



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma vuodelle 2019

Syksy 2018

Valtiovarainministeriön julkaisu – 26a/2018



Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisu 26a/2018

Kuntatalousohjelma vuodelle 2019

Syksy 2018

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-964-1

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Syyskuu 2018	
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto		
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma vuodelle 2019, Syksy 2018		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 26a/2018		
Teema	Kunta-asiat		
ISBN PDF	978-952-251-964-1	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-964-1		
Sivumäärä	59	Kieli	Suomi
Asiasanat	kunnat, julkinen talous, kuntatalous, kuntien menot, kuntien tulot, valtionosuudet, valtionavut, verotulot, kuntakonsernit, kuntien yhteistoiminta		
Tiivistelmä	<p>Kuntatalousohjelma on laadittu vuotta 2019 koskevan valtion talousarvioesityksen (TAE) valmistelun yhteydessä. Laadittu ohjelma syventää talousarviovalmistelun kuntataloutta koskevaa arviointia sekä tarkentaa keväällä 2018 julkaistua, vuosia 2019–2022 koskevaa kuntatalousohjelmaa.</p> <p>Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa sekä kuntien mahdollisuuksia selvitä peruspalvelujen järjestämisestä valtion talousarvioesityksen mukaisella rahoituksella ja päätetyillä toimenpiteillä. Ohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.</p> <p>Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman vuotta 2019 koskevien talousarvioneuvottelujen yhteydessä.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	September 2018	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen		
Publikationens titel	Kuntalousohjelma vuodelle 2019, syksy 2018 (Kommunekonomiprogrammet 2019, hösten 2018)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 26a/2018		
Tema	Kommunärenden		
ISBN PDF	978-952-251-964-1	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-964-1		
Sidantal	59	Språk	Finska
Nyckelord	Kommunerna, offentliga ekonomin, kommunernas utgifter, kommunernas inkomster, statsandelarna, statsunderstöden, skatteintäkterna, kommunkoncernerna, kommunalt samarbete		
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet har utarbetats i samband med statens budgetproposition för 2019. Programmet fördjupar utvärderingen av kommunalekonomin vid budgetberedningen och preciserar kommunekonomiprogrammet för 2019-2022 som utgavs våren 2018.</p> <p>Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget för den kommunala ekonomin samt kommunernas förutsättningar att klara av att ordna basservice i enlighet med finansieringen och de åtgärder som anges i statens budgetproposition. I programmet prioriteras granskningen av den kommunala ekonomins utvecklingsperspektiv och statens åtgärder. Effekterna av åtgärderna har bedömts utifrån kommunalekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av den finansiella principen.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett sekretariat som har utnämnts av finansministeriet. Sekretariatet har representanter från alla centrala ministerier som bereder lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin samt från Kommunförbundet. Staten och kommunerna har förhandlat i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och i den ekomisektion som sköter beredningsarbetet. Regeringen har behandlat år 2019 i kommunekonomiprogrammet i samband med budgetförhandlingarna.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	September 2018	
Authors	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
Title of publication	Kuntatalousohjelma vuodelle 2019, syksy 2018 (Local Government Finances Programme 2019, autumn 2018)		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 26a/2018		
Subject	Local Government Affairs		
ISBN PDF	978-952-251-964-1	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-964-1		
Pages	59	Language	Finnish
Keywords	municipalities, general government finances, local government finances, local government expenditure, local government revenue, central government transfers to local government, government transfers and grants, tax revenue, local authority corporations, cooperation between municipalities		
<p>Abstract</p> <p>The Local Government Finances Programme has been drawn up in conjunction with the preparation of the budget proposal for 2019. The Programme complements the assessment of local government finances for the preparation of the budget and elaborates on the Local Government Finances Programme 2019–2022, which was published in spring 2018.</p> <p>The purpose of the Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to successfully organise basic services with the funding set out in the budget proposal and based on the measures decided. The Programme focuses particularly on the development outlook for local government finances and on examining central government measures. Impact assessments have been made from the viewpoint of local government finances as a whole, municipality size categories, and implementation of the principle of adequate financial resources.</p> <p>The Local Government Finances Programme was drafted by a secretariat appointed by the Ministry of Finance consisting of all the key ministries involved in the preparation of central government measures affecting local government finances and in the drafting of legislation on local government functions, as well as the Association of Finnish Local and Regional Authorities. Negotiations between the central government and the municipalities were held in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the Committee. The Government has examined the Local Government Finances Programme in connection with the budget negotiations for 2019.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutlaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	7
Johdanto	11
1 Kuntatalouden tilannekuva syksyllä 2018	12
2 Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen vuonna 2019	21
2.1 Kuntatalous valtion talousarvioesityksessä 2019 (TAE:n luvut 8.1–8.3)	21
2.2 Kuntia koskevat valtion toimenpiteet	28
3 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen	44
3.1 Kuntatalouden kehitysarvio	45
3.2 Talouden sopeutuspaine kuntakokoryhmittäin	50
3.3 Rahoitusperiaatteen toteutuminen	53
Liitteet	55

TIIVISTELMÄ

Kuntatalous vahvistui edelleen vuonna 2017

Tilastokeskuksen kesäkuun alussa julkaisemien ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalous (peruskunnat ja kuntayhtymät) vahvistui selvästi vuonna 2017. Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate oli vuonna 2017 noin -27,4 mrd. euroa, ja se vahvistui edellisvuodesta 1,1 prosenttia. Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli 3,9 mrd. euroa vuonna 2017, ja se vahvistui noin 540 milj. euroa edellisvuodesta. Kuntatalouden tilikauden tulos oli noin 1,3 mrd. euroa positiivinen, ja se parani edellisvuodesta noin 200 milj. eurolla. Vuosikate riitti myös edellisvuoden tapaan kattamaan poistot ja arvonalentumiset sekä nettoinvestoinnit. Kuntatalouden vuosikatteen vahvistuminen perustui ennen kaikkea peruskuntien vuosikatteen vahvistumiseen, sillä kuntayhtymien vuosikate heikkeni vuonna 2017 noin 30 milj. euroa. Kuntatalouden vahvistumista selittää ennen kaikkea toimintamenojen maltillinen kasvu sekä verotulojen kasvun nopeutuminen.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2017 hieman yli 3,4 mrd. euroa, josta peruskuntien osuus oli noin 2,4 mrd. euroa ja kuntayhtymien osuus noin 1,05 mrd. euroa. Vuoteen 2016 verrattuna investoinnit kasvoivat noin 180 milj. euroa eli 5,6 prosenttia. Investointien kasvua selittää ennen kaikkea sairaanhoitopiirien investointien kasvu.

Kuntatalouden lainakanta kasvoi vuoden 2016 noin 18,1 mrd. eurosta noin 18,4 mrd. euroon. Lainakannan kasvu perustui pääosin kuntayhtymien kasvaneeseen lainanottoon.

Kuntatalouden yleinen vahvistuminen vuonna 2017 näkyy selvästi myös kuntakonsernien tilinpäätöksissä: kuntakonsernien yhteenlaskettu vuosikate vahvistui selvästi ja taseen kertynyt ylijäämä kasvoi edelleen. Vuosikate oli positiivinen kaikilla kuntakonserneilla. Kuntakonsernien suhteellinen velkaantuneisuus oli 78,7 prosenttia ja omavaraisuusaste 43,3 prosenttia. Nämä tunnusluvut ovat kuitenkin huomattavasti heikommat kuin peruskunnilla ja konsernitasollakin heikommat kuin vuonna 2016. Kuntien takausvastuut ovat kasvaneet ja ovat jo yli 8 mrd. euroa.

... mutta kuntien väliset erot pysyivät suurina

Kuntien vuosikate oli noin 3,27 mrd. euroa. Se riitti kattamaan poistot ja oli lähes miljardi euroa nettoinvestointeja korkeammalla tasolla. Edellisvuoteen verrattuna kuntien vuosikate parani noin 570 milj. euroa. Nykyisen kirjanpitokäytännön aikana, vuodesta 1997 lähtien, kuntien vuosikate ei ole koskaan ollut yhtä vahva. Vuosikate vahvistui selvästi kaikissa kuntakokoryhmissä. Eniten vuosikate parani yli 100 000 asukkaan ryhmässä, ja maakunnittain tarkasteltuna eniten Uudellamaalla, Päijät-Hämeessä, Pohjois-Karjalassa ja Keski-Pohjanmaalla.

Erot kuntien välillä säilyivät kuitenkin suurina, ja osassa kuntia taloudelliset haasteet jatkuivat edelleen. Tilikauden tulos oli vuonna 2017 negatiivinen 51 kunnalla. Vuosikate oli negatiivinen neljässä kunnassa (14 kunnassa vuonna 2016). Yhteensä 53 kunnassa vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja, kun vastaava luku oli 100 kuntaa vuonna 2016 ja 116 kuntaa vuonna 2015. Vuosikate-poistot -mittarilla kunnista noin 82 prosenttia oli vuonna 2017 taloudeltaan tasapainossa.

Vuoden 2017 ennakkolistien tilinpäätöstietojen perusteella yhteensä 23 kunnalla olisi taaseessa kertynyttä alijäämää ja näistä 18 kunnalla oli sitä myös vuonna 2015. Näistä kunnista valtaosa on alle 10 000 asukkaan kuntia. Kertynyttä alijäämää on yli 500 euroa/asukas yhteensä viidellä kunnalla, kun vuotta aikaisemmin tällaisia kuntia oli kahdeksan.

Valtion toimenpiteet vuonna 2019 – kustannustenjaon tarkistus alentaa valtionosuutta

Kokonaisuutena valtionapuihin kunnille osoitetaan ensi vuoden talousarvioesityksessä 10,5 mrd. euroa, josta laskennallisten valtionosuudet ovat 9,5 mrd. euroa. Valtionavut vähenevät 3 prosenttia vuodesta 2018.

Valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyvien toimenpiteiden arvioidaan yhteensä heikentävän kuntataloutta 254 milj. euroa vuoteen 2018 verrattuna. Tästä suuri osa selittyy negatiivisella kuntien ja valtion välisellä kustannustenjaon tarkistuksella.

Valtio kohdistaa vuonna 2019 lisämäärärahaa lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotihoidon 15 milj. euroa ja 1 milj. euroa vanhusten kotihoitoon. Rintamaveteraanien kotona asumista tukeviin palveluihin osoitetaan 40 milj. euroa. Lukiokoulutuksen uudistamiseen, uuden lukiolain toimeenpanoon ja lukiokoulutuksen laadun kehittämiseen osoitetaan yli 10 milj. euroa. Varhaiskasvatuksen tasa-arvon ja osallistumisasteen edistämiseen kohdennetaan 10 milj. euroa valtionavustuksia. Avustuksen tavoitteena on pienentää ryhmäkokoja ja palkata lisähenkilöstöä haasteellisilla alueilla toimiviin päiväkoteihin. Kokeilua viisivuotiaiden maksuttomasta varhaiskasvatuksesta jatketaan, ja siihen kohdistetaan 5 milj. euroa.

Hallitusohjelman liitteen 6 mukaisten toimenpiteiden, joista merkittävimpiä ovat erikoissairaanhoidon alueellinen keskittäminen, omais- ja perhehoidon kehittäminen ja vanhuspalvelujen laatusuositus, toimeenpano jatkuu vuonna 2019. Näihin liittyen peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään toimenpiteiden arvioituja säästöjä vastaavat vähennykset. Säästöjen toteutuminen riippuu kuntien ja kuntayhtymien ratkaisuksista sekä mahdollisuuksista toteuttaa säästöjä aikaansaavia uudistuksia. Valtionosuuksia alentaa 213 milj. eurolla valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, joka tehdään vuoden 2016 tilastotietojen perusteella. Indeksikorotuksen jäädytys vähentää 91 milj. eurolla peruspalvelujen valtionosuutta ja 14 milj. eurolla opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kunnille maksettavia valtionosuuksia.

Kevään julkisen talouden suunnitelman mukaisesti kuntatalouden kannustinjärjestelmien valmistelua jatketaan. Vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyy 30 milj. euron siirto peruspalvelujen valtionosuudesta kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään. Ensi vaiheessa avustuksia on tarkoitus myöntää kunnille ja kuntayhtymille etenkin henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin.

Käyttötalouden kustannusten kannustinjärjestelmää koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskuntaan syysistuntokaudella 2018. Tätä kannustinjärjestelmää on valmisteltu maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisen kunnan tehtävä- ja kustannusrakenteeseen, joten se voidaan ottaa käyttöön aikaisintaan vuonna 2022.

Kuntatalous heikkenee toimintamenojen kasvun nopeutuessa

Kuntatalous heikkenee vuonna 2018 hieman edellisvuodesta toimintamenojen kasvun nopeutuessa ja verotulojen kasvun hidastuessa. Kuntatalouden yhteenlaskettu tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat muodostumassa kuluvana vuonna huomattavasti kevään 2018 kuntatalousohjelmassa esitettyä heikommaksi. Suotuisasta suhdannetilanteesta huolimatta kuntien verotulojen kehitys jää likimain viime vuoden tasolle eli lähes 600 milj. euroa pienemmäksi kuin keväällä arvioitiin. Kunnallisveron kertymää pienentävät erityisesti tämän vuoden joulukuussa maksettavat poikkeuksellisen suuret ennakonpalautukset. Henkilöstömenot kääntyvät puolestaan neljän vuoden supistumisen jälkeen maltilliseen kasvuun muun muassa ansiotason nousun seurauksena. Niitä kasvattaa myös tuloksellisuuteen perustuvan kertaerän kustannusvaikutus, joka kohdistuu vuodelle 2018.

Vuonna 2019 kuntatalouden tilikauden tuloksen arvioidaan hieman paranevan, ja myös vuosikate vahvistuu hieman kuluva vuodesta. Toimintamenoja kasvattavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvun lisäksi kunta-alan palkankorotukset ja kilpailukykykysymyksen lomarahaleikkauksen päätyminen. Kuntatalouden tulot kasvavat vuonna 2019 menoja nopeammin, kun vuoden 2018 verotulokertymää alentavat tekijät poistuvat.

Lisäksi Valmis-järjestelmän käyttöönotto Verohallinnossa lisää kertaluontoisesti verotulokertymää vuonna 2018.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit pysyvät lähivuosina korkealla tasolla. Nykyisen rakennuskannan kunnossapito edellyttää edelleen mittavia korjausinvestointeja, ja lisäksi sairaalarakentaminen on vilkasta. Kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta pysyy kehitysarviossa negatiivisena vuoteen 2020 saakka. Sen jälkeen maakunta- ja sote-uudistus pienentää kuntatalouden menopaineita, ja kuntatalouden velkaantumisen arvioidaan taittuvan.

Hallitus on asettanut rahoitusasemaa koskevat tavoitteet julkiselle taloudelle ja sen alasektoreille kansantalouden tilinpidon käsittein. Paikallishallinnon nettoluotonantoa koskeva tavoite on korkeintaan 0,5 prosentin alijäämä suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019. Ennuste nettoluotonannosta on -0,3 % suhteessa BKT:hen, joten tämä tavoite ollaan saavuttamassa.

Johdanto

Kuntatalousohjelma on laadittu vuotta 2019 koskevan valtion talousarvioesityksen (TAE) valmistelun yhteydessä. Laadittu ohjelma tarkentaa keväällä 2018 julkaistua, vuosia 2019–2022 koskevaa kuntatalousohjelmaa. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa käytössä olevan uusimman tiedon pohjalta. Hallituksen 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 sekä kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä valtion talousarvioesityksen mukaisella rahoituksella ja päätetyillä toimenpiteillä.

Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esittää kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talusjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman vuotta 2019 koskevien talousarvioneuvottelujen (budjettiriihi) yhteydessä.

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

1 Kuntatalouden tilannekuva syksyllä 2018

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Kuntatalous vahvistui selvästi vuonna 2017: kuntatalouden toimintakate vahvistui 1,1 prosenttia ja vuosikate vahvistui noin 540 milj. euroa, yhteensä 3,9 mrd. euroon. Koko kuntatalouden tilikauden tulos oli noin 1,3 mrd. euroa positiivinen.
- Kuntatalouden vuosikate riitti kattamaan poistot ja arvonalentumiset (2,8 mrd. euroa) sekä nettoinvestoinnit (3,4 mrd. euroa).
- Kuntatalouden lainakanta kasvoi yli 300 milj. euroa yhteensä 18,4 mrd. euroon. Lainakannan kasvu selittyy pääosin kuntayhtymien, erityisesti sairaanhoitopiirien, kasvaneilla investoinneilla.
- Vaikka kuntatalous kokonaisuutena vahvistui selvästi, erot kuntien välillä säilyivät suurina ja osassa kuntia taloudelliset haasteet jatkuivat edelleen. Tilikauden tulos oli vuonna 2017 negatiivinen 51 kunnalla. Vuosikate oli negatiivinen neljässä kunnassa.
- Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn (ns. kriisikuntamenettely) tunnusluvut täyttyivät kolmessa kunnassa. Kaikki kolme tunnusluvut täyttävää kuntaa olivat kuitenkin arviointimenettelyssä jo vuonna 2017, joten vuonna 2018 ei aloiteta yhtään uutta arviointimenettelyä.

