

SMO680:00/03/02/
1998

Kuntien peruspalveluiden
turvaamista selvittävä
neuvotteluryhmä
Sisäasiainministeriö

Helsinki 1999-02-19

KUNTIEN PERUSPALVELUIDEN TURVAAMINEN

Kuntien peruspalveluiden turvaamista selvittänyt neuvotteluryhmä on tarkistanut vuoden 1998 kevään arvion kuntatalouden tilasta. Kuntien vuosikatteen arvioidaan tulevina vuosina jäävän vuositasolla Kunnallistalouden neuvottelukunnan arvioimalla tavalla 2-3 miljardia markkaa alle arvioidun 9,5 mrd mk:n nettoinvestointien tason. Määrä täsmentyy vuosittain tehtävän tarkastelun yhteydessä. Kunnallistalouden vakautus edellyttää nopeita kuntien omia ja valtion toimenpiteitä kuntien tulojen lisäämiseksi ja menojen vähentämiseksi. Neuvotteluryhmän käsityksen mukaan puolet sopeuttamisen tarpeesta on tehtävissä kuntien omin toimenpitein ja puolet edellyttää kunnallistalouteen välittömästi vaikuttavia valtion toimenpiteitä.

Kuntien nykyisistä tehtävistä aiheutuvien henkilöstö- ja muiden toimintamenojen arvioidaan kasvavan 3,4 % vuodessa. Tämä merkitsee noin 4 miljardin markan vuotuista lisäystä menoihin. Tarkastelujaksolla kunnallisen tuloveron tuoton arvioidaan lisääntyvän noin 2 miljardia markkaa vuodessa nykyisillä veroprosenteilla. Kuntien saama yhteisöveron tuotto pysyy reaalisesti suunnilleen nykyisellä tasolla samoin kuin kiinteistövero nykyisillä veroprosenteilla. Kuntien saamat valtionosuudet säilyvät reaalisesti nykytasolla.

Neuvotteluryhmä toteaa, että jatkossakin keskeiset kansalaisten peruspalvelut hoidetaan ja niiden järjestämisvastuu on kunnilla. Neuvotteluryhmä ei ole valmis muuttamaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita tavalla, joka heikentäisi kansalaisten saamia peruspalveluita.

Neuvotteluryhmä on jo aikaisemmin todennut, että neuvotteluryhmän esittämien toimenpiteiden tavoitteena on, ettei keskimääräinen kuntien tuloveroprosentti nouse. Neuvotteluryhmä toteaa, että kunnille ei anneta uusia tehtäviä ja velvoitteita, ellei vastaavasti osoiteta voimavaroja. Kunnallisveron prosenttia koskeva tavoite edellyttää neuvotteluryhmän linjausten toteuttamista.

Tuloveroasteen alentaminen voidaan pieni- ja keskituloisille toteuttaa korottamalla kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä. Tämä merkitsee kuntien verotulojen vähenemistä, mikä on kompensoitava täysimääräisesti.

Valtion toimenpiteet koostuvat toimista, joilla voidaan vaikuttaa

- Kuntien tulo- ja veropohjaan
- Kuntien maksutuloihin ja maksupolitiikkaan
- Kuntien tehtäviin ja niistä aiheutuviin menoihin
- Valtionosuusjärjestelmään

Kuntien toimenpiteitä voivat olla

- Kuntien palvelurakenteen kehittäminen ja uudistaminen
- Palveluiden tuotanto- ja toimintatapojen edelleen kehittäminen ja vaihtoehdot
- Kuntien tulopohjan vahvistaminen ja eri tulomahdollisuuksien hyödyntäminen
- Kuntien yhteistyö
- Kuntaliitokset

Kuntien ja valtion tehtäväjako on arvioitava tarkoituksenmukaisuus-, taloudellisuus- ja tehokkuuskysymyksenä. Tehtävien siirroilla ei ole vaikutusta kuntien rahoitusasemaan, koska niiden toteutus olisi tehtävä kustannuksiltaan neutraalisti esimerkiksi vähentämällä kuntien valtionosuuksia määrällä, joka vastaa tehtävien siirrosta valtiolle aiheutuvia menoja.

Kuntien erilaisuus ja niiden eriarvoisuuden lisääntyminen edellyttää valtiolta erityistoimenpiteitä heikoimmassa asemassa olevien kuntien tukemiseksi ja kuntien taloudellisten toimintaedellytysten tasaamiseksi.

Julkinen talous on kokonaisuus. Sopeuttamistoimia ei voida toteuttaa siirtämällä kustannusrasitusta kunnilta valtiolle tai veropohjaa valtiolta kunnille ilman vastaavaa tasapainotusta. Sama pätee vastakkaissuuntaisiin siirtoihin.

Kuntien talouden vakaus ja ennustettavuus edellyttävät jatkossakin keskeisistä ministereistä ja Suomen Kuntaliiton edustajista koostuvaa poliittista neuvotteluryhmää linjaamaan sopeuttamistoimenpiteitä ja tarvittavaa vakautusta.

