



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma 2017–2020 kevät 2016

Valtiovarainministeriön julkaisu – 13a/2016



Kunta-asiat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma 2017–2020 kevät 2016



Valtiovarainministeriön julkaisu – 13a/2016

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: www.vm.fi

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

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2016	
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto	
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2017–2020, kevät 2016	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisun kieliversiot: ruotsi: Kommunekonomiprogrammet 2017–2020 (13b/2016)	
Asiasanat	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot, kuntien tehtävät	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 13a/2016	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-766-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 84	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Kuntatalousohjelma 2017–2020 on laadittu kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman (JTS) yhteydessä. Laadittu ohjelma täydentää syksyllä 2015 Juha Sipilän hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä laadittua kuntatalousohjelmaa.

Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien tarkastelussa. Kehitysnäkymissä on otettu huomioon hallituksen kärkihankkeiden ja reformien sekä muiden toimenpiteiden vaikutukset niiltä osin, kun toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset ovat tiedossa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Tämän lisäksi on ennakoitu alijäämäisten ja negatiivisen vuosikatteen kuntien määriä. Kuntatalouden tilaa on arvioitu kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2015 ennakkollisten tilin-päätöstietojen perusteella.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmisteellut kuntatalouden kehitysarvion, joka ohjelmassa esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman kehysriihessä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, april 2016	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kuntalousohjelma 2017–2020, kevät 2016	
Publikationens andra versioner	Publikationens språkversioner: svenska: Kommunekonomiprogrammet 2017–2020 (13b/2016)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 13a/2016	
Beställningar/distribution	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-766-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 84	Språk Finska

Sammandrag

Kommunekonomiprogrammet 2017–2020 har utarbetats i samband med planen för de offentliga finanserna från våren 2016. Det aktuella programmet kompletterar det program som utarbetades i samband med regeringen Sipiläs första plan för de offentliga finanserna hösten 2015.

Kommunekonomiprogrammet fokuserar på utvecklingsutsikterna för kommunalekonomin så att man tagit hänsyn till regeringens spetsprojekt och reformer samt andra åtgärder, till den del regeringen fattat beslut om åtgärderna och deras verkningar är kända. Åtgärdernas verkningar har utvärderats ur hela kommunalekonomins perspektiv, med hänsyn till kommunstorleksgrupper och med tanke på förverkligandet av finansieringsprincipen. Dessutom har man förutspått antalet kommuner med underskott och negativa årsbidrag. Läget för kommunalekonomin har utvärderats på basis av kommunernas och samkommunernas preliminära bokslutsuppgifter från 2015.

Kommunekonomiprogrammet har beretts av ett av finansministeriet utsett sekretariat som inkluderar samtliga ministerier som bereder lagstiftning som gäller kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar kommunalekonomin, samt Finlands Kommunförbund. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett en utvecklingsutvärdering för kommunalekonomin. Utvärderingen presenteras i programmet med hjälp av begrepp som används inom kommunalräkenskaperna. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i samband med ramförhandlingen. Delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning samt ekonomisektionen som bereder ärenden åt den har skött om förhandlingarna mellan staten och kommunerna.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, April 2016	
Author(s)	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration	
Title of publication	Kuntalalousohjelma 2017–2020, kevät 2016	
Parts of publication/ other versions released	The publication 's language versions: Swedish: Kommunekonomiprogrammet 2017–2020 (13b/2016)	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 13a/2016	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format at www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-766-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 84	Language Finnish

Abstract

The Local Government Finance Programme 2017–2020 was drawn up in connection with the General Government Fiscal Plan of spring 2016. The programme complements the Local Government Finance Programme drawn up in autumn 2015 in connection with the first Central Government Fiscal Plan of Prime Minister Juha Sipilä's Government.

The focus of the Local Government Finance Programme is on assessing the development prospects of local government finances. These development prospects take account of the effects of the Government's key projects and reforms and other actions, insofar as the Government has made decisions on the actions and the impacts of the actions have been assessed. Impact assessments have been made from the viewpoint of local government finances as a whole, by municipal group sorted by size, and from the viewpoint of the implementation of the financing principle. Furthermore, the numbers of municipalities with contribution margins that are either in deficit or negative have been assessed. The state of local government finances have been assessed based on the preliminary financial statements of municipalities and joint municipal authorities for 2015.

The Local Government Finance Programme has been prepared by a secretariat, appointed by the Ministry of Finance, which includes representation from all key ministries preparing local government task legislation and central government measures affecting local government finances, and the Association of Finnish Local and Regional Authorities. The Economics Department at the Ministry of Finance has prepared an estimate for local government finances, which is presented within the programme on the basis of municipal accounting rules. The Government has addressed the Local Government Finance Programme in the government budget framework session. The negotiation between central and local government occurred within the Advisory Council on Local Government Finances and Administration and within the economic division that prepares matters for the council.

Tiivistelmä

KUNTATALOUDEN TILA ODOTETTUA PAREMPI VUONNA 2015

Kuntataloutta on leimannut viime vuodet jatkuva kireys, mihin ovat vaikuttaneet heikko suhdannetilanne ja verotulojen hidastunut kasvu, valtiontalouden tervehdyttämistoimenpiteet, kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisääminen, palveluiden kysynnän kasvu muun muassa työttömyyden lisääntymisen myötä, muuttoliike sekä ikääntymiskustannusten asteittainen nousu. Edellisen hallituskauden aikana tehdyt päätökset alentavat osittain valtionosuusrahoituksen tasoa vielä ohjelmakauden aikana. Kunnat ovat jatkaneet toimintojensa sopeuttamista vähentämällä muun muassa henkilöstömenoja.

Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvioiden perusteella kuntien vuosikate ja tilikauden tulos olivat odotettua parempia vuonna 2015. Tilinpäätösarvioiden mukaan kuntien ja kuntayhtymien vuosikate oli vuonna 2015 noin 2,5 mrd. euroa, mikä kattoi poistoista noin 98 prosenttia. Vuosikate heikkeni noin 400 milj. euroa vuoteen 2014 verrattuna. Syksyllä 2015 laaditun kuntatalousohjelman ennusteeseen verrattuna vuosikate oli noin 300 milj. euroa parempi. Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos pieneni edellisestä vuodesta huomattavasti, mutta oli kuitenkin ennakoitua parempi päättyen noin 300 milj. euroon. Vertailtavuus vuoteen 2014 on kuitenkin hankalaa kuntien liikelaitosten yhtiöittämisten vuoksi.

Kuntien ja kuntayhtymien velkamäärä jatkaa kasvuaan, mutta kasvu on hidastunut. Lainakanta oli vuoden 2015 lopussa noin 17 mrd. euroa. Kuntien velan kasvu on perustunut pääasiassa investointien rahoittamiseen. Kireä taloustilanne on merkinnyt monissa kunnissa myös kunnallisverojen korotuspäätöksiä. Noin kolmannes kunnista eli yhteensä 98 kuntaa korotti tuloveroprosenttiaan vuodelle 2015. Korotukset kohdistuivat lähinnä pienempiin kuntiin.

KUNTATALOUDEN NÄKYMÄT VAIKEAT – VELKAANTUMINEN UHKAA JATKUA NOPEANA

Myös lähivuosina kuntatalouden näkymät arvioidaan vaikeaksi. Toimintamenojen kasvupaine pysyy tulevina vuosina suurena, sillä palvelutarvetta kasvattaa väestön ikärakenteen muutos, lisääntynyt maahanmuutto ja heikko työmarkkinatilanne. Hitaan talouskasvun vuoksi kuntatalouden verotulojen kasvu on jäämässä vaimeaksi. Kuntien ja kuntayhty-

mien toteuttamat sopeutustoimet kuitenkin vahvistavat kuntataloutta kuluvana vuonna. Myös valtion toimenpiteiden vaikutus on selvästi kuntataloutta vahvistava.

Kuntatalouden ennuste vuosille 2017–2020 on niin sanottu painelaskelma. Siinä ei ennakoida kuntien veroprosenttien korotuksia eikä muitakaan kuntien omia sopeutustoimia.

Mittavista sopeutustoimista huolimatta kuntien tulot eivät riitä kattamaan toimintamenoja ja investointeja. Ilman uusia kuntataloutta vahvistavia toimia nettorahoitustarve myös uhkaa kasvaa vuosikymmenen loppua kohden. Tulojen ja menojen välisen epäsuhdan korjaaminen edellyttää rakenteellisten uudistusten toteuttamista, kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävien toimien toimeenpanoa sekä sitä, että kunnat jatkavat omia kuntataloutta vahvistavia toimiaan. Ilman menopaineita hillitseviä rakenteellisia uudistuksia kunnallisveroprosentteihin kohdistuu tulevana vuosina huomattava nostopaine.

KUNTATALOUTTA KOSKEVAT TASAPAINOTTAMISTOIMENPITEET OSIN VIELÄ TARKENTUMATTA

Hallitus pyrkii tasapainottamaan julkista taloutta ja osana sitä kuntataloutta useilla toimenpiteillä, jotka ajoittuvat sekä alkaneelle vaalikaudelle että sitä pitemmälle aikavälille.

Hallituksen tavoitteena on karsia kuntien kustannuksia kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä 1 mrd. eurolla vuoden 2019 tasossa. Tavoitteen toteuttamiseksi on valmisteltu kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen tähtäävä toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden säästöpotentiaaliksi kunnille on tässä vaiheessa arvioitu noin 400 milj. euroa (helmikuun 2016 tilanne). Toimenpideohjelmaan sisältyvät lakimuutokset on tarkoitus saattaa voimaan vuosien 2016–2018 aikana. Toistaiseksi ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä ei ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtämisellä kunnilta maakunnille tavoitellaan pitkällä tähtäimellä merkittäviä julkisen talouden säästöjä, jotka toteutunevat vasta seuraavasta vaalikaudesta lähtien. Sote- ja aluehallintouudistuksessa on kyse historiallisen suuresta hallinnonalat ylittävästä uudistuksesta, joka koskettaa kaikkien kansalaisten palveluja sekä muuttaa merkittäväällä tavalla kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta. Valmistelun ollessa kesken, uudistuksen vaikutuksia ei ole huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa keväällä 2016. Muista hallituksen kärkihankkeista, reformeista ja toimenpiteistä kuntatalousvaikutuksiltaan merkittävimmät koskevat sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloja. Kaikkien toimenpiteiden kuntatalousvaikutuksia ei vielä kyetä arvioimaan.

KUNTATALOUDEN MENORAJOITETTA KIRISTETÄÄN

Hallitus asetti syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen mukaisesti kuntataloudelle rahoitusasematavoitteen. Vaalikaudelle asetetun tavoitteen mukaan kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinto-

sektori (kuntatalous) saisi olla vuonna 2019 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Kevään 2015 teknisen julkisen talouden suunnitelman pohjana olleeseen ennusteeseen suhteutettuna tavoitteen saavuttaminen merkitsi runsaan miljardin euron sopeutustarvetta vaalikauden loppuun mennessä.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamisen tukemiseksi hallitus on asettanut kuntataloudelle sitovan euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä kuntatalouden toimintamenoihin aiheutuvaa painetta. Menorajoite koskee valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvaa menojen muutosta. Sen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa. Asetettua menorajoitetta ei voi väljentää, mutta sitä kiristetään vuosittain, kun toistaiseksi täsmentymättömien hallitusohjelman toimenpiteiden valmistelu on edennyt. Syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on 520 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava vuonna 2019.

Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteessa on otettu uusina toiminna huomioon toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistus (-190 milj. euroa), perusopetukseen valmistavan opetuksen yksikköhinnan alentaminen sekä ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkojen lisäys. Menorajoitteessa ei oteta huomioon kärkihankkeiden rahoitusta, koska ne eivät ole pysyviä lisäyksiä. Tehtyjen muutosten jälkeen kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -770 milj. euroa, ja sitä on kiristetty 230 milj. eurolla syksyllä 2015 päätettyyn menorajoitteeseen verrattuna. Menorajoitetta suhteutetaan keväällä 2015 laaditun teknisen julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaan tilannearvioon.

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

Hallituksen toimenpiteiden kokonaisvaikutus on yhteensä 0,7 mrd. euroa kuntataloutta vahvistava vuoden 2019 tasolla (sisältää myös arvion kuntien tuloihin vaikuttavista toimenpiteistä, esimerkiksi maksuperustemuutoksista ja muutoksista verotukseen). Tavoiteltu kokonaisvaikutus edellyttää tehtyjen päätösten, kuten maksuperustemuutosten, toimeenpanoa kunnissa.

KUNTIEN OMILLA TOIMENPITEILLÄ KESKEINEN MERKITYS KUNTATALOUDEN VAKAUTTAMISESSA

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. Valtio ei voi ohjata kuntatalouden investointeja eikä sitä kautta hillitä kuntatalouden velkaantumista. Investointien priorisoinnilla, oikealla ajoituksella ja laadukkaalla toteutuksella on suuri merkitys kuntatalouden sopeutuksessa. Hallitusohjelman tavoitteet liittyen työn verotuksen keventämiseen ja kokonaisverotuksen tasoon tulee myös ottaa huomioon sopeutuskeinoja valittaessa.

TALOUDEN SOPEUTUSPAINEET VAIHTELEVAT SUURESTI KUNTIEN VÄLILLÄ

Kuntatalousohjelmassa on tarkasteltu koko kuntatalouden lisäksi myös kuntatalouden kehitysarvioita kuntaryhmittäin. Tämän lisäksi on ennakoitu alijäämäisten ja negatiivisen vuosikatteen kuntien määriä sekä arvioitu rahoitusperiaatteen toteutumista. Tarkastelun keskeisin havainto on edelleen kuntakohtaisen hajonnan suuruus.

Rahoituksellinen tasapaino (toiminnan ja investointien rahavirta) vaihtelee kuntaryhmittäin merkittävästi. Tehtyjen laskelmien mukaan kehysvuosina keskimäärin vaikein tilanne on alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmällä. Myös alle 20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä tilanne heikkenisi merkittävästi. Lähimpänä rahoitustasapainoa olisi 40 000–100 000 asukkaan kunnat.

Suuri paine tuloveroprosentin nostoon kehyskaudella olisi alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös 6 000–10 000 ja 10 000–20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä paine veroprosentin nostoon nousisi huomattavasti kehyskaudella. On huomattava, että pienimmässä kuntakokoryhmässä on jo lähtökohtaisesti keskimääristä korkeammat kunnalliseroprosentit.

KUNTIEN RAHOITUSASEMAA KOSKEVA ARVIO MUUTTUNUT: VUOSI 2017 ARVIOIDAAN AIEMPAA MYÖNTEISEMMÄKSI, VUODESTA 2018 LÄHTIEN RAHOITUSASEMA HEIKKENEE

Kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa tulee käsitellä rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitu laskennallisilla kuntakohtaisilla poikkeamilla rahoitustasapainosta. Tätä poikkeamaa on suhteutettu kunnan tuloveroprosenttien sopeutustarpeeseen. Tarkoitus on hahmottaa yksittäiseen kuntaan kohdistuvaa kokonaisrasitusta.

Syksyn 2015 kuntatalousohjelmaan verrattuna arvio kuntien rahoitusasemasta on muuttunut jonkin verran. Kunnat ovat kasvattaneet menojaan maltillisesti, minkä oletetaan jatkuvan vielä ainakin vuosina 2017–2018. Kuntien rahoitusaseman näkökulmasta varsinkin vuosi 2017 näyttää aikaisempaa myönteisemmältä. Verojen korotuspaineet ovat pienentyneet syksyyn verrattuna, lähes puolella kunnista olisi laskennallisesti mahdollisuus alenuttaa veroprosenttia rahoituksellista tasapainotilaa menettämättä. Vuodesta 2017 voimaan astuvat kuntalakiin liittyvät säädösmuutokset, jotka muuttavat kuntatalouden tarkastelun kuntakonsernitarkasteluun. Tällä on merkittäviä muutoksia kuntien talouden seurantaan.

Kuntatalouden kehitysarvion perusteella tilanne muuttuu ilman lisätoimenpiteitä vuodesta 2018 lähtien huonommaksi. Tarkastelukauden lopulla noin 40 prosentilla kunnista olisi yli 3 tuloveroprosenttiyksikön suuruinen sopeutuspaine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Tämä ei tarkoita, että kyseisen suuruinen veroprosenttien korotusaalto tapahtuisi todellisuudessa, vaan se kuvaa yhteen kunnan päätösvallassa olevaan taloudelliseen muuttujaan suhteutettua muutospainetta. Suhteessa syksyn 2015 kuntatalousohjelman vastaavaan tarkasteluun tilanne kuntakohtaisten korotuspaineiden osalta on kokonaistaloudella parempi, varsinkin tarkastelujakson alussa kuntien rahoitusasema näyttää aikaisempaa myönteisemmältä.

Sisältö

Tiivistelmä	9
Johdanto	17
1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2016	19
2 Kuntien toimintaympäristön muutoksetekijät	27
2.1 Taloudellinen toimintaympäristö ja kunnat.....	27
2.2 Kuntatalouteen vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät.....	29
3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset	33
3.1 Kuntatalouden vakauttamistoimet julkisen talouden suunnitelmassa (JTS:n luku 6.1. ja 6.2).....	33
3.2 Kuntataloutta koskevien valtion toimenpiteiden vaikutukset vuosina 2016–2020.....	40
4 Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen vuosina 2017-2020	43
4.1 Sote- ja aluehallintouudistus.....	43
4.2 Toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset ministeriöittäin.....	46
5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen	61
5.1 Kuntatalouden kehitysarvio.....	62
5.2 Talouden sopeutuspaine kuntakokoryhmittäin.....	68
5.3 Rahoitusperiaatteen toteutuminen.....	72
Liitteet	75
Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia.....	75
Liite 2. Hallinnonalakohtaiset valtionavut kuntataloudelle vuosina 2016-2020 (vuoden 2017 tasolla).....	76
Liite 3: Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa vuonna 2015 käsitellyt kuntien toimintaa ja taloutta koskevat hallituksen esitykset.....	78
Liite 4: Peruspalvelujen tila 2016 -raportin johtopäätökset.....	80

Johdanto

Kuntatalousohjelma 2017–2020 on laadittu julkisen talouden suunnitelman (JTS) yhteydessä. Laadittu ohjelma täydentää syksyllä 2015 hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä laadittua kuntatalousohjelmaa. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan käytössä olevan uuden tiedon pohjalta. Hallituksen kärkihankkeiden ja reformien sekä muiden toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset ovat tiedossa.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä laadittavan kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehityksen mukaisilla toimenpiteillä. Ohjelma sisältää lisäksi kuvauksen kuntien ja kuntatalouden kannalta ajankohtaisista toimintaympäristön muutostekijöistä.

Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Osana Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (Kuthanek) toimintaa ja kuntatalousohjelman valmistelua on laadittu Peruspalvelujen tila 2016 -raportti. Raportti on laadittu neuvottelukunnan arviointijaostossa. Raportin tuloksia ja havaintoja on hyödynnetty kuntatalousohjelman valmistelussa.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka tässä ohjelmassa esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman kehysriihessä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.

Kuntatalousohjelma on nyt ollut käytössä vuoden ajan. Sen kautta tapahtuva kuntatalouden seuranta ja kehitykseen vaikuttaminen näyttää toimivalta mallilta, todellista tilannetta voidaan vertailla ennustettuun kehitykseen ja analysoida poikkeamien syitä.

Kuntatalousohjelma on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla: www.vm.fi/kuntatalousohjelma. Sivulla on julkaistu myös ohjelman sisältöä käsitteleviä esittelymateriaaleja.

Kuntatalousohjelma ja kuntakonsernit

Uusi kuntalaki (410/2015) korostaa konserninäkökulmaa sekä kunnan toiminnan ja talouden ohjausta kokonaisuutena. Kuntakonserni sisältää kunnan oman organisaation, mukaan lukien kunnan liikelaitokset, sekä eri yhteisöt, joissa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) tarkoittama määräysvalta.

Kuntakonsernin tilipääöstiedot kerätään nykyisin vain taseen osalta. Kuntien talous- ja toimintatilastouudistus toteutetaan vuonna 2016. Uudistuksen jälkeen kuntatalouden tilan seurannan kannalta olennaiset tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmatiedot saadaan myös kuntakonserneista.

Kuntalain mukaan kunnan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Mikäli alijäämää ei ole säädettyssä määräajassa katettu, kunta voi joutua erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn. Myös kuntayhtymät kuuluvat jatkossa alijäämän kattamisvelvollisuuden piiriin. Kuntakonserniin kuuluvat yhtiöt eivät kuulu alijäämän kattamisvelvollisuuden piiriin, mutta vuodesta 2017 lähtien erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely perustuu kunnan taseeseen kertyneen alijäämän lisäksi myös kuntakonsernia koskeviin tietoihin. Arviointimenettely voidaan käynnistää kuntakonsernin taseeseen kertyneen alijäämän perusteella tai muiden rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta kuvaavien kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnuslukujen perusteella.

1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2016

Nostot ja keskeiset huomiot:

- Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos vuonna 2015 pieneni edellisestä vuodesta huomattavasti, mutta oli kuitenkin ennakoitua parempi päätyen noin 300 milj. euroon.
- Toimintakate kehitys heikentyi, toimintakate heikkeni yli 6 prosenttia isoissa kaupungeissa ja alle 2 000 asukkaan kunnissa.
- Kuntien ja kuntayhtymien velkamäärä jatkaa kasvuaan, mutta kasvu on hidastunut. Lainakanta oli 2015 lopussa noin 17 mrd. euroa. Kuntien lisävelkaantuminen on kohdistunut pääasiassa investointien rahoittamiseen.
- Kuntakenttä on sopeuttanut toimintaansa. Toimintamenojen kasvu on ollut maltillista. Veroprosenttien korotuksia tehtiin vuonna 2015 vähemmän kuin kahtena edellisvuotena.
- Uusia kriisikuntia ei ole tulossa, mutta kriteerien tuntumassa on useita kuntia.
- Edellisen hallituskauden aikana tehdyt päätökset alentavat osittain valtionosuusrahoituksen tasoa vielä ohjelmakauden aikana.

Kuntatalousohjelmassa kuntatalouden tarkastelussa huomioidaan kuntien ja kuntayhtymien talous (mukaan lukien Ahvenanmaan kunnat). Tässä luvussa kuntatalouden tilaa arvioidaan kuitenkin lähtökohtaisesti helmikuussa julkaistujen Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2015 tilinpäätösarvioiden perusteella.

