liikennekaari on osa hallituksen kärkihanketta, jossa rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö. Hankkeella toteutetaan myös hallituksen norminpurun kärkihanketta. Tavoitteena on tarkastella liikennejärjestelmää kokonaisuutena: edistää uusien palvelumallien, liiketoimintakonseptien, uuden teknologian ja digitalisaation hyödyntämistä sekä helpottaa markkinoille tuloa ja järjestelmän eri osien yhteen toimivuutta. Avoimella datalla ja tietovarantojen paremmalla hyödyntämisellä halutaan luoda edellytyksiä uusille liikeideoille. Liikennekaaren I-vaihetta koskeva hallituksen esitys annettaneen eduskunnalle syksyllä 2016 ja lain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2017.

Liikennekaaren II - III -vaiheissa uudistetaan laajemmin muun muassa liikennealan ammattipätevyyssääntelyä. Hallituksen esitykset on tarkoitus saada eduskuntaan vuosina 2017–2018 ja voimaan vaiheittain 2018–2019.

Liikennekaaren I-vaiheen kuntatalousvaikutukset voivat olla merkittäviä erityisesti henkilö- ja tavarankuljetusten tehostamisessa, jossa otetaan huomioon hallitusohjelman tavoitteet henkilö-, posti- ja tavarankuljetusten osalta. Hanke on LVM:n vastuulla, mutta sillä on vaikutuksia sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialoille, koska tarkastelun alla olevat säädökset vaikuttavat myös Kela-, sairaus-, vammais- ja koululaiskuljetusten järjestämiseen.

Valtion ja kuntien eri toimialat sekä Kela käyttävät vuosittain yhteensä noin miljardi euroa julkisesti hankittuihin tai korvattuihin henkilökuljetuksiin. Henkilökuljetuksista aiheutuvat menot ovat kasvaneet noin 10 prosentin vuosivauhtia, mistä syystä hallitusohjelman kirjattuna henkilökuljetusten uudistamisen yhteenlaskettuna tavoitteena onkin 10 prosentin säästö vuodesta 2017 alkaen. Liikennekaari parantaisi tarjolla olevia liikennepalveluja koskevien tietojen saatavuutta ja vertailtavuutta, ja mahdollistaisi kuljetuskapasiteetin nykyistä joustavamman ja tehokkaamman käytön, kun eri toimijoita koskevat vaatimukset saataisiin yhtenäisemmiksi. Kunnat, ELY-keskukset ja KELA voivat hyötyä

liikennekaaren säästöpotentiaalista jo Liikennekaaren I-vaiheen lainsäädäntömuutosten pohjalta. Liikennekaari voi tuoda säästöpotentiaalia, mutta se voi myös paikoin ja ajoittain kasvattaa kustannuksia. Kokonaisvaikutuksiin pitemmällä aikavälillä vaikuttaa muun muassa se, miten sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät matkat jatkossa järjestetään, korvataan ja rahoitetaan.

Maakuntauudistuksen yhteydessä on tarkoitus siirtää ELY-keskusten henkilöliikennettä koskevat tehtävät (suunnittelu, järjestäminen ja valtionavustustehtävät) maakuntien hoidettavaksi. Maakunnat vastaisivat liikennepalveluiden maakunnallisesta kehittämisestä ja järjestämisestä sekä voisivat tarjota ja järjestää julkista henkilöliikennettä. Samalla säilytetään kuitenkin nykyisten joukkoliikennettä hoitavien kunnallisten ja seudullisten toimivaltaisten viranomaisten tehtävät ja toimivalta muuttumattomana. Uusi tilanne luo mahdollisuuden maakunnan sisällä järjestää henkilöliikennettä maakunnan ja sen kuntien asukkaiden tarpeiden mukaisesti, tarvittaessa yhteistyössä maakunnan ja kunnallisen tai seudullisen viranomaisen kanssa.

MUU TOIMENPIDE: Yksitystielain kokonaisuudistus

Yksitystielain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudenlaisen elinkeinotoiminnan mahdollistaminen, uusien palveluiden ja työpaikkojen synnyn edistäminen sekä omatoimisuuteen ja toimeliaisuuteen kannustaminen. Yksitysteiden rahoitusta on tarkoitus tarkastella kokonaisuutena kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lisäksi tarkoituksena on saada aikaan säästöjä esimerkiksi lakkauttamalla kuntien tielautakunnat. Uudistuksen yhteydessä ratkaistaan, mikä elin tulee hoitamaan jatkossa tielautakuntien tehtävät. Maakuntauudistuksen yhteydessä valtion avustustehtävät on tarkoitus siirtää ELY-keskuksista maakunnille. Esitys lakimuutoksesta annetaan eduskunnalle vuoden 2017 aikana ja tarkoitus olisi, että se tulisi voimaan vuoden 2018 aikana.

MUU TOIMENPIDE: Tieliikennelain muuttaminen

Tieliikennelain muuttamisen on arvioitu vaikuttavan kuntien menoja lisäävästi muun muassa seuraavilta osin: liikennemerkki- tai maalaus-kustannukset sekä koululais- ja päivähoitokuljetusten kustannukset lisääntyisivät. Koululais- ja päivähoitokuljetusten kustannusten nousuun vaikuttaisi tieliikennelain nojalla annetun koululais- ja päivähoitokuljetuksia sääntelevän kuormitus- ja turvallisuusasetuksen mahdollinen kumoaminen lain uudistuksen yhteydessä. Asetus mahdollistaa henkilöautotaksin rekisteriin merkityn istumapaikkaluvun ylittämisen, jos auto on varustettu hyväksytyillä lisäturvavöillä. Ylikuormaus voi kuitenkin olla ongelmallinen EU-lainsäädännön ja kansallisen ajoneuvo- ja ajokorttilainsäädännön kannalta. Suomessa voimassa oleva sääntelymalli ilmoitetaan komissiolle ennen uuden lainsäädännön antamista. Jos komissio ei hyväksy sääntelymallia, kuormaussäännökset muutetaan.

Tieliikennelain muutoksella voi olla merkittävä kuntien menoja lisäävä vaikutus, mutta se voi myös aikaansaada säästöä mahdollistaessaan turvallista, terveellistä ja vähäpäästöistä liikkumista. Esitys lain muuttamisesta annetaan vuoden 2017 aikana ja voimaantulo olisi viimeistään vuonna 2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Kilpailukyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla

Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen (AIKO) -toimenpiteen tavoitteena on edistää kasvua ja hyödyntää maan eri osien voimavaroja ja osaamista. Alueiden elinkeinorakennetta vahvistetaan yritystoiminnan edellytyksiä ja alueiden uudistumiskykyä parantamalla.

AIKO sisältää kolme työkalua: ennakoidun rakennemuutoksen toimet (ERM), valtion ja kaupunkien väliset kasvusopimukset ja valtakunnallisesti merkittävien kasvuvyöhykkeiden rakentamisen. Vuosina 2016–2018 toimenpiteisiin on käytettävissä yhteensä 30 milj. euroa, josta vuoden 2017 osuus on 11 milj. euroa. Määrärahasta noin puolet suunnataan sopimusten toteuttamiseen ja toinen puoli ERM -toimiin. Valtion rahoituksen lisäksi AIKO-hankkeiden toteutus edellyttää myös alueen toimijoiden omarahoitusosuutta.

Ennakoidun rakennemuutoksen (ERM) -toimien tavoitteena on vauhdittaa alueilla rakennemuutosta, toteuttaa nopeita ja kokeiluluonteisia uusia toimenpiteitä sekä vahvistaa kykyä sopeutua elinkeinorakenteen muutokseen (resilienssi). Keskeisessä roolissa ovat elinkeinon ja yritystoiminnan uudistuminen, kasvu ja kansainvälistyminen sekä työllisyystä ja yritystoimintaa edistävät kokeilut. Maakunnat ovat valmistelleet aluettaan koskevan varautumissuunnitelman ERM -toimien toteuttamista varten.

Kaupunkien ja kasvuvyöhykkeiden kanssa solmittujen sopimusten tavoitteena on elinkeinoelämän kasvun ja alueiden omiin vahvuuksiin perustuvan kilpailukyyn vahvistaminen keskittymällä muutamaasiin strategiaan kehittämisen kärkiin, joihin sekä kaupungit että valtio voivat yhdessä sitoutua ja kohdistaa resursseja. Keskeisiä toimenpiteitä ovat kaupunkien elinkeinoperustan aktiivinen uudistaminen, innovaatiopolitiikan ja alueellisten osaamiskeskittymien kehittämishankkeet sekä innovaatioita edistävät julkiset hankinnat. Valtio on solminut kasvusopimukset vuosille 2016–2018 pääkaupunkiseudun kaupunkien lisäksi kuuden muun kaupungin ja kahden kasvuvyöhykkeen kanssa. Näiden ohella kasvusopimusmenettelyn piirissä on kaksi kaupunkien teemaverkostoa.

Alueelliset innovaatiot ja kokeilut -toimenpiteen toteutumista (tulokset ja vaikuttavuus) seurataan osana hallituksen kärkihankeraportointia.

KÄRKIHANKE: Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi

Osana Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi -kärkihankkeen toimeenpanoa toteutetaan vuosina 2017 ja 2018 alueellisia kokeiluja, joilla luodaan työnhakija- ja työnantaja-asiakaslähtöinen, kokonaisvaltainen, hallinnonalarajat ylittävä ja kustannusvaikuttava toimintamalli työvoima- ja yrityspalveluille vuoden 2019 jälkeiseen aikaan.

