



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalousohjelma 2020–2023, Kevät 2019

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:30

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:30

Kuntatalousohjelma 2020–2023,
Kevät 2019

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-367-011-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	4.4.2019
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto	
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2020–2023, Kevät 2019	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:30	
Diaari/hankenumero		Teema Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-367-011-2	ISSN PDF 1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-011-2	
Sivumäärä	80	Kieli suomi
Asiasanat	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot, kuntien tehtävät	
Tiivistelmä	<p>Kuntatalousohjelma vuosille 2020-2023 on laadittu kevään 2019 ns. teknisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta.</p> <p>Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehityksen mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2023 asti. Kevään 2019 kuntatalousohjelman ensisijaisena tarkoituksena on kuvata kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä hallituskauden vaihtuessa. Ohjelma on julkisen talouden suunnitelman tapaan luonteeltaan tekninen, eikä sisällä merkittäviä uusia kuntatalouteen vaikuttavia hallituksen toimenpiteitä tai linjauksia. Ohjelma ei myöskään sisällä oletuksia seuraavan hallituksen kuntatalouteen vaikuttavista toimenpiteistä tai kuntataloudelle asettamista tavoitteista.</p> <p>Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Toimitusministeristö on käsitellyt kuntatalousohjelman kevään 2019 kehysriihessä.</p>	
Kustantaja	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	4.4.2019
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet 2020–2023, Våren 2019	
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:30	
Diarie-/ projektnummer		Tema Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-011-2	ISSN PDF 1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-011-2	
Sidantal	80	Språk finska
Nyckelord	kommunalekonomi, kommunernas statsbidrag, kommunernas skatteinkomster, kommunernas utgifter, kommunernas uppgifter	
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet 2020–2023 har upprättats i samband med beredningen av den s.k. tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2019. Läget för den kommunala ekonomin och vilken inverkan regeringens åtgärder har på kommunernas ekonomi beskrivs i programmet utifrån den senaste information och de senaste uppskattningar som finns tillgängliga.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av kommunernas ekonomi som ingår i planen för de offentliga finanserna. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma kommunernas ekonomiska situation och deras förutsättningar att ordna basservicen genom åtgärder som anges i den fastställda budgetramen för kommunekonomin. Programmet prioriterar granskningen av utvecklingsperspektiven för kommunernas ekonomi och de regeringens åtgärder som påverkar kommunernas ekonomi. Åtgärdernas effekter har bedömts för den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2023. Det primära målet med kommunekonomiprogrammet våren 2019 är att beskriva läget inom och utvecklingsperspektiven för kommunernas ekonomi då regeringsperioden byts. Programmet är i likhet med planen för de offentliga finanserna teknisk till sin natur, och medför inte några betydande nya åtgärder eller riktlinjer som påverkar kommunernas ekonomi. Programmet innehåller heller inte några antaganden om kommande åtgärder som påverkar kommunernas ekonomi eller eventuella målsättningar som nästa regering fastslår för kommunernas ekonomi.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat som har representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådan lagstiftning om kommunernas uppgifter och åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, dels från Kommunförbundet. Staten och kommunerna har förhandlat i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och i den ekonomisektion som sköter beredningsarbetet. Expeditionsministären har behandlat kommunekonomiprogrammet vid budgetförhandlingarna våren 2019.</p>	
Förläggare	Finansministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	4th April 2019	
Authors	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
Title of publication	Local Government Finances Programme 2020–2023. Spring 2019		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:30		
Register number		Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-367-011-2	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-011-2		
Pages	80	Language	Finnish
Keywords	local government finances, discretionary government transfers to local government, local government tax revenue, local government expenditure, local government duties		
Abstract	<p>The Local Government Finances Programme 2020–2023 was drawn up in connection with the preparation of the technical General Government Fiscal Plan in spring 2019. The state of local government finances and the impact of the Government's measures on local government finances are described in the Programme on the basis of the latest available information and estimates.</p> <p>The Programme adds depth to the review of local government finances given in the General Government Fiscal Plan. The purpose of the Local Government Finances Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to successfully organise basic services by means of measures that accord with the agreed financial framework for local government finances. The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining the development outlook for local government finances and government measures that affect local government finances. The effects of the measures have been assessed up to 2023 in terms of local government finances as a whole and also by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources. The primary purpose of the spring 2019 Local Government Finances Programme is to describe the state of local government finances and the development outlook for them. As with the General Government Fiscal Plan, the Local Government Finances Programme is technical in nature and contains no significant new Government measures or policies that have an impact on local government finances. Neither does the Programme incorporate assumptions about any of the next government's measures that may affect local government finances or about any objectives it may set for local government finances.</p> <p>The Local Government Finances Programme was drafted by a secretariat appointed by the Ministry of Finance consisting of all the key ministries involved in the preparation of central government measures affecting local government finances and in the drafting of legislation on local government functions, as well as the Association of Finnish Local and Regional Authorities. Negotiations between the central government and the municipalities were held in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the Committee. The caretaker government has examined the Local Government Finances Programme in connection with the spring 2019 government spending limits discussion.</p>		
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	9
Johdanto	13
1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2019	15
2 Kuntatalouden nykytilaan vaikuttaneet useat tekijät	23
2.1 Kuntatalouden tulot.....	24
2.2 Kuntatalouden menot.....	30
3 Kuntien toimintaympäristön muutostekijät	35
3.1 Yleinen talouskehitys ja kuntatalous.....	36
3.2 Syntyvyyden aleneminen pienentää palvelutarpeen kasvua.....	37
3.3 Kunnat ja kuntatalous eriytyessä.....	38
4 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset	48
4.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 6.1).....	48
4.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet (JTS:n luku 6.2).....	50
5 Hallituksen kuntia koskevat toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset	54
5.1 Vuoden 2019 lisätalousarvioesitykseen sisältyvät toimenpiteet	54
5.2 Kokoava arvio hallituksen kärkihankkeiden vaikutuksista kuntatalouteen.....	56
6 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen	63
6.1 Kuntatalouden kehitysarvio.....	64
6.2 Talouden sopeutus paine kuntakokoryhmittäin.....	70
6.3 Rahoitusperiaatteen toteutuminen	74
Liitteet	77
Liite 1. Kuntien käyttökustannusten kehitys vuosina 1997–2017.....	78
Liite 2. Kuntien palvelujen nettokustannusten kehitys tehtäväluokittain 2015–2017	77
Liite 3. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia.....	80

TIIVISTELMÄ

Kuntatalous heikkeni selvästi vuonna 2018

Kuntatalous on vahvistunut selvästi jo useamman vuoden ajan, mutta suotuisa kehitys näyttää päättyneen vuonna 2018. Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvotietojen mukaan kuntatalouden toimintakate heikkeni vuonna 2018 noin 0,9 mrd. euroa ja vuosikate noin 1,3 mrd. euroa edellisvuodesta. Kuntatalouden vuosikatteen heikkeneminen johtui ennen kaikkea kuntien toimintakatteen heikkenemisestä sekä verotulojen vähenemisestä poikkeuksellisen hyvän edellisvuoden jälkeen. Toimintakatteen heikkenemistä selittää kuntien toimintakulujen, erityisesti palkkamenojen, kasvun kiihtyminen edellisistä vuosista. Kuntatalouden kehitystä edellisvuoteen verrattuna heikentää kuitenkin se, että vuosi 2017 oli kuntataloudessa poikkeuksellisen vahva: toimintamenojen kasvu oli erittäin maltillista, ja verotulot kasvoivat osittain kertaluontoisten tekijöiden seurauksena. Vastaavasti vuonna 2018 kuntien verokertymää pienensivät verovuodelta 2017 maksetut ennakoitua korkeammat ennakonpalautukset sekä veronsaajaryhmien jako-osuuksien oikaisu valtion hyväksi.

Kuntatalouden vuosikate ei riittänyt täysin kattamaan tuloksen näkökulmasta poistoja ja arvonalentumisia eikä rahoituksen näkökulmasta nettoinvestointeja. Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2018 hieman yli 3,8 mrd. euroa, josta kuntien osuus oli noin 2,8 mrd. euroa ja kuntayhtymien noin 1,0 mrd. euroa. Edellisvuoteen verrattuna nettoinvestoinnit kasvoivat noin 300 milj. euroa. Investointien kasvua selittää ennen kaikkea kuntien investointien kasvu, mutta myös sairaanhoitopiirien investoinnit pysyivät korkealla tasolla. Kuntatalouden lainakanta kasvoi noin 18,4 mrd. eurosta 19,5 mrd. euroon.

Kuntien vuosikate heikkeni kaikissa maakunnissa ja kuntakokoryhmissä. Eniten vuosikate heikkeni 6 000–10 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Kuntien talouden osalta merkillepantavaa on negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän kasvu. Vuonna 2018 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli kaikkiaan 38, kun vuotta aikaisemmin niitä oli vain neljä. Tuloksen osalta tasapainoisia kuntia, joissa vuosikate riitti poistojen kattamiseen, oli vain noin kolmasosa kunnista. Alijäämäisten kuntayhtymien määrä ja kuntayhtymien taseeseen kertyneen alijäämän määrä ovat vähentyneet jo useamman vuoden ajan, mutta tämä kehitys näyttää nyt pysähtyneen.

Johtopäätösten vetämisessä yhden vuoden tilinpäätösarvioiden perusteella on kuitenkin syytä olla maltillinen. Kuntataloudelle on tyypillistä, että vuosittaiset vaihtelut voivat olla suuriakin, eikä yhden vuoden heikomman tai vahvemman kehityksen perusteella voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä kuntatalouden kehityssuunnasta. Näyttää kuitenkin siltä, että kuntatalouden tilannekuva on synkempi kuin vielä edellisessä kuntatalousohjelmassa arvioitiin.

Väestökehitys ja siitä seuraava kuntien eriytyminen haastaa kuntatalouden

Taloukasvun arvioidaan jatkuvan lähivuosina mutta edelleen hidastuvan. Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2022–2023, taloukasvun arvioidaan hidastuvan alle prosenttiin. Historiaan nähden keskipitkälle aikavälille odotettu kasvu on vaimeaa, mikä johtuu talouden rakenteellisista tekijöistä. Julkinen talous heikkenee taloukasvun hidastuessa. Väestön ikääntyminen kasvattaa eläke-, terveys- ja hoivamenoja, mikä aiheuttaa merkittäviä paineita julkisen talouden kestävyteen pidemmällä aikavälillä. Lisäksi työikäinen väestö, joka veroilla rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelutarpeen vuosittaiseksi keskimääräiseksi kasvuksi arvioidaan lähivuosina runsas prosentti. Syntyvyyden aleneminen sen sijaan vähentää palvelutarvetta varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa. Kunnan väestö- ja ikärakenteesta riippuen palvelutarvepaineet voivat eri kunnissa olla hyvin erilaisia.

Väestökehitys eriyttää kuntakenttää. Väestönkasvu on keskittynyt erityisesti kaikista suurimpiin kaupunkeihin, niiden lähistölle ja maakuntien keskuskaupunkeihin. Väestömäärän muutosten lisäksi huomionarvoista on vanhusväestön määrän kasvu sekä viime vuosina selvästi alentunut syntyvyys. Nämä muutokset kohdistuvat eri tavalla erityyppisiin kuntiin. Kokonaisuutena väestörakenteen muutoksilla on merkittävä vaikutus kaikkien kuntien palvelujen järjestämisen kustannuksiin, tulopohjaan, investointitarpeisiin sekä yleiseen elinvoimaan. Yksi keskeisimmistä havainnoista 2000-luvun kuntataloudesta on se, että vaikka väestörakenne muuttuukin koko ajan taloudellisesti epäedullisemmaksi, sen vaikutus kuntatalouden kehitykseen on kuitenkin ollut vielä suhteellisen vähäinen – suuret menopaineet ovat vasta toteutumassa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen vuoksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastuun menopaineet pysyvät kuntasektorilla. Lisäksi lapsi-ikäluokkien pienenemisen myötä perusopetuksen järjestäminen on monessa kunnassa kasvava haaste. Jotta peruspalvelujen järjestäminen kaikkialla maassa pystytään turvaamaan, tarvitaan myös rakenteellisia uudistuksia.

Ilman uusia toimenpiteitä kuntataloudessa on tulojen ja menojen kasvava epätasapaino

Kuntatalousohjelma sisältää valtiovarainministeriön kansantalousosastolla laaditun kuntatalouden kehitysarvion. Kehitysarvio laaditaan painelaskelmana, jossa ei tehdä oletuksia

kuntien omista sopeutustoimenpiteistä eikä veroprosenttien muutoksista tuleville vuosille. Valtion toimet otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelman mukaisesti. Vaalikauden päättyessä ennen eduskuntavaaleja laadittava julkisen talouden suunnitelma ja siten myös kuntatalousohjelma on luonteeltaan tekninen, eli se ei sisällä tulevalle vaalikaudelle uusia poliittisia linjauksia, vaan perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Näin ollen kuntatalouden kehitysarvio on yleiseen talous- ja väestökehitykseen perustuva ura, joka muodostaa pohjan tulevan vaalikauden kuntapolitiikalle.

Kuntatalouden kehitysarvion perusteella kuntatalouden toimintamenojen kasvu jatkuu reilun 3 prosentin vuosivauhdilla lähivuodet. Maakunta- ja sote-uudistuksen kaaduttua sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvupaine on palautettu myös ennusteessa kuntatalouteen, mikä osaltaan lisää toimintamenojen kasvua suhteessa syksyn kuntatalousohjelmaan. Väestön ikärakenteen muutos kasvattaa palvelutarvetta noin 0,5 prosenttia vuosittain. Tämän oletetaan realisoituvan kuntataloudessa ostojen kasvuna; kuntatalouden henkilöstömäärän ei arvioida juuri muuttuvan. Toimintamenoja kasvattaa ansiotason nousu, jonka arvioidaan olevan kuntasektorilla koko kansantalouden ennustetta seuraten keskimääriin 3 prosenttia vuosittain kehyskaudella.

Talousarvio- ja suunnitelmatiedonkeruun perusteella investointipaineet ovat suuret. Kuntatalouden investointitasoa pitävät korkeana sairaala- ja koulurakentaminen sekä kasvukeskusten infrainvestoinnit.