Kunnallistalouden tilan ja kehityksen arviointia ja neuvottelujärjestelmää muutenkin on kehitettävä tukemaan julkista taloutta ja kuntien riittävän tasavertaista mahdollisuutta peruspalveluista huolehtimiseen.

Liitteet:

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan muistio Kunnallistalous vuosina 1998-2003

Kunnallistalouden ja -hallinnon
neuvottelukunta
18.2.1999

Kunnallistalous vuosina 1998-2003

Laskelmassa kuvataan kunnallistalouden kehitystä vuosina 1998-2003 taloudellisessa ympäristössä, jossa kokonaistuotannon määrän odotetaan kasvavan keskimäärin 3 % vuodessa ja työttömyysasteen (Tilastokeskuksen uuden määritelmän mukaan) laskevan noin 9 ½ prosenttiin v. 2003. Inflaation ja nimelliskorkojen odotetaan pysyvän matalina koko tarkastelukauden ajan.

Kuntien rahoitusasema kokonaisuutena tarkastellen oli 1990-luvun alkupuoliskolla hyvä ja kunnat pystyivät vähentämään velkaantuneisuuttaan ja kasvattamaan kassavarojaan. Vuonna 1996 kuntasektori oli vielä ylijäämäinen, eli vuosikate oli nettoinvestointeja suurempi.

Vuonna 1997 kuntien talous heikkeni. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate (=käyttötalouden ylijäämä) pieneni vuoden 1996 noin 11 mrd. markasta 7 ½ mrd. markkaan. Ennakkotietojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli myös vuonna 1998 7 ½ mrd. mk. Vuosikate ei riittänyt kattamaan nettoinvestointeja. Lainakanta oli vuoden 1998 lopussa 25,5 mrd. mk (3,8 % BKT:sta) ja kassavarat 16,0 mrd. mk (2,4 % BKT:sta). Kuntakohtaiset erot - esimerkiksi vuosikatteella mitattuna - pysyivät suurina. Ennakkotietojen mukaan noin 70 kunnan tilinpäätöksissä vuosikate jäi negatiiviseksi; nämä kunnat joutuivat rahoittamaan käyttömenojaan osittain velkarahalla (kts. liite).

Kunnallistalous kokonaisuutena näyttäisi ilman sopeuttamistoimia pysyvän lievästi alijäämäisenä (vuosikate pienempi kuin nettoinvestoinnit) tarkastelukauden jokaisena vuonna. Vuosikate säilyy kuitenkin varsin tyydyttävänä koko tarkastelukauden. Jos investointiaste pysyy likimain nykyisellä tasolla, laskelman perusteella on arvioitavissa, että kuntien ja kuntayhtymien velka kasvaa ja paineet veroprosenttien korotuksiin säilyvät. Kuntakohtaiset erot rahoitustilanteen kehityksessä pysyvät edelleen merkittävänä mm. väestön muuttoliikkeen ja yhteisövero-osuuksien muutoksen takia sekä yleisemminkin menojen ja tulojen kehityserojen vuoksi.

Kuntien ja kuntayhtymien talous tiivistetysti:

	1998*)	1999	2003
	Mrd. mk		
Toimintakate	-76,1	-78,4	-90,5
Verotulot	70,1	71,5	83,4
Käyttötalouden valtionosuudet **)	18,7	18,8	20,7
Muut rahoituserät, netto	-5,2	-5,4	-6,5
VUOSIKATE	7,5	6,5	7,1
Investoinnit, netto	10,6	9,5	9,5
Alijäämä (=vuosikate - nettoinvestoinnit)	-3,1	-3,0	-2,4
Lainakanta	25,5	26,0	31,7
Kassavarat	16,0	13,5	10,0
Nettovelka (lainakanta - kassavarat)	9,5	12,5	21,7

*) Vuotta 1998 koskevat luvut perustuvat Suomen Kuntaliiton kyselyn tuloksiin; luvut eivät kaikin osin täsmää tilinpäätöstietojen keskeneräisyyden vuoksi.

**) Kuntien kirjanpidon mukaan

Tämän laskelman mukaan kuntien ja kuntayhtymien menot ja tulot suhteessa bruttokansantuotteeseen alenevat noin 2 prosenttiyksikköä vuoteen 2003. Verotulojen osuus tulorahoituksessa kasvaa ja valtionosuuksien merkitys edelleen pienenee. Kuntakohtaiset erot rahoitustilanteen kehityksessä voivat olla merkittävät yhteisöveron kunnittaisten jako-osuuksien muutoksen ja verotulojen tasaukseen liittyvän viipeen takia. Myös valtionosuuksien kehityksessä on eroja valtionosuusuudistuksen siirtymäsäännösten poistuessa. Kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouksiaan esimerkiksi rahastoja purkamalla ovat hyvin erilaiset.