Kuntatalousohjelmassa kuntataloutta käsitellään kuntien kirjanpidon käsittein. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto laatii kuntatalouden ennusteen sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein siten, että ennusteet ovat keskenään johdonmukaisia.

Vuosikate ja tilikauden tulos odotettua parempia vuonna 2015

Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvioiden mukaan kuntien ja kuntayhtymien vuosikate oli vuonna 2015 noin 2,5 mrd. euroa, mikä kattoi poistoista noin 98 prosenttia. Vuosikate heikkeni noin 400 milj. euroa vuoteen 2014 verrattuna, johtuen ensisijai-

sesti vuodelle 2014 kirjatuista liikelaitosten yhtiöittämisistä aiheutuneista satunnaisista tuloista. Viimeisimpään kuntatalousohjelman ennusteeseen syksyiltä 2015 verrattuna vuosikate oli kuitenkin noin 300 milj. euroa parempi.

Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos pieneni edellisestä vuodesta huomattavasti, mutta oli kuitenkin ennakoitua parempi päätyen noin 300 milj. euroon. Vertailtavuus vuoteen 2014 on kuitenkin hankalaa kuntien liikelaitosten yhtiöittämisten vuoksi. Liikelaitosten yhtiöittämiset lisäsivät satunnaisia tuloja vuonna 2014 arviolta 1,7 mrd. euroa, kun ne vuonna 2015 laskivat tavanomaisemmalle tasolle noin 300 milj. euroon. Yhtiöittämiset vaikuttivat kuntatalouden lukuihin myös vuonna 2015, kun yhtiötetyt toiminnot poistui-
vat kuntataloudesta. Alustavien arvioiden mukaan kunnallisten liikelaitosten yhtiöittä-
miset pienensivät vuonna 2015 toimintatuottoja 1,2 mrd. eurolla ja toimintamenoja noin
800 milj. eurolla. Yhtiöittämiset vaikuttivat myös muun muassa poistoihin, rahoituseriin,
investointeihin ja lainakantaan. Jos tilinpäätöstiedoista oikaistaan kunnallisten liikelaitos-
ten yhtiöittämisistä aiheutuneet vaikutukset sekä vuonna 2014 että vuonna 2015, yhteen-
laskettu tulos pysyi lähes edellisvuosien tasolla.

Monien kuntatalouden tilaa haastavien tekijöiden ohella taloustilanne on jatkunut vuonna 2015 kireänä. Kunnat ovatkin jatkaneet toimintojensa sopeuttamista vähentä-
mällä muun muassa henkilöstömenoja. KT Kuntatyönantajien selvityksen mukaan henki-
löstömenoja leikattiin vuonna 2015 noin 300 milj. eurolla. Kokonaisuutena toimintakulut
kehittyivät erittäin maltillisesti, vaikka samalla esimerkiksi kuntien työmarkkinatukime-
not kasvoivat voimakkaasti lisääntyneen työttömyyden ja kuntien työmarkkinatukivas-
tuun kasvun seurauksena.

Kireä taloustilanne on merkinnyt monissa kunnissa myös kunnallisverojen korotus-
päätöksiä. Noin kolmannes kunnista eli yhteensä 98 kuntaa korotti tuloveroprosenttiaan
vuodelle 2015. Korotukset kohdistuivat lähinnä pienempiin kuntiin. Kunnallisveropro-
santtien korotukset lisäsivät kunnallisverotuloja noin 100 milj. eurolla. Heikon talous- ja
työmarkkinatilanteen vuoksi kunnallisveron tuotto kasvoi vain 1,8 prosenttia. Yhteisöve-
ron ja kiinteistöveron kasvu oli kunnallisveroa vahvempaa, minkä seurauksena kuntien
verotulot kokonaisuutena kasvoivat 2,8 prosenttia. Kuntien valtionosuudet pysyivät edel-
lisvuosien tasolla.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit nousivat edellisvuoden tasosta, joskin yhtiöittämisen
vaikutukset hankaloittavat tässäkin vertailua. Tulorahoitus ei kuitenkaan riittänyt katta-
maan 3,3 mrd. euron nettoinvestointikuluja. Kuntatalouden velkaantuminen jatkui edel-
leen, mutta velan kasvu hidastui edellisvuodesta 3 prosenttiin. Kuntien ja kuntayhtymien
yhteenlaskettu lainakanta kasvoi noin 0,5 mrd. euroa ja vuoden lopussa se oli jo noin 17
mrd. euroa (noin 3 120 euroa/asukas). Kuntien ja kuntayhtymien toteuttamien sopeutus-
toimien ohella myös yhtiöittämiset hidastivat lainakannan kasvua vuonna 2015. Kahden
suurimman kuntakokoryhmän kuntien osuus lainakannan lisäyksestä oli edelleen suu-
rin, noin puolet koko kuntien lainakannan kasvusta. Se on kuitenkin tasoittunut vuosista
2012–2013, jolloin $\frac{3}{4}$ kuntien lainakannan kasvusta kohdistui suurimpiin kaupunkeihin.

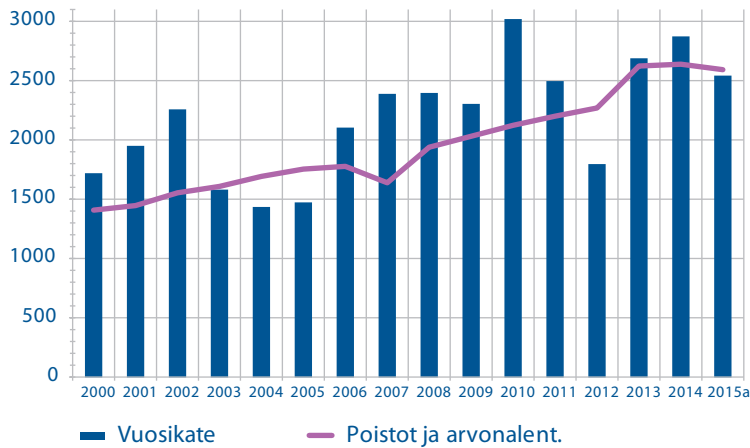
Kuntakokoryhmittäisessä tarkastelussa vuosikate vahvistui vain 40 000–100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Tätä kehitystä selittää suurimpien kuntakokoryhmien muita parempi verotulojen ja valtionosuuksien kehitys. Valtionosuudet kokonaisuutena vähenivät hieman viidessä pienimmässä kuntakokoryhmässä.

Toimintakate kasvoi edellisvuotta voimakkaammin eli noin 4,2 prosenttia. Suhteellisesti eniten toimintakate heikkeni alle 2 000 asukkaan kunnissa ja suurissa kaupungeissa. Toimintamenojen kasvua on hillinnyt kuntien henkilöstömäärän maltillinen kasvu, mutta toimintatulojen määrän lasku yhtiöittämisten ja ostopalvelujen käytön yleistymisen myötä heikensi kirjanpidollista toimintakatetta viime vuonna.

Heikon talouden kuntien osalta tilanne näyttää olevan kutakuinkin edellisvuoden kaltaisen. Negatiivisen vuosikatteen kuntia on tilinpäätösarvioiden mukaan 11. Arviointimenettelyn kriteeristö täyttyisi kahdessa aiemmin arviointimenettelyssä olleessa kunnassa. Huolestuttavaa on, että menettelyrajan tuntumassa olevien kuntien lukumäärä on kasvamassa. Kuluva vuosi on lisäksi viimeinen vuosi, jolloin arviointimenettelyn kriteeristö on peruskuntiin pohjautuvaa. Vuonna 2017 sovelletaan jo kuntakonsernia koskevaa arviointimenettelyn kriteeristöä. Muutoksen seurauksena myös kuntayhtymät tulevat arviointimenettelyn piiriin.

Kuvio 1 tarkastelee rahoituksen riittävyyttä suhteessa poistoihin. Koko kuntatalouden tasolla tulorahoitus (vuosikate) jäi kahdesta edeltävästä vuodesta poiketen poistoja alemmaksi. Vain 166 kunnassa vuosikate riitti kattamaan poistot.

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



Tulorahoitus ja investointien rahoittaminen

Useat eri tekijät, kuten kireä taloustilanne, lisääntyneet tehtävät ja velvoitteet sekä julkisen talouden sopeuttaminen (mukaanlukien valtionosuusleikkaukset) ovat vaikuttaneet siihen, että kuntien ja kuntayhtymien tulorahoitus ei ole viime vuosina riittänyt investointien rahoittamiseen. Tämä on johtanut lainakannan jatkuvaan kasvuun. Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta oli vuoden 2015 lopussa ennakkotietojen mukaan 17 mrd. euroa. Vuodesta 2007 lähtien lainakanta on kasvanut keskimäärin 8,3 prosenttia vuodessa. Vuonna 2014 kasvu oli 6,3 prosenttia ja vuonna 2015 ennakkotietojen mukaan 3,0 prosenttia, joten kasvuvauhti näyttäisi olevan hidastumassa. Tähän ovat vaikuttaneet kuntatalouden yleinen kireys, kuntien toimintojen tehostaminen sekä pyrkimys monipuolistaa investointien toteuttamisratkaisuja.

Lainakannan suhde bruttokansantuotteeseen on kasvanut 2000-luvun alusta lähtien. Vuoden 2015 ennakkotietojen perusteella suhde olisi noin 8 prosenttia. Jatkuva velkaantuminen muodostaa riskin kuntatalouden vakaudelle etenkin, jos poikkeuksellisen alas laskenut korkotaso tulevaisuudessa nousee. Myös koko julkisen talouden EU-tason velkaantumisrajoitteiden näkökulmasta kuntien velan BKT-osuuden nousu osana koko julkisen talouden velkaa tulisi saada taitettua.

Kuntien velka on käytetty lähes yksinomaan investointeihin, sillä niin sanotun syömävelan osuus koko 2000-luvun lainakannan kasvusta on vain noin 600 milj. euroa. Asukasta kohden laskettujen lainamäärien kuntakohtaiset erot ovat suuria, sillä velkaantumiseen vaikuttavat muun muassa kunnan kehitysvaihe, toimintojen organisointi sekä investointitarve. Velan käyttötarkoitus on luonnollisesti erilainen kasvavissa ja taantuviissa kunnissa.

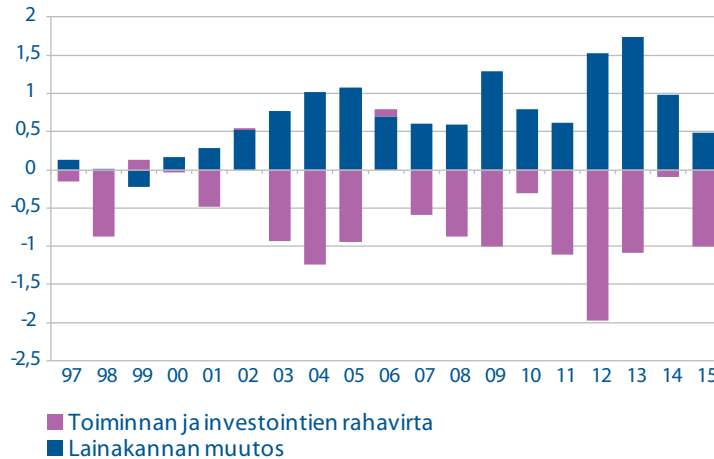
Kuntatalouden investoinnit ovat kasvaneet 2000-luvulla voimakkaasti. Investoinnit ovat kohdistuneet rakennuksiin ja teihin, vesi- ja viemäriverkostoihin sekä muuhun kuntien talouskehitystä ja tehokkuutta edistävään infrastruktuuriin (poistonalaiset investoinnit). Kun kuntien investoinnit ovat osaltaan pitäneet yllä taloudellista toimeliaisuutta ja työllisyyttä, olisi niiden merkittäväällä vähentymisellä myös suuria alueellisia talousvaikutuksia. Yleisen talouskehityksen lisäksi kuntien omat, investointien priorisointiin ja käyttötalouden tehostamiseen johtavat toimenpiteet ovat avainasemassa velkaantumisen hallinnassa.

Käyttötalouden ennakoitavuus ja toiminnan tehostaminen luovat pelivaraa kuntien investointien tulorahoitusosuuteen, jonka asteittainen nostaminen on velkaantumisen hallinnan keskeisimpiä tavoitteita. Vuosina 1997–2014 poistonalaisten investointien tulorahoitusosuus on ollut keskimäärin 72 prosenttia. Tässä on kuitenkin suuria kuntakohtaisia eroja ja vuosittaista vaihtelua.

Kuntatalousohjelmassa kuntatalouden pitkän aikavälin vakautta arvioidaan toiminnan ja investointien rahavirran perusteella. Tämä kuntien rahoituslaskelman tunnusluku vastaa käsitteenä kutakuinkin kansantalouden tilinpidon nettoluotonantoa, minkä pohjalta myös paikallishallinnolle julkisen talouden suunnitelmassa asetetut tavoitteet määritellään. Hallitus on asettanut paikallishallintosektorille rahoitusasematavoitteeksi nettoluotonannon korkeintaan 0,5 prosentin alijäämän suhteessa BKT:hen vuodelle 2019. Valtionvarainministeriön uusimman keskipitkän aikavälin talouskehitysarvion mukaan tämä vastaa noin 1,1 mrd. euron alijäämää. Toiminnan ja investointien rahavirran kehityksen perusteella kuntatalouden tasapainotilanne on heilahdellut vuosittain (kuvio 2). Pääpiirteittäin toi-

minnan ja investointien rahavirta on kuitenkin ollut muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta negatiivinen koko 2000-luvun.

Kuvio 2. Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta sekä lainakannan muutos vuosina 1997–2015a, mrd. euroa (kunnat ja kuntayhtymät ml. liikelaitokset, mutta ei yhtiöitä)¹



¹ Toiminnan ja investointien rahavirta = Tulorahoitus, netto + investoinnit, netto.
Tulorahoitus, netto = Vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjauserät.
Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulos, jonka negatiivinen (alijäämäinen) määrä ilmaisee, että menoja joudutaan kattamaan joko kassavaroina vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Positiivinen (ylijäämäinen) määrä ilmaisee, että kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen.

Kuntien kirjanpidossa investoinnit erotetaan käyttömenoista ja talouden tasapainoa mitataan tuloslaskelmassa tilikauden tuloksella. Kansantalouden tilinpidossa investoinnit käsitellään kuten käyttömenot, joten kuntatalous on jatkuvasti alijäämäinen, ellei tulorahoituksella kyetä kunakin vuonna kattamaan myös investointimenoja. Velan kasvun pysäyttämiseksi sekä kuntien rahoituslaskelman mukaisen toiminnan ja investointien rahavirran että kansantalouden tilinpidon mukaisen nettoluotonannon tulisi kuitenkin olla pitemmän aikavälin tarkastelussa tasapainoisia.

Kuntien velkaantumisen riskit ja niiden hallinta

Kuntien velkaantumisen taustalla ovat sekä käyttötalouden kireys että investointipaineet. Investointipäätösten ja investointien tulorahoitusosuuden mitoituksen tulee perustua huolelliseen käsitykseen väestökehityksestä, palvelutarpeista ja tarvittavasta palveluverkosta. Tarvitaan myös käsitys tulopohjasta, jota vastuiden hoitamiseen tarvitaan. Näin ollen velan kokonais- ja asukasta kohti lasketun velkamäärän sekä BKT-suhteen lisäksi on perusteltua tarkastella myös muita mittareita. Tällaisia ovat velan merkittävyys kunnalle sekä kunnan lainanhoitokyky. Näitä voidaan kuvata omavaraisuusasteella, suhteellisella velkaantuneisuudella sekä lainanhoitokatteella.

Omavaraisuusaste eli oman pääoman osuus koko pääomasta kuvaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kunnan kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Tavoitetasona pidetään yli 50 prosentin omavaraisuutta, sen alle menevä tunnusluku kertoo kunnan merkittävästä velkarasitteesta.

Suhteellinen velkaantuneisuus puolestaan kuvaa, kuinka paljon kunnan käyttötuloista (verot, valtionosuudet ja toimintatulot) tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Korkea suhteellinen velka edellyttää vakaata käyttötaloutta. Mitä pienempi tunnusluku on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. Nämä tunnusluvut ovat myös niin sanotun erityisen heikon talouden kuntien arviointimenettelyn kriteerejä.

Kuntien omavaraisuusastetta ja suhteellista velkaantuneisuutta kuvaavat tunnusluvut ovat heikentyneet vuosina 2003–2014. Omavaraisuusaste on yhtä vuotta lukuun ottamatta laskenut joka vuosi. Suhteellisen velkaantuneisuuden nousu on ollut jaksoittaista, mutta viime vuosina muutos on ollut selvempi. Näihin ovat vaikuttaneet heikko talouskehitys sekä muutokset kuntien tulopohjassa.

Vuonna 2013 koko maan keskimääräinen suhteellisen velkaantuneisuuden prosenttiluku ylitti niin sanotun kriisikunnan kriteerin tunnusarvon ja on pysynyt sen jälkeen tämän rajan yläpuolella.

Lähes kaikissa maakunnissa ja kuntakokoryhmissä omavaraisuusastetta ja suhteellista velkaantuneisuutta koskevat tunnusluvut ovat heikentyneet vuodesta 2013 vuoteen 2014. Vuoden 2015 tilinpäätösarvioiden perusteella tunnuslukujen heikentyminen näyttäisi jatkuvan edelleen. Tunnusluvuissa on kuitenkin huomattavia eroja maakunnittain ja kuntakokoryhmittäin.

Lainakanta on kasvanut voimakkaasti erityisesti Keski-Pohjanmaalla, Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla. Maakuntien keskuskunnan luvut kuitenkin vaikuttavat usein koko maakunnan lukuihin merkittävästi. Kuntakoon mukaan tarkasteltuna suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut kaikissa vähintään 20 000 asukkaan kuntaryhmissä. Tätä kasvua selittävät kasvukuntien ja suurten kaupunkien investointitarpeet.

Suhteellisen selkeä ja tasapuolinen tunnusluku kuntien velanhoitokyvyn vertailuun on lainanhoitokate. Lainanhoitokate saadaan laskukaavasta: vuosikate + korkomenot / korkomenot + lainanlyhennykset. Luotettavan kuvan kunnan lainanhoitokyvystä saa tarkastelemalla tunnuslukua useamman vuoden jaksolla. Kunnan lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluvun arvo on yli 2, tyydyttävä kun tunnusluku on 1–2 ja heikko, kun tunnusluvun arvo jää alle yhden. Vuonna 2014 kuntien lainanhoitokatteen keskiarvo koko maan tasolla oli 1,2. Alle 5 000 asukkaan kunnissa sekä suurissa kaupungeissa lainanhoitokate oli 1,5. Suurimmat haasteet näyttäivät olevan vähintään 20 000 asukkaan kuntaryhmissä, jolloin selittäjänä ovat kuntien kasvun aiheuttamat investointipaineet.

Jatkossakin kukin kuntatoimija päättää investoinneistaan itsenäisesti. Kuntalain säädökset eivät suoraan puutu kuntien velkaantumiseen, vaan yksittäistä kuntaa tai kuntayhtymää ohjataan tiukentuneella alijäämän kattamisvelvollisuudella ja arviointimenettelyn velkaantumista koskevilla mittareilla. Vuodesta 2017 lähtien kuntalain taloussäännökset ulotetaan koko kuntakonserniin.

Suhtautuminen velan riskeihin sekä riskienhallinnan resurssit ovat niin ikään kunta-kohtaisia. Rahoitusmarkkinoiden muutokset ja heikko talouskehitys ovat lisänneet tarvetta parantaa riskienhallintaan. Vastuiden kokonaisvaltainen hoito korostuu: käytännössä nykyisiä velkoja lyhennetään aikana, jolloin ikääntymiseen liittyvät menot rasittavat kunta- ja kansantaloutta selvästi nykyistä enemmän. Korkojen nousun mahdollisuuskin on muistettava – kustannusten lisääntyminen yhdistyneenä lainakannan kasvuun voi aiheuttaa suuria ongelmia. Kokemukset korkean korkotason kanssa toimimisesta ovat myös ajallisesti kaukana.

Lähiuosina kiinteistöomaisuuden hallintaan liittyvät kysymykset nousevat kunnallisessa päätöksenteossa merkittävään asemaan. Tähän vaikuttavat muun muassa tarve arvioida kiinteistöjen roolia ja merkitystä yleisesti, mahdolliset sote-kiinteistöjen uudelleenjärjestelyt sekä suunnitteilla olevat investointien rajoitukset. Oleellinen kysymys on lisäksi, miten infrastruktuurin ja kiinteistöjen korjausvelkaa saadaan pienennettyä. Hoitamaton korjausvelka voi lisätä vastuuta entisestään.

Osana velkaantumisen hallintaa voivat olla erilaiset investointien toteutus- ja rahoitusvaihtoehdot, joita on tarjolla etenkin toimitilahankkeisiin. Tavoitteena on sopia vastuiden ja riskien jakamisesta eri tavoin, muun muassa yksityisen sektorin kanssa. Edellä mainittujen vaihtoehtojen käytännöistä ja vaikutuksista on kuitenkin vielä varsin vähän kotimaisia kokemuksia. Soveltuvuus, vaatimukset osaamiselle ja resursseille sekä pitkän aikavälin vaikutukset kunnan talouteen on selvitettävä. Uusia tapoja tuleekin ottaa käyttöön hallitusti ilman riskitason tai kokonaiskustannusten nousua.

Peruspalvelujen tila Suomessa vuonna 2016

Osana kevään 2016 kuntatalousohjelman valmistelua on valmisteltu raportti peruspalvelujen tilasta Suomessa vuonna 2016. Raportin tarkoitus on antaa yleiskuva päätöksentekijöille peruspalvelujen saatavuudesta, laadusta, taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta sekä digitalisaatiosta. Peruspalvelujen tila -raportti laaditaan joka toinen vuosi. Raportin valmistelusta vastaa Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (Kuthanek) arviointijaosto.

Peruspalvelujen tila 2016 -raportti (osa I ja II) on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla: www.vm.fi/kuntatalouden-ja-hallinnon-neuvottelukunta

Raportin sisältö on julkaistu myös Patio-tietopalvelussa: www.patio.fi

Peruspalvelujen tila 2016 -raportin johtopäätökset on esitetty liitteessä 4.