Myös kuntien verorahoituksen kasvu nopeutuu. Ansiotason nousu ja suotuisa työllisyyskehitys kasvattavat palkkatuloja ja sitä kautta kunnallisveron tuottoa. Veroennusteeseen sisältyy tekninen oletus veroperusteiden tarkistuksesta siten, ettei ansiotason tai kuluttajahintojen nousu kiristä verotusta. Valtionosuudet kasvavat reippaasti vuonna 2020 osin kertaluontoistenkin tekijöiden seurauksena. Indeksikorotusten jäädytys päättyy vuonna 2019, mikä osaltaan korottaa vuoden 2020 valtionosuuksia. Tarkastelujakson loppuvuosina valtionosuuksien keskimääräinen kasvu on noin 4 prosenttia; kasvun selittävät veromenetysten kompensatiot ja indeksikorotukset.

Paikallishallinnon alijäämä pieneni vuosina 2016–2017, mutta viime vuonna kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinnon rahoitusasema laski 1,4 mrd. euroa edellisvuodesta ollen 0,8 prosenttia BKT:sta. Paikallishallintosektorille asetetun rahoitusasematavoitteen mukaan sen nettoluotonanto saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Paikallishallinnon alijäämätavoitteen saavuttaminen näyttää vaikealta.

Kuntatalouden tila heikkeni viime vuonna, eikä tulojen ja menojen epätasapaino näytä korjautuvan kehyskaudella ilman uusia toimenpiteitä. Tilikauden tulos heikkenee ja uhkaa kääntyä tarkastelukauden lopulla negatiiviseksi. Toiminnan ja investointien rahavirran

arvioidaan olevan vahvimmillaankin vuonna 2020 selvästi negatiivinen ja heikkenevän kehyskauden loppua kohti. Näin ollen kuntatalouden lainakanta kasvaa. Ilman rakenteellisia uudistuksia ja menopaineita hillitseviä toimia kunnallisveroprosentteihin kohdistuu jo lähivuosina huomattava korotuspaine.

Talouden sopeutuspainetta suuri lähes kaikissa kuntakokoryhmissä

Kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan myös kuntakokoryhmittäin. Tarkastelu tehdään samoin periaattein kuin koko kuntatalouden kehitysarvio. Kyse on näin ollen painelaskelmasta, joka kuvaa talouden sopeutustarvetta tai liikkumavaraa. Toiminnan ja investointien rahavirta vaihtelee merkittävästi kuntakokoryhmittäin. Rahoitusasema paranee laskelman mukaan tarkasteluajanjaksolla ainoastaan yli 100 000 asukkaan kunnissa, ja kehitys on heikointa pienimmissä kunnissa eli alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmissä.

Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta muutettuna veroprosentin laskennalliseksi muutospaineeeksi. Tarkastelun perusteella vuonna 2020 tuloveroveroprosentin korotuspainetta olisi yli kahdella kolmasosalla kunnista ja viidesosalla korotuspaine olisi yli kolme prosenttiyksikköä. Vajaalla viidesosalla kunnista olisi laskelman perusteella mahdollisuus alentaa veroprosenttiaan. Tarkasteluajanjakson loppuvuosina tilanne muuttuisi huonommaksi, mutta pienellä joukolla kuntia näyttäisi edelleen olevan mahdollisuus alentaa veroprosenttiaan.

Johdanto

Kuntatalousohjelma vuosille 2020–2023 on laadittu kevään 2019 ns. teknisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta.

Eduskunnan toimikauden ja hallituksen vaihdoksesta johtuen kevään 2019 kuntatalousohjelma ei sisällä merkittäviä uusia kuntatalouteen vaikuttavia hallituksen toimenpiteitä tai linjauksia. Kuntatalouteen vuosina 2020–2023 vaikuttavien hallituksen toimenpiteiden osalta on huomioitu pääsääntöisesti vain ne toimenpiteet, jotka perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön tai asiaa koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle. Kevään 2019 kuntatalousohjelman ensisijaisena tarkoituksena on kuvata kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä hallituskauden vaihtuessa. Ohjelma ei sisällä oletuksia seuraavan hallituksen kuntatalouteen vaikuttavista toimenpiteistä tai kuntataloudelle asettamista tavoitteista. Sen sijaan se toimii pohjana seuraavan hallituksen asettaessa kuntataloudelle oman rahoitusasematavoitteen ja menorajoitteen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelmansa ja kuntatalousohjelmansa yhteydessä syksyllä 2019.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehityksen mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2023 asti. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein.

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

sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Toimitusministeristö on käsitellyt kuntatalousohjelman kevään 2019 kehysriihessä.

Kuntatalousohjelma on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla:

www.vm.fi/kuntatalousohjelma

Maakunta- ja sote-uudistus kuntatalousohjelmassa

Pääministeri Juha Sipilä pyysi 8.3.2019 hallituksensa eroa tasavallan presidentiltä. Eduskunnan puhemiesneuvosto totesi samana päivänä, että hallituksen eronpyynnön vuoksi eduskunnalla ei ole edellytyksiä käsitellä maakunta- ja sote-uudistukseen liittyviä hallituksen esityksiä.

Edellä mainituista päätöksistä johtuen kevään 2019 kuntatalousohjelmasta on poistettu kaikki viittaukset maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksista kuntatalouteen. Kunnista maakunnille siirrettäväksi esitetyt tehtävät sekä niitä koskeva rahoitus on palautettu ohjelmassa täysimääräisesti kuntatalouteen. Ohjelman luvussa 6 esitettävä kuntatalouden kehitysarvio sekä arviot kuntien talouden sopeutuspaineesta ja rahoitusperiaatteen toteutumisesta on valmisteltu sillä oletuksella, että vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä säilyy kunnilla voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2019

Nostot ja keskeiset huomiot

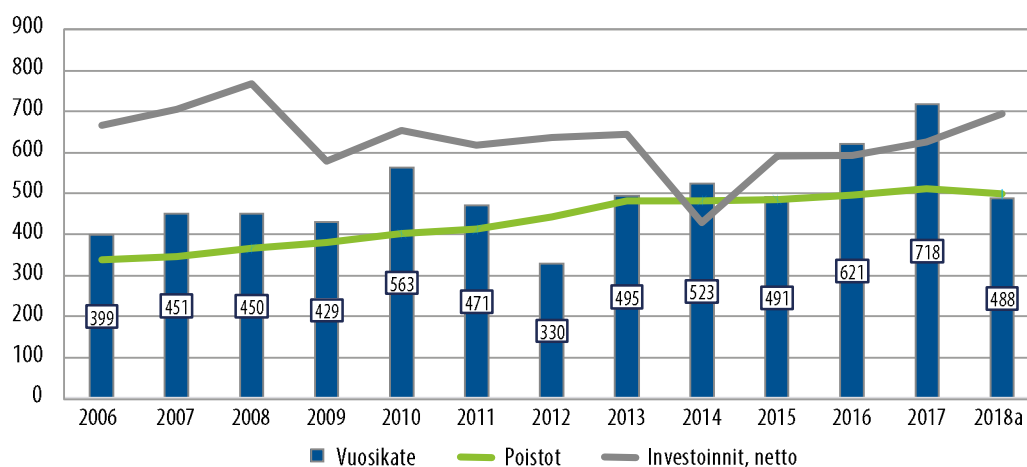
- Kuntatalous heikkeni vuonna 2018 varsin selvästi edellisvuoteen verrattuna. Kuntatalouden toimintakate heikkeni noin 0,9 mrd. euroa ja vuosikate noin 1,3 mrd. euroa edellisvuodesta. Kuntatalouden vuosikate ei riittänyt täysin kattamaan tuloksen näkökulmasta poistoja ja arvonalentumisia (n. 2,7 mrd. euroa) eikä rahoituksen näkökulmasta nettoinvestointeja (n. 3,8 mrd. euroa).
- Kuntatalouden vuosikatteen heikkeneminen johtui ennen kaikkea kuntien toimintakatteen heikkenemisestä, jota selittää kuntien toimintakulujen kasvu, ja verotulojen vähenemisestä poikkeuksellisen hyvän edellisvuoden jälkeen.
- Vuonna 2018 kuntien verokertymää pienensivät vuodelta 2017 maksetut ennätyskallisten suuret ennakonpalautukset sekä vuonna 2017 sovellettujen veronsaajaryhmien jako-osuuksien oikaisu. Lisäksi kuntien palkkausmenoja nostivat vuonna 2018 kunta-alan sopimusneuvotteluissa sovitut korotukset.
- Kuntatalouden kehitystä edellisvuoteen verrattuna heikentää se, että vuosi 2017 oli kuntataloudessa poikkeuksellisen vahva: toimintamenojen kasvu oli erittäin maltillista ja verotulot kasvoivat osittain kertaluontoisten tekijöiden seurauksena.
- Kuntien talouden osalta merkillepantavaa on negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän kasvu. Vuonna 2018 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli kaikkiaan 38, kun vuotta aikaisemmin niitä oli vain neljä. Tuloksen osalta tasapainoisia kuntia, joissa vuosikate riitti poistojen kattamiseen, oli vain noin kolmasosa kunnista.
- Alijäämäisten kuntayhtymien määrä ja kuntayhtymien taseeseen kertyneen alijäämän määrä ovat vähentyneet jo useamman vuoden ajan, mutta tämä kehitys näyttää nyt pysähtyneen.

Kuntataloutta käsitellään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien talous. Tätä kuntatalouden tilaa arvioidaan Tilastokeskuksen helmikuussa 2019 julkaisemien vuoden 2018 tilinpäätösarvioiden perusteella. Tilinpäätösarviotiedot eivät kuitenkaan sisällä kuntakonsernien tilinpäätöstietoja. Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2018 tilinpäätöstiedot tarkentuvat tältä osin Tilastokeskuksen touko-kesäkuussa 2019 julkaisemien ennakkollisten tilinpäätöstietojen myötä, jolloin saadaan ennakkolliset tiedot myös kuntakonsernien vuoden 2018 tilinpäätöksistä. Tarkentuneet tilinpäätöstiedot otetaan huomioon syksyn 2019 kuntatalousohjelman valmistelussa.

Kuntatalous heikkeni selvästi poikkeuksellisen vahvan edellisvuoden jälkeen

Tilastokeskuksen julkaisemien Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviotietojen mukaan kuntatalous (kunnat ja kuntayhtymät) heikkeni vuonna 2018 varsin selvästi edellisvuoteen verrattuna. Vertailussa tulee kuitenkin huomioida se, että vuosi 2017 oli kuntataloudessa poikkeuksellisen vahva: toimintamenojen kasvu oli tuolloin erittäin maltillista ja verotulot kasvoivat osittain kertaluontoisten tekijöiden seurauksena.

Tilinpäätösarviotietojen perusteella Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate eli nettomenot olivat vuonna 2018 noin -28,4 mrd. euroa. Toimintakate heikkeni 3,3 prosenttia edellisvuodesta. Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli vuonna 2018 noin 2,7 mrd. euroa positiivinen ja heikkeni noin 1,3 mrd. euroa edellisestä vuodesta. Vuosikate ei riittänyt täysin kattamaan tuloksen näkökulmasta poistoja ja arvonalentumisia (n. 2,7 mrd. euroa) eikä rahoituksen näkökulmasta nettoinvestointeja (n. 3,8 mrd. euroa). Vuosikate toteutui noin 700 milj. euroa heikompana kuin vielä syksyn 2018 kuntatalousohjelmassa arvioitiin. Syynä tähän on kuntien toimintakatteen arvioitua voimakkaampi heikentyminen sekä verorahoituksen oletettua pienempi kasvu suhteessa poikkeuksellisen hyvään edellisvuoteen.



Kuvio 1. Kuntatalouden (Manner-Suomen kunnat ja kuntayhtymät) vuosikate, poistot ja investoinnit vuosina 2006–2018, euroa/asukas

Koko kuntatalouden tilikauden tulos oli tilinpäätöstietojen perusteella vain noin 7,5 milj. euroa positiivinen, kun vuonna 2017 vastaava luku oli noin 1,3 mrd. euroa.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2018 hieman yli 3,8 mrd. euroa, josta kuntien osuus oli noin 2,77 mrd. euroa ja kuntayhtymien noin 1,04 mrd. euroa. Edellisvuoteen verrattuna nettoinvestoinnit kasvoivat noin 300 milj. euroa. Investointien kasvua selittää ennen kaikkea kuntien investoinnit, jotka kasvoivat edellisvuoteen verrattuna lähes 400 milj. eurolla. Kuntien ja kuntayhtymien väliset sisäiset lainat poistettuna kuntatalouden lainakanta kasvoi noin 18,4 mrd. eurosta 19,5 mrd. euroon.

Taulukko 1. Kuntatalous (Manner-Suomen kunnat ja kuntayhtymät) ja sen muutos vuosina 2017–2018

	TP 2017	TPA 2018	Muutos 2017–2018, mrd. euroa	Muutos 2017–2018, prosenttia
Toimintakate	-27,5	-28,4	0,9	3,3 %
Verotulot	22,5	22,3	-0,2	-0,9 %
Valtionosuudet, käyttötalous	8,5	8,5	0,0	0,0 %
Verorahoitus yht.	31,0	30,8	-0,2	-0,6 %
Rahoituserät, netto	0,4	0,3	0,1	-25,0 %
Vuosikate	4,0	2,7	-1,3	-32,5 %
Poistot	2,8	2,7	-0,1	-3,6 %
Vuosikate - poistot	1,2	0,0		
Nettoinvestoinnit	-3,5	-3,8	0,3	8,6 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	0,5	-1,1		
Lainakanta	18,4	19,5	1,1	6,0 %
Rahavarat	6,4	6,0	-0,4	-6,3 %
Veroprosentti, painotettu	19,92	19,87		-0,05 %-yks

Toimintakulujen kasvu ja verorahoituksen väheneminen heikensivät kuntien taloutta

Kuntien toimintakate heikkeni vuonna 2018 noin 3,4 prosenttia ja verorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet) yhteenlaskettu määrä väheni 0,5 prosenttia. Tulopohjassa vähenivät sekä kuntien verotulot että valtionosuudet. Toimintakatteen heikentymistä selittävät toimintakulujen voimakas kasvu, jonka arvioidaan aiheutuneen sosiaali- ja terveydenhoidon kustannusten sekä ostopalveluiden ja materiaalihankintojen kasvusta. Palkkausmenoja kasvattivat kunta-alan sopimusneuvotteluissa sovittujen korotusten lisäksi myös palkkausjärjestelmiin tehdyt uudelleenarvioinnit ja korjaukset liittyen palvelutuotannon uudelleenjärjestelyihin.