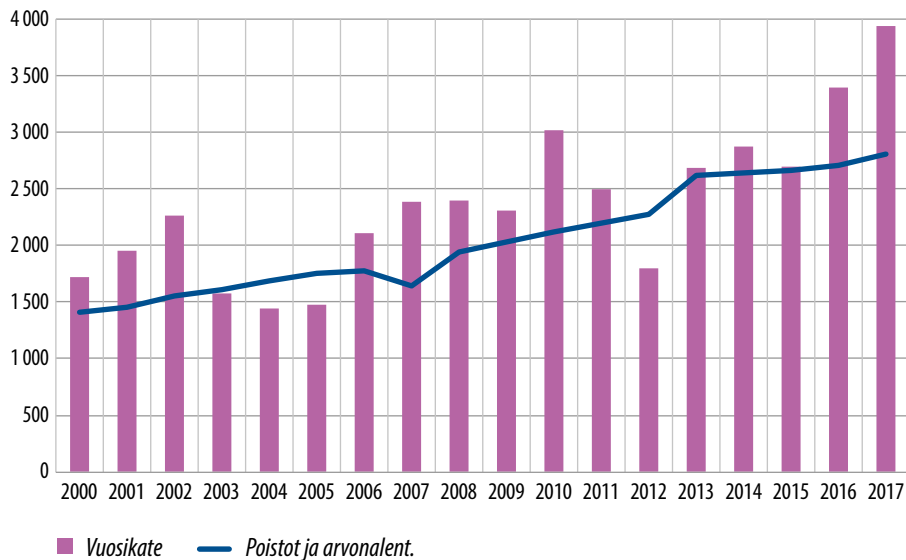
Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan Manner-Suomen kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien talous. Kuntatalouden tilaa arvioidaan Tilastokeskuksen kesäkuussa 2018 julkaistujen vuoden 2017 ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella. Kuntataloutta käsitellään ohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein.

Laajemmin kuntatalouden tilannekuva on käsitelty valtiovarainministeriön kesäkuussa 2018 julkaisemassa muistiossa (Manner-Suomen kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien ennakkolliset tilinpäätökset vuonna 2017¹) sekä kevään 2018 kuntatalousohjelmassa.

Kuntatalous vahvistui

Tilastokeskuksen kesäkuun alussa julkaisemien ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalous (peruskunnat ja kuntayhtymät) vahvistui selvästi vuonna 2017. Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate oli vuonna 2017 noin -27,4 mrd. euroa, ja se vahvistui 1,1 prosenttia verrattuna edellisvuoden -27,7 mrd. euroon. Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli 3,9 mrd. euroa vuonna 2017, ja se vahvistui noin 540 milj. euroa edellisvuodesta. Vuosikate riitti kattamaan poistot ja arvonalentumiset sekä nettoinvestoinnit. Kuntatalouden vuosikatteen vahvistuminen perustui ennen kaikkea peruskuntien vuosikatteen vahvistumiseen, sillä kuntayhtymien vuosikate heikkeni vuonna 2017 noin 30 milj. euroa.

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



¹ Muistio kuntien tilinpäätöstiedoista vuonna 2017

Koko kuntatalouden tilikauden tulos oli noin 1,3 mrd. euroa positiivinen, kun vuonna 2016 se oli 1,1 mrd. euroa. Tilikauden tulos parani siis selvästi.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2017 hieman yli 3,4 mrd. euroa, josta peruskuntien osuus oli noin 2,4 mrd. euroa ja kuntayhtymien osuus noin 1 mrd. euroa. Vuoteen 2016 verrattuna investoinnit kasvoivat noin 180 milj. euroa eli 5,6 prosenttia. Investointien kasvua selittää ennen kaikkea kuntayhtymien, erityisesti sairaanhoitopiirien, investointien kasvu, sillä kuntayhtymien investoinnit kasvoivat edellisvuoteen verrattuna yli 235 milj. eurolla, kun taas peruskuntien investointien määrä sen sijaan laski noin 55 milj. eurolla.

Kuntatalouden lainakanta (poistettu sisäiset lainat) kasvoi vuoden 2016 noin 18,1 mrd. eurosta noin 18,4 mrd. euroon. Kasvua oli noin 325 milj. euroa eli 1,8 prosenttia. Lainakannan kasvu perustui pääosin kuntayhtymien kasvaneeseen lainanottoon.

Kuntien talouden vahvistuminen jatkui, mutta kuntien välillä on edelleen suuria eroja

Manner-Suomen kuntien talous vahvistui vuonna 2017: kuntien rahoituksen riittävyys parani selvästi, lainakannan kasvu oli lähes olematonta ja toimintamenot pienenivät (taulukko 1).

Taulukko 1. Kuntien talouden muutos vuosina 2016—2017, mrd. euroa

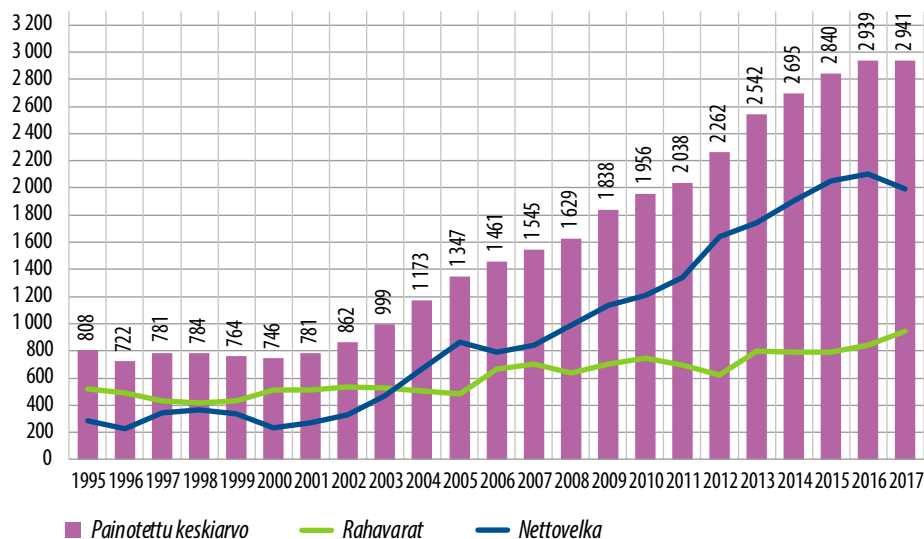
	2016 TP	2017 TP	Muutos 2016-2017, mrd. euroa	Muutos 2016-2017, prosenttia
Toimintakate	-28,45	-28,12	0,33	-1,2 %
Verotulot	21,99	22,43	0,44	2,0 %
Käyttötalouden valtionosuudet	8,79	8,50	-0,29	-3,3 %
Verorahoitus yht.	30,78	30,93	0,15	0,5 %
Rahoituserät, netto	0,36	0,45	0,09	25,0 %
Vuosikate	2,695	3,266	0,57	
Poistot ja arvonalentumiset	2,114	2,196	0,08	
Vuosikate - poistot	0,581	1,07	0,49	
Nettoinvestoinnit	-2,43	-2,379	0,051	
Vuosikate - nettoinvestoinnit	0,265	0,887	0,622	
Lainakanta	16,09	16,13	0,036	0,2 %
Rahavarat	4,6	5,2	0,589	12,8 %
Veroprosentti, painotettu	19,89	19,92		0,03 %-yks.

Kuntien yhteenlaskettu toimintakate vahvistui 1,2 prosenttia, mutta verorahoitus (verotulot ja valtionosuudet) kasvoi vain 0,5 prosenttia. Toimintakatteen vahvistumista selittivät muun muassa kuntien omat toimenpiteet, kilpailukyky sopimukseen sisältyvä lomarahojen 30 prosentin leikkaus ja työnantajamaksujen alentaminen, ammatilliseen koulutukseen liittyvät säästöt sekä perustoimeentulon maksatuksen siirto kunnilta Kelaan. Kuntien yhteenlasketut verotulot olivat vuonna 2017 noin 22,4 mrd. euroa ja kuntien käyttötalouden valtionosuudet noin 8,5 mrd. euroa. Verotulot kasvoivat edellisvuodesta noin 440 milj. euroa eli 2,0 prosenttia, mutta valtionosuuksissa oli laskua noin 290 milj. euroa eli 3,3 prosenttia. Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta kasvoi 22,6 prosenttia ja kiinteistövero 4,8 prosenttia, mutta tuloveron kertymä nousi vain 0,1 prosenttia edellisvuodesta. Valtionosuuksien laskua viime vuonna selittävät muun muassa perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto kunnilta Kelalle sekä kilpailukyky sopimuksen perusteella tehdyt valtionosuuden vähennykset.

Kuntien vuosikate oli noin 3,27 mrd. euroa. Se riitti kattamaan poistot ja oli lähes miljardi euroa nettoinvestointeja korkeammalla tasolla. Edellisvuoteen verrattuna kuntien vuosikate parani noin 570 milj. euroa. Nykyisen kirjanpitoikäytännön aikana, vuodesta 1997 lähtien, kuntien vuosikate ei ole koskaan ollut yhtä vahva. Vuosikate vahvistui selvästi kaikissa kuntakokoryhmissä. Eniten vuosikate parani yli 100 000 asukkaan ryhmässä (620 eurosta/asukas 774 euroon/asukas). Vuosikate oli myös korkein yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Maakunnittain tarkasteltuna vuosikate parani eniten Uudellamaalla, Päijät-Hämeessä, Pohjois-Karjalassa ja Keski-Pohjanmaalla. Uudenmaan kuntien yhteenlaskettu vuosikate muodosti noin 46 prosenttia koko Manner-Suomen kuntien vuosikatteesta.

Kuntien investointimenojen kehitys oli kokonaisuutena varovaista, sillä peruskuntien yhteenlasketut nettoinvestoinnit olivat vuonna 2017 noin 2,38 mrd. euroa, kun ne olivat vuotta aikaisemmin noin 2,43 mrd. euroa. Kuntien nettoinvestoinnit laskivat lähes 55 milj. eurolla verrattuna edellisvuoteen.

Kuntien lainakannan kasvu käytännössä pysähtyi. Lainakanta nousi vain 0,2 prosenttia noin 16,12 mrd. euroon eli 2 941 euroon/asukas. Lainakanta kasvoi vain noin 37 milj. eurolla, kun edellisvuonna lainakannan kasvu oli vielä noin puoli miljardia euroa. Lainakanta ylitti maan keskiarvon 131 kunnassa (119 kunnassa vuonna 2016). Lainakantaansa vähensi viime vuonna 145 kuntaa (147 kuntaa vuonna 2016). Yhdeksän suurimman kaupungin lainakanta oli aikaisempien vuosien tasolla eli noin 40 prosenttia Manner-Suomen kuntien lainoista. Kuntien rahavarat vahvistuivat selvästi edellisvuoteen verrattuna. Näin ollen kuntien nettovelka (lainakanta - rahavarat) laski vuonna 2017. Kuntien lainakannan, rahavarojen ja nettovelan kehitystä pidemmällä aikavälillä on kuvattu kuviossa 2.

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

Erot kuntien välillä säilyivät suurina, ja osassa kuntia taloudelliset haasteet jatkuivat edelleen. Tilikauden tulos oli vuonna 2017 negatiivinen 51 kunnalla. Vuosikate oli negatiivinen neljässä kunnassa (vuonna 2016 vuosikate oli negatiivinen 14 kunnassa). Negatiivisen vuosikatteen kunnista kaikki neljä olivat alle 6 000 asukkaan kuntia. Yhteensä 53 kunnassa vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja, kun vastaava luku oli 100 kuntaa vuonna 2016 ja 116 kuntaa vuonna 2015. Vuosikate-poistot -mittarilla kunnista noin 82 prosenttia oli vuonna 2017 taloudeltaan tasapainossa.

Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain mukaan kuntien tulee kattaa vuoden 2015 taseen kertynyt alijäämä neljässä vuodessa. Mikäli alijäämä oli kuitenkin yli 500 euroa/asukas, tulee se kattaa kuudessa vuodessa. Vuoden 2017 ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella yhteensä 23 kunnalla olisi taseessa kertynyttä alijäämää ja näistä 18 kunnalla oli sitä myös vuonna 2015. Näistä kunnista valtaosa on alle 10 000 asukkaan kuntia. Kertynyttä alijäämää on yli 500 euroa/asukas yhteensä viidellä kunnalla, kun vuotta aikaisemmin tällaisia kuntia oli kahdeksan.

Kuntayhtymien lainakannan nousu jatkui, mutta alijäämät vähenivät

Manner-Suomen kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate oli vuonna 2017 noin 750 milj. euroa, kun se vuotta aikaisemmin oli noin 790 milj. euroa (kuntayhtymien toimintakate on kunnista poiketen positiivinen). Kuntayhtymien toimintakate heikkeni 40 milj. eurolla eli noin 5 prosentilla. Kuntayhtymien vuosikate oli vuonna 2017 hieman yli 670 milj.

euroa. Vuosikate heikkeni noin 30 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2016. Kuntayhtymien tilikauden tulos oli noin 80 milj. euroa positiivinen. Tilikauden tulos heikkeni lähes 95 milj. euroa edellisvuodesta. Tilikauden tulos oli negatiivinen 49 kuntayhtymällä, joiden yhteenlaskettu tilikauden alijäämä oli noin 30 milj. euroa.

Kuntayhtymien nettoinvestoinnit olivat vuonna 2017 noin 1,05 mrd. euroa. Vuoteen 2016 verrattuna kuntayhtymien nettoinvestoinnit kasvoivat yli 235 milj. eurolla eli lähes 30 prosenttia. Kuntayhtymien investointien kasvua selittää ennen kaikkea kiihtynyt sairaalarakentaminen, joka näkyy sairaanhoitopiirien investointien kasvuna. Sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit olivat vuonna 2017 noin 760 milj. euroa ja kasvoivat edellisvuodesta lähes 260 milj. eurolla eli yli 50 prosenttia.

Kuntayhtymien yhteenlaskettu lainakanta kasvoi vuoden 2017 aikana noin 290 milj. eurolla eli 9,1 prosenttia yhteensä 3,46 mrd. euroon. Kuntayhtymien lainakannan kasvu selittyi pääosin sairaanhoitopiirien investoinneilla. Sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu lainakanta kasvoi vuoden aikana noin 250 milj. eurolla lähes 1,7 mrd. euroon.

Edellisten tilikausien yli-/alijäämät huomioiden kuntayhtymillä oli vuoden 2017 lopulla yhteenlaskettuna taseeseen kertynyttä ylijäämää yli 800 milj. euroa, kun sitä vuotta aikaisemmin oli noin 750 milj. euroa. Tilinpäätöstietojen perusteella 16 kuntayhtymällä on taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä noin 35 milj. euroa. Alijäämäisten kuntayhtymien ja kuntayhtymien taseeseen kertyneen alijäämän määrä on ollut kuitenkin viime vuosina selvässä laskussa. Vielä vuonna 2016 kertynyttä alijäämää oli 22 kuntayhtymällä yhteensä noin 70 milj. euroa ja sitä edeltävänä vuonna 28 kuntayhtymällä yhteensä lähes 130 milj. euroa (taulukko 2).

Taulukko 2. Kuntayhtymät, joilla taseessa kertynyttä alijäämää vuosina 2012-2017 sekä kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alijäämäiset kuntayhtymät	40	39	34	28	22	16
Kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa	-198,1	-217,0	-192,1	-129,8	-70,5	-35,0

Alijäämäisten kuntayhtymien ja kertyneen alijäämän määrään on vaikuttanut erityisesti sairaanhoitopiirien taloudellisen tilanteen paraneminen. Tilinpäätösarvotietojen perusteella vuonna 2017 sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu tilikauden tulos oli 43 milj. euroa positiivinen. Tilikauden tulos oli negatiivinen kolmella sairaanhoitopiirillä ja näilläkin tulos oli vain lievästi negatiivinen. Vain viidellä sairaanhoitopiirillä on enää taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä noin 23 milj. euroa. Sairaanhoitopiirien taseeseen kertyneen alijäämän määrä on kuitenkin vähentynyt selvästi. Vielä vuonna 2016 kertynyttä alijäämää oli kuudella sairaanhoitopiirillä yhteensä noin 46 milj. euroa.

Koulutuskuntayhtymien vuoden 2017 tilinpäätöstietojen mukaan 34 ammatillisen koulutuksen kuntayhtymästä 15 koulutuksen järjestäjän tilikausi oli alijäämäinen. Taseeseen kertyneen alijäämän suuruus koulutuksen järjestäjillä oli yhteenlaskettuna yli 11 milj. euroa.

Kuntayhtymien ja erityisesti sairaanhoitopiirien taseen kertyneen alijäämän vähenemiseen voidaan ajatella vaikuttaneen sekä vuonna 2015 voimaan tullut kuntalaki, että maakunta- ja sote-uudistuksen voimaansaamiseen liittyvät linjaukset. Kuntalain mukaan kuntayhtymillä on neljä vuotta aikaa kattaa taseen kertynyt alijäämä arviointimenettelyn välttämiseksi. Tarkastelu alkaa vuoden 2015 tilinpäätöksestä. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen jäsenkuntien on puolestaan katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan vuoden 2021 alussa.