2 Kuntien toimintaympäristön muutoksetekijät

Nostot ja keskeiset huomiot:

- Yleisestä talouskasvusta ei ole odotettavissa vetoapua kuntataloudelle tarkastelukaudella.
- Kuntien työmarkkinatukitukimenot tulevat lähitulevaisuudessa pysymään korkealla tasolla.
- Tiettyjen muutostekijöiden vaikutuksia on vaikea ennustaa – esimerkiksi kasvaneiden turvapaikanhakijamäärien vaikutuksia kuntatalouteen ei tarkkaan tiedetä. Turvapaikanhakijoiden kasvava määrä lisää kuntien kustannuksia.
- Kuntien toimintaympäristön muutostekijät vaikuttavat eri tavalla eri alueisiin – muutosten vaikutuksista johtuen kuntien ja alueiden väliset elinvoiman erot tulevat kasvamaan.
- Julkisen hallinnon rakennemuutoksilla tulee olemaan perustavanlaatuisia vaikutuksia kuntiin ja kuntatalouteen.

Tässä luvussa on kuvattu kuntien toimintaympäristöön liittyviä muutostekijöitä yleisen talouskehityksen sekä kuntien roolin, tehtävien ja kuntatalouden näkökulmista. Kevään 2016 kuntatalousohjelmassa toimintaympäristön muutostekijöissä on pyritty nostamaan esiin kuntatalouden ajankohtaisia teemoja, kuten esimerkiksi työllisyyden kehittymistä ja alueellisia eroja, turvapaikanhakijoiden vaikutuksia kuntatalouteen sekä digitalisaatiokehitystä. Laajemmin toimintaympäristön muutostekijöitä on kuvattu eri näkökulmista aiemmissa kuntatalousohjelmissa. Toimintaympäristön muutostekijöiden lisäksi luvussa on kuvattu yleisesti julkisen hallinnon rakennemuutosten vaikutuksia kuntiin. Hallituksen toimenpiteiden ja reformien kuntavaikutuksia on käsitelty tarkemmin luvussa 4.

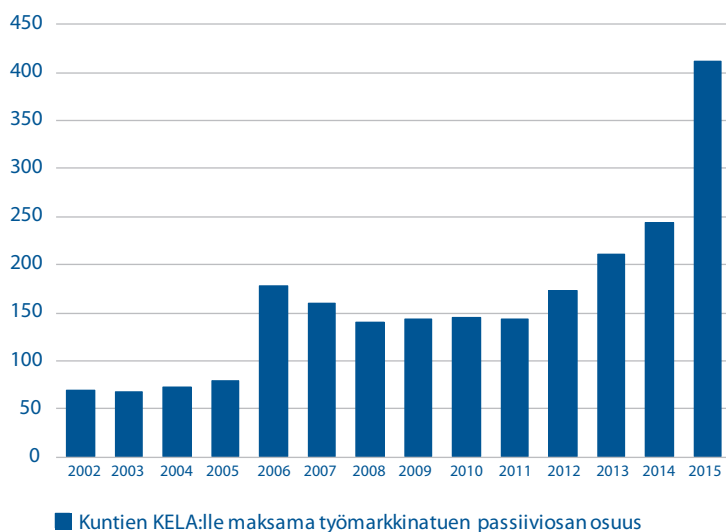
2.1 Taloudellinen toimintaympäristö ja kunnat

Suomen talouskehitys on ollut pitkään heikkoa. Taustalla on muun muassa maailmantalouden kasvun hidastuminen, elektroniikka- ja metsäteollisuuden ongelmat sekä Venäjän talouden taantuma. Lähivuosina talouskehityksen odotetaan hiljalleen elpyvän, mutta kasvu on jäämässä vaimeaksi. Talouden tukipilarina on viime vuosina ollut pitkälti yksi-

tyinen kulutus. Kuluvana ja lähivuosina yksityisen kulutuksen rinnalla myös investointien odotetaan jälleen tukevan talouskasvua. Viennin kasvu on sen sijaan jäämässä heikoksi. Vaikka vienti piristyy vähitellen maailmankaupan vanavedessä, se ei kustannus- ja tuotekilpailukyöngelmistä johtuen edelleenkään pääse täysin vientimarkkinoiden kasvun vauhtiin. Suomi menettää siten markkinaosuuksia kansainvälisessä kaupassa.

Työmarkkinatilanne on pitkän taantuman jäljiltä synkkä. Työllisyysaste ei ole noussut ja työttömyysjaksot ovat pitkittyneet ja rakennetyöttömyys on lisääntynyt. Korkea rakennetyöttömyys hidastaa työttömyyden laskua talouskasvun elpessä. Siksi työttömyysaste pysyy lähivuosina korkeana. Heikko työmarkkinatilanne vaikeuttaa kuntatalouden tilaa heikentämällä verotulojen kasvua. Lisäksi kuntien työmarkkinatukimenot pysyvät korkealla tasolla. Kuntien työmarkkinatukimenojen kehitystä on kuvattu kuviossa 3. Kuntien työmarkkinatukimenojen nousua vuonna 2015 selittää pitkäaikaistyöttömyyden kasvun lisäksi kuntien työmarkkinatukivastuun laajeneminen. Ennen vuotta 2015 kunnat rahoittivat 50 prosenttia työttömän henkilön työmarkkinatuesta, kun henkilö oli saanut työmarkkinatukea yli 500 päivää. Vuoden 2015 alusta kunnat ovat rahoittaneet 50 prosenttia työttömän henkilön työmarkkinatuesta, kun henkilö on saanut työmarkkinatukea 300–999 päivää, ja 70 prosenttia tuesta, kun henkilö on saanut työmarkkinatukea 1 000 päivää tai sitä pidempään. Vuonna 2015 kuntien työmarkkinatukimenot olivat Kelan tilastojen perusteella jo 408 milj. euroa.

Kuvio 3. Kuntien työmarkkinatukimenot, milj. euroa



Myös väestön ikärakenteen muutos aiheuttaa suuria haasteita kuntatalouteen. Väestön ikääntyessä koko maan väestöllinen huoltosuhde heikkenee lähivuosina nopeasti, eli lasten ja vanhuseläkeläisten määrä suhteessa työikäiseen väestöön kasvaa. Vaikka työvoimaan osallistumisaste on noussut vanhemmissa ikäluokissa, on väestön ikärakenteen muutos niin voimakas, että työvoiman määrän kasvu pysähtyy ja kääntyy lopulta tulevaisuudessa laskuun. Tämä heikentää talouden kasvumahdollisuuksia. Kuntatalouden kannalta huoltosuhteen heikkeneminen merkitsee sekä hoito- ja hoivapalveluiden tarpeen kasvua että aiempaa heikompia verotulojen kasvumahdollisuuksia. Tilannetta hankaloittavat lisäksi suuret alueelliset erot väestön ikärakenteessa.

Julkisen talouden tila on heikentynyt kuluvan vuosikymmenen aikana voimakkaasti. Julkinen velka kohosi yli sille EU-säännöksissä asetetun 60 prosentin rajan suhteessa BKT:hen viime vuonna. Velkasuhteen kasvu on ollut erittäin nopeaa, sillä ennen taantumman puhkeamista vuonna 2008 julkisyhteisöillä oli velkaa vain vajaa 33 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Hallitus pyrkii taistamaan julkisen talouden velkaantuneisuuden hallituskauden aikana sekä toteuttamaan rakenteellisia uudistuksia, jotka hillitsevät menojen kasvua pitkällä aikavälillä. Hallitus pyrkii myös vahvistamaan työllisyyden ja talouden kasvun edellytyksiä verotuksen keinoin sekä talouden kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua tukevin toimin. Ilman korjaavia toimia julkisen talouden velkaantuminen jatkuu nopeana, sillä talouden kasvunäkymät ovat vaisut ja väestön ikärakenteen muutos jatkuu vielä lähes kahden vuosikymmenen ajan. Kansantalouden tunnuslukuja on esitetty liitteessä 1.

Työmarkkinaosapuolet neuvottelevat kilpailukyky sopimuksen alakohtaisesta toteuttamisesta. Toteutuessaan sopimus vaikuttaa myös julkisen sektorin työvoimakustannuksiin, kuntatalouteen ja kunta-valtio-rahoitussuhteisiin.

2.2 Kuntatalouteen vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät

Muuttoliike ja ikärakenne vaikuttavat kuntiin eri tavoin

Tilastokeskuksen syksyllä 2015 valmistuneen väestöennusteen mukaan suurimpien kaupunkien kasvu tulee jatkumaan ja pienimmät kunnat menettävät väestöään. Yli 100 000 asukkaiden kaupungeissa asui vuonna 2015 noin 38 prosenttia suomalaisista. Samoissa kaupungeissa asui vuonna 2010 noin 36 prosenttia väestöstä. Vuonna 2020 suurimmissa kaupungeissa tulee asumaan arviolta noin 39 prosenttia suomalaisista. Alle 10 000 asukkaan kunnissa asui vuonna 2015 noin 17 prosenttia, kun samoissa kunnissa asui vuonna 2010 vielä yli 18 prosenttia suomalaisista. Osuus tulee olemaan ennusteen mukaan vuonna 2020 noin 16 prosenttia.

Muuttotappiokuntia on vuoden 2015 ennakkotilaston mukaan 228 ja muuttovoittokuntia 73. Muuttotappiokuntien väestönmenetys on yhteensä yli 19 000 ihmistä ja muuttovoittokuntien väestömäärän kasvu yli 31 000 asukasta.

Ikääntyneiden osuus kasvaa kaikkialla maassa voimakkaasti tällä ja ensi vuosikymmenellä. Lähivuosina kehitys tulee voimakkaasti eriytymään. Väestöllinen huoltosuhde huononee voimakkaasti pienimmissä kunnissa ja aiheuttaa entisestään voimistuvia ongelmia palvelujen järjestämiselle ja rahoitukselle. Koko maan tasolla huoltosuhde oli 57,1 vuonna 2014, mutta se ylittää 70 huollettavan määrän vuonna 2032. Suurin huollettavien määrä samalla jaksolla kehittyy 100 huollettavan tasosta yli 145 huollettavaan.

Syntyneiden määrä koko maassa on ollut suurimmillaan lähes 61 000 vuonna 2010. Sen jälkeen määrä on ollut laskeva ja ennakkotietojen mukaan vuonna 2015 syntyneitä oli vain hieman yli 55 000. Uusimaa, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa ovat maakuntia, joissa syntyneiden määrä on kuolleiden määrää suurempi. Etelä-Savossa kuolleiden määrä on yli 1 000 henkeä suurempi syntyneihin verrattuna, seuraavaksi korkeimmat luvut ovat Kymenlaaksossa, Satakunnassa ja Pohjois-Savossa.

Työllisten määrissä suuria alueellisia eroja

Viimeisen kolmen vuoden aikana työllisten määrä on vähentynyt kaikilla alueilla Suomen heikon yleisen taloustilanteen vuoksi. Työllisten määrän suhteellinen väheneminen on ollut pienintä Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla ja Uudellamaalla. Työllisten määrän suhteellinen lasku on ollut suurinta Satakunnassa, Hämeessä, Kaakkois-Suomessa, Etelä-Savossa, Keski-Suomessa ja Kainuussa.

Työllisten määrän osuus työvoimasta on suurin Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Uudellamaalla. Työllisten määrän työvoimasta on pienin Pohjois-Karjalassa, Keski-Suomessa ja Kainuussa. Työllisten määrän lasku ja matala työllisyysaste yhdessä vaikeuttanevat kuntataloutta etenkin Keski-Suomessa ja Kainuussa, jos tilanne säilyy nykyisellään. Tässä suhteessa hankalaan tilanteeseen voivat joutua myös Pirkanmaa, Etelä-Savo ja Pohjois-Pohjanmaa, ellei työllisyystilanne parane.

Työvoiman määrä on kasvanut suhteellisesti eniten kolmen viimeisen vuoden aikana Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla ja Lapissa. Näillä alueilla on ollut vetovoimaa heikkenevästä työllisyystilanteesta huolimatta. Suhteellisesti eniten työvoimaa on menettänyt Etelä-Savo ja muita menettäjiä ovat olleet Kaakkois-Suomi, Satakunta ja Kainuu.

Nykyisenkaltainen työllisyystilanne aiheuttaa jatkuessaan kuntatalouteen kielteisiä vaikutuksia koko maassa. Monet heikkenevät tekijät kasautuvat Kainuussa, Etelä-Savossa, Kaakkois-Suomessa, Satakunnassa ja Keski-Suomessa. Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen kehitys näyttää olevan suhteellisesti heikompaa kuin Uudenmaan.

Maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvu vaikuttaa myös kuntien talouteen

Suomeen saapui vuoden 2015 aikana 32 476 turvapaikanhakijaa (vuonna 2014 noin 3 651). Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita saapui maahan yhteensä 3 024. Turvapaikkahakijoiden määrän arvioidaan pysyvän korkealla myös vuonna 2016.

Turvapaikanhakijoiden ja ylipäätään maahanmuuton vaikutuksista kuntien toimintaan ja talouteen ei ole tarkkoja arvioita. Kasvavat maahanmuuttajamäärät vaikuttavat monin

tavoin kuntien palvelujärjestelmän toimivuuteen ja resursseihin. Maahanmuuton kasvu heijastuu eniten asumiseen, varhaiskasvatukseen ja koulutuspalveluihin, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä hallinnollisiin tehtäviin. Palveluja tullaan tarvitsemaan etenkin suurissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa. Toisaalta on arvioitu, että maahanmuuton lisääntyminen voi pitkällä aikavälillä osaltaan hillitä Suomen huoltosuhteen heikkenemistä sekä lieventää työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa, edellyttäen että tulijat työllistyvät työmarkkinoille.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan (mukaan lukien majoitus, ruokahuolto, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, vastaanottoraha, työ- ja opintotoiminta) kustannuksista vastaa valtio täysimääräisesti. Kunnille ei aiheudu turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan järjestämisestä kustannuksia. Kunnilla on velvollisuus järjestää turvapaikanhakijoille varhaiskasvatusta ja esiopetusta sekä oppivelvollisille perusopetusta, minkä lisäksi kunnat voivat järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Opetuksen järjestämisestä kunta saa korvauksen, mikäli rahoituksen saamiselle asetetut perusteet täyttyvät.

Kun turvapaikanhakijat saavat oleskeluluvan, he muuttavat kuntaan asumaan. Turvapaikanhakija voi saada oleskeluluvan asuessaan vastaanottokeskuksessa, joten kotikunta määräytyy silloin vastaanottokeskuspaikkakunnan mukaan. Kotikunta on velvollinen järjestämään kaikille kuntalaisille / oleskeluluvan saaneille peruspalvelut, jotka kunnat rahoittavat omilla verotuloilla ja valtionosuuksilla. Kuntaan muuton alkuvaiheen palveluita ja kotoutumista tukevia palveluita kunnat rahoittavat valtion maksamilla laskennallisilla ja erityiskustannusten korvauksilla sekä omilla verotuloillaan. Maahanmuuttajataustainen väestö otetaan valtionosuusjärjestelmässä huomioon vieraskielisyyskertoimella. Mikäli maahanmuuttajataustaisen väestön koulutustaso on alhainen tai työttömyys korkea, vaikuttavat ne myös kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määrään.

Digitalisaatiokehitys muuttaa käsitystä kuntapalveluista

Digitalisaatio haastaa käsityksemme julkisen hallinnon toiminnasta, palveluista ja rakenteista. Toimintaympäristön muutostekijänä se vaikuttaa myös kuntiin ja kuntatalouteen. Digitalisaatio mahdollistaa niin fyysisten kuin sähköisten palveluiden rakenteellisen uudistamisen eli täysin uudenlaisten tuotantomallien, palveluiden ja palveluyhdistelmien kehittämisen. Samalla tuotteen ja palvelun välinen raja hämärtyy: palveluja tuotteistetaan ja asiakkaille tuotetaan fyysisten tuotteiden ja palveluiden yhdistelmiä. Digitalisaation myötä myös palvelutarpeiden ennakointi ja sähköinen itsepalvelu lisääntyvät kuntien palveluissa.

Yksittäisten sähköisten palveluiden kehittämisen sijaan kuntien palvelujen laadun ja tuottavuuden kannalta keskeistä on se, miten hyvin tieto- ja viestintäteknologiaa hyödynnetään kuntien suurimmissa palvelukokonaisuuksissa (sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetustoimi) perinteisessä palvelutuotannossa. Kuntatalouden kannalta olennaista on huomioida, että investoinnit tietotekniikkaan eivät suoraan lisää toiminnallista tehokkuutta. Tuottavuuspotentiali realisoituu vasta toimintatapojen muuttuessa.

Kuntasektorilla tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämistä ohjaa kuntien omat strategiat ja tavoitteet. Myös kuntalaisten digitalisaation myötä muuttuneet palvelutarpeet ohjaavat kuntia hyödyntämään tieto- ja viestintäteknikkaa nykyistä laajemmin. Suomen Kuntali-

ton arvioiden mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut tieto- ja viestintätekniikan menot olivat vuonna 2013 noin 830 milj. euroa. Kuntien kokonaismenoista tieto- ja viestintätekniikkaan kuluu keskimäärin noin 1,3 prosenttia. Tieto- ja viestintätekniikan osuus kuntien toimintamenoista on pieni verrattuna toimialoihin. Digitalisaatioon liittyvä merkittävä toimintatapamuutos onkin edellä esitettyjen lukujen perusteella kunnissa vasta alkuvaiheessa.

Kuntien rooli ja kuntatalouden rakenteet muutosten äärellä

Hallitusohjelmaan sisältyvät julkisen hallinnon rakenteelliset muutokset merkitsevät toteutuessaan historiallisen suurta muutosta kuntien rooliin peruspalvelujen järjestäjänä. Yhtäaikaisesti hallitusohjelmaan pohjautuen on käynnissä uudistuksia, jotka koskevat esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja tuottamista, uuden maakuntahallintotason perustamista ja valtion aluehallinnon uudistamista. Myös kuntien tehtäviä koskien on käynnissä merkittäviä uudistuksia tavoitteena vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita ja lisätä kuntien toimintavapautta erilaisten kuntakokeilujen kautta.

Hallitusohjelman mukaan kuntien toiminnan lähtökohtana on paikallisuus, kunta ihmisten yhteisönä. Tulevaisuuden kunnan tehtävä on lakisääteisten tehtävien lisäksi huolehtia ennen kaikkea asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista. Hallitus on asettanut tavoitteeksi edistää tulevaisuuden kunnan roolin muuttumista palvelujen järjestäjästä yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjäksi. Kuntien päätösvaltaa pyritään lisäämään erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa sekä vahvistamaan paikallista vastuunottoa, harkintaa ja päätöksentekoa. Lisäksi lisätään kuntalaisen ja lähiyhteisöjen omaa vastuuta yhteiskunnan haasteiden ratkaisemisessa.

Uudistusten toimeenpanolla on erittäin suuria vaikutuksia kuntatalouteen ja sen perusteisiin, kuten valtionosuusjärjestelmään. Erityisesti maakuntahallinnon perustamisen rahoitusmalliin liittyy myös kunnille jäävien lakisääteisten tehtävien rahoituksen turvaaminen. Valmistelussa on huolehdittava siitä, että uudistukset eivät vaaranna kuntien vastuulla edelleen pysyvien peruspalvelujen järjestämistä. Kunnat vastaavat jatkossakin esimerkiksi varhaiskasvatuksesta, opetus- ja kulttuuripalveluista, kaavoituksesta, maapolitiikasta ja ympäristöstä sekä alueen elinvoimasta. Kunnilla säilyy myös laaja vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen on osoittautunut haasteelliseksi. Edellisen hallituksen päättämässä rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoiteltiin kuntien tehtävien vähentämistä, mutta tavoitetta ei saavutettu. Tehtävien ja velvoitteiden purkaminen ei ole yksinkertaista, vaan edellyttää laajaa yhteiskunnallista arvokeskustelua ja lainsäädännön kehittämistä.

Hallituksen valmistelevien kärkihankkeiden, reformien sekä muiden toimenpiteiden kuntatalousvaikutuksia on kuvattu kuntatalousohjelman luvussa 4.

3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen tavoitteena on vakauttaa ja tasapainottaa kuntataloutta. Vakauttamisen ja tasapainottamistoimenpiteiden aikajänne vaihtelee, osa toimenpiteistä koskee pitkää, yli hallituskauden ulottuvaa, aikaväliä ja osa tulevaa talousarviovuotta. Toimenpiteet koskevat kuntien menoihin vaikuttavia rakenteellisia uudistuksia, kuntien valtionapuja, verotuloja ja asiakasmaksuja

3.1 Kuntatalouden vakauttamistoimet julkisen talouden suunnitelmassa (JTS:n luku 6.1. ja 6.2)

Kuntatalouden menorajoite

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden ns. menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle menojen muutokselle. Tarkoituksena on, että menorajoite on yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa.

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

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

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteeseen on otettu uusina toimina huomioon toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistus (-190 milj. euroa), perusopetukseen valmistavan opetuksen yksikköhinnan alentaminen sekä ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkojen lisäys. Menorajoitteessa ei oteta huomioon kärkihankkeiden rahoitusta, koska se ei ole pysyvää lisäystä.

Näiden muutosten jälkeen kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -770 milj. euroa, ja sitä on kiristetty 230 milj. eurolla syksyn 2015 tasoon verrattuna. Tämä siis

tarkoittaa, että hallituksen toimenpiteiden seurauksena kuntatalouden toimintamenojen taso olisi 770 milj. euroa alempi kuin mitä ennen hallituskautta ennakoitiin. Kuntatalouden menorajoite ei kuitenkaan takaa sitä, että kustannusvaikutukset toteutuvat sen suuruisina kuntataloudessa. Kunnat voivat itse päättää muun muassa siitä, missä laajuudessa ne toteuttavat tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä.

Kuntatalouden menorajoite vuosina 2017–2020, milj. euroa

2017	2018	2019	2020
-560	-690	-770	-840

Kun kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen yhden miljardin euron toimenpideohjelma etenee ja uudet kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät toimenpiteet konkretisoituvat valmistelussa siten, että ne voidaan sisällyttää valtion talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan, nämä uudet toimenpiteet otetaan huomioon menorajoitetta kiristävänä. Toistaiseksi ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä ei ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan. Sote-uudistuksen tavoite alentaa sosiaali- ja terveysmenojen kasvua 3 mrd. eurolla vuoteen 2029 mennessä ei sisälly menorajoitteen piiriin.

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

Muut kuntatalouden rahoitusasemaan vaikuttavat valtion toimenpiteet

Menorajoitteen asettamisen lisäksi hallitus vahvistaa kuntataloutta antamalla kunnille mahdollisuuden maksutulojen lisäämiseen. Sosiaali- ja terveyspalvelumaksuja koskevaa asetusta on muutettu siten, että kuntien ja kuntayhtymien maksutuotto voisi kasvaa 150 milj. euroa. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismääriä korotetaan 1.8.2016 lähtien. Myös päivähoitomaksuja on tarkoitus korottaa 1.8.2016 lähtien.