Työvoima- ja yrityspalvelujen alueelliset kokeilut tukevat myös Kilpailukyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla -kärkihankkeen toteuttamista. Kärkihankkeen yhtenä tavoitteena on yrittäjyyspaketin vahvistaminen uusilla yrittäjyyttä edistävillä toimenpiteillä muun muassa vahvistamalla maakuntauudistuksen yhteydessä yritys- ja TE-palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta yhdistämällä ne julkiseksi kasvupalveluksi.

Kokeiluilla tuetaan vuonna 2019 käyttöön otettavaa toimintamallia, jolloin työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuu on maakunnilla, ja joissa edellä mainittuja palveluja voidaan tuottaa yhteistyössä kuntien, yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Lisäksi kokeiluilla mahdollistetaan julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen ja muiden palvelujen sekä palvelujen tuottamiseen liittyvien toimintamallien kehittäminen. Toimintatapoja uudistavan asiakaslähtöisen työllisyyspalvelujen kokeiluilla tavoitellaan 10 prosentin kustannussäästöä työttömyyden julkiselle taloudelle aiheuttamiin nykyisiin kokonaiskustannuksiin verrattuna.

Kilpailukyky-ministeriryhmä on hyväksynyt työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisiin kokeiluihin yhdeksän kokeilua. Kolme kokeilua on maakunnallisia järjestäjä-tuottaja -mallin kokeiluja, joissa kaikki keskeiset maakunnalliset toimijat ovat mukana luomassa työnhakija- ja työnantaja-asiakkaiden näkökulmasta toimivaa kokonaisvaltaista työllisyyttä, yrittäjyyttä ja yritystoiminnan kehittämistä lisäävää palvelumallia. Kuusi kokeilua toteutetaan maakuntaa pienemmällä alueella. Näissä kokeiluissa työvoima- ja yrityspalvelujen toimintamallia kehitetään asiakaslähtöisemmäksi. Pääkaupunkiseudun kunnat valmistelvat erillisratkaisua maakuntauudistukseen ja myöhemmin syksyllä 2016 kokeiluun voidaan pääkaupunkiseudulta valita vielä yksi alue.

Kokeilut tulee toteuttaa valtion, kuntien, maakuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä tiivistämällä ja hakemalla uusia toimintamalleja palvelujen tuottamistapoihin. Nykyisiä toimintamalleja voidaan kokeilualueilla muuttaa esimerkiksi siten, että lainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla lisätään kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseen.

Hallituksen esitys kokeiluun liittyvistä säännösmuutoksista on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2016. Koska kokeilujen toimeenpano edellyttää jatkovalmistelua ja kokeilujen sisältöjen täsmentämistä, kokeilut voivat käynnistyä aikaisintaan vuoden 2017 alussa. Kokeiluihin ei ole varattu erillisrahoitusta, vaan ne toteutetaan olemassa olevilla resursseilla. TEM asetti keväällä 2016 kokeilun valmistelua varten monisektorisen ohjausryhmän ja työjaoston. Kokeilualueiden valinnan jälkeen työjaostoa täydennettiin kokeilualueiden edustajilla.

MUU TOIMENPIDE: Rakennerahasto-ohjelmien toteutus ohjelmakaudella 2014–2020

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

Suomen rakennerahasto-ohjelman EU-rahoitus kaudelle 2014–2020 on lähes 1,3 mrd. euroa. Kansallisen vastinrahoituksen (50 prosenttia) kanssa julkista rahoitusta on käytössä noin 2,6 mrd. euroa. Kansallisesta vastinrahoituksesta valtion osuus on 75 prosenttia ja kuntien sekä muun julkisen rahoituksen osuus 25 prosenttia, joka on noin 50 milj. euroa vuodessa ohjelmakauden aikana. Vuonna 2017 toimenpiteisiin on käytettävissä EU:n ja valtion rahoitusta yhteensä lähes 380 milj. euroa.

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

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

Rakennerahasto-ohjelmassa toteutetaan kestävästä kaupunkikehittämisestä yhdenmisen alueellisen strategian -6AIKA – Avoimet ja älykkäät palvelut mukaisesti. Toimintaan käytettävä EAKR-rahoitus koko ohjelmakaudella on 39,5 milj. euroa. Valtion ja kaupunkien rahoitusosuus on samansuuruinen. Toimintaan voidaan käyttää myös ESR -rahoitusta, jonka osuudesta alueet päättävät itse.

MUU TOIMENPIDE: Kotouttaminen

Hallitus on suunnitellut toimenpiteitä, joilla oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymistä ja kotoutumisen käynnistymistä nopeutetaan, samoin pääsyä koulutukseen ja työelämään.

EU:n AMIF-rahaston rahoittamassa hankkeessa (2015–2016) kehitettiin kotoutumislain mukaisten pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä kunnille maksettavien laskennallisten korvausten maksatuksen automatisointi siten, että kuntien ei enää tarvitse hakea laskennallisia korvauksia erillisellä hakemuksella. Kotoutumislain muutos 1.4.2016 alkaen mahdollistaa laskennallisten korvausten maksamisen kunnalle kaikkien edellytysten täyttyessä automaattisesti yhdistämällä ulkomaalaisrekisterin ja väestörekisterin ja väestötietojärjestelmän tietoja, mikä vähentää hallinnollista työtä kunnissa.

EU:n AMIF-rahastosta rahoitetun SYLVIA-hankkeen puitteissa kunnille on suunnattu lisätukea pakolaisten vastaanottoon noin 3 milj. euroa vuosien 2014–2015 osalta. SYLVIA-hankkeelle saatiin jatkorahoitus, josta noin 5,3 milj. euroa kohdennetaan kunnille maksettavina lisätukina pakolaisten vastaanotosta vuosina 2016 ja 2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Palvelut asiakaslähtöisiksi

Kärkihanke sisältää sosiaaliturvaan liittyvien osahankkeiden (perustulokokeilu, asumisperusteinen sosiaaliturva) neljä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen liittyvää osahanketta. Kuntien tehtäviin ja talouteen näistä vaikuttaa erityisesti omahoidon ja sähköisten palveluiden kehittämisen osahanke. Hanke tuottaa uudenlaisen toimintamallin sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluihin. Mallista tulee kansalaisille tarjottavien sähköisten hyvinvointipalveluiden rungon.

Ensimmäiset kunnat alkavat käyttää järjestelmää vuoden 2017 lopulla ja malli on laajasti käyttöönotettavissa vuonna 2019. Toimintamalli tukee kansalaisten vastuunottoa omasta hyvinvoinnistaan ja terveydestään ja vapauttaa ammattihenkilöiden työaikaan kohdennettavaksi aiempaa tarkoituksenmukaisemmin. Koko maan tasolla voidaan arvioida päästävän muutaman kymmenen miljoonan euron säästöön vuosittain. Toimenpiteen tarkemmat vaikutukset tarkentuvat hankkeen valmistelun edetessä.

KÄRKIHANKE: Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta

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

Kärkihankkeelle on varattu 8 milj. euroa, josta hanketyöhön suunnataan noin 7 milj. euroa. Hankeraha kohdentunee järjestöille, asiantuntijalaitoksille ja erillisselvityksiin, ei suoraan kunnille. Hankekautena vuosina 2017–2018 kärkihanke aiheuttaa kunnille pienehkö kulun, noin 0,5–1,0 milj. euroa. Tämä muodostuu pääasiassa henkilöstön työajasta. Kärkihankkeen vaikutuksina terveiden elintapojen odotetaan lisääntyvän sekä mielenterveyden ja osallisuuden vahvistuvan valituissa kohderyhmissä. Tämä tuo kunnille säästöjä väestön parempana työ- ja toimintakykenä. Rakennusten terveellisyyden osalta vahvistuva tietopohja tukee kuntia tekemään oikea-aikaisia ja järkeviä rakennusten ylläpidollisia ratkaisuja, joilla voidaan saavuttaa säästöjä.

KÄRKIHANKE: Toteutetaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma

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

Kyseessä on laaja, monia hallinnonaloja ja palveluja koskeva muutos, joka edellyttää vahvaa kansallista ohjausta ja muutosvaiheen rahallista panostusta. Kärkihankkeen toteuttamiseen on käytettävissä yhteensä 40 milj. euroa vuosille 2016–2018. Uudistuksella tavoitellaan vuoteen 2025 mennessä korjaavien palveluiden (lastensuojelu ja terveydenhuoltoon kuuluvat lastensuojelun toimenpiteet) kustannusten alenemista valtakunnallisesti 10 prosentilla vuoteen 2025 mennessä vuoden 2014 tasoon verrattuna. Korjaavien kustannusten kasvu pyritään pysäyttämään vuoteen 2019 mennessä.

KÄRKIHANKE: Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa

Kärkihankkeen tavoitteena on kehittää ikäihmisille sekä omais- ja perhehoitajille nykyistä yhdenvertaisemmat, paremmin koordinoitut ja kustannusten kasvua hillitsevät palvelut. Kärkihankkeen toteuttamiseen on käytettävissä yhteensä 30 milj. euroa vuosille 2016–2018. Iäkkäiden palveluja uudistetaan ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain (niin sanottu vanhuspalvelulaki) toimeenpanoa vahvistaen sekä tutkimusten esiin nostamia laatu- ja palvelu-ongelmia korjaten. Kärkihanketta toteutetaan sekä käynnistysavustusten turvin että kokeiluina. Vaikutukset arvioidaan vuoden 2018 lopussa ja jatkolinjaukset tehdään sen jälkeen.