Vuoteen 2017 verrattuna kuntien vuosikate heikkeni noin 1,16 mrd. euroa. Vuosikate heikkeni selvästi koko maan tasolla, kaikissa maakunnissa ja kaikissa kuntakokoryhmissä. Eniten vuosikate heikkeni 6 000–10 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Alueellisesti tarkasteltuna vuosikate heikkeni eniten Satakunnan maakunnan kunnissa. Kuntien vuosikatteen muutosta tarkasteltaessa on toisaalta huomioitava, että vuosi 2017 oli kuntataloudessa vuosikatteella tarkastellen poikkeuksellisen, jopa ennätyksellisen hyvä.

Taulukko 2. Manner-Suomen kuntien talous vuosina 2016–2018 ja muutos vuosina 2017–2018

	TP 2016	TP 2017	TPA 2018	Muutos 2017–2018, mrd. euroa	Muutos 2017–2018, prosenttia
Toimintakate	-28,45	-28,12	-29,07	0,95	3,4 %
Verotulot	21,99	22,43	22,33	-0,10	-0,4 %
Valtionosuudet, käyttötalous	8,79	8,50	8,46	-0,05	-0,5 %
Verorahoitus yht.	30,78	30,93	30,79	-0,14	-0,5 %
Rahoituserät, netto	0,36	0,45	0,40	0,05	-11,1 %
Vuosikate	2,70	3,27	2,11	-1,16	-35,5 %
Poistot	2,11	2,20	2,13	-0,07	-3,2 %
Vuosikate - poistot	0,59	1,07	-0,02	-1,09	
Nettoinvestoinnit	-2,43	-2,38	-2,77	0,39	16,4 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	0,27	0,89	-0,66	-1,55	
Lainakanta	16,09	16,13	16,73	0,60	3,7 %
Rahavarat	4,59	5,18	4,85	-0,33	-6,4 %
Veroprosentti, painotettu	19,89	19,92	19,87		-0,05 %-yks.

Kunnille kertyi verotuloja 22,33 mrd. euroa vuonna 2018. Vähennystä edellisvuoteen oli noin 100 milj. euroa, mutta vuoteen 2016 verrattuna verorahoituksen määrä kuitenkin kasvoi hieman. Kuntien verokertymää pienensivät vuodelta 2017 verovelvollisille vuoden 2018 joulukuussa maksetut ennätyksellisen suuret ennakonpalautukset sekä vuonna 2017 sovellettujen veronsaajaryhmien jako-osuuksien oikaisu muun muassa pääomatulojen muutosten vuoksi. Vuonna 2018 tuloveroprosenttia nosti 45 kuntaa, kun sitä edellisenä

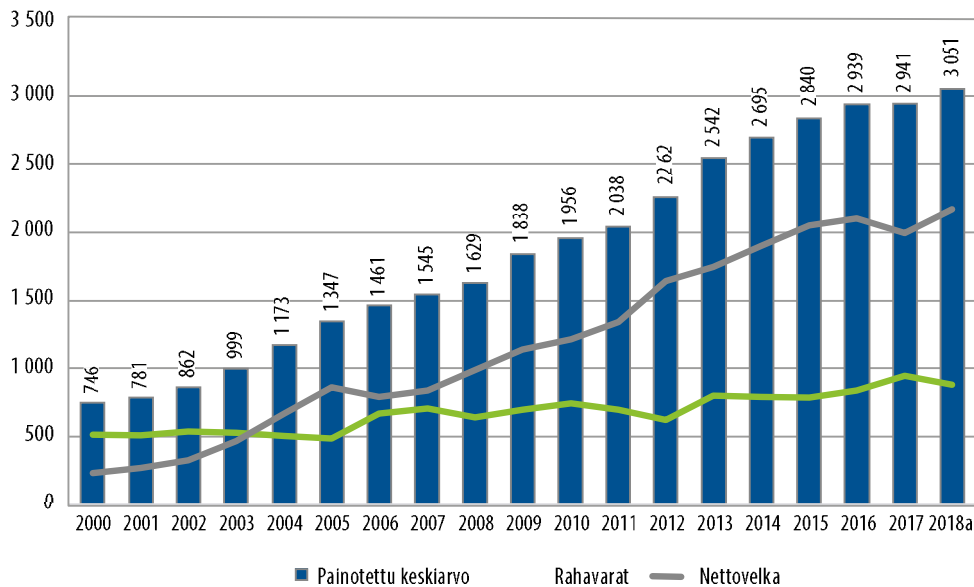
vuonna tuloveroprosentti nousi 47 kunnassa. Tästä huolimatta keskimääräinen painotettu veroprosentti laski 0,04 prosenttiyksiköllä 19,87 prosenttiin.

Kuntien käyttötalouden valtionosuudet olivat noin 8,46 mrd. Valtionosuuksien määrä laski noin 50 milj. eurolla edellisestä vuodesta erityisesti kilpailukykysovimukseen liittyvän vähennyksen kasvun sekä kuntien ja valtion kustannustenjaon tarkistuksen vuoksi. Valtionosuuksia sen sijaan kasvatti muun muassa veroperustemuutosten kompensointi sekä muut hallituksen kärkihankkeet.

Kuntien investointimenojen kasvu kiihtyi viime vuonna hieman muun muassa koulujen peruskorjausten ja uudisrakentamisen vuoksi. Investointimenojen määrä oli 3,61 mrd. euroa, kun se edellisvuonna oli noin 3,45 mrd. euroa. Nettoinvestoinnit kasvoivat yli 16 prosenttia noin 2,77 mrd. euroon. Nettoinvestoinnit laskivat alle 10 000 asukkaan kuntakokoryhmässä, mutta kasvoivat varsin tasaisesti muissa kuntakokoryhmissä. Edellisvuonna tilanne oli päinvastainen: investoinnit kasvoivat asukasluvultaan pienimmissä kunnissa, mutta laskivat suuremmissä kunnissa.

Kuntien lainakanta kasvoi noin 600 milj. euroa yhteensä 16,7 mrd. euroon eli 3 051 euroon/asukas. Erot kuntien välillä ovat suuret: kolmella kunnalla ei ole lainkaan lainaa, kun puolestaan suhteellisesti suurimman lainakannan kunnilla lainaa on jo yli 11 000 euroa/asukas. Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna lainakannan kasvu oli asukasluvuun suhteutettuna ja kokonaismäärällä tarkastellen suurinta 40 000-100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Lainakanta kasvoi vähiten yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä ja yhdeksän suurimman kaupungin lainakanta pysyi lähes edellisvuosien tasolla. Lainakanta laski 138 kunnassa, kun edellisvuonna lainakanta väheni 145 kunnassa. Kuntien rahavarat vähenivät noin 330 milj. euroa. Näin kuntien nettovelka (lainakanta – rahavarat) kasvoi pelkkää lainakantaa selvemmin.

Huomionarvoista on, että edellä esitetyt luvut eivät kuitenkaan sisällä konserniyhteisöjä. Parempi kokonaiskuva kuntien lainakannasta ja sen kehityksestä saadaan kesäkuussa valmistuvien ennakkolisten konsernitilinpäätösten myötä.



Kuvio 2. Manner-Suomen kuntien lainakannan kehitys vuosina 2000–2018, euroa/asukas

Merkillepantavaa on negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän kasvu. Vuonna 2018 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli kaikkiaan 38, kun vuotta aikaisemmin niitä oli vain neljä. Yhteenlaskettu negatiivinen vuosikate oli noin -28,4 milj. euroa, kun se vuonna 2017 oli vain -1,1 milj. euroa. Vuonna 2018 negatiivisen vuosikatteen kunnista suurin osa oli alle 10 000 asukkaan kuntia, mutta nyt mukana oli kaksi yli 50 000 asukkaan kuntaa. Yhteensä 198 kunnassa vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja, kun edellisvuonna tällaisia kuntia oli 53. Tuloksen osalta tasapainoisia kuntia, joissa vuosikate riitti poistojen kattamiseen, oli vain noin kolmasosa kunnista.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely) tulevien kuntien määrää ei voida tässä vaiheessa tarkasti arvioida, koska menettely perustuu kuntakonsernien tilinpäätöstietoihin. Vuoden 2017 kuntien konsernitilinpäätösten ja vuotta 2018 koskevien ns. peruskuntien tilinpäätösarviotietojen perusteella voidaan kuitenkin ennakoita, että arviointimenettelyyn olisi tulossa 2-5 uutta kuntaa. Kaikki nämä tulisivat arviointimenettelyyn taseeseen kertyneen alijäämän perusteella. On myös ennakoitavissa, että tulevina vuosina arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrä kasvaa (kts. ohjelman luku 6.2).

Kuntayhtymien lainakanta ja alijäämät kasvussa

Manner-Suomen kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate oli vuonna 2018 noin 650 milj. euroa ja se heikkeni edellisvuoteen verrattuna noin 100 milj. eurolla eli lähes 15 prosenttia. Muutos johtui ennen kaikkea toimintamenojen suhteellisen nopeasta kasvusta, jota toimintatuottojen kasvu ei riittänyt kattamaan. Toimintakatteen heikentyminen

heijastui myös kuntayhtymien yhteenlaskettuun vuosikatteeseen, joka heikkeni niin ikään noin 100 milj. eurolla yhteensä 570 milj. euroon.

Toimintakatteen ja vuosikatteen heikentyminen heijastuivat myös kuntayhtymien tilikauden tulokseen, joka heikkeni noin 70 milj. euroa edellisvuodesta, mutta pysyi edelleen noin 10 milj. euroa positiivisena. Tilikauden tulos oli negatiivinen 52 kuntayhtymällä, joiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli noin -120 milj. euroa. Edeltävänä vuonna tilikausi oli negatiivinen 49 kuntayhtymällä, mutta näiden yhteenlaskettu negatiivinen tilikauden tulos oli selvästi pienempi, noin -30 milj. euroa.

Kuntayhtymien investoinnit pysyivät edelleen korkealla tasolla, mutta eivät enää kasvaneet edellisvuoteen verrattuna. Kuntayhtymien lainakanta kuitenkin kasvoi lähes 400 milj. eurolla, mikä viittaa siihen, että kuntayhtymien investointeja on rahoitettu aikaisempaa enemmän lainoilla.

Taulukko 3. Manner-Suomen kuntayhtymien talous vuosina 2016–2018 ja muutos vuosina 2017–2018

	TP 2016	TP 2017	TPA 2018	Muutos 2017–2018, mrd. euroa	Muutos 2017–2018, prosenttia
Toimintatuotot	13,22	14,33	15,36	1,03	7,2 %
Toimintakulut	-12,43	-13,58	-14,72	1,14	8,4 %
Toimintakate	0,80	0,75	0,65	-0,10	-13,3 %
Vuosikate	0,70	0,67	0,57	-0,10	-14,9 %
Poistot	-0,60	-0,61	-0,6	0,01	-1,6 %
Vuosikate - poistot	0,10	0,06	-0,03	-0,09	
Tilikauden tulos	0,17	0,08	0,01	-0,07	-87,5 %
Taseen kertynyt yli- /alijäämä	0,75	0,81	0,82	0,01	1,2 %
Nettoinvestoinnit	-0,82	-1,06	-1,04	-0,02	-1,8 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,12	-0,39	-0,47	-0,08	
Lainakanta	3,18	3,50	3,86	0,36	10,3 %
Rahavarat	1,05	1,17	1,12	-0,05	-3,9 %

Kuntayhtymien talouden muutoksia voidaan selittää valtaosin sairaanhoitopiirien talouden muutoksilla. Vuotta 2018 koskevien tilinpäätösarvotietojen perusteella sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni noin 120 milj. eurolla. Sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu tilikauden tulos oli 45 milj. euroa negatiivinen, kun vuotta aikaisemmin tulos oli yli 40 milj. euroa positiivinen. Merkillepantavaa on negatiivisen vuosikatteen ja tilikauden tuloksen tehneiden sairaanhoitopiirien määrä. Vuonna 2018 vuosikate oli negatiivinen neljällä sairaanhoitopiirillä, kun vuotta aikaisemmin vuosikate oli kaikissa sairaanhoitopiireissä positiivinen. Tilikauden tulos oli vuonna 2018 negatiivinen 11 sairaanhoitopiirillä, ja niiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli -93 milj. euroa. Vuonna 2017 tilikausi oli negatiivinen vain kolmella sairaanhoitopiirillä, yhteensä noin 3 milj. euroa.

Myös kuntayhtymien lainakannan nousu muodostuu valtaosin sairaanhoitopiireistä. Vaikka sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit laskivat hieman (35 milj. euroa), ne olivat silti yhteensä 725 milj. euroa ja lainakanta kasvoi lähes 390 milj. eurolla. Lainakannan muutosta selittää pitkään kiivaana jatkunut sairaalarakentaminen.

Sairaanhoitopiirien lisäksi tilikauden tulos oli heikko myös monilla koulutuskuntayhtymillä. Negatiivisen tilikauden tuloksen tehneistä kuntayhtymistä 16 oli ammatillisen koulutuksen kuntayhtymiä ja niiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli yhteensä lähes -11 milj. euroa. Kaikkien 34 koulutuskuntayhtymän yhteenlaskettu tilikauden tulos oli noin 5 milj. euroa positiivinen.

Alijäämäisten kuntayhtymien määrä ja kuntayhtymien taseeseen kertyneen alijäämän määrä ovat vähentyneet jo useamman vuoden ajan, mutta tämä kehitys näyttää nyt pysähtyneen. Vuoden 2018 tilinpäätösarvotietojen perusteella 21 kuntayhtymällä olisi taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä 92 milj. euroa. Vuotta aikaisemmin alijäämää oli 16 kuntayhtymällä yhteensä 35 milj. euroa. Alijäämäisiä sairaanhoitopiirejä on seitsemän, niissä yhteenlaskettu kertyneen alijäämän määrä on yli 70 milj. euroa.

