



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntatalousohjelma 2021–2024, Kevät 2020

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:30

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:30

Kuntatalousohjelma 2021–2024, Kevät 2020

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF: 978-952-367-332-8

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	16.4.2020	
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto		
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2021–2024, Kevät 2020		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:30		
Diaari/hankenumero	Teema	Kunta-asiat	
ISBN PDF	978-952-367-332-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-332-8		
Sivumäärä	78	Kieli	suomi
Asiasanat	kuntatalous, kuntien tehtävät, kuntien valtionavut, kunta-asiat, kunnat, kuntien tulot, kuntien menot, kuntakonsernit		
Tiivistelmä	<p>Kuntatalousohjelma vuosille 2021–2024 on laadittu kevään 2020 julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta. Hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen ovat tiedossa. Kevään 2020 koronaepidemian johdosta ohjelmassa on tarkasteltu myös epidemian sekä sen hoitoon liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen vuonna 2020.</p> <p>Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2023 asti.</p> <p>Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman valtion vuoden 2020 talousarvioesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa neuvotteluissa.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	16.4.2020
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet 2021–2024, våren 2020	
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2020:30	
Diarie-/ projektnummer		Tema Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-332-8	ISSN PDF 1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-332-8	
Sidantal	78	Språk finska
Nyckelord	kommunalekonomi, kommunernas uppgifter, statsbidrag till kommunerna, kommunärenden, kommuner, kommunernas inkomster, kommunernas utgifter, kommunkoncerner	
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet 2021–2024 har upprättats i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2020. Läget med kommunalekonomin och de effekter som regeringens åtgärder har på kommunernas ekonomi beskrivs i programmet med hjälp av nyaste tillgängliga uppgifter och uppskattningar. Effekterna av regeringens åtgärder har utvärderats till de delar det finns regeringsbeslut om åtgärderna och deras effekter kommunalekonomin är kända. På grund av coronaepidemin våren 2020 granskar programmet också vilka konsekvenser epidemin och de åtgärder som hänför sig till åtgärdandet av den har för den kommunala ekonomin år 2020.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fördjupar den bedömning av kommunernas ekonomi som ingår i planen för de offentliga finanserna. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma kommunernas ekonomiska situation och deras möjligheter att klara av att ordna basservicen i enlighet med de åtgärder som anges i budgetförslaget och planen för de offentliga finanserna. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för kommunekonomin och av regeringens åtgärder med verkningar för kommunekonomin. Effekterna av åtgärderna bedöms förutom för hela kommunekonomin också enligt kommunstorleksgrupp och utifrån förverkligandet av finansieringsprincipen fram till 2023.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat som har representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådan lagstiftning om kommunernas uppgifter och åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, dels från Kommunförbundet. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har förts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid den ekonomisektion som utför det beredande arbetet. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet vid förhandlingarna om statens budgetproposition för 2020 och planen för de offentliga finanserna.</p>	
Förläggare	Finansministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	16 April 2020	
Authors	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
Title of publication	Local Government Finances Programme 2021–2024, spring 2020		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2020:30		
Register number		Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-367-332-8	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-332-8		
Pages	78	Language	Finnish
Keywords	local government finances, local government duties, central government transfers to local government, local government affairs, local government, local government revenue, local government expenditure, local authority corporation		
<p>Abstract</p> <p>The Local Government Finances Programme 2021–2024 was drawn up in connection with the preparation of the General Government Fiscal Plan in spring 2020. The state of local government finances and the impact of the Government's measures on local government finances are described in the Programme on the basis of the latest available information and estimates. The impacts of the Government measures have been assessed insofar as the Government has made decisions on the actions and the effects of the actions on local government finances have been reviewed. Due to the corona epidemic in spring 2020, the programme has also examined the impact of the epidemic and its management measures on local government finances in 2020.</p> <p>The Programme adds depth to the review of local government finances given in the General Government Fiscal Plan. The purpose of the Local Government Finances Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to organise successfully basic services by means of measures that accord with the budget proposal and the General Government Fiscal Plan. The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining the development outlook for local government finances and government measures that affect local government finances. In addition to local government finances as a whole, the effects of the measures are assessed, up to 2023, by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources.</p> <p>The Local Government Finances Programme has been prepared by a secretariat appointed by the Ministry of Finance, which included all the key ministries drafting legislation on the tasks of the municipalities and preparing central government measures that affect local government finances. The Association of Finnish Local and Regional Authorities also participated. 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 discussed the Local Government Finances Programme in the negotiations on the budget proposal for 2020 and the General Government Fiscal Plan.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	9
Johdanto	14
1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2020	15
2 Kuntatalouden tilannekuva vuoden 2019 tilinpäätösarvioiden perusteella...	19
3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset	34
3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 6.1).....	34
3.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet (JTS:n luku 6.2).....	36
4 Hallituksen kuntia koskevat toimenpiteet 2020–2024 ja niiden kuntavaikutukset	40
5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen	62
5.1 Yleinen talouskehitys.....	62
5.2 Kuntatalouden kehitysarvio.....	64
5.3 Talouden sopeutuspaine kuntaryhmittäin	71
Liitteet	77
Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia.....	77
Liite 2. Kuntien ja kuntayhtymien menot 2019–2024.....	78

Tiivistelmä

Kevään 2020 kuntatalousohjelman valmistelua on leimannut voimakkaasti koronaviruspandemia ja sen vaikutukset julkiseen talouteen sekä kuntatalouteen sen osana. Ohjelmassa esitettävässä valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteessa oletuksena on, että kyse on lyhytaikaisesta shokista. Ennusteeseen liittyvä epävarmuus on tässä tilanteessa kuitenkin poikkeuksellisen suuri.

Koronapandemia heikentää julkista taloutta, mutta tarkkoja vaikutuksia kuntatalouteen on vielä mahdotonta arvioida

Koronapandemialla ja sitä seuranneilla rajoitustoimenpiteillä on merkittäviä vaikutuksia niin kansantalouteen, julkiseen talouteen kuin kuntatalouteenkin. Suomen bruttokansantuote supistuu 5,5 prosenttia vuonna 2020. Koronaviruspandemian arvioidaan kuitenkin jäävän tilapäiseksi häiriöksi, minkä vuoksi talouden toipuminen voi alkaa jo kuluvan vuoden loppupuolella. Koko julkisen talouden alijäämän arvioidaan kasvavan 17 mrd. euroon.

Kuntatalouden osalta vaikutuksia voidaan tarkastella kuntien menojen kasvun ja tulojen supistumisen kautta. Osa pandemian vaikutuksista on suoria, osa tulee välillisesti ja viiveellä. Suorin vaikutus koronaviruspandemialla on kuntien terveydenhuoltomenoihin. Toistaiseksi pandemia ei ole levinnyt vielä koko maahan, ja sote-kustannusten kasvu on keskittynyt suurimpiin kaupunkeihin ja sairaanhoitopiireihin. Pandemian leviäminen voi kuitenkin kasvattaa jo nopealla aikavälillä sairaanhoitopiirien ja kuntien terveydenhuoltomenoja. Sairaanhoitopiirien kustannusten kasvuun ja ajoittumiseen vaikuttaa myös ei-kii-reellisen hoidon lykkääminen. Kustannusten kasvua määrittävät muun muassa tarvittavan hoidon määrä, laatu, kesto ja alueellinen jakautuminen.

Koronaviruspandemian vaikutukset näkyvät suoraan ja välillisesti niin kuntien verotulojen kuin myynti- ja maksutulojen kehityksessä. Lomautukset ja rajoitustoimien pitkittyessä mahdolliset irtisanomiset pienentävät kunnallisverokertymää. Yritystoiminnan vaikeudet näkyvät puolestaan yhteisöverokertymän pienentymisenä. Kuntakohtaisten vaikutusten suuruuteen ja ajoitukseen vaikuttaa luonnollisesti se, mille toimialoille kriisi iskee

voimakkaimmin. Rajoitustoimien seurauksena myynti- ja maksutulot pienenevät. Lomautukset ja irtisanomiset lisäävät painetta sosiaalihuollon palveluihin.

Pandemian vaikutusta kuntien ja kuntayhtymien henkilöstötilanteeseen on vaikeaa arvioida. Hoitohenkilökunnan sairastuessa tai joutuessa karanteeniin kunnat voivat joutua turvautumaan lisätyövoiman rekrytointiin. Mahdolliset lisä- ja ylityöt nostavat henkilöstökustannuksia. Toisaalta esimerkiksi varhaiskasvatuksen käyttömäärien laskiessa sekä kulttuuri- ja liikuntapalveluiden ollessa suljettuina kuntien henkilöstöä lomautetaan ainakin jossain määrin. On kuitenkin huomioitava, että osa lomautuksista saattaa perustua jo ennen pandemiaa kunnissa ja kuntayhtymissä tehtyihin talouden tasapainottamistoimenpiteisiin.

Kuntatalousohjelman valmisteluvaiheessa maaliskuussa 2020 koronaviruspandemian ja sitä seuranneiden toimenpiteiden tarkkoja vaikutuksia kuntatalouteen on vielä mahdotonta arvioida. Poikkeustilanteen kestolla ja laajuudella on olennainen vaikutus kuntien tuloihin ja menoihin, minkä vuoksi vaikutusten tarkka rahamääräinen arviointi on pandemian alkuvaiheessa mahdotonta. Taloudelliset vaikutukset kunnille vaihtelevat myös pandemian levinneisyyden mukaan. Lisäksi kunnan väestö- ja elinkeinorakenteella on merkitystä siihen, miten voimakkaasti koronapandemian kaltainen ulkoinen shokki vaikuttaa kunnan toimintaan ja talouteen.

Hallitus on varautunut tukemaan kuntataloutta koronavirustilanteen aiheuttaman menojen kasvun tai verotulojen äkillisen heikkenemisen tilanteessa.

Kuntatalous heikkeni edelleen vuonna 2019

Kuntatalouden kehitys on ollut heikkoa ja näkymät vaikeat jo useamman vuoden, eikä vuosi 2019 tuonut tähän poikkeusta. Tilastokeskuksen julkaisemien vuoden 2019 tilinpäätösarvotietojen perusteella kuntatalous heikkeni viime vuonna melko voimakkaasti. Sekä kuntatalouden toimintakate että vuosikate heikkenivät selvästi edellisvuodesta. Vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja ja arvonalentumisia eikä nettoinvestointeja. Tämän seurauksena kuntatalouden lainakanta kasvoi voimakkaasti sekä kunnissa että kuntayhtymissä.

Kuntatalouden vuosikatteen heikkenemisen taustalla oli ennen kaikkea kuntien vuosikatteen heikkeneminen toimintakulujen voimakkaan kasvun ja verotulojen vaimean kasvun seurauksena. Kuntien verokertymää pienensivät tulorekisterin käyttöönotosta johtuneet ongelmat ja muutokset ennakonpidätystavassa, joista johtuen osa kunnallisveroista siirtyi tilitettäväksi vuonna 2020.

Kuntatalouden heikon kehityksen seurauksena myös negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvoi vuonna 2019 selvästi. Vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 56, kun vuonna 2018 niitä oli 43 ja vuotta aikaisemmin vain neljä. Myös alijäämäisten kuntayhtymien lukumäärä ja kuntayhtymien taseen kertyneen alijäämän määrä kasvoivat edelleen.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely) tulevista kunnista ei tässä vaiheessa voida tehdä tarkkaa arviota. Voidaan kuitenkin arvioida, että arviointimenettelyyn olisi tulossa 3–4 uutta kuntaa. Kriisikuntien määrä näyttää pysyvän vuonna 2020 siis suhteellisen pienenä, mutta niiden määrän arvioidaan kasvavan lähivuosina kuntalain alijäämän kattamista koskevien velvoitteiden seurauksena. Valtiovarainministeriö ottaa huomioon koronakriisin vaikutukset kuntien talouteen arvioidessaan arviointimenettelyn käynnistämistä vuoden 2020 tilinpäätösten perusteella.

Poikkeuksellisissa olosuhteissa paikallishallinnon rahoitusasematavoitetta ei voida asettaa tai arvioida – uusien ja laajenevien tehtävien realistiset vaikutusarviot entistä tärkeämpiä

Hallitus asetti syksyllä 2019 julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaisesti paikallishallinnolle rahoitusasematavoitteen sekä sen kanssa johdonmukaisen euroääräisen rajoitteen valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle, eli niin sanotun kuntatalouden menorajoitteen. Rahoitusasematavoitteen osalta hallitus päätti, että paikallishallinto saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon (BKT). Lisäksi hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Koronapandemian leviäminen keväällä 2020 on muodostanut kansainväliseen talouteen, euroalueelle ja Suomen talouteen poikkeukselliset olosuhteet, joiden vuoksi kansainvälisen talouden ei voida arvioida olevan normaalissa tilanteessa. Näin ollen julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteita ei voida asettaa eikä niiden saavuttamista arvioida luotettavalta pohjalta. Tämä koskee myös paikallishallinnolle asetettua rahoitusasematavoitetta.

Näyttää myös selvältä, että kuntataloudelle asetettu menorajoite ylittyy. Menorajoite mitoitettiin syksyllä 2019 sen hetkisen tiedon mukaisesti. Hallitusohjelmassa päätetyn vanhuspalvelulain muutoksen hoitajamitoituksen osalta kustannusarvio on kuitenkin muuttunut hyvin merkittävästi ao. hallituksen esitystä laadittaessa. Myös muilta osin kuntien menorajoitteen luettavien kuntien tehtävien ja velvoitteiden kokonaisuuteen liittyy epävarmuutta.

Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Näin ollen menorajoitteen ylittyminen ei heikennä kuntatalouden rahoitusasemaa valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa. Uusien ja laajenevien tehtävien vaikutukset kuntatalouteen tulee kuitenkin arvioida realistisesti, jotta niitä vastaava valtionosuuden kasvu vastaa täysimääräisesti tehtävien aiheuttamaa kustannusten kasvua.

Kuntatalouden kehitysnäkymät lähivuosille huolestuttavan vaikeat

Vuodesta 2020 muodostuu kuntataloudessa koronapandemian seurauksena selvästi heikompi kuin mitä syksyn 2019 kuntatalousohjelmassa ennustettiin. Kuntien menoja kasvattavat väestön ikääntymisestä johtuvien sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvun ja hallitusohjelman mukaisten menolisäysten lisäksi uutena tekijänä koronakriisistä aiheutuvat lisäkustannukset. Kaikkinensa toimintatulot laskevat hieman viime vuodesta. Kuntatalouden toimintakate heikkenee toimintamenojen kasvun ja toimintatulojen laskun seurauksena noin 5,7 prosenttia. Koronakriisin oletetaan heikentävän kuntatalouden toimintakattetta kuluvana vuonna noin 500–700 milj. euroa.

Kuntien omat sopeutustoimet jäänevät kuntien talousarvioihin sisältyneitä suunnitelmia pienemmiksi. Käyttöön otetut rajoitustoimet vähentävät kuntien toimintatuloja, ja verotulot supistuvat voimakkaasti. Valtionosuudet kasvavat selvästi, mutta merkittävä osa valtionosuuden kasvusta vastaa joko muiden tulojen vähennystä tai kustannusten kasvua. Näillä oletuksilla kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta muodostuu 3,3 mrd. euroa negatiiviseksi vuonna 2020. Hallitus valmistelee miljardin euron suuruista kuntatalouden tukipakettia, joka sisältää peruspalvelujen valtionosuuden korotuksen, kuntien yhteisövero-osuuden korotuksen, lisäyksen harkinnanvaraisen valtionosuuden korotukseen sekä avustuksen sairaanhoitopiireille. Toimenpiteiden mittaluokka ja sisältö täsmenytävät jatkovalmistelussa, ja toimet on tarkoitus sisällyttää toukokuussa annettavaan lisätalousarvioesitykseen. Kuntatalouden kehitysarviossa tukipakettia ei ole vielä otettu huomioon.

Ennusteeseen liittyy poikkeuksellisen suurta epävarmuutta. Kuntatalouden samoin kuin koko kansantalouden kehityksen ennustaminen kuluvana ja ensi vuonna on poikkeuksellisen vaikeaa, sillä arviot koronaviruksen vaikutusten laajuudesta ja kestosta muuttuvat päivittäin ja tekevät tilanteen arvioimisen poikkeuksellisen epävarmaksi. Yhden epävarmuustekijän muodostaa myös se, että kuntatalousohjelmaa valmisteltaessa kunta-alan palkkaratkaisua koskevat neuvottelut olivat vielä kesken.

Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan 2,4 prosenttiin vuonna 2021, kun koronapandemian hoitoon vaadittavat lisäpanostukset poistuvat. Riskinä kuitenkin on, että kuluvalta vuodelta siirtyy terveydenhuollossa hoitojonoja etenkin ensi vuodelle. Vuosina 2022–2024 toimintamenot kasvavat keskimäärin 3,1 prosenttia vuodessa. Toimintamenoja kasvattavat väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu ja kuntien laajenevat tehtävät. Kuntatalouden investoinnit ovat historialliseen kehitykseensä nähden varsin korkealla tasolla. Suhdanneilanteen heikkeneminen ja kuntatalouden synkät näkymät voivat viivästyttää ja pysäyttää lopullisia investointipäätöksiä, sillä investointien priorisointitarve korostuu entisestään.

Kuntien verotulojen kasvu kiihtyy ensi vuonna ja kehitys palaa normaaliuralleen koronapandemian vaikutusten väistyessä. Kuntatalouden menot kasvavat kehyskaudella tuloja nopeammin. Väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvua ja heikentää

verotulojen kehitystä. Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta pysyy kehyskaudella painelaskelman mukaan 2,8–3,4 mrd. euroa negatiivisena. Myös kuntatalouden lainakanta jatkaa ripeää kasvuaan.

Koronapandemian vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin valtiontalouteen ja sosiaaliturvarahastoihin, mutta kriisi jättää jälkensä myös kuntatalouteen. Kuntien väliset erot lähtötilanteessa olivat suuret, ja lisäksi koronakriisin vaikutukset kohdistunevat kuntiin eri voimakkuudella ja osittain eriaikaisesti. Kriisin väistyttyä korostuu entisestään tarve kuntasektorin kestävyttä parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin.

Talouden sopeutuspainee koskee lähes koko kuntakenttää, mutta sopeutuspainee vaihtelee merkittävästi kunnittain

Kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan koko maan näkyvien ohella myös kuntaryhmittäin. Kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan ohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee negatiivisena paineen lainakannan kasvattamiseen tai veroprosentin korottamiseen ja positiivisena laskennallista mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen.

Ohjelmassa tehdyn tarkastelun perusteella toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee tarkasteluvuosina kuntakoryhmittäin merkittävästi. Vuonna 2020 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän koko maan tasolla huomattavasti. Merkittävänä syynä tähän on koronaviruksen aiheuttama poikkeustilanne, joka näkyy erityisesti kuntien alhaisimmissa veroennustekertymissä sekä kasvupaineena toimintakatteessa. Erityisesti tämän arvioidaan näkyvän yli 100 000 asukkaan sekä alle 5 000 asukkaan kunnissa. Vuonna 2021 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan paranevan kaikissa kuntakoryhmissä vuoteen 2020 verrattuna, koska erityisesti verokertymän arvioidaan kasvavan suhteessa edelliseen vuoteen. Vuosina 2022–2024 toiminnan ja investointien rahavirta näyttäisi jälleen heikkenevän kaikissa kuntakoryhmissä.

Heikkenevä toiminnan ja investointien rahavirta näkyy luonnollisesti myös kuntien lainakannan kehityksessä sekä laskennallisessa veroprosentin korotuspaineessa. Vuosien 2019 ja 2024 välillä kuntien lainakanta asukasta kohden laskettuna arvioidaan kasvavan yhteensä noin 60 prosenttia. Veroprosenttiin suhteutettuna heikkenevä toiminnan ja investointien rahavirta näkyy laskennallisen veronkorotuspaineen kasvuna kaikissa kuntakoryhmissä. Suurin veronkorotuspainee kohdistuu alle 5 000 asukkaan kuntiin.

Johdanto

Kuntatalousohjelma vuosille 2021–2024 on laadittu kevään 2020 julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta. Hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen ovat tiedossa. Kevään 2020 koronapandemian johdosta ohjelmassa on tarkasteltu myös pandemian sekä sen hoitoon liittyvien rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen vuonna 2020.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehyksen mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntaryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2024 asti. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein.

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

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

1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2020

Kuntatalouden tilannekuvan ja kehitysnäkymien arviointia vaikeuttaa keväällä 2020 koronaviruspandemia ja siitä seuranneet rajoitustoimenpiteet. Erityisesti poikkeusolojen toteamisella 16.3.2020 on merkittäviä vaikutuksia kansalaisten ja yritysten toimintaan sekä suorja ja epäsuoria vaikutuksia myös kuntiin.

Kuntatalousohjelman valmisteluvaiheessa maaliskuussa 2020 koronaviruspandemian ja sitä seuranneiden toimenpiteiden tarkkoja vaikutuksia kuntatalouteen on vielä mahdotonta arvioida. Poikkeustilanteen kestolla ja laajuudella on olennainen vaikutus kuntien tuloihin ja menoihin, minkä vuoksi vaikutusten tarkka rahamääräinen arviointi on pandemian alkuvaiheessa mahdotonta. On kuitenkin selvää, että pandemian vaikutukset kuntatalouteen, julkiseen talouteen kokonaisuutena sekä kansantalouteen ovat merkittäviä. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteen oletuksena on, että kyse on talouden kannalta lyhytaikaisesta shokista, jonka jälkeen talous palaa vähitellen aiemmalle kehitysuralleen. Ennusteeseen liittyvä epävarmuus on tässä tilanteessa kuitenkin poikkeuksellisen suuri.

Kuntatalouden osalta vaikutuksia voidaan tarkastella kuntien menojen kasvun ja tulojen supistumisen kautta. Osa koronaviruspandemian vaikutuksista on suorja, osa tulee välillisesti ja viiveellä. Merkittävimmät vaikutukset kuntiin aiheutuvat verotulojen vähentymisen sekä kasvavien sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kautta. Taloudelliset vaikutukset kunnille kuitenkin vaihtelevat pandemian levinneisyyden mukaan. Myös kunnan väestö- ja elinkeinorakenteella on merkitystä siihen, miten voimakkaasti koronaviruspandemian kaltainen ulkoinen shokki vaikuttaa kunnan toimintaan ja talouteen. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi pandemian todennäköisiä vaikutuksia kuntatalouteen tulojen ja menojen osalta.

Verotulot, valtionosuudet ja muut tulot

Kuntien vuoden 2020 valtionosuudet maksetaan päätösten mukaisesti. Verotulovaikutukset näkyvät sekä kunnallisveron että yhteisöveron kehityksessä. Kuntakohtaisten vaikutusten suuruuteen ja ajoitukseen vaikuttaa luonnollisesti se, mille toimialoille kriisi iskee voimakkaimmin. Lomautukset ja pandemian pitkittyessä mahdolliset irtisanomiset vaikuttavat kuntien verotuloihin asukkaiden ansiotulojen laskiessa.

Vaikutusta voidaan tarkastella aikaisintaan huhtikuun 2020 verotilitysten perusteella. Kunnilta jää saamatta myös joitakin myynti- ja maksutuloja. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen sivistäminen vähentää varhaiskasvatusmaksuja, samoin kuin liikunta- ja kulttuuripalvelujen sulkeminen vähentää niistä saatavia tuottoja. Tapahtumien peruminen vähentää puolestaan kuntien saamia vuokratuloja. Lisäksi julkisen liikenteen käytön vähentyminen vaikuttaa erityisesti suurten kaupunkien talouteen konsernitasolla.

Merkittävimmät vaikutukset taloudelliseen aktiviteettiin ja kuntien verotuloihin tulevat pidemmällä aikavälillä työllisyyden laskun ja työttömien määrän kasvun kautta.

Vaikutukset kuntien menoihin

Suurin ja suurin vaikutus koronaviruspandemialla on kuntien terveydenhuoltomenoihin, mutta työttömyyden kasvu lisää painetta myös sosiaalipalveluihin. Toistaiseksi pandemia ei ole levinnyt vielä koko maahan, ja sote-kustannusten kasvu on keskittynyt suurimpiin kaupunkeihin ja sairaanhoitopiireihin. Toistaiseksi vaikutukset kuntiin ovat olleet melko maltillisia.