KÄRKIHANKE: Osatyökykyisille tie työelämään

Osatyökykyisille tie työelämään osaprojektissa 'Mallit työllistymiseen ja osallisuuteen' on mahdollisia vaikutuksia kuntatalouteen. Projektin tavoitteena on uudistaa palvelujärjestelmää siten, että se nykyistä paremmin tukee osatyökykyisten työllistymistä ja osallisuutta. Projektin tuloksena osatyökykyiset henkilöt saavat palvelutarpeensa mukaisia palveluita, jolloin niiden turha käyttö vähenee ja oikea-aikaisuus sekä kustannustehokkuus lisääntyvät. Uusilla rakenteilla ja toimintamalleilla saadaan aikaan osatyökykyisille henkilöille työllistymistä ja aktiivista osallisuutta.

Projektissa vahvistetaan asiakkaiden siirtymistä sosiaalihuollon palveluista työhön tai julkisten työvoimapalveluiden työllistymistä tukeviin palveluihin. Onnistuessaan projekti vähentää kuntien kustannuksia sosiaalipalveluiden käytön vähenemisen kautta. Projektissa myös uudistetaan lainsäädäntöä tukemaan edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista. Lainsäädännön uudistukset valmistellaan kärkihankkeen aikana ja ne tulevat voimaan viimeistään vuoden 2019 alussa. Toimenpiteen tarkemmat kuntavaikutukset tarkentuvat hankkeen valmistelun edetessä.

MUU TOIMENPIDE: Vanhusten kotihoito ja veteraanien palvelut

Hallitusohjelman mukaan vanhusten kotihoitoon ja sotainvalidien haitta-asterajan alentamiseen osoitetaan yhteensä 10 milj. euroa vuosittain. Tästä 4,8 milj. euroa kohdenneetaan vanhusten kotihoitoon vuonna 2017 peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävällä lisäyksellä siten, että valtionosuusprosentti on 100.

Veteraanien etuuksien laajentamiseksi Suomen itsenäisyyden juhluvuoden kunniaksi on tarkoitus osoittaa rintamaveteraaneille ja heidän puolisoilleen erityistä huomiota kuntoutusetuuksin ja kotona selviytymistä tukevin avopalveluin. Tavoitteena on, että veteraanit voivat asua mahdollisimman pitkään kotonaan monipuolisen avokuntoutuksen, kotihoito- ja tukipalvelujen keinoin ja varmistaa kuntoutusmäärärahan riittävyys. Rintamaveteraanien kunnallisiin kotipalveluihin lisättävällä määrärahalta taataan riittävä tuki kaikille kotipalvelujen tarpeessa oleville veteraaneille perheineen.

Valtiokonttori ohjaa määrärahan kuntien käyttöön ja kunta järjestää avopalvelut rintamaveteraaneille ja heidän puolisoilleen. Säädosmuutokset tehdään syksyn 2016 aikana.

MUU TOIMENPIDE: Päivystysten ja erikoissairaanhoidon uudistukset

Reformiministeriryhmä linjasi helmikuussa 2016 hallitusohjelman mukaisesti, että sairaalaverkkoa ja päivystyspalveluita uudistetaan. Vaativin erikoisalapäivystys keskitetään 12 sairaalaan. Nykyiset maakuntien keskussairaalat jatkaisivat ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon sekä sosiaalihuollon yhteispäivystystä. Päivystysten keskittämisen lisäksi tehostetaan erikoissairaanhoidon vuodeosastohoitoa ja leikkaustoiminnan hoitokäytäntöjä sekä prosesseja. Lisäksi tehostetaan kansallista ohjasta vanhentuneista menetelmistä luopumisesta ja uuden teknologian käyttöönotossa.

Hallituksen esitys terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta annetaan eduskunnalle syksyllä 2016. Lakimuutoksen jälkeen annetaan vuoden 2017 alusta voimaan tulevat asetukset.

Päivystysten ja erikoissairaanhoidon uudistuksilla voidaan saavuttaa hallitusohjelman mukaisesti kuntien menoihin yhteensä 125 milj. euron säästö vuonna 2017, 200 milj. euroa vuonna 2018, 260 milj. euroa vuonna 2019 ja 350 milj. euroa vuodesta 2020 alkaen. Kuntien valtionosuuksissa huomioidaan 32 milj. euron vähennys vuonna 2017.

MUU TOIMENPIDE: Omais- ja perhehoidon kehittäminen

Hallitusohjelman mukaisesti kehitetään perhehoitoa erityisesti iäkkäiden hoidossa sekä omaishoitajien ja perhehoitajien vapaa- ja sijaishoitajärjestelyjä. Tavoitteena on tukea omaishoitajien ja perhehoitajien jaksamista ja sitä kautta myöhentää muun kodin ulkopuolisen (kalliimman) ympärivuorokautisen hoidon tarvetta. Hoitajien jaksamista tuke- malla vähennetään muuta palvelutarvetta sekä hoitajien että hoidettavien osalta. Tavoitteena on pidentää nykyisiä omais- ja perhehoitosuhteita ja sitä kautta kasvattaa omais- ja perhehoidon suhteellista osuutta. Tavoitteena on myös vakiinnuttaa perhehoito osaksi iäkkäiden hoidon palvelujärjestelmää.

Hallituksen esitykset on annettu vuoden 2016 toisen lisätalousarvion yhteydessä, ja muutokset tulevat voimaan 1.7.2016. Omais- ja perhehoidon kehittämistä varten valtion- osuuksiin lisätään yhteensä 90 milj. euroa vuonna 2017. Kuntien kustannusten arvioidaan vähenevän 120 milj. euroa vuonna 2017, jota vastaava vähennys kuntien valtionosuuksista on 30,7 milj. euroa.

MUU TOIMENPIDE: Vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen tarkistaminen

Vanhuspalvelujen henkilöstömitoitusta tehostetussa palveluasumisessa ja vanhainko- deissa tarkistetaan. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton laatimaa laatusuositu- sta muutetaan siten, että henkilöstön ehdoton vähimmäismäärä olisi 0,40 hoitotyöntekijää/ asiakas aiemman 0,50 sijasta. Vanhustenhuollon laatusuositus uudistetaan kokonaisu- dessaan syksyn 2016 aikana. Jatkovalmistelussa muun muassa henkilöstön laskenta- ja mitoituserusteita täsmennetään. Muutoksen arvioidaan vähentävän kuntien menoja 25 milj. euroa vuonna 2017. Valtionosuuden vähennys vuonna 2017 on 6,4 milj. euroa.

MUU TOIMENPIDE: Eräiden osatehtävien poistaminen vanhustalvelulaista

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelmaan liittyen laista ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvelulaista poistetaan eräitä osatehtäviä (toimenpide 1.12). Lain 10 §:stä poistetaan virke koskien erityisasiantuntemusta, ja kunnan harkintaan jää, mitä asiantuntemusta se käyttää palvelujen järjestämisessä laadukkaasti. Lisäksi poistetaan 17 § iäkkäälle henkilölle nimettävästä vastuutyöntekijästä. Tämän sijasta voidaan tukeutua sosiaalihuoltolain 42 §:ään, jonka mukaan asiakkaalle on nimettävä omatyöntekijä asiakkuuden ajaksi.

Kuntien kustannusten arvioidaan muutosten seurauksena vähenevän yhteensä 27,4 milj. euroa. Valtionosuus tästä on 6,92 milj. euroa.

MUU TOIMENPIDE: Kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistus

Indeksisidonnaisiin menoihin kohdennetaan hallitusohjelman mukainen indeksijäädytys ja kevään 2016 kehyspäätöksen mukainen 0,85 prosentin säästö. Toimenpide toteutetaan alentamalla kansaneläkeindeksin pistelukua sekä muuttamalla asumistukien ja lapsilisien määräytymistekijöitä. Toimenpide vaikuttaa kuntiin lastenhoidon tukien ja työmarkkinatuen kautta. Tällä on vaikutusta kuntatalouteen kuntien rahoittamien työmarkkinatukimenojen ja lastenhoidon tukien kautta, joiden arvioidaan alenevan noin 10 miljoonaa euroa. Kansaneläkeindeksin pisteluvun alentaminen vaikuttaa myös kunnallisverotuksen eläketulovähennykseen ja kasvattaa jonkin verran verotuloja.

Ympäristöministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUU TOIMENPIDE: Biotalous ja puhtaat ratkaisut

Hallitusohjelman mukaan jätelakia muutetaan siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioon. Vaikutusarviointi vastuunjaon muutoksen vaikutuksista muun muassa etusijajärjestyksen toteutumiseen, jätehuollon riittävän ja monipuolisen infrastruktuurin varmistamiseen, jätehuoltopalveluiden saatavuuden ja jatkuvuuden turvaamiseen, kuntatalouteen sekä jätealan yritystoiminnan ja innovaatioiden edistämiseen valmistui kesäkuussa 2016.

Samaan aikaan on ollut vireillä hankintalakiuudistus, joka rajoittaisi kunnan jätehuoltopalvelujen tarjontaa muille kuin kunnan järjestämisvastuun piiriin kuuluville toimijoille.