Kuntatalous vahvistui edelleen myös konsernitasonalla

Kuntatalouden yleinen vahvistuminen vuonna 2017 näkyy selvästi myös kuntakonsernien tilinpäätöksissä: kuntakonsernien yhteenlaskettu vuosikate vahvistui selvästi ja taseen kertynyt alijäämä kasvoi edelleen. Kuntakonsernien talouden keskeisten tunnuslukuja vuodelta 2017 sekä tunnuslukujen muutoksia on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Kuntakonsernien talouden muutos vuosina 2016—2017, mrd. euroa

	2016 TP	2017 TP	Muutos 2016-2017, mrd. euroa	Muutos 2016-2017, prosenttia
Toimintakate	-26,45	-25,97	0,48	-1,8 %
Verotulot	21,94	22,39	0,45	2,1 %
Käyttötalouden valtionosuudet	10,05	9,70	-0,35	-3,5 %
Verorahoitus yht.	31,99	32,09	0,10	0,3 %
Rahoituserät, netto	0,29	0,22	-0,07	-24,1 %
Vuosikate	5,29	5,91	0,62	
Poistot	3,94	4,15	0,21	
Vuosikate - poistot	1,35	1,76	0,41	
Nettoinvestoinnit	-5,64	-5,83	-0,19	
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,35	0,08	0,43	
Lainakanta	33,72	34,62	0,90	2,70 %
Rahavarat	6,85	7,56	0,71	10,40 %
Taseen kertynyt yli-/alijäämä	10,81	12,31	1,50	

Kuntakonsernien yhteenlaskettu vuosikate oli noin 5,91 mrd. euroa eli 1 078 euroa/asukas, parannusta vuoteen 2016 oli yli 0,6 mrd. euroa. Vuosikate oli positiivinen kaikilla konserneilla, kun vuonna 2016 se oli negatiivinen viidellä konsernilla. Vuosikate riitti 255 konsernilla poistojen ja 154 konsernilla nettoinvestointien kattamiseen. Kuntakonsernien lainakanta oli vuoden 2017 lopussa noin 34,62 mrd. euroa eli 1 078 euroa/asukas. Lainakanta kasvoi hieman yli 0,90 mrd. euroa eli 2,7 prosenttia. Vuonna 2017 kuntakonsernien nettoinvestointitaso oli noin 5,83 mrd. euroa. Investoinnit kasvoivat hieman suhteessa edellisvuoteen. Kuntakonsernien suhteellinen velkaantuneisuus oli 79 prosenttia ja omavaraisuusaste 43 prosenttia. Luvut ovat huomattavasti heikommat kuin peruskunnilla ja konsernitasollakin heikommat kuin vuonna 2016. Lukuja vertailtaessa on kuitenkin otettava huomioon, että kunnat eivät ole vastuussa kaikista kuntakonsernien lainoista samalla tavalla kuin omista lainoistaan. Osakeyhtiön konkurssissa osakkeenomistaja menettää sijoitetun pääomansa, mutta ei ole vastuussa yhtiön lainoista, ellei kunta ole näitä taannut tai yhtiölle lainannut. Kuntien takaukset samaan konserniin kuuluvien yhteisöjen puolesta (jäljellä oleva summa) jatkoi kasvamistaan vuonna 2017. Takaukset kasvoivat 8,03 mrd. eurosta 8,56 mrd. euroon eli 6,6 prosenttia. Tämän lisäksi takaukset muiden puolesta olivat 1,16 mrd. euroa.

Kuntakonsernien yhteenlaskettu tilikauden tulos oli peräti 1,85 mrd. euroa positiivinen. Edellisten tilikausien yli-/alijäämät huomioiden konserneilla oli yhteenlaskettuna taseeseen kertynyttä ylijäämää noin 12,31 mrd. euroa (2 245 euroa/asukas). Kuntakonsernien taseeseen kertyneen ylijäämän määrä on kasvanut huomattavasti viime vuosina, sillä vielä vuonna 2014 kuntakonserneilla oli kertynyttä ylijäämää noin 5,77 mrd. euroa (1 060 euroa/asukas).

Tilikausi oli alijäämäinen 44 kuntakonsernilla. Tilinpäätöstietojen perusteella 26 konsernilla oli taseessa kertynyttä alijäämää yhteensä noin 63,7 milj. euroa. Sekä alijäämäisten konsernien määrä, että taseeseen kertyneen alijäämän määrä on kuitenkin laskenut viime vuosina selvästi, sillä vielä vuonna 2014 alijäämäisiä konserneja oli 103, joiden yhteenlaskettu alijäämää oli noin 770 milj. euroa. Toiminnan ja investointien rahavirta oli kuntakonserneilla noin -0,42 mrd. euroa negatiivinen (-77 euroa/asukas), vaikka se oli 143 konsernilla positiivinen. Rahavirran negatiivinen määrä ilmaisee, että menoja on jouduttu kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla uutta lainaa.

Tarkasteltaessa kuntakonserneja kuntakokoryhmittäin, korostuu yli 100 000 asukkaan kuntien asema ja vaikutus. Kuntakonsernien vuosikatteesta yli 50 prosenttia, taseen kertyneestä ylijäämästä noin 66 prosenttia, lainakannasta noin 50 prosenttia, nettoinvestoinneista noin 53 prosenttia ja tilikauden tuloksesta noin 61 prosenttia tulee tästä kuntakokoryhmästä. Toimintakatteesta yli 100 000 asukkaan kuntakonsernien osuus on kuitenkin vain noin 35 prosenttia. Tämä johtuu osittain siitä, että toimintatuloista tästä kuntakokoryhmästä tulee noin 43 prosenttia. Maakunnittain tarkasteltuna Uusimaa erottuu noin 30 prosentin osuuksilla kuntakonsernien keskeisistä talouden tunnusluvuista.

Kuntakonsernit ovat voineet vuodesta 2017 lukien päätyä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevaan arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely). Vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätöstietojen perusteella arviointimenettelyn tunnusluvut täyttäviä kuntakonserneja oli kolme: Jämijärven kunta, Teuvan kunta ja Ähtärin kaupunki täyttävät edelleen alijäämäkriteerin (yli -500 euroa/asukas ja yli -1 000 euroa/asukas). Kaikki kolme tunnusluvut täyttävää kuntaa olivat kuitenkin arviointimenettelyssä jo vuonna 2017, joten vuonna 2018 ei aloiteta yhtään uutta arviointimenettelyä.

2 Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen vuonna 2019

Tämä luku sisältää kuvauksen valtion vuotta 2019 koskevan talousarvioesityksen kuntatalouteen vaikuttavista toimenpiteistä ja linjauksista. Luku 2.1 sisältää valtion talousarvioesityksen yleisperustelujen kuntatalousosion (TAE:n luvut 8.1–8.3). Luvussa 2.2 on avattu tarkemmin talousarvioesitykseen sisältyviä, eri pääluokilta toteutettavia toimenpiteitä, reformeja sekä lainsäädäntöön liittyviä muutoksia. Osa toimenpiteistä ei sisällä välittömiä talousarviovaikutuksia vuodelle 2019, mutta ne liittyvät muutoin merkittävästi kuntatalouden kehitysnäkyymiin tai kuntien tehtävien järjestämiseen.

2.1 Kuntatalous valtion talousarvioesityksessä 2019 (TAE:n luvut 8.1–8.3)

Vero- ja maksuperustemuutosten vaikutus kuntatalouteen (TAE:n luku 8.1.)

Kunnallisvero

Ansiotuloveroperusteisiin tehdään vuonna 2019 hallitusohjelman mukaisesti indeksitarkistus ansiotasoindeksin muutosta vastaavasti. Muutoksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 155 milj. eurolla vuonna 2019. Työtulovähennystä korotetaan ja sen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 19 milj. eurolla vuonna 2019. Perusvähennyksen korotuksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 54 milj. eurolla vuonna 2019. Valtion- ja kunnallisverotuksen eläkevähennyksen korottaminen pienentää kuntien verotuottoa yhteensä arviolta 7 milj. eurolla vuonna 2019. Työasuntovähennyksen enimmäismäärää korotetaan nykyisestä 250 eurosta 450 euroon. Toimenpiteen arvioidaan pienentävän verotuottoja noin 3 milj. euroa vuodesta 2019 alkaen, josta kuntien osuus on 2 milj. euroa. Asuntolainan korkojen vähennyskelpoisen osuuden pienentämistä jatketaan hallitusohjelman mukaisesti siten, että vuonna 2019 asuntolainan koroista on vähennys-

kelpoista 25 prosenttia. Muutoksen arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa 13 milj. eurolla. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien verotulomenetykset kompensoidaan täysimääräisesti.

Yhteisövero

Elinkeinoverolain korkovähennysrajoitusta koskevaa sääntelyä muutetaan vuodesta 2019 alkaen syksyllä 2018 annettavan hallituksen esityksen mukaisesti. Tämän arvioidaan lisäävän yhteisöveron tuottoa vuonna 2019 noin 10 milj. eurolla, josta kuntien osuus on 3 milj. euroa. Toimenpiteellä ei kuitenkaan ole vaikutusta kuntien verotuottoon, sillä kuntien osuutta yhteisöveron jako-osuudesta alennetaan verotuoton lisäystä vastaavasti.

Talousarvioesitykseen liittyvien veroperustemuutosten vaikutukset kuntien verotuloihin vuonna 2019 (milj. euroa)

Ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus	-155
Asuntolainan korkovähennyksen rajaaminen	13
Kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen korottaminen	-3
Työasuntovähennyksen korottaminen	-2
Työtulovähennyksen korottaminen	-19
Perusvähennyksen korottaminen	-54
Valtionverotuksen eläketulovähennyksen korottaminen	-4
YHTEENSÄ	-224

Kuntien valtionavut (TAE:n luku 8.2)

Kuntien valtionavut ovat 10,5 mrd. euroa vuonna 2019, mikä on 3 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2018.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2017—2019 (milj. euroa) ja muutos 2018—2019 (%) *

	2017	2018	2019	Muutos 2018-2019, %
Laskennalliset valtionosuudet	9 539	9 627	9 538	-0,9 %
VM	8 606	8 577	8 491	-1,0 %
OKM	933	1 051	1 047	-0,3 %
siitä kuntayhtymät	905	988	993	0,5 %
Muut valtionavut, hallinnonaloittain, yhteensä	1 000	1 199	965	-19,5 %
OM	10	30	27	
SM	5	5	5	
VM	61	149	34	
OKM	231	249	229	
MMM yhteensä	6	6	6	
LVM yhteensä	37	37	37	
TEM yhteensä	232	240	227	
STM yhteensä	389	456	373	
YM yhteensä	30	27	27	
VALTIONAVUT YHTEENSÄ, milj. euroa	10 539	10 826	10 502	-3,0 %

* Taulukko kuntien ja kuntayhtymien valtionavuista vuosina 2017-2019 on pääluokittainen koontitaulukko. Talousarvioesityksen yleisperuste-luihin sisältyvä tarkempi taulukko valtionavuista on kuntatalousohjelman liitteenä.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen ehdotetaan noin 8 491 milj. euroa, joka on 86 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2018 varsinaisessa talousarviossa. Eniten valtionosuutta vähentää valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus koskien vuotta 2016. Kustannustenjaon tarkistus vähentää valtionosuutta 213,4 milj. euroa. Valtionosuutta vähentävät lisäksi muun muassa hallitusohjelman liitteen 6 mukaiset esitykset kuntien tehtävien vähentämisestä: erikoissairaanhoidon alueellinen keskittäminen, vanhuspalveluiden laatusuositus, omais- ja perhehoidon kehittämisestä seuraava säästö kuntien menoissa sekä varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muutos. Nämä kuntien tehtäviä vähentävät toimenpiteet vähentävät valtionosuutta noin 32,8 milj. euroa verrattuna vuoden 2018 talousarvioon. Lisäksi kilpailukyky sopimukseen liittyvä valtionosuudenvähennys kasvaa 29,5 milj. eurolla vuoden 2018 talousarviosta. Valtionosuutta vähentää myös 30 milj. euron siirto kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ei tehdä indeksikorotusta vuodelle 2019.

Julkisen talouden suunnitelman 2019—2022 mukaista 10 milj. euron siirtoa kriisikuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen ei esitetä, koska vuodelle 2019 ei ole tulossa yhtään kuntaliitosta. Valtionosuudesta on tarkoitus käyttää 10 milj. euroa kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korottamiseen.

Julkisen talouden suunnitelman 2019—2022 mukaan kustannustenjaon tarkistuksesta johtuva kilpailukyky sopimuksen lomarahaleikkauksen ylimääräinen leikkaus koskien vuotta 2016 kompensoidaan kunnille vuonna 2020. Samassa yhteydessä kompensoidaan myös vuosien 2017—2019 ylimääräinen lomarahaleikkaus. Yhteensä kompensatio on siten 237 milj. euroa.

Valtionosuutta lisäävät suhteessa vuoden 2018 talousarvioon muun muassa kuntien verotulomenetysten kompensatio 224 milj. eurolla, asukasluvun ja laskentatekijöiden muutos 25,2 milj. eurolla sekä 15 milj. euron lisäys lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun ja 1 milj. euron lisäys vanhusten kotihoitoon ja veteraanien kotiin vietäviin palveluihin.

Valtionosuusprosentti vuodelle 2019 on 25,37 prosenttia. Muutoksessa on otettu lisäyksenä huomioon 0,03 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuus on 100 prosenttia.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Rintamaveteraanien kotona asumista tukeviin palveluihin ehdotetaan 40 milj. euron lisämääräraha vuonna 2019. Pitkäaikaistyöttömien määräaikaista eläketukea jatketaan. Vuoden 2018 ensimmäisessä lisätalousarviossa myönnettiin valinnanvapauspilotteihin 100 milj. euron valtuus. Mikäli vuoden 2018 valtuutta on jäänyt käyttämättä, saa käyttämättä jääneestä osasta tehdä sitoumuksia vuonna 2019.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Uusi lukiolaki tulee voimaan 1.8.2019. Lain tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona, vahvistaa koulutuksen laatua ja oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkea-asteelle. Opintojen rakenne mahdollistaa entistä joustavamman opetuksen järjestämisen ja aiempaa laajempien oppiainerajat ylittävien opintokokonaisuuksien tarjoamisen. Lukiolaisten tuki ja ohjaus vahvistuvat ja korkeakoulu- ja työelämäyhteistyö sekä kansainvälisyys lisääntyvät. Ylioppilaskokeiden uusimisrajoitus poistuu. Vuonna 2019 lukiolain uudistamisesta aiheutuviin kustannuksiin osoitetaan 0,4 milj. euroa. Lisäksi uuden lukiolain toimeenpanoon ja lukiokoulutuksen laadun kehittämiseen ehdotetaan 10 milj. euroa. Valtionosuus uudistuksen kustannuksista on 100 prosenttia.

Varhaiskasvatuksen tasa-arvon ja osallistumisasteen edistämiseen kohdennetaan 10 milj. euroa vuonna 2019. Avustuksen tavoitteena on pienentää ryhmäkokoja ja palkata lisähenkilöstöä haasteellisilla alueilla toimiviin päiväkoteihin. Kokeilua viisivuotiaiden maksuttomasta varhaiskasvatuksesta jatketaan, ja siihen kohdistetaan 5 milj. euroa vuonna 2019.

Liikkuva koulu ja Liikkuva opiskelu -toimintaan ehdotetaan 2,8 milj. euroa vuonna 2019.

Ammatillisen koulutuksen uudistuksen toimeenpanoa jatketaan. Sitä tuetaan edelleen 15 milj. eurolla vuonna 2019.

Ammattikorkeakoulujen TKI-toiminnan vahvistamiseen ehdotetaan 5 milj. euroa vuonna 2019.

Hallitusohjelman mukaisesti opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuodelle 2019.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen (TAE:n luku 8.3)

Oheinen taulukko sisältää kaikki talousarvioesitykseen sisältyvät valtion toimenpiteet, joilla on vaikutusta kuntatalouteen. Valtion toimenpiteiden vaikutus on nettomääräisesti noin 254 milj. euroa kuntataloutta heikentävä vuonna 2019. Valtionosuusindeksin jäädytys ja kustannustenjaon tarkistus ovat merkittävimmät kuntataloutta heikentävät valtion toimenpiteet. Hallitusohjelma sisältää useita toimenpiteitä, joiden tavoitteena on vähentää kuntien menoja. Näitä ovat muun muassa erikoissairaanhoidon alueellisen järjestämisen tehostaminen ja omais- ja perhehoidon kehittäminen. Kunnat voivat kuitenkin omilla päätöksillään vaikuttaa merkittävästi siihen, miten näiden toimien vaikutukset realisoituvat.

Kuntatalouteen vaikuttavat vuonna 2019 merkittävästi myös muut tekijät kuin valtion päätökset, kuten kuntien työvoimakustannuksia alentava kilpailukyky sopimus. Taulukkoon sisältyy kilpailukyky sopimuksen vaikutuksista vain valtionosuuden vähennys, noin 29 milj. euroa, jolla jaetaan sopimuksesta julkiselle taloudelle aiheutuvaa kustannusrasitusta valtion- ja kuntatalouden kesken.

Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien talouteen, milj. euroa, muutos 2018—2019*

	Menot	Tulot	Netto
1. TOIMINNAN MUUTOKSET JA BUDJETTIPÄÄTÖKSET			
VM, Peruspalvelujen valtionosuus			
Kilpailukyky sopimukseen liittyvä vähennys	0	-29	-29
Lastensuojelu ja lapsiperheiden kotiapu	15	15	0
Omais- ja perhehoidon kehittämisestä seuraava säästö	-25	-6	19
Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kelalle, kuntien rahoitusosuuden vähennys koskien v. 2019		-18	-18
Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kelalle, kuntien rahoitusosuuden korjaus koskien v. 2017		-18	-18
Pitkäaikaistyöttömien eläketuki	3	3	0
Päivystyksen ja erikoissairaanhoidon uudistus	-85	-22	63
Vanhusten kotihoito ja veteraanien kotiin vietävät palvelut	1	1	0
Vanhuspalvelujen laatusuosituksen tarkistaminen	-17	-4	13
Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muutos	-3	-1	2
VM YHTEENSÄ	-110	-80	30
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala			
Kouluttamattomien varannon purku ammatillisessa lisä- ja oppisopimuskoulutuksessa	-3	-3	0
Lukiokoulutuksen uudistaminen	0,4	0,4	0
Osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeet	-24	-24	0
Perusopetuksen alueellisen eriarvoisuuden torjunta	-10	-10	0
Varhaiskasvatuksen tasa-arvon ja osallistumisasteen edistäminen	10	10	0
Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laadun kehittäminen	-2	-2	0
Kerhotoiminnan tukeminen	-3	-3	0
Uuden lukiolain toimeenpano ja lukiokoulutuksen laadun kehittäminen	9	9	0
Liikkuva koulu -toiminnan laajentaminen Liikkuva opiskelu –toimintaan	2,5	2,5	0
A1-kielen varhentaaminen perusopetuksessa	0,3	0,3	0,3
Vieraskielisten oppilaiden opetuksen tukeminen	2	2	0
OKM YHTEENSÄ	-35	-35	0
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonala			
Kärkihanke 1: Palvelut asiakaslähtöisiksi, palvelusetelikokeilu	-4	-4	0
Kärkihanke 2: Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta	-1	-1	0
Kärkihanke 3: Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma	-8	-10	-2
Kärkihanke 4: Kehitetään ikäihmistien kotihoitoa ja vahvistetaan kaiken ikäisten omaishoitoa	-8	-12	-5
Kärkihanke 5: Osatyökykyisille väyliä työhön, kuntapilotit	-1	-1	0
Koulutus-EVO-korvaukset	1	1	0
Rintamaveteraanien kotona asumista tukevat palvelut	40	40	0
Valinnanvapauden pilottihankkeet	-100	-100	0
STM YHTEENSÄ	-80	-86	-7

	Menot	Tulot	Netto
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala			
Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen	-7	-7	0
Seutukaupungeille alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen	3	3	0
Palkkatuki kunnille ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen määräraikainen kokeilu	-1	-1	0
Pakolaisista ja turvapaikanhakijoista maksettavat korvaukset	-2	-2	0
TEM YHTEENSÄ	-7	-7	0
2. VEROTUKSEN JA MAKSUJEN MUUTOKSET			
Tuloveroperustemuutoksista seuraava verotuottomenetys (-155 milj. euroa) ja niiden valtionosuuskompensaatio	0	0	0
Verotuksesta tehtävien vähennysten korottaminen (-80 milj. euroa) ja niiden valtionosuuskompensaatio	0	0	0
Asuntolainan korkovähennysoikeuden rajaaminen (+13 milj. euroa)	0	0	0
Työasuntovähennyksen korottaminen (-2 milj. euroa) ja niiden valtionosuuskompensaatio	0	0	0
VEROTUKSEN JA MAKSUJEN MUUTOKSET YHTEENSÄ	0	0	0
3. KUSTANNUSTENJAON TARKISTUS			
VM	0	-213	-213
OKM	0	0	0
KUSTANNUSTENJAON TARKISTUS YHTEENSÄ	0	-213	-213
4. INDEKSIJÄÄDYTYKSET			
Valtionosuusindeksin jäädytys			
— VM	0	-91	-91
— OKM	0	-14	-14
KEL-indeksin jäädytys ja indeksisidonnaisten menojen lisävähennys			
— Vaikutus kuntien osuuteen etuusmenoista	-9	0	10
— Vaikutus kuntien verotuloihin	0	32	32
INDEKSIJÄÄDYTYKSET YHTEENSÄ	-9	-74	-64
VALTION TOIMENPITEIDEN VAIKUTUKSET YHTEENSÄ	-241	-496	-254

* Valtion budjetilla on kuntatalouteen myös välillisiä vaikutuksia, joita ei ole huomioitu tässä taulukossa. Taulukon luvut eivät sisällä hallinnonalojen välisiä määrärahasiirtoja. Valtion toimenpiteiden vaikutuksiksi ei ole luettu kuntien hakemien valtionavustusten omaraahoitusosuutta. Taulukossa luvut on pyöristetty lähimpään täyteen miljoonaan euroon, josta johtuen luvut eivät välttämättä summaudu yhteen.

2.2 Kuntia koskevat valtion toimenpiteet

Valtiovarainministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

REFORMI: Kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsinta

Hallitusohjelman mukaan kuntien kustannuksia vähennetään 1 mrd. eurolla vuoteen 2029 mennessä karsimalla kuntien lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Tavoitteen toteuttamiseksi on valmisteltu kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen tähtäävä toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden säästöpotentiaalin on arvioitu olevan pitkällä aikavälillä kuntien ja maakuntien nettokustannuksiin noin 230 milj. euroa ja koko julkiseen talouteen noin 330 milj. euroa. Toimenpiteiden etenemistä seurataan valtiovarainministeriön koordinoimana, ja toimenpiteiden kustannusvaikutuksia tarkennetaan lainvalmistelun edetessä. Tarkoitus on, että toimenpiteisiin liittyvät hallituksen esitykset on pääosin annettu viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä. Osa toimenpiteistä kytkeytyy maakunta- ja sote-uudistuksen aikatauluihin.

Miljardin euron tavoitteen saavuttamiseksi hallitus on uudistanut ja laajentanut reformin kattamaan koko julkisen talouden toimintaa. Hallitus päätti puoliväliriihessä keväällä 2017, että kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelman lisäksi niin sanotun JTS-miljardin jatkovalmistelussa on kuntataloutta koskien seuraavat teemat: kuntien käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmä, julkisen sektorin tilaohjelmat sekä kuntien ja valtion digitalisaatio. Kaikissa teemoissa säästötavoitteeksi on kuntatalouden osalta asetettu 100 milj. euroa (yht. 300 milj. euroa) vuoteen 2029 mennessä. Valtiovarainministeriö on käynnistänyt hallituksen päätökseen perustuen selvitystyöt kuntia koskevien kannustinjärjestelmien toteuttamiseksi.

Kuntien käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmä

Kuntien käyttötalouden kannustinjärjestelmän kehittämiseksi käynnistettiin valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa tutkimushanke, jonka toteuttajana toimi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. Tutkimus valmistui kesäkuussa 2018².

Kuntien käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmä on ollut tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2020 ja kannustinpalkkio maksaa ensimmäisen kerran vuonna 2021. Kuntien käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmään on varattu 50 milj. euroa vuodelle 2021 ja

² Arvioita kuntien käyttötalouden kannustinjärjestelmästä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2018. URL: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-597-6>

100 milj. euroa vuodelle 2022. Kannustinpalkkio on tarkoitus maksaa vuonna 2021 vuoden 2020 kustannustietojen pohjalta. Vuodesta 2022 lähtien kannustinpalkkio maksettaisiin kahden tilinpäätösvouden muutoksen perusteella. Edellä mainittu linjaus kannustinpalkkion maksamisesta sisältyy vuosien 2019–2022 Julkisen talouden suunnitelmaan. Sen jälkeen maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantuloa on myöhennetty vuodella alkamaan vuodesta 2021.

Edellä mainittu aikataulu kannustinjärjestelmän käyttöönotolle ei ole mahdollinen, koska ensimmäiset maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeiset taloustilastot valmistuvat vasta syksyllä 2022. Näin ensimmäisen kerran kannustinrahaa voitaisiin myöntää vuonna 2022 yhden vuoden tilinpäätösten perusteella. Kahden vuoden muutos voitaisiin huomioida vasta vuonna 2023.

Hallituksen esitys käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmästä on tarkoitus valmistella siten, että lausuntokierros asiasta voitaisiin järjestää syksyllä 2018 (syys-lokakuu). Lausuntojen pohjalta tehdään esityksen sisällöllinen viimeistely marraskuussa 2018. Hallituksen esityksen on määrä olla valmiina joulukuussa 2018.

Rahoitus kannustinjärjestelmiin otetaan valtiosuusjärjestelmän sisältä. Kannustinjärjestelmien jatkovalmistelussa arvioidaan ja otetaan huomioon rahoitusperiaatteen toteuttaminen kuntien osalta.

Kuntien rakennuskannan kehittämisen ja tilojenkäytön tehostamisen kannustinjärjestelmä

Kuntien tilaratkaisuja koskien käynnistettiin kesällä 2017 taustaselvitys, joka valmistui helmikuussa 2018³. Selvityksen perusteella kuntien rakennuskannassa on selkeästi merkittävää kehitys- ja säästöpotentiaalia, joka koostuu muun muassa tyhjistä, vajaakäyttöisistä ja käyttötarkoitukseensa sopimattomista rakennuksista sekä tilatehokkuuden ja energiatehokkuuden lisäämisestä. Potentiaalin hyödyntäminen ei kuitenkaan ole mahdollista nopealla aikataululla tai yksittäisellä toimenpiteellä, vaan vaatii pitkäaikaisia, valtakunnallisia ja kuntakohtaisia toimenpiteitä. Nykyinen tietopohja kuntien tilankäytöstä on osoittautunut riittämättömäksi, ja kannustinjärjestelmän kehittäminen edellyttääkin tietopohjan kehittämistä.

³ Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2018. URL: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-507-5>

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä

Valtion talousarvioon vuodelle 2019 ehdotetaan 30 milj. euron määrärahaa kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään. Kannustinjärjestelmä on esitetty rakennettavaksi vaiheittain. Ensimmäisenä vuonna tuki kohdistuisi etenkin kunnan henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin. Tavoitteena on tukea kuntien digitalisaatiota, jonka avulla on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä sekä samalla edistää digitalisaatioon liittyvien valtakunnallisten strategisten tavoitteiden toteuttamista kuntalähtöisesti. Vuoden 2018 loppuun mennessä määritellään täsmälliset tavoitteet ja kriteerit, joilla tuki kohdennetaan yhtenäisiä ratkaisuja edistävällä tavalla vuonna 2019. Tukea on tarkoitus maksaa hakemusten perusteella valtionavustuksena kunnille ja kuntayhtymille.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän tueksi on käynnistetty myös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa erillinen selvityshanke⁴, joka valmistuu vuoden 2018 lopulla.

REFORMI: Tulevaisuuden kunta

Tulevaisuuden kunta -hanke on yksi hallituksen reformeista. Hankkeessa määritellään parlamentaarisen valmistelun pohjalta visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030. Hankkeessa määritellään myös kuntien rooli, tehtävät ja asema sekä tarkastellaan niitä suhteessa perustettaviin maakuntiin. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti julkaistiin helmikuussa 2017⁵. Väliraportti sisältää kuvaukset keskeisistä kuntien toimintaan, tehtäviin ja rooliin vaikuttavista muutoksista, parlamentaarisen ryhmän laatimat skenaariot ja niiden vaikutukset erilaisissa toimintaympäristöissä toimivien kuntien näkökulmasta. Lisäksi siinä esitellään eri skenaarioiden visiot ja Tulevaisuuden kunta -reformin jatkovalmisteluvaiheet. Osana Tulevaisuuden kunta hanketta tehtiin vuoden 2017 aikana kaksoiskuntalaisuus selvitys. Työ tehtiin asiantuntijaryhmässä ja sen tueksi asetettiin tutkijoista koostuva sparrausryhmä. Selvityksessä käsiteltiin muun muassa lainsäädännön reunaehtoja ja kehittämistarpeita. Selvitys luovutettiin tammikuussa 2018⁶. Tulevaisuuden kunta -reformin työ jatkuu lainsäädäntömuutosten valmistelulla.

4 Kuntien digitaalisen toiminnan ja päätöksenteon kehittäminen sekä digitalisaation mahdollistaman säästöpotentiaalin tarkentaminen (KUNIT): https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/kuntien-digitaalisen-toiminnan-ja-paatoksenteon-kehittaminen-seka-digitalisaation-mahdollistaman-saastopotentiaalin-tarkentaminen-kunit-

5 Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti Tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017. URL: <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/119/cover>

6 Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018. URL: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160469>

Valtiovarainministeriö on asettanut keväällä 2018 työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä ehdotus erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn (ns. kriisikuntamenettelyn) ja sen perusteiden uudistamiseksi. Kuntakonsernien toiminnan osan siirtyminen maakunta- ja sote-uudistuksen myötä tuleville maakunnille vaikuttaa erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettävien tunnuslukujen arvoihin, erityisesti suhteelliseen velkaantuneisuuteen. Arviointimenettelyn kriteereitä kohtaan on esitetty myös kritiikkiä siitä, että ne eivät kuvaa kuntien taloutta rahoituksen riittävyden näkökulmasta. Työryhmä tekee ehdotukset kuntalain muuttamiseksi syyskuun 2018 loppuun mennessä.

Tulevaisuuden kunta -hankkeella tai sen yhteydessä tehtävillä lainsäädännön muutoksilla ei ole välittömiä vaikutuksia kuntatalouteen vuonna 2019.

MUU TOIMENPIDE: Harkinnanvarainen yhdistymisavustus

Kuntarakennelakiin ehdotetaan uutta säännöstä harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen. Harkinnanvaraista yhdistymisavustusta myönnettäisiin, mikäli yhdistyminen koskisi kuntaa, joka täyttäisi niin sanotut kriisikuntakriteerit, tai kunnan asukasta kohden laskettu alijäämä kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä olisi vähintään 500 euroa, tai kunnan talouden tunnusluvut kuntakonserni mukaan luettuna olisivat viimeisessä tilinpäätöksessä täyttäneet vähintään kolme kriisikuntakriteereistä.

Harkinnanvarainen yhdistymisavustus tulisi käyttää uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Harkinnanvaraista yhdistymisavustusta myönnettäisiin valtion talousarvion rajoissa. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019-2022 siihen on varattu vuosittain 10 milj. euroa siirtona peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuoden 2019 talousarvioesityksessä siihen ei kuitenkaan ehdoteta määrärahaa. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2018.

MUU TOIMENPIDE: Kuntien ja maakuntien taloustietojen tuottaminen ja raportointi

Julkinen hallinnon talousseurannan ja – raportoinnin sääntelyn kehittämissyöryhmän (ns. taloustietolakiryhmän) valmisteleva hallituksen esitysluonnos kuntien ja maakuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskeva lainsäädännöksi on lausuntokierroksella 11.9.2018 saakka ja lakimuutosten on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alussa. Esitys sisältää ehdotukset lainsäädännön muutoksista, jotka ovat edellytyksenä kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien talousseurannan ja raportoinnin automatisoidun mallin toteuttamiselle. Malli perustuu Kunta- ja Maakuntatieto-ohjelmien yhteydessä tehtyyn valmisteluun. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia ja maakuntalakia,

valtiokonttorista annettua lakia sekä kuntien ja maakuntien taloustietojen tuottamista ja toimittamista koskevaa erityislainsäädäntöä. Kunnat ja tulevat maakunnat velvoitettaisiin toimittamaan erikseen säädetyt taloustietonsa suoraan taloushallinnon tietojärjestelmistään valtiokonttorin ylläpitämään valtakunnalliseen tietovarantoon. Kuntalain ja maakuntalain säännökset velvoittaisivat kuntia ja maakuntia taloustietojen tuottamiseen ja raportointiin yhdenmukaisessa ja vertailtavassa muodossa. Tietojen tuottamisen ja raportoinnin tekninen muoto ja tietomääritykset perustuisivat tietoja toimittavien kuntien ja maakuntien sekä muiden tietoja käyttävien viranomaisten yhteistyöhön.