Ilman sopeuttamistoimia kunnallistalouden rahoitusaliijäämä (vuosikate - nettoinvestoinnit) suhteessa bruttokansantuotteeseen näyttäisi tämän laskelman mukaan olevan tarkastelukaudella 1999-2003 noin 0,3 %. Kuntien talouden pienestä alijäämäisyydestä huolimatta, niiden lainakanta suhteessa bruttokansantuotteeseen pysyy koko tarkastelukauden ajan 3½ prosentin tuntumassa. Lainakannan kasvua hidastaa osaltaan se, että monet kunnat supistavat kassavarojaan.

Koko julkisen talouden (valtio, kunnat, sosiaaliturvassektori) tasapainoa koskeva EMU-ehto (alijäämä saa olla korkeintaan 3 % BKT:sta) näyttäisi tarkastelukaudella toteutuvan kirkkaasti. Vuonna 1998 julkinen talous oli valtiovarainministeriön arvion mukaan 1 % ylijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon, eli julkisen talouden tasapaino oli 4 %-yksikköä parempi kuin EMUn minimitavoite. Julkinen talous pysyy valtiovarainministeriön ennusteen mukaan ylijäämäisenä myös koko tarkastelukauden (vuodet 1999-2003).

Laskelmassa on otettu huomioon valtion talousarvioon sisältyvät vero- ja muut ratkaisut sekä arvioitu muuttoliikkeestä aiheutuva investointitarpeen lisäys. Palvelutuotannon volyymi on laskelmassa pidetty ennallaan koko tarkastelukauden; kunta-alan palkkasumman on oletettu kasvavan samaa vauhtia kuin ansiotasoindeksiin, sosiaaliturvamaksujen sitä vastoin on oletettu kasvavan palkkasummaa nopeammin opettajien eläkemaksun asteittaisen käyttöönoton sekä KVTEL-maksun nousupaineen takia. Laskelmassa ei ole otettu huomioon kuntien yhteisöverosuuksien muutoksesta johtuvaa verotulojen tasausten muutosta, joka verontilityslain mukaan otetaan huomioon muuttamalla yhteisöveron veronsaajaosuuksia vuodesta 2001 lähtien. Laskelmassa ei myöskään ole otettu huomioon esiopetuksen mahdollista laajentamista eikä palvelutuotannon tehostamisesta aiheutuvia menosäästöjä. Vuosia 2000-2003 koskeissa verotuloarvioissa veroprosentit on pidetty vuoden 1999 mukaisina.

1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja laskelman taustaoletukset

Kokonaistaloudellisen kehityksen osalta laskelma perustuu valtiovarainministeriön vuoden 1998 marraskuussa tehtyyn lyhyen aikavälin suhdanne-ennusteeseen (vuodet 1999-2000) sekä tarkastelukauden loppuvuosien (2001-2003) osalta valtiovarainministeriön alustavaan KTS-arvioon. Valtionosuudet ja valtionosuustehtävistä aiheutuvat käyttömenot perustuvat asiasta vastaavien ministeriöiden laskelmiin sekä valtiovarainministeriön kantoihin.

Kunnallistalouden osalta laskelma perustuu Suomen Kuntaliiton kyselyyn kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioista vuodelta 1998. Tiedot täsmentyvät, kun lopulliset tilinpäätökset valmistuvat. Liitteinä oleva rahoituslaskelma on esitetty kuntien tilinpäätöskäytännön mukaisena.

**Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia kuntien talouteen vaikuttavista tekijöistä
(valtiovarainministeriön laskentaoletukset)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Prosenttia						
BKT, määrän muutos	6,0	5,1	3,6	2,7	2,6	2,6	2,5
Työttömyysaste	12,6	11,4	10,2	9,8	9,7	9,6	9,5
Palkkasumma, muutos	5,0	7,7	4,8	4,3	4,0	3,9	3,9
Yleinen ansiotaso, muutos	2,0	3,5	2,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Kuntien ansiotaso, muutos	1,9	3,5	2,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Kuluttajahinnat, muutos	1,2	1,4	1,2	2,0	2,0	2,0	2,0
Kustannustason muutos *)	1,4	2,8	2,5	2,3	2,3	2,3	2,3
Kustannustason muutos**)	0,6	2,8	2,5	3,1	3,1	3,1	3,1
Kuntatyönantajan sosiaalivakuutusmaksut, %-yksikköä							
Kansaneläkemaksut	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Sairausvakuutusmaksut	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Työttömyysvakuutusmaksut	3,8	3,7	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4
Eläkemaksu (KVTEL)	20,8	21,1	21,4	21,7	22,0	22,2	22,4
Opettajien eläkemaksu		7,0	10,0	13,0	16,0	18,7	18,8
Vakuutettujen sosiaalivakuutusmaksut, %-yksikköä							
Työttömyysvakuutusmaksut	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1
Eläkemaksu	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7	4,8	4,9
TEL-indeksipisteluku	1754/1791	1784/1826	1812/1868	1850/1910	1893/1963	1937/2016	1980/2070
KEL-indeksipisteluku	1202	1223	1239	1253	1278	1304	1330
TEL-indeksi, %-muutos	1,0/1,8	1,7/1,9	1,6/2,3	2,1/2,3	2,3/2,8	2,3/2,7	2,2/2,7
KEL-indeksi, %-muutos	0,6	1,8	1,3	1,1	2,0	2,0	2,0

*)TAE:ssa ja laskelmissa
käytetty

**)Toteutunut ja arvioitu

2. Kuntien ja kuntayhtymien menot

Kuntaliiton keräämien ennakotietojen mukaan kuntatalouden (kunnat, kuntayhtymät ja liikelaitokset) toimintamenot olivat v. 1998 114 mrd. mk ja toimintatulot 38 mrd. mk. Toimintakate oli siten 76 mrd. mk negatiivinen.