Pandemian leviäminen voi kuitenkin vaikuttaa jo nopealla aikavälillä sairaanhoitopiirien ja kuntien terveydenhuoltomenoja kasvattavasti. Tarvittavan hoidon määrä, laatu, kesto ja alueellinen jakautuminen määrittävät julkisen talouden kustannusten kasvua. Menojen lisäys riippuu paitsi koronavirukseen sairastuneiden määrästä, myös muista syistä sairastuneiden määrästä, sekä siitä minkä verran ei-kiireetöntä sairaanhoitoa pystytään siirtämään. Menojen kasvu ei kohdennukaan kaikilta osin kevääseen 2020, vaan näkyy kokonaisuudessaan kunnissa ja sairaanhoitopiireissä todennäköisesti vasta pidemmällä aikavälillä.

Koulutuspalveluihin koronaviruspandemialla ei ole suoria kustannusvaikutuksia. Hallituksen päätöksen mukaisesti koululaiset ja opiskelijat ovat siirtyneet suurelta osin etäopetukseen. Tällä ei ole kuitenkaan merkittävää vaikutusta opetushenkilökunnan tarpeeseen.

Kaikkiaan pandemian vaikutusta kuntien henkilöstökustannuksiin on vaikeaa arvioida. Toisaalta hoitohenkilökunnan sairastuessa tai joutuessa karanteeniin, kunnat joutuvat turvautumaan lisätyövoiman rekrytointiin ja ylitöihin, jotka nostavat henkilöstökustannuksia. Toisaalta esimerkiksi varhaiskasvatuksen, ja kulttuuri- ja liikuntapalveluiden ollessa suljettuina kuntien henkilöstöä lomautetaan todennäköisesti ainakin jossain määrin, mikä laskee henkilöstökustannuksia. Lomautusten osalta on kuitenkin huomioitava, että niiden syynä saattaa koronapandemian ohella olla myös pitkään jatkunut kuntatalouden heikko tilanne ja jo pandemiaa ennen kunnissa tehdyt päätökset talouden tasapainottamisesta.

Kuntien rahoitus ja maksuvalmius

Maaliskuussa 2020 koronalla voidaan katsoa olevan jo suoria vaikutuksia kuntien talouteen. Vaikutukset näkyvät erityisesti verotulojen supistumisena ja kustannusten kasvuna, mutta myös kuntien ja kuntayhtymien maksuvalmiuteen kohdistuu painetta. On ilmeistä, että vaikutukset koko julkiseen talouteen ja kuntatalouteen laajenevat talouskasvun ja työllisyyden heikentyessä. Kuntien verotulojen kehitystä pandemia hidastaa ainakin vuonna 2020, mutta yleisen talouskehityksen vaikuttaessa veropohjiin ja työllisyyden heikentyessä tätäkin pidempään. Laajempien talousvaikutusten ohella on lisäksi tarkasteltava akuuttia tilannetta kuntien maksuvalmiuden turvaamisen kautta. Pandemia yhdistettynä monen kunnan jo nykyisellään vaikeaan tilanteeseen merkitsee, että kuntatalouden kehitysnäkymät ovat äärimmäisen haastavat lähivuosina.

Valtio tukee kuntia koronakriisin hoidossa yli miljardilla

Koronapandemian alkuvaiheessa hallituksen tukitoimet ovat kohdistuneet ennen kaikkea yritysten ja yrittäjien tukemiseen äkillisesti muuttuneessa taloustilanteessa. Nämä toimenpiteet tukevat pitkällä aikavälillä välillisesti myös kuntataloutta, mikäli niiden avulla pystytään helpottamaan yritysten tilannetta, välttämään muutoin elinkelpoisten yritysten konkurssseja sekä ylläpitämään työllisyyttä. Lisäksi hallitus on sitoutunut kompensoimaan kunnille yritystoiminnan tukemiseen liittyvistä toimenpiteistä mahdollisesti aiheutuvat verotulomenetykset.

Hallitus antoi 2.4.2020 eduskunnalle yritysten verotuksen maksujärjestelyjen vaikutuksiin liittyvän esityksen laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 32/2020). Esitetyillä muutoksilla korvattaisiin kunnille yritysten verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista vuonna 2020 väliaikaisesti aiheutuvia kunnallis-, yhteisö- ja kiinteistöverotulojen viivästymisiä. Kunnallisverotulojen viivästymisen perusteella kunnille korvattaisiin yhteensä 422 milj. euroa, yhteisöverotulojen viivästymisen perusteella yhteensä 45 milj. euroa ja kiinteistöverotulojen viivästymisen perusteella yhteensä 80 milj. euroa. Ehdotettu muutos ei kuitenkaan vahvistaisi pysyvästi kuntataloutta, vaan olisi kunta–valtio -suhteessa kustannusneutraali, sillä vuonna 2020 maksettava korvaus vähennettäisiin kuntien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2021. Esitys sisältyy valtion vuoden 2020 toiseen lisätalousarvioesitykseen.

Hallitus linjasi 7.–8.4.2020 kehysriihen yhteydessä laajasta toimenpidekokonaisuudesta, jolla helpotetaan koronapandemiasta ja siihen liittyvistä rajoitustoimista johtuvia kuntien talouden haasteita. Hallitus kohdistaa tukea kuntiin useiden toisiaan täydentävien toimenpiteiden avulla. Näin pyritään turvaamaan peruspalvelujen järjestämisen edellytykset kaikissa kunnissa sekä huolehtimaan siitä, että tuki kohdistuu mahdollisimman hyvin niihin kuntiin ja tehtäviin, joihin pandemia vaikuttaa voimakkaimmin.

Hallituksen päättämiin tukitoimenpiteisiin sisältyy sairaanhoitopiireille kohdistettava suora valtionavustus, jolla korvataan sairaanhoitopiireille suoraan koronapandemiasta johtuvia lisäkustannuksia (mm. tehohoidon kasvu). Lisäksi kuntataloutta vahvistetaan kuntien yhteisövero-osuuden määräaikaisella korottamisella, kuntien peruspalvelujen valtionosuuden määräaikaisella korottamisella sekä harkinnanvaraisen valtionosuuden korottamisella. Hallitus on päättänyt, että toimenpidekokonaisuus vahvistaa kuntataloutta vähintään miljardilla eurolla. Avustusten ja korotusten määristä sekä tarkemmasta toteutustavasta päätetään valtion vuoden 2020 kolmannen lisätalousarvioesityksen yhteydessä. Esitys annetaan eduskunnalle toukokuussa 2020.

Esitetyt tukitoimenpiteet ovat määräaikaisia ja kohdistuvat ensisijaisesti vuoteen 2020. Hallitus arvioi tulevissa lisätalousarvioissa ja elokuun budjettiriihessä koronakriisin vaikutuksia kuntiin ja sitoutuu vaikutusarvioiden tarkentuessa täydentämään tarvittaessa kunnille suunnattua toimenpidekokonaisuutta. Vuotta 2021 koskevista toimenpiteistä päätetään valtion vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Valtiovarainministeriö ottaa lisäksi huomioon koronakriisin vaikutukset kuntien talouteen arvioidessaan niin kutsutun kriisikuntamenettelyn käynnistämistä vuoden 2020 tilinpäätösten perusteella sekä kuntien alijäämän kattamisvelvollisuutta.

Hallituksen muita koronapandemiaan liittyviä toimenpiteitä sekä muita kuntiin kehyskaudella kohdistuvia toimenpiteitä on esitelty tarkemmin ohjelman luvussa 4.

2 Kuntatalouden tilannekuva vuoden 2019 tilinpäätösarvioiden perusteella

Nostot ja keskeiset huomiot

- Kuntatalous (kunnat ja kuntayhtymät) jatkoi heikkenemistään vuonna 2019 melko voimakkaasti. Kuntatalouden toimintakate heikkeni noin 1,3 mrd. euroa ja vuosikate noin 0,4 mrd. euroa. Kuntatalouden vuosikate (2,3 mrd. euroa) ei riittänyt kattamaan poistoja ja arvonalentumisia (2,9 mrd. euroa) eikä nettoinvestointeja (4,1 mrd. euroa).
- Kuntatalouden vuosikatteen heikkenemisen taustalla oli ennen kaikkea kuntien vuosikatteen heikkeneminen toimintakulujen voimakkaan kasvun ja verotulojen maltillisen kehityksen seurauksena. Vuosikate toteutui kuitenkin hieman parempana kuin syksyn 2019 kuntatalousohjelmassa arvioitiin.
- Kuntatalouden lainakanta kasvoi noin 2,3 mrd. eurolla yhteensä 21,8 mrd. euroon (kuntatalouden sisäiset lainat poistettuna). Lainakanta kasvoi voimakkaasti sekä kunnissa että kuntayhtymissä.
- Kuntien verotulot kasvoivat lähes 600 milj. euroa ja valtionosuudet noin 180 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2019 kuntien verotulojen kehitys oli poikkeuksellista, kun kuntien verokertymää pienensivät tulorekisterin käyttöönotosta johtuneet ongelmat ja muutokset ennakonpidätystavassa. Ennakonpidätystavan muutoksesta johtuen kunnallisveroja siirtyy noin 250 milj. euroa tilitettäväksi vuonna 2020.
- Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvoi voimakkaasti. Vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 56, kun vuonna 2018 niitä oli 43 ja vuotta aikaisemmin vain 4.

- Alijäämäisten kuntayhtymien lukumäärä ja kuntayhtymien taseen kertyneen alijäämän määrä näyttävät jatkavan kasvuaan. Tilinpäätösarvio-tietojen perusteella 27 kuntayhtymällä olisi taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä noin –191 milj. euroa.
- Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointi-menettelyyn arvioidaan tulevan 3–4 uutta kuntaa taseen kertyneen alijäämän perusteella. Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrän arvioidaan kasvavan lähivuosina kuntalain alijäämän kattamista koskevien velvoitteiden seurauksena.

Kuntataloutta käsitellään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien talous.¹ Tätä kuntatalouden tilaa arvioidaan Tilastokeskuksen helmikuussa 2020 julkaisemien vuoden 2019 tilinpäätösarvioiden perusteella. Tilinpäätösarvotiedot eivät kuitenkaan sisällä kuntakonsernien tilinpäätöstietoja. Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2019 tilinpäätöstiedot tarkentuvat tältä osin Tilastokeskuksen touko-kesäkuussa 2020 julkaisemien ennakkollisten tilinpäätöstietojen myötä, jolloin saadaan ennakkolliset tiedot myös kuntakonsernien vuoden 2019 tilinpäätöksistä. Tarkentuneet tilinpäätöstiedot otetaan huomioon syksyn 2020 kuntatalousohjelman valmistelussa.

Kuntatalous heikkeni edelleen vuonna 2019

Tilastokeskuksen julkaisemien Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2019 tilinpäätösarvotietojen mukaan kuntatalous (kunnat ja kuntayhtymät) heikkeni varsin selvästi edellisvuoteen verrattuna (taulukko 1). Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate eli nettomenot olivat vuonna 2019 noin –29,7 mrd. euroa. Toimintakate heikkeni noin 1,3 mrd. eurolla eli 4,6 prosentilla edellisvuodesta.

Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate heikkeni noin 0,4 mrd. euroa ollen noin 2,3 mrd. euroa positiivinen. Vuosikate ei kuitenkaan riittänyt kattamaan poistoja ja arvonalentumisia (noin 2,9 mrd. euroa) eikä nettoinvestointeja (noin 4,1 mrd. euroa). Kuntatalouden vuosikatteen heikkeneminen johtui ennen kaikkea kuntien vuosikatteen heikkenemistä, jota selittää toimintakulujen kasvu ja verotulojen maltillinen kehitys. Syksyn 2019 kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon verrattuna vuosikate toteutui hieman parempana kuin arvioitiin.

¹ Ohjelman luvussa 5 esitettävä valtiovarainministeriön kansantalousosaston laatima kuntatalouden kehitysarvio on laadittu koko maan tasolla ja sisältää näin ollen myös Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvat kunnat ja kuntayhtymät.

Taulukko 1. Kuntatalous (kunnat ja kuntayhtymät) vuosina 2017–2019 ja muutos vuosina 2018–2019

	2017	2018	2019	Muutos 2018–2019, mrd. euroa	Muutos 2018–2019, %
Toimintakate	-27,5	-28,4	-29,7	1,3	4,6
Verotulot	22,5	22,3	22,9	0,6	2,7
Käyttötal. valtionosuudet	8,5	8,5	8,6	0,1	1,2
Verorahoitus yht.	31,0	30,8	31,6	0,8	2,6
Rahoituserät, netto	0,4	0,3	0,5	0,2	
Vuosikate	4,0	2,7	2,3	-0,4	-14,8
Poistot ja arvonalentumiset	2,8	2,8	2,9	0,1	3,6
Vuosikate – poistot	1,2	-0,1	-0,6	-0,5	
Nettoinvestoinnit	-3,5	-3,8	-4,1	0,3	7,9
Vuosikate – nettoinvestoinnit	0,5	-1,1	-1,8	-0,7	
Lainakanta	18,4	19,5	21,8	2,3	11,8
Rahavarat	6,4	6,0	6,4	0,4	6,7
Veroprosentti, painotettu	19,92	19,87	19,90		0,03 %-yks.

Koko kuntatalouden tilikauden tulos oli vuonna 2019 noin 205 milj. euroa negatiivinen, kun vuonna 2018 vastaava luku oli noin 120 milj. euroa ja vuonna 2017 noin 1,3 mrd. euroa positiivinen.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2019 noin 4,1 mrd. euroa, josta kuntien osuus oli noin 2,8 mrd. euroa ja kuntayhtymien noin 1,3 mrd. euroa. Kuntatalouden investoinnit kasvoivat edellisvuoteen verrattuna noin 300 milj. euroa, josta valtaosa perustui kuntayhtymien investointien kasvuun. Kuntatalouden lainakanta kasvoi noin 2,3 mrd. eurolla yhteensä 21,8 mrd. euroon (kuntatalouden sisäiset lainat poistettuna). Lainakanta kasvoi voimakkaasti sekä kunnissa että kuntayhtymissä.

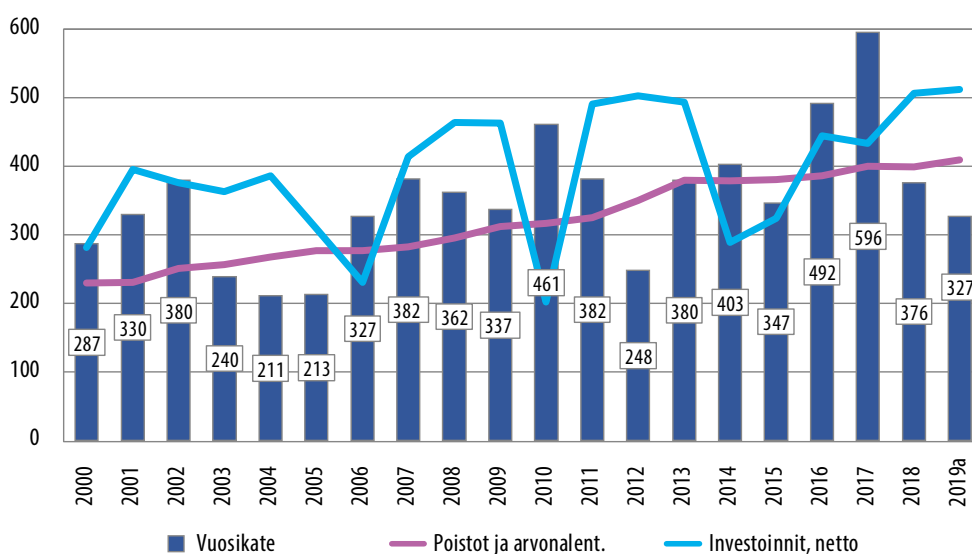
Toimintamenojen kasvu ja verorahoituksen maltillinen kehitys heikensivät kuntien taloutta

Tilinpäätösarvotietojen perusteella kuntien talous heikkeni vuonna 2019 edellisvuoden tavoin: kuntien toimintakate ja rahoituksen riittävyys heikkenivät ja lainakanta kääntyi selvään kasvuun (taulukko 2).

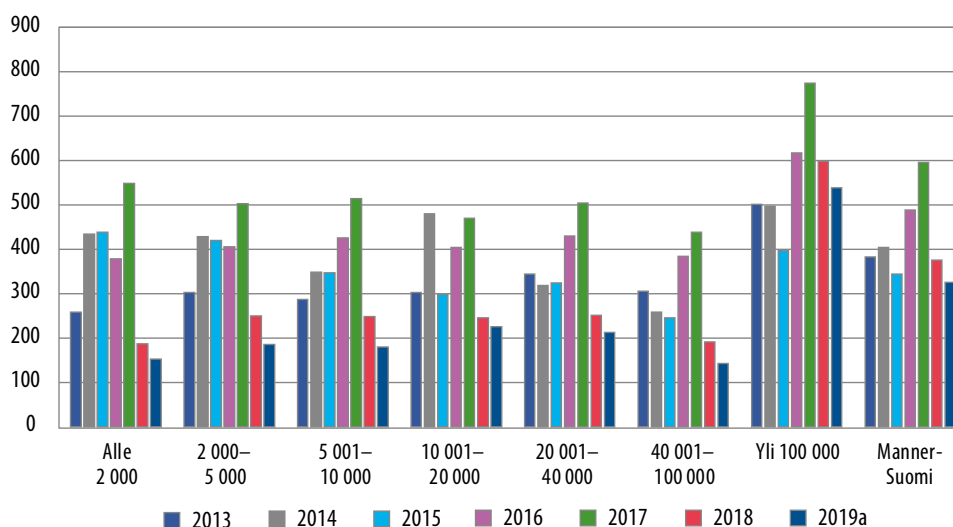
Taulukko 2. Manner-Suomen kuntien talous vuosina 2017–2019 ja muutos vuosina 2018–2019

	2017	2018	2019	Muutos 2018–2019, mrd. euroa	Muutos 2018–2019, %
Toimintakate	-28,12	-29,10	-30,30	1,20	4,12
Verotulot	22,43	22,32	22,90	0,58	2,6
Käyttötal. valtionosuudet	8,50	8,46	8,64	0,18	2,1
Verorahoitus yht.	30,93	30,78	31,55	0,77	2,5
Rahoituserät, netto	0,45	0,39	0,54	0,15	38,5
Vuosikate	3,27	2,07	1,80	-0,27	-12,8
Poistot ja arvonalentumiset	2,20	2,19	2,25	0,06	2,6
Vuosikate – poistot	1,07	-0,13	-0,45	-0,32	
Nettoinvestoinnit	-2,38	-2,78	-2,81	0,03	1,1 %
Vuosikate – nettoinvestoinnit	0,89	-0,72	-1,01	-0,30	
Lainakanta	16,13	16,73	18,44	1,71	10,2
Rahavarat	5,18	4,88	5,20	0,32	6,6
Veroprosentti, painotettu	19,92	19,87	19,90		0,03 %-yks.

Kuntien yhteenlaskettu toimintakate heikkeni edellisvuodesta 1,2 mrd. euroa eli noin 4,1 prosenttia. Toimintakatteen heikentymistä selittävät toimintakulujen voimakas kasvu, johon vaikuttaa oletettavasti suuri sosiaali- ja terveydenhoitomenojen kasvu, sekä toimintatulojen pienoinen väheneminen. Kuntien vuosikate heikkeni lähes 300 milj. euroa edellisvuodesta. Vuosikatteen heikennystä selittää toimintakatteen suhteellisen suuri kasvu. Vuosikate jäi edellisvuoden tapaan alle poistotason ja nettoinvestointien (kuvio 1).

**Kuvio 1. Kuntien rahoituksen riittävyys vuosina 2000–2019, euroa/asukas**

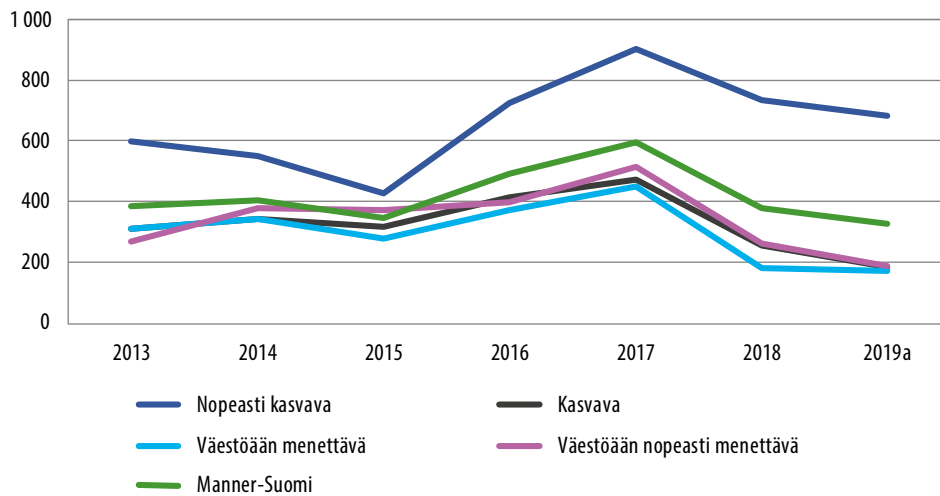
Vuosikate heikkeni kaikissa kuntakoryhmissä. Ainoastaan yli 100 000 asukkaan ryhmässä vuosikate ylitti koko maan tason sekä poistotason. Heikoin vuosikate oli 40 000–100 000 asukkaan ryhmässä. Tässä ryhmässä vuosikate oli vain 148 euroa/asukas ja vuosikate kattoi poistoista alle 40 prosenttia. Kuntakoryhmien väliset erot vuosikatteen määrässä (euroa/asukas) säilyivät varsin samanlaisina edellisvuosiin verrattuna (kuvi 2).



Kuvio 2. Kuntien vuosikate vuosina 2013–2019 kuntakoryhmittäin, euroa/asukas

Keskipitkällä aikavälillä tarkastellen yli 100 000 asukkaan kunnat ovat lähes koko 2010-luvun ajan erottuneet vuosikatteen osalta varsin selkeästi muista kuntakoryhmittä, eikä tilanne muuttunut merkittävästi vuonna 2019. Toisaalta on huomioitava, että yli 100 000 asukkaan kuntien tilanteeseen on varsinkin viime vuosina vaikuttanut voimakkaasti Helsingin kaupungin vahva talouskehitys. Tilinpäätösarvotietojen perusteella Helsingin vuosikate vuonna 2019 oli yli 1 100 euroa/asukas. Muiden yli 100 000 asukkaan kuntien asukasluun suhteutettu vuosikate oli selvästi tätä alempi.

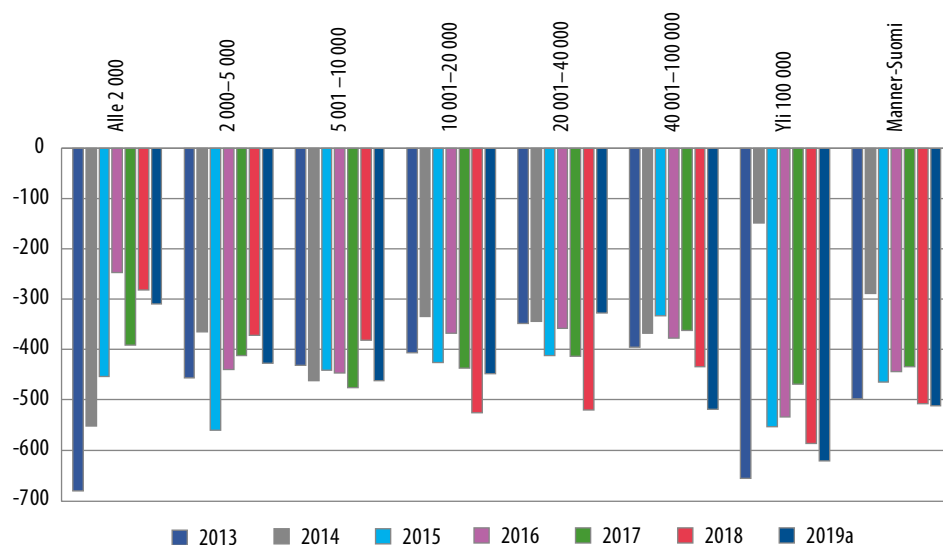
Kun tarkastellaan vuosikatteen kehitystä kunnittaisen väestökehityksen mukaisesti, nopeasti kasvavien (väestönkasvu viiden vuoden aikana keskimäärin yli 1 % vuodessa) ja muiden kuntien välinen ero vuosikatteessa näyttää viime vuosina kasvaneen (kuvi 3). Ainoastaan nopeasti kasvavissa kunnissa vuosikate on riittänyt viime vuosina poistojen kattamiseen samalla kun muut kuntaryhmät ovat jääneet selkeästi sen alle.