Taulukko 4. Kuntayhtymät, joilla taseessa kertynyttä alijäämää vuosina 2013–2018 sekä kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa

	2013	2014	2015	2016	2017	2018A
Alijäämäiset kuntayhtymät	39	34	28	22	16	21
Kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa	-217,0	-192,1	-129,8	-70,5	-35,0	-91,7

2 Kuntatalouden nykytilaan vaikuttaneet useat tekijät

Kuntatalous vahvistui selkeästi vuosina 2016 ja 2017, ja vuosikate riitti kattamaan poistot ja arvonalentumiset. Vuoden 2018 tilinpäätösarvioiden mukaan vuosikate kuitenkin heikkeni selvästi, edellisvuoteen verrattuna 1,16 mrd. euroa. Siihen vaikuttivat verorahoituksen oletettua pienempi kasvu ja toimintakulujen voimakas kasvu, kuten edellä luvussa 1 on kuvattu. Negatiivisten vuosikatteen kuntien määrä kasvoi vuodesta 2017 vuoteen 2018 neljästä kunnasta 38 kuntaan.

Kuntataloudelle on tyypillistä, että vuosittaiset vaihtelut voivat olla suuriakin, eikä yhden vuoden heikomman tai vahvemman kehityksen perusteella voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä kuntatalouden kehityssuunnasta. Näyttää kuitenkin siltä, että kuntatalouden tilannekuva on synkempi kuin vielä edellisessä kuntatalousohjelmassa arvioitiin. Tähän vaikuttaa myös se, että maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun päättymisen myötä väestön ikääntymisestä aiheutuvat jatkuvasti kasvavat menopaineet pysyvät kuntatalouden vastuulla.

Yksi keskeisimmistä havainnoista 2000-luvun kuntataloudesta on se, että vaikka väestörakenne muuttuukin koko ajan taloudellisesti epäedullisemmaksi, sen vaikutus menneeseen kehitykseen on kuitenkin ollut vielä suhteellisen vähäinen - suuret menopaineet ovat vasta toteutumassa. Toisaalta väestön ikääntymisen kuntakohtainen vaihtelu on suurta. Monissa kunnissa väestön keski-ikä on jo pitkään ollut korkea. Kasvukunnissa väestön ikääntymisen vaikutukset ovat vasta edessä. Syntyvyyden kääntyminen laskuun 2010-luvulla on muutostekijä, jolla on vaikutusta myös kuntatalouteen. Tilastokeskus päivittää kunnittaiset väestöennusteet syksyllä 2019, jonka jälkeen on tarpeen arvioida kuntatalouden tilaa uusien väestöennusteiden valossa.

Tämän luvun tarkastelussa hahmotetaan joitakin kuntatalouden nykytilan selittäviä tekijöitä sekä tulo- että menopuolen osalta.

2.1 Kuntatalouden tulot

Viime vuosina kuntien verorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet) kasvu on ollut maltillista. Käyttötalouden valtionosuudet ovat vuonna 2019 vain hieman vuoden 2015 tason yläpuolella. Valtionosuuksien tasoa ovat alentaneet eniten indeksikorotusten jäädytys vuosina 2016–2019, kilpailukykysovimukseen liittyen tehdyt vähennykset ja hallituksen toimet kuntien menojen vähentämiseksi. Verotulot kasvoivat keskimäärin runsaat 2 prosenttia vuosittain. Vaikka talouskasvu ja työllisyys ovat kääntyneet nousuun, ansiotason maltillinen nousu on hidastanut palkkatulojen kasvua. Myös keskimääräisen kunnallisveroasteen nousu on hidastunut viime vuosina. Kunnallisveron kasvua ovat hidastaneet myös veronkevennykset, jotka on kuitenkin kompensoitu valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnallisveron keskimääräinen kasvu jää alle kahden prosentin vuosina 2016–2019. Yhteisöveron ja kiinteistöveron kasvu on sen sijaan ollut ripeämpää.

Kuntien verotulokertymissä on viime vuosina ollut poikkeuksellisen paljon vaihtelua. Vuonna 2018 verotulokertymää alensivat ennakoimattomasti poikkeuksellisen korkeat ennakonpalautukset sekä jako-osuuksien oikaisu valtion hyväksi. Jako-osuuksien oikaisuun vaikutti ennen kaikkea pääomatulojen ennustettua korkeampi kasvu.

Keskimääräinen kunnallisveroprosentti ja kiinteistöveroprosentit ovat nousseet

Kuntien tekemistä talouden tasapainotustoimista huolimatta keskimääräinen verotettavilla tuloilla painotettu tuloveroprosentti on noussut 1,27 prosenttiyksiköllä vuosina 2009–2018. Viime vuosina keskimääräisen veroprosentin nousu on kuitenkin selvästi hidastunut. Kaikkiaan näinä vuosina kunnissa on tehty 906 päätöstä kunnallisveroprosentin korotuksesta ja 42 kunnallisveroprosenttien alentamisesta.

Korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin ero Manner-Suomessa on 5,5 prosenttia (Ahvenanmaa mukaan luettuna 6 prosenttia). Ääripäiden ero on pysynyt suunnilleen tällä tasolla useita vuosia. Vuonna 2019 alin tuloveroprosentti on 17,0 ja ylin 22,5 prosenttia. Kunnallisveroprosenttien eriytymistä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvun 3 kuntatalouden eriytymiskehityksen tarkastelussa.

Tuloveroprosenttien lisäksi useimmissa kunnissa on samaan aikaan nostettu myös kiinteistöveroprosentteja. Kuntien kiinteistöverotuoton määrä on kasvanut vuodesta 2009 vuoteen 2018 noin 840 milj. eurolla. Veroprosenttien korotusten lisäksi myös kiinteistöjen verotusarvoja on tarkistettu, mikä on myös kasvattanut verotuottoa.

Merkittävä osa kiinteistöveroprosenttien korotuksista selittyy kiinteistöveroprosenttien alarajojen korotuksilla. Vuoden 2010 kiinteistöveroprosenttien lainsäädäntömuutokset lisäsivät kiinteistöverotuloja noin 120 milj. eurolla ja vuonna 2015 arviolta 48 milj. eurolla. Vuonna

2014 kiinteistöjen verotusarvoja korotettiin rakennusten ja maapohjien osalta, mikä lisäsi kiinteistöverotuloja 100 milj. eurolla. Vuonna 2016 voimalaitosten, muiden kuin vakituisten asuinrakennusten sekä rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentin ylärajaa korotettiin. Tämän arvioitiin lisäävän verotuottoa 25 milj. eurolla. Vuonna 2017 korotettiin yleisen ja vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälien ala- ja ylärajoja. Lisäksi korotettiin rakentamattoman, asuinkäyttöön kaavoitetun rakennusmaan kiinteistöveroä asuntotuotannon vauhdittamiseksi. Arvioitu verotuoton lisäys oli yhteensä 75 milj. euroa. Vuonna 2018 otettiin käyttöön kiinteistövero tuulivoimapuistoihin kuuluville tuulivoimalaitoksille. Kiinteistöverouudistusta valmisteltiin ja sitä koskeva esitys oli lausunnoilla vuonna 2018, mutta uudistuksen tekeminen lykkääntyi seuraavalle vaalikaudelle.

Viidennes peruspalvelujen valtionosuudesta kompensatiota veroperusteiden muutoksen aiheuttamista verotulomenetyksistä

Valtion päättämien muutosten verokertymää pienentävää vaikutusta on kompensoitu kunnille vuodesta 2003 alkaen. Vuosien 2003–2009 aikana veromenetyksiä kompensoitiin lisäämällä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia asukaskohtaisesti yhtä suurella euromäärällä kunnittain nostamalla valtionosuusprosenttia. Tällä menettelyllä oli tulonjakovaikutuksia kuntien välillä sen mukaan, miten suuri veromenetys oli suhteessa valtionosuuden lisäykseen. Eniten menettivät ne kunnat, joilla on keskimääräistä enemmän alemman tulotason asukkaita. Vuodesta 2010 alkaen valtionosuuskompensatio on mitoitettu kuntakohtaisen verotulomenetyksen suuruiseksi ja kompensoitu kunnittain saman suuruisena peruspalvelujen valtionosuuden kautta. Vuodesta 2010 kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen on kertynyt verotulomenetysten kompensatioita noin kaksi miljardia euroa. Tämä vastaa runsasta viidennestä peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärästä vuoden 2019 tasolla. Tämä osuus valtionosuudesta ei siis vahvista kunnan tulopohjaa, koska kuntien kunnallisvero on pienentynyt vastaavalla euromäärällä. Toisin sanoen toimenpide on kuntatalouden kannalta kustannusneutraali.

Taulukko 5. Veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuloihin ja niiden kompensatio vuosina 1997–2019, milj. euroa

Vuodet	Verotulojen vähennys	Kompensatio	Kompensatiotapa
1997–2003*	827	-	Ei kompensatiota
2003–2009	1 288	1 215	Euroa/as. (STM-vos)
2010–2019	1 967	1 967	Vos-lisäys = veromenetys (peruspalvelujen vos)
Yhteensä	4 082	3 182	

* Vuonna 2003 tehtiin kaksi erillistä päätöstä veroperustemuutoksista. Ensimmäisen vaikutuksia ei kompensoitu, toisen kompensoitiin täysimääräisesti.

* Vuonna 2006 veromenetyksiä kompensoitiin nostamalla verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausrajaa, toimenpide lisäsi kuntien valtionosuutta 128 milj. euroa.

Toimintatuottojen osuus kuntien tuloista vajaa viidennes, merkitys vaihtelee kunnittain ja vuosittain

Toimintatuottojen osuus kuntien kaikista tuloista on noin viidennes. Osuus vaihtelee voimakkaasti eri kunnissa. Kuntien ja kuntayhtymien toimintatuotot olivat vuonna 2017 yhteensä 9,2 mrd. euroa eli 21 prosenttia kaikista tuloista. Toimintatuottojen suhde ulkoisista tuloista on pysynyt vuodesta 2015 alkaen vakiona; korkeimmillaan toimintatuottojen osuus on ollut vuonna 2011 jolloin ne olivat 27,3 kaikista ulkoisista tuloista. Tuottojen määrä voi yksittäisissä kunnissa vaihdella vuosittain huomattavasti johtuen muun muassa myyntituottojen ajoittumisesta eri vuosille. Yksittäisten kuntien myyntituottoja voi kasvattaa myös palvelujen organisointitapa silloin, kun kunta järjestää palvelut yhteistoiminnassa muiden naapurikuntien kanssa. Toimintatuotot ovat korkeimmat suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa. Toisaalta monissa pienissä kunnissa toimintatuottojen merkitys voi ainakin yksittäisinä vuosina olla hyvin merkittävä. Maatalousvaltaisissa kunnissa toimintatuottojen osuutta nostavat tyypillisesti lomituspalvelujen myyntituotot sekä metsämaasta tai tonteista saatavat myyntituotot.

Kuntien ja kuntayhtymien maksutuotot kattavat noin 6 prosenttia toimintakuluista. Asiakasmaksujen osuus sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannusten rahoituksesta oli vuonna 2017 noin 1,5 mrd. euroa eli vajaa 7 prosenttia. Asiakasmaksujen osuus käyttökustannuksista vaihtelee sosiaali- ja terveystoimen palveluluokittain ollen korkeimmillaan suun terveydenhuollossa, noin 20 prosenttia. Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuihin tehtiin vuoden 2016 alusta säädösmuutoksia, joilla tavoiteltiin 150 milj. euron lisäystä maksutuottoon, mutta lisäyksen arvioitiin jäävän noin 70 milj. euroon.

Opetus- ja kulttuuritoimen maksutuotot, 0,5 mrd. euroa, kattavat vajaat 4 prosenttia käyttökustannuksista. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksuja korotettiin 1.8.2016 lähtien, minkä arvioitiin lisäävän maksutuottoa 26 milj. eurolla. Vuonna 2017 toteutettiin pienituloisten 2–3 hengen perheiden varhaiskasvatuksen maksujen alentaminen, minkä arvioitiin alentavan maksutuottoa vuositasolla 10 milj. euroa. Vuonna 2018 alennettiin pieni- ja keskituloisten perheiden varhaiskasvatusmaksuja ja korotettiin sisaralennusta. Tämä vähensi maksutuottoa noin 90 milj. euroa, joka kompensoitiin kunnille korottamalla niiden osuutta yhteisöveron tuotosta ja lisäämällä peruspalvelujen valtionosuutta.

Taulukko 6. Kuntien tulojen kehitys tulolajeittain vuosina 2013–2017, milj. euroa

Tulot	Milj. euroa					Muutos, %		
	2013	2014	2015	2016	2017	2015	2016	2017
1. Verotulot	20 550	21 068	21 663	21 988	22 435	2,8	1,5	2,0
Kunnallisvero	17 881	18 103	18 443	18 807	18 828	1,9	2,0	0,1
Yhteisövero	1 309	1 456	1 638	1 539	1 888	12,5	-6,1	22,6
Kiinteistövero	1 360	1 509	1 581	1 641	1 719	4,8	3,8	4,8
2. Valtionavut	10 736	10 716	10 576	11 088	10 539	-1,3	4,8	-5,0
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat valtionosuudet	9 657	9 485	9 426	9 955	9 539	-0,6	5,6	-4,2
Muut valtionavut	1 079	1 231	1 150	1 133	1 000	-6,6	-1,5	-11,7
3. Toimintatuotot	11 902	11 784	9 188	9 351	9 222	-22,0	1,8	-1,4
Yhteensä	43 188	43 568	41 427	42 426	42 196	-4,9	2,4	-0,5

Valtionosuuden muutosten taustalla monia tekijöitä

Peruspalvelujen valtionosuuden taso on muuttunut vuodesta 2012 vuoteen 2019 vain noin 19 milj. euroa. Tämän taustalla on ennen kaikkea hallituskaudella 2012–2015 valtiontalouden tasapainottamiseksi päätetyt valtionosuuksien 1,4 mrd. euron leikkaukset. Lisäksi hallituskaudella 2016–2019 peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotukset jäädytettiin, ja kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentäminen pienensi valtionosuuksia noin 160 milj. euroa.

Tarkastelukaudella valtionosuuksia ovat lisänneet eniten verotulomenetysten kompensatiot sekä asukasluvun ja määräytymistekijöiden muutokset. Uusiin ja laajeneviin tehtäviin valtionosuutta on lisätty vuosina 2016–2019 noin 132 milj. euroa. Myös kustannustenjaon tarkistus on lisännyt valtionosuuksien määrää etenkin vuosina 2012–2017. Sen sijaan vuosina 2018 ja 2019 tarkistus on ollut valtionosuuksia vähentävä.