Toimintamenojen kehityksen arvioinnissa vuosille 1999-2003 on lähdetty siitä, että menot kasvavat mm. ammattikorkeakouluopetuksen laajentamisen sekä opettajien eläkejärjestelmän uudistamisen johdosta. Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut, että vuodesta 1998 alkaen asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovittaminen sekä toimeentulotuen tarkistukset vähentävät kuntien toimeentulotukimenoja.

Toimeentulotuen uudistuksen alustavat seurantatiedot vahvistavat tätä arviota. Laskelmassa ei ole otettu huomioon esiopetuksen mahdollista laajentamista.

Kunta-alan palveluksessa olevan henkilökunnan määrä oli vuoden 1997 lopussa 418 000. Painetta henkilömäärän kasvuun aiheuttaa edellä todettu velvoitteiden lisääntyminen. Toisaalta tuottavuuden kohottamispyrkimykset sekä kuntien kiristynyt rahoitusilanne vähentävät uuden henkilökunnan rekrytointia. Henkilökunnan lukumäärän lisäystä saattaa aiheuttaa osa-aikaisen työn kasvu. Tämä ei kuitenkaan välttämättä lisää henkilöstömenoja, koska osa-aikaisen työn kasvu aiheutuu merkittävältä osin osaaikaeläkkeiden suosion lisääntymisestä.

Kuntien ja kuntayhtymien menot vuosina 1997-2003, mrd. markkaa, käyvin hinnoin

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1.Toimintamenot	110,8	114,0	116,8	120,3	124,2	128,0	132,0
Palkkausmenot	69,1	71,6	74,0	77,0	80,1	83,1	86,2
Palkat	53,9	55,5	57,0	59,0	61,1	63,2	65,4
Muut henkilöm.	15,2	16,1	17,0	18,0	19,0	19,9	20,8
Ostot	33,2	34,1	34,7	35,3	36,1	36,9	37,8
Muut menot	8,5	8,3	8,1	8,0	8,0	8,0	8,0
2.Toimintatulot	37,6	37,9	38,4	39,0	39,9	40,6	41,5
3.Toimintakate (=2-1)	-73,2	-76,1	-78,4	-81,3	-84,3	-87,4	-90,5
4.Korkomenot, brutto	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1
5. ALV:n takaisinperintä	4,1	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0
6.Investoinnit, brutto	13,6	14,7	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
7.Menot yhteensä (1+4+5+6)	130,4	135,1	135,3	138,9	143,0	146,9	151,1
8. Bruttokansantuote	622,0	668,5	703,5	736,2	768,9	802,3	837,2
9. Bruttomenot, % BKT:sta	21,0	20,2	19,2	18,9	18,6	18,3	18,1

Ennakkotietojen mukaan kunta-alan palkkasumma kasvoi vuonna 1998 vain 2½ %, kun koko kansantalouden palkkasumma lisääntyi 7½ %. Voimassa oleva tulopoliittinen ratkaisu nostaa kuntien työntekijöiden ansioita vuonna 1999 noin 1,9 %. Palkkasumman kehitys kunnittain poikkeaa keskimääräisestä mm. säästösopimusten johdosta. Virka- ja työehtosopimusten voimassaolo päättyy tammi-kuussa 2000. Kunta-alan palkkasumman on laskelmassa oletettu kasvavan samaa vauhtia kuin ansiotasoindeksiin.

Vuonna 1998 kuntatyönantajan KVTEL-maksu nousi keskimäärin 0,3 prosenttiyksikköä palkasta. Myös vuonna 1999 kuntatyönantajan eläkemaksu nousi 0,3 prosenttiyksikköä. Laskelmassa on oletettu, että eläkemaksua nostetaan vuosina 2000-2003 0,2-0,3 prosenttiyksikköä vuodessa.