Kiinteistövero korotetaan hallituskaudella asteittain yhteensä 100 milj. eurolla. Hallitusohjelman mukaan tuloveroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille, joten niillä ei sen sijaan ole vaikutusta kuntatalouden rahoitusasemaan.

Osana indeksisidonnaisten menojen lisästäystä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta alennetaan 75 milj. eurolla. Toisaalta indeksisidonnaisten menojen vähentäminen alentaa myös kuntien etuusmenoja ja lisää kuntien verotuloja, joten nettovaikutus kuntatalouteen jää pienemmäksi.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus ja kuntatalouden sopeutustarve

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus on 0,7 mrd. euroa kuntataloutta vahvistava vuoden 2019 tasolla, mikäli kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat toimet täysimääräisesti. Sen lisäksi kuntatalouteen vaikuttavat edellisen hallituksen päättämät toimenpiteet, kuten yhteensä 90 milj. valtionosuusleikkaukset vuosina 2016–2017.

Osa kunnista on päättänyt jättää toteuttamatta joiltakin osin hallitusohjelmassa kuntatalouden vahvistamiseksi päätettyjä toimenpiteitä. Toteuttamatta jättämisen mittaluokaksi on arvioitu tässä vaiheessa vähintään 130 milj. euroa. Hallitus päättää kevään 2017 kehysriihessä toteutumattomien säästöjen korvaamisesta esimerkiksi säätämällä kuntien sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksuille vähimmäismaksurajat tai päättämällä muista julkisen talouden säästöistä tai tulonlisäyksistä, kuten kiinteistöveron alarajan korotuksesta, joilla saavutetaan tavoiteltu yhteensä 130 miljoonan euron tasapainovaikutus julkiseen talouteen.

Valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus vuonna 2019, milj. euroa

Menorajoite	770
Menorajoitteen toimiin liittyvä valtionapujen muutos	-90
Valtionosuuksien indeksijäädytys	-240
Maksuperusteiden muutokset	225
Kiinteistöveron korottaminen	100
Indeksisidonnaisten menojen lisävähennys	-55
Yhteensä	710

Hallitusohjelman pohjana olleen kevään 2015 ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä oli 2,0 mrd. euroa eli 0,9 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019 kansantalouden tilinpidon käsittein. Valtiovarainministeriön päivitetystä ennusteesta on huomioitu jo täsmentyneet hallitusohjelman mukaiset kuntatalouteen vaikuttavat toimet sen mukaisesti kuin kuntien arvioidaan saatujen tietojen perusteella näitä toteuttavan. Nämä vahvistavat paikallishallinnon rahoitusasemaa nettomääräisesti noin 600 milj. euroa vuoden 2019 tasolla. Talousnäkyvät suhteessa kevään 2015 ennusteeseen ovat kuitenkin heikentyneet. Päivitetyt ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä vuonna 2019 on 1,7 mrd. euroa, joka on 0,7 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttäisi siten paikallishallinnon sopeutusta vielä noin 0,5 mrd. eurolla vuoden 2019 tasolla. Tämä jää katettavaksi hallitusohjelman toistaiseksi täsmentymättömillä toimenpiteillä tai myöhemmin päätettävillä uusilla valtion toimenpiteillä sekä kuntien omilla sopeutustoimilla. Paikallishallinnon kehitysarvio on painelaskelma, jossa ei ole huomioitu kuntien omia sopeutustoimia vuosille 2017–2020. Viime vuosina kuntien omat toimet alijäämän pienentämiseksi ovat olleet merkittäviä.

Kuntatalouden vakauden turvaamiseksi on välttämätöntä, että hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet valmistellaan ja toimeenpannaan määrätietoisesti siten, että tavoitellut säästöt voidaan saavuttaa.

Kuntien omat toimenpiteet

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

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksia ei ole otettu huomioon tässä julkisen talouden suunnitelmassa. Toteutuessaan se vaikuttaa merkittävästi kuntien tehtäviin ja rahoituksen tasoon. Vaikutukset otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelmassa valmistelun edetessä.

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2017 noin 10,8 mrd. euroa, ja ne alenevat 10,6 mrd. euroon vuonna 2020. Valtionapujen tasoon vaikuttavat hallituksen päätösten lisäksi edellisen hallituksen päättämä valtionosuuden leikkaus vuonna 2017, perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kelalle vuonna 2017 sekä turvapaikanhakijoiden määrän kehitys. Hallituksen kärkihankkeet OKM:n ja STM:n hallinnonaloilla lisäävät kuntien valtionavustuksia vuosina 2016–2018.

Valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuosina 2017–2019. Uutena sopeutustoimenpiteenä hallitusohjelman liitteen 6 indeksisäästöihin sisältyvien menojen kokonaisuuteen kohdistetaan 0,85 prosentin tasasuuruinen lisävähennys. Tämä vähentää peruspalvelujen valtionosuutta 74,8 milj. euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla lisävähennys kompensoidaan täysimääräisesti vastaavin määrärahalisäyksin.

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään vuosittain. Vuoden 2014 tietojen perusteella vuonna 2017 tehtävä tarkistus on VM:n hallinnonalalla 33 milj. euroa ja OKM:n hallinnonalalla -5 milj. euroa, josta kuntien osuus on -3,4 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaisesti omais- ja perhehoitoa kehitetään. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle toukokuussa 2016 ja lakimuutosten tulla voimaan 1.7.2016 lukien. Omais- ja perhehoidon kehittämiseen kohdennetaan lisäpanostuksia, joihin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Toisaalta omais- ja perhehoidon kehittämisen arvioidaan tuottavan säästöä kuntien kustannuksiin, jota vastaavasti peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään.

Lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun kohdistettiin vuoden 2016 alusta lukien täydellä valtion rahoituksella 10 milj. euron lisäys kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Vuonna 2019 samaan tarkoitukseen osoitetaan vielä 15 milj. euroa. Lisäyksellä toimeenpannaan erityisesti uudistettua sosiaalihuoltolakia. Vanhusten kotihoitoon kohdennetaan 4,8 milj. euroa vuosina 2017–2018 ja 5,8 milj. euroa vuodesta 2019 lähtien. Myös tämän lisäyksen valtionosuusprosentti on 100.

Vanhuspalvelujen henkilöstömitoitusta tarkistetaan vuonna 2017. Kuntien menojen arvioidaan vähenevän 70 milj. eurolla vuoden 2019 tasossa, jota vastaava valtionosuuden vähennys on 19 milj. euroa.

Alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämistä tehostetaan vuodesta 2017 lähtien muuttamalla terveydenhuoltolakia ja sen nojalla annettavia asetuksia. Sairaalaverkon tiivistämisen arvioidaan tuottavan säästöä kuntien menoissa asteittain vuodesta 2017 lukien. Vuoden 2020 tasolla säästöksi arvioidaan 150 milj. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vastaava vähennys. Hallitusohjelman mukainen erikoissairaanhoidon kannustinjärjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2017. Rahoitus kannustinjärjestelmään otetaan vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudesta ja kohdennetaan valtionavustuksina kuntatalouteen. Kannustinjärjestelmään kohdennetaan 100 milj. euroa vuonna 2017, 175 milj. euroa vuonna 2018 ja 250 milj. euroa vuodesta 2019 lähtien.

Kehyskaudella toteutetaan ammatillisen koulutuksen reformi. Osana uudistusta ammatilliseen koulutukseen kohdennetaan 190 milj. euron määrärahasäästö vuodesta 2017 lähtien. Säästö kohdennetaan kokonaisuudessaan kuntarahoitusosuuteen.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun seurauksena kotouttamiskorvaukset kunnille kasvavat vuoteen 2019 asti. Määrärahalisäyksillä varaudutaan turvapaikanhakijoiden lisääntymisestä aiheutuvaan perusopetuksen oppilasmäärien kasvuun. Ammatilliseen koulutukseen lisätään 2 000 opiskelijapaikkaa vuodesta 2017 alkaen, mihin osoitetaan täysi valtionrahoitus. Samalla ammatillisen koulutuksen valmentavan koulutuksen kielitaitovaatimusta alennetaan, ja opintojen aikaista kielenopetusta lisätään, jotta opiskelun jatkaminen valmentavassa koulutuksessa olisi mahdollista noin puolen vuoden kotoutumiskoulutuksen jälkeen.

Kuntien yhdistymiseen suunnattavat avustukset kääntyvät kehyskaudella laskuun. Arviota niin sanottujen kriisikuntien määrästä on pienennetty kuntien taloudesta saatujen viimeisimpien toteutumatietojen perusteella.

Hallitusohjelmaan sisältyy tässä mainittujen lisäksi useita eri hallinnonalojen toimenpiteitä, joilla saattaa olla vaikutusta kuntatalouteen. Näiden toimenpiteiden valmistelu on vielä kesken, eikä niiden taloudellisia vaikutuksia ole vielä pystytty arvioimaan.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2017 hintatasossa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Laskennalliset valtionosuudet	9 426	9 915	9 709	9 695	9 555	9 653
VM, peruspalvelujen valtionosuus	8 500	8 987	8 763	8 756	8 645	8 762
OKM ¹⁾	926	928	946	940	909	891
— siitä kuntayhtymät	1 082	1 041	1 027	1 027	1 025	1 024
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain, yhteensä	1 150	1 183	892	959	925	821
OM	9	0	0	20	20	0
SM	3	5	5	5	5	5
VM	37	27	33	23	19	10
OKM	237	239	197	200	191	192
MMM	5	5	5	5	5	5
LVM	39	36	36	36	36	36
TEM	176	224	323	412	413	339
STM ²⁾	609	613	276	243	220	218
YM	35	35	17	17	17	17
Valtionavut yhteensä	10 576	11 098	10 600	10 654	10 479	10 473

¹⁾ Kuntien laskennallinen osuus on on arvioitu OKM:n hallinnonalan rahoituksen (ml. yksityiset) kokonaisuudesta.

²⁾ Perustoimeentulotuen maksatus siirtyy v. 2017 kunnilta Kelan hoidettavaksi. Tästä johtuen valtio ei enää maksa kunnille valtionosuutta perustoimeentulotuen kustannuksiin, mikä näkyy STM:n valtionapujen alenemisena. Lisäksi kuntien osuus perustoimeentulotuen kustannuksista otetaan huomioon vähennyksenä peruspalvelujen valtionosuudessa. Uudistus on valtio-kunta-suhteessa kustannusneutraali.

Veroperustemuutokset

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset. Edelliseen kehyspäätökseen verrattuna hallitus ei ole päättänyt uusista kehyskaudella 2017–2020 voimaan tulevista, kuntien verotuloihin vaikuttavista veroperustemuutoksista.

Hallitusohjelman mukaisesti ansiotuloverotukseen tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiota vastaavat indeksitarkistukset. Asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamista jatketaan siten, että asuntolainan koroista vähennyskelpoinen osuus supistuu 10 prosenttiyksiköllä vuodessa nykyisestä 55 prosentista 25 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä. Kotitalousvähennystä kasvatetaan. Liikkeen- ja ammatinharjoittajille, maa-, metsä- ja porotalouden harjoittajille sekä elinkeino- ja verotusyhtymille otetaan käyttöön 5 prosentin yrittäjävähennys. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti väliaikaisen lapsivähennyksen voimassaolo päättyy vuoden 2017 lopussa.

Kiinteistöverotusta kiristetään vuosittain, yhteensä 100 milj. eurolla hallituskauden aikana. Kehyskauden verotuottoihin vaikuttavat myös eräät edellisellä vaalikaudella tehdyt päätökset, jotka astuvat voimaan kehyskaudella 2017–2020.

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Alla olevassa taulukossa esitetään arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta kuntien verotuloihin edelliseen vuoteen verrattuna.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen keskeisten veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon vuositasolla, milj. euroa

	2017	2018	2019	2020
Ansiotuloverotuksen ati/khi-tarkistus	-72	-83	-94	-110
Kotitalousvähennyksen kasvattaminen	-10			
Yrittäjävähennyksen käyttöönotto	-55			
Asuntolainan korkovähennysoikeuden lisäsupistus	7	7	14	
Kiinteistöverotuksen kiristäminen	25	25	25	

Veroperustemuutosten kompensaatiot kuntasektorille 2017–2020

	2017	2018	2019	2020
Ansiotuloverotuksen inflaatiotarkistus	72	83	94	110
Asuntolainan korkovähennyksen rajaaminen	-14	-14	-14	
Kotitalousvähennyksen korotus	10			
Yrittäjävähennys	55			
Yhteensä	123	69	80	110

Maksuperusteiden muutokset

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismääriä korotetaan 1.8.2016 lähtien. Myös päivähoitomaksuja on tarkoitus korottaa 1.8.2016 lähtien. Näiden korotusten vaikutus vuositasolla on runsaat 70 milj. euroa, mikäli kaikki kunnat korottavat maksuja täysimääräisesti.

3.2 Kuntataloutta koskevien valtion toimenpiteiden vaikutukset vuosina 2016–2020

Taulukossa 1 kuvataan pääministeri Sipilän hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutuksia kuntatalouteen kehyskaudella vuositasolla 2020.

Taulukko 1. Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutukset kuntatalouteen 2016–2020¹

	Kuntien menojen muutos					Kuntien tulojen muutos				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Kuntien menoihin vaikuttavat toimet										
Vähennykset:										
Subjektivisen päivähoito-oikeuden muutos	-26	-62	-62	-62	-62	-7	-16	-16	-16	-16
Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksen muutos	-25	-62	-64	-67	-67	-6	-16	-17	-17	-17
Mahdollisuus toteuttaa esiopetuksessa olevan lapsen hoito maksullisena kerhotoimintana		-5	-10	-25	-25					
Luovutaan ryhmäkoon pienentämiseen perusopetuksessa suunnatuista avustuksista	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29
Luovutaan osittain muista yleissivistävän koulutuksen laadun parantamiseen myönnettävistä avustuksista	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14
Poistojen takuukorotuksen päättymisen ammatillisessa koulutuksessa	-43	-43	-43	-43	-43	-20	-20	-20	-20	-20
Oppisopimuskoulutuksen lisärahoituksen poistaminen			-10	-10	-10			-10	-10	-10
Ammatillisen koulutuksen uudistus		-190	-190	-190	-190					
Perusopetukseen valmistavan opetuksen hinnan muutos		-34	-45	-37	-30		-34	-45	-37	-30
Vanhuspalveluiden henkilöstömitoituksen muutos		-25	-50	-70	-70		-6	-13	-18	-18
Erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen	-50	-75	-100	-110	-150	-13	-19	-26	-28	-38
Omais- ja perhehoidon kehittämisestä seuraava säästö	-40	-120	-155	-180	-220	-10	-31	-40	-46	-56
Yritystukipalvelujen kokonaisarviointi			-5	-8	-8					
Lisäykset:										
Vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomi/ruotsi toisena kielenä-opetuksen ja muun opetuksen tukeminen		3	6	8	9		3	5	7	8
Ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkojen lisäys			16	16	16			16	16	16
Lisäys lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun	10	10	10	25	25	10	10	10	25	25
Perhehoidon kehittäminen		15	20	20	20		15	20	20	20
Omais- ja perhehoitajien vapaiden turvaaminen	58	75	75	75	75	58	75	75	75	75
Vanhusten kotihoito		4,8	4,8	5,8	5,8		4,8	4,8	5,8	5,8
Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muutos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Yhteensä	-158	-551	-645	-694	-766	-30	-77	-97	-86	-97

	Kuntien menojen muutos					Kuntien tulojen muutos				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Indeksijäädytykset (hallitusohjelma)										
Valtionosuusindeksin jäädytys										
- VM						-35	-96	-185	-296	-296
- OKM (kuntien osuus)						-5	-15	-29	-47	-47
KEL-indeksin jäädytys (kuntien etuusmenot)		-5	-41	-68	-68					
KEL-indeksin jäädytys (vaikutus kuntien verotulojen kautta)						0	14	45	100	100
Yhteensä	0	-5	-41	-68	-68	-40	-97	-169	-243	-243
Indeksisidonnaisten menojen 0,85 prosentin lisävähennys							-75	-75	-75	-75
- kuntien etuusmenot		-9	-9	-9	-9					
- kuntien verotulot							19	19	19	19
Yhteensä	0	-9	-9	-9	-9	0	-56	-56	-56	-56
Yhteensä edellä olevat toimet	-158	-564	-694	-771	-843	-70	-230	-322	-385	-396
Vero- ja maksuperusteiden muutokset										
Päivähoidon maksut						22	54	54	54	54
Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksut						10	20	20	20	20
Sosiaali- ja terveyspalvelujen maksut						150	150	150	150	150
Kiinteistöveron korottaminen						25	50	75	100	100
Yhteensä						207	274	299	324	324
Valtion toimenpiteiden nettovaikutus suhteessa kevään 2015 tekniseen JTS:aan	295	609	671	710	771					

¹ Tässä taulukossa ei ole mukana hallituksen ohjelmassa tavoitteeksi asetettua kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä 1 mrd. eurolla vuoden 2019 tasolla, kärkihankkeiden rahoitusta, sote-uudistusta ja tuloksellisuuden lisäämisestä tavoiteltavia säästöjä eikä hallituksen kilpailukyvyyn parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden vaikutuksia. Toimenpiteiden vaikutukset voivat toteutua taulukossa esitettyjä arvioita pienempinä. Kunnat voivat itse päättää siitä, missä laajuudessa ne toteuttavat tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä tai korottavat asiakasmaksuja.

4 Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen vuosina 2017-2020

Nostot ja keskeiset huomiot:

- Sote- ja aluehallintouudistuksessa on kyse historiallisen suuresta hallinnonalat ylittävästä uudistuksesta, joka koskettaa kaikkien kansalaisten palveluja sekä muuttaa merkittäväällä tavalla kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta.
- Sote- ja aluehallintouudistuksen vaikutuksia ei ole huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa.
- Muista hallituksen kärkihankkeista, reformeista ja toimenpiteistä kuntatalousvaikutuksiltaan merkittävimmät koskevat sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloja. Osan toimenpiteistä kuntatalousvaikutuksista on vielä avoinna.

Tässä luvussa on kuvattu hallitusohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden, kuten kärkihankkeiden, reformien sekä muiden lainsäädäntömuutosten, vaikutuksia kuntien tehtäviin ja kuntatalouteen. Hallituksen toimeenpanema sote- ja aluehallintouudistus on kuvattu tarkemmin erikseen. Toimenpiteiden kuntavaikutuksia on kuvattu siinä laajuudessa kuin ne olivat tiedossa kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä. Kuntavaikutuksia koskevat arviot ovat JTS:n mukaisia. Ministeriökohtaiset toimenpidekuvat on luokiteltu valtion talousarvion pääluokkien mukaisesti.

4.1 Sote- ja aluehallintouudistus

Hallituksen marraskuussa 2015 tekemien linjausten mukaan vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 itsehallintoalueelle (myöhemmin maakunta). Jatkossa Suomen julkinen hallinto järjestetään siis kolmella tasolla, jotka ovat valtio, maakunta ja kunta. Perustettavat maakunnat muodostetaan nykyisen maakuntajaon pohjalta ja ne perustetaan monitoimialaisiksi. Hallituksen lin-

jausten mukaan maakunnille osoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi 1.1.2019 lähtien seuraavat tehtävät:

- pelastustoimen tehtävät ottaen kuitenkin huomioon mahdolliset tarpeet järjestää maakuntaa laajempaa aluetta ja väestöpohjaa vaativat tehtävät laajemmalla alueella;
- maakuntien liitoille kuuluvat alueiden kehittämisen ja sen rahoituksen mukaan lukien EU:n ohjelmaperusteisen rahoituksen välittämisen tehtävät sekä alueellisen maankäytön suunnittelun tehtävät;
- ELY-keskuksissa hoidettavat alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittämistehtävät mukaan lukien maaseutuelinkeinojen kehittäminen ja rahoitustehtävät; sekä
- mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto.

Uudistuksessa yhteydessä uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut ja rahoitus. Uudistamisen tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta sekä hillitä kustannuksia. Uudistus tulee täysimääräisesti voimaan 1.1.2019. Vaikutukset kuntiin ja kuntien talouteen tarkentuvat valmistelun edetessä.

Uudistuksessa myös yksinkertaistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavainen rahoitus ja lisätään ihmisten valinnanvapautta palveluissa. Monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamista koskeva ja valinnanvapautta laajentava lainsäädäntö on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019.

Sote- ja aluehallintouudistuksen tavoitteena on kuroa umpeen lähes kolmannes eli noin 3 mrd. euroa julkisen talouden laskennallisesta kestävyysvajeesta vuoteen 2029 mennessä. Säästötavoitteen saavuttaminen edellyttää, että sosiaali- ja terveydenhuollon menot saavat jatkossa kasvaa reaalisesti vain 0,9 prosenttia vuodessa, kun niiden ennakoidaan muutoin kasvavan keskimäärin 2,4 prosenttia vuosittain.

Tavoitteena on, että hallituksen esitys keskeisistä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sekä maakuntien perustamiseen liittyvistä laeista lähtee lausuntokierrokselle keväällä 2016. Eduskuntaan hallituksen esitys viedään tavoiteaikataulun mukaan syksyllä 2016 ja lain on tarkoitus tulla voimaan kesällä 2017. Vuosina 2017 ja 2018 tehdään uudistuksen lailla ohjattua toimeenpanoa. Maakunnat aloittavat toimintansa 1.1.2019 ja vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä siitä eteenpäin.

Vastuu pelastuslaissa (379/2011) tarkoitetuista pelastustoimen tehtävien järjestämisestä siirretään kunnilta viidelle maakunnalle niin ikään vuoden 2019 alusta lukien. Pelastustoimen järjestämistä koskeva laki valmistellaan ja annetaan samassa aikataulussa sosiaali- ja terveystoimen vastaavan lainsäädännön kanssa. Pelastustoimi toimii nykyisin merkittävänä palveluiden tuottajana sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuulla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä (ensihoito- ja ensivastetehtävät). Maakuntien pelastuslaitosten organisoimisessa otetaan huomioon sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuulla olevan ensihoitopalvelun organisoiminen synergiaetujen mahdollistamiseksi pelastuslaitosten ja maakuntien terveysviranomaisten kesken ensihoitopalveluiden toteuttamisessa. Tavoitteena on, että pelastuslaitokset osallistuvat merkittävällä tavalla ensihoitopalveluiden toteuttamiseen maakunnissa.