Kuvio 3. Kuntien vuosikate vuosina 2013–2019 väestömuutosryhmittäin, euroa/asukas

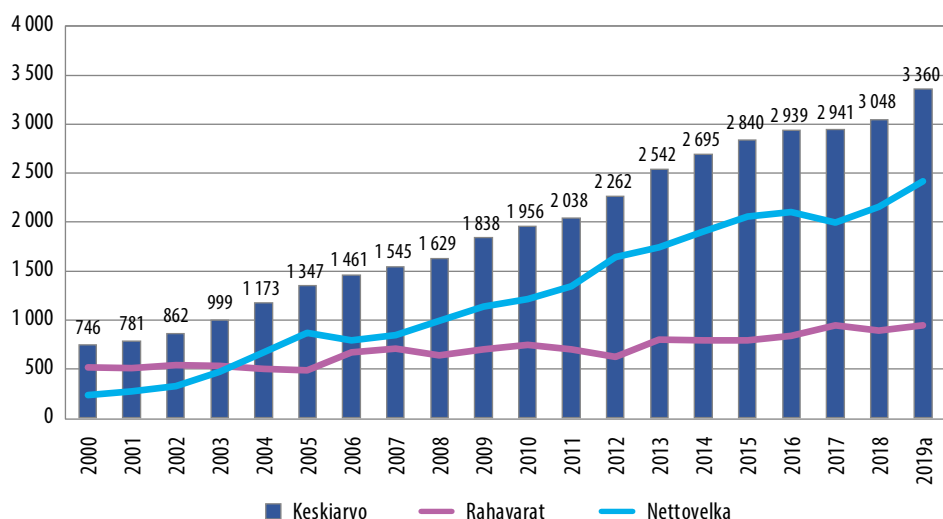
Kuntien verotulot olivat vuonna 2019 noin 22,9 mrd. euroa ja käyttötalouden valtionosuudet noin 8,6 mrd. euroa. Edellisvuoteen verrattuna verotulot kasvoivat lähes 600 milj. euroa ja valtionosuudet noin 180 milj. euroa. Vuonna 2019 kuntien verotulojen kehitys oli poikkeuksellista, kun kuntien tuloverokertymää pienensivät sekä tulorekisterin käyttöönotosta johtuneet ongelmat että muutokset ennakonpidätystavassa. Vuoden 2019 alussa siirryttiin kaikkien tuloverovelvollisten osalta vuositulorajaan perustuvaan ennakonpidätykseen. Ennakonpidätystavan muutoksesta johtuen kunnallisveroja siirtyy noin 250 milj. euroa tilitettäväksi vuonna 2020.

Kuntien nettoinvestoinnit olivat vuonna 2019 noin 2,8 mrd. euroa ja investoinnit kasvoivat edellisvuoteen verrattuna vain noin prosentin verran, kun edellisvuonna kasvua oli jopa hieman yli 17 prosenttia. Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna nettoinvestoinnit kasvoivat vuonna 2019 eniten pienissä kuntakokoryhmissä (kuvio 4). On kuitenkin huomattava, että näissä kuntakokoryhmissä yksikin suuri investointi vaikuttaa koko ryhmän tilanteeseen. Euromääräisesti tarkastellen yli 100 000 asukkaan ryhmä tekee lähes puolet kuntien nettoinvestoinneista, kuten tilanne on ollut aiempina vuosinakin.



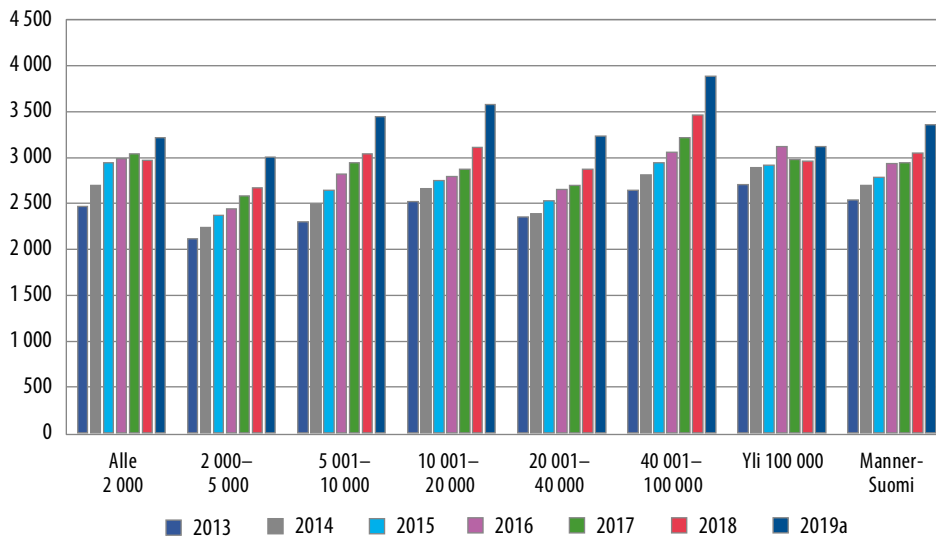
Kuvio 4. Kuntien nettoinvestoinnit vuosina 2013–2019 kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas

Kuntien lainakanta kasvoi edelleen vuonna 2019 ja lainakannan kasvu on kiihtynyt aiempiin vuosiin verrattuna (kuvio 5). Lainakanta kasvoi noin 1,7 mrd. eurolla, eli noin 10 prosentilla yhteensä yli 18,4 mrd. euroon (3 360 euroa/asukas). Lainakanta ylitti maan keskiarvon 137 kunnassa. Erot kuntien välillä ovat suuret: kolmella kunnalla ei ollut vuonna 2019 lainkaan lainaa, kun enimmillään lainaa on yksittäisessä kunnassa noin 10 500 euroa/asukas.



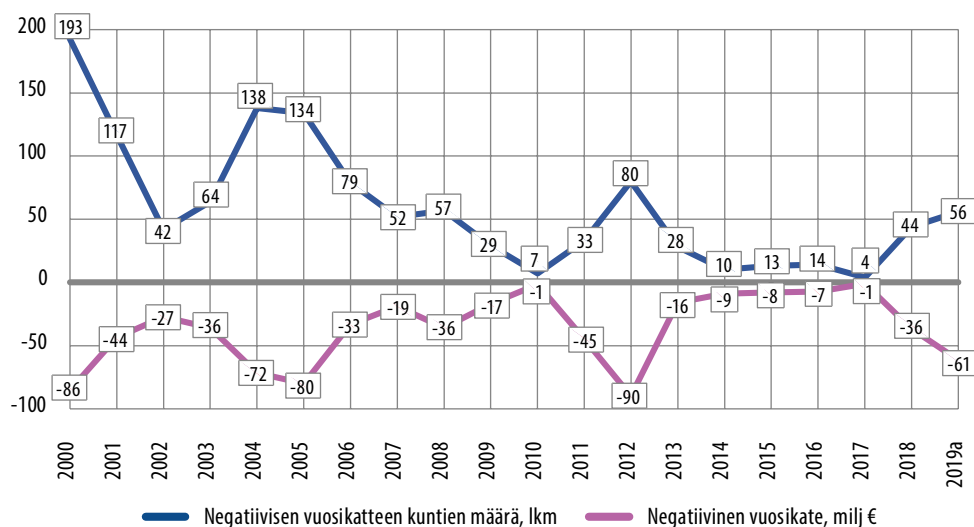
Kuvio 5. Kuntien lainakanta vuosina 2000–2019, euroa/asukas

Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna lainakanta kasvoi suhteellisesti eniten 10 000–20 000 asukkaan ryhmässä (yli 14 %) ja vähiten yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä (kuvio 6). Suurten kaupunkien lainakannan maltillista kasvua selittää todennäköisesti se, että suurten kaupunkien investoinnit tehdään yhä enenevässä määrin konserniyhtiöiden toimesta ja investoinnit näkyvät siten kunnan lainakannan kasvun sijaan konsernivastuiden kasvuna. Kuntien rahavarat kasvoivat vuonna 2019 vain hieman. Näin kuntien nettovelka (lainakanta – rahavarat) kasvoi lainakantaa voimakkaammin. Lainakanta pieneni viime vuonna vain 83 kunnassa, kun vuonna 2018 lainakanta väheni 137 kunnassa. Yhdeksän suurimman kaupungin lainakanta pysyi kuitenkin lähes aikaisempien vuosien tasolla ollen noin 38 prosenttia Manner-Suomen kuntien yhteenlasketusta lainakannasta.



Kuvio 6. Kuntien lainakanta vuosina 2013–2019 kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvoi voimakkaasti (kuvio 7). Vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 56, kun vuonna 2018 niitä oli 43 ja vuonna 2017 vain 4. Yhteenlaskettu negatiivinen vuosikate oli noin -61 milj. euroa. Vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kunnista 48 oli alle 10 000 asukkaan kuntaa ja näistä 33 alle 2 000 asukkaan kuntaa. Negatiivisen vuosikatteen kuntien joukossa oli kuitenkin myös kolme yli 40 000 asukkaan kuntaa. Negatiivisen vuosikatteen kunnista 48 oli väestöään menettäviä.



Kuvio 7. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä (lkm) ja negatiivisen vuosikatteen määrä (milj. euroa) vuosina 2000–2019

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely) tulevista kunnista ei tässä vaiheessa voida tehdä tarkkaa arviota, koska menettelyn raja-arvot perustuvat konsernitilinpäätösten tunnuslukuihin, jotka Tilastokeskus julkaisee vasta touko-kesäkuussa 2020. Vuoden 2018 konsernitilinpäätöksiä ja vuoden 2019 kuntien tilinpäätösarvioiden perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että arviointimenettelyyn olisi tulossa 3–4 uutta kuntaa taseen kertyneen alijäämän perusteella. Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrä näyttää pysyvän vuonna 2020 siis suhteellisen pienenä, mutta tulee kasvamaan lähivuosina.

Uuden kuntalain mukaan kuntien tulee kattaa peruskunnan (kunta + liikelaitokset) vuoden 2015 taseen kertynyt alijäämä neljässä vuodessa tai jos taseeseen kertynyttä alijäämää oli vuonna 2015 yli 500 euroa/asukas, kuudessa vuodessa. Vuoden 2019 tilinpäätösarvotietojen mukaan voidaan olettaa, että yhdeksällä kunnalla on yhä taseessa vuoden 2015 kertynyttä alijäämää. Useimmilla näistä kunnista alijäämä näyttäisi myös kasvaneen kuluneen neljän vuoden aikana. Myös tämä lisääntynyt kertynyt alijäämä tulee kattaa samassa ajassa. On oletettavaa, että kunnat eivät saa alijäämäänsä katettua vuoden 2020 loppuun mennessä ja joutuisivat arviointimenettelyyn vuonna 2021. Vuoden 2019 tilinpäätösarvion perusteella sellaisia kuntia, joilla oli vuonna 2015 taseeseen kertynyttä alijäämää yli 500 euroa/asukas, ja jotka eivät ole saaneet tätä alijäämää katettua vuoden 2019 loppuun mennessä, on kuusi. Näillä kunnilla on aikaa kattaa alijäämät vuoden 2022 loppuun mennessä.

Kuntayhtymien lainakannat ja alijäämät kasvussa

Kuntatalouden heikentyminen vuonna 2019 näkyi myös kuntayhtymien taloudessa. Kuntayhtymien vuosikate heikkeni noin 15 prosenttia edellisvuodesta. Muutos johtui ennen kaikkea toimintamenojen lähes 7,5 prosentin kasvusta, jota toimintatuottojen noin 6,5 prosentin kasvu ei riittänyt kattamaan. Tästä johtuen kuntayhtymien toimintakate heikkeni noin 90 milj. eurolla yhteensä 500 milj. euroon (taulukko 3). Toimintakatteen ja vuosikatteen heikentyminen näkyivät myös kuntayhtymien tilikauden tuloksessa, joka heikkeni selvästi edellisvuodesta ja painui noin -96 milj. euroa negatiiviseksi.

Taulukko 3. Manner-Suomen kuntayhtymien talous vuosina 2017–2019 ja muutos vuosina 2018–2019

	2017	2018	2019	Muutos 2018–2019, mrd. euroa	Muutos 2018–2019, %
Toimintatuotot	14,33	15,41	16,41	1,00	6,5
Toimintakulut	-13,58	-14,75	-15,84	1,09	7,4
Toimintakate	0,75	0,67	0,58	-0,09	-13,4
Vuosikate	0,67	0,59	0,50	-0,09	-15,3
Poistot ja arvonalentumiset	0,61	0,62	0,60	-0,02	-3,2
Vuosikate – poistot	0,06	-0,03	-0,10	-0,07	233,3
Tilikauden tulos	0,08	0,03	-0,10	-0,13	-433,3
Nettoinvestoinnit	-1,06	-1,04	-1,28	0,24	23,1
Vuosikate – nettoinvestoinnit	-0,39	-0,45	-0,78	-0,33	
Lainakanta	3,50	3,88	4,56	0,68	17,5

Tilikauden tulos oli negatiivinen 56 kuntayhtymällä, joiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli noin -165 milj. euroa. Edeltävänä vuonna tilikausi oli negatiivinen 52 kuntayhtymällä, mutta näiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli selvästi pienempi, noin -80 milj. euroa.

Kuntayhtymien investoinnit pysyivät edelleen korkealla tasolla ja kasvoivat edellisvuoteen verrattuna lähes 250 milj. eurolla eli yli 20 prosentilla. Samalla kuntayhtymien lainakanta kasvoi lähes 680 milj. eurolla, mikä viittaa siihen, että kuntayhtymien investointeja on rahoitettu aikaisempaa enemmän lainoilla.

Kuntayhtymien talouden muutoksia voidaan selittää monilta osin sairaanhoitopiirien talouden muutoksilla. Tilinpäätösarvotietojen mukaan sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni viime vuonna noin 57 milj. eurolla. Sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu tilikauden tulos heikkeni edelleen ollen 113 milj. euroa negatiivinen, kun vuonna 2018 se oli noin 40 milj. euroa negatiivinen. Tilikauden tulos oli vuonna 2019 negatiivinen 16 sairaanhoitopiirillä, joiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli -125 milj. euroa. Ainoastaan neljällä sairaanhoitopiirillä tulos oli nolla tai positiivinen. Myös kuntayhtymien lainakannan nousu muodostuu valtaosin sairaanhoitopiireistä. Sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit

kasvoivat noin 130 milj. eurolla, mutta niiden lainakanta kasvoi yli 550 milj. eurolla yhteensä yli 2,6 mrd. euroon. Lainakannan muutosta selittänee pitkään kiivaana jatkunut sairaalarakentaminen.

Sairaanhoidopiirien lisäksi tilikauden tulos oli heikko myös monilla koulutuskuntayhtymillä. Negatiivisen tilikauden tuloksen tehneistä kuntayhtymistä 14 oli ammatillisen koulutuksen kuntayhtymiä. Kaikkien 33 koulutuskuntayhtymän yhteenlaskettu tilikauden tulos oli yli 11 milj. euroa negatiivinen, kun se vielä vuonna 2018 oli noin 8 milj. euroa positiivinen. Heikosta tilikauden tuloksesta huolimatta koulutuskuntayhtymien lainakanta kuitenkin pieneni edellisvuoteen verrattuna yli 20 milj. eurolla, vaikka samanaikaisesti koulutuskuntayhtymien nettoinvestoinnit nousivat noin 25 milj. eurolla.

Alijäämäisten kuntayhtymien ja kuntayhtymien taseen kertyneen alijäämän määrä vähentyivät tasaisesti vuosina 2014–2017, mutta kääntyi vuonna 2018 jälleen kasvuun. Tämä kehitys näyttää jatkuneen vuonna 2019. Vuoden 2019 tilinpäätösarviotietojen perusteella 27 kuntayhtymällä olisi taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä noin 191 milj. euroa. Vuotta aikaisemmin alijäämää oli 19 kuntayhtymällä yhteensä noin 52 milj. euroa. Alijäämäisiä sairaanhoidopiirejä on 12, joiden yhteenlaskettu kertyneen alijäämän määrä on yli 149 milj. euroa. Koulutuskuntayhtymistä kertynyttä alijäämää on vain yhdellä kuntayhtymällä. On kuitenkin tärkeää muistaa, että tilinpäätösarvioissa ei ole tiedossa kaikkia tarvittavia tietoja, joten alla esitettyihin tietoihin tulee suhtautua varauksella.

Taulukko 4. Kuntayhtymät, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää sekä kertyneen alijäämän määrä vuosina 2013–2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019a
Alijäämäiset kuntayhtymät, lkm	39	34	28	22	16	19	27
Kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa	217,0	192,1	129,8	70,5	35,0	51,5	191,7

Kuntalain mukaan alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan kuntien lisäksi myös kuntayhtymiin. Vuoden 2019 alustavien tilinpäätösarvioiden mukaan voidaan olettaa, että yhdeksällä kuntayhtymällä olisi taseessa yhä vuoden 2015 taseeseen kertynyttä alijäämää. Näiden kuntayhtymien tulisi kattaa tämä taseeseen kertynyt alijäämä kuntien tapaan vuoden 2020 loppuun mennessä.

Kuntien tilannekuva 2020 -raportti

Suomen kuntien tilaa ja tulevaisuuden näkymiä käsitellään laajasti valtiovarainministeriön 13.2.2020 julkaisemassa [Kuntien tilannekuva](#) -raportissa.

Suomen kuntien väliset erot ovat 2000-luvulla kasvaneet erityisesti väestörakenteen muutosten seurauksena. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat voimakkaasti niin kuntien taloudelliseen kantokykyyn kuin kuntien edellytyksiin järjestää asukkaalleen lakisääteiset palvelut nyt ja tulevaisuudessa. Kuntien tilannekuva -raportissa tarkastellaan Manner-Suomen kuntien viime vuosien kehitystä ja kehitysnäkymiä niin väestökehityksen, kuntatalouden, kuntien peruspalveluiden, työllisyyden ja elinkeinorakenteen, kuntien henkilöstön, demokratian ja päätöksenteon kuin kuntien elinvoiman näkökulmasta. Kuntia tarkastellaan koko kuntakentän tasolla sekä eri näkökulmista toteutetuina kuntaluokitteluin.

Raportin päähavainnot voidaan tiivistää seuraavaan 12 nostoon:

1. Ikäihmisiä on entistä enemmän, syntyvyys laskee ja työvoima vähenee – väestörakenteen muutos ei ole nopeasti ohimenevä ilmiö.
2. Väestön keskittyminen kasvukeskuksiin jatkuu, muuttoliikkeen epäsymmetria aiheuttaa yhteiskunnallisia lisäkustannuksia.
3. Kunnallisveron veropohjan eriytyminen jatkuu väestömuutosten seurauksena, ja yhteisöverotulot keskittyvät entistä pienemmälle kuntajoukolle.
4. Valtionosuuksilla tasataan voimakkaasti kustannus- ja tulopohjien eroja – tulopohjan tasauksen merkitys kasvanut myös suurten kaupunkien osalta.
5. Kuntien rahoituksellinen epätasapaino voimistunut: pääkaupunkiseutu ja erityisesti Helsinki erottuvat yhä enemmän muusta Suomesta.
6. Kriisikuntien määrä kasvaa – arviointimenettelyt jatkossa yhä vaikeampia.
7. Monimutkaistuvat kunnan talouden rakenteet hankaloittavat kunnan talouden kokonaisuuden hahmottamista ja riskien tunnistamista.
8. Eläköityminen ja työikäisen väestön määrän väheneminen heikentävät kunta-alan henkilöstötilannetta entisestään.
9. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on välttämätön, mutta uudistus ei ratkaise kaikkia kuntatalouden ongelmia.
10. Kuntien edellytykset hoitaa ja ottaa vastaan uusia lakisääteisiä tehtäviä vaihtelevat merkittävästi – syntyvyyden lasku ja pienenevät ikäluokat vaikeuttavat varhaiskasvatuksen ja perus-opetuksen järjestämistä.
11. Ikääntyminen ja eriytyminen näkyvät myös kuntien valtuustoissa: uusien osallistumismuotojen vaikuttavuus vielä kysymysmerkki.
12. Kuntien elinvoimaresursseissa kuntakoko painottuu, mutta ei yksin ole ratkaiseva tekijä – elinvoiman täsmällinen mittaaminen on mahdotonta.

Valtiovarainministeriön tavoitteena on koota ja avata Kuntien tilannekuva -raportissa käytetyt tilastolliset aineistot sähköisessä muodossa kaikkien saataville Valtiokonttorin ylläpitämään tutkihallintoa.fi -portaaliin vaiheittain vuoden 2020 aikana.

Peruspalvelujen tila 2020 -raportti

Osana kevään 2020 julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman valmistelua kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaostossa on laadittu kuntien peruspalvelujen saatavuutta, laatua, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta kuvaava [Peruspalvelujen tila 2020](#) -raportti. Raportti täydentää aikaisemmin keväällä julkaistua Kuntien tilannekuva -raporttia. Peruspalvelujen tila -raportti laaditaan joka toinen vuosi ja julkaistaan julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman yhteydessä.

Peruspalvelujen tila -raportin tarkoitus on antaa yleiskuva päätöksentekijöille hallinnon eri tasoilla peruspalvelujen tilasta. Keväällä 2020 julkaistavaa peruspalvelujen tila -raporttia on uudistettu aiempaa tiiviimmäksi ja informatiivisemmaksi. Raporttiin on pyritty nostamaan esille niitä keskeisiä muutoksia ja kehityskulkuja, jotka peruspalvelujen parissa työskentelevien ja niitä suunnittelevien olisi hyvä tuntea.

Kuntien peruspalvelut ovat Suomessa tulevana vuosina murroksessa väestön ikärakenteen muutoksen, syntyvyyden laskun, kustannusten kasvun, alueellisen eriytymisen ja kaupungistumisen myötä. Väestön ikääntymisen vaikutukset sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelutarpeen kasvuun ovat olleet tiedossa jo pitkään, kaupungistuminen on viime vuosina voimistunut muokaten alueellista palvelutarvetta ja uutena ilmiönä syntyvyyden lasku tulee vaikuttamaan tulevana vuosina peruspalvelujen kysyntään erityisesti kasvatus- ja koulutuspalveluiden kohdalla. Muutostekijät vaikuttavat kuntiin, joiden edellytykset peruspalveluiden järjestämiseen ovat entisestään eriytyneissä. Kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan ja nämä erot ovat kasvamassa. Kuntien taloudellinen kantokyky ja kuntien edellytykset järjestää asukkaalleen lakisääteiset palvelut ovat haasteiden edessä.

Palvelujärjestelmän osalta Suomen keskeisenä ongelmana on suuret alueelliset ja väestöryhmien väliset erot sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudessa. Erikoissairaanhoidon kustannusten kasvu näyttää jatkuvan. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen toteuttaminen on tärkeää. Lähtökohtaisesti terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen merkitys on suuri kuntien ja kuntayhtymien tulevia kustannuksia hillitsevä tekijänä. Perhekeskukset ovat monissa paikoissa vielä rakenteilla. Lasten ja nuorten käyntimäärät mielenterveyshäiriöiden vuoksi erikoissairaanhoidoissa ovat lisääntyneet huomattavasti.

Syntyvyyden laskun seurauksena perusopetuksen oppilasmäärä on kääntymässä suurimmassa osassa kuntia lähivuosina voimakkaaseen laskuun. Perusopetuksen jälkeisessä

sijoittumisessa lukion ja ammatillisen koulutuksen välillä on myös nähtävissä eriytymistä maan eri osien välillä. Alueelliset erot työllistymisessä toisen asteen koulutuksen jälkeen ovat edelleen merkittäviä ja erityisesti naisilla ns. välivuodet opinnoissa ovat yleistyneet. Pätevän henkilöstön saatavuus peruspalveluissa on maanlaajuinen ongelma, jonka ennustetaan kasvavan sekä varhaiskasvatuksessa että sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Kunnissa on käynnissä palveluverkon sopeuttaminen väestön ikääntymisestä johtuvaan palvelutarpeen muutokseen. Koulujen lukumäärä on laskeva ja sote-palvelut ovat erityisen kustannusten ja palvelukysynnän kasvun paineessa. Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden saatavuudessa näkyy maan eriytymiskehitys. Tulevina vuosina ikärakenteen muutos syvenee, minkä vaikutuksia peruspalveluihin tarkastellaan raportin painelaskelmassa. Laskelmassa on huomioitu kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset bruttokäyttökulut ilman kuntien ja kuntayhtymien välisiä eriä. Luvut ovat siten nettokäyttökuluja suuremmat.