Taulukko 7. Peruspalvelujen valtionosuuksien mitoitukseen vaikuttaneita tekijöitä vuosina 2012–2019

	Milj. euroa				
	Vuosina 2012–2015	2016	2017	2018	2019
Asukasluvun ja määrätymistekijöiden muutos	281	55	38	45	25
Indeksitarkistus*	746	34	-50	42	91
Kustannustenjaon tarkistus	372	225	34	-68	-213
Veromenetysten kompensatio	451	262	395	131	224
Valtionosuustehtävien lisäykset	150	60	46	11	16
Valtionosuustehtävien vähennykset	-15	-37	-45	-45	-32
Valtionosuuden leikkaukset	-1 306	-74	-125	-42	-91
Kilpailukyky sopimukseen liittyvät vähennykset			-349	-468	-497
Yhteensä	680	525	-56	-394	-477

* Indeksitarkistukset on tehty laskennallisiin kustannuksiin vuosina 2016–2019. Niitä vastaava vähennys tehtiin kuitenkin valtionosuuksiin vuosina 2016 ja 2018–2019. Taulukossa tämä vähennys on valtionosuuksien leikkauksissa kyseisinä vuosina.

Vuosina 2016–2019 peruspalvelujen valtionosuuden mitoitukseen ovat vaikuttaneet merkittävästi kilpailukyky sopimukseen liittyvät valtionosuuden vähentämiset sekä hallitusohjelman mukaiset kuntien tehtävien vähennykset. Kiky-sopimuksen määräaikaiseen lomarahaleikkaukseen liittyen valtionosuuksia vähennettiin määräaikaisesti yhteensä 936 milj. eurolla vuosina 2017–2019 ja työajan pidentämiseen liittyen valtionosuuksien vähennys on 216 milj. euroa vuoden 2019 tasossa. Lomarahaleikkaukseen liittyvä vähennys mitoitettiin vastaamaan kunnille lomarahaleikkauksesta syntynyttä säästöä ja työajan pidentämiseen liittyvä vähennys vastaamaan työajan pidentämisen arvioitua laskennallista säästöä kuntataloudessa. Kokonaisuudessaan kilpailukyky sopimuksen vaikutus arvioitiin kuntataloutta lievästi kiristäväksi. Lisäksi kuntatalous on hyötynyt kilpailukyky sopimuksen suotuisista vaikutuksista talouskasvuun ja työllisyyteen.

Hallitus on pyrkinyt hidastamaan kuntien menojen kasvua useilla toimenpiteillä, kuten muuttamalla varhaiskasvatusoikeutta ja varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitusta, kehittämällä omais- ja perhehoitoa ja keskittämällä erikoissairaanhoidon. Hallituskaudella on myös lisätty kuntien peruspalvelujen valtionosuutta lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun, vanhusten kotihoitoon sekä oppilas- ja opiskelijahuoltoon liittyen.

Taulukko 8. Valtionapujen mitoitukseen vuosina 2016–2019 vaikuttaneet tekijät opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla^{*)}

	2016–2019 Milj. euroa	2012–2015 Milj. euroa
Valtionosuuden indeksikorotukset ¹	20	103
Indeksikorotusten vähentäminen valtionosuudesta ²	-31	-96
Kustannustenjaon ja -tason tarkistus	35	55
Valtionapujen lisäykset ³	351	164
Valtionapujen vähennykset ³	-364	-300

*) Sisältää kunnat, kuntayhtymät ja yksityiset toiminnan järjestäjät. Ei sisällä oppilaitos-, kulttuuri- ja liikuntapaikkarakentamiseen liittyviä avustuksia eikä kertaluontoisia talousarviossa tehtyjä muutoksia. Ei sisällä kehysmuutoksia eikä teknisiä muutoksia.

1) Sisältää vuoden 2017 kilpailukykysovimuksen vuoksi toteutetun negatiivisen indeksikorotuksen -0,7 %. Ammatillinen koulutus sisältyy lukuihin vuoteen 2017 asti.

2) Indeksijäädytysten säätämiseksi pysyviksi säästöiksi koskevien hallitusten esitysten vaikutusarvioiden mukaisesti.

3) Sisältää hallitusten vuosia 2016–2019 koskevien eri kehyspäättösten mukaiset valtionapuja sisältävien momenttien määrärahamuutokset yhteensä ilman ns. kehysautomaatiikan aiheuttamia muutoksia.

Vuonna 2017 perusopetukseen valmistavan opetuksen rahoitusta uudistettiin laskentapäivään perustuvasta oppilasmääräpohjaisesta laskennasta läsnäolokuukausiin perustuvaksi ja oppilaskohtaisen rahoituksen määräävää kerrointa alennettiin, mikä vähentää maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavaan opetukseen kuntien saamaa rahoitusta noin 34 milj. euroa. Vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomi/ruotsi toisena kielenä -opetuksen ja muun opetuksen tukemiseen varattua rahoitusta lisättiin 3 milj. eurolla vuonna 2017, 2 milj. eurolla vuonna 2018 ja 2 milj. eurolla vuonna 2019 valtionavustusprosentin pitämiseksi ennallaan 86 prosentissa opetustarpeen kasvaessa. Vapaan sivistystyön rahoitukseen kohdistui vuonna 2017 rakennepoliittisen ohjelman valtiontalouden säästötoimenpide 8,5 milj. euroa.

Ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusta alennettiin vuonna 2017 liittyen 190 milj. eurolla. Säästö kohdennettiin kokonaisuudessaan kuntien rahoitusosuuteen valtionosuusprosenttia muuttamalla, minkä seurauksena lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoituksen valtionosuusprosentit eriytyivät toisistaan.

Kirjastojen valtionavustuksiin osoitettiin 3,5 milj. euroa vuonna 2017. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksiin edellisellä hallituskaudella pysyviksi päätetyt säästöt toteutettiin yksikköhintoja alentamalla. Säästö vähensi valtionosuuksia 2,9 milj. eurolla vuonna 2017 edellisvuoteen verrattuna, mistä suuri osa kohdistuu kuntiin. Kuntien ja alueellisen kulttuuritoiminnan valtionavustuksiin osoitettiin 0,9 milj. euroa vuonna 2017.

2.2 Kuntatalouden menot

Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä kasvoi merkittävästi 1990-luvulla, ja kasvu on jatkunut edelleen 2000-luvulla. Varsin usein uusi tehtävä on merkinnyt vanhan tehtävän uudenlaista sisältöä ja hienosäätöä.

Kuntien harkintavalta tehtävien järjestämisessä on rajattua. Ääripäitä ovat subjektiivisena oikeutena järjestettävät palvelut sekä kunnan omalla päätöksellä järjestettäväksi ottamansa tehtävät. Kuntien tehtävistä 75 prosenttiin liittyy toiminnan järjestämistä koskevia velvoitteita. Ne voivat koskea esimerkiksi tehtävän henkilöstömäärää, palvelujen käyttäjien ryhmäkokoja, henkilöstön koulutusrakennetta tai palvelun saatavuutta määräajassa.

Päättymässä olevaa vaalikautta on leimannut maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu. Osana uudistusta ehdotetut valtionosuusmuutokset kannustivat kuntia hillitsemään sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kasvua. Lisäksi valmistautuminen uudistukseen saattoi jossain määrin vähentää kuntien panostusta kehittämistoimenpiteisiin, mutta toisaalta se on saattanut vauhdittaa sairaanhoitopiirien investointipäätöksiä.

Hallitusohjelman toimenpiteillä tavoiteltiin kuntatalouden menojen vähentämistä muun muassa erikoissairaanhoidon keskittämistä koskevilla toimilla, vanhuspalvelujen laatusuosituksen muutoksella ja varhaiskasvatukseen tehdyillä rajauksilla. Omais- ja perhehoitoon tehtiin puolestaan lisäpanostuksia, joiden arvioitiin vähentävän kalliimman hoidon tarvetta ja tuovan säästöjä pidemmällä aikavälillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon puolella substanssilainsäädännön kehittäminen oli pitkälti sidottu maakunta- ja sote-uudistuksen aikatauluun, mikä näkyi siinä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden puolella tehtävä- ja velvoitemuutosten määrä jäi pienemmäksi kuin aiemmilla vaalikausilla. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla lukiolain ja varhaiskasvatustalouden uudistuksilla on lisätty velvoitteita kunnille; toisaalta joitakin yksittäisiä väljennyksiäkin opetustoimessa tehtiin. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä jatkettiin erillisen ohjelman muodossa. Tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen eteni kuitenkin suunniteltua hitaammin, ja keväällä 2017 hallitus laajensi ohjelman koskemaan koko julkista taloutta.

Kilpailukyky sopimuksella oli myös merkittävä vaikutus kuntatalouteen. Se vaikutti niin kuntatalouden tuloihin kuin menoihin. Kokonaisuutena kilpailukyky sopimuksen ja siihen liittyvien valtionosuusvähennysten yhteisvaikutus arvioitiin sopimuksen tekovaiheessa kuntataloutta hieman kiristäväksi. Tässä arvioissa ei otettu huomioon kilpailukyky sopimuksen suotuisia vaikutuksia talouskasvuun ja työllisyyteen, joista myös kuntatalous on hyötynyt verotulojen lisäyksenä.

Kuntatalouden menokasvu pysytteli usean vuoden maltillisena, mutta kääntyi selvään kasvuun vuonna 2018. Kuntatalouden menokehitys riippuu pitkälti henkilöstömenojen

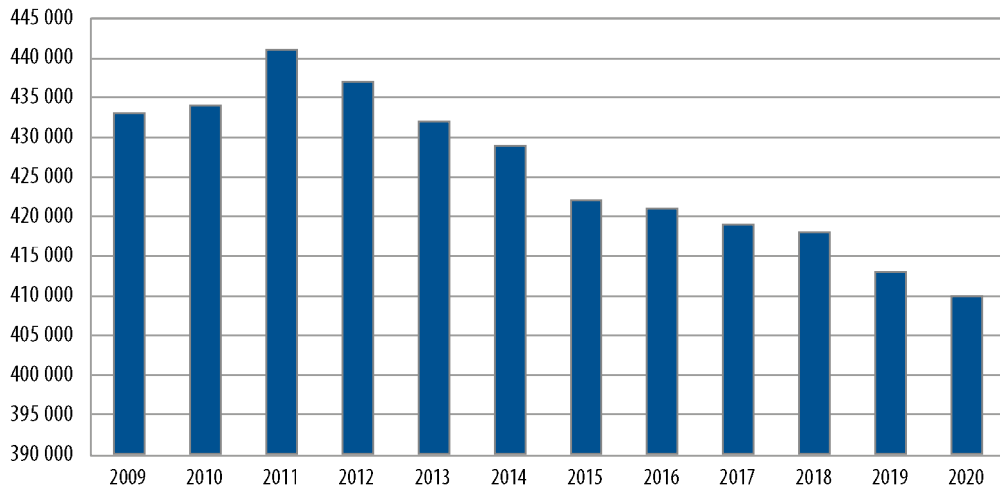
kehityksestä työvoimavaltaisten peruspalvelujen takia. Aiempaa maltillisemmat palkkaratkaisut ja kilpailukykysojimus hillitsivät palkkamenoja 2010-luvulla. Vuoden 2018 ennakkolinen tilinpäätöstieto kuitenkin osoittaa kuntien ja kuntayhtymien palkkamenojen kääntyneen kasvuun. Se johtui pääosin sopimusten mukaisesta kasvusta (174 milj. euroa) ja niihin liittyneestä kertaerästä (136 milj. euroa).

Kuntien kokonaismenojen rakenne muutoksessa – oman työn osuus laskenut

Kuntien ja kuntayhtymien menojen kehitystä vuosina 1997–2017 kuvataan liitteessä 1 ja peruskuntien tehtäväkohtaisia nettokustannuksia liitteessä 2. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen toimintakulut ja investoinnit olivat vuoden 2017 vahvistettujen tilinpäätöstietojen mukaan yhteensä 20,93 mrd. euroa, eli 49 prosenttia kaikista menoista. Toimintakulut per asukas on kasvanut 728 euroa/asukas vuodesta 2010 vuoteen 2016. Opetus- ja kulttuuritoimen menot olivat 13,5 mrd. euroa vuonna 2017 eli 31 prosenttia kaikista menoista. Kahden suurimman toimialan osuus menoista on siten 80 prosenttia. Näiden kahden sektorin menojen kehitys on koko kuntatalouden kannalta keskeinen tekijä, joten niiden nopea nousu johtaa ongelmiin koko kuntatalouden osalta.

Kuntien työvoimavaltaisuus näkyy palkkausmenojen korkeana osuutena. Palkkausmenojen suhteellinen osuus kuntien kokonaismenoista vaihtelee 50 prosentin molemmin puolin. Niiden osuus on kuitenkin laskenut selvästi 2000-luvun alusta, jolloin ne olivat noin 55 prosenttia kokonaismenoista.

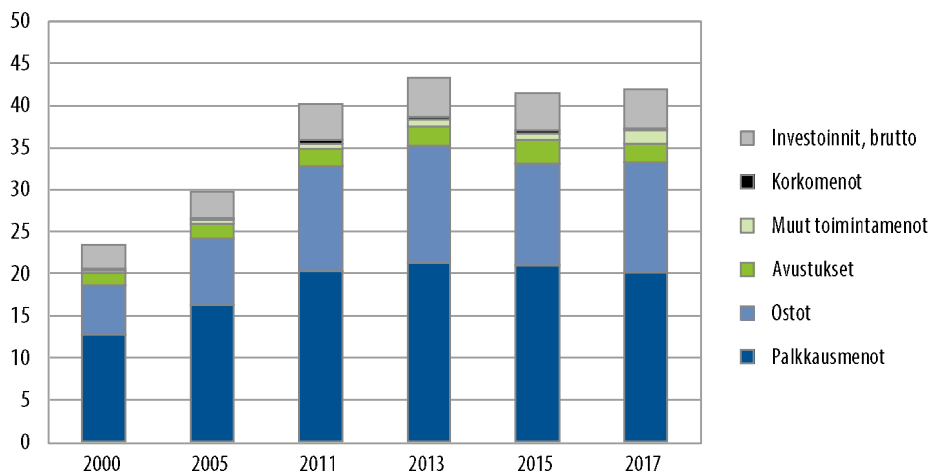
Kuntien henkilöstömäärä on alentunut viime vuosina noin 1–2 prosentin vuosivauhdilla ja sen arvioidaan edelleen laskevan lähivuosina. Henkilöstömäärän vähenemistä selittää kuntien yhtiöittämiset ja enenevä palveluiden ostaminen ulkoa oman toiminnan sijaan. Kilpailulainsäädännön ja kuntalain muutokset syksyllä 2013 rajoittivat kunnallisten toimijoiden kilpailua vapailla markkinoilla ja kuntien tuli 2014 vuoden loppuun kestäneen siirtymäajan puitteissa arvioida, mitkä toiminnot tulee yhtiöittää. Isoja yhtiötettäviä palveluita olivat muun muassa satamat ja energia-alan toiminnot. Kunnat ovat viime vuosina myös yhtiöittäneet omaan toimintaan liittyviä tukipalveluita runsaasti.