Ympäristöministeriössä on aloittanut elokuussa työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella yhdyskuntien jätehuollon vastuunjako koskevaa jätelain muutosta sekä selvittää jätelain ja hankintalain yhteensovittamista. Työryhmän toimikausi päättyy 31.1.2017. Ympäristöministeriö teettää ryhmän tueksi taustaselvityksen asiasta.

MUU TOIMENPIDE: Valtion ja kuntien välisten MAL-sopimusten uudistaminen

Valtion ja kuntien välisten MAL-sopimukset 2016–2019 Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla on allekirjoitettu 9.6.2016. Neuvottelutuloksista on tehty valtio-

neuvoston periaatepäätös 19.5.2016. Hallitusohjelman toimenpiteellä parannetaan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamista siten, että luodaan edellytykset tonttitarjonnan ja asuntotuotannon merkittävälle lisäämiselle ja sen avulla alueiden kilpailukyvyyn vahvistamiselle. Samalla luodaan kehittämisalustoja asuntotuotannon monipuolistamiseen ja uuden liikennepolitiikan toimeenpanoon. Sopimuksen valmisteluun ovat osallistuneet valtion puolelta YM, LVM, TEM, VM, Liikennevirasto, ARA ja ELY-keskus sekä asianomaisen kaupunkiseudun kunnat, Helsingin seudun osalta myös HSL.

2.3 Sote- ja maakuntaudistus

Hallituksen marraskuussa 2015 tekemien linjausten mukaan vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 itsehallintoalueelle (myöhemmin maakunta). Tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen 3 mrd. eurolla vuoteen 2029 mennessä. Kustannusten kasvun hillinnän saavuttaminen edellyttää, että sosiaali- ja terveydenhuollon menot saavat jatkossa kasvaa reaalisesti vain 0,9 prosenttia vuodessa, kun niiden ennakoitaan muutoin kasvavan keskimäärin 2,4 prosenttia vuosittain.

Sote-uudistuksen valmisteluun liittyen 1.7.2016 tuli voimaan laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (548/2016). Lailla rajoitetaan kuntia ja kuntayhtymiä tekemästä pitkäaikaisia ja laajoja sopimuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankkimiseksi yksityiseltä palveluntuottajalta. Lisäksi lailla rajoitetaan pitkäaikaisia rakennusten käyttöoikeussopimuksia sekä merkittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon investointeja.

Hallitus julkisti kesäkuussa 2016 sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntien perustamisen alustavat lakiluonnokset. Uudistusten keskeiset uudet lait ovat maakuntalaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, voimaanpanolaki ja maakuntien rahoituslaki, ja lisäksi uudistetaan kuntien valtionosuuksia koskevaa lainsäädäntöä. Hallituksen esitys keskeisistä sote- ja maakuntaudistukseen liittyvistä laeista lähetetään lausunnoille syksyllä 2016. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2016 kuluessa ja lain on tarkoitus tulla voimaan kesällä 2017.

Uudistuksen toimeenpanoa valmisteleavan maakuntatasoisen väliaikaishallinnon olisi tarkoitus aloittaa toimintansa 1.7.2017. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu sekä henkilöstö siirtyisivät maakunnille 1.1.2019, jolloin maakuntien toiminta täysimääräisesti käynnistyisi. Lainvalmisteluvaiheessa sote- ja maakuntaudistusta valmistellaan kunnissa ja maakunnissa pääsääntöisesti kuntien rahoituksella.

Syksyllä 2016 tehtävän valinnanvapautta ja monikanavarahoitusta koskevan HE:n yhteydessä tullaan säätämään hallituksen linjaama sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen ja asiakkaan valinnanvapauteen liittyvä kokonaisuus. Palvelut tuotetaan jatkossa monituottajamallilla, jossa ovat mukana niin julkiset yhtiötetyt kuin yksityiset palveluntuottajat. Maakunta vastaa palvelujen järjestämisestä ja maakunnan palvelulaitos niiden tuottamisesta, eli järjestäminen ja tuottaminen erotetaan selkeästi toisistaan.

Sote- ja maakuntauudistus on suurin Suomessa tehty hallinnon uudistus ja palvelujen järjestämistäsiirto. Muutos koskettaa satojen tuhansien ihmisten työtä ja kaikkien kansalaisten palveluja sekä muuttaa merkittäväällä tavalla kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta. Uudistus edellyttää useiden uusien lakien ja asetusten säätämistä sekä lukuisten voimassa olevien lakien tai asetusten muuttamista. Uudistus edellyttää muutoksia muun muassa virka- ja työehtosopimusjärjestelmään, eläkejärjestelmään, kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään, verolainsäädäntöön ja moneen muuhun erityislakiin. Tehtävien siirto ja rahoitusjärjestelmien muutokset kunnilta maakunnille toteutetaan rahoitusperiaatte huomioiden niin kunnan kuin maakunnankin tasolla.

Maakuntauudistus koskee lukuisia hallinnonaloja ja edellyttää useita lakimuutoksia, joiden valmistelun valtioneuvosto on käynnistänyt. Tavoitteena on, että hallituksen esitysluonnos tehtäväsiirtojen toteuttamisesta erityislainsäädännössä, rahoituksen osoittamisesta maakuntahallinnon muiden kuin sote-tehtävien hoitamiseen ja ehdotukset aluehallintoviraston toiminnan kehittämistä ja valtakunnallisesta toimivallasta sekä ehdotukset ympäristöhallinnon tehtävien järjestämisestä olisi myös valmis vuoden 2016 lopulla.

Hallituksen tavoitteena on antaa esitykset maakuntien ja kuntien laillisuusvalvonnan ja sen ohjauksen sisältöä koskeviksi lainsäädännöksi vuoden 2017 aikana. Lainsäädäntö tulee voimaan vuoden 2019 alusta.

Myös vastuu pelastuslaissa (379/2011) tarkoitetuista pelastustoimen tehtävien järjestämisestä siirretään kunnilta viidelle maakunnalle vuoden 2019 alusta lukien. Pelastustoimen järjestämistä koskeva laki valmistellaan ja annetaan samassa aikataulussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan vastaavan lainsäädännön kanssa. Pelastustoimi toimii nykyisin merkittävänä palvelujen tuottajana sosiaali- ja terveystoimen järjestämistäsiirtoilla olevissa ensihoito- ja ensivastetehtävissä. Maakuntien pelastuslaitosten organisoimisessa otetaan huomioon sosiaali- ja terveystoimen järjestämistäsiirtoilla olevan ensihoitopalvelun organisoiminen synergiaetujen mahdollistamiseksi pelastuslaitosten ja maakuntien sosiaali- ja terveystoimien kesken ensihoitopalvelujen toteuttamisessa. Tavoitteena on, että pelastuslaitokset osallistuvat merkittäväällä tavalla ensihoitopalveluiden toteuttamiseen maakunnissa.

Pelastustoimen tehtävien siirron kuntavaikutukset tarkentuvat hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. Alustavien arvioiden mukaan kunnilta siirtyy maakunnille pelastuslaitosten vuosittaisia toimintamenoja vastaava osuus eli noin 420 milj. euroa.

Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanoon esitetään vuodelle 2017 määrärahoja sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön sekä oikeusministeriön pääluokkiin. Määrärahaesitykset kohdistuvat muutoksen läpivientiin ja muutosjohtamiseen, vuonna 2017 käynnistyvien maakuntien väliaikaishallintojen tukemiseen sekä muun muassa tarvittaviin laajoihin ICT-muutoksiin.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen supistaminen sosiaali- ja terveystoimen kustannusten kasvua hillitsemällä, joka edellyttää väestön sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeiden ymmärtämistä ja sen mukaista voimavarojen kohdentamista ja pitkäjänteistä, kyvykästä johtamista. Julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamisen näkökulmasta uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat eri tavoin ja erilaisella nopeudella. Lisäksi taloudelliset vaikutukset kohdistuvat

eri tavoin valtioon, maakuntiin, kuntiin ja väestöön. Taloudelliset vaikutukset syntyvät organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena. Sosiaali- ja terveydenhuollon monituottajamallin ja valinnanvapauden vaikutuksia ei ole vielä arvioitu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrolla on erittäin merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Kunnilta maakunnille siirtyviin tehtäviin sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon nettokustannukset, yhteensä noin 17,7 miljardia euroa vuoden 2016 tasolla. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen. Samalla kun kuntien tulot ja käyttötalousmenot putoavat lähes puoleen nykyisestä, taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyvät käytännössä ennallaan. Ehkä oleellisin, pidemmällä aikajänteellä näkyvä vaikutus kuitenkin on, että väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvät kustannukset ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta. Kunnan käyttötalouden ennustettavuuden ja hallittavuuden kannalta asialla on huomattavan suuri vaikutus.

Maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvät tehtävät ovat muodostaneet vuoden 2016 tasolla keskimäärin 57 prosenttia kuntien käyttötalousmenosta. Käytännössä kyseiset kustannukset ovat lähes kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Kunnittain vaihteluväli on ollut suuri, alimmillaan noin 43 prosenttia ja enimmillään noin 75 prosenttia kunnan käyttötaloudesta. Käyttötalousmenojen jakauman muutos tarkoittaa käytännössä, että kuntien käyttötalous painottuu uudistuksen jälkeen pääosin varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen.