Taulukko. Väestötekijöiden laskennallinen vaikutus peruspalvelujen kustannuksiin, kustannusten kehityssuunta (+/-), milj. euroa, kunnat ja kuntayhtymät

	Kustannukset yht. (milj. €)							Muutos yht. (milj. €)
	2018	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020–2025
Koulutus								
Varhaiskasvatus ja esiopetus	3 511	-114	-108	-89	-69	-48	-24	-452
Perusopetus	5 155	11	4	-30	-51	-83	-117	-265
Toinen aste	2 114	28	31	36	18	28	20	161
Terveyspalvelut								
Erikoissairaanhoido	8 014	99	110	117	122	125	89	661
Perusterveydenhuolto	3 940	49	54	58	60	61	44	325
Sosiaalipalvelut								
Ikääntyneiden kotihoito	1 281	27	27	24	21	22	22	144
Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	2 192	46	46	42	35	38	38	246
Ikääntyneiden laitoshoido	448	9	9	9	7	8	8	50
Yhteensä	26 655	157	174	165	142	152	80	869

Tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että kyseessä on väestörakenteen muutokseen perustuva tekninen painelaskelma. Se ei siten huomioi palveluiden sisällöissä, lainsäädännössä, palkkatasossa tai muualla väestörakenteen ulkopuolella tapahtuvia muutoksia. Kasvava kustannuspaine näyttäytyy tuloksissa etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa ikääntyneiden määrän kasvusta johtuvan lisääntyvän palvelukysynnän vuoksi. Väestöennusteessa

nuorten ikäluokkien koko vähenee tulevaisuudessa. Laskelmassa tämä näkyy kustannusten laskuna.

Isoimmat muutokset palveluiden kysyntään, tarpeeseen ja sopeutuspotentiaaliin tulevat eteen seuraavan kymmenen vuoden kuluessa. Yhteenlaskettuna palveluiden tuleva lisäksyntä ja kustannuspaine ylittää laskennallisen sopeutuspotentiaalin. Palveluita sopeuttamalla on kuitenkin mahdollista vähentää merkittävästi lisäksynnästä aiheutuvaa kestävyysvajetta.

3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 6.1)

Valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019 tavoitteen, että paikallishallinnon rahoitusasema saa olla vuonna 2023 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäisen suhteessa kokonaistuotantoon.

Euroopan komissio on 20.3.2020 julkaissut tiedonannon, jossa otettiin käyttöön vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke perustuen koronavirustilanteen aiheuttamaan vakavaan taloudelliseen taantumaa koko EU-alueella ja tarpeeseen vastata siihen riittävän suurella julkisella panoksella. Jäsenvaltiot ovat yhteislausunnossaan 23.3.2020 tukeneet lausekkeen käyttöönottoa. Yleisen poikkeuslausekkeen perusteella jäsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta sellaisen epätavallisen tapahtuman vuoksi, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan, tai euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä. Koko EU:ta koskevan poikkeuslausekkeen käyttöönotto tarkoittaa, että myös Suomessa vallitsevat vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset poikkeusolot.

Talouden ennusteisiin liittyy nyt poikkeuksellisen suurta epävarmuutta, joka heijastuu myös julkisen talouden näkymien arvioimiseen. Toistaiseksi on myös vielä epävarmaa, riittävätkö nyt suunnitellut toimet ja varatut resurssit tilanteen hoitoon. Näin ollen julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteita ei voida asettaa eikä niiden saavuttamista arvioida luotettavalta pohjalta. Tämä koskee myös paikallishallinnon rahoitusasematavoitetta.

Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja/tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.

Kuntatalouden menorajoite

Menorajoitteeseen sisällytetään vain toimintamenoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet. Syksyllä 2019 menorajoitteen mitoituksessa otettiin huomioon vuosien 2020–2023 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyneet kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevat toimenpiteet. Hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Syksyllä asetettu menorajoite mitoitettiin senhetkisen tiedon mukaisesti. Hallitusohjelmassa päätetyn vanhuspalvelulain muutoksen hoitajamitoituksen osalta kustannusarvio on kuitenkin muuttunut hyvin merkittävästi ao. hallituksen esitystä laadittaessa. Myös muilta osin kuntien menorajoitteeseen luettavien kuntien tehtävien ja velvoitteiden kokonaisuuteen liittyy epävarmuutta. Koronavirustilanteen ja valmiuslain käyttöönoton myötä kuntatalouteen aiheutuvat vaikutukset eivät ole vielä tiedossa. Myöskään ns. tulevaisuusinvestointien mahdollisesta jatkorahoituksesta ja niistä kuntiin kohdistuvista vaikutuksista ei ole vielä tietoa eikä niistä ole tehty varauksia menorajoitteeseen.

Edellä mainittu huomioon ottaen syksyllä 2019 asetettu kuntatalouden menorajoite ylittyy. Seuraava taulukko kertoo tämänhetkisen tiedon menorajoitteen piiriin luettavista kuntatalouteen kohdistuvista vaikutuksista. Tieto päivittyy edelleen vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Hallituksen menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen arvioidaan lähes neutraaliksi. Vaikka hallituksen toimet lisäävät kuntien menoja, kasvavat niihin liittyvät valtionavut lähes yhtä paljon. Näin ollen menorajoitteen ylittyminen ei tuo epä johdonmukaisuutta suhteessa paikallishallinnon rahoitusasemaan valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa.

Taulukko 5. Kuntatalouden menorajoite vuosina 2020–2023, milj. euroa

	2020	2021	2022	2023	2024
Alkuperäinen	430	510	600	520	-
Uusi arvio	417	534	611	552	619

Muut kuntatalouteen vaikuttavat valtion toimenpiteet

Veroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus vähentää maksutuottoa 45 milj. eurolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään tätä vastaava lisäys.

Paikallishallinnon tulojen ja menojen epätasapainon taustalla ovat suhdanteen ohella myös väestön vanhenemisen aiheuttamat rakenteelliset haasteet. Hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun. Uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestäminen on tarkoitus siirtää kunnista maakunnille. Tämä pienentää väestön ikääntymisestä kuntatalouteen aiheutuvaa menopainetta, mutta ei poista muiden tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarvetta. Koronakriisin väistyttyä kuntatalouden kestävyden turvaaminen pitkällä aikavälillä nousee entistä tärkeämmäksi.

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista. Näin ollen myös kunnilla on suuri vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta muun muassa rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla.

3.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet (JTS:n luku 6.2)

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on vuonna 2021 noin 7,3 mrd. euroa ja nousee kehyskaudella 7,8 mrd. euroon. Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä on 1,9 mrd. euroa vuonna 2021 ja nousee kehyskauden loppuun mennessä 2,9 mrd. euroon.

Verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista aiheutuvia kunnallis-, yhteisö-, ja kiinteistöverotulojen viivästymisistä kompensoidaan kunnille lisäämällä määrärahaa vuodelle 2020 yhteensä 547 milj. euroa verotulojen menetyksiin maksettaviin korvauksiin. Vastaava

vähennys tehdään kuntien määrärahoihin vuonna 2021. Toimenpiteellä tasoitetaan kuntien verotulojen kertymistä verotuksen väliaikaisen maksujärjestelyn aikana.

Vuonna 2021 kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus on noin 166 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden indeksikorotuksesta kuntatalouteen kohdistuu noin 16 milj. euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus pienentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 13,5 milj. eurolla ja lisää opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta kuntatalouteen kohdistuvalta osalta noin 6 milj. euroa.

Kriisikuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen osoitetaan 10 milj. euroa siirtona peruspalvelujen valtionosuusmomentilta.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitetaan 10 milj. euroa vuodessa vuosina 2021–2023. Kannustinjärjestelmän rahoitus on siirtoa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuonna 2024 siirtoa ei enää tehdä.

Vuoden 2021 alussa tulee voimaan laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta. Tällöin myös ammattikorkeakouluopiskelijat tulevat Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) palveluiden piiriin ja rahoitusvastuu poistuu kunnilta. Uudistukseen liittyen peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 32 milj. euroa.

Hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ottaen huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot. Uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Uudistuksen vaikutukset otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelmassa siinä vaiheessa, kun uudistusta koskeva hallituksen esitys on annettu eduskuntaan.

Hallitusohjelman mukaisesti vanhuspalvelulakia muutetaan siten, että hoitohenkilöstön mitoituksen tulee olla vähintään 0,7 ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä. Lisäksi säädetään iäkkään henkilön palvelutarpeen arvioinnissa ja selvittämisessä käytettävästä yhtenäisestä arviointi- ja seurantajärjestelmästä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2020 ja henkilöstömitoituksen osalta mahdollistetaan tietyin edellytyksin siirtymäaika 1.4.2023 saakka. Lain muutokseen liittyen kehykseen on sisällytetty syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassa 70 milj. euroa vuodessa vuodesta 2023 alkaen. Kuntien valtionosuuksiin lisätään toimeenpanoa varten 35 milj. euroa vuosina 2021–2022, ja jo aiemmin linjatun 70 milj. euron lisäksi 137,7 milj. euroa vuonna 2023 ja 195,8 milj. euroa vuonna 2024. Lisäys johtuu hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkentuneista laskelmista.

Uusiin ja laajeneviin tehtäviin peruspalvelujen valtionosuuslain mukainen valtionosuusprosentti on 100.

Hoitohenkilöstön vähimmäismitoituksen nostaminen aiheuttaa lisäyksiä myös lähihoitaja-koulutuksen opiskelijamääriin. Lisäys kasvattaa ammatillisen koulutuksen valtionosuutta ja valtionapuja 27 milj. euroa vuonna 2021, 43 milj. euroa vuonna 2022, 30 milj. euroa vuonna 2023 ja 16,5 milj. euroa vuonna 2024. Näistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 20 milj. euroa vuonna 2021, 31,8 milj. euroa vuonna 2022, 22,2 milj. euroa vuonna 2023 ja 12,2 milj. euroa vuonna 2024.

Vanhuspalvelulain hoitohenkilöstön mitoituksen noston kustannusten kattamiseksi tehdään myös säästötoimenpiteitä. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuonna 2023 alkaen digitalisaatiosta saataviin säästöihin liittyen 20 milj. euroa, ostopalveluiden ja kilpailutusten vähentymisen osalta 20 milj. euroa ja hoitotakuun toteuttamisesta vähennetään 5 milj. euroa. Sairasvakuutuskorvauksiin tehtävä säästö tulee lisäämään palvelujen kysyntää julkisella puolella ja tämä huomioidaan peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2023 alkaen.

Perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen parantamiseen yhteistyössä varhais-kasvatuksen ja perusopetuksen kanssa kohdennetaan 2 milj. euroa vuosittain vuosina 2021–2024 ja muihin jatkuvan oppimisen toimenpiteisiin 10 milj. euroa vuosina 2023–2024. Näistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 1,4 milj. euroa vuosina 2021–2024 ja 4,2 milj. euroa vuosina 2023–2024.

Oppivelvollisuuden pidentäminen lisää kuntien valtionosuuksia vuonna 2024 22 milj. euroa verrattuna vuoden 2023 tasoon. Näin ollen valtionosuus on 22 milj. euroa vuonna 2021, 65 milj. euroa vuonna 2022, 107 milj. euroa vuonna 2023 ja 129 milj. euroa vuonna 2024.

Sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan lisätään 0,75 milj. euroa vuosille 2021–2022, jolloin taso nousee 3 milj. euroon.

Alaikäisenä Suomeen tulleiden pakolaisten osalta jälkihuollon ikärajaa nostetaan 21 vuodesta 25 vuoteen. Muutoksen seurauksena tehtävään osoitetaan lisäystä 2,6 milj. euroa vuonna 2021 ja 5 milj. euroa vuodesta 2022 alkaen.

Paikallisten ja alueellisten ilmastohankkeiden rahoittamiseksi ehdotetaan jaettavan pääosin avustuksina kunnille, 1,5 milj. euroa vuosina 2022–2024. Vuosille 2021–2022 ikään-tyneiden asumishjelmassa myönnetään avustuksia kunnille 0,3 milj. euroa vuodessa. Lisäksi kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittamiseen kohdennetaan 3,5 milj. euroa vuonna 2021.

Joukkoliikennetuki ja joukkoliikenteen ostot saavat hallitusohjelman mukaan ilmasto-perusteisen tasokorotuksen, jonka suuruus on vuosittain 20 milj. euroa vuodesta 2020 alkaen. Määrärahan käytöstä on päätetty, että 7 milj. euroa osoitetaan suoraan

myöhemmin tarkemmin linjattavilla MAL-sopimuksilla suurille kaupunkiseuduille. Loput 13 milj. kohdennetaan siten, että Liikenne- ja viestintävirasto käynnistää ilmastoperusteisen joukkoliikennetuen valtiontukihaun, jossa tukea voivat hakea suuret kaupunkiseudut, keskisuuret kaupunkiseudut ja ELY-keskukset.

Valtionavut ovat 11,6 mrd. euroa vuonna 2021, 12,4 mrd. euroa vuonna 2022, 12,6 mrd. euroa vuonna 2023 ja 12,8 mrd. euroa vuonna 2024.

Taulukko 6. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2021 hintatasossa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Laskennalliset valtionosuudet	9 656	8 108	8 392	8 494	8 834	8 931
VM	8 728	7 074	7 340	7 380	7 701	7 789
OKM	928	1 032	1 031	1 083	1 111	1 111
siitä kuntayhtymät	978	1 041	1 023	1 033	1 028	1 021
Muut valtionavut						
OM yhteensä	20	0	0	0	11	32
SM yhteensä	5	5	5	5	5	5
VM yhteensä	43	110	90	90	20	10
OKM yhteensä	215	242	243	240	207	207
MMM yhteensä	6	6	6	6	6	6
LVM yhteensä	60	93	80	78	78	78
TEM yhteensä	219	196	198	201	188	184
STM yhteensä	405	650	644	598	472	445
YM yhteensä	30	88	92	82	58	58
Muut valtionavut yhteensä	1 003	1 390	1 357	1 300	1 045	1 026
Verotulomenetysten kompensatiot	*	2 816**	1 860**	2 580	2 731	2 850
Valtionavut yhteensä, milj. euroa	10 659	12 314	11 609	12 374	12 609	12 814

* Veroperustemuutoksista aiheutuvat kompensatiot maksetaan vuodesta 2020 alkaen omalta momentiltaan. Tätä ennen ne sisältyivät peruspalvelujen valtionosuuteen. Vuonna 2019 verotulomenetysten kompensatioiden osuus peruspalvelujen valtionosuudesta oli 1,967 mrd. euroa.

** Verotulomenetysten kompensatioiden vuosien 2020 ja 2021 tasossa on huomioitu valtion toiseen lisätalousarvioesitykseen sisältyvä 547 milj. euron lisäys, jolla korvataan verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista kunnille aiheutuvat verotulomenetykset. Vuonna 2021 verotulomenetysten kompensatioihin tehdään tämän johdosta 572 milj. euron vähennys.

4 Hallituksen kuntia koskevat toimenpiteet 2020–2024 ja niiden kuntavaikutukset

Tässä luvussa on kuvattu hallitusohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden vaikutuksia siltä osin kuin niillä on vaikutuksia kuntien tehtäviin ja kuntatalouteen vuosina 2021–2024. Ministeriökohtaiset toimenpidekuvaukset on luokiteltu valtion talousarvion pääluokkien mukaisesti. Toimenpiteiden kuntavaikutuksia on kuvattu siinä laajuudessa kuin ne olivat tiedossa kevään 2020 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Kuntavaikutuksia koskevat arviot ovat julkisen talouden suunnitelman mukaisia. Lisäksi luvun alussa on kuvattu lyhyesti kevään 2020 toisen lisätalousarvioesityksen kuntiin kohdistuvia toimenpiteitä.

Hallituksen toiseen lisätalousarvioesitykseen sisältyvät kuntatalouteen kohdentuvat toimet

Valtionavustukseen kunnille yksinyrittäjien tukemiseen osoitetaan 250 milj. euroa. Tuki annetaan kunnille jaettavaksi eteenpäin, ja kyse on yleisen toimialan puitteissa tapahtuvasta tehtävästä. Tuen tavoitteena on osaltaan turvata se, että tukea saava yritys pystyy jatkamaan toimintaansa koronakriisin jälkeen.

Alle 10-vuotiaiden lasten kanssa töistä palkatta poissa oleva vanhempi voi hakea väliaikaista tukea lapsen hoitamiseen kotona. Tämä tuki on veronalainen etuus, jonka arvioidaan lisäävän ansiotuloveron tuottoa yhteensä vajaalla 40 milj. eurolla, josta kuntien osuus on noin 35 milj. euroa.

Kunnille korvataan verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista väliaikaisesti aiheutuvia kunnallis-, yhteisö- ja kiinteistöverotulojen viivästymisiä. Kunnallisverotulojen viivästymisen perusteella kunnille korvattaisiin yhteensä 422 milj. euroa, yhteisöverotulojen viivästymisen perusteella yhteensä 45 milj. euroa ja kiinteistöverotulojen viivästymisen perusteella yhteensä 80 milj. euroa. Toimenpide on kunta–valtio-suhteessa kustannusneutraali, sillä vuonna 2020 maksettava korvaus vähennetään kuntien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2021.

Nuorten työpajatoimintaan koronaepidemian aiheuttamista lisäkustannuksista osoitetaan lisäystä 1,5 milj. euroa.

Lisäksi hallitus päätti, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia muutetaan siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen.

Sisäministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Pelastustoimen siirto kunnilta maakunnille

Osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta perustettaville maakunnille. Samalla nykyiset noin 440 milj. euron kustannukset siirtyvät alueen pelastustoimen omistajakunnilta valtiolle. Pelastustoimen järjestämistä koskeva laki valmistellaan ja annetaan samassa aikataulussa sosiaali- ja terveystoimen vastaavan lainsäädännön kanssa. Tavoitteena on hallituksen esityksen valmistelu yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa.

Pelastustoimi toimii nykyisin merkittävänä palveluiden tuottajana sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuulla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä (ensihoito- ja ensivaste-tehtävät). Maakuntien pelastuslaitosten organisoimisessa otetaan huomioon ensihoitopalvelun organisoiminen synergiaetujen mahdollistamiseksi pelastuslaitosten ja maakuntien terveysviranomaisten kesken ensihoitopalveluiden toteuttamisessa. Tavoitteena on, että pelastuslaitokset osallistuvat merkittäväällä tavalla ensihoitopalveluiden toteuttamiseen maakunnissa.

Ennen pelastustoimen siirtoa kunnilta maakunnille alueellisten pelastuslaitosten lähivuosisien kustannuksiin vaikuttaa muutamia tekijöitä, joilla on vaikutuksia kuntien talouksiin. Öljysuojarahaston rahoitustilanne on muuttunut, minkä vuoksi alueellisille pelastuslaitoksille ei pystytä korvaamaan öljyntorjuntasuunnitelmien mukaisia uusia hankintoja vuodesta 2020 alkaen. Alueellisten pelastuslaitosten öljyntorjunnan valmiuden ylläpitämiseen saama avustus on ollut viimeisen 5 vuoden aikana keskimäärin 9,5 milj. euroa vuodessa. Alueen pelastustoimien on myös otettava käyttöön lisää turvallisuusviranomaisten suojattuja ICT- ja viestintäratkaisuja, joiden hankinta- ja ylläpitokustannusten tason on arvioitu olevan lähivuosisien aikana yhteensä noin 10 milj. euroa.

Pelastuslain uudistaminen

Hallitusohjelman mukaisesti pelastuslaki uudistetaan kokonaisvaltaisen selvityksen pohjalta. Pelastuslain esiselvitys on käynnistynyt syksyn 2019 aikana. Pelastuslain uudistuksen

tarkemmat kuntavaikutukset selviävät esiselvitysvaiheen ja hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Valtiovarainministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään on osoitettu 40 milj. euroa vuoden 2020 talousarviossa siirtana kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuonna 2019 määräraha oli 30 milj. euroa. Vuosille 2021–2023 siihen ehdotetaan 10 milj. euroa vuodessa. Kannustin myönnetään valtionavustuksena, ja sitä voivat hakea kunnat ja kuntayhtymät.

Vuoden 2019 määrarahasta on järjestetty kaksi erillistä hakua. Ensimmäisessä haussa avustusta oli mahdollista hakea kunnan tiedolla johtamisen parantamiseen, datan hyödyntämiseen sekä näihin liittyvän tietojohdamisen ja toimintaprosessien kehittämiseen. Toinen haku kohdistui yksinomaan kuntien yhteisesti toteutettaviin hankkeisiin. Vuoden 2020 haun aikataulua ja kohdentamista suunnitellaan hyödyntäen aiempien hakujen kokemuksia ja kerättyä tietoa digitalisaatioon liittyvistä haasteista ja tarpeista. Haku käynnistyy aikaisintaan keväällä 2020.

Hankkeille myönnetty tuki sitouttaa kuntia toimintatapamuutoksiin. Tämän lisäksi hankkeiden vaikuttavuutta edistetään muun muassa kuntien välisen yhteistyön ja tulosten jakamisen, kansallisten yhteisen palvelujen ja tietovarantojen hyödyntämisen sekä kansalliseen kehittämiseen kytkeytyvän yhteistyön avulla.

Kuntalain uudistaminen

Uudistettua kuntalakia (410/2015) on sovellettu kokonaisuudessaan vuonna 2017 alkaneen valtuustokauden alusta. Kuntalain kokonaisuudistuksen keskeinen tavoite oli vahvistaa kunnan toiminnan kokonaisohjausta. Kunnan toiminta -käsite sisältää juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistyöhön tai kunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoittamiseen perustuvan kunnan toiminnan. Kuntalakiin lisättiin säännökset järjestämisvastuusta ja tuottamisvastuusta. Lisäksi kunnan toiminnan johtamista, ohjausta sekä valvontaa koskevia säännöksiä terävöitettiin. Erittäin merkittävä kunnan taloutta koskeva muutos oli kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää ja sen kattamista koskevat sitovat säännökset.

Vuoden 2015 kuntalakia on jo muutettu muutamaaan otteeseen. Lakiin on lisätty muun muassa valituslupamenettelyä sekä kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottaminen ja toimittaminen koskeva sääntely, muutokset tulivat voimaan vuoden 2020 alusta. Lakiin on aiemmin muun muassa lisätty luku poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä sekä muutettu erityisen

vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä koskevaa pykälää (nk. kriisikuntakriteerit).

Valtiovarainministeriö on asettanut elokuussa 2019 kuntalain muutostarpeita selvittävän työryhmän sekä sille hallinto- ja taloussääntelyä tarkastelevat jaostot. Työryhmän ja jaostojen toimikausi päättyy 30.9.2020. Kuntalain kehittämistarpeita arvioidaan ainakin kunnan toiminnan johtamista, kunnan hallintoa ja taloutta sekä kuntien yhteistoimintaa, erityisesti kuntayhtymiä koskevan sääntelyn osalta. Kuntalain kehittämistarpeita tulee tarkastella kunnan olosuhteista johtuvien joustomahdollisuuksien ja kunnan riskien valvonnan ja hallinnan tehostamisen näkökulmasta. Kuntien eriytymiskehitys ja talouden heikentyminen johtavat siihen, että kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä tulee kehittää.

Julkisen hallinnon tuottavuuden kehittäminen

Hallitusohjelmassa mainitut toimenpiteet julkisen hallinnon tuottavuuden edistämiseksi kohdistuvat esimerkiksi valtion ja kuntien yhteishankintojen kehittämiseen, valtion ja kuntien tietojärjestelmien integraatioon sekä muiden tavoitteiden ohella kuntien toiminnan ja rakenteiden kehittämistoimenpiteisiin (erit. sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen alueellinen ja valtakunnallinen kehittäminen sekä digitalisaation edistäminen). Lisäksi käynnistetään toimenpideohjelma kuntien rakennuskannan hallinnan ja tietopohjan parantamiseksi.

Tuottavuustoimenpiteitä rahoitetaan pääosin valtiovarainministeriön momentilta 28.70.05 (Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden kehittämisen tuki ja ohjaus sekä julkisen hallinnon tuottavuuden edistäminen). Momentilla on käytettävissä noin 214 milj. euroa. Suurin osa momentin määrärahoista on kohdennettu sosiaali- ja terveysministeriölle (159 milj. euroa). Määrärahasta jaetaan alueille valtionavustuksina voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvan vapaaehtoisen alueellisen yhteistyön ja yhteisen valmistelun tukemiseen enintään 120 milj. euroa.

Valtioneuvosto antoi 16.1.2020 valtioneuvoston asetuksen toiminnan tehostamisen, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen ja pelastustoimen uudistamisen valtionavustuksista, joka koskee edellä mainitulta momentilta kunnille ja kuntayhtymille myönnettäviä avustuksia. Asetuksen perusteella avustuksissa arvioidaan erityisesti rahoittavien hankkeiden yhteiskunnallisen ja taloudellisen vaikuttavuuden toteutumista sekä hankkeen yleistä merkitystä.