Kuvio 3. Kunnallisen henkilöstömäärän kehitys vuosina 2009–2018

Kuvio: VM/KAO; Tiedot: KT Kuntatyönantajat

Ostopalvelujen kasvu on sitä vastoin ollut 2000-luvulla voimakasta, niiden euromääräinen osuus menoista on nykyisin liki 2,5-kertainen vuoteen 2000 verrattuna. Suhteellinen osuus oli vuonna 2000 noin 25 prosenttia ja vuonna 2017 jo noin 31 prosenttia. Korkomenot ovat matalan korkotason vuoksi pysyneet suunnilleen samassa tasossa lainakannan huomattavasta kasvusta huolimatta.

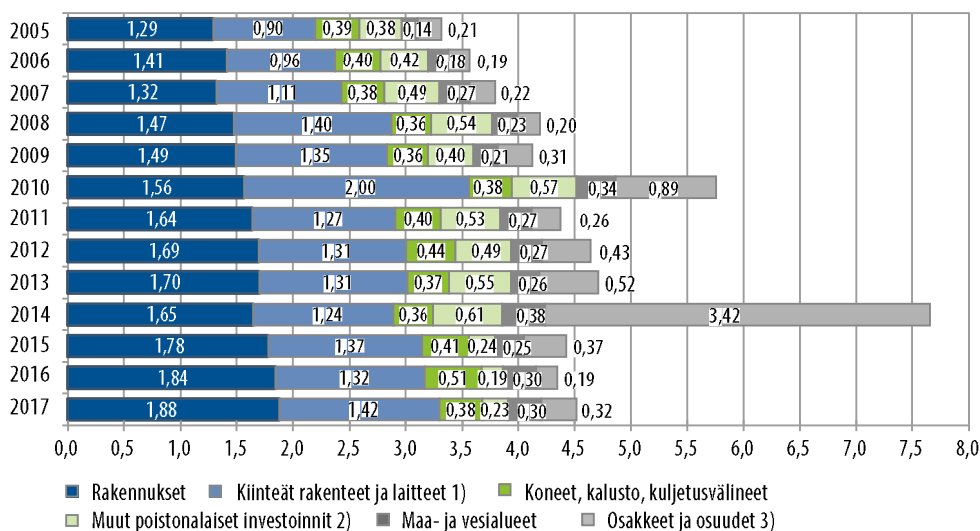


Kuvio 4. Kuntien ja kuntayhtymien menorakenne vuosina 2000–2017, mrd. euroa

Kuntatalouden investoinnit kasvaneet

Kuntien ja kuntayhtymien investoinnit (brutto) ovat kasvaneet 2000-luvulla varsin tasaisesti, keskimäärin liki 5 prosenttia vuosittain. Bruttoinvestointien arvo vuonna 2017 oli 4,6 mrd. euroa, ja nettoinvestoinnit olivat 2,38 mrd. euroa. Kuntien investointien pidemmän aikavälin vertailua vaikeuttaa se, että merkittävä osa kuntien investoinneista on siirtynyt kuntien tytäryhteisöille. Myös kuntien ja kuntayhtymien investointisuhde on muuttunut vuodesta 2016 vuoteen 2017: peruskuntien investointien määrä laski 55 milj. euroa ja kuntayhtymien investoinnit kasvoivat 235 milj. euroa. Myös konsernitason investointien tarkastelu mahdollistaisi paremmin kuntien keskinäisen vertailun.

Pääosa kuntien investoinneista keskittyy rakennuksiin sekä kiinteisiin rakenteisiin ja laitteisiin (kuvio 5). Rakennusinvestoinnit ovat kasvaneet tasaisesti, kun taas kiinteiden rakenteiden ja laitteiden taso, joka sisältää kunnallisen infrastruktuurin toimintoja, on jossain määrin vakiintunut viime vuosina. Selvästi eniten heilahteluja on ollut viime vuosina osakkeiden ja osuuksien määrässä, erityisesti vuonna 2010 muodostettu Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä näkyy tilastoissa investointipiikkinä. Vuoden 2014 investointipiikkiä puolestaan selittää jo edellä mainitut kuntien toimintojen yhtiöittämiset erityisesti satama- ja energiatoimialoilla.



Kuvio 5. Kuntien ja kuntayhtymien bruttoinvestoinnit vuosina 2005–2017, käyvin hinnoin, mrd. euroa

Lähde: Suomen Kuntaliitto

1) Mm. kadut, tiet, sillat, pysäköintialueet, puistot, vesi- ja viemäriverkostot

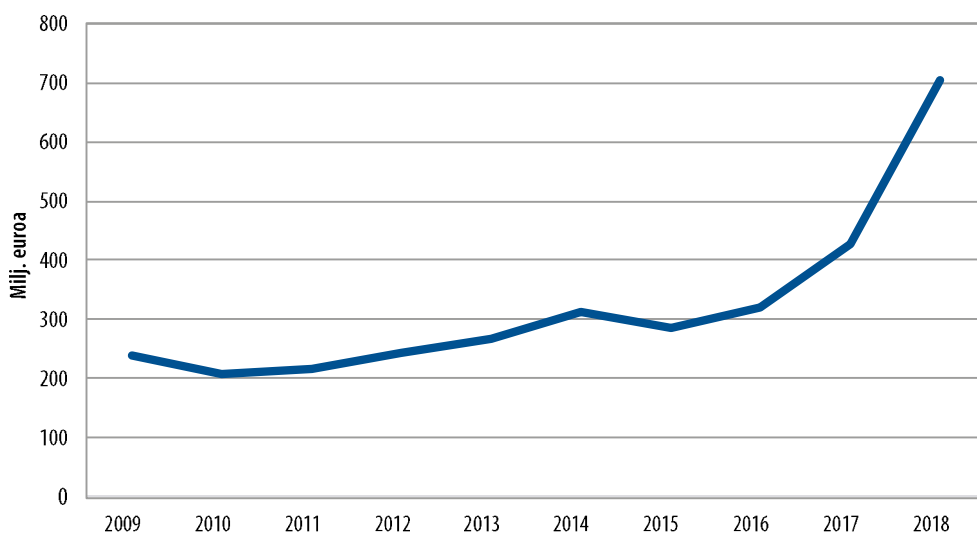
2) Sisältää ennakkomaksut ja keskeneräiset hankinnat.

3) Esim. kunnallisia palveluja tuottavien yhteisöjen osakkeet ja osuudet, asunto-osakkeet, kuntayhtymien peruspääoman korotus

Kuntien ja kuntayhtymien investoinneista rakennusten osuus on ollut vuodesta 2015 alkaen reilut 40 prosenttia. Tämä jakautuu aika lailla tasan uusinvestointien ja korjausinvestointien kesken. Sairaalinvestointien osuus on kasvanut selkeästi viime vuosina ollen jo vuonna 2017 lähes puolet rakennusinvestoinneista.

Kuntatalouden investoinneissa on viime vuosina korostunut kiihtynyt sairaalarakentaminen. Suuria rakennushankkeita on käynnistetty 2010-luvun aikana lähes kaikissa sairaanhoitopiireissä. Rakennushankkeiden taustalla on pääosin sairaalarakennuskannan vanhentuminen ja huono kunto. Sairaanhoitopiirien omistamasta rakennuskannasta valtaosa on rakennettu 1950–1980-luvuilla ja on näin ollen tullut monilta osin peruskorjausikään tai käyttöikänsä päähän. Investointeja on perusteltu toisaalta myös erikoissairaanhoidon toiminnallisilla muutoksilla ja toiminnan tehostamisella.

Kiihtynyt sairaalarakentaminen näkyy sairaanhoitopiirien investointitasossa ja lainakan-
nan kehityksessä. Kun vielä vuosina 2014–2015 sairaanhoitopiirien vuosittaiset nettoinvestoinnit olivat alle 500 milj. euroa ja lainakanta noin 1,3 mrd. euroa, olivat sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit vuonna 2018 tilinpäätösarviotietojen mukaan selvästi yli 700 milj. euroa ja lainakanta noussut jo lähes 2,1 mrd. euroon. Sairaanhoitopiirien investointitason oletetaan pysyvän korkeana myös 2020-luvun alkuvuosina. Uusimman käytössä olevan arvion mukaan sairaanhoitopiireillä on käynnissä tai suunnitteilla sairaalinvestointeja noin 5 mrd. euron arvosta.



Kuvio 6. Sairaalinvestoinnit vuosina 2009–2018, käyvin hinnoin, milj. euroa

3 Kuntien toimintaympäristön muutostekijät

Nostot ja keskeiset huomiot

- Suomen talous on kasvanut muutaman viime vuoden hyvin ja kasvu on ollut laaja-alaista. Talouskasvu jatkuu lähivuosina, mutta edelleen hidastuen. Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2022–2023, talouskasvun arvioidaan hidastuvan alle prosenttiin. Historiaan nähden keskipitkälle aikavälille odotettu kasvu on vaikeaa, mikä johtuu talouden rakenteellisista tekijöistä.
- Julkinen talous heikkenee talouskasvun hidastuessa. Väestön ikääntyminen kasvattaa eläke-, terveys- ja hoivamenoja aiheuttaen merkittäviä paineita julkisen talouden kestävyyspidemmällä aikavälillä. Lisäksi työikäinen väestö, joka veroilla rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu.
- Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen vuoksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastuu menopaineet kohdistuvat kuntatalouteen. Lisäksi kuntatalouden investointipaineet pysyvät mittavina. Jotta kuntatalous ei heikkenisi, kuntien ja kuntayhtymien on tehostettava edelleen palvelutuotantoaan.
- Väestökehitys on ollut viime vuosina Suomen kunnissa hyvin epätasaista. Väestönkasvu on keskittynyt erityisesti kaikista suurimpiin kaupunkeihin, niiden lähistöille ja maakuntien keskustaunpikeihin. Väestömäärän muutosten lisäksi huomionarvoista on vanhusväestön määrän kasvu sekä viime vuosina selvästi alentunut syntyvyys. Nämä muutokset kohdistuvat eri tavalla erityyppisiin kuntiin. Kokonaisuutena väestörakenteen muutoksilla on merkittävä vaikutus kaikkien kuntien palvelujen järjestämisen kustannuksiin, tulopohjaan, investointitarpeisiin sekä yleiseen elinvoimaan.
- Kuntien tuloveroprosenteissa on ollut jo pitkään merkittäviä eroja. Kokonaisuutena erot ääripäiden välillä eivät kuitenkaan ole juuri kasvaneet. Kuntien veroprosenteissa on kuitenkin nähtävissä maantieteellistä eriytymistä. Korkeat veroprosentit ovat keskittyneet maakuntien reuna-alueille, kun maakuntien keskustaunpungeissa ja niiden läheisyydessä veroprosentti on tyypillisesti matalampi.

Tässä luvussa on kuvattu kuntien toimintaympäristöön liittyviä muutostekijöitä yleisen talouskehityksen sekä kuntien ja kuntatalouden eriytymisen näkökulmasta. Kuntien toimintaympäristön muutostekijöitä on tarkasteltu laajasti myös aikaisemmissa kuntatalousohjelmissa, jotka on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla¹.

Kuntien toimintaympäristön, rahoituksen ja erityisesti kuntien valtionosuusjärjestelmän muutoksia on kuvattu laajasti myös valtiovarainministeriön maaliskuussa 2019 julkaisemassa kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvityksessä².

Helmikuussa 2019 julkaistussa valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa³ esitetään, että kuntien tulevaisuuden näkymistä tehtäisiin kokonaisvaltainen, tuoreimpiin väestöennusteisiin sekä erillisiin selvityksiin ja tutkimuksiin perustuva yhtenäinen kansallinen tilannekuva-arvio. Tilannekuva-arvion toteutus riippuu kevään 2019 eduskuntavaaleissa valittavan hallituksen päätöksistä. Toteutuessaan arvion valmistelu aloitetaan syksyllä 2019 ja sen tulokset ovat näin ollen käytössä aikaisintaan keväällä 2020.

3.1 Yleinen talouskehitys ja kuntatalous

Suomen talous on kasvanut muutaman viime vuoden hyvin ja kasvu on ollut laaja-alaista. Talouskasvu jatkuu lähivuosina, mutta edelleen hidastuen. Maailmantalouden nopeimman kasvuvaiheen ohimeneminen heijastuu Suomen vientinäkymiin ja investointiodotuksiin hidastaen talouskasvua. Lisäksi asuinrakennusinvestointien palautuminen normaalille tasolle hidastaa investointeja. Toisaalta työllisyyden ja palkkasumman kehitys ovat olleet suotuisia. Työmarkkinoiden palkankorotuspaineet voimistuvat, kun työttömyysaste lähestyy rakenteellisen työttömyyden tasoa. Tämän oletetaan kiihdyttävän hieman ansiokehitystä ennusteperiodilla, mikä yhdessä työllisyyden hyvän kehityksen kanssa kasvattavat palkkasummaa. Kotitalouksien kulutus ylläpitää talouskasvua lähivuosina. Silti kulutuksen kasvun oletetaan jatkuvan tulojen kasvua hitaampana, sillä kasvua vaimentaa kotitalouksien säästämisasteen normalisoituminen.

Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2022–2023, talouskasvun arvioidaan hidastuvan alle prosenttiin. Historiaan nähden keskipitkälle aikavälille odotettu kasvu on vaimeaa, mikä johtuu talouden rakenteellisista tekijöistä. Muutaman vuoden kuluttua työpanos alkaa

1 Kuntatalousohjelman valtiovarainministeriön verkkosivuilla: www.vm.fi/kuntatalousohjelma

2 Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:18. URL: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161420>

3 Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:11. URL: <http://vm.fi/virkamiespuheenvuoro>

supistua, sillä työikäisen väestön määrä jatkaa laskuaan. Työpanoksen kasvua rajoittaa myös korkea rakenteellinen työttömyys.