Esityksessä on arvioitu, että tietojen luovutuksen menettelytavoista säädetään jo nykyään sillä tavoin yksityiskohtaisesti, ettei ehdotettu uusi lainsäädäntö lisää pysyvästi kuntien tehtäviä tai velvoitteita ja sitä kautta kuntien pysyviä kustannuksia nykytilaan verrattuna. Uudistuksella on kuitenkin lyhyellä aikavälillä kertaluontoinen investointikustannus vuosina 2018-2020 koskien taloushallinnon järjestelmiä ja tarvittavia uusia järjestelmäpalveluita. Kaikki vaikutukset eivät koske suoraan kuntia ja kuntayhtymiä, vaan kohdistuvat kuntien talous ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksiin sekä niiden järjestelmiin ja tarjoamiin palveluihin. Käyttäjät joutuvat kuitenkin maksamaan palvelukeskusten investoinnit palvelumaksuina. Kuntatieto-ohjelman pilottiprojektien kautta arvioidut kustannukset ovat noin 100 000-200 000 euroa kirjanpitoyksikköä kohden riippuen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestämistavasta. Pitkällä aikavälillä uudistuksella on esimerkiksi henkilöstökustannuksia alentavia vaikutuksia kunnissa ja kuntayhtymissä. Ehdotuksen toimeenpanon investointikustannukset tulevat arvion mukaan takaisinmaksetuksi noin viidessä vuodessa tehokkaampana ja vähemmän työllistävänä taloushallintona.

MUU TOIMENPIDE: Kiinteistöveron uudistaminen

Kiinteistöverotusta on tarkoitus uudistaa niin, että verotusarvot vastaisivat paremmin alueen hintatasoa ja rakentamiskustannuksia. Nykyisin rakennusten ja maapohjien verotusarvot ovat jääneet yleisesti jälkeen kustannus- ja hintakehityksestä. Uudistuksen tavoitteena on luoda selkeä, ymmärrettävä ja yksinkertainen arvostamisjärjestelmä rakennuksille ja maapohjalle. Uudistuksen tavoitteena ei ole nostaa tai laskea kiinteistöveroa, mutta verorasitus jakautuisi osin uudella tavalla eri kiinteistöjen kesken.

Kiinteistöveron uudistaminen etenee kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa uudistetaan kiinteistöveron arvostamisperiaatteet, ja tätä koskeva esitysluonnos⁷ lähti lausunto kierrokselle 17.8.2018. Toisessa vaiheessa syksyllä 2019 on tarkoitus päivittää kuntien kiin-

⁷ Hallituksen esitys ja lausuntopyyntö: https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kiinteistöjen-verotusarvoihin-ehdotetaan-uudistusta

teistöveroprosentit. Uusia arvostamisperusteita sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2020 toimitettavassa kiinteistöverotuksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUU TOIMENPIDE: Lukiokoulutuksen uudistaminen

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

Eduskunta on hyväksynyt uuden lukiolain kesäkuussa 2018. Laista aiheutuvat lisäkustannukset arvioidaan olevan 0,38 milj. euroa vuonna 2019, 0,75 milj. euroa vuonna 2020, 4 milj. euroa vuonna 2021 ja 8,5 milj. euroa vuodesta 2022 lähtien. Laista aiheutuviin kustannuksiin ei sisältyisi kunnan omarahoitusosuutta, vaan mainitut summat lisättäisiin kokonaisuudessaan lukiokoulutuksen valtionosuuksiin.

Uuden lukiolain toimeenpanoon ja lukiokoulutuksen laadun kehittämiseen kohdennetaan lisäksi avustuksina 10 milj. euroa vuonna 2019. Rahoituksella voidaan laajentaa lukioiden tutortoimintaa, kehittää lukion toimintakulttuuria ja pedagogiikkaa, kehittää lukiokoulutuksen johtajuutta uudessa tilanteessa, kehittää uuden lain edellyttämää korkeakoulu- ja työelämäyhteyksiä ja tukea alueellista yhteistyötä ja paikallista opetussuunnitelmatyötä.

MUU TOIMENPIDE: A1-kielen varhentaminen perusopetuksessa

Ensimmäisen vieraan kielen A1-kielen opiskelu varhaistuu vuonna 2020 alkamaan peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä. Varhentamisella voidaan vähentää merkittävästi alueellista ja sosioekonomisesta taustasta johtuvaa kielitarjonnan ja kielten opiskelun epätasa-arvoistumiskehitystä tarjoamalla mahdollisuudet varhaiseen kielenopetukseen kaikille oppilaille tasapuolisesti. Opetushallitus valmistelee vuosien 2018-2019 aikana perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin kuvaukset A1-kielen oppiaineen tehtävästä, tavoitteista ja tavoitteisiin liittyvistä keskeisistä sisältöalueista vuosiluokille 1 ja 2. Varhentamisen kustannukset korvataan kunnille valtionosuuksien kautta. Uudistus lisää opetus- ja kulttuuriministeriön menoja ja avustuksia 0,3 milj. euroa vuonna 2019 sekä kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia 7,5 milj. euroa vuonna 2020 ja 12 milj. euroa vuodesta 2021 alkaen.

MUU TOIMENPIDE: Muut kuntatalouteen vaikuttavat hankkeet

Varhaiskasvatuksen tasa-arvon tukemiseen kohdennetaan 10 milj. euroa vuonna 2019. Rahoituksella voidaan pienentää ryhmäkokoja ja palkata lisähenkilöstöä haasteellisilla alueilla toimivissa päiväkodeissa. Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluja laajennetaan ja jatketaan. Kokeiluun varataan 5 milj. euroa vuonna 2019. Varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen kehittämistä jatketaan. Vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomi/ruotsi toisena kielenä -opetukseen ja muun opetuksen tukemiseen kohdistetaan 2 milj. euroa lisärahoitusta vuonna 2019.

Ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukeen kohdistetaan 15 milj. euroa vuonna 2019. Rahoituksella vahvistetaan ammatillisen koulutuksen digitalisaatiota ja työelämäyhteistyötä, ehkäistään koulutuksen keskeyttämistä ja syrjäytymistä sekä rakennetaan yksilöllisiä polkuja koulutukseen ja työelämään.

Liikkuva koulu -ohjelman tuki laajennetaan Liikkuva opiskelu -ohjelmaan, joka kattaa pääasiassa toisen asteen oppilaitokset. Lisäyksestä arvioidaan kohdentuvan kuntatalouteen 2,5 milj. euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset**MUU TOIMENPIDE: Liikenteen palveluista annettu laki**

Liikenteen palveluista annettu laki tulee vaiheittain voimaan vuosina 2018-2019. Liikennepalvelulaki luo edellytyksiä uudenlaisten liikennepalvelujen ja liiketoimintamahdollisuuksien synnylle, mikä puolestaan voi näkyä kunnissa yritystoiminnan ja työpaikkojen lisääntymisenä sekä verotulojen kasvuna. Kuntien näkökulmasta vuonna 2019 voimaan tulevista muutoksista merkittävin on niin sanottu puolesta-asiointi, joka edesauttaa kuljetuspalvelujen järjestämistä nykyistä tehokkaammin. Kyytien tilausta, yhdistelyä ja välitystä voidaan merkittävästi tehostaa ja palvelujen järjestämisen kustannuksia pienentää avoimia rajapintoja hyödyntämällä. Vaikutukset kuntien talouteen riippuvat kuitenkin siitä, miten ne hyödyntävät markkinoiden vapautumisen myötä lisääntyvää tarjontaa ja mahdollisuuksia kilpailuttaa sekä yhdistellä kuljetuksia nykyistä tehokkaammin.

MUU TOIMENPIDE: Laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueelle

Laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (laajakaistatukilaki) koskee Nopea laajakaista -tukiohjelmaa, jonka puitteissa laajakaistaverkkoja rakennetaan osaksi julkisella tuella alueille, joille yhteyksiä ei muuten rakentuisi. Ehdotetut lakimuutokset tulivat voimaan 1.8.2018 (laki 478/2018). Tavoitteena on hyödyntää kaikki tukiohjelmaan varatut rahat ennen tukiohjelman päättymistä vuoden 2020 lopussa. Tukiohjelmassa on myön-

tämättä rahoitusta vielä noin 18,5 milj. euroa. Kuntien maksuosuus laajakaistahankkeissa on 8, 22 tai 33 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Aikataulupaineen väheneminen hankkeiden toteutuksessa ja yhteyksien rakentamisessa saattaa kuitenkin yleisesti helpottaa hankkeiden taloudellista tilannetta ja rahoituksen järjestämistä kunnissa. Kuntien digitaalisten palveluiden edellytyksenä ovat nopeat ja moitteettomasti toimivat tietoliikenneyhteydet. Lakimuutokset edistävät kuntien digitalisaatiota, sillä ne lisäävät laajakaistatu- en hyödyntämismahdollisuuksia ja tekevät laajakaistarakentamisesta houkuttelevampaa.

MUU TOIMENPIDE: Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä

Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä tuli voimaan 1.8.2018. Lakimuutoksella määritellään valtakunnallisesti yhtenäiset palvelutasot ja tienpidon laatuvaatimukset valtion maanteille. Lisäksi lailla luodaan puitteet valtakunnalliselle kaikki liikennemuodot kattavalle liikennejärjestelmäsuunnittelulle, jonka yhteensovittaminen kuntien liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa edellyttää uusien yhteistyömuotojen kehittämistä, jotta liikennejärjestelmän kokonaisvaltainen toimivuus voitaisiin varmistaa. Laissa ei muutoin säädetä kunnissa ja kaupungeissa tehtävästä liikennejärjestelmäsuunnittelusta. Kunnalliset tiet ja kadut ovat edelleen kuntien vastuulla, siihen voimaan tullut laki ei tuonut muutosta.

MUU TOIMENPIDE: Laki yksityisteistä

Uusi yksityistielaki tulee voimaan vuoden 2019 alussa korvaten voimassa olevan lain yksityisistä teistä. Lakiuudistuksella joustavoitetaan tiekuntien toimintaa ja selkiytetään eri osapuolten vastuita yksityisteiden rakentamisen, ylläpidon ja liikkumisen suhteen. Kuntien tehtävien vähentämiseksi kuntien tielautakunnat lakkautetaan ja yksityistietoimitukset siirtyvät kiinteistönmuodostusviranomaisten tehtäväksi.

Kunnat voisivat jatkossa edelleen päättää vapaasti yksityisteiden tienpitoon myönnettävistä avustuksista. Muutoksena nykytilaan on, että kuntien avustuksia tulevat koskemaan yleiset avustuskriteerit. Avustettavan yksityistien tulisi olla järjestäytynyt tiekunnaksi ja sitä koskevat tiedot tulisi olla erikseen määritellyissä tietojärjestelmissä ajan tasalla. Kunnan työmäärä avustusviranomaisena voi lisääntyä jonkin verran, sillä avustuskriteerien muutoksesta johtuen avustuskelpoisten yksityisteiden määrä lisääntyy merkittävästi. Kunnan työmäärään vaikuttaa kuitenkin se, onko kunta päättänyt avustaa yksityisteitä ja millaisiin kohteisiin se avustusta myöntää.

MUU TOIMENPIDE: Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmistui keväällä 2018 kävelyn ja pyöräilyn uusi edistämishjelma vuosille 2018-2023⁸. Ohjelman pohjalta hyväksyttiin 22.3.2018 myös valtioneuvoston periaatepäätös kävelyn ja pyöräilyn edistämisestä⁹. Edistämishjelma pitää sisällään useita eri toimia, joilla on vaikutusta kuntiin ja kuntatalouteen. Keskeinen näistä on kävelyn ja pyöräilyn uusi investointiohjelma (2019-2023), jolla valtio voisi tukea kuntien kävely- ja pyöräilyolosuhteiden kehittymistä. Muita kuntatalouteen vaikuttavia toimenpidelinjauksia ohjelmassa ovat muun muassa kävely- ja pyöräilyväylien korjausvelan poisto sekä väylien hoidon tason ylläpitäminen ja parantaminen tilanteessa, jossa väylien pituus kasvaa (vrt. edellä mainittu investointiohjelma). Investointiohjelman määrärahaa ei ole vielä vahvistettu.

Työ- ja elinkeinoministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUU TOIMENPIDE: Rakennerahasto-ohjelmien toteutus

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

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

Suomen rakennerahasto-ohjelman EU-rahoitus kaudelle 2014–2020 on lähes 1,3 mrd. euroa. Kansallisen vastinrahoituksen (50 prosenttia) kanssa julkista rahoitusta on käytössä noin 2,6 mrd. euroa. Kuntien ja muun julkisen rahoituksen osuus Suomen rakennerahasto-ohjelman koko julkisesta rahoituksesta (EU:n rahoitus mukaan lukien) on 12,5 prosenttia, joka on noin 325 milj. euroa koko ohjelmakaudella. Kesäkuun 2018 alkuun mennessä tämä tavoite on toteutunut hyvin, sillä kunta- ja muun julkisen rahoituksen osuus oli 18,7 prosenttia ohjelman

8 Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 5/2018. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160720>

9 Valtioneuvoston periaatepäätös kävelyn ja pyöräilyn edistämisestä: <https://valtioneuvosto.fi/maatokset/maatokset?decisionId=0900908f8059d525>

toteutuneista julkisista maksatuksista. Kunta- ja muuta julkista rahoitusta on kertynyt riittävästi kaikille ohjelman toimintalinjoille, mutta erityisesti hankkeille, jotka liittyvät tutkimus-, osaamis- ja innovaatiokeskittymien kehittämiseen alueellisten vahvuuksien pohjalta sekä koulutuksen ja ammattitaidon kehittämiseen liittyviin toimenpiteisiin.

Vuoden 2019 talousarvioesityksessä ehdotetaan budjetoitavaksi rakennerahasto-ohjelmien toteutukseen EU:n sekä valtion rahoitusta yhteensä 670 milj. euroa myöntämisvaltuutena, joka sisältää myös alun perin vuodelle 2020 suunnitellun rahoituksen. Vuoden 2020 rahoituksen budjetoinnin aikaistaminen helpottaa ohjelmakauden sulkemistoimenpiteitä sekä tukee maakuntauudistuksen hallittua läpivientiä.

Komissio antoi esityksensä seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi sekä myös tulevan koheesio politiikan lainsäädäntöehdotukset touko-kesäkuun vaihteessa. Niiden pohjalta käynnistyy syksyllä 2018 tulevan ohjelmakauden 2021–2027 valmistelu.

MUU TOIMENPIDE: Kotouttaminen

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

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

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

Vuonna 2019 kuntakorvausten piirissä arvioidaan olevan 20 370 henkilöä, mikä on lähes saman verran kuin vuoden 2018 arvio (20 830 henkilöä). Kunnille maksetaan laskennallista korvausta oleskeluluvan saaneista henkilöistä kolmen vuoden ajan 6 845 euroa/vuosi

0-6-vuotiaista ja 2 300 euroa/vuosi 7 vuotta täyttäneistä. Kiintiöpakolaisten osalta korvauksia maksetaan neljän vuoden ajalta. Vuonna 2019 kunnille maksettavan laskennallisen korvauksen määrän arvioidaan olevan yhteensä noin 65,4 milj. euroa.

Vuonna 2016 ilman huoltajaa maassa olevien lasten määrä yli kymmenkertaistui vuodesta 2015. Ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan ja huolenpidon järjestämiseksi perustettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden määrä on vielä vuonna 2019 aiempaa tasoa korkeampi. Kunnille korvattiin alaikäisten huollon kustannuksia vuonna 2015 yhteensä 18,3 milj. euroa, kun vuonna 2017 korvattiin 71,4 milj. euroa. Vuonna 2019 kuntien alaikäisten huollon kustannusten arvioidaan olevan noin 63,9 milj. euroa.

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä myös kotoutumislakia uudistetaan. Kunnille jää edelleen tärkeä rooli kotoutumisen edistämiseksi. Kunnille maksetaan kotoutumislain uudistuksen jälkeenkin korvauksia kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä.

MUU TOIMENPIDE: Kasvupalvelupilotit

Hallitus on esittänyt muutosta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (HE 62/2018). Tarkoituksena on edistää maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukseen valmistautumista. Muutoksilla mahdollistetaan myös kasvupalvelupilottien käynnistäminen.

Kasvupalvelupilotteja on kaikkiaan 22 ja ne toteutetaan kaikissa maakunnissa ELY-keskusten ja TE-toimistojen johdolla olemassa olevan valtion rahoituksen pohjalta. Tavoitteena on, että pilotit käynnistyisivät alkuvuodesta 2019.

Kasvupalvelupilotit tukevat maakuntia ja palveluntuottajia uusiin toimintamalleihin siirtymisessä. Piloteilla pyritään kehittämään palvelujen vaikuttavuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä etsimään uudenlaisia tapoja järjestää ja tuottaa palveluita. Tavoitteena on myös kilpailullisten toimintamallien kokeilu. Piloteissa kokeillaan erilaisia sisältöjä (yritysassiakas, työnhakija-asiakas) ja toteutusmalleja (ostopalvelut, yrittäjyys, kumppanuus, allianssi). Puolessa piloteissa on tarkoitus kokeilla ns. allianssimallia, joissa voidaan hyödyntää aikaisempaa laajemmin myös muiden kuin julkisten palveluntuottajien osaamista.

Kasvupalvelupiloteista valtaosa keskittyy henkilöasiakkaiden palveluihin, ja kohderyhmänä ovat heikossa työmarkkina-asemassa olevat. Pilotteja on suunniteltu myös ammatinvalinta- ja uraohjauksen asiakkaille, alle 30-vuotiaille sekä kotoutuville maahanmuuttaja-asiakkaille. Kasvupalvelupiloteista neljä keskittyy yrityspalveluihin.