Avustusta myönnettäisiin valtioneuvoston asetuksessa säädettyihin kohteisiin nykyisille palveluiden järjestämisvastuullisille toimijoille eli kunnille ja kuntayhtymille. Kyse ei ole tulevan sote-uudistuksen toimeenpanosta, vaan vapaaehtoisesta alueellisesta yhteistyön ja yhteisen valmistelun tukemisesta muun muassa edellisen maakunta- ja sote-uudistuksen

valmistelussa tunnistettujen kehittämistarpeiden mukaisesti. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, kuinka rahoitettavilla toimenpiteillä voidaan edistää tuottavuutta tai vähentää esimerkiksi päällekkäisiä kustannuksia tietojärjestelmien ylläpidosta. Hankkeisiin osallistuvien kuntien ja kuntayhtymien tulee lisäksi sitoutua osallistumaan alueen toimijoiden ja ministeriöiden keskusteluihin alueen palveluiden järjestämistä ja tuottamista sekä toiminnan kustannusvaikuttavuutta koskien.

Hallitus käsittelee tuottavuustoimenpiteiden etenemistä ja tarvittavia linjauksia keväällä 2020.

Kiinteistöverouudistus

Hallitusohjelman mukaisesti käynnissä olevaa kiinteistöverouudistusta jatketaan. Kiinteistöverouudistuksessa päämääränä on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käypiä arvoja. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa hallituksen esitys asiassa on kaavailtu annettavaksi syksyllä 2020.

Valtiovarainministeriössä vireillä olevan uudistuksen peruslähtökohtia on se, että tämänhetkiset verotusarvot perustuvat pitkälti vanhentuneisiin verotusarvon määräytymisperusteisiin, eivätkä ne kuvaa riittävän hyvin rakennusten ja maa-alueiden hintaeroja. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on aikaisempaa selkeämpi ja läpinäkyvämpi arvostamisjärjestelmä, joka on myös mahdollista pitää aiempaa tehokkaammin ajantasaisena. Tarkoituksena ei ole vaikuttaa kiinteistöverotuksen tasoon. Tämän takia verotusarvojen vaihteluvälejä tarkistettaisiin uudistuksen yhteydessä niin, että kunnat voisivat asettaa kiinteistöveroprosenttinsa siten, että verokertymä pysyy aiempien vuosien tasolla. Uudistustyön edetessä otetaan huomioon hallitusohjelmakirjauksia tarkentavat poliittiset linjaukset.

Hallitusohjelman mukaan uudistusta arvioidaan kohtuullisten muutosten näkökulmasta ennen kuin se annetaan. Lisäksi hallitusohjelman mukaan selvitetään, miten verovelvollisen alhainen maksukyky voidaan ottaa huomioon. Lisäksi huomioidaan ympäristönäkökohdat, alennetaan merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta ja vapautetaan luonnonsuojelulain nojalla suojellut alueet kiinteistöverosta. Kiinteistöverotusta ei laajenneta maa- ja metsätalousmaahan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

A1-kielen varhentaminen

Ensimmäisen vieraan kielen (A1-kielen) opiskelu varhaistui vuonna 2020 alkamaan peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä. Muutoksen kustannukset korvataan kunnille valtionosuuksien kautta. Vuonna 2020 varhentaminen kasvattaa kuntien valtionosuutta 7,5 milj. eurolla ja vuodesta 2021 alkaen 12 milj. eurolla.

Subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden palautus

Hallitusohjelman mukaisesti subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus palautetaan. Muutos varhaiskasvatuslakiin valmisteltiin vuoden 2020 talousarvioesitykseen liittyvänä lakina, ja laki tulee voimaan 1.8.2020. Subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden palauttaminen kasvattaa kuntien valtionosuutta 7,1 milj. eurolla vuonna 2020 ja sen jälkeen 17 milj. eurolla vuosittain. Toimenpiteen aiheuttamat kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti (valtionosuus 100 %).

Varhaiskasvatuksen suhdeluvun pienentäminen

Varhaiskasvatuslain 35 § ja varhaiskasvatusasetuksen 1 § tarkoitettua henkilöstömitoitusta muutettiin asetusmuutoksella siten, että jatkossa yhtä kasvattajaa kohden voi 3–5-vuotiaita lapsia olla seitsemän nykyisen kahdeksan sijaan. Asetus tulee voimaan 1.8.2020. Muutos kasvattaa kuntien valtionosuutta 6,7 milj. eurolla vuonna 2020 ja sen jälkeen 16 milj. eurolla vuosittain. Toimenpiteen aiheuttamat kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti (valtionosuus 100 %).

Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma

Hallitusohjelman mukaisesti toteutetaan toimenpideohjelma varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi sekä osallistumisasteen nostamiseksi. Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan kohdennetaan 25 milj. euroa vuodelle 2020 ja 50 milj. euroa vuosille 2021 ja 2022 kullekin. Osana toimenpideohjelmaa kehitetään muun muassa kolmiportaisen tuen mallia varhaiskasvatukseen, pilotoidaan kaksivuotista esiopetusta, laajennetaan 5-vuotiaiden maksuttoman osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kokeilua ja luodaan neuvolasta väylä varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen positiivisen diskriminaation avustuksina jaetaan 20,15 milj. euroa vuonna 2020 ja kunnan omarahoitusosuus on vähintään 20 prosenttia.

Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma

Hallitus on käynnistänyt perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman oppimistulosten parantamiseksi ja eriarvoistumisen vähentämiseksi. Ohjelmaan kohdennetaan vuosien 2020–2022 aikana 60 milj. euroa vuosittain. Kolmivuotisen ohjelman tavoitteena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, tukea opettajuutta sekä vahvistaa perusopetuksen laatua. Hankkeilla pyritään puuttumaan oppimistulosten eriytymiseen, vahvistamaan oppimisen tukea ja koulutuksen laatua sekä tukemaan joustavia ja yksilöllisiä siirtymiä varhaisina vuosina. Perusopetuksen tasa-arvoavustuksina jaetaan 51,3 milj. euroa vuonna 2020 ja kunnan omarahoitusosuus on vähintään 20 prosenttia.

Harrastusmahdollisuus kaikille koulupäivän yhteydessä

Harrastusmahdollisuuksien edistämiseen koulupäivän yhteydessä kohdennetaan 5 milj. euroa vuodelle 2020. Opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa määrärahan osaksi koulujen aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuutta. Määrärahalisäyksellä vahvistetaan oppilaille tarjottavan aamu- ja iltapäivätoiminnan määrää rahoittamalla aikaisempaa useampia ohjaustunteja 57 prosentin valtionosuudella. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on tarjota lapsille heidän tarpeitansa vastaavaa, monipuolista ja virkistävää toimintaa, ja siten aamu- ja iltapäivätoiminta tukee lasten harrastuneisuutta ja tutustuttaa mahdollisuuksien mukaan erilaisiin vapaa-ajan harrastuksiin. Perusopetuslain mukaisesti aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä kuukausimaksu. Vuodesta 2021 lukien valtion harrastustoimintaan osoittama määräraha on 14,5 milj. euroa vuosittain. Määrärahan tarkempi kohdentaminen selviää valmistelun edetessä.

Maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen osaamiskeskustoiminnalla

Maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaan lisätään 2,5 milj. euroa vuosille 2020–2022 maahanmuuttajien osaamisen kehittämiseksi vahvistamaan työllistymisen edellytyksiä. Määräraha suunnataan asiakkaan osaamisen tehostettuun kartoittamiseen, työelämään ja tarvittavaan koulutukseen ohjaamiseen ja tarvittaessa tukeen koulutuksen tai työssäkäynnin aikana. Toteutus tapahtuu TE-hallinnon, kuntien ja oppilaitosten välisenä yhteistyönä.

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Hallitusohjelman mukaisesti oppivelvollisuusikä korotetaan 18 ikävuoteen. Tavoitteena on varmistaa, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Lisäksi toisen asteen valmistavia koulutuksia ja nivelvaiheen ohjausta kehitetään. Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää toisen asteen maksuttomuutta. Oppivelvollisuuden pidentämistä koskeva valmistelutyö tehdään laajassa yhteistyössä hallinnon-alan ja sidosryhmien kanssa. Hallituksen esitys laiksi oppivelvollisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on tarkoitus antaa syksyllä 2020, ja se tulisi voimaan vuonna 2021. Hankkeeseen kohdennetaan 22 milj. euroa vuodelle 2021, 65 milj. euroa vuodelle 2022, 107 milj. euroa vuodelle 2023 ja 129 milj. euroa vuodelle 2024. Toimenpiteiden sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmennyvät valmistelun edetessä.

Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen perusopetuksessa ja toisella asteella

Oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja perusopetuksessa ja toisella asteella vahvistetaan. Toimenpiteeseen kohdennetaan 10 milj. euroa vuodelle 2021, 20 milj. euroa vuodelle 2022 ja 29 milj. euroa vuodelle 2023. Toimenpiteen sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmennyvät valmistelun edetessä.

Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen

Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen tavoitteena on luoda järjestelmä, joka vastaa läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamistaan. Uudistuksen yhteydessä eri koulutusasteiden toimintaa, ohjausta ja rahoitusta kehitetään siten, että syntyy kattava tarjonta työelämälähtöisiä ja monimuotoisia koulutuskokonaisuuksia. Tavoitteena on luoda uusi, koulutusasteista riippumaton instrumentti lyhyempien koulutuskokonaisuuksien ja tukitoimien toteuttamiseen erityisesti työvoimapula-aloille. Määrärahoja suunnataan hankkeisiin, jotka täydentävät OKM:n ja TEM:n rahoittamaa muuta koulutus- ja palvelutarjontaa ministeriöiden yhteisen valmistelun pohjalta.

Uudistuksen linjaukset valmistuvat vuoden 2020 lopussa ja toimeenpano tapahtunee pääsääntöisesti vasta vuodesta 2022 alkaen. Uuden opetus- ja kulttuuriministeriön pääloukkaan muodostettavalla instrumentin rahoituksella voidaan vuosina 2020–2022 rahoittaa sellaisia välttämättömiä, nopeita työllisyyttä tukevia koulutuskokonaisuuksia ja tukitoimia, joihin nykyiset rahoitusinstrumentit eivät taivu.

Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämiseen sekä perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen parantamiseen kohdennetaan 2 milj. euroa vuosittain vuosina 2021–2022 ja 12 milj. euroa vuosina 2023–2024. Näistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 1,4 milj. euroa vuosina 2021–2022 ja 5,6 milj. euroa vuosina 2023–2024.

Kuntien liikuntatoimi

Liikuntatoimen osalta määrärahalisäyksenä vuosille 2020–2023 kuntatalouteen vaikuttavina toimenpiteinä kohdentuu arviolta 11,3 milj. euroa, josta talousarviovuodelle 2020 kohdistuu 8,1 milj. euroa. Toimenpiteet painottuvat liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanoon, ja tavoitteena on edistää liikunnallista elämäntapaa ja lisätä osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä kaikissa ikäluokissa. Vuonna 2020 kohdennetaan kertaluonteisesti erillistä määrärahaa virkistyskäyttöiseen liikuntapaikkarakentamiseen ja luodaan poikkihallinnollinen liikkumisohjelma. Määrärahoja kohdennetaan myös Liikkuva aikuinen -, Liikkuva opiskelu - ja Liikkuva varhaiskasvatus -ohjelmiin. Koulujen tavoitteellisen urheiluharrastuksen tasapuolisuuden edistämisen lisäpanostukset on kohdennettu ammatillisen koulutuksen määrärahoihin.

Kuntien nuorisotyö

Nuorisotyön osalta määrärahalisäyksenä vuosille 2020–2023 kuntatalouteen vaikuttavina toimenpiteinä kohdistuu arviolta 5,6 milj. euroa, josta vuodelle 2020 kohdistuu 1,4 milj. euroa. Toimenpiteet kohdistuvat työpajatoiminnan tukemiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Toimenpideohjelma elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi väestöään menettävillä alueilla

Hallitusohjelman mukaisesti toteutetaan harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän esityksen pohjalta vaikuttavuusarviointi ja muodostetaan toimenpideohjelma kokeiluineen elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi väestöään menettävillä alueilla. Kokeilut voivat esimerkiksi koskea harvaan asutuille alueille kohdennettuja uusia toimintatapoja, hallinnon rajat ylittäviä liikkumispalveluja sekä monipaikkaisuutta. Kokonaisuuteen kuuluu myös ennakoarviointi Norjan mallin mukaisista verotukseen ja opintolainan vähennykseen liittyvistä toimenpiteistä sekä syrjäseutulisän käyttöön oton mahdollisuuksien selvittäminen. Kokeiluhankkeiden valmisteluun ja seurantaan laaditaan tarkempi suunnitelma vuoden 2020 aikana. Vuoden 2020 aikana asetetaan myös uusi harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä, joka päättää kokeiluhankkeista ja seuraa niiden toimeenpanoa.

Liikenne- ja viestintäministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Joukkoliikennetuen ja joukkoliikenteen ostojen ilmastoperusteiset tasokorotukset

Joukkoliikennetuki ja joukkoliikenteen ostot saavat hallitusohjelman mukaan ilmastoperusteisen tasokorotuksen, jonka suuruus on vuosittain 20 milj. euroa. Määrärahan käytöstä on päätetty, että 7 milj. euroa osoitetaan suoraan myöhemmin tarkemmin linjattavilla MAL-sopimuksilla suurille kaupunkiseuduille. Loput 13 milj. euroa kohdennetaan siten, että Liikenne- ja viestintävirasto käynnistää ilmastoperusteisen joukkoliikennetuen valtiontukihaun, jossa tukea voivat hakea suuret kaupunkiseudut, keski- ja pienkaupunkiseudut ja ELY-keskukset. Perinteisesti kunnat ovat vastanneet joukkoliikenteen rahoittamisesta suurilta osin. Valtion ja kuntien välisiin rahoitusosuuksiin ei ole suunniteltu muutoksia (Valtioneuvoston asetus liikenteen palvelujen valtionavustuksista 509/2018).

Suuret raideliikennehankkeet

Valtio ja kunnat ovat päässeet neuvottelutulokseen Suomi-radon ja Turun tunnin junan suunnittelua edistävien hankeyhtiöiden perustamisesta sekä eri osapuolten rahoitusosuuksista. Suomi-radon kokonaisuus muodostuu eri osista, joita ovat Pasilan ja Keravan välinen lentorata sekä jatkoyhteys Tampereelle. Turun tunnin juna mahdollistaisi nopean kaukoliikenteen Helsingin ja Turun välillä sekä lähiliikenteen kehittämisen Kirkkonummen ja Lohjan sekä Vihdin suuntaan. Salo-Turku -kaksoisraide mahdollistaisi enemmän junia ja junien kohtaamisen välillä Salo-Turku sekä myös lähiliikenteen Turun ja Salon välillä. Osakassopimusten lopullinen hyväksyminen ja hankeyhtiöiden perustaminen edellyttävät vielä kuntien ja Finavian päätöksentekoa omissa päätöksentekoelimissään. Valtio on puoltanut osakassopimusten hyväksymistä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 3.3.2020.

Hankeyhtiöissä on mukana yhteensä 26 kaupunkia ja kuntaa. Hankeyhtiöiden toimialana ja tehtävänä olisi raidehankkeisiin liittyvä suunnittelu ja sen rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti. Suomi-radana ja Turun tunnin junan suunnitteluhankkeille haetaan EU:n CEF-rahoitustukea (CEF, Connecting Europe Facility).

Puhtaiden ajoneuvojen direktiivi

Selvitys puhtaiden ajoneuvojen direktiivin kansallisesta täytäntöönpanotavasta ja taloudellisista vaikutuksista on käynnistetty ja direktiivin vaatimukset on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 1.8.2021. Kyseessä on EU:n laajuinen asia, jossa on jossain määrin kansallista liikkumavaraa, sillä tavoitteet ovat jäsenmaakohtaisia. Työryhmä valmistelee parhaillaan direktiivin täytäntöönpanoa Suomessa. Tarkoituksena on lisätä nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen osuutta tehtäessä julkisia ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankintoja. Työssä arvioidaan valmistuneen taustaselvityksen sekä virkatyön pohjalta eri vaihtoehtoja, miten kansallinen lainsäädäntö toteutetaan kustannustehokkaasti ja alueelliset erot huomioiden. Ilmasto- ja energiapolitiittinen ministerityöryhmä käsittelee lainsäädännön sisältöä keväällä. Lakiehdotuksesta järjestetään lausuntokierros ja kuulemistilaisuus touko-kesäkuussa 2020.

Direktiivin vaatimukset koskevat julkisen sektorin ajoneuvo- ja palveluhankintoja ja niitä sovelletaan, kun hankintayksikkö ostaa, vuokraa, leasing-vuokraa, maksaa osamaksulla tai hankkii tiettyjä liikennepalveluhankintoja, kuten joukkoliikenne- ja henkilökuljetuspalveluja sekä jätekeräys- tai postipalveluita. Direktiivi koskee ainoastaan uusia hankintoja tai sopimuksia, jotka ylittävät EU:n hankintalainsäädännön hintakynnykset. Direktiivi ei koske kaukoliikenteessä ja tilausliikenteessä käytettäviä M3-alaluokan 2 ja 3 linja-autoja, eikä esimerkiksi maa- ja metsätaloudessa käytettäviä ajoneuvoja sekä kaksi- ja kolmipyöräisiä ajoneuvoja. Lisäksi jäsenvaltio voi vapauttaa eräät ajoneuvot direktiivissä säädettyistä vaatimuksista. Näihin kuuluvat esimerkiksi esteettömät M1-ajoneuvot, hälytysajoneuvot, asevoimien käytössä olevat ajoneuvot sekä rakennustyömaiden ajoneuvot.

Laajakaistaohjelman jatkaminen

Hallitusohjelman mukaan laajakaistaverkon investointivelkaa puretaan jatkamalla laajakaistaohjelmaa. Ohjelma suunnataan alueille, joille kaupallista laajakaistaa ei ole tulossa ennen vuotta 2025. Kuntien digitaalisten palveluiden edellytyksenä ovat nopeat ja moitteettomasti toimivat tietoliikenneyhteydet. Tukiohjelman jatkaminen tukee laajakaistarakentamista ja edistää kuntien digitalisaatiota. Tukiohjelman jatkamisen tarkemmat talousvaikutukset riippuvat tukiohjelman suuruudesta sekä siitä, mitä kuntien maksuosuudesta tulevassa tukiohjelmassa koskevassa lainsäädännössä säädetään. Uuden laajakaistaohjelman lisäksi hallitus saattaa aikaisemman Nopea laajakaista -tukiohjelman sitoumukset päätökseen aiempina vuosina budjetoitujen määrärahojen puitteissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Työllisyyspalveluiden hallinnon kehittäminen

Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti kuntien järjestämisvastuuta TE-palveluissa vahvistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistetään työllisyyden kuntakokeilut, joissa jatketaan ja laajennetaan vuoden 2018 lopussa päättyneiden alueellisten työllisyyskokeilujen toimintamallia. Hallituksen esitys työllisyyden kuntakokeilulaiksi annetaan eduskunnalle huhtikuussa 2020. Kokeilut käynnistyvät 1.1.2021 ja päättyvät 30.6.2023.

Työllisyyskokeilujen tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Kokeilujen tarkoituksena on parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asetmassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Keskeisenä keinona on työllisyyspalvelujen, osaamispalvelujen ja sote-palvelujen nykyistä vahvempi yhteensovittaminen.

Kokeiluihin ohjataan kokeilualueilla ne työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat ja kaikki maahanmuuttajat ja vieraskieliset, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapalveluissa kokeilualueiden TE-toimistoissa. Kokeilukunta vastaa näiden asiakasryhmien julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta.

Lisäksi pyritään hyödyntämään niin valtion kuin kuntakentän resurssit työllisyyden hoidossa. Valtiolta siirtyy kuntien työnjohdon alle henkilöstöresursseja sekä päätösoikeutta työllisyysmäärärahojen käyttöön hankkeiden asiakasvolyyymien mukaisesti. Kunnat panostavat omaa rahoitusta palvelutason nostamiseksi ja palveluiden kehittämiseksi.

Työllisyyden kuntakokeiluja seurataan jatkuvan tilastoseurannan ja erillisen tutkimusperusteisen vaikuttavuusarvioinnin avulla. Ratkaisut pysyvistä palvelurakenteista tehdään hallituskauden aikana.

Kotouttaminen

Valtio korvaa kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 6. luvun mukaisesti kunnalle pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kustannukset laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Kunnille maksettavat laskennalliset korvaukset pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä on maksettu huhtikuusta 2016 alkaen automaattisesti ilman erillistä hakemusta.

Todellisten kustannusten mukaan kunnalle korvataan pakolaisten toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta sekä lain mukaisista

erityskustannuksista, tulkkipalveluista ja alaikäisten huollosta aiheutuneet kustannukset. Vuoden 2020 mitoitusperusteena on käytetty vuonna 2018 maksettujen kustannusten perusteella laskettuja yksikkökustannuksia. Mitoitusperusteena käytettävät yksikkökustannukset vaihtelevat jonkin verran vuosittain eri korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärästä ja korvattavista toimenpiteistä riippuen.

Hallitusohjelman mukaisesti kiintiöpakolaisten määrä nostetaan vuonna 2020 vähintään 850 henkilön tasolle. Tämän jälkeen arvioidaan vuosittain kiintiöpakolaisten määrä välille 850–1 050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Kiintiön nostosta (100 hlö) aiheutuva menojen lisäys arvioidaan olevan 0,5 milj. euroa vuonna 2020, 1,6 milj. euroa vuonna 2021, 2,6 milj. euroa vuonna 2022, 3,6 milj. euroa vuonna 2023 ja 0,5 milj. euroa vuonna 2024.

Lastensuojelun jälkihuollon ikäraja nousi 1.1.2020 voimaan tulleella lastensuojelulain muutoksella (542/2019) 25 ikävuoteen. Valmisteilla on hallituksen esitys, jossa ehdotetaan kotoutumisen edistämiseksi annettua lakia muutettavaksi siten, että ilman huoltajaa oleva lapsi tai nuori, jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan Suomessa alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 § tarkoitetussa pakolaiskiintiössä, voi olla tukitoimenpiteiden piirissä nykyisen 21 vuoden yläikärajan sijaan siihen asti, kunnes hän täyttää 25 vuotta. Hallituksen esityksestä aiheutuva menojen lisäys arvioidaan olevan vuosittain noin 5 milj. euroa.

Laskennallisia korvauksia maksetaan kolmelta vuodelta, kiintiöpakolaisten osalta neljältä vuodelta. Laskennallisten korvausten piirissä olevien määrästä arvioidaan olevan 20 prosenttia alle 7-vuotiaita ja 7 vuotta täyttäneitä 80 prosenttia. Arviossa on käytetty valtioneuvoston asetuksessa (1393/2011) määriteltyä korvaustasoa, joka on 0–6-vuotiaista 6 845 euroa/vuosi ja 7 vuotta täyttäneistä 2 300 euroa/vuosi.

Laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan vuonna 2020 noin 15 400 henkilöä, 2021 noin 14 900 henkilöä, 2022 noin 15 000 henkilöä, 2023 noin 14 900 henkilöä ja vuonna 2024 noin 14 500 henkilöä.

Rakennerahasto-ohjelmien toteutus

Valtaosa ohjelmakauden 2014–2020 rahoituksesta kanavoituu Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 – Suomen rakennerahasto-ohjelman kautta, jota toteutetaan Manner-Suomessa. Ohjelma on kuvattu aikaisemmissa kuntatalousohjelmissä. Ohjelmakauden viimeiset maksatukset tehdään pääsääntöisesti vuonna 2023.

Tulevan ohjelmakauden 2021–2027 valmistelu käynnistyi syksyllä 2018 työ- ja elinkeinoministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten ministeriöiden ja aluetason viranomaisten

kanssa. Hallitus linjasi marraskuun lopulla 2019, että tulevalla ohjelmakaudella Suomessa on kuluvan ohjelmakauden tapaan yksi kaksirahastoinen rakennerahasto-ohjelma (pl. Ahvenanmaa). Ohjelman luonnosversio (ilman rahoitustietoja) toimitetaan komission tarkasteltavaksi huhtikuussa 2020. Rahoitusta koskevia linjauksia (ml. kuntarahoituksen osuus) voidaan tehdä vasta, kun tulevan ohjelmakauden kokonaisrahoituksesta on saavutettu jäsenvaltioiden kesken yhteisymmärrys. Myös komission tammikuussa 2020 esittämän uuden oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) sisällyttäminen ohjelmaan vaikuttaa rahoituslinjausten kokonaisuuteen. Tavoitteena on, että valtioneuvosto voisi hyväksyä valmiin ohjelman syksyllä 2020, jonka jälkeen se toimitetaan komission hyväksyttäväksi. Uuden ohjelman toteutus voitaisiin tällöin aloittaa arviolta toukokuussa 2021.