Vuoden 1998 alusta kuntatyönantajat alkoivat maksaa opettajien työeläkemaksua. Vuonna 1998 opettajien eläkemaksu oli 7 % maksun perusteena olevasta palkasta. Opettajien työeläkemaksu (prosenttia maksun perusteena olevasta palkasta) otetaan käyttöön seuraavan aikataulun mukaan:

v. 1998	v. 1999	v. 2000	v. 2001	v. 2002
7,0	10,0	13,0	16,0	18,7

Vuonna 1998 kuntien menot lisääntyivät tämän takia vuoteen 1997 verrattuna vuonna 1998 noin 600

vuonna 2001 1 350 milj. mk ja vuonna 2002, jolloin eläkemaksu on täysimääräinen, 1600 milj. mk. Menoihin saatavien valtionosuuksien johdosta kuntien nettokustannukset jäävät vajaaseen puoleen edellä olevista bruttomenoista, sillä valtionosuus opettajien eläkemaksusta on 57 %.

Vuonna 1998 sekä työnantajan että vakuutetun työttömyysvakuutusmaksua laskettiin 0,1 %-yksiköllä. Vuonna 1999 vakuutetun työttömyysvakuutusmaksu aleni 0,05 prosenttiyksikköä 1,35 prosenttiin ja työnantajan maksu palkkasumman 5 milj. markan ylittävältä osalta myös 0,05 prosenttiyksikköä 3,85 prosenttiin. Vuosina 2000-2003 laskelmassa on oletettu, että sekä työnantajan että vakuutetun työttömyysvakuutusmaksua lasketaan 0,05 prosenttiyksikköä vuodessa.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menot kasvoivat vuoden 1996 55,3 mrd. markasta 57,7 mrd. markkaan vuonna 1997. Kasvusta noin 1,6 mrd. mk aiheutui terveydenhuoltomenojen lisäyksestä. Terveydenhuollon menot kääntyivät nousuun v. 1995. Menojen kasvu on jatkunut edelleen. Kasvusta pääosa on tapahtunut erikoissairaanhoidossa. Vuodesta 1996 vuoteen 1997 terveydenhuollon kokonaismenot kasvoivat 6 %, vastaava kasvu erikoissairaanhoidon menoissa oli 8 %. Pitemmällä aikavälillä väestön ikääntyminen lisää sekä eläkemenoja että vanhimpien ikäluokkien sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa alullepantua kehitystä terveydenhuollon tehostamiseksi jatketaan toteuttamalla terveydenhuollon selvitysmiesten ehdotuksia "Terveydenhuolto 2000-luvulle" toimeenpano-ohjelmassa. Tämä työ tulee onnistuessaan hillitsemään terveydenhuollon kustannusten kasvua. Vuoden 1998 lopulla sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksusäännöksiä muutettiin siten, että kuntien maksutulot lisääntyivät noin 200 milj. mk vuositasolla. Terveydenhuollon teknologian kehityksen vaikutuksia menojen kehitykseen ei laskelmassa ole otettu huomioon.

Lasten päivähoitopaikkojen määrä aleni 1990-luvun alkupuolella selvästi. Vuoteen 1996 tultaessa paikkamäärä alkoi jälleen kasvaa. Tämä aiheutui päivähoidon subjektiivisen oikeuden laajenemisesta koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä vuoden 1996 alusta lukien. Osa kasvusta johtui myös kunnallistalouden myönteisestä kehityksestä ja työllisyyden paranemisesta. Vuoden 1997 elokuussa voimaan tullut pienten lasten hoidon tukemista koskeva lainsäädäntöuudistus oli tarkoitus toteuttaa siten, ettei se vaikuta pienten lasten hoitojärjestelmän kokonaiskustannuksiin eikä valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon.

Päivähoidossa olevien määrä kasvoi vuonna 1997, lisäys edellisvuodesta oli 2 000 lasta. Vuoden 1997 lopussa lapsia oli päivähoidossa noin 220 000. Lasten päivähoitopaikkojen kysyntä on lisääntynyt kotihoitoon tuen leikkauksen, päivähoidon subjektiivisen oikeuden ja parantuneen työllisyyden seurauksena. Päivähoitopaikkojen määrä tulee vähenemään, mikä johtuu siitä, että seuraavien kuuden vuoden aikana alle kouluikäisten lasten lukumäärän arvioidaan vähenevän noin 40 000 lapsella. Muuttoliike voi kuitenkin lisätä päivähoidon kysyntää ja kustannuksia muuttovoittoalueilla. Muuttoliikkeen ja palvelurakenteen ylläpitämisen johdosta päivähoidon menot eivät laske yhtä nopeasti kuin päivähoidossa olevien lasten lukumäärä. Päivähoidon ja kotihoitoon tuen kustannukset kasvoivat vuodesta 1996 vuoteen 1997 noin 5 %. Sosiaali- ja terveysministeriön yksittäisiin kuntiin syksyllä 1997 tekemän kyselyn perusteella menot ovat kasvaneet edelleen vuodesta 1997 vuoteen 1998 noin 2 %. Kustannusten lisäyksestä arvioidaan suurimman osan kohdistuneen päivähoitoon. Lakisääteisen kotihoidontuen arvioidaan pysyvän ennallaan ja kuntien oman kotihoidontuen kasvavan jonkin verran.

Toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovittamisen sekä toimeentulotuen rakenteen muutosten on arvioitu vähentävän kuntien toimeentulotukimenoja vuositasolla 0,6 mrd. mk. Vuonna 1998 tästä säästöstä on arvioitu toteutuneen 0,4 mrd. mk ja vuonna 1999 toteutuvan 0,2 mrd. mk.

Vuonna 1999 toteutetaan lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä. Järjestelmän kustannuksiksi on arvioitu vuositasolla 330 milj. mk. Valtion korvaus on puolet tasausjärjestelmän kokonaiskustannuksista.

Laskelmassa kuntien veroprosentit on pidetty koko ennustekauden ajan vuoden 1999 mukaisina.

Yhteisöverotulot ovat kasvaneet hyvin voimakkaasti. Vuonna 1996 yhteisöveron tilitykset kunnille olivat 7,4 mrd. mk, yhteisöveron tuottoa lisäsi mm. verokannan korotus 25 prosentista 28 prosenttiin. Vuonna 1997 kuntien osuus yhteisöveron tilityksistä nousi 11 mrd. markkaan. Yhteisöveroa lisäsivät yritysten hyvän kannattavuuden ohella siirtymävarausten purkaminen ja suuret täydennyssuoritukset.

Vuonna 1998 kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettiin 40,0 prosenttiin aiemmasta 44,8 prosentista. Tämän on arvioitu vähentäneen yhteisöveron tilityksiä kunnille lähes miljardin vuonna 1998; tästä huolimatta kuntien yhteisöverot lisääntyivät 1,4 mrd. mk edellisvuodesta ja nousivat 12,4 mrd. markkaan. Yhteisöverojen kasvun taustalla oli yrityssektorin voittojen myönteinen kehitys. Käyttöomaisuuden enimmäispoistoasteen alennus 30 prosentista 25 prosenttiin vuodesta 1999 alkaen lisää kuntien saamia yhteisöveroja runsas 0,3 mrd. mk vuodessa. Vuonna 1999 yhteisöveron tilitysten kunnille arvioidaan lievästi supistuvan. Yhteisöveron kunnittaiset jakoperusteet muuttuvat asteittain vuodesta 1999 alkaen. Yhteisöveron tuotot ennustekaudelle on arvioitu varovaisuuden periaatetta noudattaen, koska yritysten voittokehitykseen liittyy aina epävarmuutta. Valtiolla arvioiduissa yhteisöveroissa on käytetty samaa yhteisöveron kokonaistuottoarviota kuin tässä laskelmassa.

Vuoden 1997 marraskuussa sovitusta tulopoliittisesta kokonaisratkaisusta kunnille aiheutuvaa verotulojen vähenemistä kunnat ovat voineet korvata korottamalla kiinteistöveroja; kiinteistöveroasteikkojen vaihteluvälin laajennus on antanut tähän mahdollisuuden. Suomen Kuntaliiton mukaan kiinteistöveron korotukset jäävät lähivuosina vähäisiksi. Laskelmassa kiinteistöveroprosentit on pidetty koko tarkastelukauden vuoden 1999 mukaisina, kiinteistöverot lisääntyvät kuitenkin hieman kiinteistöjen verotusarvojen oletetun kohoamisen vuoksi.

3.2 Valtionosuudet

Laskelmassa on oletettu, että vuoden 1997 alusta voimaantullut valtionosuusjärjestelmän uudistus ei kokonaistasolla muuttanut kuntien rahoitusasemaa, vaikka se vaikutti kuntien kirjanpidon mukaisiin valtionosuuksiin.

Vuonna 1997 valtionosuuksia vähennettiin 2,5 mrd. mk. Lisäksi valtionosuudet vähenivät 0,5 mrd. mk sen takia, että kuntien osuudesta kansaneläkkeen saajien asumistukeen luovuttiin ja 1,1 mrd. mk sen takia, että kuntien sosiaaliturvamaksuja alennettiin vastaavalla määrällä. Kaksi viimeksi mainuttua olivat sekä valtion että kuntien kannalta kustannusneutraaleja.

Vuonna 1998 valtionosuuksia vähennettiin 1,3 mrd. mk. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia vähennettiin 0,3 mrd. mk asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovittamisen vuoksi, minkä on arvioitu pienentäneen kuntien toimeentulotukimenoja vastaavasti; v. 1999 sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia vähennetään samasta syystä vielä 0,3 mrd. mk. Vuodesta 1998 lukien indeksitarkistukset on tehty asukaskohtaisilla valtionosuusleikkauksilla vähennettyihin valtionosuusperusteisiin. Vuonna 1998 tämän on arvioitu vähentäneen valtionosuuksia 0,1 mrd. mk.