Osassa pilotteja mukana on kuntia muun muassa allianssisopimuksen myötä. Allianssimallissa maakunta ja kunta tai kunnat sopivat ja suunnittelevat keskenään, miten maakunnan

kasvupalvelut ja kuntien elinvoimapalvelut ja niiden hankinnat voidaan sovittaa yhteen. Tässä työssä maakunta ja kunta tai kunnat voivat luoda yhteisen tilannekuvan muun muassa työmarkkinoista, asiakasryhmistä ja niiden palvelutarpeista jakaen samalla myös yleisen tason tietoa asiakasryhmistään. Kasvupalvelupilotit hyödyntävät vuoden vaihteessa päättyvien alueellisten työllisyyskokeilujen vaikuttavia ja asiakaslähtöisiä toimintamalleja ja kokemuksia.

Hallituksen lakiesityksessä ei ehdoteta muutoksia työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin. Työttömyysturvamenot voivat kuitenkin muuttua, jos työ- ja elinkeinotoimistojen palveluprosessi muuttuu palveluntuottajilta ostettavien prosessien osalta ja muutos vaikuttaa työttömyysturvalaissa tarkoitettujen työllistymistä edistävien palveluiden järjestämiseen joko palveluita lisäävästi tai vähentävästi. Samalla muutokset voivat tältä osin joko lisätä tai vähentää menoja. Muutosten vaikutus voi valtion lisäksi kohdistua Työttömyysvakuutusrahastoon, työttömyyskassoihin ja kuntiin.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön budjettiesityksessä vuodelle 2019 on esitetty muutamia toimenpiteitä, joilla on välillisiä vaikutuksia kuntien talouteen. Muilta osin hallituskauden aikaisten vireillä olevien hankkeiden valmistelua ja jo tehtyjen toimenpiteiden toimeenpanoa jatketaan.

MUU TOIMENPIDE: Eriarvoisuuden vähentäminen

Hallitus teki budjettiriihen yhteydessä päätöksiä toimenpiteistä, joilla vähennetään eriarvoisuutta ja ihmisten riippuvuutta perustoimeentuloturvasta. Vähimmäismääräistä sairaus- ja vanhempainrahaa, kuntoutusrahaa ja erityishoitorahaa korotetaan työmarkkinatukea vastaavalle tasolle. Samalla myös vähimmäismääräisen sairauspäivärahan 55 päivän omavastuuajasta luovutaan. Takuueläkkeen, eläketuen, nuorten kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen vähimmäismääräisen kuntoutusrahan korottaminen noin 9 eurolla kuukaudessa, samoin kuin eläketukea saavien piirin laajentaminen koskemaan uusia ikäluokkia, vähentää perustoimeentulotuen käyttöä. Myös vaikeassa asemassa olevien nuorten opiskelua ja työllistymistä tuetaan lieventämällä nuorten ammatillisen kuntoutuksen kriteereitä ja maksamalla jatkossa ammatillisessa kuntoutuksessa oleville nuorille kuntoutusrahaa osallistumistulona koko kuntoutuspäätöksen ajalta. Näiden toimenpiteiden arvioidaan vähentävän perustoimeentulotuen menoja 5,5 milj. euroa, josta kuntien osuus 2,75 milj. euroa. Lisäksi eläketuen laajentaminen uusiin ikäluokkiin vähentää kuntien osuutta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta. Vuonna 2019 vähennys on arviolta 3 milj. euroa.

MUU TOIMENPIDE: Vanhuspalvelujen laatusuosituksen tarkistaminen

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton laatusuositusta hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamisessa on tarkistettu. Uudistettu laatusuositus julkistettiin 26.6.2017. Tehostetussa palveluasumisessa ja vanhainkodeissa henkilöstön vähimmäismäärä määritellään väljemmin kuin aiemmassa suosituksessa. Laatusuositusta muutettiin henkilöstön mitoitusperusteiden osalta muun muassa poistamalla tukipalveluhenkilöstön erillinen mitoitusvaatimus, yhdenmukaistamalla tehostetun palveluasumisen yksiköiltä edellytettäviä vaatimuksia ja hyödyntämällä teknologian antamia mahdollisuuksia mitoituksen laskennassa. Toimenpiteeseen liittyen kuntien menojen arvioidaan vuonna 2019 vähenevän vastaavasti kuin edellisenä vuonna 16,5 milj. euroa, josta valtionosuus 4,2 milj. euroa.

MUU TOIMENPIDE: Lääkäri- ja lääkäntähelikopteritoiminnan rahoituksen siirto

Vuosien 2018-2021 julkisen talouden suunnitelmassa tehtiin kirjaus lääkäri- ja lääkäntähelikopteritoiminnan järjestämisvastuun siirtämisestä valtiolta maakunnille niiden aloittaessa toimintansa. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on keväällä 2018 linjannut ensihoidon ilmailupalvelun rahoitusta ja lainsäädäntöä koskevat ehdotukset, joita koskeva lakiesitys annetaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2018. Koska maakunnat aloittavat toimintansa vuonna 2021 vuoden 2019 sijaan, lääkäri- ja lääkäntähelikopteritoiminnan kuntien rahoitusosuuden vähennys 23,7 milj. euroa on palautettu kuntien valtionosuuksiin vuodelle 2019. Budjettiriihen kirjauksen mukaisesti toiminnan siirtyessä maakuntien vastuulle valtion erillinen rahoitusmomentti lakkautetaan ja vastaava määräraha siirtyy osaksi maakuntien yleiskatteellista valtionrahoitusta.

MUU TOIMENPIDE: Alueellisen erikoissairaanhoidon tehostamisen tuottamat säästöt

Pääministeri Sipilän strateginen hallitusohjelma edellytti erikoissairaanhoidon kustannuserojen pienentämistä ja alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostamista. Näiden pohjalta edellytettiin erikoissairaanhoidon toimintojen keskittämistä, jolla tavoitellaan vuositason 350 milj. euron säästöjä vuoden 2020 tasossa.

Vuonna 2016 hyväksytty terveydenhuoltolaki ja sen asetukset kokoavat erikoissairaanhoidon ja päivystystä suurempiin yksiköihin. Säästösten mahdollistama siirtymäaika loppuu kesäkuun 2018 lopussa. Hoitojen keskittäminen tapahtuu pitkälti kirurgisen leikkaustoiminnan kautta. Säädökset lakkauttavat pääsääntöisesti leikkaustoiminnan aluesairaaloissa yliopistollisia sairaanhoitopiirejä lukuun ottamatta. Ympäri vuorokautinen päivystys keskittyy suurempiin yhteispäivystyksiin pääosin maakuntien keskussairaaloitten yhteyteen.

Keskittämisen on tutkimuksissa osoitettu johtavan hoidon laadun paranemiseen. Sen sijaan keskittäminen ei itsessään johda kustannusten pienenemiseen, mutta se antaa siihen hyvän mahdollisuuden. Kunnallisessa terveydenhuollossa päivystyksen ja valmiuden ylläpidon kustannukset ovat huomattavat, jolloin keskittämisen kautta näitä voidaan vähentää. Keskittäminen mahdollistaa myös hoitoprosessien uuteen muotoon muokkaamisen, jolloin on mahdollista saavuttaa suurtuotannon etuja.

Säädökset eivät siis yksin riitä muuttamaan toimintaprosesseja, vaan siihen tarvitaan paikallisia päätöksiä ja toiminnan kehittämistä. Kaikkialla ei tähän ole pystytty, vaan keskittäminen on nähty myös mahdollisuutena laajentaa toimintaa ja käytössä olevia resursseja. Keskittämistä on paikallisesti käytetty myös perusteena uusille kiinteistöinvestoinneille.

MUU TOIMENPIDE: Aktiivimalli

Työttömyysturvan aktiivimalli otettiin käyttöön vuoden 2018 alusta. Työttömyyden alun omavastuupäivien määrä vähentyi muutoksen myötä 7 päivästä 5 päivään. Omavastuusuutta lisättiin työttömyyden ajalle työttömyyden kestäessä yli 65 työttömyysetuuden maksupäivää. Mallissa aktiivisuutta tarkastellaan 65 työttömyysetuuden maksupäivän jaksoissa. Tämä vastaa noin kolmen kuukauden yhtäjaksoista työttömyyttä. Aktiivisuusedellytyksen voi täyttää olemalla 65 maksupäiväjakson aikana 18 tuntia palkkatyössä, yrittäjänä (241 euroa yrittäjätuloa) tai 5 päivää TE-palveluiden järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa.

Jos henkilö ei täytä aktiivisuuden edellytystä, työttömyyskorvauksesta vähennetään 4,65 prosenttia seuraavan 65 maksupäivän ajan. Aktiivimallin on oletettu olevan kustannusneutraali työmarkkinatukea lukuun ottamatta, koska alkavien työmarkkinatukikausien määrä on pieni suhteessa etuudensaajiin. Aktiivimallilla on vaikutusta kuntien osuuteen työmarkkinatuesta ja toimeentulotuesta. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että mikäli 25 prosenttia työmarkkinatukea passiivialjalta saaneista aktivoituisi muutoksen seurauksena ja 50 prosenttia ansiosidonnaista tai peruspäivärahaa passiivialjalta saaneista aktivoituisi, kuntien osuus pitkään työmarkkinatukea saaneiden etuudesta alenisi 6 milj. eurolla ja toimeentulotukimenot lisääntyisivät 4 milj. eurolla. Mikäli muutoksella ei olisi mitään vaikutusta käyttäytymiseen, eli kukaan ei aktivoituisi nykyistä enempää, kuntien osuus pitkään työmarkkinatukea saaneiden etuudesta alenisi 8 milj. euroa ja toimeentulotukimenot lisääntyisivät 6 milj. eurolla.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Kela ovat käynnistäneet tutkimushankkeen, jolla seurataan aktiivimallin vaikutuksia. Tavoitteena on saada kattavaa tietoa siitä, miten aktiivimalli on vaikuttanut erityisesti työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saaviin. Tutkimus tuottaa tietoa myös siitä, miten aktiivimalli on vaikuttanut Kelan myöntämien eri etuuksien, kuten toimeentulotuen, sairauspäivärahan tai työkyvyttömyyseläkkeen hakemusmääriin tai

käyttöön. Lisäksi tutkimuksella on tarkoitus kerätä tietoa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajien työssäkäynnin ja palveluihin osallistumisen muutoksista. Hankkeessa hyödynnetään Kelan rekistereitä.

MUU TOIMENPIDE: Omais- ja perhehoidon kehittäminen

Omaishoitoa ja perhehoitoa koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin 1.7.2016 alkaen. Kuntien valtionosuuksia lisättiin uudistuksen johdosta 60 milj. euroa vuonna 2016 ja 90 milj. euroa vuonna 2017. Vuodesta 2018 alkaen valtionosuuden lisäys on 95 milj. euroa vuodessa. Uudistuksen odotetaan lisäävän omais- ja perhehoitoa ja säästävän muiden palvelujen kustannuksia kalliimman hoidon korvautuessa omais- ja perhehoidolla. Vuonna 2017 säästön arvioidaan olevan 120 milj. euroa ja vuonna 2018 155 milj. euroa. Uudistuksen toimeenpanoa on edistetty osana hallituksen iäkkäiden kotihoidon ja kaikenikäisten omaishoidon kärkihanketta. Omaishoidon tuen saajien määrä kasvoi 3,3 prosenttia vuodesta 2016 vuoteen 2017. Eniten (6,3 %) kasvoi yli 85-vuotiaiden omaishoidon tuella hoidettavien määrä. THL toteuttaa syksyllä 2018 kaikkia kuntia koskevan seurantakyselyn omais- ja perhehoitoa koskevan lainsäädännön muutosten taloudellisista ja muista vaikutuksista. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on asetanut selvityshenkilön, jonka tehtävänä on 18.12.2018 mennessä arvioida omaishoidon ja työelämän yhteensovittamisen keinoja sekä tämän edellyttämiä lakimuutoksia ja niiden kustannusvaikutuksia.

Ympäristöministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

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

Hallituksen esityksellä muutettaisiin tiettyjen toimintojen osalta viranomaisten toimivaltaa siten, että aiemmin valtion ympäristöluvalla ratkaistu toiminnan harjoittaminen siirtyisi kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ilmoituskäsittelyssä ratkaistavaksi. Uudesta ilmoitusmenettelystä, erityisesti eläinsuojien osalta arvioidaan aiheutuvan jonkin verran lisätyötä kunnille ilmoitusasian käsittelystä ja –valvonnasta. Ympäristönsuojelulain muutos ehdotuksen 205 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen voi kuitenkin perä lain mukaisen ilmoituksen käsittelystä, samoin kuin siihen liittyvästä valvonnasta maksun, jonka perusteista määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Ilmoitusmenettelystä aiheutuvat kustannukset voidaan näin ollen kohtuullisessa määrin kattaa edellä mainituilla maksuilla. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alussa.

MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS

Maakunta- ja sote-uudistuksen lainsäädäntö on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi 1.6.2018 eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 16/2018) sekä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 15/2017) täydentävästä hallituksen esityksestä (HE 15/2018).

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossa useita säätämisyjärjestykseen vaikuttavia merkittäviä muutoksia, jotka koskivat muun muassa valinnanvapauden toimeenpanon aikataulutusta ja vaiheistusta, henkilötietojen suojausta koskevaa säätelyä sekä maakuntien rahoituksen riittävyyttä ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden turvaamista poikkeustilanteissa. Valiokunnan mukaan tarvittavat muutokset eivät niiden merkittävydestä huolimatta koske kuitenkaan lain rakenteellisia ratkaisuja. Tämän vuoksi valiokunta arvioi, että esitys on mahdollista saattaa perustuslainmukaiseksi eduskuntakäsittelyssä, kunhan se

toteutetaan huolellisesti ja sille varataan riittävä aika.

Hallitus laati perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja valiokuntien kuulemien asiantuntijoiden näkemyksiin perustuen eduskunnalle vastineen², joka luovutettiin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 18.6.2018. Hallitus tarkentaa vastineessa uudistuksen etenemistä sekä esittää ratkaisuja asiakohtiin, joita perustuslakivaliokunta sekä valiokuntien kuulemat asiantuntijat ovat nostaneet lausunnoissaan esiin.

Hallitus arvioi kesäkuun 2018 lopulla uudistusta koskevien hallituksen esitysten vaativan eduskunnan työskentelyn osalta arvioitua enemmän aikaa. Pääministeri Juha Sipilä antoi 27.6.2018 eduskunnassa pääministerin ilmoituksen maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon siirtymisestä siten, että maakunnat aloittavat toimintansa vuotta suunniteltua myöhemmin, vuoden 2021 alussa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen sisältöä ja vaikutuksia kuntatalouteen on kuvattu laajemmin kevään 2018 kuntatalousohjelmassa, joka koskee vuosia 2019-2022.

¹ Perustuslakivaliokunnan 1.6.2018 antama lausunto: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_15+2018.aspx

² Hallituksen 18.6.2018 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle luovuttama vastine: https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/sosiaali-ja-terveysvaliokunta/Documents/HE_15_2017_HE_16_2018_180618_STM_vastine.pdf

3 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Vuonna 2018 kuntatalouden tulos pienenee selvästi kevään 2018 ennusteeseen verrattuna. Vuonna 2019 tulos paranee vain hieman vuodesta 2018.
- Toimintamenojen kasvu nopeutuu kunnissa muun muassa ansiotason nousun ja lomarahaleikkauksen päättymisen myötä sekä valtion sopeutustoimien vaikutusten pienentyessä.
- Sairaalarakentaminen pitää investointitason korkeana lähivuosina, ja toiminnan ja investointien rahavirta pysyy negatiivisena vuoteen 2020 asti.
- Talouden sopeutus paine vaihtelee merkittävästi kuntakokoryhmittäin. Suurin sopeutus paine on pienimmissä, alle 6 000 asukkaan kunnissa.

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden kehitysnäkymiä vuosina 2018–2022 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Kehitysnäkymien tarkastelussa keskitytään talousarviovuoteen 2019. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut koko kuntatalouden (ml. Ahvenanmaa) kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kehitysarviossa on huomioitu julkisen talouden suunnitelmaan sekä valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyvät toimenpiteet. Kuntatalouden kehitysarvion lisäksi tässä luvussa kuvataan valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista.

3.1 Kuntatalouden kehitysarvio

Tässä luvussa esitellyt kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2018–2022 on painelaskelma, jossa on huomioitu vain jo kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmaan tai vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuoden 2018 jälkeen. Kuntien veroprosentit on pidetty vuoden 2018 tasolla. Kehitysarviossa on huomioitu maakunta- ja sote-uudistus pois-tamalla kunnilta maakunnille siirtyvät menot ja tulot päivittyneen aikataulun mukaisesti vuodesta 2021 alkaen. Kuntatalouden kehitysarvio on esitetty taulukossa 4 ja kuntataloudesta maakuntatalouteen siirtyvät erät liitteessä 4.