Sosiaali- ja terveysministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Palvelurakenteen kehittäminen

Vuosina 2020–2023 valmistaudutaan tulevaisuuden sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen ja sote-keskusten voimaantumiseen palvelurakennetta kehittämällä. Tähän on varattu yhteensä 92,4 milj. euroa vuonna 2020, 122,9 milj. euroa vuonna 2021 ja 130,0 milj. euroa vuonna 2022. Määrärahoista valtaosa kohdentuu tulevaisuuden sote-keskuksen, vanhuspalveluiden kehittämisen, kansallisen mielenterveysstrategian ja peruspalveluiden saatavuuden parantamisen kokonaisuuksien kehittämiseen ennen kuin ne muuttuvat pysyviksi tulevien maakuntien menoiksi.

– Vanhuspalveluiden kehittäminen

lääkkäiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ja palvelujen parantamisesta laaditaan vuosille 2020–2023 tiekartta, jossa kehittämistoimet ja säädöshankkeet nivotaan yhteen toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on suunnitelmallisesti vahvistaa iäkkäiden hoidon ja huolenpidon turvaavia palveluja sekä vahvistaa palvelujen laatua. Kokonaisuuteen liittyvät kotihoidon kehittämishanke sekä ympärivuorokautisen hoidon laadun vahvistaminen henkilöstön vähimmäismitoituksesta säätämällä.

Vanhuspalvelulain uudistamisen ensimmäisessä vaiheessa ehdotetaan säädettäväksi ympärivuorokautisen hoidon henkilöstön vähimmäismitoituksesta. Mitoituksen tulisi tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon yksiköissä olla vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Samalla selkeytettäisiin työnjakoa muun muassa tukipalvelujen osalta sekä säädettäisiin kansallisen toimintakyvyn arviointijärjestelmän käyttöön otosta. Henkilöstömitoituksen tulisi lain voimaan tultua 1.8.2020 olla kaikissa edellä mainituissa yksiköissä vähintään 0,5. Vähimmäismitoitusta 0,7 sovellettaisiin täysimääräisesti siirtymäajan jälkeen. Hallituksen

esityksen (HE 4/2020 vp) mukaisesti uudistukseen kohdennetaan rahoitusta 17,7 milj. euroa vuonna 2020, 35,0 milj. euroa vuodessa vuosina 2021–2022, 207,7 milj. euroa vuonna 2023 ja 265,8 milj. euroa vuodesta 2024 alkaen. Muutoksen rahoittamiseksi toteutetaan eräitä kustannussäästöjä, jotka vähentävät valtionosuuksia yhteensä 40 milj. euroa. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa tehostetaan digitalisaatiota muun muassa lisäämällä sähköistä asiointia ja omahoitoa. Lisäksi palveluhankintoja tehostetaan ja kilpailutusta kehitetään. Edelleen hoitotakuun rahoitusta vähennetään 5 milj. euroa.

Uudistuksen toisessa vaiheessa vanhuspalvelulakiin tehtäisiin iäkkäiden palvelujen uudistamistyöryhmän ehdotusten pohjalta muut iäkkäiden palvelujen laatua parantavat muutokset muun muassa kotihoidon ja omaishoidon laadun ja riittävyyden turvaamiseksi. Kotihoidon ja omaishoidon uudistuksiin kohdennetaan yhteensä 20 milj. euroa vuonna 2021, 40 milj. euroa vuonna 2022 ja 45 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen osana maakuntien rahoitusta.

Hallituskauden aikana laaditaan väestön ikääntymiseen varautumiseksi poikkihallinnollinen vuoteen 2030 ulottuva ikäohjelma. Ohjelmaan sisällytetään toimintakyvyn ylläpitämistä tukevia toimenpiteitä, joilla palvelutarpeita voidaan ennaltaehkäistä pitkällä aikavälillä. Osa ikäohjelman toimenpiteistä käynnistetään tällä hallituskaudella. Ohjelman toimeenpanoon varataan 5 milj. euroa vuodessa vuosille 2021–2022.

Kotiin annettavia palveluja kehitetään edelleen, jotta iäkkäät voivat ensisijaisesti asua omassa kodissaan. Kotihoidon uudistamista jatketaan kehittämishankkeella, jossa otetaan kansallisesti käyttöön akuuttihoidon ja kuntoutuksen eri toimintamallit, parannetaan palvelujen ympärivuorokautista saatavuutta ja kehitetään toiminnanohjausta henkilöstön kohdentamiseksi joustavasti asiakkaiden palvelutarpeen mukaan. Turvallista kotona asumista tuetaan eri toimialojen yhteistyönä. Ohjelman toimeenpanoon varataan 2 milj. euroa vuodessa vuosille 2021–2022.

– Kansallinen mielenterveysstrategia

Hallitusohjelman mukaan laaditaan aiempaa valmistelua hyödyntäen mielenterveysstrategia, joka näkee mielenterveyden pääomana, turvaa mielenterveystoimet ja -palvelut, linkittää ne olemassa oleviin rakenteisiin, ehkäisee itsemurhia ja vahvistaa ammattilaisten osaamista. Samalla uudistetaan mielenterveys- ja päihdepalveluja koskeva lainsäädäntö tarkoituksena vahvistaa kehittämishankkeissa käynnistettävää palvelujen

kehittämistä. Tavoitteena on hoitoon pääsyn nopeuttaminen ja palvelujen oikea-aikaisuus ja laatu. Tavoitteen toteuttamiseen on varattu yhteensä 50 milj. euroa vuosille 2021–2022 ja 18 milj. euroa vuodelle 2023 osana maakuntien rahoitusta.

Kansallinen mielenterveysstrategia ja itsemurhien ehkäisyohjelma vuosille 2020–2030 julkaistiin 11.2.2020. Strategian tarkoituksena on turvata mielenterveystyön jatkuvuus ja tavoitteellisuus. Strategian pohjalta tulevat hallitukset laativat mielenterveyden toimintaohjelman, jossa määritellään hallituskauden mielenterveyspolitiikan painopisteet, toimeenpanon keinot ja välineet sekä seuranta. Mielenterveysstrategiasta valmistellaan valtioneuvoston periaatepäätös. Vuosina 2020–2023 mielenterveysstrategian tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä toteutetaan muun muassa osana Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelmaa.

– **Peruspalveluiden saatavuuden parantaminen**

Perustason palveluiden saatavuuden parantamiseksi tulevaisuuden sote-keskuksissa valmistaudutaan kehittämällä väestön palvelutarpeeseen yhteen sovitettuja perustason sosiaali- ja terveyspalveluja. Samalla toteutetaan toimenpiteitä, joilla mahdollistetaan 7 vuorokauden hoitotakuuseen siirtyminen perusterveydenhuollossa. Lisäksi toteutetaan sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisohjelma osana sote-keskusten kehittämistä. Tavoitteena on rakentaa toimintamalleja, jotka ovat siirrettävissä suoraan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rakenteeseen. Peruspalveluiden saatavuuden parantamiseen on varattu 60 milj. euroa vuodelle 2021, 40 milj. euroa vuodelle 2022 ja 45 milj. euroa vuodelle 2023 osana maakuntien rahoitusta.

– **Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus**

Hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa perustason palveluja vahvistetaan ja painopistettä siirretään ehkäisevään työhön. Tavoitteena on varmistaa, että palvelut vastaavat ihmisten tarpeisiin ja ongelmiin voidaan puuttua ajoissa. Peruspalveluja kehitetään Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelmassa. Ohjelman tarkoituksena on perustaa Suomeen laaja-alaisia sosiaali- ja terveyskeskuksia, jotta ihmiset saavat tarvitsemansa avun yhdellä yhteydenotolla.

Ohjelma tähtää sosiaali- ja terveydenhuollon toimintatapojen uudistamiseen ja ihmislähtöisten palvelukokonaisuuksien kehittämiseen. Palveluja kehitetään ohjelmassa niin, että ne voidaan ottaa käyttöön hallitusohjelman mukaisessa sote-rakenteessa eli tulevissa maakunnissa. Ohjelma

sisältää viisi päätavoitetta, muun muassa palvelujen saatavuuden, painopisteen siirtämisen ennaltaehkäisyyn ja sote-palvelujen yhteensovituksen.

Käytännössä ohjelma toteutetaan kehittämishankkeissa eri puolilla Suomea. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tukee ja koordinoi alueellisten hankkeiden toimeenpanoa. Sosiaali- ja terveysministeriö rahoittaa ja linjaa ohjelmatyötä. Kehittämistyötä varten kunnille ja kuntayhtymille myönnetään valtionavustusta. Valtionavustukset haetaan ja jaetaan maakuntakohtaisesti. Päätökset ensimmäisessä valtionavustushaussa tehdään keväällä 2020. Rahoitusta on varattu 70 milj. euroa vuodelle 2020.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus

Hallitusohjelman mukaisesti käynnistetään sote-rakenneuudistuksen valmistelu. Valmistelussa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot. Uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen sekä pelastustoimen järjestäminen perustettaville itsehallinnollisille maakunnille. Tämän lisäksi Uudellemaalle on esitetty erillisratkaisua, jossa sote- ja pelastustoimen järjestämisestä vastaisi viisi aluetta. Maakuntien toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta säädetään erillisellä lailla. Alueiden päätöksenteosta vastaavat suorilla vaaleilla valitut valtuutetut. Asukkaiden osallisuutta ja käyttäjädemokratiaa vahvistetaan. Mahdollisuus käyttää palveluita yli maakuntarajojen säilytetään. Maakunnat tekevät yhteistyötä keskenään. Erityistason palveluiden turvaamiseksi muodostetaan viisi yhteistoiminta-aluetta.

Maakunnat tuottavat palvelut pääosin julkisina palveluina. Yksityinen ja kolmas sektori toimivat täydentävinä palveluiden tuottajina. Asiakkaiden yhdenvertaisten ja sujuvien palveluiden turvaamiseksi ja itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi valmistellaan palveluseitelain uudistus ja tehdään linjaukset henkilökohtaisen budjetin käyttöönotosta sote-uudistuksessa. Lisäksi selvitetään ympäristöterveydenhuollon järjestäminen sekä valvonnan ja muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt.

Maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Sote-rahoitusjärjestelmä uudistetaan tarvevakioituihin kriteereihin perustuvaksi. Maakunnat voivat periä lakiin perustuvia asiakasmaksuja. Erillisinä asioina valmistellaan parlamentaarisessa komiteassa maakuntien verotusoikeus ja monikanavarahoituksen purkaminen vuoden 2020 loppuun mennessä. Parlamentaarinen maakuntaverokomitea on asetettu toimikaudeksi 9.3.2020-31.12.2020. Verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Uudistuksen kuntatalousvaikutukset täsmentyvät vähitellen valmistelun edetessä.

Valtion talousarviossa vuodelle 2019 on osoitettu kolmevuotinen siirtomääräraha VM:n pääluokkaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden kehittämisen

tukeen ja ohjaukseen sekä julkisen hallinnon tuottavuuden edistämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön käyttöön on kohdennettu tästä määrärahasta 159 milj. euroa.

Määräraha jakautuu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen ja siihen liittyviin kehittämishankkeisiin sekä tavoitetta tukeviin tietojärjestelmien yhtenäistämiseen ja tiedolla johtamista edistäviin hankkeisiin. Summasta ministeriö ohjaa kansallisiin ja alueellisiin kehittämistoimiin noin 148 milj. euroa.

Työkykyohjelma

Hallitus toteuttaa osatyökykyisille suunnatun työkykyohjelman, jolla helpotetaan heidän työllistymistään. Ohjelma on valmisteltu ja se toteutetaan yhteistyössä STM:n ja TEM:n kesken.

STM:n osalta ohjelman tavoitteena on varmistaa pääsy työkykyä tukeviin ja työkyvyn ongelmia ehkäiseviin sosiaali- ja terveyspalveluihin työterveyshuollon palvelujen ulkopuolella oleville, osa-työkykyisille ja heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille ml. nuoret. Tulevaisuuden sote-keskuksiin rakennetaan työkyvyn tuen palvelukokonaisuudet ja palvelupolut. Samalla lisätään tuetun työllistymisen menetelmien ja aikuissosiaalityön käyttöä vaikeimmin työllistyvien tukena.

Lisäksi kokeiluhankkeissa sovitetaan yhteen osatyökykyisten palveluja ja etuuksia. Tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvauudistuksessa. Työkykyohjelmalle on varattu rahoitusta 4,5 milj. euroa vuodelle 2020, 5,4 milj. euroa vuodelle 2021 ja 5 milj. euroa vuodelle 2022.

Asiakasmaksulain kokonaisuudistus

Hallitusohjelman mukaan asiakasmaksulaki uudistetaan tavoitteena hoidon esteiden poistaminen ja terveyden tasa-arvon lisääminen muun muassa maksuttomuutta laajentamalla ja kohtuullistamalla maksuja. Toimenpidettä varten varataan pysyvää rahoitusta vuositasolla 45 milj. euroa vuodesta 2021 lukien.

Voimassa oleva asiakasmaksulainsäädäntö on monelta osin puutteellista ja vanhentunut, mikä aiheuttaa tulkintaongelmia ja on johtanut epäyhdenmukaisiin maksukäytäntöihin. Keskeisimpiin puutteisiin kuuluu se, että asumispalvelujen asiakasmaksuista ei ole lainkaan sääntelyä, jolloin maksujen perusteet vaihtelevat merkittävästi kuntien välillä. Sidosryhmien näkemyksiä asiakasmaksulain kiireellisimmistä muutostarpeista kuultiin tammikuussa 2020 ja hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 12.2.–1.4.2020. Hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle kevätestuntokaudella ja asiakasmaksulain muutos tulisi voimaan vuoden 2021 alusta.

Esitysluonnoksen mukaan hoitajavastaanotot tulisivat maksuttomiksi perusterveydenhuollossa ja poliklinikan antamasta tutkimuksesta ja hoidosta ei enää perittäisi maksuja alaikäisiltä asiakkailta. Mielenterveyspalvelujen maksuttomuutta perusterveydenhuollossa selkiytettäisiin ja tartuntatauteihin liittyvän hoidon, tutkimuksen ja lääkkeiden maksuttomuutta laajennettaisiin tietyiltä osin.

Maksukattoa laajennettaisiin suun terveydenhuollosta, terapiasta, tilapäisestä kotisairaanhoidosta ja tilapäisestä kotisairaalahoidosta sekä tietyistä etäpalveluista perittäviin asiakasmaksuihin. Lisäksi asiakasmaksut, joiden suorittamiseen on myönnetty toimeentulotukea, kerryttäisivät jatkossa maksukattoa.

Pitkäaikaishoidon asiakasmaksut määräytyisivät jatkossakin asiakkaan maksukyvyyn mukaan. Jatkuvan ja säännöllisen kotona annettavan palvelun sekä pitkäaikaisten sosiaalihuoltolain nojalla järjestettävien asumispalvelujen asiakasmaksut määräytyisivät pääsääntöisesti yhdenmukaisin perustein. Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen, pitkäaikaisen laitoshoidon ja pitkäaikaisen perhehoidon asiakasmaksuihin sovellettaisiin pitkälti yhdenmukaisia määräytymisperusteita.

Lapsi- ja perhepalvelut ja muutosohjelman jatko

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa toteutetaan tiiviinä osana sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteellista ja sisällöllistä kehittämistä, jonka ytiminä ovat perustason vahvistaminen, palveluintegraatio sekä tulevaisuuden moniammatilliset sote-keskukset. Varhaista ja vaikuttavaa tukea vahvistetaan muun muassa tiivistämällä monitoimijaista yhteistyötä sekä kehittämällä sosiaalihuoltolain mukaisia lasten, nuorten ja perheiden palveluja, mukaan lukien neuvolan, sosiaalipalvelujen ja varhaiskasvatuksen yhteistyö sekä lasten ja nuorten mielenterveyden ja arjen toimintakyvyn tukeminen matalalla kynnyksellä. Lisäksi vahvistetaan ja kehitetään lastensuojelua.

Muutosohjelman strategisena tavoitteena on lasten ja perheiden varhaisen tuen vahvistaminen, lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oppimisen edellytysten vahvistaminen sekä hyvinvoinnin eriarvoistumiskehityksen pysäyttäminen. Lapsi- ja perhepalveluiden kehittämiseen muutosohjelmalla on varattu 13 milj. euroa vuosille 2021–2022 ja pysyvää rahoitusta 4 milj. euroa vuodesta 2023 lukien.

Vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistus

Hallitusohjelman mukaan vammaisten ihmisten yksilöllisten tarpeiden parempi huomio ottaminen toteutetaan osana vammaispalvelulainsäädännön uudistusta. Vammaispalveluja koskevaan lainsäädäntöön valmistellaan kesään 2020 mennessä työryhmätyönä säännöshedotukset, jotka koskevat vammaisten henkilöiden osallisuutta sekä

oikeussuojakeinoja palvelun järjestämistavan valinnan yhteydessä. Vammaisten henkilöiden sosiaalihuollon erityispalveluja koskevan lainsäädännön laajempi uudistaminen käynnistetään sote-rakenneratkaisun päätösten jälkeen.

Vammaispalvelulain kokonaisuudistus toteutetaan siten, että palveluiden lisäkustannukset, etuusmenojen lisäys ja verolainsäädännön muutokset olisivat kokonaisuutena kustannusneutraalit. Palveluiden lisäkustannusten on arvioitu olevan 21,8 milj. euroa.

Ympäristöministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

MAL-sopimusten uusiminen

Hallitusohjelman mukaan nykyisiä MAL-sopimuksia jatketaan suurimmilla kaupunkiseuduilla (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu). Niiden kesto pidennetään 12 vuoteen, ja sopimuksista tehdään rullaavia. Sopimusmenettelyä voidaan laajentaa uusille seuduille. Valtio huolehtii MAL-sopimukseen liittyen riittävästä panostuksista muun muassa joukkoliikenneinvestointeihin ja kunnallistekniikan avustamiseen. Lisäksi valtio tukee erityisesti MAL-seuduille rakennettavaa korkotuettua asunto-tuotantoa ja osoittaa maaomaisuuttaan seuduilla kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon ja kestävien liikenneyhteyksien toteuttamiseen.

MAL-sopimuksin parannetaan yhdyskuntarakenteen eheyttä ja liikennejärjestelmän toimintaedellytyksiä siten, että luodaan edellytykset riittävälle tonttitarjonnalle ja asuntotuotannolle, mikä vahvistaa seutujen elinvoimaa. Tavoitteena on rakentaa hiilineutraaleja kaupunkiseutuja, lisätä asuntotuotantoa ja kasvattaa kestävien liikkumismuotojen kulkutapaosuutta.

Neljälle nykyiselle kaupunkiseudulle uusia MAL-sopimuksia neuvotellaan parhaillaan. Tavoitteena on, että uudet sopimukset saataisiin neuvoteltua kevään 2020 aikana ja voimaan mahdollisimman pian. Edellinen sopimuskausi päättyi vuoden 2019 lopussa. Uusille kaupunkiseuduille neuvoteltavien MAL-sopimusten osalta neuvottelut käynnistetään ja ne on tarkoitus saattaa voimaan myöhemmin hallituskauden aikana.

Asuntopoliittiset toimenpiteet

Hallitusohjelmassa on lukuisia asuntopoliittisia toimenpiteitä, joilla tuetaan muun muassa kuntien asuntopoliittisia toimia. Lisäksi hallitusohjelman mukaan asuntopoliitikasta laaditaan kokonaisvaltainen ja tavoitteellinen kahdeksan vuoden kehittämissuunnitelma valtion asuntopoliitiikan pitkäjänteisyyden lisäämiseksi.

Hallitusohjelman toimenpiteet kohdistuvat toisaalta kasvaville seuduille, joille valtaosa valtion tukemasta asuntotuotannosta ja siihen liittyvistä tuista kohdennetaan, ja toisaalta

alueille, joiden väestö vähenee. Tällaisilla seuduilla valtio auttaa kuntia ja yhteisöjä sopeuttamaan esimerkiksi purkuavustuksin kiinteistökantaansa vähenevään kysyntään ja korjaamaan olemassa olevaa ARA-asuntokantaa erityisesti ikääntyville sopivaksi. Osana hallituskauden uutta ikäohjelmaa toteutetaan erillinen ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelma, jolla myös tuetaan muun muassa kuntia ikääntyvän väestön asumisen haasteissa.

Hallitusohjelman asunnottomuuden poistamistavoitetta edistetään asunnottomuuden yhteistyöohjelmalla tavoitteena asunnottomuuden puolittaminen vuoden 2023 loppuun mennessä. Lisäksi suurten kaupunkien lähiöitä kehitetään uudella lähiohjelman puitteissa.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ)

Hankkeessa luodaan hallitusohjelman mukaisesti rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat. Rekisteriin kootaan yhteen muun muassa keskeiset kaava- ja rakennustiedot kansainvälisesti yhteentoimivassa muodossa eri toimijoiden hyödynnettäväksi. Kunnat ovat rekisterin merkittäviä tiedontuottajia sekä -hyödyntäjiä.

Hankkeessa toteutetaan mittava tiedon rakenteiden yhteentoimivuustyö. Työssä määritellään rakennetun ympäristön yhteisiä tietorakenteita yhdessä kuntien, valtion ja yksityisen sektorin kesken. Työtä edistämään on perustettu vuoden 2019 lopussa Rakennetun ympäristön tiedon yhteentoimivuusryhmä.

Tiedonrakenteiden yhteentoimivuus edellyttää muutoksia tiedontuottajien ja -hyödyntäjien järjestelmissä, mutta pitkällä aikavälillä se vapauttaa toimijoiden resursseja sekä tehostaa toimintaa. Kuntia tuetaan olemassa olevien tietojen saattamisessa yhteentöimivaan digitaaliseen muotoon. Kuntien ja kuntayhtymien nykyiseksi maankäytön suunnittelun ja rakennusluvituksen kustannuksiksi on arvioitu 246 milj. euroa/vuosi ja tuottavuuspotentiaaliksi 34 milj. euroa/vuosi. Kuntien omaisuuden hallinnan kustannukseksi on arvioitu 3,2 mrd. euroa/vuosi ja tuottavuuspotentiaaliksi 158 milj. euroa/vuosi. Koko rakennetun ympäristön elinkaaren kuntahyödyt ovat 280 milj. euroa/vuosi.

Hankkeesta vastaa ympäristöministeriö. Työtä tehdään tiiviissä yhteistyössä muiden ministeriöiden, valtion virastojen, kuntien sekä yksityisen sektorin kanssa.

Laki sähköajoneuvojen latauspisteistä

Hallituksen esityksessä (HE 23/2020 vp) ehdotetaan säädettäväksi laki sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä. Laissa säädettäisiin velvollisuuksia suunnitella ja asentaa sähköajoneuvojen latauspisteitä ja latauspistevalmiuksia. Lisäksi laissa säädettäisiin velvollisuuksia

suunnitella ja asentaa automaatio- ja ohjausjärjestelmiä muussa kuin asuinkäytössä oleviin suuriin rakennuksiin, joissa lämmitys- tai ilmastointijärjestelmien nimellisteho on yli 290 kilowattia. Laissa on ehdotettu, että valvontaviranomaisina toimisivat kuntien rakennusvalvontaviranomaiset ja Liikenne- ja viestintävirasto.

Ehdotettu laki aiheuttaisi kunnalle velvoitteita sekä valvontaviranomaisena että rakennuksen omistajana. Laissa on ehdotettu, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi olemassa olevien muiden kuin asuinrakennusten latauspisteitä, mutta muutoin lain valvonta kuuluisi kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen valvoisi lakiehdotuksen velvoitteiden noudattamista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lupamenettelyissä. Kunnalle aiheutuvat kustannukset voitaisiin kattaa rakennus- ja toimenpidelupahakemuksen käsittelystä perittävällä maksulla.

Rakennusten omistajana kunta joutuisi lain velvoitteiden mukaisesti asentamaan latauspisteitä ja latauspistevalmiuksia sekä automaatio- ja ohjausjärjestelmiä omistamiinsa rakennuksiin. Suomen Kuntaliiton laskelman mukaan ehdotetun lain mukaisista latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista aiheutuisi vuosina 2020–2029 kuntasektorille yhteensä noin 75 milj. euron kustannukset, joista noin 60 milj. euroa johtuu latauspisteistä ja 15 milj. euroa latauspistevalmiuksista.