Laskelmassa on lähdetty siitä, ettei varsinaisia leikkauksia tehdä valtionosuuksiin vuosina 2000-2003. Vuoden 1999 valtionosuuksiin on laskelmassa tehty kustannustason arvioitua muutosta vastaava täysimääräinen indeksikorotus. Valtiovarainministeriön alustavan kannan mukaisesti kustannustason tarkistuksen laskentaperusteena on vuosina 2000-2003 käytetty 75 prosenttia valtionosuusindeksin arvioidusta muutoksesta. Indeksitarkistus on vuonna 1999 2,5 % ja vuosina 2000-2003 2,3 % ($= 0,75 \cdot 3,1 \%$). Kuntien harkinnanvaraisen avustuksen määrä oli vuonna 1998 200 milj. mk, v. 1999 se nousi 230 milj. markkaan, jonka suuruisena sen on oletettu säilyvän tarkastelukauden (2000-2003) loppuun saakka.

Yhteisöveron kuntien välisten jakoperusteiden uudistamisen vaikutuksia verotulojen tasaukseen ei laskelmassa ole otettu huomioon.

Kunnat alkoivat maksaa opettajien työeläkemaksua vuoden 1998 alusta lukien. Tämä lisäsi kuntien saamia valtionosuuksia vuonna 1998 340 milj. mk. Opettajien eläkemaksun asteittaisen voimaantumisen muuttanut (pidentynyt) aikataulu on otettu huomioon laskelmissa. Eläkemaksu lisää valtionosuuksia vuoteen 1997 verrattuna vuonna 1999 485 milj. mk, vuonna 2000 630 milj. mk, vuonna 2001 775 milj. mk ja 910 milj. mk vuonna 2002, jolloin eläkemaksu on täysimääräinen.

Opiskelijamäärien arvioidaan kasvavan noin 5 000 opiskelijalla vuonna 2000, mutta sen jälkeen opiskelijamäärien ennakoitaan kääntyvän laskuun hallituksen työllisyysohjelman vaikutuksen vähitellen loppuessa. Opiskelijamäärän kokonaiskehityksen ohella kuntien kustannuksiin ja valtionosuuksiin vaikuttaa ammattikorkeakoulujen vakinaistuminen, mikä siirtää opintososiaaliset edut opintotukijärjestelmän kautta rahoitettaviksi.

Kuntien valtionosuudet, käyttötalous mrd. mk*)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Valtionosuusjärjestelmän piirissä							
olevat valtionosuudet	23,2	22,4	22,6	23,0	24,2	24,6	25,0
SM	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
OPM, ml. veikkausvoittovarat	8,5	8,5	8,9	9,1	10,0	10,1	10,1
siitä kuntayhtymien	3,7	3,8	3,9	4,0	4,4	4,4	4,4
yksikköhintarahoitus							
STM	13,6	12,9	12,7	12,9	13,2	13,5	13,9
Muut valtionosuudet	2,2	2,1	1,9	2,0	1,9	1,8	1,8
Valtionosuudet yhteensä, mrd. mk	25,4	24,6	24,5	25,0	26,1	26,4	26,8
% BKT:sta	4,1	3,7	3,5	3,4	3,4	3,3	3,2

*) Taulukossa on esitetty kuntien valtionosuudet valtion kirjanpidon mukaan. Kuntien kirjanpidon mukaan mm. työllistämistuki sekä kuntayhtymien saama yksikköhintarahoitus ovat toimintatuloja.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valtionosuuksia vähennettiin 300 milj. mk vuosina 1997-1999 terveydenhuollon rakenteiden ja organisaation uudistamisen johdosta. Opetustoimen valtionosuuksien lisäyksestä vuonna 2001 noin 1,2 mrd. mk aiheutuu siitä, että voimassaolevan lainsäädännön mukaan yksikköhinnat tulisi tuolloin tarkistaa todellisten kustannusten tasolle.

4. Kuntien rahoitusasema

Kuntien vuosikate säilyy tämän laskelman mukaan koko tarkastelukaudella tyydyttävänä – keskimäärin noin 7 mrd. markan tasolla. Kuntien suuren investointitarpeen vuoksi vuosikatteella ei kuitenkaan pystytä täysin rahoittamaan investointimenoja, vaan osa menoista joudutaan rahoittamaan joko lainakantaa kasvattamalla tai kassavaroja purkamalla. Kuntien lainakanta kasvaa tämän laskelman mukaan vuoteen 2003 mennessä yhteensä 6 mrd. markalla ja kassavarat supistuvat 6 mrd. markalla. Kuntien velka suhteessa bruttokansantuotteeseen pysyy kuitenkin likimain ennallaan noin 3 ½ prosentissa. Lainakannan kasvua hidastaa kuntien kassavarojen supistuminen. Näihin lukuihin on päädytty olettamalla, että kuntien veroprosentit pysyvät ennallaan tarkastelukauden loppuun saakka ja että kuntien kassavarojen

Erot yksittäisten kuntien talouksien kehityksessä ovat merkittävät yhteisövero-osuuksien muutoksen ja verotulojen tasaukseen liittyvän viipeen sekä valtionosuuksien muutoksen takia. Talouksien kehityksessä on eroja yleisemminkin menojen ja tulojen kehityserojen vuoksi, joita osaltaan lisää väestön nopeutunut muuttoliike.