Kilpailukyky sopimus ja kuntatalous

Kilpailukyky sopimuksen keskeisenä tavoitteena on lisätä talouskasvua ja parantaa työllisyyttä. Myös kuntatalous hyöttyy pidemmällä aikavälillä yleisestä talouskasvusta ja työllisyyden paranemisesta. Lyhyellä aikavälillä kilpailukyky sopimus on julkista taloutta heikentävä. Valtaosa julkista taloutta heikentävästä vaikutuksesta kohdistuu valtiontalouteen. Taakkaa kuitenkin osin jaetaan vähentämällä kuntien valtionosuuksia.

Sopimukseen sisältyy useita toimia, jotka vähentävät kuntatyönantajan yksikkötyökustannuksia. Tällaisia toimia ovat muun muassa lomarahojen leikkaus 30 prosentilla vuosina 2017–2019 sekä sosiaalivakuutusmaksujen painopisteen siirtäminen työnantajilta työntekijöille.

Arvioiden mukaan rakenteellisten muutosten johdosta kuntatyönantajan työvoimakustannusten arvioidaan laskevan vajaat 1,5 prosenttia. Lisäksi sosiaalivakuutusmaksujen maksuperusteet kevenevät vuoteen 2020 mennessä yhteensä noin 3 prosenttiyksiköllä. Kuntatyönantajan työvoimakustannuksia helpottaa lisäksi se, että seuraavalla sopimuskaudella eli vuonna 2017 palkkoihin ei tule sopimuskorotuksia.

Menohelpotusten ohella osa sopimuksen yksityiskohdista merkitsee kuntien tulopohjan heikkenemistä. Esimerkiksi palkansaajien sosiaalivakuutusmaksujen korotus kasvattaa palkansaajien verovähennyksiä ja pienentää siten ansiotuloverotuloja.

Kaikille työnantajille suunnattu sairausvakuutusmaksun alennus rahoitetaan edellä mainituilla julkisen sektorin säästöillä. Tämä sopimukseen kirjattu julkisen sektorin rahoitusratkaisu liittyy sopimuksen tavoitteeseen alentaa yksikkötyökustannuksia ja parantaa yritysten kilpailukykyä sekä työllisyyttä. Tavoitteena on näin vahvistaa julkista taloutta noin puolella prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kilpailukyky sopimuksen vaikutuksia kuntien tuloihin ja menoihin on kuvattu luvuissa 2.1 ja 3.1. Liitteenä 3 on myös taulukko kilpailukyky sopimuksen kuntavaikutuksista.

Maahanmuuttajat ja kuntatalous

Suomeen saapui vuoden 2015 aikana 32 476 turvapaikanhakijaa (3 651 vuonna 2014). Näistä ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli yhteensä 3 024. Vuoden 2016 aikana Suomeen on saapunut elokuun loppuun mennessä 4 159 turvapaikanhakijaa, joista 295 ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Turvapaikanhakijoita arvioidaan tulevan maahamme vuonna 2016 yhteensä 10 000. Vastaanottojärjestelmän piirissä on tällä hetkellä 23 544 turvapaikanhakijaa (syyskuun 2016 tilanne). Vuonna 2015 maahan saapuneista turvapaikanhakijoista 84 prosenttia oli alle 34-vuotiaita. Maahan jäävien ikärakenteen voidaan arvioida olevan samansuuntainen. Tähän ikäryhmään kuuluvilla on lähtökohtaisesti hyvät mahdollisuudet integroitua onnistuneesti osaksi suomalaista yhteiskuntaa, opiskella ja työllistyä.

Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat siirtyvät kuntiin ELY-keskusten kautta sopimusperusteisesti, vastaanottokeskuksen avustamana tai itsenäisesti. Hallittu ja nopea kuntaan siirtyminen ja kotoutumisen käynnistyminen on sekä yhteiskunnan että oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden etu. Hallittu muutto edistää maahanmuuton ohjautumista eri puolille Suomea ja mahdollistaa kuntien varautumisen maahanmuuttajien palvelutarpeeseen sekä väestönkehityksen ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Vuodelle 2017 on asetettu tavoitteeksi vähintään 3 500 toteutunutta pakolaisten kuntasijoituspaikkaa (vuoden 2016 tavoite 9 882 paikkaa ja 2015 toteuma 1 347 paikkaa).

Kasvatavat maahanmuuttajamäärät vaikuttavat kuntien palvelujärjestelmän toimivuuteen ja resurssihin erityisesti asumisen, varhaiskasvatuksen ja koulutuspalveluiden, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hallinnollisten tehtävien osalta. Palveluja tullaan tarvitsemaan etenkin suurissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa, mutta myös monet pienet kunnat ottavat ensimmäistä kertaa vastaan pakolaisia, mikä edellyttää henkilöstön osaamisen vahvistamista. Vaikka kotoutumisen edistämisestä aiheutuu kustannuksia erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa, on arvioitu, että maahanmuuton lisääntyminen voi pitkällä aikavälillä osaltaan hillitä Suomen huoltosuhteen heikkenemistä sekä lieventää työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa edellyttäen että tulijat työllistyvät työmarkkinoille.

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

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

Turvapaikanhakijoiden määrän vähenemisen myötä vastaanottokeskusverkostoa on supistettu merkittävästi (noin 16 000 majoituspaikkaa) vuoden 2016 aikana joko yksittäisiä keskuksia lakkauttamalla tai olemassa olevaa kapasiteettia vähentämällä. Vastaanottokeskuksia (sekä aikuisten että alaikäisten yksiköitä) oli vuoden 2015 lopussa yhteensä 212. Keskusten määrää pyritään edelleen vähentämään sopimusten irtisanomisaikojen puitteissa, elleivät hakijamäärät käänny nykyisestä kehityksestä poiketen kasvuun. Vastaanotto toiminnalla on paikallisesti voinut olla suurikin merkitys paikkakunnan työllisyyteen. Supistamistoimenpiteet voivat myös jättää vastaanotto toimintaan varten kunnostettuja kiinteistöjä tyhjilleen.

Maahanmuuttajien määrän kasvuun varautumista ja kotouttamista on kuvattu tarkemmin opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteitä koskevissa teksteissä luvussa 2.2.

3 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

Nostot ja keskeiset huomiot:

- Tilikauden tulos vahvistuu vuosina 2016–2017, mutta heikkenee jälleen vuosikymmenen loppua kohden. Heikentymisestä huolimatta tilikauden tulos pysyy ylijäämäisenä vuoteen 2020 saakka. Kuntataloutta vahvistavat kuntien omat sopeutustoimet vuonna 2016 sekä hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet. Palvelutarpeen kasvu kuitenkin lisää sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvua.
- Kuntatalouden näkymät ovat maaliskuussa arvioitua positiivisemmat. Kuntatalouden tulosta ja rahoitusasemaa ovat vahvistaneet muun muassa eläkeuudistuksen huomioiminen laskelmassa sekä aiemmin arvioitua suotuisampi yhteisöverotuoton kehitys.
- Kehitysarvioon sisältyvien hallituksen kuntataloutta vahvistavien toimien sekä kilpailukykyopimuksen lopullinen vaikutus riippuu muun muassa siitä, miten kunnat ja kuntayhtymät käyttävät mahdollisuutta säästöihin. On olemassa riski, että toimenpiteiden säästövaikutus jää kehitysarviossa oletettua pienemmäksi.
- Niiden kuntien lukumäärä, joilla on negatiivinen vuosikate tai taseessa kertynyttä alijäämää, on lähivuosina suhteellisen vähäinen. JTS-kauden loppua kohden näiden kuntien määrä kuitenkin kasvaa etenkin pienten kuntien osalta.
- Paineet tuloveroprosentin nostoon tai lainakannan kasvuun arvioidaan nousevan lähivuosina.
- Kuntien valtionosuusrahoitukseen kohdistuu myös vähennyksiä edellisen vaalikauden toimenpiteiden seurauksena vielä vuonna 2017.
- Kuntatalouden kehitysarvion mukaan julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallinnon nettoluotonannolle asetettu rahoitusasematavoite ollaan saavuttamassa. Tavoitteen mukaan paikallishallinnon nettoluotonanto saa olla korkeintaan -0,5 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden kehitysnäkymiä vuosina 2016–2020 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Kehitysnäkymien tarkastelussa keskitytään talousarviovuoteen 2017. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein siten, että ne ovat keskenään johdonmukaisia. Kehitysarviossa on otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet sekä valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen sisältyvät toimenpiteet. Kuntatalouden kehitysarvion lisäksi tässä luvussa kuvataan valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista.

3.1 Kuntatalouden kehitysarvio 2016–2020

Tässä luvussa esitelty kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2017–2020 on tehty painelaskelmana, jossa vain jo kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmaan tai vuoden 2017 talousarvioesitykseen sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuoden 2016 jälkeen. Kunnallisveroprosentit on pidetty vuoden 2016 tasolla. Kehitysarviossa on huomioitu hallitusohjelman mukainen kiinteistöveron korotus. Sen sijaan siinä ei ole huomioitu sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia. Kuntatalouden kehitysarvio on esitetty taulukossa 1.