Pelastustoimen tehtävien siirron kuntavaikutukset tarkentuvat hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. Alustavien arvioiden mukaan kunnilta siirtyy maakunnille pelastuslaitosten vuosittaisia toimintamenoja vastaava osuus eli noin 400 milj. euroa. Uudistuksella tavoitellaan myös säästöjä. Tavoitteena on, että menotason nousu pyritään rajoittamaan sosiaali- ja terveystoimen uudistuksen tavoin alle 1 prosenttiin vuosina 2019–2029. Tästä syntyvä säästö on noin 48 milj. euroa.

Aluehallintouudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja perustettava maakuntahallinto sekä yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Hallitusohjelman mukaan ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille. Hallitus päättää alkuvuodesta 2016 aluehallinnon uudistamisen perusteista. Alue- ja keskushallinnon uudistamishankkeet käynnistetään hallituksen päätöksen perusteella. Hankkeet valmis- televat uudistamishankkeet ja hallituksen esitysluonnokset vuoden 2016 loppuun mennessä. Hallituksen esitykset aluehallinnon ja keskushallinnon uudistamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle toukokuussa 2017 ja lainsäädäntö tulee voimaan vuoden 2019 alusta. Alue- ja keskushallinnon uudistamishankkeiden vaikutukset kuntiin ja kuntatalouteen tarkentuvat uudistushankkeiden valmistelun edetessä.

Sote- ja aluehallintouudistus on suurimpia hallinnon ja toimintatapojen uudistuksia, mitä Suomessa on tehty. Muutos koskettaa kaikkien kansalaisten palveluja sekä muuttaa merkittäväällä tavalla kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta. Uudistus edellyttää useiden uusien lakien ja asetusten säätämistä sekä lukuisten voimassa olevien lakien tai asetusten muuttamista. Uudistus edellyttää muutoksia muun muassa virka- ja työehtosopimusjärjestelmään ja eläkejärjestelmään sekä kuntien peruspalvelujen valtionosuuslakiin, verolainsäädäntöön ja moneen muuhun erityislakiin. Tehtävien siirto (mukaan lukien rahoitusjärjestelmien uudistaminen) kunnilta maakunnille toteutetaan rahoitusperiaatte huomioiden niin kunnan kuin maakunnankin tasolla.

Sote- ja aluehallintouudistuksen vaikutuksia ei ole huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa. Vaikutukset huomioidaan uudistuksen valmistelun edetessä.

Hallituksen 5.4.2016 sopimat sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallintouudistuksen tarkentavat linjaukset

Hallitus sopi 5.4.2016 reformiministerityöryhmässä käytyjen neuvottelujen ja valmistelun pohjalta sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallintouudistuksen tarkentavista linjauksista. Linjaukset ohjaavat sote- ja aluehallintouudistuksen sekä valinnanvapautta ja monikanavarahoitusta koskevan uudistuksen lainvalmistelua. Hallitus sopi samalla myös maakunnille siirrettävistä tehtävistä.

Hallituksen tarkentavat linjaukset ovat luettavissa osoitteessa www.alueuudistus.fi

4.2 Toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset ministeriöittäin

Sisäministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

Muut toimenpiteet

Sisäministeriö on asettanut helmikuussa 2016 hankkeen, jonka tavoitteena on tarkistaa väestönsuojien rakentamista koskevia säännöksiä. Hankkeessa valmistellaan rakentamisen kustannusten alentamiseksi tarpeelliset väestönsuojien rakentamista koskevat säädös-muutokset. Päätökset (HE) valmistellaan vuoden 2016 aikana, ja muutokset tulevat voimaan vuoden 2017 aikana. Toimenpiteen kuntavaikutukset tarkentuvat hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Sisäministeriössä 15.3.2016 asetetun lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on muuttaa pelastuslakia niin, että alueen pelastustoimelta poistetaan velvoite huolehtia nuohouspalveluiden järjestämisestä. Uudistus on tarkoitus saada voimaan vuoden 2018 alusta.

Valtiovarainministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

REFORMI: Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen

Hallitusohjelman mukaan kuntien kustannuksia vähennetään 1 mrd. eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Tavoitteen toteuttamiseksi on valmisteltu kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen tähtäävä toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden säästöpotentiaaliksi kunnille on tässä vaiheessa arvioitu noin 400 milj. euroa. Vuoden 2016 aikana arvioidaan lisäksi maakuntien perustamisen myötä syntyvät säästöt.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan helmikuussa 2016 tekemien linjausten mukaisesti toimenpideohjelman toteuttamista ja seuranta jatketaan. Toimenpideohjelmaan sisältyneistä toimenpide-esityksistä seuraavat lakimuutokset on tarkoitus saattaa voimaan vuosien 2016–2018 aikana. Toistaiseksi ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä ei ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan.

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

REFORMI: Tulevaisuuden kunta

Hallitus on käynnistänyt Tulevaisuuden kunta -hankkeen, joka on yksi hallituksen reformeista. Tulevaisuuden kunta -hankkeessa määritellään parlamentaarisen valmistelun pohjalta visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030. Hankkeessa määritellään myös kun-

tien rooli, tehtävät ja asema sekä tarkastellaan suhteessa perustettaviin maakuntiin. Painopisteenä työssä on kunnan rooli hyvinvoinnin, elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjänä sekä kuntademokratian näkökulma. Lisäksi kartoitetaan ja valmistellaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja pitkän aikavälin kuntapolitiikan muutostarpeet. Väli-raportti kunnan roolista hyvinvoinnin, elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistä-jänä valmistuu vuoden 2016 loppuun mennessä. Lainsäädäntömuutokset valmistellaan siten, että ne tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta lukien.

Reformin tarkemmat vaikutukset tarkentuvat uudistuksen valmistelun edetessä. Reformin vaikutuksiin vaikuttaa merkittävästi sote- ja aluehallintouudistuksen linjaukset.

Opetus- ja kulttuuriministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset oppimateriaalit peruskouluihin

Kärkihankkeessa uudistetaan peruskoulua 2020-luvulle tavoitteena Suomi modernin, innostavan oppimisen kärkimaana. Uudistus kattaa kolme osaa: uusi pedagogiikka, uudet oppimisympäristöt ja opetuksen digitalisaatio. Tavoitteena on parantaa oppimistuloksia, vastata tulevaisuuden osaamistarpeisiin, uudistaa pedagogiikkaa kokeillen ja tehdä oppi-misestä innostavaa läpi elämän. Digitaalisten materiaalien käyttöönoton vauhdittamiseen ja digioppimisen kokeiluihin ja kehittämiseen on varattu 16 milj. euroa vuodelle 2017 ja 18 milj. euroa vuodelle 2018, joista osa kohdistuu kuntiin.

Lisäksi lisätään ja monipuolistetaan kieltenopiskelua. Käynnistetään alueellinen kokeilu siitä, että aloitetaan vieraan kielen opiskelu jo ensimmäisellä luokalla ja mahdollistetaan alueellinen kokeilu kielivalikoiman laajentamisesta eduskunnan hyväksymän ponnien mukaisesti. Tähän on varattu 5 milj. euroa vuodelle 2017 ja 5 milj. euroa vuodelle 2018, joista osa kohdistuu kuntiin.

Liikkuva koulu -ohjelmaa on toteutettu vuodesta 2010 lähtien. Liikkuva koulu -ohjelma laajennetaan valtakunnalliseksi koskemaan kaikkia peruskouluikäisiä lapsia ja nuoria. Liikkuvan koulun tavoitteena on aktiivinen ja viihtyisä koulupäivä. Pyrkimyksenä on, että jokainen peruskoululainen liikkuu vähintään tunnin päivässä. Liikkuva koulu -ohjelmaa rahoitetaan veikkausvoittovaroista ja kärkihankkeen osalta rahoitusta on lisätty budjet-tirahoitteisesti vuosille 2016–2018 yhteensä 21 milj. euroa, joka lähes kokonaisuudessaan kohdistuu kuntatalouteen avustuksina.

KÄRKIHANKE: Parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta

Kärkihankkeessa parannetaan epätasaisesti jakautunutta taiteen perusopetuksen ja las-tenkulttuurin saatavuutta taiteenaloikohtaisesti maan eri osissa sekä edistetään lasten ja nuorten luovia taitoja. Taiteen perusopetuksen avulla monipuolistetaan lasten harrastus- ja osallistumismahdollisuuksia taiteeseen ja kulttuuriin. Lisäksi kärkihankkeessa laajen-netaan prosenttitaiteen periaatetta yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tai-teen hyvinvointivaikutusten tukemiseksi. Kärkihankkeen toimenpiteisiin, joista osa koh-

distuu kuntiin, on varattu vuonna 2016 yhteensä 2,6 milj. euroa, vuonna 2017 yhteensä 3,8 milj. euroa ja vuonna 2018 yhteensä 3,6 milj. euroa.

KÄRKIHANKE: Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan

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

Kärkihankkeeseen sisältyy myös toimenpiteitä, joissa muun muassa kehitetään yhden luukun palvelupisteitä (Ohjaamot), vahvistetaan lakisääteisiä nuorten ohjaus- ja palveluverkostoja ja turvataan etsivän nuorisotyön resurssit ja vahvistetaan nuorten sosiaali- ja terveyspalveluita. Etsivä nuorisotyö on kunnille vapaaehtoista ja kunnat voivat hakea siihen harkinnanvaraista valtionavustusta. Etsivän nuorisotyön budjettirahoitusta on täydennetty kärkihankerahoituksella, jonka kuntavaikutus on vuosina 2016–2018 yhteensä 4,75 milj. euroa, sekä nuorisotyön veikkausvoittovaroilla.

REFORMI: Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi

Kehyskaudella toteutetaan ammatillisen koulutuksen reformi. Ammatillisen koulutuksen reformissa uudistetaan ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädäntö, rahoitusjärjestelmä sekä säätely- ja ohjausjärjestelmä uudenlaiseksi kokonaisuudeksi, jonka lähtökohtana ovat osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja elinikäinen oppiminen. Reformin uudistukset tulevat voimaan pääsääntöisesti vuoden 2018 alussa. Reformille asetetun säästötavoitteen saavuttamiseen liittyviä uudistuksia toteutetaan jo vuoden 2017 alusta lukien. Reformi toteutetaan siten, että kuntien rahoitusvastuut eivät kasva.

Ammatillisen koulutuksen reformissa toimintaprosesseja uudistetaan, toimintaa jäykistäviä rakenteita ja raja-aitoja puretaan, koulutuksen järjestäjäjärkennetta kehitetään, uusia digitaalisia oppimiskäytäntöjä hyödynnetään sekä hajanaisia resursseja kootaan ja niiden käyttöä tehostetaan. Reformin suoraan todennettavat vaikutukset kuntien talouteen ja toimintaan muodostuvat kuntien rahoitusosuuden vähenemisenä, mutta reformilla voi olla myös pidemmän aikavälin myönteisiä vaikutuksia kuntien tehtäviin ja talouteen toiminnan tehostuessa ja päällekkäisten toimintojen purkautuessa.

Ammatilliseen koulutukseen kohdennetaan 190 milj. euron määrärahan säästö vuodesta 2017 lukien. Säästö toteutetaan määräämällä ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä järjestämislupien mukaista enimmäisopiskelijamäärää alhaisemmalle tasolle. Säästö kohdennetaan kokonaisuudessaan ammatillisen peruskoulutuksen kuntarahoitusosuuteen valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta eli valtionosuusprosenttia muuttamalla. Säästön toteuttamisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset annetaan eduskunnalle viimeistään vuoden 2017 talousarvioesityksen antamisen yhteydessä. Säästö on pysyvä.

MUU TOIMENPIDE: Varhaiskasvatusoikeuden muutos

Varhaiskasvatuslain (108/2016) ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (109/2016) muutosten myötä subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen rajoitetaan. Jokaiselle lapselle säädetään oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella on kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä päätoimisesti. Oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen on myös, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutokset tulevat voimaan 2016. Muutokset vähentävät valtion ja kuntien kustannuksia arviolta 62 milj. euroa vuodesta 2017 alkaen, mikäli kunnat toteuttavat subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen. Kuntaliiton helmikuussa Manner-Suomen kunnille tekemän varhaiskasvatuskyselyn mukaan 16 kuntaa on päättänyt olla rajaamatta subjektiivista oikeutta päivähoitoon. Monet kunnat eivät näytä erikseen ottavan kantaa subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamiseen. Kyselyyn vastasi 254 kuntaa eli 86 prosenttia kunnista.

MUU TOIMENPIDE: Henkilöstömitoituksen muutos lasten päiväkodeissa

Päivähoidossa kasvattajien määrän ja yli 3-vuotiaiden lasten suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan. Valtioneuvosto on hyväksynyt lasten päivähoidosta annetun asetuksen (239/1973) 6 §:n muutoksen. Muutos tulee voimaan syksyllä 2016. Muutokset vähentävät valtion ja kuntien kustannuksia arviolta 62,4 milj. euroa vuonna 2017, mikäli kunnat toteuttavat suhdeluvun muutoksen lain mahdollistamalla tavalla. Säästö kasvaa asteittain vuoteen 2019 asti 66,9 milj. euroon. Edellä mainittuun Kuntaliiton kyselyyn saatujen vastausten perusteella 30 kuntaa on tehnyt päätöksen muuttaa henkilöstörakennettaan uuden asetuksen mahdollistamalla tavalla, kun taas 30 kuntaa on tehnyt erillisen päätöksen jatkaa nykymallilla.

MUU TOIMENPIDE: Maahanmuuttajien määrän kasvuun varautuminen

Varaudutaan määrärahanlisäyksillä ja väliaikaisesti lainsäädäntöä muuttamalla maahanmuuttajien lisääntymisestä aiheutuvaan perusopetuksen oppilasmäärien kasvuun. Kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta koskee kaikkia kunnan alueella asuvia lapsia, myös kansainvälistä suojelua hakevia. Kunnat voivat myös järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Valmistavan opetuksen rahoitus on kunnan rahoitusosuutta sisältämätöntä valtionosuutta, joten kuntien valtionosuus kasvaa oppilasmäärän kasvaessa, jos ne järjestävät valmistavaa opetusta. Oppilasmäärien ja opetusryhmien kasvaessa perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaasta maksettavaa rahoitusta voidaan alentaa. Maahanmuuttajien lisääntyvään koulutustarpeeseen vastaamiseksi ammatillisen koulutuksen määrärahaa lisätään 21 milj. eurolla vuodesta 2018 lukien, josta osa kohdistuu kuntiin. Tällä voidaan lisätä 2 000 opiskelijapaikkaa ammatilliseen peruskoulutukseen täysimääräisellä valtionrahoituksella.

MUU TOIMENPIDE: Vapaan sivistystyön menosäästöt

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

MUU TOIMENPIDE: Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen korotus

Hallitusohjelmassa esitetään päivähoidon asiakasmaksukertymän lisäämistä siten, että kuntien maksutulot nousisivat 1.8.2016 alkaen siten, että vuodesta 2017 alkaen maksutulojen korotus olisi yhteensä 54 milj. euroa, mikäli kunnat toteuttavat maksujen korotukset lain mahdollistamalla tasolla. Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaista, joka on ollut lausunkierroksella. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaista eduskunnalle keväällä 2016.

MUU TOIMENPIDE: Esiopetuksen lisäksi järjestettävä kerhotoiminta

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan kunnille annetaan mahdollisuus toteuttaa esiopetuksessa olevan lapsen hoito maksullisena kerhotoimintana. Kunnat voisivat toteuttaa esiopetuksessa olevan lapsen hoidon päivähoidon sijaan edullisempina kerhotoimintana, mistä syntyisi säästövaikutuksia. Muutoksen säästövaikutuksen kuntien talouteen arvioidaan olevan 5 milj. euroa vuonna 2017, 10 milj. euroa vuonna 2018 ja 25 milj. euroa vuosina 2019–2020. Säästövaikutuksia valtion talouteen ei ole arvioitu. Hallituksen esityksen valmistelun tarkka aikataulu linjataan myöhemmin.

Liikenne- ja viestintäministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Liikennekaari

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

Liikennekaaren I-vaihe on potentiaalinen kuntatalousvaikutuksiltaan erityisesti henkilö- ja tavarankuljetusten tehostamisessa, jossa otetaan huomioon hallitusohjelman tavoitteet henkilö-, posti- ja tavarankuljetusten osalta. Hanke on LVM:n vastuulla, mutta sillä

on vaikutuksia sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialoille, koska tarkastelun alla olevat säädökset vaikuttavat myös Kela-, sairaus- ja koululaiskuljetusten järjestämiseen. Liikennekaaren yhteydessä tehdään perusteellinen vaikutusten arviointi, vaikkakin tietyin osin ennakkointi on haasteellista, koska on vaikea arvioida, miten markkinat reagoivat uusiin mahdollisuuksiin.

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

Henkilökuljetusten uudistamisen yhteenlaskettuna tavoitteena on 10 prosentin säästö vuodesta 2017 alkaen kohdistuen erityisryhmien kuljetusten tukemiseen (770 milj. euroa). Säästöt kohdentuisivat erityisesti kunnille (44 milj. euroa) ja Kelalle (33 milj. euroa). Ottaen huomioon vammaislainsäädännön muutos, jolla tuettujen kuljetuspalvelujen määrä vähenee, kuntien säästöpotentiaali alenee vastaavasti 4 milj. eurolla. Kuntien säästöt olisivat siten 40 milj. euroa. Säästöpotentiaalin pitkällä aikajänteellä arvioidaan olevan jopa 1,3 mrd. euroa. Tätä lukua ei voi verrata tämän hetken kuntien menotasoon, vaan siinä on huomioitu huoltosuhteen muuttumisennuste tulevana vuosina. Kunnat voivat hyötyä liikennekaaren säästöpotentiaalista jo Liikennekaaren I-vaiheen lainsäädäntömuutosten pohjalta.

MUU TOIMENPIDE: Yksityistielain kokonaisuudistus

Yksityistielain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudenlaisen elinkeinotoiminnan mahdollistaminen, uusien palveluiden ja työpaikkojen synnyn edistäminen sekä omatoimisuuteen ja toimeliaisuuteen kannustaminen. Yksityisteiden rahoitusta on tarkoitus tarkastella kokonaisuutena kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lisäksi kuntien tielautakunnat on tarkoitus lakkauttaa. Tielautakuntien lakkauttamisella saadaan arvion mukaan noin 2–3 milj. euron säästöt vuosittain. Uudistuksen yhteydessä ratkaistaan, mikä elin tulee hoitamaan jatkossa tielautakuntien tehtävät. Esitys lakimuutoksesta annetaan eduskunnalle vuoden 2017 aikana ja tarkoitus olisi, että se tulisi voimaan vuoden 2018 aikana.

MUU TOIMENPIDE: Tieliikennelain muuttaminen

Tieliikennelain muuttamisen on arvioitu vaikuttavan kuntien menoja lisäävästi muun muassa seuraavilta osin: liikennemerkit- tai maalauskustannukset sekä koulukuljetuskustannukset lisääntyisivät. Tieliikennelain muutoksella voi olla merkittävä kuntien menoja lisäävä vaikutus, mikäli liikennekaaren mukaisia palveluita ei voida ottaa käyttöön. Liikennekaaren mukaisten palveluiden (kilpailutukset, kuljetusten yhdistämiset) käyttöönotto mahdollistaisi merkittävän säästöpotentiaalin. Esitys lain muuttamisesta annetaan vuoden 2016 aikana ja voimaantulo olisi vuonna 2017.

Työ- ja elinkeinoministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen

Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen on kilpailukyvyyn vahvistamiseen sekä elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksien parantamiseen liittyvän kärkihankkeen toimenpide. Työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistamiseksi alueita kannustetaan rakennemuutoksen ennakointiin ja tätä tavoitetta tukevan elinkeinopolitiikan ketterään aktivointiin. Alueiden elinkeinorakennetta vahvistetaan yritystoiminnan edellytyksiä ja alueiden uudistumiskykyä parantamalla. Alueet laativat varautumissuunnitelmat, jotka vähentävät äkillisten rakennemuutostilanteiden kielteisiä vaikutuksia ja edistävät nopeampaa aluetalouden elpymistä. Valtio tekee lisäksi metropolialueen sekä muiden kaupunkien ja kasvukäytävien kanssa strategiset yhteistyösopimukset, joissa kasvun kärjet määritellään yhdessä. Valitut painopisteet tukevat hallituksen strategisia tavoitteita.

Varautumissuunnitelmat on valmisteltu ja ennakoidun rakennemuutoksen toimintatapa on käytössä kaikilla alueilla vuoden 2016 aikana. Strategiset yhteistyösopimukset tehdään vuosille 2016–2018. Alueelliset innovaatiot ja kokeilut -toimenpiteen toteutumista (tulokset ja vaikuttavuus) seurataan osana hallituksen kärkihankeraportointia.

MUU TOIMENPIDE: Työllisyyden kuntakokeilu

Osana hallitusohjelman toimeenpanoa selvitettiin vaikeimmin työllistyvien julkisten työvoimapalvelujen siirtoa resursseineen valtiolta kunnille työssäkäyntialueittain, Tanskan mallin mukaisesti. Selvitystä varten asetettiin johtoryhmä ja valmisteluryhmä ajalle 1.10.–31.12.2015 ja ryhmiin nimettiin TEM:n, VM:n, STM:n, Kuntaliiton, kuntien ja TE-toimistojen edustajat. Selvitys valmistui tammikuun puolivälissä 2016 ja siinä ehdotetaan, että palvelujen järjestämisvastuun siirtoa valtiolta kunnille voitaisiin kokeilla muutamilla alueilla. Hallitus linjaa mahdollista kokeilua keväällä 2016.

Vuosina 2012–2015 toteutettiin työllisyyden kuntakokeilu, jossa mukana olleille kunnille annettiin nykyisen lainsäädännön puitteissa ja palvelujen järjestämisvastuuta muuttamatta mahdollisuus toteuttaa vaikeasti työllistyvien palveluja uusilla tavoilla. Kokeilun yhtenä tavoitteena oli myös tukea 1.1.2015 voimaan tulleen työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain toimeenpanoa. Kokeilun seurantalutkimus valmistui keväällä 2015 ja sen mukaan kuntakokeilu on avannut uusia mahdollisuuksia kunta-valtio-yhteistyölle ja laajemmille kumppanuuksille työllisyyden edistämiseen liittyen. Seurantatutkimuksen mukaan kuntakokeilulla on ollut myös työttömyyden kasvua hillitsevää vaikutusta kokeilukunnissa.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu käynnistyi vuonna 2015. Toimintamallissa kunta/kunnat, TE-toimisto ja Kela tarjoavat tietylle työttömien kohderyhmälle TE-palveluja, sosiaali- ja terveyspalveluja ja kuntoutuspalveluja palvelukokonaisuutena. Monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi perustettiin ja resursoitiin vuoden 2015 aikaan 33 verkostoa, joissa jokaisessa on mukana verkoston toimialueen kunta/kunnat, TE-toimisto ja Kela. Yhteispalvelua johtaa kuntien nimeämä henkilö. Monialaisen yhteispalvelun asiakastyö käynnistyi täysimääräisesti vuoden 2016 alussa.