Taulukko 4. Kuntatalouden kehitys vuosina 2017—2022, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-27,5	-28,1	-28,9	-30,0	-12,3	-12,7
2. Verotulot	22,5	22,6	23,9	24,6	13,9	13,6
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,5	8,7	8,5	9,2	2,5	2,5
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
5. Vuosikate	4,0	3,4	3,7	3,9	4,2	3,6
6. Poistot	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-2,9	-3,0
7. Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	1,3	0,7	0,8	0,9	1,5	0,8
Rahoitus						
9. Vuosikate	4,0	3,4	3,7	3,9	4,2	3,6
10. Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjaukset	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
12. Tulorahoitus, netto	3,6	3,0	3,3	3,5	3,8	3,3
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,6	-4,8	-4,8	-4,9	-4,2	-4,2
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
15. Investoinnit, netto	-3,5	-3,6	-3,7	-3,7	-3,1	-3,1
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	0,1	-0,6	-0,4	-0,2	0,8	0,1
17. Lainakanta	18,4	19,2	19,8	20,2	15,7	15,6
18. Kassavarat	6,4	6,6	6,7	6,9	6,7	6,7
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	12,0	12,6	13,1	13,3	9,0	8,9

* Vuodesta 2021 alkaen tuloslaskelmien eriin vaikuttaa maakunta- ja sote-uudistus

Kuntatalouden toimintamenot kasvavat vuosina 2018–2022 ripeämmin kuin muutamina viime vuosina. Tämä johtuu muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta ja menojen kasvua hillitsevien kuntatalouden sopeutustoimien hiipumisesta. Lisäksi henkilöstömenot kääntyvät jälleen maltilliseen kasvuun muun muassa ansiotason

nousun seurauksena neljän peräkkäisen vuoden supistumisen jälkeen. Nettoinvestoinnit pysyvät lähivuosina korkealla tasolla. Nykyisen rakennuskannan kunnossapito edellyttää edelleen mittavia korjausinvestointeja, ja lisäksi sairaalarakentaminen on vilkasta. Kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta pysyy kehitysarviossa negatiivisena vuoteen 2020 saakka. Maakunta- ja sote-uudistus pienentää kuntatalouden menopaineita vuodesta 2021 alkaen ja kuntatalouden velkaantuminen taittuu.

Kuntatalouden yhteenlaskettu tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat muodostumassa kuluvana vuonna huomattavasti kevään 2018 kuntatalousohjelmassa esitettyä heikommaksi. Suotuisasta suhdannetilanteesta huolimatta kuntien verotulojen kehitys jää likimain viime vuoden tasolle eli lähes 600 milj. pienemmiksi kuin keväällä arvioitiin (taulukko 5). Kuntien verokertymää vuonna 2018 pienentävät vuodelta 2017 verovelvollisille tämän vuoden joulukuussa maksettavat poikkeuksellisen suuret ennakonpalautukset sekä vuonna 2017 sovellettujen veronsaajaryhmien jako-osuuksien oikaisu.

Taulukko 5. Kuntien verotulot 2018—2022, mrd. euroa, kuntien kirjanpidon mukaan

	2018	2019	2020	2021	2022
Kunnallisvero	18,9	20,0	20,7	10,3	10,0
Yhteisövero	1,8	2,0	2,1	1,6	1,6
Kiinteistövero	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9
Verotulot yhteensä, milj. euroa	22,6	23,9	24,6	13,9	13,6
Keskimääräinen kunnallisveroprosentti	19,86	19,86	19,86	8,33	8,33
Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta	31,35	31,30	31,30	22,28	22,28

Kuntatalous vuonna 2019

Suomen suhdannenousun ennakoidaan jatkuvan vielä tänä vuonna. Suomen talouden kasvu hidastuu kuitenkin noin 1½ prosentin vuosikasvuun tulevana vuosina. Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2021–2022, talouskasvun arvioidaan palaavan potentiaalisen tuotannon kasvun tasolle eli noin prosenttiin. Historiaan nähden keskipitkälle aikavälille odotettu kasvu on hidasta, mikä johtuu muun muassa työpanoksen supistumisesta, kun työikäisen väestön määrä laskee, ja muista talouden rakenteellisista tekijöistä. Kokonaistaloudellisen ennusteen keskeisiä tunnuslukuja on esitetty ohjelman liitteessä 2.

Hyvä talous- ja työllisyyskehitys sekä hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet tasapainottavat julkista taloutta lähivuosina. Julkisen talouden rahoitusasema kääntyy ylijäämäiseksi vuosikymmenen taitteessa ja velka suhteessa bruttokansantuotteeseen laskee. Suhdanneluonteinen julkisen talouden vahvistuminen ei kuitenkaan turvaa kestävä julkisen talouden rahoitusta pitkällä aikavälillä. Julkista taloutta rasittavat rakenteelliset tekijät luo-

vat paineita julkiseen talouteen myös 2020-luvulla. Ensi vuosikymmenellä suurin menojen kasvupaine kohdistuu hoito- ja hoivamenoihin väestön ikääntyessä.

Kuntatalouden tilikauden tuloksen arvioidaan hieman paranevan vuonna 2019 kuluva vuodesta. Toimintamenoja kasvattavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvun lisäksi kunta-alan palkankorotukset ja kilpailukyky sopimuksen lomarahaleikkauksen päättymisen. Painelaskelmassa väestön ikääntymisestä johtuva kunnallisten palvelujen kysynnän kasvu näkyy ostomenojen kasvuna. Kunta-alan sopimuskorotukset nostavat kuntatalouden palkkasummaa vuonna 2019 keskimäärin 2,4 prosenttia. Toisaalta vuoteen 2019 kohdistuu myös tuloksellisuuteen perustuvan kertaerän kustannusvaikutuksen poistuminen, jonka arvioidaan pienentävän palkkamenoja noin 0,7 prosenttia vuonna 2019. Vuoden 2019 palkkamenojen kasvua kiihdyttää sopimuskorotusten lisäksi myös kilpailukyky sopimuksen mukaisen lomarahaleikkauksen päättymisen. Lomarahoja palautuu yhteensä reilut 300 milj. euroa kuntatalouden kuluiksi. Vuoden 2019 lomarahojen leikkaus koskee lomanmääräytymisvuotta 1.4.2018–31.3.2019. Suoriteperusteisuuden vuoksi noin 75 prosenttia lomarahaleikkauksen päättymisen kustannuksista kohdistuu vuoteen 2019 ja loput vuoteen 2020. Myös investointimenot pysyvät korkealla tasolla vilkkaan sairaalarakentamisen vuoksi.

Hallitusohjelma sisältää useita toimenpiteitä, joiden tavoitteena on vähentää kuntien menoja. Toimenpiteiden säästövaikutuksia ei ole juuri muutettu kevään kehitysurassa käytetyistä arvioista. Kehitysarviossa on oletettu, että alueellisen erikoissairaanhoidon tehostaminen mahdollistaa yhteensä 100 milj. euron säästöt vuosien 2018-2019 aikana. Lisäksi kehitysarviossa oletetaan edelleen kilpailukyky sopimuksen vuosityöajan pidentymisen osalta, että työajan pidennys tuo säästöjä. Kuntatalouden kehitysurassa vuosityöajan pidennyksen on arvioitu pienentävän toimintamenoja 75 milj. eurolla vuonna 2018 ja 45 milj. eurolla vuonna 2019.

Kehitysarvioon sisältyvien hallituksen kuntataloutta vahvistavien toimien sekä kilpailukyky sopimuksen lopullinen vaikutus riippuu muun muassa siitä, miten kunnat ja kuntayhtymät käyttävät mahdollisuutta säästöihin. On olemassa riski, että toimenpiteiden säästövaikutus jää kehitysarviossa oletettua pienemmäksi. Toisaalta maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät valtionosuusjärjestelmään ehdotetut muutokset kannustavat kuntia menokuriin ennen uudistusta. Ehdotettu sote-siirron muutosrajoitin toimii siten, että kunnan kasvattaessa sote-kustannuksia muita kuntia enemmän, kunnan uudistuksen jälkeinen valtionosuus vähenee. Vastaavasti mikäli kunta pystyy pienentämään sote-kustannuksiaan suhteessa muiden kuntien kustannuksiin, sen uudistuksen jälkeinen valtionosuus kasvaa. Järjestelmämuutoksen tasauksen tavoitteena on rajata uudistuksesta kunnan rahoitusasemaan kohdistuvaa muutosta nykytilaan verrattuna. Tämä kannustaa kuntaa hyvään taloudenpitoon ja siten hillitsemään sote- ja muiden kustannusten nousua.

Kuntatalouden tulot kasvavat vuonna 2019 menoja nopeammin, kun verotulojen kasvu pirstyy. Tämän seurauksena myös vuosikate vahvistuu hieman kuluva vuodesta. Kuntien saamien verotulojen kasvua kiihdyttävät muun muassa poikkeuksellisen matalat verotulokertymät vuonna 2018 ja kertaluonteinen verotulojen lisäys, joka johtuu siirtymisestä verovelvolliskohtaiseen verotuksen valmistumiseen¹⁰. Tämän seurauksena jäännösverojen maksu aikaistuu, mikä kasvattaa vuoden 2019 verotuloja. Valtionosuudet laskevat kuluva vuodesta, mikä johtuu muun muassa valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2016 toteutuneiden kustannusten pohjalta vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta reilut 200 milj. euroa. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuonna 2019.

10 Verotuksen päätyminen verovelvolliskohtaisesti mahdollistaa tuloveron kertymisen ja tilittämisen veronsaajille nykyistä aiemmin. Veronpalautusten maksupäivät ja jäännösverojen eräpäivät määräytyvät verovuoden 2018 verotuksesta alkaen verotuksen verovelvolliskohtaisen päättymisen mukaisesti. Kunnille tehtävien tilitysten kuukausihajonta pienenee, eli kunnille tilitetään veroja erityisesti kalenterivuoden loppupuolella tasaisemmin kuin nykyisin. Henkilöasiakkaiden jäännösverot kertyvät, ja veronpalautukset maksetaan nykyistä aikaisemmin. Yli kolme neljäsosaa henkilöasiakkaiden veronpalautuksista maksettaisiin elokuussa, kun ne nykyisin on vähennetty marraskuun tilityksistä. Kiinteistöveroja tilitetäisiin kunnille kuukausittain tarkasteltuna nykyistä aiemmin ja tasaisemmin pääosin heinäkuun ja marraskuun välisenä aikana.

LOMARAHALEIKKAUSTEN JA TULOSELLISUUSERÄN VAIKUTUS KUNTATALOUDEN KUSTANNUSTEN KEHITYKSEEN JA ANSIOTASOINDEKSIIN

KT Kuntatyöntajat ja kunta-alan pääsopijajärjestöt allekirjoittivat syyskuussa 2016 kilpailukykysovimuksen mukaiset kunnalliset virka- ja työehtosopimukset. Osana kilpailukykysovimusta kuntasektorilla sovittiin lomarahan alentamisesta 30 prosentilla. Alentaminen koskee lomanmääräytymisvuosia 1.4.2016-31.3.2017, 1.4.2017-31.3.2018 ja 1.4.2018-31.3.2019. Vaikka lomanmääräytymisvuoden 1.4.2016-31.3.2017 lomarahat maksettiin pääsääntöisesti vuoden 2017 kesällä, kirjattiin vähennys tilinpäätöksiin suoriteperusteisesti vuosille 2016-2017 (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto 114/2016). Siksi lomarahojen leikkauksen kuntatalouden henkilöstömenoja laskeva vaikutus kohdentui 75-prosenttisesti vuodelle 2016 ja loput vuodelle 2017. Vastaavasti leikkauksen päättymisen henkilöstökustannuksia kohottavasta vaikutuksesta 75 prosenttia kohdentuu jo vuodelle 2019 ja loput vuodelle 2020.

Julkisen sektorin lomarahaleikkauksen vaikutus näkyy ansiotasoindeksissä eri ajankohtana. Lomanmääräytymisvuoden 1.4.2016-31.3.2017 lomarahojen leikkauksen vaikutus kohdennettiin kuntasektorin ansiotasoindeksiin tasaten se vuodelle 2017. Vastaavasti lomarahaleikkauksen päättymisen nostaa ansiotasoindeksiä vasta vuonna 2020.

Lomarahaleikkauksen lisäksi kuntatalouden kehitysuran aikaperiodilla on toinenkin henkilöstömenoihin ja ansiotasoindeksiin määräaikaisesti vaikuttava kertaerä. KT Kuntatyöntajat ja kunta-alan pääsopijajärjestöt sopivat helmikuussa 2018 tuloksellisuuteen perustuvan kertaerän maksamisesta.

Sopimuksen mukaan viranhaltijalle tai työntekijälle, jonka palvelussuhde kuntaan tai kuntayhtymään on alkanut viimeistään 3.9.2018 ja jatkunut keskeytyttäen vähintään 18.11.2018 saakka, maksetaan tammikuun 2019 palkanmaksun yhteydessä erillinen kertaerä. Koska työntantajalle syntyy tuloksellisuuserän maksuvelvollisuus jo vuoden 2018 aikana, erä kirjataan kirjanpitolautakunnan kuntajaoston suosituksen mukaisesti kokonaisuudessaan vuoden 2018 tilinpäätökseen kuluksi ja siirtovelaksi (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto 117/2018).

Ansiotasoindeksissä kertaerän vaikutus näkyy vuosina 2019 ja 2020, eli erän kustannusvaikutus nostaa ansiotasoindeksiä vuonna 2019 ja erän poistuminen laskee ansiotasoindeksiä 2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
	%				
Lomarahaleikkauksen vaikutus kuntatalouden työvoimakustannuksiin	-1,10	-0,37		1,10	0,37
Lomarahaleikkauksen vaikutus kuntasektorin ansiotasoindeksiin		-1,46			1,46
Tuloksellisuuserän vaikutus kuntatalouden työvoimakustannuksiin			0,67	-0,67	
Tuloksellisuuserän vaikutus kuntasektorin ansiotasoindeksiin				0,67	-0,67

3.2 Talouden sopeutuspainetta kuntakokoryhmittäin

Kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan koko maan näkymien ohella myös kuntakokoryhmittäin. Tässä kuntatalousohjelmassa kuntakokoryhmittäinen arvio keskittyy valtion talousarvioesityksen mukaisesti vuoteen 2019, mutta ohjelmassa esitetään arvio myös vuodesta 2020.

Kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan kuntatalousohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee paineen lainakannan kasvattamiseen (negatiivinen tunnusluku) tai laskennallista mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen (positiivinen tunnusluku).

Taulukossa 6–7 esitetään kuntakokoryhmittäiset rahoitusasemat sekä painelaskelma tulo- veroprosentin korottamiseen. Laskelmat perustuvat koko maan kehityksen perusteella valtiovarainministeriössä tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä, verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta sekä rahoitustuotoista ja -kuluista. Toimintakate muodostuu kaikilla kunnilla koko maan arvioidun keskimääräisen toimintakatteen prosentuaalisen muutoksen kautta. Kunnittaisia toimintakatteeseen kohdistuvia toimia ei ole otettu huomioon, mikä saattaa aiheuttaa suuria eroavuuksia toteutuneisiin lukuihin verrattuna erityisesti tarkastelukauden lopulla. Kuntien kunnallisveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä.

Painelaskelmissa esitetään kunnan tuloslaskelma, jossa on arvioitu toimintakate, suunnitelman mukaiset poistot ja arvonalentumiset, verotulot sekä valtionosuudet. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet vuodelle 2019 ja 2020 on pidetty uusimman tiedon mukaisina. Tarkemmat kuvaukset toimintakatteen, verotulojen ja valtionosuuksien arviointimenetelmistä ja käytetyistä oletuksista löytyvät erillisestä laskelmien aineisto- ja menetelmäkuvauksesta¹¹.

Talouden sopeutuspainetta suurin pienemmissä kunnissa

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee tarkasteluvuosina kuntakokoryhmittäin merkittävästi (taulukko 6).

¹¹ Kuntakohtaiset painelaskelmat – Arviointimenetelmien kuvaus

Taulukko 6. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2017—2020 kuntakokoryhmittäin, milj. euroa

Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	2017	2018	2019	2020
Yli 100 000 as., yht. asukkaita ja kuntia = 2 146 645 as. ja 9 kuntaa (vuoden 2018 kuntajako)	357,0	143,8	298,3	445,3
40 001 – 100 000 as., = 1 014 830 as. ja 17 kuntaa	47,3	-152,0	-155,6	-148,8
20 001 – 40 000 as., = 821 947 as. ja 30 kuntaa	29,2	-92,3	-96,9	-88,0
10 001 – 20 000 as., = 610 114 as. ja 42 kuntaa	-11,5	-111,9	-140,0	-132,3
6 001 – 10 000 as., = 456 905 as. ja 58 kuntaa	21,6	-98,1	-135,4	-146,1
Alle 6 000 as., = 433 200 as. ja 139 kuntaa	21,7	-89,5	-148,4	-175,1
MANNER-SUOMEN KUNNAT YHTEENSÄ	465,2	-400,0	-377,8	-244,9

Toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee vuonna 2018 huomattavasti verrattuna edellisvuoteen. Syynä tähän on verotulojen ja valtionosuuksien vähäinen kasvu, joka aiheuttaa vuosikatteen pienenemisen edellisvuoteen verrattuna. Samanaikaisesti kuitenkin investoinnit kasvavat. Tilanteen arvioidaan paranevan seuraavina vuosina verotulojen kasvusta johtuen, tosin vuonna 2019 etenkin pienien kuntien tilannetta heikentää valtionosuuksien väheneminen. Toiminnan ja investointien rahavirta on positiivinen vuonna 2019 vain suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kuntaryhmässä. Heikoin tilanne on 40 000–100 000 asukkaan ja alle 6 000 asukkaan kuntaryhmissä. Edellisvuoteen verrattuna rahoituksen tasapaino heikkenee vuonna 2019 eniten pienimmissä, alle 6 000 asukkaan kunnissa.