Kuntatalouden kokonaismenot ja -tulot kehittyvät vuosina 2016–2020 historiaan nähden hyvin vaimeasti. Tilikauden tulos vahvistuu lähivuosina, mutta heikkenee jälleen vuosikymmenen lopulla. Kuntataloutta vahvistavat kuntien ja kuntayhtymien omat sopeutus-toimet vuonna 2016, hallitusohjelman mukaiset toimet sekä vuonna 2017 voimaan astuva eläkeuudistus. Nettoinvestoinnit pysyvät lähivuosina korkealla tasolla. Tilikauden tuloksen ylijäämästä huolimatta tulorahoitus ei riitä kattamaan nettoinvestointeja ja kuntatalouden velkaantuminen jatkuu. Kuntatalouden lainakanta kasvaa yli 20 mrd. euroon vuoteen 2020 mennessä.

Kuntatalouden yhteenlaskettu tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat muodostumassa selvästi kevään 2016 kuntatalousohjelmassa esitettyä vahvemmaksi. Taustalla on muun muassa hallitusohjelman kuntataloutta vahvistavien toimenpiteiden vaikutusarvioiden tarkentuminen valmistelun edetessä. Lisäksi laskelmassa on huomioitu uutena tekijänä ensi vuonna voimaan astuvan eläkeuudistuksen vaikutukset kuntatalouteen. Myös yhteisöveron tuotto näyttää kehittyvän selvästi aiemmin arvioitua suotuisammin. Kuntataloutta vahvistaa lisäksi Kuntatyönantajan eläkemaksutason aleneminen vuonna 2019. Maksutason laskennassa käytettäviä oletuksia on harmonisoitu vastaamaan Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin ennusteessa käytettyjä oletuksia.

Taulukko 1. Kuntatalouden kehitys vuosina 2014–2020, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tuloksen muodostuminen							
1. Toimintakate	-26,7	-27,6	-27,9	-27,0	-27,4	-27,9	-29,1
2. Verotulot	21,2	21,8	22,0	21,8	22,3	23,0	23,8
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,2	8,2	8,8	8,4	8,2	8,1	8,3
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
5. Vuosikate	2,9	2,7	3,2	3,5	3,4	3,4	3,3
6. Poistot	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2
7. Satunnaiset erät, netto	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	2,2	0,4	0,7	0,9	0,7	0,6	0,4
Rahoitus							
9. Vuosikate	2,9	2,7	3,2	3,5	3,4	3,4	3,3
10. Satunnaiset erät	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Tulorahoituksen korjausevät	-2,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Tulorahoitus, netto	2,2	2,4	2,9	3,2	3,2	3,1	3,0
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-7,6	-4,4	-4,5	-4,7	-4,7	-4,8	-4,8
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	5,3	1,2	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-2,3	-3,3	-3,5	-3,6	-3,6	-3,7	-3,8
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,1	-0,8	-0,6	-0,4	-0,4	-0,6	-0,8
17. Lainakanta	16,5	17,4	18,0	18,5	19,0	19,6	20,4
18. Kassavarat	5,3	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	11,2	12,3	12,9	13,4	13,9	14,5	15,3

Kuntatalous vuonna 2017

Kuntatalouden toimintaympäristö on haastava. Hitaan talouskasvun myötä pitkäaikais-työttömyys on edelleen kasvanut, vaikka työmarkkinoilla onkin nähtävissä merkkejä käänteestä parempaan. Väestön ikärakenteen muutos lisää hoito- ja hoivapalvelujen tarvetta ja siten kuntatalouden menopaineita. Myös kasvanut maahanmuutto lisää kuntien tuottamien palvelujen tarvetta.

Kuntatalouteen kohdistuu ensi vuonna merkittäviä muutoksia, joiden seurauksena toimintamenoja ja -tulot, verotulot sekä valtionosuudet supistuvat selvästi. Tilikauden tuloksen arvioidaan vahvistuvan hieman.

Kuntataloutta vahvistavat hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet. Toimenpiteet supistavat toimintamenoja, ja toimintameno säästöt huomioidaan myös valtionosuuksissa. Toimien lopulliseen kuntataloutta vahvistavaan vaikutukseen vaikuttaa muun muassa se, miten kunnat ja kuntayhtymät toimeenpanevat niitä. Valtaosa hallitusohjelman liitteen 6 mukaisista kuntataloutta vahvistavista suorista sopeutustoimista on voimassa vuonna 2017. Sen sijaan yhden miljardin euron toimenpideohjelman mukaisten kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävien toimien vaikutus jää vielä vähäiseksi.

Kuntataloutta vahvistaa myös vuoden alussa voimaan tuleva eläkeuudistus. Uudistus muun muassa nostaa asteittain eläkkeiden alaikärajaa vuoden 1954 jälkeen syntyneiden osalta. Uudistuksen myötä kuntatyönantajan eläkevakuutusmaksut alenevat vuonna 2017.

Kilpailukyky sopimuksen arvioidaan pienentävän kuntatalouden toimintamenoja vajaalla 700 milj. eurolla vuonna 2017. Vuosityöajan pidentämisen tuottamaan säästöön liittyy kuitenkin epävarmuutta. Vuosityöajan pidentämisen mahdollistamien säästöjen toteutuminen edellyttää kunnissa ja kuntayhtymissä päätöksiä säästömahdollisuuksien hyödyntämisestä ja muun muassa töiden uudelleenorganisointia. Kilpailukyky sopimus alentaa myös kuntien verotuloja ja valtionosuuksia. Nettovaikutukseltaan sopimus on jonkin verran kuntataloutta heikentävä.

Perustoimeentulotuen maksatuksen siirto Kelalle supistaa kuntien toimintamenoja, toimintatuloja ja valtionosuuksia vuonna 2017. Maksatuksen siirtyminen pois kunnilta alentaa kuntien maksamia avustuksia noin 700 milj. eurolla. Samalla toimintatulot alenevat, kun perustoimeentulotuen rahoitukseen aiemmin osoitettu valtionapu poistuu toimintatuloista. Kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan jatkossa huomioon vähentämällä se kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista. Kuntien osuus on noin 330 milj. euroa vuonna 2017. Uudistuksen arvioidaan vähentävän kuntien hallintomenoja, mutta toisaalta alikäytön vähenemisen kautta lisäävän toimeentulotuesta aiheutuvia kustannuksia. Uudistus on siten hieman kuntataloutta heikentävä.

Kuntatalouden pitkään jatkunut nettoinvestointien kasvu näyttää viime vuosina tasaantuneen. Nettoinvestointien kasvun arvioidaan jatkuvan maltillisena myös ensi vuonna. Vaihteesta talouskehityksestä ja monien kuntien kireästä taloustilanteesta huolimatta nettoinvestoinnit pysyvät edelleen korkealla tasolla. Kuntien ja kuntayhtymien nykyisen rakensukannan korjausinvestointitarpeet ovat edelleen huomattavat. Kasvukeskuksissa myös uudisrakentaminen ja infrastruktuuri-investoinnit jatkuvat lähivuosina mittavina.

Kilpailukyky sopimuksen huomioiminen kuntatalouden kehitysarviossa

Kilpailukyky sopimus alentaa työnantajien sairausvakuutusmaksua vuosina 2017–2020. Lisäksi työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksurasitusta siirretään osittain työnantajilta palkansaajien maksettavaksi. Maksumuutosten työvoimakustannuksia alentava vaikutus nousee noin 500 milj. euroon vuoteen 2019 mennessä.

Julkisen sektorin lomarahoja leikataan 30 prosentilla vuosina 2017–2019. Leikkaus pienentää kuntatalouden toimintamenoja ensi vuonna noin 310 milj. eurolla.

Vuosityöajan pidennys 24 tunnilla ei vaikuta suoraan kuntatalouden menoihin. Työajan pidennys kuitenkin pienentää työvoimatarvetta kuntataloudessa ja luo mahdollisuuden laskennallisesti enimmillään vajaan 250 milj. euron toimintameno säästöön. Toimintameno säästöt vaikuttavat myös kuntatalouden verotuloihin ja valtionosuuksiin, joten nettosäästö jää selvästi toimintameno säästöä pienemmäksi. Säästön toteutuminen edellyttää, että kunnissa päätetään erikseen hyödyntää työajan pitenemisen tuomaa mahdollisuutta säästöihin.

Kuntatalouden kehitysarviossa vuosityöajan pidentämisen vaikutukset perustuvat tekniseen oletukseen. Säästöjen toteutumiseen liittyy epävarmuutta. Kehitysarviossa on oletettu, että sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstön osalta työajan pidentäminen realisoituu

säästöiksi kahden vuoden kuluessa. Työajan piteneminen hidastaa palvelutarpeen kasvusta aiheutuvaa sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvua, kun nykyinen henkilöstö voi tuottaa pidemmän työajan vuoksi aiempaa enemmän palveluja. Opetussektorin osalta laskelmassa on huomioitu, ettei työajan pidentäminen johda säästöihin. Muun henkilöstön osalta teknisenä oletuksena on, että työajan pitenemisen mahdollistama toimintameno säästö toteutuu vähitellen vuoteen 2020 mennessä. Tämä edellyttää kunnissa eläköitymisen ja työvoiman vaihtuvuuden hyödyntämistä töiden uudelleenorganisoinnissa. Kuntien eläkevakautuksen tekemän arvion mukaan kunta-alalta jää eläkkeelle yli 16 000 henkilöä vuosittain.

Palkansaajien maksukorotukset, lomarahojen leikkaus ja työajan pidentämisestä syntyvät toimintameno säästöt alentavat kuntatalouden verotuloja noin 500 milj. eurolla vuoden 2020 tasolla. Lisäksi hallitus tukee sopimusta keventämällä palkansaajien ja eläkeläisten verotusta. Hallituksen päättämistä tuloveroperustemuutoksista aiheutuvat kuntien verotulojen menetykset kompensoidaan kuntien valtionosuuksissa.