MUU TOIMENPIDE: Rakennerahasto-ohjelmien toteutus ohjelmakaudella 2014–2020

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

Suomen rakennerahasto-ohjelman EU-rahoitus kaudelle 2014–2020 on lähes 1,3 mrd. euroa. Kansallisen vastinrahoituksen (50 prosenttia) kanssa julkista rahoitusta on käytössä noin 2,6 mrd. euroa. Kansallisesta vastinrahoituksesta valtion osuus on 75 prosenttia ja kuntien sekä muun julkisen rahoituksen osuus 25 prosenttia, joka on noin 50 milj. euroa vuodessa ohjelmakauden aikana. Alkaneille hankkeille myönnetystä (3/2016) EU:n ja valtion rahoituksesta kohdistui noin 24 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien toteuttamiin hankkeisiin.

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

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

Muut toimenpiteet

Lakiin alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista (7/2014) ja alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annettuun lakiin (8/2014) tehdään maakuntahallinnon ja rakennerahastokauden vaihtumisesta aiheutuvat muutokset. Muutoksen tavoitteena on tarkentaa aluekehitysjärjestelmää ja rakennerahastokauden valmistelua koskevat säännökset niin, että ne vastaavat maakuntahallinnon sille asettamia vaatimuksia sekä tehdä maakuntahallinnosta aiheutuvat muutokset tukien myöntämismenettelyihin. Toimenpiteen kuntavaikutukset tarkentuvat hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. Päätökset valmistellaan vuosina 2016–2018. Muutokset tulevat voimaan vuoden 2019 alusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

KÄRKIHANKE: Palvelut asiakaslähtöisiksi

Kärkihanke sisältää sosiaaliturvaan liittyvien osahankkeiden (perustulokokeilu, asumisperusteinen sosiaaliturva) neljä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen liittyvää osahanketta. Kuntien tehtäviin ja talouteen niistä vaikuttaa erityisesti omahoidon ja sähköisten palveluiden kehittämisen osahanke. Hanke tuottaa uudenlaisen toimintamallin sosi-

aali- ja terveydenhuollon peruspalveluihin. Mallista tulee kansalaisille tarjottavien sähköisten hyvinvointipalveluiden runko.

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

KÄRKIHANKE: Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta

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

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

KÄRKIHANKE: Toteutetaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma

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

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

KÄRKIHANKE: Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa

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

KÄRKIHANKE: Osatyökykyisille tie työelämään

Osatyökykyisille tie työelämään osaprojektissa 'Mallit työllistymiseen ja osallisuuteen' on potentiaalisia vaikutuksia kuntatalouteen. Projektin tavoitteena on uudistaa palvelujärjestelmän toimintamalleja ja -kulttuuria siten, että se nykyistä paremmin tukee osatyökykyisten työllistymistä ja osallisuutta. Projektin tuloksena osatyökykyiset henkilöt pääsevät palvelutarpeensa mukaisesti palveluihin, jolloin palveluiden turha käyttö vähenee, oikea-aikaisuus ja kustannustehokkuus lisääntyvät. Uusilla rakenteilla ja toimintamalleilla saadaan aikaan parempia tuloksia: työllistymistä ja aktiivista osallisuutta osatyökykyisille henkilöille.

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

MUU TOIMENPIDE: Vanhusten kotihoito ja veteraanien palvelut

Hallitusohjelman mukaan vanhusten kotihoitoon ja sotainvalidien haitta-asterajan alentamiseen osoitetaan yhteensä 10 milj. euroa vuosittain. Sotilasvammakorvauksiin on varattu 5,2 milj. euroa vuosina 2017–2018 ja 4,2 milj. euroa vuosina 2019–2020. Vanhusten kotihoitoon varataan 4,8 milj. euroa vuosina 2017–2018 ja 5,8 milj. euroa vuosina 2019–2020.

Veteraanien etuuksien laajentamiseksi Suomen itsenäisyyden juhluvuoden kunniaksi on tarkoitus osoittaa rintamaveteraaneille ja heidän puolisoilleen erityistä huomiota kuntoutustuksin ja kotona selviytymistä tukevin avopalveluin. Tavoitteena on, että veteraanit voivat asua mahdollisimman pitkään kotonaan monipuolisen avokuntoutuksen, kotihoito- ja tukipalvelujen keinoin ja varmistaa kuntoutusmäärärahan riittävyys. Rintamaveteraanien puolisoitten oikeutta avokuntoutukseen laajennettaisiin samaksi kuin rintamaveteraanilla. Muutoksella parannettaisiin myös rintamaveteraanin mahdollisuutta ja halukkuutta osallistua kuntoutukseen, kun rintamaveteraani voi kuntoutua yhdessä puolisonsa kanssa yhtä pitkän kuntoutusjakson.

Valtiokonttori ohjaa määrärahan kuntien käyttöön ja kunta järjestää avopalvelut rintamaveteraaneille ja heidän puolisoilleen. Säädosmuutokset tehdään syksyn 2016 aikana. Toimenpiteen kuntavaikutukset tarkentuvat hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

MUU TOIMENPIDE: Erikoissairaanhoidon uudistukset

Reformiministeriryhmä linjasi helmikuussa 2016 hallitusohjelman mukaisesti, että sairaalaverkkoa ja päivystyspalveluita uudistetaan. Vaativin erikoisalapäivystys keskittetään 12 sairaalaan. Nykyiset maakuntien keskussairaalat jatkaisivat ympärivuorokautista perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon sekä sosiaalihuollon yhteispäivystystä.

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

Sairaalaverkon tiivistämisen kautta on mahdollisuus saavuttaa hallitusohjelman mukaisesti kuntien menoihin 75 milj. euron säästö vuonna 2017, 100 milj. euroa vuonna 2018, 110 milj. euroa vuonna 2019 ja 150 milj. euron säästö vuodesta 2020 alkaen. Vastaava vähennys kuntien valtionosuuksista on -19,1 milj. euroa, -26,0 milj. euroa, -28 milj. euroa ja -38,2 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaan erikoissairaanhoidon kustannusten hillitsemiseksi otetaan käyttöön kannustinjärjestelmä. Kannustinjärjestelmän tavoitteena on tehostaa erikoissairaanhoidon toimintaa, säästää erikoissairaanhoidon kustannuksia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannuksia, vauhdittaa terveydenhuollon rakennemuutoksia ja tukea sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteita. Kannustinjärjestelmän rahoitus toteutetaan siten, että kuntien valtionosuuksista vähennetään määräraha, joka maksetaan kannustintukena erikoissairaanhoidon toimijoille. Vähennys on 100 milj. euroa vuonna 2017, 175 milj. euroa vuonna 2018 ja 250 milj. euroa vuodesta 2019 alkaen. Hallitusohjelman mukaan kannustinjärjestelmällä tavoitellaan 200 milj. euroon kehyskauden lopussa nousevaa säästöä.

MUU TOIMENPIDE: Omais- ja perhehoidon kehittäminen

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

Hallituksen esitykset valmistellaan vuoden 2016 alkupuolella ja annetaan vuoden 2016 toisen lisätalousarvion yhteydessä. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2016. Omais- ja perhehoidon kehittämistä varten valtionosuuksiin lisätään yhteensä 90 milj. euroa vuonna 2017 ja vuodesta 2018 alkaen 95 milj. euroa vuosittain. Kuntien kustannusten arvioidaan vähenevän 120 milj. euroa vuonna 2017, 155 milj. euroa vuonna 2018, 180 milj. euroa vuonna

2019 ja 220 milj. euroa vuonna 2020. Vastaava vähennys kuntien valtionosuuksista on -31 milj. euroa, -40 milj. euroa, -46 milj. euroa ja -56 milj. euroa.

MUU TOIMENPIDE: Vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen tarkistaminen

Vanhuspalvelujen henkilöstömitoitusta tehostetussa palveluasumisessa ja vanhainko-deissa tarkistetaan. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton laatimaa laatusuosituksista muutetaan siten, että henkilöstön ehdoton vähimmäismäärä olisi 0,40 hoitotyöntekijää/asiakas aiemman 0,50 sijasta. Muutoksen arvioidaan vähentävän kuntien menoja 25 milj. euroa vuonna 2017, 50 milj. euroa vuonna 2018 ja 70 milj. euroa vuodesta 2019 alkaen. Valtionosuutta vähennetään vastaavasti 6,4 milj. euroa vuonna 2017, 12,86 milj. euroa vuonna 2018 ja 18,0 milj. euroa vuodesta 2019 alkaen.

MUU TOIMENPIDE: Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjiltä perittävien maksujen osuus palvelujen kokonaisrahoituksesta on laskenut hieman viime vuosina. Asiakasmaksujen osuus kuntasektorin sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannusten rahoituksesta oli noin 1,3 mrd. euroa eli 6 prosenttia vuonna 2013. Asiakasmaksujen osuus vaihtelee palveluittain. Terveyskeskusten suun terveydenhuollossa ja vanhusten laitoshoidossa niiden osuus on noin viidesosa, muussa perusterveydenhuollossa keskimäärin kuusi ja erikoissairaanhoidossa alle neljä prosenttia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin tehdään indeksitarkistus joka toinen vuosi. Viimeisin tarkistus tehtiin vuoden 2016 alusta lukien. Asiakasmaksujen indeksitarkistuksista aiheutuva korotukset tuovat kunnille jonkin verran tuloja. Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja korotettiin hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2016 alusta. Korotuksen tavoitteena oli lisätä kuntien asiakasmaksutuloja 150 milj. euroa, mutta vuonna 2016 kuntien ja kuntayhtymien maksukorotukset jäivät tätä pienemmiksi. Maksujen korotukset eivät vaikuta kuntien valtionosuuksiin.

Ympäristöministeriö - toimenpiteiden kuntavaikutukset

MUU TOIMENPIDE: Biotalous ja puhtaat ratkaisut

Hallitusohjelman mukaan jätelakia muutetaan siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt vaikutusarvioinnin vastuunjaon muutoksen vaikutuksista mm. etusijajärjestyksen toteutumiseen, jätehuollon riittävän ja monipuolisen infrastruktuurin varmistamiseen, jätehuoltopalveluiden saatavuuden ja jatkuvuuden turvaamiseen, kuntatalouteen sekä jätealan yritystoiminnan ja innovaatioiden edistämiseen. Arviointi valmistuu kevään 2016 aikana, jonka jälkeen valmistellaan tarpeelliset jätelain muutokset.

MUU TOIMENPIDE: Valtion ja kuntien välisten MAL-sopimusten uudistaminen

Hallitusohjelman toimenpiteellä parannetaan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamista siten, että luodaan edellytykset tonttitarjonnan ja asuntotuotannon merkittävälle lisäämiselle ja sen avulla alueiden kilpailukyvyyn vahvistamiselle. Samalla luodaan kehittämisalustoja asuntotuotannon monipuolistamiseen ja uuden liikennepolitiikan toimeenpanoon. Sopimuksen valmisteluun osallistuvat valtion puolelta YM, LVM, TEM, VM, Liikennevirasto, ARA ja ELY-keskus sekä asianomaisen kaupunkiseudun kunnat, Helsingin seudun osalta myös HSL. Tavoitteena on saada vuosia 2016–2019 koskevat sopimusneuvottelut valmiiksi huhtikuun alkuun mennessä, jolloin sopimukseen sitoutuminen voitaisiin todentaa huhti-toukokuussa. Valtion tuki sopimuksessa mukana oleville kunnille liittyy liikennejärjestelmän kehittämiseen ja asuntotuotannon edistämiseen. Kärkihankkeeseen sisältyvistä sopimuksista on tarkoitus tehdä yhteinen valtioneuvoston periaatepäätös.

Hallituksen kehysriihessä päättämät liikennehankkeet

Rata- ja tiehankkeet

Valtatie 4 Oulu-Kemi -hankkeella parannetaan yhteysvälin turvallisuutta ja sujuvuutta sekä vähennetään Oulun kohdan ruuhkia. Hankkeella myös parannetaan elinkeinoelämän kuljetusten toimintavarmuutta. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat 155 milj. euroa (125 milj. euroa valtion rahoitusosuus, lisäksi alueet 30 milj. euroa). Rakentaminen voidaan aloittaa välittömästi.

Valtatie 5 Mikkeli-Juva -hankkeen tavoitteena on parantaa tavara- ja henkilöliikenteen sujuvuutta ja toimintavarmuutta sekä liikenneturvallisuutta. Hanke mahdollistaa myös uutta maankäyttöä. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat 121 milj. euroa (kuntien osuus vielä neuvottele-matta). Hanke voidaan aloittaa lähes välittömästi.

Valtatie 12 Lahden eteläinen kehätie -hankkeella parannetaan liikenteen sujuvuutta ja liikenneturvallisuutta. Hankkeella vähennetään oleellisesti nykyisen tien aiheuttamia haittoja ja edistetään maankäytön ja elinkeinoelämän kehittämistä koko Lahden seudulla. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat 275 milj. euroa (198 milj. euroa valtion rahoitusosuus, lisäksi alueet 77 milj. euroa). Rakentaminen on aloitettavissa aikaisintaan keväällä 2017.

Raideliikennehankkeet

Valtio myönsi Raide-Jokeri -hankkeeseen avustusta 84 milj. euroa. Hankkeen kokonaiskustannus on 275 milj. euroa. Raide-Jokeri on Helsingin Itäkeskuksen ja Espoon Keilaniemen välinen pikaraitiolinja. Raide-Jokeri helpottaa pääkaupunkiseudun poikittaisen joukkoliikenteen toimivuutta ja mahdollistaa uusia asuntoja 60 000. Rakentamispäätöstä ei vielä ole eikä rakentamisaikataulusta ole tietoa.

Tampereen raitiotien rakentamiseen valtio myönsi avustusta 71 milj. euroa. Hankkeen kokonaiskustannus on 250 milj. euroa. Tavoitteena on kasvavan kaupungin rakenteen tiivistäminen tehokkaan joukkoliikennetarkaisun avulla. Hanke mahdollistaa 46 000 uutta asuntoa raitiotien

lähialueelle vuoteen 2040 mennessä. Rakentaminen voi käynnistyä 2017. Kaupungin päätös rakentamisesta tehdään syksyllä 2016.

Valtion ja kaupunkiseutujen välinen yhteistyö

Kaupunkiseutujen kanssa neuvotellaan maakäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksista (MAL-sopimukset). MAL-sopimuksilla lisätään valtion ja kaupunkiseutujen välistä yhteistyötä. Valtio edellyttää kasvukeskuksissa toteutettavien suurten infrahankkeiden ehtona kaupunkien tontti- ja asuntotuotannon lisäämistä. Valtioneuvoston periaatepäätös MAL-sopimuksista tehdään kevään aikana. MAL-sopimuksilla edistetään myös tietoon perustuvien liikennepalvelujen syntymistä.

Julkisen talouden suunnitelmassa myönnettiin 40 milj. euron rahoitus Helsingin ja Turun välisen nopean ratayhteyden jatkosuunnittelulle. Uusi nopea junayhteys laajentaisi työssäkäyntialuetta.

5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

Nostot ja keskeiset huomiot:

- Kuntatalouden näkymät ovat vaikeat. Toimintamenojen kasvupaine pysyy tulevina vuosina suurena, sillä palvelutarvetta kasvattaa väestön ikärakenteen muutos, lisääntynyt maahanmuutto ja heikko työmarkkinatilanne.
- Kuntatalouden velkaantumisen arvioidaan jatkuvat nopeana ja lainakannan arvioidaan kasvavan vuoteen 2020 mennessä runsaaseen 23 mrd. euroon.
- Kuntakokoryhmittäisen tarkastelun keskeisin havainto on edelleen kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Suuri paine tuloveroprosentin nostoon kehyskaudella olisi kuitenkin alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös 6 000–10 000 ja 10 000–20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä paine veroprosentin nostoon nousisi huomattavasti kehyskaudella.
- Kuntatalouden kehitysarvion perusteella vuonna 2018 negatiivisten vuosikatteiden kuntien lukumäärä nousisi yli 30 kuntaan. Negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat tyypillisesti keskimääräisesti pienimpiä kuntia.
- Kuntien rahoitusaseman näkökulmasta kuntien tilanne muuttuu huonommaksi vuodesta 2018 lähtien. Arvioiden perusteella tarkastelukauden lopulla noin 40 prosentilla kunnista olisi yli 3 tuloveroprosenttiyksikön suuruinen sopeutuspaine rahoitustasapainon saavuttamiseksi.

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

5.1 Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntatalouden näkymät ovat vaikeat. Toimintamenojen kasvupaine pysyy tulevana vuosina suurena, sillä palvelutarvetta kasvattaa väestön ikärakenteen muutos, lisääntynyt maahanmuutto ja heikko työmarkkinatilanne. Hitaan talouskasvun vuoksi kuntatalouden tulojen kehitys on sen sijaan jäämässä vaimeaksi. Kuntien ja kuntayhtymien toteutamat sopeutustoimet kuitenkin vahvistavat kuntataloutta kuluvana vuonna. Hallitusohjelman mukaiset, kuntataloutta vahvistavat, toimet pitävät kuntatalouden yhteenlasketun tilikauden tuloksen myös lähivuosina tasapainon tuntumassa. Ilman menopaineita hilitseviä rakenteellisia uudistuksia tilikauden tulos painuu kuitenkin alijäämäiseksi vuosikymmenen lopulla. Painelaskelman mukaan kuntatalouden velkaantuminen jatkuu nopeana ja lainakanta kasvaa vuoteen 2020 mennessä yli 23 mrd. euroon.

Taulukossa 2 esitetty kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2017–2020 on tehty painelaskelmana, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia tai kunnallisveronkorotuksia vuosille 2016–2020.

Taulukko 2. Kuntatalouden kehitys vuosina 2015–2020, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-27,7	-28,1	-28,1	-28,9	-29,7	-30,6
2. Verotulot	21,8	21,7	22,1	22,7	23,3	24,0
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,2	8,8	8,8	8,8	8,7	8,7
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
5. Vuosikate	2,6	2,7	3,0	2,9	2,5	2,3
6. Poistot	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1
7. Satunnaiset erät, netto	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	0,3	0,3	0,4	0,2	-0,3	-0,6
Rahoitus						
9. Vuosikate	2,6	2,7	3,0	2,9	2,5	2,3
10. Satunnaiset erät	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Tulorahoitus, netto	2,3	2,4	2,7	2,6	2,2	2,0
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,3	-4,5	-4,6	-4,6	-4,7	-4,7
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-3,3	-3,5	-3,6	-3,6	-3,7	-3,7
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-1,0	-1,0	-0,9	-1,0	-1,4	-1,7
17. Lainakanta	17,0	18,1	19,0	20,1	21,6	23,3
18. Kassavarat	5,1	5,1	5,0	5,1	5,1	5,1
19. Lainakanta - kassavarat	12,0	13,1	14,0	15,0	16,5	18,2

Kunnat ja kuntayhtymät ovat viime vuosina tehostaneet toimintaansa ja hillinneet toimintamenojen kasvua menestyksekkäästi: vaikeasta taloustilanteesta ja menopaineista huolimatta toimintamenojen kasvu on ollut hyvin vaimeaa. Kehitysarviossa kuntien ja kuntayhtymien oletetaan jatkavan menojensa sopeuttamista runsaalla 200 milj. eurolla kuluvana vuonna.

Hallitus mahdollisti vuoden alussa kunnille taloutensa tervehdyttämisen myös maksutuloja korottamalla. Toistaiseksi useat kunnat ja kuntayhtymät ovat kuitenkin päättäneet pidättäytyä hallitusohjelman mukaisista sosiaali- ja terveydenhuoltomaksujen korotuksista. Vuoden 2016 talousarvioiden perusteella kuntien omat sopeutustoimet näyttävät painottuvan sen sijaan menojen kasvua hillitseviin toimiin. Kehitysarviossa maksukorotusten on arvioitu lisäävän kuntatalouden maksutuloja yhteensä noin 100 milj. eurolla kuluvana vuonna.

Kuntien verotulojen kasvu jää vaisuista talousnäkymistä johtuen lähivuosina maltilliseksi. Kuntien yhteenlaskettuja verotuloja supistaa myös yhteisövero-osuuden määräaikaisen korotuksen poistuminen vuonna 2016. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vuoden alussa vain hieman, sillä ainoastaan 45 kuntaa turvautui kunnallisveroprosentin korotuksiin taloutensa tervehdyttämiseksi. Kunnallisveroprosenttien korotusten arvioidaan lisäävän kuntien verotuloja noin 40 milj. eurolla. Hallitusohjelman mukaiset kiinteistöverokorotukset lisäävät kiinteistöveron tuottoa asteittain yhteensä 100 milj. eurolla vuosina 2016–2019.

Valtionosuuksia kasvattaa kuluvana vuonna valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, jossa laskennalliset kustannukset tarkistetaan vastaamaan toteutuneita kustannuksia, sekä tehtyjen veroperustemuutosten kompensatio kunnille. Valtionosuuksien kasvua hidastaa puolestaan hallitusohjelman mukaiset sopeutustoimet, mukaan lukien valtionosuusindeksin jäädytys vuosina 2016–2019. Myös jo aiemmin osana valtiontalouden sopeutustoimia päätetyt valtionosuusleikkaukset supistavat valtionosuuksia vuosina 2016 ja 2017 yhteensä 90 milj. eurolla. Myös kasvanut maahanmuutto lisää valtionosuuksia, sillä valtio korvaa kunnille maahanmuutosta koituvia kustannuksia.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit ovat kasvaneet pitkään voimakkaasti, mutta aivan viime vuosina kasvu näyttää tasaantuneen. Investointien arvioidaan pysyvän kuitenkin tulevana vuosina korkealla tasolla, sillä etenkin kasvukeskuksissa palveluverkon ja infrastruktuurin laajentaminen edellyttävät edelleen huomattavia investointeja. Koska käytötalouden tulot eivät riitä kattamaan nettoinvestointeja, kunnat joutuvat rahoittamaan investointeja velalla. Kireän taloustilanteen ja kasvavan lainakannan vuoksi kunnat joutuvat myös priorisoimaan investointikohteitaan.