Vuonna 2020 vuosikatteen arvioidaan kasvavan huomattavasti, koska käyttötalouden nettomenot (toimintakate) kasvaisi hitaammin kuin verorahoitus. Vuonna 2020 toiminnan ja investointien rahavirta on edelleen positiivinen vain suurimmassa, yli 100 000 asukkaan kuntaryhmässä. Rahoituksen tasapaino paranee kuitenkin hieman myös muissa kuntakokoryhmissä, lukuun ottamatta pienimpiä kuntakokoryhmiä. Heikoin tilanne on vuonna 2020 alle 6 000 asukkaan kunnissa.

Toiminnan ja investointien rahoitustasapainon kohentumisen vuonna 2020 arvioidaan näkyvän lainakannan kasvun pienoisenä hidastumisena koko maan tasolla. Lainanoton tarve näyttäisi vähenevän kuitenkin vain yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä.

Taulukko 7. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituskellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakokoryhmittäin vuosina 2019—2020

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%)	2019	2020
Yli 100 000 as., yht. asukkaita ja kuntia = 2 146 645 as. ja 9 kuntaa (vuoden 2018 kuntajako)	-0,67	-0,96
40 001 – 100 000 as., = 1 014 830 as. ja 17 kuntaa	0,88	0,81
20 001 – 40 000 as., = 821 947 as. ja 30 kuntaa	0,64	0,56
10 001 – 20 000 as., = 610 114 as. ja 42 kuntaa	1,41	1,30
6 001 – 10 000 as., = 456 905 as. ja 58 kuntaa	1,91	2,01
Alle 6 000 as., = 433 200 as. ja 139 kuntaa	2,50	2,89
MANNER-SUOMEN KUNNAT YHTEENSÄ, LÄHTÖTASO 19,87 %	0,36	0,22

Suurin paine tuloveroprosentin nostoon vuonna 2019 olisi alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös muissa kuntaryhmissä, yli 100 000 asukkaan kuntaryhmää lukuun ottamatta, on vuonna 2019 veroprosentin korotuspaineita. Kehitysarvion perusteella tilanne näyttäisi muuttuvan hieman paremmaksi vuonna 2020. Rahoitustasapainon arvioidun parantumisen toteutuessa kunnilla ei olisi enää niin suurta tarvetta korottaa veroprosenttia. Muissa kuin suurimmassa kuntakokoryhmässä olisi kuitenkin edelleen laskennallista painetta veroprosentin korottamiseen. Suurin paine tuloveroprosentin korottamiseen olisi edelleen pienimmissä kuntakokoryhmissä.

Negatiivisen vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä on pysynyt pienenä viimeisinä tilinpäätös vuosina. Vuoden 2017 tilinpäätöksen perusteella tällaisia kuntia oli 4, mikä on pienin määrä nykyisen, vuonna 1997 alkaneen, kuntien kirjanpitokäytännön aikana. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kääntyisi kuntakohtaisen laskelman perusteella kuitenkin nousuun vuonna 2018 ja jatkaisi nousua vuoteen 2020 saakka (taulukko 8).

Negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat tyypillisesti asukasluvultaan pienimpiä kuntia. Viime vuosina näistä noin 65 prosenttia on ollut alle 6 000 asukkaan kuntia ja lähes kaikki alle 20 000 asukkaan kuntia. Ennusteen mukaan vuosina 2018-2020 lähes kaikki negatiiviset vuosikatteen kunnat olisivat alle 6 000 asukkaan kuntia.

Tarkastelukauden aikana myös alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan ja olevan huomattavasti korkeammalla tasolla kuin viimeisissä tilinpäätöksessä vuonna 2017. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn (ns. kriisikuntamenettely) näkökulmasta edellä mainittu kehitys johtaisi siihen, että taseen kertyneen alijäämän perusteella (alijäämäkriteeri peräkkäisinä vuosina -500 ja -1 000 euroa/asukas) menettelyyn olisi mahdollisesti tulossa vuosien 2017 ja 2018 konsernitilinpäätösten perusteella neljä kuntaa vuonna 2019. Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrän arvioidaan kasvavan vuonna 2020.

Taulukko 8. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2017—2020

Vuosina 2017 -2022, käytössä vuoden 2018 kuntajako	2017	2018	2019	2020
Negatiivinen vuosikate, kunnat kpl	4	24	54	73
Taseessa kertynyttä alijäämää, kunnat kpl	23	38	60	74

3.3 Rahoitusperiaatteen toteutuminen

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

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

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

Kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) veroprosentiksi muunnettua. Arviolaskelmat perustuvat kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon.

Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa taloutaan vaihtelevat edelleen varsin paljon (taulukko 9). Vuonna 2019 laskennallista tuloveroprosentin korotuspainetta olisi kolmella neljäsosalla kuntia ja neljäsosalla kuntia korotuspaine olisi yli 3 prosenttiyksikköä. Yhdellä neljäsosalla kunnista näyttäisi puolestaan olevan laskennallinen mahdollisuus veroprosentin alentamiseen, mutta noin puolella alentamismahdollisuuden omaavista kunnista laskennallinen alentamismahdollisuus jää alle yhden prosenttiyksikön.

Taulukko 9. Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine ja alentamismahdollisuus vuosina 2019—2020

% -yksikköä	Korotuspaine ja alentamismahdollisuus	
	2019 kuntien lkm	2020 kuntien lkm
Korotuspaine yli 3	82	92
Korotuspaine välillä 2-3	40	37
Korotuspaine välillä 1-2	50	51
Korotuspaine välillä 0-1	54	50
KOROTUSPAINESÄ, YHTEENSÄ	226	230
Alentamismahdollisuus välillä 0-1	32	34
Alentamismahdollisuus välillä 1-2	24	19
Alentamismahdollisuus välillä 2-3	9	8
Alentamismahdollisuus yli 3	4	4
ALENTAMISMAHDOLLISUUS, YHTEENSÄ	69	65
YHTEENSÄ	295	295
Lainakannan muutos, milj. euroa	377,8	244,9

Edellä mainittu näkymä ei tarkoita sitä, että kyseisen suuruinen veroprosenttien korotus-aalto tapahtuisi todellisuudessa, vaan se siis kuvaa yhteen kunnan päätösvallassa olevaan taloudelliseen muuttuun suhteutettua muutospainetta. Kuntatalouden kehitysarvion perusteella kuntien rahoituspainet lisääntyisivät vuoden 2019 aikana, mutta laskelmissa ei ole voitu huomioida muun muassa kuntien omia päätöksiä tuloista, menoista tai sopeutustoimista. Näin rahoitusasema muodostunee lopulta todennäköisesti laskettua kehitystä paremmaksi. Tarkastelun keskeisin havainto on kuntakohtaisen hajonnan suuruus.

LIITTEET

Liite 1. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2017—2019 (milj. euroa) ja muutos 2018—2019 (%)

Momentti		2017	2018	2019	Muutos 2018-2019, %
	Laskennalliset valtionosuudet	9 539	9 627	9 538	-0,9 %
28.90.30	VM	8 606	8 577	8 491	-1,0 %
useita momentteja	OKM	933	1 051	1 047	-0,3 %
	siitä kuntayhtymät	905	988	993	0,5 %
	Muut valtionavut				
25.50.20	OM, Vaalimenot	10	30	27	
	OM YHTEENSÄ	10	30	27	
Palosuojelurahasto	Kunnille maksettavat avustukset	5	5	5	
	SM YHTEENSÄ	5	5	5	
28.70.05	Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuki ja ohjaus ¹	33	141	0	
28.90.31	Kuntien yhdistymisavustukset	27	8	4	
28.90.32	Valtionavustus kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään			30	
	VM YHTEENSÄ	61	149	34	
useita momentteja	OKM, harkinnanvaraiset avustukset	231	249	229	
	siitä kuntayhtymien osuus	34	35	34	
	OKM YHTEENSÄ	231	249	229	
30.20.01 (30.20.03 vuodet 2017—2018)	Maaseutuviraston toimintamenot: korvaus Ahvenanmaan maakunnan kunnille maatalouden tukien toimeenpanosta aiheutuvien tehtävien hoitamisesta	0,05	0,05	0,05	
30.20.20	Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta: korvaus kuntien järjestämästä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta	4	4	4	
30.20.41	EU-tulotuki ja EU-markkinatuki: koulujakelujärjestelmä	1	1	1	
30.20.46	Koulujakelujärjestelmä			0,2	
	MMM YHTEENSÄ	6	6	6	
31.10.41	Valtionavustus eräiden lentopaikkojen investointi ja ylläpitomenoihin	1	1	1	
31.30.63	Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen	35	35	35	
31.30.42	Valtionavustus koulutuksesta	1	1	1	
	LVM YHTEENSÄ	37	37	37	
32.30.51	Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut / kunnille maksettavan palkkatuen määrä	25	26	27	
32.50.40	Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen			3	
32.70.30	Valtion korvaukset kunnille kansainvälistä suojelua saavien palvelujen järjestämisestä	207	214	197	
	TEM YHTEENSÄ	232	240	227	

¹ Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuen ja ohjauksen rahoitus on osoitettu maakuntien liitoille eli kuntayhtymille vuosina 2017 ja 2018. Vuonna 2019 rahoitus osoitetaan maakuntien väliaikaisille valmisteluelimille.

Momentti		2017	2018	2019	Muutos 2018-2019, %
33.03.31	Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen	22	19	0	
33.10.57	Valtionosuus kunnille perustoimeentulotukeen	25	0	0	
33.20.31	Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä	27	27	27	
33.20.50, 51 ja 52	Kunnille maksettava palkkatuki	62	74	74	
33.50.51	Sotilasvammakorvaukset	33	32	31	
33.50.56, 57 ja 58	Rintamaveteraanien kuntoutustoiminnan menot ja valtionapu rintamaveteraanien kuntoutustoimintaan	40	41	77	
33.60.30	Valtion korvaus terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden kustannuksiin	0,5	1	0,5	
33.60.32	Valtion rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen	20	21	21	
33.60.33	Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin menoihin	94	95	96	
33.60.34	Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille oikeuspsykiatrisista tutkimuksista sekä potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin	15	15	15	
33.60.36	Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi	0,5	0,5	0,5	
30.60.37	Korvaukset kunnille kiireellisen sosiaalihuollon kustannuksiin	0	5	5	
33.60.38	Valtionavustus valinnanvapauden pilottihankkeiden kustannuksiin	30	99	0	
33.60.63	Valtionavustus sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan	3	3	3	
33.60.64	Valtion korvaus rikosasioiden sovittelun järjestämisen kustannuksiin	6	7	7	
33.80.50	Valtion korvaus maatalousyrittäjien lomituspalvelujen hallintomeneihin	16	16	15	
	STM YHTEENSÄ	389	456	373	
Laki öljysuojarahas- tosta 1406/2004	Korvaukset alueiden pelastustoimille öljyntorjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpitokustannuksiin	14	10	10	
Valtion asuntora- hasto	Aiesopimus kuntien kunnallistekniikan rakentamisavustusvaltuus	15	15	15	
Valtion asuntorahasto	Asuinaluekohtainen avustus	4	0	0	
35.10.61	Vesien- ja ympäristöhoidon edistäminen	1	1	1	
35.20.30	Vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäiseminen	0	1	1	
	YM YHTEENSÄ	30	27	27	
	Muut valtionavut yhteensä, milj. euroa	1 000	1 199	965	-19,5 %
	VALTIONAVUT YHTEENSÄ, MILJ. EUROA	10 539	10 826	10 502	-3,0 %

Liite 2. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BKT JA TYÖLLISYYS						
BKT:n arvo, mrd. euroa	223,8	234,2	242,4	251,0	258,7	266,8
BKT, määrän muutos, %	2,8	3,0	1,7	1,6	1,1	1,0
Työllisten määrä, muutos-%	1,0	2,6	0,9	0,6	0,1	0,0
Työttömyysaste, %	8,6	7,4	6,9	6,6	6,6	6,6
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	69,6	71,7	72,4	73,0	73,2	73,3
Palkkasumma, muutos-%	2,2	4,2	3,5	3,6	3,0	3,1
Eläketulot, muutos-%	2,8	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7
HINNAT JA KUSTANNUKSET, %						
Yleinen ansiotaso, muutos	0,2	1,8	2,6	3,0	2,9	3,1
Kuntien ansiotaso, muutos	-1,0	1,3	3,3	3,2	2,5	2,7
Kuluttajahinnat, muutos	0,7	1,1	1,4	1,6	1,8	2,0
Rakennuskustannusindeksi	0,3	2,4	2,4	2,2	2,2	2,2
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	5,2	4,8	3,1	2,3	2,1	2,0
Valtionosuusindeksi:						
Peruspalvelujen hintaindeksi ¹ , muutos	-1,2	1,1	2,1	2,6	1,8	2,2
Valtionosuusindeksi, muutos	-1,0	1,1	1,3	2,3	1,8	2,2
KUNTATYÖNANTAJAN SOTUMAKSUT, %						
Sairausvakuutusmaksu	1,1	0,9	0,8	1,3	1,3	1,3
Työttömyysvakuutusmaksu	3,2	2,5	2,0	2,0	1,6	1,6
Eläkemaksu (KuEL)	22,0	21,6	21,2	20,8	20,4	19,9
Opettajien eläkemaksu	17,0	16,8	16,8	16,4	16,4	16,4
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	26,9	25,7	24,6	24,8	24,0	23,5
VAKUUTETTUIJEN SOTUMAKSUT, %						
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	1,60	1,90	1,50	1,50	1,30	1,30
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	6,15	6,35	6,75	7,15	7,15	7,15
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	7,65	7,85	8,25	8,65	8,65	8,65
TyEL-indeksipisteluku	2534	2548	2582	2624	2675	2729
TyEL-indeksi, muutos	0,6	0,6	1,3	1,6	2,0	2,0
KEL-indeksipisteluku	1617	1617	1617	1640	1668	1698
KEL-indeksi, muutos	-0,9	0,0	0,0	1,4	1,7	1,8

¹ Peruspalvelujen hintaindeksi, jossa huomioitu lomarahojen leikkaus vuosina 2016 ja 2017 ja palautuminen vuosina 2019 ja 2020.

Liite 3. Kuntien ja kuntayhtymien menot 2017-2022, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.TOIMINTAMENOT	36,7	37,4	38,4	39,7	19,9	20,4
Palkkausmenot	20,2	20,3	20,7	21,2	10,7	11,0
Palkat	15,9	16,1	16,6	16,9	8,6	8,9
Muut henkilöstöm.	4,3	4,2	4,1	4,3	2,1	2,1
Ostot	13,1	13,6	14,1	14,9	7,0	7,2
Avustukset	2,2	2,2	2,2	2,2	1,5	1,5
Muut toimintamenot	1,2	1,3	1,3	1,4	0,7	0,7
2.TOIMINTATULOT	9,2	9,3	9,4	9,7	7,5	7,7
3.TOIMINTAKATE (=2-1)	-27,5	-28,1	-28,9	-30,0	-12,3	-12,7
4.Korkomenot, brutto	0,31	0,39	0,44	0,48	0,43	0,46
5.Investoinnit, brutto	4,6	4,8	4,8	4,9	4,2	4,2
6. BRUTTOMENOT (=1+4+5)	41,7	42,6	43,6	45,1	24,5	25,1
7. Bruttokansantuote, mrd. euroa	223,8	234,2	242,4	251,0	258,7	266,8
8. Toimintamenot, % BKT:sta	16,4	16,0	15,8	15,8	7,7	7,6
9. Bruttomenot, % BKT:sta	18,6	18,2	18,0	18,0	9,5	9,4
10. Kokonaistulot, % BKT:sta	18,8	18,1	18,0	18,1	9,9	9,6
11. Toimintatulot, % toimintamenoista	25,1	24,8	24,6	24,3	37,9	37,8

Liite 4. Kuntataloudesta maakuntalouteen siirtyvät erät, mrd. euroa, vuoden 2020 tasossa*

TOIMINTAMENOT	21,1
Palkkausmenot	10,8
Palkat	8,6
Muut henkilöstömenot	2,2
Ostot	8,9
Avustukset	0,8
Muut toimintamenot	0,7
TOIMINTATULOT	3,2
Myyntitulot	1,0
Maksutulot	1,6
Muut tulot ja avustukset	0,5
TOIMINTAKATE	-17,9
Poistot	0,4
NETTOKUSTANNUKSET	-18,3

*Maakuntasektorille siirtyvät velat 4,1 mrd. euroa vuoden 2021 tasossa


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-964-1 (pdf)

Syyskuu 2018