Kilpailukyky sopimuksesta syntyvät toimintameno säästöt huomioidaan kuntien valtionosuuksissa. Talousarvioesityksessä lomarahojen leikkaukset huomioidaan valtionosuuksissa täysimääräisesti ja työajan pitenemisestä aiheutuva menosäästö osittaisena vuonna 2017. Sen sijaan työnantajamaksumuutoksista syntyviä henkilöstömenosäästöjä ei ole huomioitu valtionosuuksissa.

Ilman suotuisten työllisyysvaikutusten huomioimista kilpailukyky sopimuksen vaikutus on lyhyellä aikavälillä julkista taloutta heikentävä. Vaikutus on kuntatalouden kehitysarviossa 90–120 milj. euroa kuntataloutta heikentävä vuosina 2017–2019 ja noin 35 milj. euroa kuntataloutta heikentävä vuonna 2020.

3.2 Kuntakoryhmittäinen kehitysarviotarkastelu

Talouden sopeutus paine suurin pienemmissä kunnissa

Toukokuussa 2015 voimaan tulleen kuntalain mukaisessa kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta tarkastellaan koko maan näkymien ohella myös kuntakoryhmittäin. Rahoituksen tasapainotilaa kuvataan toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteellä. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee paineen lainakannan kasvuun (negatiivinen tunnusluku) tai mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen (positiivinen tunnusluku).

Taulukossa 2–3 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 arvioitun keskimääräisen toimintamenojen ja toimintatulojen prosentuaalisen muutoksen kautta. Kunnittaisia toimintamenoihin kohdistuvia toimia ei ole otettu huomioon. Kuntien kunnallisveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä. Sopeutus paineen tarkastelussa keskitytään talousarviovuoteen.

Taulukko 2. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kuntakoryhmittäin, milj. euroa ja euroa/asukas

Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	(€/as)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 as., yht. asukkaita ja kuntia = 2 090 394 as. ja 9 kuntaa (vuoden 2016 kuntajakso)	-312,5	-272,3	-238,6	-181,3	-107,6	-131,7		-149	-130	-114	-87	-51	-63
40 001 – 100 000 as., 1 015 590 as. ja 17 kuntaa	-109,3	-119,9	-14,0	-55,6	-79,2	-128,3		-108	-118	-14	-55	-78	-126
20 001 – 40 000 as., 805 484 as. ja 29 kuntaa	-229,9	-134,2	-70,5	-107,5	-127,5	-164,1		-285	-167	-88	-134	-158	-204
10 001 – 20 000 as., 634 468 as. ja 43 kuntaa	-151,2	-80,2	-35,7	-92,7	-121,1	-158,8		-238	-126	-56	-146	-191	-250
6 001 – 10 000 as., 460 067 as. ja 58 kuntaa	-49,5	-27,1	22,5	-34,6	-65,4	-100,0		-108	-59	49	-75	-142	-217
< 6 000 as., 452 322 as. ja 141 kuntaa	-73,8	-84,6	-25,0	-103,3	-146,5	-192,5		-163	-187	-55	-228	-324	-426
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-926,2	-718,2	-361,3	-575,1	-647,3	-875,4		-170	-132	-66	-105	-119	-160

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee kuntaryhmittäin merkittävästi, mutta tunnusluku näyttäisi olevan vuonna 2017 heikoin yli 100 000 asukkaan kuntakoryhmissä. Tosin tässäkin tilanne paranisi vuoden 2016 tasolta. Tähän tilanteeseen vaikuttaa yhä osaltaan isojen kaupunkien liikelaitosten yhtiöittämisen johdosta tapahtuneet toimintatulojen laskut vuonna 2015 ja niiden matala kasvu tulevaisuudessa. Verotulojen sekä valtionosuuksien väheneminen olisi suurissa kaupungeissa suurempaa kuin pienissä ja lisäksi investointitaso säilyisi suurissa kaupungeissa korkeana vuonna 2017. Myös 20 000–40 000 asukkaan kuntakoryhmissä rahoituksen tasapainon saavuttaminen olisi vaikeaa. Toiminnan ja investointien rahavirta olisi muissa kuntakoryhmissä huomattavasti parempi kuin vuonna 2016, jopa positiivinen. On kuitenkin huomattava etenkin pienempien kuntakoryhmien tilanteen voimakas heikkeneminen tarkastelujakson loppupuolella. Tähän vaikuttaa etenkin valtionosuuksien väheneminen ja verotulojen heikko kasvu ilman veronkorotuksia vuosina 2018–2020.

Toiminnan ja investointien rahavirran heikkous näkyy lähes kaikissa kuntakoryhmissä paineena lainakannan kasvuun. Lainakanta uhkaa kasvaa eniten yli 100 000 asukkaan kuntakoryhmissä ja 6 000–10 000 asukkaan kuntakoryhmissä lainatarvetta ei olisi tilapäisesti vuonna 2017. Prosentuaalisesti tarkastellen suurten kuntien osuus kuntien lainakannasta pysyisi kuitenkin lähes samalla tasolla. Vuosina 2018–2020 pienten kuntien tarve ottaa lainaa investointien rahoittamiseen kasvaisi huomattavasti ja alle 6 000 asukkaan kuntaryhmä nousisi eniten velkaantuneeksi ryhmäksi euroa/asukas tarkastellen.

Taulukko 3. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprocentin korottamiseen kuntakoryhmittäin

Laskennallinen paine veroprocentin korotukseen (%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 as., yht. asukkaita ja kuntia = 2 090 394 as. ja 9 kuntaa (vuoden 2016 kuntajako)	0,79	0,66	0,59	0,43	0,25	0,29
40 001 – 100 000 as., 1 015 590 as. ja 17 kuntaa	0,65	0,70	0,08	0,32	0,45	0,70
20 001 – 40 000 as., 805 484 as. ja 29 kuntaa	1,70	0,97	0,52	0,77	0,89	1,11
10 001 – 20 000 as., 634 468 as. ja 43 kuntaa	1,55	0,82	0,37	0,95	1,21	1,53
6 001 – 10 000 as., 460 067 as. ja 58 kuntaa	0,74	0,40	-0,34	0,52	0,96	1,42
< 6 000 as., 452 322 as. ja 141 kuntaa	1,25	1,46	0,43	1,80	2,49	3,20
Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 19,88 %		0,76	0,39	0,61	0,66	0,87

Suuri paine tuloveroprocentin nostoon talousarviovuonna olisi yli 100 000 asukkaan kuntakoryhmissä. Myös 20 000–100 000 ja alle 6 000 asukkaan kuntakoryhmissä paine veroprocentin nostoon olisi korkea, vaikka paine oli korkeampi vuodelle 2016. Etenkin valtionosuuksien väheneminen myöhemminä vuosina kasvattaa pienten kuntien osalta paineita veronkorotuksiin. Lisäksi on huomattava, että pienimmässä kuntakoryhmissä on jo lähtökohtaisesti keskimääräistä korkeammat kunnallisveroprocentit. Vuodelle 2016 kunnilla oli yhteensä 0,79 prosenttiyksikön korotustarve, mutta Manner-Suomen kuntien kohdalla tuloveroprocenttia korotettiin vain 0,04 prosenttiyksikköä. Näin paine kohti rahoituksen tasapainoa on tapahtunut lainakannan kasvulla ja toimintamenoja supistamalla. On hyvin todennäköistä, että näin tapahtunee myös tulevina vuosina.

Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan ovat hyvin erilaiset ja vaihtelevat suuresti tarkasteluaihana. Laskelman mukaan pitemmällä aikavälillä epätasapainotilanne tulisi olemaan vaikein pienissä kunnissa. Näissä kunnissa myös taloudellisen tilanteen korjaaminen on hankalampaa, koska tuloveroprocentteja on jo korotettu keskimääräistä enemmän ja sen tuotto on alhaisempi kuin isommissa kunnissa. Lisäksi uudet keinot toimintamenojen vähentämiseen ovat mahdollisesti rajallisia. Kehyskaudella pienimmissä kunnissa olisi keskimäärin hieman yli 3 prosenttiyksikön laskennallinen paine kunnallisveroprocenttiin rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Vastaavasti yli 100 000 asukkaan kunnat selviäisivät lähes 0,25 prosenttiyksikön korotuksella.

Taulukossa 4 on laskelma, joka perustuu tässä kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon sekä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviin päätöksiin kuntatalouden menoista ja tuloista.

Taulukko 4. Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine vuosina 2017–2020

%-yksikköä	2017 (kuntien lkm)	2018 (kuntien lkm)	2019 (kuntien lkm)	2020 (kuntien lkm)
yli 3	46	57	69	83
2-3	12	22	24	27
1-2	26	32	42	53
0-1	32	45	47	40
alentamismahdollisuus	181	141	115	94
Yhteensä	297	297	297	297

Kuntien laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine näyttää varsinkin vuoden 2017 kohdalla aikaisempaa myönteisemmältä. Verojen korotuspaineet ovat pienentyneet kevääseen 2016 verrattuna, yli puolella kunnista olisi laskennallisesti mahdollisuus alentaa veroprosenttia tasapainotilaa menettämättä.