Kuntatalouteen kohdistuvista mittavista sopeutustoimista huolimatta kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on selvästi alijäämäinen. Ilman uusia kuntataloutta vahvistavia toimia alijäämä myös kasvaa painelaskelmassa jälleen vuosikymmenen loppua kohden. Tulojen ja menojen välisen epäsuhdan korjaaminen edellyttää sote- ja aluehallintouudistuksen toteuttamista, kuntien tehtäviä ja veloitteita vähentävien toimien toimeenpanoa sekä sitä, että kunnat jatkavat omia kuntataloutta vahvistavia toimiaan. Ilman menopaineita hillitseviä rakenteellisia uudistuksia kunnallisveroprosentteihin kohdistuu tulevana vuosina huomattava nostopaine.

Kuntatalouden menot

Taulukossa 3 kuvataan kuntatalouden painelaskelman mukaista menojen kehitystä vuoteen 2020 saakka. Vuoden 2015 tiedot pohjautuvat kuntien ja kuntayhtymien ennakkolisiin tilinpäätöstietoihin.

Taulukko 3. Kuntien ja kuntayhtymien menot vuosina 2015–2020, mrd. euroa, käyvin hinnoin¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.Toimintamenot	38,2	38,7	38,5	39,4	40,5	41,7
Palkkausmenot	21,0	21,0	21,1	21,4	21,6	22,0
Palkat	16,2	16,2	16,3	16,5	16,7	16,9
Muut henkilöstöm.	4,8	4,8	4,8	4,9	5,0	5,0
Ostot	13,5	13,9	14,5	15,2	16,0	16,8
Avustukset	2,8	2,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Muut toimintamenot	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
2.Toimintatulot	10,5	10,6	10,5	10,7	10,9	11,2
3.Toimintakate (=2-1)	-27,7	-28,1	-28,0	-28,8	-29,6	-30,5
4.Korkomenot, brutto	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
5.Investoinnit, brutto	4,3	4,5	4,6	4,7	4,8	4,8
6. Bruttomenot (1+4+5)	42,8	43,5	43,5	44,5	45,7	46,9
7. Bruttokansantuote, mrd. euroa	207,2	210,6	215,4	221,1	227,6	234,5
8. Toimintamenot, % BKT:sta	18,4	18,4	17,9	17,8	17,8	17,8
9. Bruttomenot, % BKT:sta	20,6	20,6	20,2	20,1	20,1	20,0
10. Kokonaistulot, % BKT:sta	20,3	20,3	19,9	19,8	19,6	19,5
11. Toimintatulot, % toimintamenoista	27,5	27,4	27,2	27,1	27,0	26,9
Kunta-alan henkilöstön määrä, 1 000 henkilöä	422	419	419	419	419	419

¹ Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettuja vuoden 2015 toimintamenoja ja -tuloja supistaa vuonna 2014 yhtiöitettyjen liikelaitosten ja ammattikorkeakoulujen poistuminen kuntatalousohjelman tarkastelun piiristä.

Kunnat ja kuntayhtymät jatkavat menojen kasvua hillitseviä toimiaan kuluvana vuonna. Henkilöstömenojen osalta sopeutustoimet toteutetaan pääasiassa luonnollista eläkepoistumaa hyödyntäen. Kuntatalouden henkilöstön vaihtuvuus antaa tähän hyvin mahdollisuuksia, sillä kuntien eläkevakuutuksen arvion mukaan kuntatyöntekijöitä jää lähivuosina eläkkeelle yhteensä noin 18 000 vuosittain. Lomautuksia ja irtisanomisia pyritään puolestaan viime vuosien tapaan välttämään.

Kireässä taloustilanteessa kunnat hakevat säästöjä myös ostoista. Palvelujen ja materiaalien ostojen kasvua hidastaa edelleen kuluvana vuonna myös hyvin maltillinen hintakehitys. Painelaskelmassa ostomenoja kasvattaa puolestaan väestön ikääntymisestä johtuva kunnallisten palvelujen kysynnän kasvu.

Toimintamenojen kasvua hidastavat vuosina 2016–2020 myös hallitusohjelman mukaiset kuntatalouteen kohdistuvat sopeutustoimet. Hallitusohjelman liitteen 6 toimenpiteet vähentävät kehitysarviossa toimintamenoja yhteensä vajaalla 800 milj. eurolla vuoden 2020 tasolla. Osa liitteen 6 sopeutustoimista on vielä täsmentymättä eikä niitä siksi ole sisällytetty kehitysarvioon. Niiden on arvioitu vahvistavan kuntataloutta runsaalla 200 milj. eurolla vuoden 2020 tasolla.

Hallitusohjelman mukainen kansaneläkeindeksin jäädytys hillitsee kuntien avustusmenojen kasvua vuoteen 2019 saakka. Kuntien maksamia toimeentulotuki- ja työmarkkinatukimenoja lisää kuitenkin vielä kuluvana vuonna heikko työmarkkinatilanne ja kasvanut pitkäaikaistyöttömyys. Korkea rakenteellinen työttömyys ja työmarkkinoiden kohtaantongelmat hidastavat kuntien työmarkkinatukimenojen laskua myös talouskasvun elpessä.

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

Kuntien verotulot

Kuntien verotuloista keskimäärin 86 prosenttia kertyy kunnallisverosta, noin 6 prosenttia yhteisöverosta ja noin 8 prosenttia kiinteistöverosta. Kuntien verotulot vuonna 2016 ovat 21,73 mrd. euroa ennusteen mukaan. Vuosina 2017–2020 verotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 2,5 prosenttia vuosittain, jakson alussa hitaammin ja loppupuolella nopeammin.

Taulukossa 4 esitetään kuntien verotulojen toteutunut kehitys (tilinpäätöstieto vuodelta 2014) sekä ennuste vuosille 2015–2020. Vuodesta 2017 lähtien ennusteissa sovelletaan vuoden 2016 veroprosentteja. Muutoin tuloennusteissa on huomioitu kaikki tiedossa olevat veroperustemuutokset verovuosittain sekä veropohjien ennustettu kehitys.

Koska kunnallisveron osuus kuntien verotuloista on korkea, määrittää veronalaisten ansiotulojen muutos kuntien tulokehitystä. Maksettujen palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on noin 66 prosenttia, eläkkeiden noin 24 prosenttia ja muiden tulojen, kuten päivärahatulojen, osuus on noin 10 prosenttia. Väestön ikääntyminen vaikuttaa myös kuntien veropohjaan. Eläketulot kasvavat kaksi kertaa palkkoja nopeammin kehyskaudella, mikä vaikuttaa myös kunnallisveron kasvutahtiin.

Seuraavassa käsitellään verolajikohtaisesti kuntien verotuloja kehyskaudella. Tekstissä viitataan taulukossa näkyviin lukuihin. Verotuottoarvioihin on sisällytetty kaikki ne veroperustemuutokset, jotka istuva hallitus sekä edelliset hallitukset ovat päättäneet toteuttaa kehyskaudella. Hallitusohjelman mukaisesti veroperustemuutosten aiheuttamat muutokset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille.

A. Kunnallisvero

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2016 noin 18,74 mrd. euroa. Kehyskaudella veron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa, alussa hitaammin ja loppuvuosina nopeammin. Kunnallisveron veropohjaa pienentävät halli-

tuksen päättämät Kel-indeksiin sidottujen tukien leikkaus vuonna 2017 ja indeksin jäädytys vuosina 2018–2019. Vaikka veropohja pieneneekin, pienenee myös kunnallisveron eläketulovähennys, joka on sidottu täyden kansaneläkkeen määrään. Indeksileikkauksen ja eläketulovähennyksen pienenemisen yhteisvaikutuksena kunnallisveron tuotto kasvaa noin 19 miljoonaa euroa vuonna 2017. Koska indeksivaikutuksiin tehty muutokset eivät ole veroperustemuutoksia, toimenpide ei vaikuta kunnille tehtäviin verotulokompensaatioihin.

Sen sijaan ansiotuloverotukseen tehtävät ansiotason nousua tai inflaatiokehitystä vastaavat indeksitarkistukset, jotka toteutetaan hallituksen linjauksen mukaisesti vuosittain 2017–2019, ovat veroperustemuutoksia ja näin ollen niistä aiheutuvat kunnallisveron menetykset kompensoidaan kunnille. Kuluttajahintaindeksin nousua kompensoiva tarkistus vuodelle 2017 vähentäisi kunnallisveron tuottoa 72 milj. eurolla, joka kompensoidaan valtionosuuksien kautta kunnille.

Asuntolainan korkovähennysoikeutta rajoitetaan edellisen hallituksen tekemien päätösten lisäksi siten, että vähennyskelpoinen osuus koroista alenee 10 prosenttiyksiköllä vuodessa nykyisestä 55 prosentista 25 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä. Verotuen leikkaaminen kasvattaa kuntien verotuloja vuosittain noin 14 milj. eurolla.

Kunnallisveron tuottoon vaikuttaa myös kotitalousvähennyksen kasvattaminen 30 miljoonalla eurolla vuoden 2017 alusta. Verotuen kasvattaminen vähentää kuntien verotuloja noin 10 miljoonalla eurolla.

Kunnallisveroa vähentää myös yrittäjävähennys, jota aletaan soveltaa verovuodesta 2017 lähtien. Liikkeen- ja ammatinharjoittajille, maa-, metsä- ja porotalouden harjoittajille sekä elinkeino- ja verotusyhtymille annetaan 5 prosentin vähennys verotettavasta tulosta. Verotuksen kautta jaettava tuki vähentää kunnallisveron tuottoa arviolta noin 55 milj. euroa vuonna 2017.

Määräaikaisen lapsivähennyksen voimassaolo päättyy vuonna 2017, mikä kasvattaa kunnallisveron tuottoa vuodesta 2018 lähtien. Vuonna 2018 vähennyksen poistumisen vaikutus on 38 milj. euroa.

Käynnissä olevat yhteiskuntasopimusneuvottelut voivat lisäksi aiheuttaa muutoksia kunnallisveron tuottoon kehyskaudella. Jos sopimus hyväksytään keskusjärjestöjen neuvottelutuloksen mukaisena, työnantajien sosiaaliturvamaksuja alennetaan ja palkansaajien sosiaaliturvamaksuja vastaavasti korotetaan. Koska palkansaajien lakisääteiset sosiaaliturvamaksut ovat verotuksessa vähennyskelpoisia, kunnallisveron tuotto pienenee tältä osin. Myös palkkoihin ja työaikaan sopimuksella olisi vaikutusta, mutta myöskään näitä muutoksia ei ole taulukon 4 tuottoarvioissa vielä otettu huomioon.

B. Yhteisövero

Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 1,32 mrd. euroa vuonna 2016. Yhteisövero alenee lähes 20 prosentilla vuodesta 2015. Jyrkkä aleneminen johtuu siitä, että määräaikaisena tukena kunnille myönnetty yhteisövero-osuuden viiden prosenttiyksikön korotus päättyy vuonna 2016. Yhteisöverotuoton ennustetaan edelleen heikkenevän vuonna 2017

noin prosentin verran. Verokertymää vähentää investointikannustimien verohuojennuksen päättymisen, josta vielä vuonna 2016 kompensoitiin verotuottomenetyistä kunnille jako-osuuden korotuksena.

Hallitus ei ole esittänyt muutoksia yhteisöverotukseen. Vuosina 2018–2020 verotuoton ennuste-taan kasvavan keskimäärin 5 prosenttia vuosittain ennustejaksolla. Jos työmarkkinasopu saavute-taan ja yhteiskuntasopimus astuu voimaan, yhteisöveron tuotto kasvaa ennustettua enemmän, koska työnantajapuolen vähennyskelpoiset palkkojen sivukulut pienenevät työllistävillä yrityksillä.

C. Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotto on noin 1,67 mrd. vuonna 2016. Kehyskaudella veron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,2 prosenttia vuosittain. Hallitusohjelmassa linjattiin, että kiinteistöveroa korotetaan hallituskauden aikana siten, että korotusten vaikutuksesta veron tuotto kasvaa yhteensä 100 milj. eurolla.

Vuonna 2016 kunnille annettiin mahdollisuus säätää muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti enintään 1,00 prosenttiyksikköä korkeammaksi kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentti aikaisemman 0,60 prosentin sijaan. Lisäksi korotettiin voimalaitosrakennuksen ja -rakennelman kiinteistöveroprosentin enimmäismäärää 2,85 prosentista 3,10 prosenttiin. Samassa yhteydessä korotettiin myös rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentin enimmäismäärää 4,00 prosenttiin 3,00 prosentista.

Vuonna 2017 yleisen kiinteistöveroprosentin vaihteluväliä korotetaan 0,80–1,55 prosentista 0,86–1,80 prosenttiin ja vakituisten asuinrakennusten veroprosentti 0,37–0,80 prosentista 0,39–0,90 prosenttiin.

Vuosille 2018–2019 linjattuja korotuksia ei ole vielä tarkennettu, miten korotukset toteutetaan. Korotuksilla tavoitellaan yhteensä 50 milj. euron lisätuottoa.

Kiinteistöveron kehittämishanke on edelleen käynnissä ja etenee siten, että arvostusmenetelmät uudistetaan ja uuden järjestelmän mukaiset verotusarvot otetaan käyttöön alustavien arvioiden mukaan vuoden 2019 kiinteistöverotuksessa.

Taulukko 4. Kuntien verotulot vuosina 2015–2020, milj. euroa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kunnallisvero	18524	18737	19037	19501	20024	20622
Yhteisövero	1641	1321	1310	1381	1446	1515
Kiinteistövero	1603	1672	1737	1802	1857	1894
Verotulot yht.	21769	21730	22084	22684	23327	24031
Verotulot, % BKT:sta	10,5	10,3	10,3	10,3	10,3	10,2
Muutos, %						
Kunnallisvero	1,8	1,1	1,6	2,4	2,7	3,0
Yhteisövero	11,7	-19,5	-0,8	5,4	4,7	4,8
Kiinteistövero	6,1	4,3	3,9	3,7	3,1	2,0
Verotulot yht.	2,8	-0,2	1,6	2,7	2,8	3,0
Kunnallisveroprosentti, keskim.	19,83	19,87	19,87	19,87	19,87	19,87
Yhteisöveroprosentti	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Kuntien osuus yhteisöverosta, %	36,87	30,92	30,34	30,34	30,34	30,34

Kuntien valtionavut

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2017 noin 10,8 mrd. euroa, ja ne alenevat 10,6 mrd. euroon vuonna 2019. Kuntien valtionapujen arvioitua kehitystä on kuvattu kuntatalous-ohjelman luvussa 3.1 ja liitteessä 2.

5.2 Talouden sopeutuspaine kuntakokoryhmittäin

Talouden sopeutuspaine suurin pienemmissä kunnissa

Uuden kuntalain mukaisessa kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta tarkastellaan koko maan näkymien ohella myös kuntakokoryhmittäin. Laskelmat perustuvat kuntakohtaisiin arvioihin talouden tulevasta kehityksestä. Rahoituksen tasapainotilaa kuvataan toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteellä. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee paineen lainakannan kasvattamiseen (negatiivinen tunnusluku) tai mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen (positiivinen tunnusluku).

Taulukossa 5–7 esitetään kuntakokoryhmittäiset rahoitusasemat sekä kaksi menettelytapaa rahoituksen tasapainon saavuttamiseen (paine lainakannan kasvuun ja tuloveroprosentin korottamiseen). Arvio perustuu koko maan kehityksen perusteella tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä, verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta sekä rahoitustuotoista ja -kuluista. Toimintakate muodostuu kaikilla kunnilla koko maan arvioidun keskimääräisen toimintakatteen prosentuaalisen muutoksen kautta. Investointien arvioinnissa on käytetty hyväksi myös kuntien ilmoittamia talousarvio- ja -suunnitelmätietoja. Kuntien kunnallisveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä.

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

Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	(€/as)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 as., yht. asukkaita ja kuntia = 2 065 893 as. ja 9 kuntaa (vuoden 2016 kuntajako)	-394,2	-428,7	-421,2	-537,8	-619,8	-658,8	> 100 000 as.	-191	-208	-204	-260	-300	-319
40 001 – 100 000 as., 1 013 402 as. ja 17 kuntaa	-96,8	-59,1	-54,1	-66,5	-151,3	-217,0	40 001 – 100 000 as.	-96	-58	-53	-66	-149	-214
20 001 – 40 000 as., 806 196 as. ja 29 kuntaa	-244,4	-174,4	-170,7	-152,7	-233,1	-285,2	20 001 – 40 000 as.	-303	-216	-212	-189	-289	-354
10 001 – 20 000 as., 666 361 as. ja 46 kuntaa	-161,6	-128,4	-125,3	-141,3	-204,7	-266,1	10 001 – 20 000 as.	-242	-193	-188	-212	-307	-399
6 001 – 10 000 as., 432 914 as. ja 55 kuntaa	-65,6	-47,0	-51,8	-82,9	-126,7	-175,1	6 001 – 10 000 as.	-151	-109	-120	-191	-293	-404
< 6 000 as., 458 071 as. ja 141 kuntaa	-80,2	-101,3	-100,6	-149,5	-210,3	-277,9	< 6 000 as.	-175	-221	-220	-326	-459	-607
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-1 042,7	-939,0	-923,8	-1 130,7	-1 546,0	-1 879,9		-192	-173	-170	-208	-284	-345

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee kuntaryhmittäin merkittävästi, mutta tilanne näyttäisi vaikeutuvan kuntakoon pienentyessä. Kehysvuosina vaikein tilanne on alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmällä. Myös alle 20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä tilanne heikkenisi merkittävästi. Lähimpänä rahoitustasapainoa olisi 40 000–100 000 asukkaan kunnat tarkasteltavana ajanjaksona. Asukasluvultaan pienten kuntien rahoituksen epätasapainon takana näyttäisi olevan menotason korkeus ja myös investoinnit, sillä verorahoituksen (verotulot + valtionosuudet) kasvu olisi niissä (euroa/asukas) pienempää kuin asukasluvultaan suuremmissa.

Taulukko 6. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen hoitamisesta lainakannan muutoksella kuntakokoryhmittäin

Lainakannan muutos (€/asukas)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 as., 2 065 893 as. ja 9 kuntaa	191	208	204	260	300	319
40 001 – 100 000 as., 1 013 402 as. ja 17 kuntaa	96	58	53	66	149	214
20 001 – 40 000 as., 806 196 as. ja 29 kuntaa	303	216	212	189	289	354
10 001 – 20 000 as., 666 361 as. ja 46 kuntaa	242	193	188	212	307	399
6 001 – 10 000 as., 432 914 as. ja 55 kuntaa	151	109	120	191	293	404
< 6 000 as., 458 071 as. ja 141 kuntaa	175	221	220	326	459	607
Manner-Suomen kunnat yhteensä	192	173	170	208	284	345

Toiminnan ja investointien rahavirran heikkous näkyy kaikissa kuntakokoryhmissä paineena lainakannan kasvuun. Lainakanta näyttäisi kasvavan eniten alle 20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä, eniten alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Euromääräisesti tarkastellen suurten kuntien osuus kuntien lainakannasta jatkaisi kuitenkin kasvua, mutta alle 6 000 asukkaan kunnissa lainakannat (euroa/asukas) nousisivat korkeimmiksi tarkasteluajan loppuvuonna.

Taulukko 7. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakokoryhmittäin

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 as., 2 065 893 as. ja 9 kuntaa, lähtötaso 19,04 %	0,99	1,05	1,00	1,26	1,40	1,44
40 001 – 100 000 as., 1 013 402 as. ja 17 kuntaa, lähtötaso 20,34 %	0,57	0,35	0,31	0,37	0,83	1,16
20 001 – 40 000 as., 806 196 as. ja 29 kuntaa, lähtötaso 20,32 %	1,81	1,25	1,22	1,05	1,58	1,88
10 001 – 20 000 as., 666 3614 as. ja 46 kuntaa, lähtötaso 20,51 %	1,60	1,27	1,23	1,34	1,92	2,43
6 001 – 10 000 as., 432 914 as. ja 55 kuntaa, lähtötaso 20,53 %	1,04	0,74	0,81	1,27	1,91	2,57
< 6 000 as., 458 071 as. ja 141 kuntaa, lähtötaso 20,86 %	1,36	1,74	1,72	2,51	3,49	4,52
Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 19,88 %		1,00	0,97	1,16	1,54	1,82

Suuri paine tuloveroprosentin nostoon kehyskaudella olisi alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös 6 000–10 000 ja 10 000–20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä paine veroprosentin nostoon nousisi huomattavasti kehyskaudella. On huomattava, että pienimmässä kuntakokoryhmässä on jo lähtökohtaisesti keskimääräistä korkeammat kunnallisveroprosentit.

Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan ovat hyvin erilaiset. Laskelman mukaan epätasapainotilanne tulisi olemaan vaikein pienissä kunnissa. Näissä kunnissa on myös taloudellisen tilanteen korjaamiseksi vähäisemmät mahdollisuudet, koska tuloveroprosentteja on jo korotettu keskimääräistä enemmän ja sen tuotto on alhaisempi kuin isommissa kunnissa. Kehyskaudella pienimmissä kunnissa olisi keskimäärin hieman yli 3 prosenttiyksikön paine kunnallisveroprosenttiin rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Yli 100 000 asukkaan kunnat selviäisivät alle 1,5 prosenttiyksikön korotuksella.

Ilman sopeutustoimenpiteitä kriisikuntamenettelyyn joutuvien kuntien määrä kasvaa lähivuosina

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä on vähentynyt viimeisinä tilinpäätös vuosina. Vuoden 2015 tilinpäätösarvion perusteella tällaisia kuntia oli 11, mikä olisi lähes sama kuin vuonna 2014. Kuntakohtaisen laskelman mukaisesti negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kääntyisi selkeään nousuun vuonna 2018 ja pysyisi korkealla ohjelman tarkasteluvuosina.

Kehitysarvion perusteella vuonna 2018 negatiivisten vuosikatteiden kuntien lukumäärä nousisi noin 40 kuntaan. Tarkastelukauden lopussa määrä saattaa olla tätäkin huomattavasti suurempi (taulukko 8).