Hyvä suhdannetilanne ja menojen kasvua hillitsevät toimet ovat vahvistaneet julkista taloutta. Julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen kääntyi laskuun vuonna 2016 ja alitti EU:n 60 prosentin rajan vuonna 2018. Suotuisasta suhdannetilanteesta huolimatta julkinen velkasuhde on alentunut hyvin verkkaisesti. Julkisen talouden puskurit ovat hyvin ohuet kohtaamaan seuraavan laskusuhdanteen. Julkisen talouden alijäämä on pienentynyt viimeiset neljä vuotta ja julkisen talouden arvioidaan olevan lähes tasapainon tuntumassa lähivuosina, mutta jo muutaman vuoden kuluttua tilinpidon mukainen rahoitusasema alkaa taas heiketä.

Julkinen talous heikkenee talouskasvun hidastuessa. Väestön ikääntyminen kasvattaa eläke-, terveys- ja hoivamenoja aiheuttaen merkittäviä paineita julkisen talouden kestävyteen pidemmällä aikavälillä. Lisäksi työikäinen väestö, joka veroilla rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Pysyvä tulojen ja menojen välinen epätasapaino eli kestävyysvaje uhkaakin kasvattaa velkaantumisen hallitsemattomaksi pitkällä aikavälillä.

Paikallishallinnon alijäämä pieneni vuosina 2016–2017, mutta viime vuonna kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinnon rahoitusasema laski 1,4 mrd. edellisvuodesta ollen 0,8 prosenttia BKT:sta. Paikallishallinnon velka kasvoi noin 0,9 mrd. eli alijäämää vähemmän. Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen vuoksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun menopaineet ovat jäämässä kuntatalouteen. Lisäksi kuntatalouden investointipaineet pysyvät mittavina. Jotta kuntatalous ei heikkenisi, kuntien ja kuntayhtymien on tehostettava edelleen palvelutuotantoaan. Ilman rakenteellisia uudistuksia ja menopaineita hillitseviä toimia kunnallisveroprosentteihin kohdistuu pitkällä aikavälillä huomattava nostopaine.

Kuntatalouden ohjausta vahvistettiin menneellä vaalikaudella. Pääministeri Sipilän hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden kaikille alasektoreille rahoitusasemaa koskevan tavoitteen. Paikallishallintosektorille asetetun rahoitusasematavoitteen mukaan sen nettoluotonanto saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia alijäämäisen suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Paikallishallinnon alijäämätavoitteen saavuttaminen näyttää vaikealta.

3.2 Syntyvyyden aleneminen pienentää palvelutarpeen kasvua

Taulukossa 9 esitetään väestö- ja ikärakenteen muutoksesta johdettu palvelutarpeen muutos. Palvelutarvelaskelmat pohjautuvat SOME-malliin. Laskelmissa oletetaan, että vanhus-ten palvelutarve siirtyy osittain myöhempään eliniän pidentyessä (puolet lisäelinvuosista

on terveitä). Palvelutarvelaskelmat päivitetään tavallisesti kolmen vuoden välein. Päivitetystä laskelmasta on otettu huomioon Tilastokeskuksen marraskuussa 2018 julkistama väestöennuste.

Taulukko 9. Väestötekijöiden vaikutus peruspalvelujen kysyntään, prosenttia

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2020–2023 keskimäärin
Koulutuspalvelut	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4
Lasten päivähoido ja esiopetus	-1,7	-2,3	-3,0	-3,3	-3,2	-2,5	-1,5	-2,7
Perusopetus	1,1	1,0	0,8	0,3	0,2	-0,3	-0,6	-0,1
Lukio ja ammattikoulutus	-0,8	-0,4	-0,1	0,5	0,6	0,8	0,4	0,6
Terveyspalvelut	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
Erikoissairaanhoido	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Perusterveydenhuolto	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Sosiaalipalvelut	1,9	1,9	2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
Vanhainkodit	2,2	2,2	2,2	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4
Kotipalvelut	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0
Palveluasuminen	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
Yllä mainitut peruspalvelut yhteensä	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

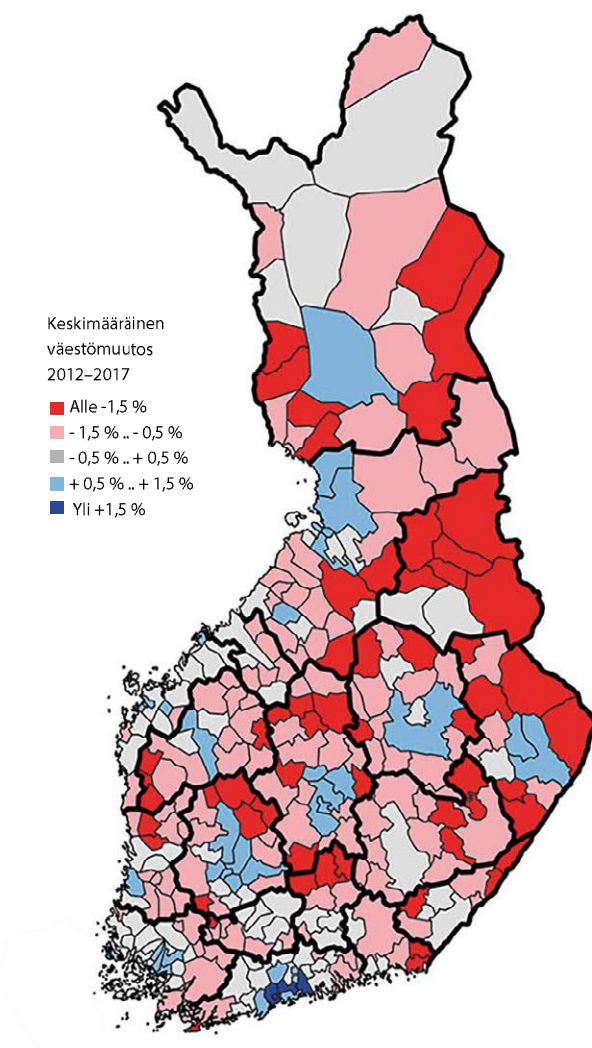
Kokonaisuutena peruspalvelujen palvelutarpeen muutos on keskimäärin 0,5 prosenttia vuosittain. Eri tehtävissä palvelutarpeen muutos kehittyy kuitenkin eri tavalla. Ikäihmisten määrän kasvaessa kasvaa sosiaalipalvelujen tarve, joissa vuosimuutos on runsaat 2 prosenttia. Merkittävä muutos suhteessa edelliseen ennusteeseen on syntyvyyden aleneminen, joka on jo alkanut alentaa palvelutarvetta varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa. Perusopetuksessa palvelutarpeen muutos kääntyy negatiiviseksi hieman myöhemmin, ensi vuosikymmenen puolella.

3.3 Kunnat ja kuntatalous eriytyessä

Tässä luvussa tarkastellaan kuntien toimintaympäristön muutosta ja mahdollista eriytymistä eri osa-alueilla väestötietojen, verotuksen ja muiden tietojen perusteella.

Väestönkasvu keskittymässä suuriin kaupunkeihin ja kaupunkiseuduille

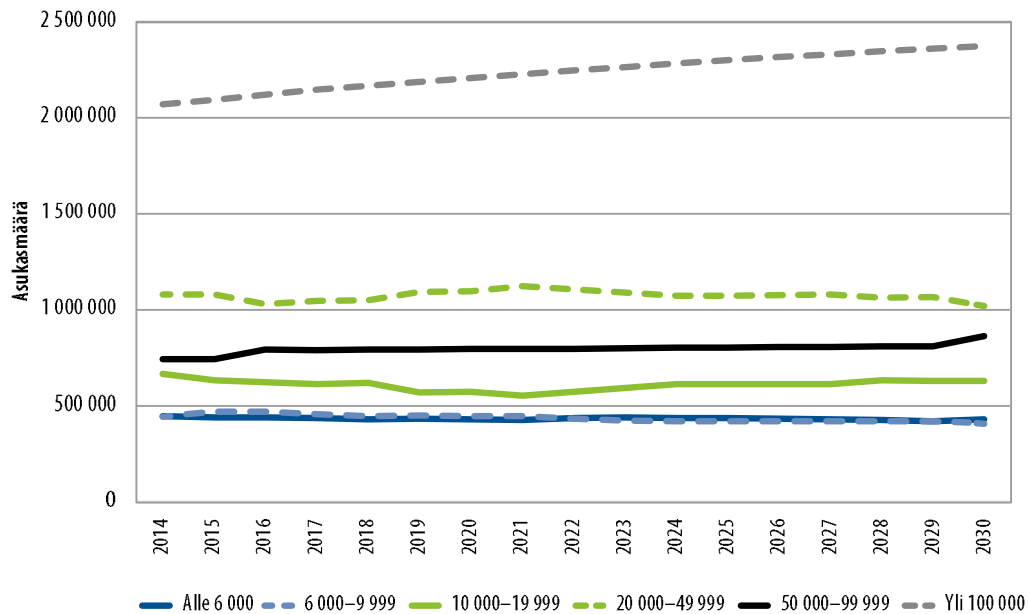
Väestökehitys on ollut Suomen kunnissa hyvin epätasaista. Kuten kuviossa 7 nähdään, kasvu on keskittynyt erityisesti kaikista suurimpiin kaupunkeihin, niiden lähistölle ja maakuntien keskuskaupunkeihin. Sen sijaan valtaosassa kunnista väkiluku on joko pienentynyt tai pysynyt suunnilleen samana.



Kuvio 7. Väestönmuutos kunnittain 2012–2017

Keskittyminen näyttäisi jatkuvan myös tulevaisuudessa. Kuviossa 8 tarkastellaan eri koko-
luokan kuntien väestökehitystä vuoden 2015 väestöennusteen perusteella⁴. Kuvioista voi-
daan selvästi nähdä, että tulevaisuudessa väkiluvun kasvu kohdistuu nimenomaan suuriin,
yli 100 000 asukkaan kaupunkeihin. Muissa kuntakokoluokissa muutokset ovat tähän ryh-
mään verrattuna selvästi vähäisempiä.

⁴ Kirjoitusajankohtana tuorein väestöennuste (2018) oli saatavilla vain koko maan tasolla, joten kuntakohtaiset arviot perustuvat edelliseen, vuoden 2015 ennusteeseen.



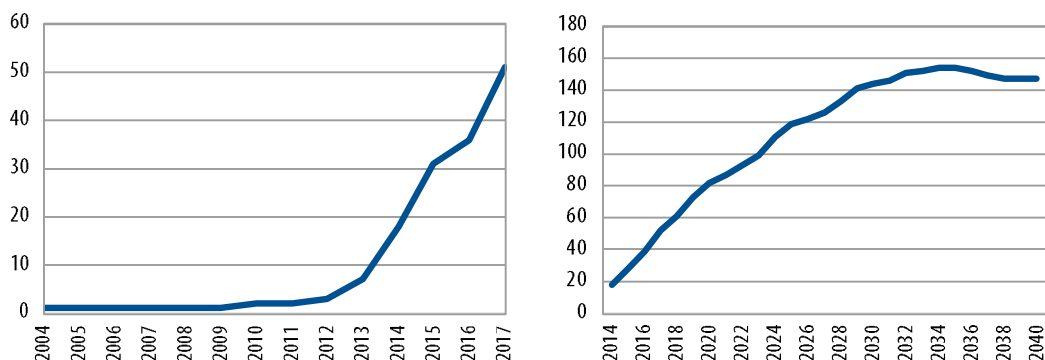
Kuvio 8. Asukasmäärän kehitys kuntakoon mukaan vuoden 2015 väestöennusteen perusteella.

Väestörakenteen muutoksilla merkittävä vaikutus kuntien talouteen ja palveluihin

Väestön ikärakenteen muutos kohdistuu eri tavalla erityyppisiin kuntiin. Tällä on merkittävät vaikutukset kuntien palvelujen järjestämisen kustannuksiin, kunnan tulopohjaan, investointitarpeisiin sekä yleiseen elinvoimaan.

Yksi yleistyvä piirre on vanhusväestön suuri osuus. Kuvioissa 9a ja 9b on esitetty sellaisten kuntien määrä, joissa 65 vuotta täyttäneiden henkilöiden osuus kunnan väkiluvusta on vähintään kolmannes. Tiedot on esitetty toteutuneen väestökehityksen (9a) ja vuoden 2015 väestöennusteen (9b) perusteella.

Kuvioista on huomattavissa 2010-luvulla tapahtunut selkeä muutos. Väestöennusteen perusteella vuodesta 2030 lähtien noin puolessa kunnista ikääntyneiden määrä ylittää kolmanneksen rajan.

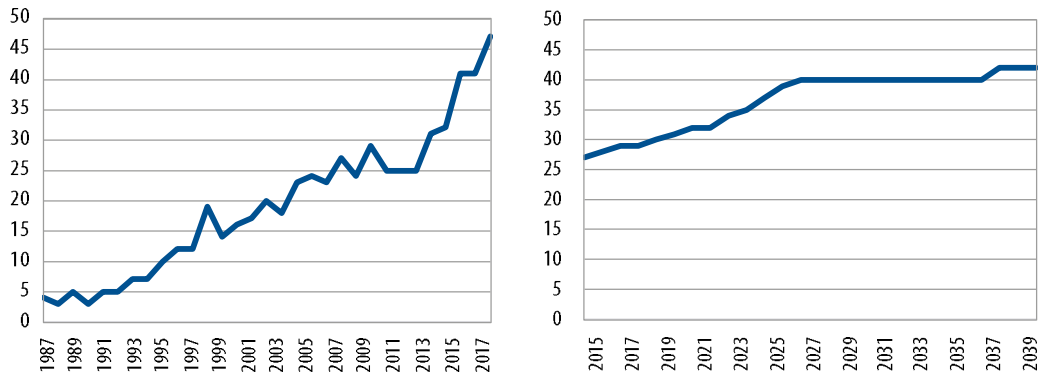


Kuviot 9a ja 9b. Kunnat (Ikm), joissa 65-vuotiaiden ja sitä vanhempien osuus on vähintään kolmannes väestörakennetietojen (9a) ja vuoden 2015 väestöennusteen (9b) perusteella

Kasvavan vanhusväestön lisäksi kuntien toimintaympäristöön vaikuttaa myös syntyvyys. Kuvioissa 10a ja 10b on kuvattu kuntien määrää, jossa syntyvän ikäluokan koko⁵ on tarkasteluvuonna alle 15 lasta. Kuten aiemmissa kuvioissa, myös tällä määritelmällä mitattu kuntamäärä on kasvanut vuosien kuluessa, ja ennusteiden perusteella kasvaa myös tulevaisuudessa.