Vuodesta 2018 lähtien tilanne muuttuisi huonommaksi. Tarkastelukauden lopulla hieman alle 30 prosentilla kunnista olisi yli 3 tuloveroprosenttiyksikön suuruinen sopeutus-paine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Tämä ei tarkoita, että kyseisen suuruinen veroprosenttien korotusaalto tapahtuisi todellisuudessa, vaan se siis kuvaa yhteen kunnan päätösvallassa olevaan taloudelliseen muuttujaan suhteutettua muutospainetta. Tarkastelun keskeisin havainto on edelleen kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Suhteessa kevään 2016 kuntatalousohjelman vastaavaan tarkasteluun tilanne kuntakohtaisten korotuspaineiden osalta on kokonaistasolla parempi, varsinkin tarkastelujakson alussa kuntien rahoitusasema näyttää aikaisempaa myönteisemmältä.

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

Ilman sopeutustoimenpiteitä kriisikuntamenettelyyn joutuvien kuntien määrä kasvaa lähivuosina

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä on vähentynyt viimeisinä tilinpäätös vuosina. Vuoden 2015 tilinpäätöksen perusteella tällaisia kuntia oli 12, mikä on kuitenkin hieman korkeampi kuin vuonna 2014. Kuntakohtaisen laskelman mukaisesti negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kääntyisi selkeään nousuun vuonna 2018 ja pysyisi korkealla ohjelman tarkasteluvuosina. Vuonna 2017 negatiivisten vuosikatteiden määrä olisi erittäin matala.

Ennusteen perusteella vuonna 2018 negatiivisten vuosikatteiden kuntien lukumäärä lähtisi uudelleen nousuun. Tarkastelukauden lopussa määrä saattaa olla tätäkin huomattavasti suurempi (taulukko 5).

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

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

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn (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 muutama kunta vuonna 2017 vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätösten mukaan. Vuodesta 2017 alkaen kuitenkin siirrytään käyttämään arviointimenettelyssä konsernitilinpäätöksen tietoja. Käytössä olevien vuosien 2014 ja 2015 konsernitason tasetietojen mukaan 6 kuntakonsernilla oli taseessa kertynyttä alijäämää yli arviointimenettelyn kriteerien.

Todellisuudessa edellä esitetyt negatiivisen vuosikatteen ja alijäämien kehityskulut eivät ole menneisyyden perusteella kovin todennäköisiä, koska kunnilla on kuitenkin kireässä taloustilanteessa ollut pyrkimys pitää talouttaan kunnossa pienentämällä menotasoaan. Lisäksi uuden kuntalain säännöksiin alijäämän kattamisvelvoitteesta voidaan olettaa ohjaavan kuntien taloutta terveempään suuntaan. Uuden kuntalain myötä myös kuntayhtymät kuuluvat jatkossa alijäämän kattamisvelvollisuuden piiriin. Kuntakonserniin kuuluvat yhtiöt eivät kuulu alijäämän kattamisvelvollisuuden piiriin, mutta vuodesta 2017 lähtien erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely perustuu muun muassa kuntakonsernitietoihin.

Taulukko 5. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2014–2020

Vuoden 2016 kuntajako	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Negatiivinen vuosikate	10	12	12	3	14	31	61
Taseessa kertynyttä alijäämää	57	50	40	27	32	42	50

Liitteet

Liite 1: Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

BKT ja työllisyys	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BKT:n arvo, mrd. euroa	205,3	209,1	213,2	217,6	223,5	230,2	237,9
BKT, määrän muutos, %	-0,7	0,2	1,1	0,9	1,1	1,3	1,3
Työllisten määrä, muutos-%	-0,4	-0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5
Työttömyysaste, %	8,7	9,4	9,0	8,8	8,5	8,1	7,7
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	68,3	68,1	68,5	68,8	69,3	69,7	70,1
Palkkasumma, muutos-%	0,3	1,0	1,7	0,8	1,7	2,3	3,0
Eläketulot, muutos-%	3,8	2,8	2,7	3,3	3,5	3,7	4,0
Hinnat ja kustannukset, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Yleinen ansiotaso, muutos	1,4	1,3	1,2	0,8	1,2	1,7	2,1
Kuntien ansiotaso, muutos	0,7	0,8	1,0	0,7	1,1	1,7	2,1
Kuluttajahinnat, muutos	1,0	-0,2	0,4	1,1	1,3	1,6	1,8
Rakennuskustannusindeksi	1,0	0,5	0,5	1,6	1,7	2,0	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	-1,3	-3,2	-1,9	1,1	1,7	1,8	2,0
Valtionosuusindeksi:							
Peruspalvelujen hintaindeksi, muutos	0,5	0,6	1,0	-0,7	0,7	0,7	2,1
Kustannustason muutos (TAE), VOS-indeksi	1,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1
- sisältää indeksin korjauksen ²⁾	0,3	-0,6					

¹⁾ Talousarvioesityksessä käytetty indeksikorotus

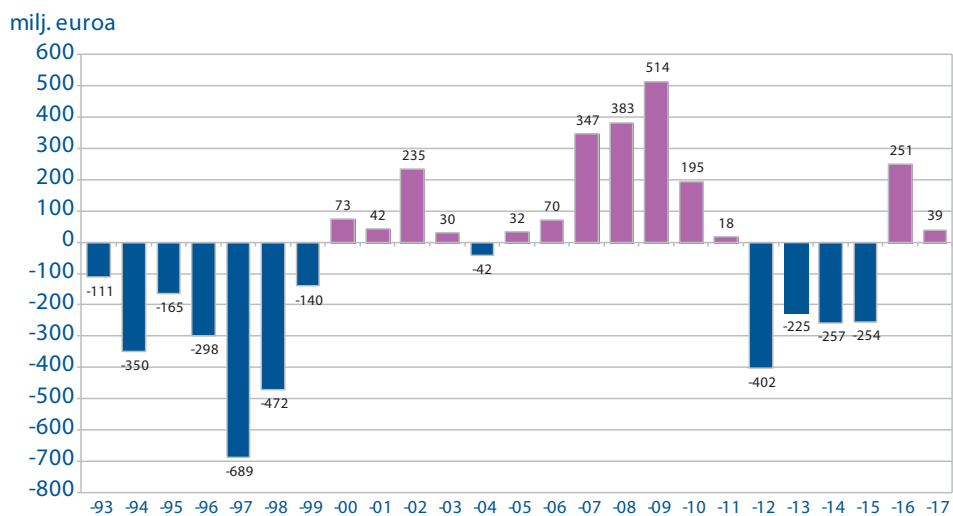
²⁾ Talousarvioesityksen kustannustason muutos sisältää indeksin korjauksen, joka tehdään kahden vuoden viiveellä toteutuneen kustannustason muutoksen ja talousarvioesityksessä käytetyn kustannustason muutoksen erotuksen suuruksena.

Taulukon luvut eivät välttämättä summaudu pyöristysten takia.

Kuntatyönantajan sotumaksut, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sairausvakuutusmaksu	2,14	2,08	2,12	1,06	1,13	1,08	1,54
Työttömyysvakuutusmaksu	2,82	3,02	3,74	3,16	2,63	2,63	2,63
Eläkemaksu (KuEL)	23,8	23,7	23,2	22,0	21,8	20,2	19,8
Opettajien eläkemaksu	21,3	21,1	18,4	17,0	16,8	17,7	17,3
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	29,5	29,4	29,8	26,9	26,2	24,6	24,7

Vakuutettujen sotumaksut, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,50	0,65	1,15	1,60	2,00	2,00	2,00
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	5,55	5,70	5,70	6,15	6,35	6,75	7,15
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	7,05	7,20	7,20	7,65	7,85	8,25	8,65
TyEL-indeksipisteluku	2 509	2 519	2 519	2 533	2 555	2 589	2 631
TyEL-indeksi, muutos	1,4	0,4	0,0	0,5	0,9	1,3	1,6
KEL-indeksipisteluku	1 630	1 637	1 631	1 617	1 617	1 617	1 643
KEL-indeksi, muutos	1,3	0,4	-0,4	-0,9	0,0	0,0	1,6

Liite 2: Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 1993–2017 (verrattuna edellisen vuoden talousarvioon)



Liite 3: Kilpailukyky sopimuksen vaikutukset kuntien rahoitusasemaan vuonna 2017 (ilman niin sanottuja dynaamisia vaikutuksia)

	2017
Kuntien työvoimakustannukset	
Työnantajamaksujen alentaminen	281
Lomarahojen leikkaus	309
Työajan pidennys	93
Veronkevennysten vaikutus kunnallisveroon	-273
palkkatulon verotus	-211
eläketulon verotus	-62
Veronkevennysten vos-kompensatio kunnille	273
Verotuksen kautta tulevat epäsuorat vaikutukset	
Työnantajamaksujen alentamisen vaikutus yhteisöveron tuottoon	59
Työntekijämaksujen korotuksen vaikutus kunnallisveron tuottoon	-356
Lomarahaleikkauksen vaikutus kunnallisveroon	-65
Työajanpidennyksen vaikutus kunnallisveroon	-32
Valtionosuuksien vähennys	
Työnantajamaksusäästö	0
Lomarahaleikkauksäästö	-309
Vuosityöajanpidennyssäästö	-70
Vaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan	-90
Valtionosuusindeksin aleneminen työnantajamaksujen alenemisen seurauksena	-78
Nettovaikutus ml. vos-indeksin muutos	-168



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-799-9 (pdf)

Syyskuu 2016