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

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

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn (nk. kriisikuntamenettely) näkökulmasta edellä mainittu kehitys johtaisi siihen, että taseen kertyneen alijäämän perusteella (alijäämäkriteeri peräkkäisinä vuosina -500 ja -1 000 euroa/asukas) menettelyyn ei olisi tulossa yhtään kuntaa vuonna 2017 vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätösten mukaan. Vuodesta 2017 alkaen siirytään käyttämään arviointimenettelyssä konsernitilinpäätöksen tietoja. Käytössä olevien vuosien 2013 ja 2014 konsernitason tasetietojen mukaan 13 kuntakonsernilla oli taseessa kertynyttä alijäämää yli arviointimenettelyn kriteerien.

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

Taulukko 8. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2014–2020

Vuoden 2016 kuntajako	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Negatiivinen vuosikate	10	10	18	19	42	89	137
Taseessa kertynyttä alijäämää	57	50	49	50	63	81	101

5.3 Rahoitusperiaatteen toteutuminen

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

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä tarkastellaan rahoitusperiaatteen toteutumista. Myös uuteen kuntalakiin on kirjattu se, että kuntatalousohjelmassa tulee arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista.

Yksiselitteistä ja selkeää menettelyä ei vielä ole kyetty kehittämään jo siitäkin syystä, että rahoitusperiaatteen toteutumisen täsmällinen määrittäminen on vaikeaa. Esimerkiksi kuntien erilaiset taloudelliset lähtötilanteet, hyvin eriävät kustannusrakenteet ja palvelu-tasot sekä erot ei-lakisääteisten tehtävien määrässä ja tulevassa väestörakenteessa tekevät vertailuasetelmasta erittäin haastavan.

Yksi, joskin hyvin mekaaninen näkökulma lähestyä rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioida tehtyjen päätösten aiheuttamaa painetta kuntien tuloveroprosentteihin. Tämä muistuttaa Ruotsissa yleisesti hyväksyttyä periaatetta, jonka pääasiallinen tarkoitus on, että kuntien ja maakäräjien ei tarvitse nostaa verojaan tai priorisoida muita toimintoja rahoittaakseen valtion tekemiä päätöksiä. Tämä periaate koskee vain lakisääteisiä tehtäviä.

Tässä kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista pyritään arvioimaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan veroprosentiksi muunnettua poikkeamaa rahoituk-sellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kunakin tulevan vaalikau-den tarkasteluvuonna. Asetelma on sikäli keinotekoinen, että koko kuntatalouden tasa-painoisuus ei edellytä kaikkien kuntien yhtäaikaista tasapainoa. Niin ikään kuntatalouden rahoituksellinen tasapaino on nykylähtökohdista vaativa tavoite, joka on lyhyellä aikavä-lillä vaikea saavuttaa.

Koska julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallinnolle asetetut tavoitteet määri-tellään kansantalouden tilinpidon mukaan, kuntien kirjanpitoa käyttävässä kuntatalous-ohjelmassa on tältä osin perusteltua käyttää vastinparina kuntien kirjanpidon rahoitus-laskelman tunnuslukua 'toiminnan ja investointien rahavirta'. Monista eroista huolimatta nämä kaksi käsitettä ovat ajatuksellisesti lähellä toisiaan.

Taulukossa 9 kuvattu rahoitusperiaatteen toteutumista arvioiva laskelma perustuu tässä kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon sekä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviin päätöksiin kuntatalouden menoista ja tuloista.

Taulukko 9. Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine vuosina 2017–2020

%yksikköä	Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine			
	2017	2018	2019	2020
	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm
yli 3	58	72	102	129
2-3	23	34	38	47
1-2	42	53	46	42
0-1	61	46	48	35
alentamismahdollisuus	113	92	63	44
Yhteensä	297	297	297	297
Lainakanan muutos, milj. euroa	923,8	1 130,7	1 546,0	1 879,9

Syksyn 2015 kuntatalousohjelmaan verrattuna arvio kuntien rahoitusasemasta on muuttunut jonkin verran. Kunnat ovat kasvattaneet menojaan maltillisesti, minkä oletetaan jatkuvan vielä ainakin vuosina 2017–2018. Kuntien rahoitusaseman näkökulmasta varsinkin vuosi 2017 näyttää aikaisempaa myönteisemmältä. Verojen korotuspaineet ovat pienentyneet syksyyn verrattuna, lähes puolella kunnista olisi laskennallisesti mahdollisuus alentaa veroprosenttia tasapainotilaa menettämättä.

Vuodesta 2018 lähtien tilanne muuttuu huonommaksi. Tarkastelukauden lopulla noin 40 prosentilla kunnista olisi yli 3 tuloveroprosenttiyksikön suuruinen sopeutuspaine rahoitustasapainon saavuttamiseksi. Tämä ei tarkoita, että kyseisen suuruinen veroprosenttien korotusaalto tapahtuisi todellisuudessa, vaan se siis kuvaa yhteen kunnan päätösvallassa olevaan taloudelliseen muuttuun suhteutettua muutospainetta. Tarkastelun keskeisin havainto on edelleen kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Suhteessa syksyn 2015 kuntatalousohjelman vastaavaan tarkasteluun tilanne kuntakohtaisten korotuspaineiden osalta on kokonaistasolla parempi, varsinkin tarkastelujakson alussa kuntien rahoitusasema näyttää aikaisempaa myönteisemmältä.

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

Jatkotyössä tarkastelua pitäisi suunnata perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti aiempaa enemmän yksittäiseen kuntaan kohdistuvan kokonaisrasituksen suuruuteen. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia on tarkoitus kehittää mahdollisuuksien mukaan. Rahoitusperiaatteen toteutumisen analyttisempi tarkastelu edellyttäisi myös nykyistä hienojakoisempaa tilastotietoa kuntien palveluista ja niiden kustannuksista. Viime mainittuun liittyy myös uusien tehtävien ja veloitteiden kustannusarvioiden kehittäminen. Ilman toimivaa vaikutusarviointia uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä ei voi toimia optimaalisesti.

Helmikuussa 2016 tehtiin Euroopan Neuvoston jäsenmaille kysely rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Vastauksissa todettiin, että vaikka periaate on yleensä määritelty lainsäädännössä, sitä ei ole kovin tarkasti yksilöity ja sen toteutumisen arviointi on myös varsin yleisellä tasolla. Norjassa periaate ei ole lainsäädännössä, vaan sen toteutuminen määritellään budjetissa valtionosuuksien kautta vuositasona. Joissakin maissa heikoimmassa asemassa olevia kuntia pyritään tukemaan erillisten apurahastojen avulla. Maat korostavat omien verotulojen merkitystä, mutta paikallisverojen tuotot ja lajit voivat vaihdella huomattavasti. Tehtävänsiirrot kuntien ja valtion välillä ovat myös jäsenmaissa tyypillisiä paikallistason tehtävien ja rahoituksen tasapainoperiaatteen soveltamistapauksia. Joissakin maissa on olemassa rajoituksia nostaa kuntaveroprosentteja ja ottaa lainaa ulkomailta rahoituslaitoksilta.

Liitteet

Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

BKT ja työllisyys	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BKT:n arvo, mrd. euroa	207,2	210,6	215,4	221,1	227,6	234,5
BKT, määrän muutos, %	0,5	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
Työllisten määrä, muutos-%	-0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Työttömyysaste, %	9,4	9,3	9,0	8,7	8,4	8,1
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	68,1	68,4	68,8	69,1	69,4	69,7
Palkkasumma, muutos-%	0,8	1,5	1,4	1,5	1,9	2,3
Eläketulot, muutos-%	2,9	2,8	3,3	3,7	3,8	4,0
Hinnat ja kustannukset, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Yleinen ansiotaso, muutos	1,2	1,2	1,0	1,2	1,6	2,0
Kuntien ansiotaso, muutos	0,8	1,1	1,0	1,2	1,6	2,0
Kuluttajahinnat, muutos	-0,2	0,3	1,3	1,5	1,7	1,8
Rakennuskustannusindeksi	0,5	0,5	1,5	1,7	2,0	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	-3,2	-0,7	1,2	1,5	1,8	2,0
Valtionosuusindeksi:						
Peruspalvelujen hintaindeksi, muutos	0,5	1,0	0,9	1,3	1,6	2,0
Kustannustason muutos (TAE), VOS-indeksi	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0
- sisältää indeksin korjauksen ²⁾	-0,6					

¹⁾ Talousarvioesityksessä käytetty indeksikorotus

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

Taulukon luvut eivät välttämättä summaudu pyöristysten takia.

Kuntatyönantajan sotumaksut, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sairausvakuutusmaksu	2,08	2,12	2,02	2,06	2,06	2,05
Työttömyysvakuutusmaksu	3,02	3,74	3,74	3,74	3,74	3,74
Eläkemaksu (KuEL)	23,7	23,2	23,0	23,0	23,0	23,0
Opettajien eläkemaksu	21,1	18,4	18,1	18,1	19,5	19,6
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	29,4	29,8	29,4	29,5	29,5	29,5
Vakuutettujen sotumaksut, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,65	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	5,70	5,70	5,95	5,95	5,95	5,95
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	7,20	7,20	7,45	7,45	7,45	7,45
TyEL-indeksipisteluku	2519	2519	2531	2560	2597	2641
TyEL-indeksi, muutos	0,4	0,0	0,5	1,2	1,4	1,7
KEL-indeksipisteluku	1637	1631	1631	1631	1631	1659
KEL-indeksi, muutos	0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	1,7

Lähde: VM/Kansantalousosasto

Liite 2. Hallinnonalakohtaiset valtionavut kuntataloudelle vuosina 2016-2020 (vuoden 2017 tasolla)

	2015 ml LTAEt	2016	2017	2018	2019	2020
Laskennalliset valtionosuudet:	9 426	9 915	9 709	9 695	9 555	9 653
VM ²⁾	8 500	8 987	8 763	8 756	8 645	8 762
OKM ¹⁾	926	928	946	940	909	891
siitä kuntayhtymät	1082	1041	1027	1027	1025	1024
Muut valtionavut:						
OM, Vaalimenot	9	0	0	20	20	0
OM yhteensä	9	0	0	20	20	0
Kunnille maksettavat avustukset	6	5	5	5	5	5
SM yhteensä	3	5	5	5	5	5
VM, kuntien yhdistymisavustukset	36	26	33	22	18	10
VM, kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttaminen	1	1	0	1	1	0
VM, Paikallisten kuntakokeilujen rahoitus	1	1				
VM yhteensä	37	27	33	23	19	10
OKM, harkinnanvaraiset avustukset	237	239	197	200	191	192
siitä kuntayhtymien osuus	22	35	18	18	18	18
OKM yhteensä	237	239	197	200	191	192
Maaseutuviraston toimintamenot: korvaus Ahvenanmaan maakunnan kunnille maatalouden tukien toimeenpanosta aiheutuvien tehtävien hoitamisesta	0	0	0	0	0	0
Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta: korvaus kuntien järjestämistä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta	4	4	4	4	4	4
EU-tulotuki ja EU-markkinatuki : koulumaitotuki	1	1	1	1	1	1
MMM yhteensä	5	5	5	5	5	5
Valtionavustus eräiden lentopaikkojen investointi ja ylläpitömenoihin	0,3					
Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen	38	35	35	35	35	35
Valtionavustus koulutuksesta	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
LVM yhteensä	39	36	36	36	36	36
Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut / kunnille maksettavan palkkatuen määrä	70	62	60	57	54	54
Valtion korvaukset kunnille kansainvälistä suojelua saavien palvelujen järjestämisestä	106	162	344	450	490	371
TEM yhteensä	176	224	404	507	544	425
Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen	0	12	24	19	0	0
Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä	34	32	27	27	27	27

	2015 ml LTAEt	2016	2017	2018	2019	2020
Sotilasvammakorvaukset	35	34	33	31	30	28
Rintamaveteraanien kuntoutustoimin- nan menot ja valtionapu rintamaveteraa- nien kuntoutustoimintaan	31	25	20	17	14	13
Valtion korvaus terveydenhuollon valta- kunnallisen valmiuden kustannuksiin	1	1	1	1	1	1
Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- rakenneuudistuksen tuki ja eräät muut menot	7	1	1	0	0	0
Valtion rahoitus terveydenhuollon yksi- köille yliopistotasoiseen tutkimukseen	22	18	15	15	15	15
Valtion korvaus terveydenhuollon yksi- köille lääkäri- ja hammaslääkärikoulu- tuksesta aiheutuviin menoihin	97	93	94	96	96	96
Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille oikeuspsykiatrista tutkimuk- sista sekä potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin	14	15	15	15	15	15
Valtionosuus kunnille perustoimeentulo- tuen kustannuksiin	314	331	24	0	0	0
Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Valtion korvaus lääkärihelikopteritoi- mintaan	29	29	0	0	0	0
Valtionavustus sosiaalialan osaamiskes- kusten toimintaan	2	3	2	2	2	2
Valtion korvaus rikoasioiden sovittelun järjestämisen kustannuksiin	6	6	6	6	6	6
Valtion korvaus maatalousyrittäjien lomituspalvelujen hallintomenoihin	16	15	15	15	15	15
STM yhteensä	609	613	276	243	220	218
Valtion talousarvion ulkopuolisesta öljy- suoja rahastosta korvataan alueen pelas- tustoimille öljyntorjuntavalmiuden han- kinta- ja ylläpitokustannuksia	14	18				
Aiesopimuskuntien kunnallistekniikan rakentamisavustusvaltuus	15	15	15	15	15	15
Lähiöavustus	4	0	0	0	0	0
Asumisneuvoja-avustus	1	1	1	1	1	1
Vesien- ja ympäristönhoidon edistäminen	1	1	1	1	1	1
YM yhteensä	35	35	17	17	17	17
Muut valtionavut yhteensä, milj. euroa	1150	1183	973	1054	1055	906
Valtionavut yht., milj. euroa	10576	11098	10600	10654	10479	10473

Liite 3: Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa vuonna 2015 käsitellyt kuntien toimintaa ja taloutta koskevat hallituksen esitykset

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus lääkkeen määräämisestä annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen 16 ja 25 §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston asetus kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta

Ympäristönsuojeluasetus (713/2014) 1 ja 2 §:iin esitettävät muutokset

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 33 a §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntarakennelain muuttamisesta sekä kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajaturvallisuuslain sekä laiksi terveydenhuoltolain 21 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupunkiraideliikenteestä

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2016 tuloveroasteikoksi sekä laeiksi eräiden muiden lakien muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi

Hallituksen esitys eduskunnalle lapsilisälain ja elatustukilain muuttamisesta (sis. ehdotuksen lapsilisän indeksisidonnaisuutta koskevan 21 §:n kumoamisesta sekä teknisluontoisia muutoksia)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain 117 a ja 124 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairaskuutuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, sairauskuutuslain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä apteekkimaksusta annetun lain 2 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen annetun asetuksen muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle perusopetuslain 48 f §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslain muuttamisesta ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta sekä Valtioneuvoston asetus lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 ja 8 momenttien muuttamisesta

Lukion opetussuunnitelman vaikutusten arviointi

Hallituksen esitys eduskunnalle Maakäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttömaksuista

Laki eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle Maakäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta ja kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 12 ja 48 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle tupakkalain uudistamisesta

Valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Liite 4: Peruspalvelujen tila 2016 -raportin johtopäätökset

Yleiset johtopäätökset

- Kunnallisten palvelujen ja niiden kustannuskehityksen seuranta on monimutkaista palvelujen monipuolisuuden, toteutustapojen monimuotoisuuden, tilastointi- ja organisointimuutosten vuoksi.
- Kunnallisten palvelujen yhteenlasketut nettokustannukset olivat vuonna 2014 yli 28 mrd. euroa. Kokonaiskasvu edellisvuodesta jää 0,7 prosenttiin eli on edellisvuosien tasoa selvästi matalampi. Sosiaali- ja terveystoimen osuus kuntien käyttötaloudesta on noin 69 prosenttia ja opetus- ja kulttuuritoimen noin 26 prosenttia.
- Tiukka taloustilanne ja kuntien sopeutustoimet ovat yleisesti hillinneet palvelusektorien kustannusten kehitystä, mutta toimintojen välillä on suuria eroja.

Kasvatus- ja koulutuspalveluja koskevat johtopäätökset

- Varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä on jatkanut tasaista kasvuaan, ollen 228 473 lasta vuonna 2014. Suurin osa lapsista on kunnallisessa päiväkotimuotoisessa ja kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa.
- Kunnallisessa päiväkotitoiminnassa olevien lasten määrä on kasvanut viimeisten reilun kymmenen vuoden aikana, kun taas perhepäivähoidossa hoidettujen lasten määrä on vähentynyt huomattavasti.
- Vuonna 2013 esiopetuksessa olevista lapsista noin 80 prosenttia osallistui varhaiskasvatuksessa järjestettyyn esiopetukseen. Perusopetuksen yhteydessä järjestettyyn esiopetukseen osallistui vajaat 20 prosenttia lapsista.
- Perusopetusta antavien koulujen määrä on vähentynyt vuosien 2008–2014 välillä 490 koululla. Samaan aikaan oppilaiden määrä on vähentynyt 18 000 oppilaalla. Eniten ovat vähentyneet 1–6 vuosiluokkia sisältävät koulut. Vuosiluokkia 1–9 sisältävien koulujen lukumäärä on kasvanut tasaisesti. Oppilasmäärässä suurin muutos keskittyy 7–9 vuosiluokkiin, jossa ikäluokkien koko on pienentynyt.
- Koulutuksen ulkopuoliset arvioinnit ovat osoittaneet, että perusopetuksen päättävän ikäluokan osaaminen on laskussa. Suomalaisnuorten matematiikan osaamisessa on tapahtunut merkittävää heikentymistä ja samalla oppilaiden väliset osaamiserot ovat kasvaneet.

Kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluja koskevat johtopäätökset

- Kirjasto- ja tietopalvelujen saavutettavuus kiinteiden toimipisteiden mittarilla on edelleen melko kattava, vaikkakin kiinteiden toimipisteiden määrä on laskenut. Digitalisaation hyödyntäminen kirjastopalveluissa ja sitä kautta kirjastojen monipuoliset verkkopalvelut ovat parantaneet kirjastoasiointia.

- Kaikki kunnat järjestävät kulttuuritoimintaa yleisen kulttuuritoiminnan kautta. Kulttuuripalveluiden alueellinen saatavuus vaihtelee maan eri osissa etenkin kunnan asukasluvusta riippuen. Vuonna 2014 yleisen kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset asukasta kohti koko maassa olivat 21 euroa/asukas ja museoiden, teattereiden ja orkestereiden 49 euroa/asukas.
- Kunnat käyttävät nuorisotyöhön hiukan yli 200 milj. euroa vuodessa, eli noin 115 euroa nuorta kohden. Nuorisotyöhön kohdistetut määrärahat ovat olleet kasvusuunnassa viime vuosina.
- Suomessa on noin 33 000 liikuntapaikkaa, joista noin 75 prosenttia on kuntien omistamia, ylläpitämiä ja hoitamia. Asukaskohtaisesti Suomen liikuntapaikkaverkosto on ainutlaatuinen ja kattava. Vuonna 2014 kuntien liikuntatoimen käyttökustannukset olivat 666,9 milj. euroa

Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat johtopäätökset

- Suomen terveydenhuollon laatu on useilla hoidon mittareilla OECD-maiden kärkijoukkoa. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoissa on suuria alueellisia eroja. Henkilöstön määrä on pysynyt viime vuosina samalla tasolla.
- Äitiys- ja lastenneuvolapalveluita käyttävät lähes kaikki palvelun piiriin kuuluvat. Opiskeluhooltoon kuuluvien palveluiden (koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, psykologin ja kuraattorin palvelut) saatavuus on viime vuosina jonkin verran parantunut. Niiden saatavuus ja määrä koetaan kuitenkin riittämättömäksi. Lastensuojelun avohoidon asiakkaiden määrä on kasvanut. Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu toteutuu kunnissa vaihtelevasti. Palveluiden laadusta ja vaikuttavuudesta ei ole käytettävissä luotettavaa tietopohjaa.
- Säännöllisten iäkkäiden palvelujen piirissä on viidennes 75-vuotta täytäneistä. Nopeimmin lisääntyviä palveluita ovat tehostettu palveluasuminen ja omaishoidon tuki. Kotihoidon määrä ei ole lisääntynyt avohoidon lisääntymisen myötä. Palveluiden saatavuudessa ja toteutuksessa on suuria alueellisia eroja.
- Perusterveydenhuollon käyntien määrä on pysynyt viime vuosina lähes samana. Perusterveydenhuollon vuodeosastohoidon potilaiden, hoitopäivien ja hoitajaksojen määrä on jatkanut laskuaan. Tyytyväisyys palveluihin on viime vuosina kasvanut. Digitalisaation kasvanut hyödyntäminen perusterveydenhuollossa mahdollistaa palvelujen joustavamman käytön. Palvelujen laadussa ja saatavuudessa on edelleen kehitettävää esimerkiksi terveyskeskukseen yhteydensaannissa. Lisäksi palvelujen tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta on edelleen vähän tietoa saatavilla.
- Erikoissairaanhoidon on muuttunut avohoitopainotteisemmaksi. Sen saatavuus on parantunut kiireettömän hoidon osalta. Tuottavuus sen sijaan on laskenut viimeisen viiden vuoden aikana, mutta hoidon vaikuttavuus on sen sijaan parantunut. Alueelliset erot ovat silti olemassa hoidon vaikuttavuudessa.

- Toimeentulotuen tarve on kasvanut useimmissa perhetyyeissä vähän vuosina 2011–2015. Samalla tuesta on tullut hieman pitkäaikaisempi tukimuoto. Toimeentulotuen bruttomenot koko maassa olivat 744,8 milj. euroa vuonna 2014 ja niiden osuus sosiaalimennoista oli 1,15 prosenttia. Toimeentulotuen vaikuttavuutta ja tuottavuutta on vaikea arvioida palvelun viimesijaisturvan luonteen vuoksi.

Peruspalvelujen arviointityön jatkoa koskevat johtopäätökset

- Peruspalvelujen arviointityö on vuosien myötä kehittynyt. Lähivuosina tapahtuvat muutokset muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteissa ja sitä kautta kuntien tehtävissä luovat tarpeen peruspalvelujen arvioinnin kehittämiseen sekä arvioinnin uudenalaiseen asemointiin. Peruspalvelujen arvioinnin kehittämisessä on jatkossa harkittava muun muassa mitkä palvelukokonaisuudet ovat kohteena. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota talousnäkökulman selkeyttämiseen ja työn organisoinnin tehostamiseen.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-766-1 (pdf)