Automaatio- ja ohjausjärjestelmän uusiminen ja niiden huoltaminen aiheuttaisivat myös kustannuksia kunnille. Suomen ympäristökeskuksen arvion mukaan automaatiojärjestelmillä saavutettavat energiakustannusten säästöt ylittävät järjestelmien asentamisen kustannukset ja arvion mukaan investoinnin takaisinmaksuaika olisi noin 2–3 vuotta. Ehdotetun lain automaatiovelvoite koskisi noin 8 500 rakennusta Suomessa. Käytännössä kaikissa tämän kokoluokan rakennuksissa on jo automaatiojärjestelmä ja suurin osa näistä järjestelmistä päivitetäisiin ehdotetun lain velvoittamalle tasolle vuoteen 2025 mennessä ilman ohjaustakin. Ohjaus koskisi koko maassa noin 1 440–2 015 rakennusta, joiden automaatio- ja ohjausjärjestelmän päivitys aikaistuisi käytännössä 1–5 vuodella ehdotetun lain vaikutuksesta.

Jätelainsäädännön muutokset ja niiden toimeenpano

Jätedirektiivien täytäntöönpano Suomen lainsäädäntöön on käynnissä. Muutokset tulisi saattaa kansallisesti voimaan 5.7.2020 mennessä, mutta Suomi on tästä aikataulusta myöhässä. Tavoitteena on saattaa lainsäädäntö voimaan vuoden 2021 vaihteessa. Säädöspakettiin liittyy useita kuntia koskevia toimenpiteitä, joiden toimeenpano alkaa vuoden 2021 alussa ja sisältää useamman siirtymäajan. Lain linjauksista riippuen kuntien tehtäväkenttä joko pysyy nykyisenlaisena tai jonkin verran kasvaa alueittain. Nähtävissä on, että valvontaviranomaisten hallintokuorma on kasvamassa uusien valvontavastuiden myötä. Direktiiviin liittyvän jätetietojärjestelmän kehittämisen vaikutukset kuntiin tulee arvioida, koska on nähtävissä, että muutokset vaikuttavat myös kuntien tietojärjestelmävaatimuksiin.

Samoin kertakäyttömuovidirektiivin eli tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/904 kansallinen täytäntöönpano on käynnissä. Direktiivin vaatimukset on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 3.7.2021. Kyseessä on EU:n laajuinen asia, jonka toimeenpanossa on jonkin verran kansallista liikkumavaraa. Komission täytäntöönpanotyö on pahasti kesken. Direktiivin toimeenpanolinjauksista ja tuottajavastuun toteutustavoista riippuen peruskuntien kunnossapitotyö voi joko hyötyä tai kuormittua.

Kuntien ilmastotyön vauhdittaminen

Hallitus päätti kehysriihessään varata ensi vuodelle neljän miljoonan euron lisärahoituksen kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittamiseen. Kertaluontoisen lisäyksen myötä kunnille voidaan jakaa nykyistä useammin ja laajamittaisemmin avustuksia ilmastotyöhön. Lisäksi rahoituksen turvin voidaan paremmin päästä kiinni myös EU-rahoitukseen hankkeille, jotka tukevat siirtymää hiilineutraaliin yhteiskuntaan, synnyttävät uusia kestäviä ratkaisuja ja lisäävät työpaikkoja ja kuntien elinvoimaisuutta.

5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden (ml. Ahvenanmaa) kehitysnäkymiä vuosina 2020–2024 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kuntatalousohjelmassa kehitysarvio esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalouden kehitysarviossa on otettu huomioon vuosia 2021–2024 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet. Lisäksi luvussa arvioidaan kuntalain mukaisesti valtion toimenpiteiden vaikutuksia Manner-Suomen kuntien rahoitusasemaan kuntaryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista vuoteen 2024 asti, kuntatalouden kehitysarvioon pohjautuen.

Hallitus valmistelee toukokuun lisätalousarvioesitykseen kuntien tukipaketin, jonka koko on vähintään miljardi euroa. Lisäksi hallitus on luvannut koronakriisin vaikutusarvioiden tarkentuessa täydentää tarvittaessa kunnille suunnattua toimenpidekokonaisuutta elokuun 2020 budjettiriihessä. Tässä kehitysurassa näitä hallituksen tulevia toimia ei ole vielä ennakoitu.

5.1 Yleinen talouskehitys

Suomen talous vajoaa taantumaan koronaviruspandemian vaikutusten vuoksi. Suomen taloudellinen tilanne heikkeni jo viime vuoden lopulla, ja vuoden 2019 talouskasvu jäi vain prosenttiin. Lähtökohdat tähän vuoteen ja siten vaikean pandemian aiheuttamaan kriisiin olivat jo ennalta heikohkot.

Koronavirus ja sen leviämistä ehkäisevät toimenpiteet muodostavat globaalin häiriön, mikä heikentää taloudellista aktiiviteettia kaikkialla. Taloudelliselta kannalta kyseessä on ensisijaisesti Kiinasta lähtenyt tarjontashokki globaalien tuotantoketjujen kautta, mutta myös suuri negatiivinen kysyntäshokki. Ihmisten vapaata liikkumista sekä liiketoimintaa rajoittavilla päätöksillä on merkittävä taloutta supistava vaikutus.

Negatiiviset vaikutukset myös talouteen ovat sitä suurempia, mitä laajemmalle virus leviää, mitä useampi sairastuu ja etenkin, mitä mittavampiin ja pidempikestoisiin sulkutoimiin ryhdytään viruksen leviämisen estämiseksi. Ennusteessa on oletettu, että taloudellista aktiviteettia rajoittavat toimenpiteet kestävät kolme kuukautta. Taloudessa sekä kysyntä että tarjonta supistuvat voimakkaasti kotimaisten ja ulkomaisten poikkeustoimien takia. Työllisten määrä kääntyy selvään laskuun maailmanlaajuisen tartuntatautiepidemian sulkiessa liiketoimintoja ja maiden välisiä rajoja. Koko vuoden 2020 työllisyysasteen ennakoidaan laskevan runsaaseen 71 prosenttiin.

Suomen bruttokansantuote supistuu 5,5 prosenttia vuonna 2020. Koronaviruspandemian arvioidaan kuitenkin jäävän tilapäiseksi häiriöksi, minkä vuoksi talouden toipuminen voi alkaa jo kuluvan vuoden loppupuolella. Kysyntäeristä yksityiset investoinnit toipuvat hitaammin, sillä metsäteollisuuden suurhankkeet ovat lykkääntymässä ja asuinrakennusinvestoinnit jatkavat supistumistaan vielä vuonna 2021. Talouskasvun ennustettu nopeutuminen ja nimellispalkkojen vaisu nousu kohentavat työvoiman kysyntää asteittain vuosina 2021–2022. Työllisyysaste kohoaa 72 prosenttiin vuonna 2022 työikäisen väestön edelleen vähentyessä. Kokonaistuotannon kasvuksi arvioidaan 1,3 prosenttia vuosina 2021 ja 2022. Ennusteeseen liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, sillä arviot koronavirushäiriön kestosta muuttuvat päivittäin ja tekevät tilanteen arvioimisen poikkeuksellisen epävarmaksi.

Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2023–2024, talouskasvun arvioidaan hidastuvan alle yhteen prosenttiin. Historiaan nähden keskipitkälle aikavälille odotettu kasvu on vaimeaa, mikä johtuu talouden rakenteellisista tekijöistä. Talouden kasvupotentiaalia heikentävät muun muassa työikäisen väestön supistuminen ja rakenteellinen työttömyys.

Suomen julkinen talous alkoi jälleen heikentyä viime vuonna. Heikkeneminen jatkuu kuluvana vuonna poikkeuksellisen voimakkaana. Suidanteen nopea heikkeneminen supistaa verotuloja ja kasvattaa työttömyyssidonnaisia menoja. Lisäksi alijäämää kasvattavat koronapandemian vaikutusten lieventämiseksi päätetyt toimenpiteet. Tulojen ja menojen välinen epätasapaino kasvaa lähes 17 mrd. euroon.

Ensi vuonna julkisen talouden alijäämä pienenee, kun talouskasvu elpyy ja koronapandemian vaikutusten lieventämiseksi toteutettavat toimenpiteet päättyvät. Julkinen talous ei kuitenkaan toivu entiselleen tästä poikkeuksellisesta taantumasta. Lähivuosina näkyvissä oleva talouskasvu ei riitä vahvistamaan julkisen talouden rahoitusasemaa ennalleen ja julkinen talous pysyy selvästi alijäämäisenä. Julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kääntyy kuluvana vuonna jyrkkään kasvuun. Vuoteen 2024 mennessä velkasuhteen arvioidaan kasvavan viime vuoden vajaan 60 prosentista lähes 80 prosenttiin.

Pääministeri Marinin hallituksen tavoitteena on, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023 ja julkisen velan suhde BKT:een

alenee. Koronapandemian leviäminen on muodostanut kansainväliseen talouteen, euroalueelle ja Suomen talouteen poikkeukselliset olosuhteet, joiden vuoksi kansainvälisen talouden ei voida arvioida olevan normaalissa tilanteessa. Näin ollen julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteita ei voida asettaa eikä niiden saavuttamista arvioida luotettavalta pohjalta.

Valtiontalous heikkenee taantuman ja elvytystoimien vuoksi eniten. Sosiaaliturvarahastot painuvat ensimmäisen kerran alijäämäisiksi, sillä työttömyyden ja lomautusten lisääntymisen kasvattavat etuusmenoja ja työeläkemaxua alennetaan.

Paikallishallinnon alijäämä on syventynyt viimeiset kaksi vuotta nopeasti. Tilastokeskuksen ennakkolisten tilinpäätöstietojen perusteella kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinnon rahoitusasema oli viime vuonna -2,9 mrd. euroa eli -1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. On selvää, että koronapandemian vaikuttaa paikallishallinnon talouteen negatiivisesti. Siksi myös paikallishallinnon talous kiristyy edelleen jo valmiiksi vaikeasta tilanteesta. Paikallishallinnon tilinpidon mukainen jäämä syvenee -3,5 mrd. euroon ja on -1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Hallitus on valmistelemassa toukokuun lisätalousarvioesitykseen kuntien tukipakettia, joka on vähintään miljardi euroa, mutta tätä ei vielä ole huomioitu paikallishallinnon kehitysurassa. Paikallishallinnon rahoitusaseman arvioidaan heikkenevän noin -4 mrd. euroon vuonna 2024.

Paikallishallinnon, kuten koko julkisen talouden, tulojen ja menojen epätasapainon taustalla ovat suhdanteen ohella myös väestön vanhenemisen aiheuttamat rakenteelliset haasteet. Kun koronakriisi on ohi, rakenteellisten uudistusten tehokas toimeenpano on enintään tärkeämpää talouden kestävyuden turvaamiseksi pitkällä aikavälillä.

5.2 Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntatalouden heikkeneminen jatkui vuonna 2019. Kuntatalouden menot kasvoivat tuloja huomattavasti ripeämmin. Toiminnan ja investointien rahavirta oli ennakkolisten tilinpäätösarvioiden mukaan koko Suomen kuntataloudessa arviolta 2,3 mrd. euroa negatiivinen. Kuntatalouden lainakanta kasvoi historialliset 2,5 mrd. euroa 21,9 mrd. euroon.

Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio- ja suunnitelmatiedonkeruun tietojen perusteella vuoden 2020 kuntatalouden menokehityksestä arvioitiin maltillista. Kuntatyöntajien helmikuussa julkaiseman säästökyseilyn mukaan kunnat ja kuntayhtymät valmistautuvat sopeuttamaan toimintaansa noin 360 milj. eurolla kuluvana vuonna. Tilanne kuitenkin monimutkaistui koronaviruspandemian vuoksi, sillä pandemia ja sen aiheuttamat poikkeusjärjestelyt kasvattavat kuntatalouden menoja ja vähentävät tuloja. Kehitysurassa

oletetaan, että taloudellista aktiviteettia rajoittavat toimenpiteet kestävät kolme kuukautta. Vaikutukset ovat sitä suurempia, mitä laajemmalle virus leviää, mitä useampi sairastuu ja mitä mittavampiin sulkutoimiin ryhdytään viruksen leviämisen estämiseksi.

Kuntatalouden kuten myös koko kansantalouden ennustettavuus kuluvana ja ensi vuonna on poikkeuksellisen vaikeaa, sillä arviot koronaviruksen vaikutuksista muuttuvat päivittäin ja tekevät tilanteen arvioimisen poikkeuksellisen epävarmaksi. Lisäksi kuntatalouden kehitysarviota laadittaessa kunta-alan palkkaneuvottelut olivat vielä kesken, joten kuntasektorin palkankorotusten on oletettu mukailevan ennustettua yleisten työmarkkinoiden ansiokehitystä. Kehitysurassa ei myöskään ole vielä huomioitu hallituksen kuntataloudelle lupaamia tukitoimenpiteitä.

Koronapandemiasta aiheutunut kriisi vaikuttaa julkiseen talouteen voimakkaasti. Valtiontalous ja sosiaaliturvarahastot ottavat vastaan kovimman iskun, mutta kriisi jättää jälkensä myös kuntatalouteen. Kuntien väliset erot lähtötilanteessa olivat suuret, ja lisäksi korona-kriisin vaikutukset kohdistunevat kuntiin eri voimakkuudella ja osittain eriaikaisesti. Pandemian jälkeen tarve kuntasektorin kestävyyttä parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin korostuu entisestään.

Vuonna 2020 toimintamenojen kasvun arvioidaan jatkuvan noin 4 prosentin vuosivauhdilla. Menoja kasvattavat väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu, pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaiset kuntatalouden toimintaa laajentavat menolisäykset sekä koronapandemiasta johtuvat lisäkustannukset. Kuntasektorin merkitys kriisin hoitamisessa on merkittävä. Koronaviruspandemia aiheuttaa välittömiä menolisäyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen menoihin, mutta pandemialla on myös lukuisia välillisiä vaikutuksia. Toisaalta joistakin toiminnoista saadaan myös säästöjä, kun esimerkiksi kiireettömiä hoitoja siirretään terveydenhuollossa ja osa kunta-alan työntekijöistä lomautetaan kriisin ajaksi. Koronapandemian vuoksi toimintamenoissa on huomioitu 300 milj. lisämenoerä vuonna 2020. Lisäksi kuntien omia sopeutustoimia on sisällytetty kehitysarvioon vain noin 150 milj. euroa edellä mainitun säästökyseleyn mukaisen 360 milj. euron sijasta. Kuntasektorin kustannustason nousuksi arvioidaan 1,7 prosenttia vuonna 2020.

Henkilöstökulut muodostavat kuntasektorin suurimman kuluerän, ja siksi kunta-alan palkkaratkaisuilla on suuri merkitys kuntatalouden kehitykselle. Kunta-alan virka- ja työehtosopimukset olivat katkolla maaliskuun lopussa, mutta neuvottelutulos ei ole vielä ratkennut. Siksi kunta-alan ansiokehityksen on oletettu kehitysurassa mukailevan työmarkkinoiden yleistä ansiokehitystä. Vuoden 2020 ansiokehitys poikkeaa yleisestä ansiokehityksestä, koska julkisen sektorin lomarahaleikkauksen palautuminen nostaa kunta-alan ansiokehitystä enemmän kuin yleisten työmarkkinoiden.

Koronaviruksen johdosta käynnistetyt rajoitustoimenpiteet alentavat kuntatalouden toimintatuloja. Maksu- ja myyntitulojen menetykseksi on oletettu noin 200 milj. euroa. Maksu- ja myyntitulojen menetys saattaa jäädä vielä ennakoitua alhaisemmaksi kiireettömän hoidon supistamisen takia. Kaikkinensa toimintatulot laskevat hieman viime vuodesta. Kuntatalouden toimintakate heikkenee toimintamenojen kasvun ja toimintatulojen laskun seurauksena noin 5,7 prosenttia. Koronapandemian on oletettu heikentävän kuntatalouden toimintakatetta kuluvana vuonna noin 500–700 milj. euroa.

Kuntatalouden tuloista yli puolet muodostuu verotuloista. Suhdanteen nopea heikkeminen supistaa verotuloja voimakkaasti. Kuluvan vuoden verotuloja alentavat myös verojen maksun lykkäysmenettelyistä aiheutuvat viivästykset, jotka siirtävät kuntien verotuloja kuluvalta vuodelta ensi vuoteen noin 550 milj. euroa. Maksuhelpotusten aiheuttama verotulojen ajoituksellinen häiriö korjataan kunnille valtionapujen kautta. Vuonna 2020 peruspalvelujen valtionosuudet kasvavat huomattavasti muun muassa indeksikorotuksen, kilpailukyky sopimukseen liittyvän valtionosuuden leikkauksen pienentymisen ja hallitusohjelman uusien ja laajenevien tehtävien vuoksi. Valtionosuuden muutos ei kuitenkaan kokonaisuudessaan merkitse kuntatalouden vahvistumista, vaan merkittävä osa valtionosuuden kasvusta vastaa joko muiden tulojen vähennystä tai kustannusten kasvua.

Koronapandemia aiheuttaa investointiympäristöön epävarmuutta ja vaikeuttaa investointihyödykkeiden saatavuutta, mikä vähentää investointeja. Suomessa rakentamisen investointeja voivat haitata myös työvoiman liikkumista rajoittavat toimet. Epävarmat näkymät voivat siirtää joitakin investointeja eteenpäin tai estää niiden toteutumisen.

Kuntatalouden menot kasvavat vuonna 2020 tuloja huomattavasti nopeammin ja kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta on -3,3 mrd. euroa negatiivinen. Kehitysurassa ei ole huomioitu valtion kolmatta lisätalousarviota, mutta sen vahvistaessa kuntataloutta arviolta miljardilla eurolla, jäisi toiminnan ja investointien rahavirta noin 2,3 mrd. euroa negatiiviseksi.

Taulukko 7. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2024 kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa (käyvin hinnoin)

	2019	2020	2021	2021	2023	2024
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-29,8	-31,5	-32,2	-33,3	-34,4	-35,7
2. Verotulot	23,0	22,4	24,5	24,4	25,1	25,8
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,7	10,3	9,6	10,5	10,9	11,3
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
5. Vuosikate	2,2	1,5	2,2	1,8	1,8	1,4
6. Poistot	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3	-3,4
7. Satunnaiset erät, netto	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	-0,3	-1,3	-0,8	-1,2	-1,4	-1,8
Rahoitus						
9. Vuosikate	2,2	1,5	2,2	1,8	1,8	1,4
10. Satunnaiset erät	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Tulorahoitus, netto	1,9	1,0	1,7	1,3	1,3	0,9
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,3	-5,5	-5,7	-5,6	-5,5	-5,5
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
15. Investoinnit, netto	-4,1	-4,3	-4,5	-4,4	-4,3	-4,3
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-2,3	-3,3	-2,8	-3,1	-3,1	-3,4
17. Lainakanta	21,9	25,5	28,7	32,1	35,4	39,2
18. Kassavarat	6,3	6,8	7,3	7,8	8,3	8,8
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	15,6	18,7	21,3	24,2	27,1	30,3

Kuntatalouden menot

Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan 2,4 prosenttiin vuonna 2021, kun koronapandemian hoitoon vaadittavat lisäpanostukset poistuvat. Riskinä kuitenkin on, että kuluvalta vuodelta siirtyy terveydenhuollossa hoitajonjoja etenkin ensi vuodelle. Vuosina 2022–2024 toimintamenot kasvavat keskimäärin 3,1 prosenttia vuodessa. Toimintamenoja kasvattavat väestön ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu ja kuntien laajenevat tehtävät. Hallitusohjelmaan kuntatalouteen vaikuttavien keskeisimpien toimien – vanhuspalveluiden henkilöstömitoituksen kasvattamisen ja oppivelvollisuuden pidentämisen – kustannusten vaikutusarviot ovat tarkentuneet viime syksystä ylöspäin. Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksi on kehysvuosina keskimäärin 2,2 prosenttia.

Kuntatalouden investoinnit ovat historialliseen kehitykseensä nähden varsin korkealla tasolla. Hoito- ja opetusalan sekä erilaisiin rakennuksiin myönnettyjen rakennuslupien määrä on kasvanut, joten aloituksia on odotettavissa lisää. Toisaalta suhdannetilanteen heikkeneminen ja kuntatalouden synkät näkymät voivat viivästyttää ja pysäyttää lopullisia investointipäätöksiä investointien priorisointitarpeen korostuessa entisestään.

Kehitysurassa investointien oletetaan pysyvän melko korkealla tasolla, mutta vilkkaimman sairaalarakentamisen arvioidaan hieman hiipuvan kehitysuran loppuvuosina. Kuntatalouden investointipaineiden arvioidaan pysyvän kuitenkin jatkossakin mittavina, sillä käynnissä olevat rakennushankkeet ovat monivuotisia. Lisäksi investointipaineet pysyvät merkittävinä muun muassa rakennuskannan iän ja väestön muuttoliikkeen vuoksi.

Kuntatalouden tulot

Kuntatalouden toimintatulojen kasvuksi arvioidaan 3,0 prosenttia vuonna 2021. Pandemian aiheuttamat häiriöt maksu- ja myyntituloissa poistuvat, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus pienentää maksutuottoja noin 45 milj. eurolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään tätä vastaava lisäys. Toimintatulot kasvavat vuosina 2022–2024 keskimäärin 1,9 prosenttia vuodessa.

Kuntien verotulojen kasvu kiihtyy ensi vuonna huomattavasti talouden normalisoituessa. Verotulojen kasvua kiihdyttää myös kuluvan vuoden maksujärjestelyt, jotka siirtävät veroja tältä ensi vuodelle. Kuntatalouden verorahoitusta tilanne ei kuitenkaan paranna, sillä vastaava osuus eli noin 572 milj. euroa vähennetään valtionavuista.

Kuntatalouden menot kasvavat kehyskaudella tuloja nopeammin. Suidanteen lisäksi kuntataloutta rasittavat rakenteelliset ongelmat. Väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvua ja heikentää verotulojen kehitystä. Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta pysyy kehyskaudella painelaskelman mukaan 2,8–3,4 mrd. euroa negatiivisena. Siksi myös kuntatalouden lainakanta jatkaa ripeää kasvuaan.

Kuntien verotulot

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisöverosta. Kunnallisveron osuus verotuloista on ollut keskimäärin noin 84 prosenttia, kiinteistöveron noin 8 prosenttia ja yhteisöveron noin 8 prosenttia. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2020 yhteensä noin 22,4 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot alenisivat noin 3 prosentilla. Verotulojen kasvua selittävät erityisesti ajoitukselliset tekijät, mutta myös tulo- ja työllisyyskehitys. Kehyskauden aikana verotuloihin vaikuttavat vuonna 2020 tapahtuva talouden huomattava notkahdus ja siihen liittyvät elvytystoimet. Vuoden 2020 verotulot jäävät selvästi edellisvuotta alemmalle tasolle, minkä lisäksi veronmaksajille tarjotaan maksujärjestelyyn pääsemistä väliaikaisesti normaalia edullisemmin ehdoin. Tämän arvioidaan siirtävän kuntien verotuloja vuodelta 2020 yhteensä 550 milj. euron verran. Pääosa viivästetyistä veroista arvioidaan kertyvän korkoineen takaisin vuoden 2021 aikana. Maksujärjestelyyn hakeutuvien määrää on kuitenkin hyvin vaikea ennakoida, joten vaikutusarviot tulevat tarkentumaan vuoden aikana. Vuonna 2021 verotulojen ennustetaan kasvavan 9,3 prosenttia. Taulukossa 8 esitetään kuntien verotulojen ennuste vuosille 2021–2024.

Ennusteessa on huomioitu kansantalouden makroennusteen mukainen veropohjien kehitys sekä tiedossa olevat veroperustemuutokset.

Maksettujen palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on keskimäärin noin 66 prosenttia, eläkkeiden noin 30 prosenttia ja muiden tulojen, kuten päivärahatalojen, osuus on noin 5 prosenttia. Tulorakenteessa on kuitenkin suuret erot kuntien välillä. Väestörakenteen ja työllisyyden kehitys vaikuttavat ratkaisevasti yksittäisten kuntien veropohjaan ja siten tulojen muodostumiseen. Seuraavassa käsitellään verolajikohtaisesti lakimuutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien verotuloihin kehyskaudella. Tekstissä viitataan taulukossa esitettyihin ennustelukuihin. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla, sen sijaan ansiotuloveroperusteiden muutosten kompensoinnit toteutetaan vuoden 2020 talousarviosta lähtien erillisen määrärahamomentin kautta.