Kunnallistalouden rahoituslas- kelma käyvin hinnan	1997 1998**)			1999		2000		2001		2002		2003	
18.02.99	λ λ mrd. mk	mrd. mk	%	mrd. mk	%	mrd. mk	%	mrd. mk	%	mrd. mk	%	mrd. mk	%
Toimintakate	-73,2	-76,1	4,0	-78,4	3,0	-81,3	3,7	-84,3	3,7	-87,4	3,7	-90,5	3,5
Verotulot	65,4	70,1	7,2	71,5	2,0	75,3	5,3	77,6	3,1	80,6	3,9	83,4	3,5
Käyttötalouden valtionosuudet	19,8	18,7	-5,6	18,8	0,5	19,1	1,6	19,9	4,2	20,3	2,0	20,7	2,0
ALV:n takaisinperintä	-4,1	-4,5	9,8	-4,6	2,2	-4,7	2,2	-4,8	2,1	-4,9	2,1	-5,0	2,0
Käyttökate	7,9	8,2		7,3		8,4		8,4		8,6		8,6	
Korkomenot	1,9	1,9	0,0	1,9	0,0	1,9	0,0	2,0	5,3	2,0	0,0	2,1	5,0
Korkotulot	1,5	1,2	-20,0	1,1	-8,3	0,9	-18,2	0,7	-22,2	0,6	-14,3	0,6	0,0
Muut rahoituserät, netto	0,0	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
Vuosikate	7,5	7,5		6,5		7,4		7,1		7,2		7,1	
Satunnaiset erät	-1,9	1,2		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
Investoinnit, netto *)	10,9	10,6	-2,8	9,5	-10,4	9,5	0,0	9,5	0,0	9,5	0,0	9,5	0,0
Lainananto	1,1	0,5	-54,5	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0
Antolainojen lyhennykset	1,2	1,0	-16,7	0,5	-50,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0
Lainojen lyhennykset	4,9	4,3	-12,2	4,5	4,7	4,6	1,4	4,7	3,3	5,0	5,0	5,2	4,7
Rahoitusjäämä/ -tarve	-10,1	-5,7		-7,5		-6,7		-7,1		-7,3		-7,6	
Bruttolainanotto	4,0	4,1		5,0		5,5	10,0	6,2	12,7	6,4	3,2	7,0	9,4
Kassavarojen muutos				-2,5		-1,2		-0,9		-0,9		-0,6	
Lainakanta 31.12	25,7	25,5	-0,8	26,0	2,0	26,9	3,6	28,4	5,5	29,9	5,1	31,7	6,1
Kassavarat 31.12.	15,6	16,0	2,6	13,5	-15,6	12,3	-8,6	11,4	-7,4	10,6	-7,5	10,0	-5,5
"Nettovelka" (lainat-kassavarat)	10,1	9,5	-5,9	12,5	31,6	14,6	16,8	17,0	16,4	19,3	13,5	21,7	12,4
Nettovelka, % BKT:sta	1,6	1,4		1,8		2,0		2,2		2,4		2,6	
Bruttovelka, % BKT:sta	4,1	3,8		3,7		3,7		3,7		3,7		3,8	

*) Käyttöomaisuuden nettohankinta miinus perustamishankkeiden valtionosuudet

**) Vuoden 1998 luvut eivät kaikilta osin täsmää tilinpäätöstietojen keskeneräisyyden vuoksi

Tiedustelu kuntien vuoden 1998 tilinpäätösarvioista

Asukasta kohti laskettu vuosikate 1996-98 kyselyyn vastanneissa kunnissa asukasluvun mukaan

Vuosikate, mk/as.	Kuntien lukumäärä:														
	Alle 6000 as. kunnat			6000 - 15000 as. kunnat			15001 - 40000 as. kunnat			Yli 40000 as. kunnat			Kaikki vastanneet		
	1996	1997	1998 TPA	1996	1997	1998 TPA	1996	1997	1998 TPA	1996	1997	1998 TPA	1996	1997	1998 TPA
Negatiivinen	3	15	42	4	26	15	1	11	3		4		8	56	60
0 - 500	8	35	52	8	15	38	4	14	12	1	4	2	21	68	104
501 - 1500	50	75	78	33	38	35	18	12	21	5	6	10	106	131	144
1501 - 2500	82	54	22	36	13	7	14	4	5	7	2	3	139	73	37
2501 - 3500	41	14	6	12	3		3			3		1	59	17	7
3501	16	7		3	1	1	1			1	1	1	21	9	2
Yhteensä	200	200	200	96	96	96	41	41	41	17	17	17	354	354	354
Vuosikatteen keskiarvo, mk/as.:															
Aritmeettinen	2019	1256	643	1564	654	577	1409	453	750	2031	782	1313	1825	977	670
Painotettu	1896	1103	551	1535	633	578	1411	484	778	2967	1759	2007	2195	1169	1259



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
KANSANTALOUSOSASTO

KUNTIEN VUOSIKATE JA NETTOINVESTOINNIT

miljardia markkaa