Taulukko 8. Kuntien verotulot vuosina 2021–2024, kuntien kirjanpidon mukaan, milj. euroa

	2021	2022	2023	2024
Kunnallisvero	20 549	20 753	21 406	22 049
Yhteisövero	1 986	1 730	1 789	1 791
Kiinteistövero	1 970	1 915	1 936	1 955
Yhteensä	24 505	24 398	25 131	25 795
Keskimääräinen kunnallisveroprosentti	19,97	19,97	19,97	19,97
Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta	32,24	32,18	32,06	30,54

A. Kunnallisvero

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2021 noin 20,5 mrd. euroa, mikä on noin 1,4 mrd. euroa enemmän kuin vuonna 2020. Kunnallisveron tuottoon vaikuttavat hallitusohjelman liittyneet veroperustemuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Yrityksille suunnatun maksujärjestelyhuojennuksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron verokertymää 422 milj. euroa vuonna 2020 ja kasvattavan kertymää 442 milj. euroa vuonna 2021.

Palkansaajamaksujen muutokset vaikuttavat kunnallisveropohjaan, koska maksut ovat vähennyskelpoisia verotuksessa, lukuun ottamatta sairaanhoitomaksua. Lisäksi kunnallisveron veropohjaan vaikuttavat kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien muutokset. Indeksimuutoksesta johtuva veropohjan kasvaminen ei välttämättä kasvata kunnallisveron tuottoa, vaan voi jopa alentaa sitä, koska kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen määrä on myös kytketty indeksiin, jolloin eläketulovähennyksen määrä nousee. Indeksikehityksen

muutokset eivät ole veroperustemuutoksia, ja siten kansaneläkeindeksin muutos ei vaikuta myöskään kunnille tehtäviin veromenetysten kompensatioihin.

Sen sijaan ansiotuloverotuksen perusteisiin tehtävät ansiotason nousua tai inflaatiokehitystä vastaavat indeksitarkistukset, jotka on huomioitu ennustelaskelmassa tehtäväksi vuosittain, ovat veroperustemuutoksia ja näin ollen niistä aiheutuvat veromenetykset kompensoidaan. Ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus sisältyy teknisenä oletuksena myös vuoden 2024 verotuottoarvioon. Ansiotasoindeksin nousua kompensoiva tarkistus vähentäisi kunnallisveron tuottoa 163 milj. eurolla vuonna 2021, 150 milj. eurolla vuonna 2022, 156 milj. eurolla vuonna 2023 ja 163 milj. eurolla vuonna 2024.

Kunnallisveron veropohjan arvioidaan supistuvan hieman vuonna 2020 ja kasvavan vuodesta 2021 alkaen kehyskaudella keskimäärin 2,0 prosenttia vuodessa. Ansiotulojen kasvun arvioidaan jäävän hyvin pieneksi vuonna 2020. Palkkatulot supistuvat vuonna 2020 ja työttömyysetuudet kasvavat. Eläketulot kasvavat kehyskaudella palkkatuloja nopeammin eläkeläisten lukumäärän kasvun ja eläkejärjestelmän kypsymisen myötä.

B. Yhteisövero

Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan noin 2,0 mrd. euroa vuonna 2021, mikä on noin 560 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2020. Keväällä 2020 voimaan tulleen maksujärjestelyhuojennuksen arvioidaan pienentävän kuntien yhteisöverokertymää 45 milj. euroa vuonna 2020 ja kasvattavan kertymää saman verran vuonna 2021. Valtionosuusjärjestelmän kautta toteutettavasta kompensatiosta johtuen tällä muutoksella ei ole vaikutusta kuntien yhteisöveron tuottoon. Vuonna 2021 voimaan tulevan rajat ylittävien käänteisten hybridijärjestelyjen verotusta koskevan direktiiviin perustuvan muutoksen vaikutukset yhteisöveron kertymään on tässä vaiheessa arvioitu vähäisiksi.

Yhteisöveron tuoton ennustamisen lähtökohtana on viimeisimmän valmistuneen verotuksen mukainen yhteisövero, jota muutetaan arvioidun tuloskehityksen mukaisesti. Tuloskehityksen muutosta arvioidaan lähinnä kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämän muutoksen avulla. Toimintaylijäämän arvioidaan laskevan 13,5 prosenttia vuonna 2020 ja kasvavan keskimäärin 3,5 prosenttia vuosina 2021–2024. Yhteisöveron tuotto on herkkä suhdannekehitykselle. Muutokset talouskasvussa ja yritysten tuloksissa voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia kertymään.

C. Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotto on noin 2 mrd. euroa vuonna 2021. Maksujärjestelyhuojennuksen arvioidaan pienentävän kiinteistöveron verokertymää vuonna 2020 ja kasvattavan kertymää vastaavasti 80 milj. eurolla vuonna 2021. Hallitusohjelman mukainen kiinteistöveron

kehittämishanke on edelleen käynnissä ja etenee siten, että arvostusmenetelmät uudistetaan sekä maapohjien että rakennusten osalta. Uuden järjestelmän mukaiset verotusarvot on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2022 kiinteistöverotuksessa. Kiinteistöveron uudistamisen yhteydessä alennetaan merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta ja vapautetaan luonnonsuojelulain nojalla suojellut alueet kiinteistöverosta.

5.3 Talouden sopeutuspainetta kuntaryhmittäin

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

Taulukoissa 9–13 esitetään arviolaskelmat kuntien rahoitusasemasta vuosille 2020–2024 sekä kuntien tuloveroprosentin korottamisesta kuntakokoryhmittäin vuosille 2021–2024. Laskelmat perustuvat koko maan kehityksen perusteella valtiovarainministeriössä tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Toimintakatteiden muutosta on arvioitu kunnan väestörakenteen muutoksen sekä koko maan arvioidun kokonaisuutoksen kautta. Näin yksittäisen kunnan toimintakate ei noudata koko maan keskimääräistä muutosta, vaan toimintakatearvio vaihtelee kunnittain. Opetuspuolen kustannuksissa on tehty oletus, että kunta ei pysty lyhyellä aikavälillä viemään pienentyvää oppilasmäärää kustannuksiin vaan olemassa oleva kustannusrakenne pysyy ennallaan. Tarkastelussa ei ole otettu huomioon kuntien omia toimintakatteeseen vaikuttavia toimia, mikä saattaa aiheuttaa suuria eroavuuksia toteutuneisiin lukuihin verrattuna erityisesti tarkastelukauden lopulla.

Nettoinvestointien kohdalla laskelmassa on laskettu vuoden 2018 tilinpäätöstiedon, vuoden 2019 tilinpäätösennakon ja vuoden 2020 talousarvotiedon perusteella yksittäiselle kunnalle kolmen vuoden keskiarvo, jonka kautta kunnan nettoinvestointien kehitystä on arvioitu ottamalla huomioon koko maan ennustettu muutos. Tätä kuntakohtaista keskiarvoa on viety eteenpäin vuodesta 2019 koko maan ennustetun vuosimuutoksen mukaan. Rahoitusmenot ja -tuotot arvioidaan koko maan ennustetun muutoksen kautta vuodesta 2019 alkaen. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet vuosille 2020–2024 on pidetty uusimman tiedon mukaisina. Kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä. Laskelmissa ei ole myöskään tehty oletuksia sote-uudistukseen liittyen.

Kuntakohtaiset arviolaskelmat perustuvat pitkälti koko maan ennustettuun muutokseen sekä Tilastokeskuksen tekemään kuntien väestöennusteeseen. On selvää, että kuntakohtainen arvio on hyvin epävarma eikä yksittäisen kunnan lukuja pidä tulkita yksiselitteisesti. Erityisesti korona-viruksen aiheuttama epävarmuus vuoden 2020 tietojen osalta on tällä hetkellä suuri erityisesti toimintakatteen sekä verotulokertymän osalta. Kuntakokoryhmittäinen tarkastelu kuitenkin kertoo eri kuntien talouden kehityksen suunnasta ja tilasta, joten sitä on mielekästä tarkastella.

Talouden sopeutuspainetta suuri kaikissa kuntakokoryhmissä

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee tarkasteluvuosina kuntakokoryhmittäin merkittävästi (taulukko 9). Vuonna 2020 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän koko maan tasolla huomattavasti. Merkittävänä syynä tähän on koronaviruksen aiheuttama poikkeustilanne, joka näkyy erityisesti kuntien alhaisimmissa veroennustekertymissä sekä kasvupaineena toimintakatteessa. Erityisesti tämän arvioidaan näkyvän yli 100 000 asukkaan sekä alle 2 000 asukkaan kunnissa, joissa muutos vuosien 2019 ja 2020 välillä on suurin.

Taulukkoa 9 tarkastelemalla nähdään, että arvion mukaan 40 001–100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä toiminnan ja investointien rahavirta paranee hieman verrattuna vuoden 2019 tilanteeseen. Kyseisen kuntakokoryhmän verokertymän arvioidaan vähenevän noin 50 euroa asukasta kohden, kun koko maassa verokertymän arvioidaan vähenevän noin 120 asukasta kohden laskettuna. Myös toimintakatteen muutoksen arvioidaan olevan muuta maata alhaisempi (n. 245 €/as kun koko maassa n. 310 €/as) ja valtionosuuksien kehittyvän hieman koko maata paremmin (n. 320 €/as kun koko maassa n. 300 €/as). Myös nettoinvestointien arvioidaan vähenevän vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Tämän lisäksi tilannetta selittää kyseisen kuntakokoryhmän toiminnan ja investointien rahavirran taso vuonna 2019 (toiminnan ja investointien rahavirta heikoin kuntakokoryhmissä).

Taulukko 9. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2019–2024 kuntakoryhmittäin, milj. euroa ja euroa/asukas²

Toiminnan ja investointien rahavirta	(milj. €)						(€/as.)					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Yli 100 000 as. (yht. 2 195 437 as. ja 9 kuntaa)	-490,1	-1 054,4	-780,7	-910,0	-916,4	-1 121,4	-223	-476	-349	-403	-403	-489
40 001–100 000 as. (yht. 1 011 916 as. ja 17 kuntaa)	-469,2	-391,5	-321,2	-395,7	-378,2	-449,0	-464	-387	-318	-392	-375	-446
20 001–40 000 as. (yht. 818 157 as. ja 30 kuntaa)	-135,5	-315,2	-279,0	-339,9	-340,0	-413,6	-166	-387	-343	-419	-420	-513
10 001–20 000 as. (yht. 594 162 as. ja 41 kuntaa)	-164,0	-248,2	-213,0	-252,7	-243,9	-287,7	-276	-420	-362	-431	-418	-496
5 001–10 000 as. (yht. 532 719 a. ja 73 kuntaa)	-172,6	-199,2	-166,7	-210,7	-197,4	-233,5	-324	-377	-318	-406	-384	-458
2 001–5 000 as. (yht. 295 019 as. ja 90 kuntaa)	-80,0	-126,6	-104,6	-140,9	-130,4	-151,8	-271	-434	-364	-497	-465	-549
Alle 2 000 as. (yht. 47 998 as. ja 34 kuntaa)	-10,8	-24,9	-20,5	-25,9	-24,4	-28,8	-225	-523	-436	-559	-531	-634
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-1 522	-2 360	-1 886	-2 276	-2 231	-2 686	-277	-429	-342	-413	-404	-486

Vuonna 2021 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan paranevan kaikissa kuntakoryhmissä vuoteen 2020 verrattuna, koska erityisesti verokertymän arvioidaan kasvavan suhteessa edelliseen vuoteen (n. 380 €/as vuoteen 2020 verrattuna). Myös toimintakatteen kasvuprosentin arvioidaan olevan maltillisempi suhteessa edelliseen vuoteen. Tästä huolimatta toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan kaikissa kuntakoryhmissä reilusti negatiivinen. Vuosina 2022–2024 toiminnan ja investointien rahavirta näyttäisi heikenevän kaikissa kuntakoryhmissä.

Heikkenevä toiminnan ja investointien rahavirta näkyy luonnollisesti myös kuntien lainakannoissa. Vuosien 2019 ja 2024 välillä kuntien lainakanta asukasta kohden laskettuna arvioidaan kasvavan yhteensä noin 60 prosenttia. Kuntakoryhmittäin tarkasteltuna alle 2 000 asukkaan kunnissa lainamäärän kasvupaine on suurin. Lainamäärän arvioidaan kasvavan näissä kunnissa noin 80 prosenttia vuosien 2019 ja 2024 välillä.

Taulukossa 10 kuntien toiminnan ja investointien rahavirran muutokset on suhteutettu kunnallisveroprosentin yksikkötuottoon. Laskennallinen korotuspaine kasvaa kaikissa kuntakoryhmissä tarkastelujakson aikana. Arvioiden perusteella vuonna 2024 veronkorotuspaineita on kaikissa kuntaryhmissä, eniten alle 5 000 asukkaan kuntakoryhmissä. Tässä arviolaskelmassa tarkastellaan vain kuntaa (sisältää kunnat ja sen liikelaitokset). Erityisesti

² Laskelmassa on käytetty vuoden 2019 väestötietoa ja Tilastokeskuksen väestöennustetta sekä vuoden 2020 kuntajakoa.

isojen kaupunkien tilanteessa täytyy muistaa se, että konsernin osakeyhtiöiden kehitys vaikuttaa merkittävästi kunnan talouden kehitykseen, mitä tämä arviolaskelma ei huomii.

Taulukko 10. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakokoryhmittäin vuosina 2021–2024*

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%)	2021	2022	2023	2024
Yli 100 000 as. (yht. 2 195 437 asukasta ja 9 kuntaa)	1,7	1,9	1,9	2,2
40 001–100 000 as. (yht. 1 011 916 asukasta ja 17 kuntaa)	1,8	2,2	2,0	2,3
20 001–40 000 as. (yht. 818 157 asukasta ja 30 kuntaa)	1,8	2,2	2,2	2,6
10 001–20 000 as. (yht. 594 162 asukasta ja 41 kuntaa)	2,2	2,6	2,4	2,8
5 001–10 000 as. (yht. 532 719 asukasta ja 73 kuntaa)	2,0	2,5	2,3	2,7
2 001–5 000 as. (yht. 295 019 asukasta ja 90 kuntaa)	2,6	3,5	3,2	3,7
Alle 2 000 as. (yht. 47 998 asukasta ja 34 kuntaa)	3,3	4,1	3,8	4,4
Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 19,96 (2020)	1,8	2,2	2,1	2,4

* Taulukossa on käytetty vuoden 2019 kuntakohtaisia väestötietoja ja vuoden 2020 kuntajakoa

Laskennallisen kunnallisveroprosentin korostuspainetta eri kuntakokoryhmien välillä selittää luonnollisesti yleinen taloudellinen kehitys, mutta myös kunnallisveroprosentin tuoton vaihtelu. Kunnallisveroprosentin tuotto vaihtelee merkittävästi kunnittain ja kuntakokoryhmittäin. Alle 5 000 asukkaan kuntakokoryhmässä yhden veroprosentin tuotto on vuonna 2020 noin 125 euroa asukasta kohden, kun yli 100 000 asukkaan ryhmässä se on noin 194 euroa asukasta kohden. Tämä selittää osaltaan suurimpien kaupunkien muita kuntia pienempää veronkorotustarvetta.

Negatiivisen vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan

Taulukossa 11 on esitetty negatiivisen vuosikatteen omaavien kuntien lukumäärä. Tilinpäätösarvotietojen perusteella vuonna 2019 vuosikate oli negatiivinen 56 kunnalla. Arviolaskelman perusteella negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvaa vuonna 2020 yli 80 kuntaan. Vuonna 2021 tilanne näyttäisi paranevan, jolloin negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan olevan noin 50. Tilannetta parantaa erityisesti verotulojen kasvu suhteessa vuoteen 2020. Vuosina 2022–2024 negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan jälleen kasvavan ja kehyskauden lopulla 40 prosentilla Manner-Suomen kunnista arvioidaan olevan negatiivinen vuosikate.

Taulukko 11. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2018–2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Negatiivinen vuosikate, lkm	43	56	82	53	95	88	121
Taseessa kertynyttä alijäämää, lkm	40	67	101	137	167	184	209

Aikaisempina vuosina negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat olleet tyypillisesti asukasluvultaan pieniä eikä tilanne näytä muuttuvan tässä arvioissa (taulukko 12). Kehyskauden aikana negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä näyttäisi kasvavan erityisesti alle 10 000 asukkaan kuntakoryhmissä. Arvion mukaan lähes puolella alle 10 000 asukkaan kunnista vuosikate olisi negatiivinen kehyskauden lopussa.

Taulukko 12. Negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärä vuosina 2019–2024 kuntakoryhmittäin

Negatiivisten vuosikatteen kunnat, lkm	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Yli 100 000 as. (yht. 2 195 437 as. ja 9 kuntaa)	0	2	1	2	2	3
40 001–100 000 as. (yht. 1 011 916 asukasta ja 7 kuntaa)	3	2	1	2	2	3
20 001–40 000 as. (yht. 818 157 asukasta ja 30 kuntaa)	5	4	2	6	7	11
10 001–20 000 as. (yht. 594 162 asukasta ja 41 kuntaa)	7	5	2	4	4	9
5 001–10 000 as. (yht. 532 719 as. ja 73 kuntaa)	10	20	12	26	24	32
2 001–5 000 as. (yht. 295 019 as. ja 90 kuntaa)	18	33	26	40	36	46
Alle 2 000 as. (yht. 47 998 asukasta ja 34 kuntaa)	13	16	9	15	13	17
Manner-Suomen kunnat yhteensä	56	82	53	95	88	121

Niiden kuntien, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää, määrän arvioidaan myös kasvavan (taulukko 13). Vaikka vuosikatteen arvioidaan paranevan vuonna 2021 niin alijäämäisten kuntien lukumäärä näyttää kasvavan, koska suurimmalla osalla kunnista (yli 80 %) vuosikatteen arvioidaan jäävän alle poistotason. Kehyskauden aikana alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan ja vuonna 2024 yli kaksi kolmesta Manner-Suomen kunnasta olisi alijäämäinen.

Taulukossa 13 on kuvattu niiden kuntien lukumäärä, joilla on arvion mukaan taseessa kertynyttä alijäämää, kuntakoryhmittäin. Arviolaskelman mukaan kehyskauden aikana alijäämäisten kuntien lukumäärä tulisi kasvamaan jokaisessa kuntakoryhmissä. Arvion mukaan kehyskauden lopussa yli puolet alijäämäisistä kunnista olisi alle 10 000 asukkaan kuntia. Yli 40 000 asukkaan kunnista noin 80 prosenttia olisi alijäämäisiä.

Taulukko 13. Kunnat, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää vuosina 2019–2024 kuntakokoryhmittäin, lkm

Taseessa kertynyttä alijäämää	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Yli 100 000 as. (yht. 2 195 437 ja 9 kuntaa)	0	2	3	4	5	5
40 001–100 000 as. (yht. 1 011 916 asukasta ja 17 kuntaa)	7	12	14	14	15	16
20 001–40 000 as. (yht. 818 157 as. ja 30 kuntaa)	8	9	18	21	22	23
10 001–20 000 as. (yht. 594 162 asukasta ja 41 kuntaa)	9	17	20	22	25	28
5 001–10 000 as. (yht. 532 719 asukasta ja 73 kuntaa)	13	25	35	46	50	56
2 001–5 000 as. (yht. 295 019 asukasta ja 90 kuntaa)	24	27	34	46	51	62
Alle 2 000 as. (yht. 47 998 asukasta ja 34 kuntaa)	6	9	13	14	16	19
Manner-Suomen kunnat yhteensä	67	101	137	167	184	209

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely (ns. kriisikuntamenettely) näkökulmasta edellä mainittu kehitys johtaisi siihen, että konsernin taseen kertyneen alijäämän perusteella (alijäämäkriteeri peräkkäisinä vuosina -500 ja -1 000 euroa/asukas) menettelyyn olisi mahdollisesti tulossa vuosien 2018 ja 2019 konsernitilinpäätösten perusteella 3–4 kuntaa vuonna 2020. Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrän arvioidaan kasvavan vuosina 2021–2024. Tämän lisäksi kuntalain 110 § mukaan kunnan on katettava vuoden 2015 taseen kertynyt alijäämä vuoteen 2020, tai jos sitä oli yli 500 euroa/asukas, alijäämä on katettava vuoteen 2022. Kehitysarvion mukaan vuonna 2021, kun vuoden 2020 tilinpäätös lopullisesti hyväksytään, voisi arviointimenettelyyn joutua 7–8 kuntaa.

Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BKT ja työllisyys						
BKT:n arvo, mrd. euroa	240,1	229,4	236,6	244,2	251,2	258,0
BKT, määrän muutos, %	1,0	-5,5	1,3	1,3	1,0	0,8
Työllisten määrä, muutos-%	1,0	-2,0	-0,1	0,5	0,0	0,0
Työttömyysaste, %	6,7	8,0	8,1	7,9	7,8	7,8
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat), %	72,5	71,2	71,3	71,7	71,8	71,8
Palkkasumma, muutos-%	3,1	-2,0	2,7	2,8	2,5	2,5
Eläketulot, muutos-%	3,6	3,9	3,2	3,5	3,5	3,4
Hinnat ja kustannukset, %						
Yleinen ansiotaso, muutos	2,4	1,9	2,5	2,3	2,4	2,5
Kuntien ansiotaso, muutos	3,5	2,5	2,5	2,3	2,4	2,5
Kuluttajahinnat, muutos	1,0	0,7	1,3	1,5	1,5	1,6
Rakennuskustannusindeksi	1,0	1,4	1,9	2,0	2,2	2,3
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	1,0	1,3	1,9	2,1	2,2	2,2
Valtionosuusindeksi:						
Peruspalvelujen hintaindeksi ¹⁾ , muutos	2,1	1,7	2,3	2,1	2,2	2,3
Valtionosuusindeksi ilman jäädytystä, muutos	1,4	1,4	2,3	2,1	2,2	2,3
1) Peruspalvelujen hintaindeksi, jossa huomioitu lomarahojen palautuminen vuosina 2019 ja 2020						
Kuntatyönantajan sotumaksut, %						
Sairausvakuutusmaksu	0,8	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4
Työttömyysvakuutusmaksu	2,0	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Eläkemaksu (KuEL)	21,2	20,8	20,8	20,8	20,8	20,8
Opettajien eläkemaksu	16,8	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	24,6	24,4	24,6	24,5	24,5	24,5
Vakuutettujen sotumaksut, %						
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	6,8	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	8,3	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
TyEL-indeksipisteluku	2 585	2 617	2 640	2 682	2 727	2 773
TyEL-indeksi, muutos	1,5	1,2	0,9	1,6	1,7	1,7
KEL-indeksipisteluku	1 617	1 633	1 643	1 666	1 691	1 716
KEL-indeksi, muutos	0,0	1,0	0,6	1,4	1,5	1,5

Liite 2. Kuntien ja kuntayhtymien menot 2019–2024, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2019	2020	2021	2021	2023	2024
1. Toimintamenot	39,3	41,0	42,0	43,2	44,5	46,0
Henkilöstökulut yhteensä	21,0	21,7	22,2	22,8	23,4	24,0
Palkat ja palkkiot	16,8	17,4	17,8	18,2	18,7	19,2
Henkilösivukulut	4,2	4,3	4,5	4,6	4,7	4,8
Ostot	14,3	15,2	15,5	16,0	16,6	17,4
Avustukset	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8
Muut toimintamenot	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9
2. Toimintatulot	9,5	9,5	9,7	9,9	10,1	10,3
3. Toimintakate (=2-1)	-29,8	-31,5	-32,2	-33,3	-34,4	-35,7
4.Rahoitusmenot, brutto	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6
5.Investoinnit, brutto	5,3	5,5	5,7	5,6	5,5	5,5
6. Bruttomenot (1+4+5)	45,0	46,8	48,0	49,2	50,5	52,1
7. Bruttokansantuote, mrd. euroa	240,1	229,4	236,6	244,2	251,2	258,0
8. Toimintamenot, % BKT:sta	16,4	17,9	17,7	17,7	17,7	17,8
9. Bruttomenot, % BKT:sta	18,7	20,4	20,3	20,1	20,1	20,2
10. Kokonaistulot, % BKT:sta	17,9	19,2	19,3	19,1	19,1	19,1
11. Toimintatulot, % toimintamenoista	24,1	23,1	23,2	23,0	22,7	22,4
Kunta-alan henkilöstön määrä, 1 000 henkilöä	418	423	423	424	424	425



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-332-8 (pdf)

Huhtikuu 2020