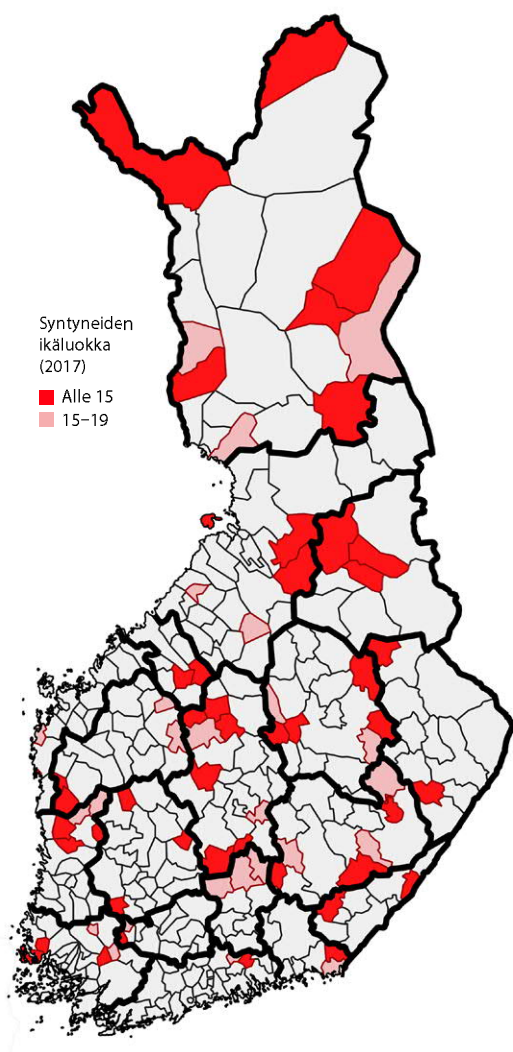
Kuviot tuovat toisaalta esille myös väestöennusteisiin liittyvän epävarmuuden. Vertailemalla kuvioita 10a ja 10b keskenään voidaan nähdä, että toteutuneiden väestötietojen (10a) perusteella alhaisen syntyvyyden kuntien määrä on vuosina 2015–2017 selvästi ohittanut väestöennusteeseen pohjautuvan arvion (10b) vuoden 2040 tasosta. Toisin sanoen, väestöennuste voi paikoitellen olla melko epäluotettava aineisto kuntakentän ääripäiden tarkastelulle, ja näin ollen kuntien väestökehitystä olisi hyvä seurata myös viimeisimpien toteutuneiden väestötietojen perusteella.

5 Tarkemmin määriteltynä väestörakennetiedon mukainen kunnan 0-vuotiaiden ikäluokka vuoden lopussa.



Kuviot 10a ja 10b. Kunnat (lkm), joissa syntyvän ikäluokan koko on alle 15 lasta väestörakennetietojen (10a) ja vuoden 2015 väestöennusteen (10b) perusteella

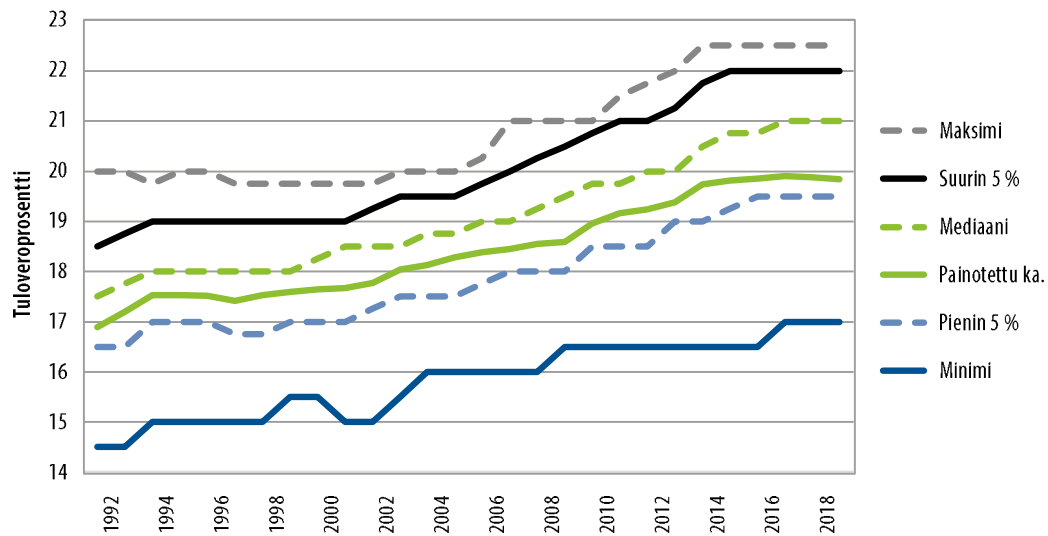
Kuviossa 11 on merkitty kartalle alle 15 ja alle 20 syntyneen lapsen kunnat. Kartasta voidaan nähdä, että nämä kunnat ovat jakautuneet ympäri Suomea, mutta toisaalta monissa tapauksissa ne ovat paikallisesti keskittyneet lähelle toisiaan, tyypillisesti maakuntien reuna-alueille. Samalla voidaan havaita, että monet näistä kunnista ovat pinta-alaltaan melko suuria, mikä voi omalta osaltaan lisätä esimerkiksi kouluverkon järjestämiseen liittyviä haasteita syntyvyyden laskiessa.



Kuvio 11. Kunnat, joissa syntyneen ikäluokan koko oli alle 15 lasta ja alle 20 lasta vuonna 2017

Kuntien verotuksessa havaittavissa maantieteellistä eriytymistä

Kuntien tuloveroprosenteissa on ollut jo pitkään merkittäviä eroja. Kuviossa 12 sekä taulukoissa 10 ja 11 on kuvattu näitä eroja ja niiden kehitystä ajanjaksolla 1992–2019.



Kuvio 12. Kuntien tuloveroprosenttien kehitys 1992–2019

Taulukko 10. Kuntien tuloveroprosenttien kehitys 1992–2019

Vuosi	Suurin – Pienin	Suurin 5 % – Pienin 5 %
1992	5,5	2,0
1999	4,5	2,5
2009	4,5	2,5
2019	5,5	2,5

Taulukko 11. Tuloveroprosenttien korotukset vuosina 2009–2018

	Tuloveroprosenttinosto, kuntien lkm	Tuloveroprosenttinlasku, kuntien lkm	Keskimääräinen (painotettu) tuloveroprosentti	Alin tuloveroprosentti	Ylin tuloveroprosentti
2009	67*	4*	18,59	16,50	21,00
2010	181	2	18,97	16,50	21,00
2011	49	6	19,16	16,50	21,50
2012	91	3	19,24	16,50	21,75
2013	119	4	19,38	16,50	22,00
2014	156	0	19,74	16,50	22,50
2015	98	0	19,84	16,50	22,50
2016	45	3	19,85	16,50	22,50
2017	47	14	19,90	17,00	22,50
2018	52	6	19,88	17,00	22,50

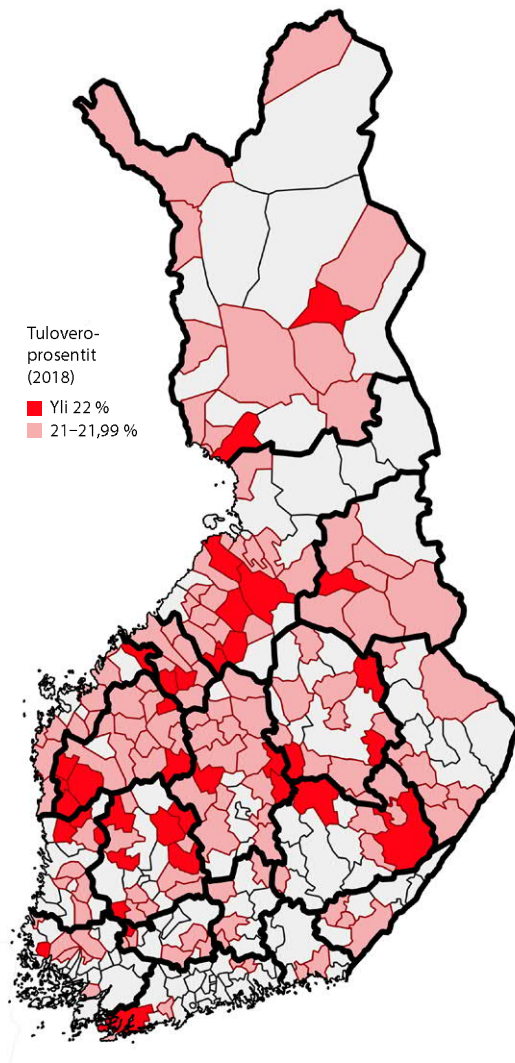
* Vuoden 2009 kuntien lukumäärätiedot eivät sisällä kuntaliitoksissa mukana olleita kuntia.

Kuviossa 12 on esitetty kaksi keskimääräistä veroprosenttia kuvaavaa muuttujaa (mediaani ja verotuloilla painotettu keskiarvo) sekä kaksi veroprosenttien ääripäitä kuvaavaa vastinparia (minimi/maksimi sekä pienimmän/suurimman viiden prosentin raja⁶). Kuvioista nähdään, että kaikilla näillä mittareilla kuntien veroprosentit ovat nousseet 1990-luvulta lähtien. Lisäksi kuvioista ja taulukoista voidaan havaita, että kuntien veroprosenttien välillä on ollut jo pitkään merkittäviä eroja. Erot kaventuivat hieman 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa, mutta ovat viime vuosina lähteneet jälleen lievään kasvuun. Kokonaisuutena erot ääripäiden välillä eivät kuitenkaan ole juuri kasvaneet. Vuonna 2019 pienimmän ja suurimman veroprosentin ero oli 5,5 prosenttiyksikköä. Pienimmän ja suurimman 5 prosentin rajojen välillä eroa oli puolestaan 2,5 prosenttiyksikköä.

Kuntien veroprosenteissa on nähtävissä myös maantieteellistä eriytymistä. Kuviossa 13 on merkitty kartalle kunnat, joissa veroprosentti on vähintään 21,0 prosenttia. Kuvasta voidaan nähdä, että korkeat veroprosentit ovat yleisempiä Länsi-Suomessa kuin Itä-Suomessa. Maakunnittain tarkasteltuna eniten 22,0 tai sitä korkeamman veroprosentin kuntia on Pirkanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla, 6 kuntaa kummassakin maakunnassa. Kartasta on myös havaittavissa, että korkeat veroprosentit ovat keskittyneet maakuntien reuna-alueille, kun taas maakuntien keskuskaupungeissa ja niiden läheisyydessä veroprosentti on tyypillisesti matalampi.

Tämän lisäksi korkean veroprosentin kunnat ovat usein keskittyneet melko yhtenäisiin rypäisiin. Ilmeisin selitys tälle on se, että naapurikunnat ovat monesti samankaltaisia taloustilanteeltaan ja toimintaympäristöltään. Toinen mahdollinen osaselitys on naapurikuntien keskinäinen vuorovaikutus, jossa päätöksiin kuntien veroprosentin korottamisesta tai alentamisesta vaikuttavat myös vertailu naapurikuntien veroprosentteihin.

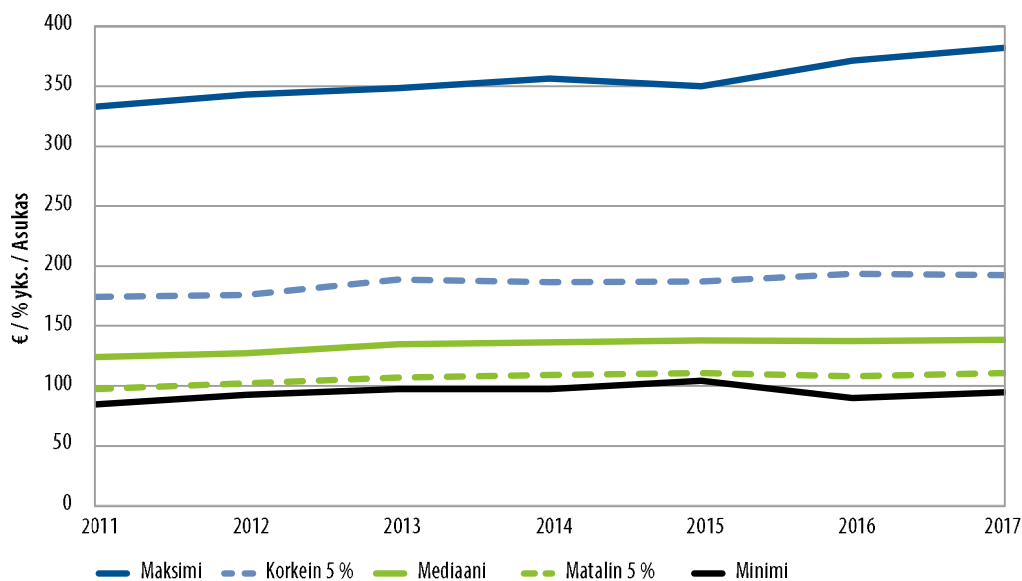
⁶ Koska Manner-Suomessa on (tarkasteluvuodesta riippuen) noin 300 kuntaa, voi pienimmän/suurimman 5 %:n rajan tulkita karkeasti myös vuoden 15:ksi pienimmäksi/suurimmaksi veroprosentiksi.



Kuvio 13. Kuntien tuloveroprosentit vuonna 2018

Veroprosenttien tavoin kuntien välillä on myös eroja tuloveroprosenttien yksikkötuottojen välillä. Huomionarvoista on myös kuntien välisten erojen kasvaminen veroprosenttien tuoton suhteen (taulukko 11). Vuonna 2017 heikoimman verotuoton kunnan olisi tullut nostaa tuloveroprosenttia nelinkertaisesti saadakseen saman asukaskohtaisen tuoton kuin korkeimman verotuoton kunta.

Kuviossa 14 ja taulukossa 12 on esitetty kuntien tuloveroprosentin yksikkötuottojen kehitystä vuosina 2011–2017. Jos ääripäät jätetään huomiotta, yksikkötuotto on vaihdellut pääosin noin 100–200 euron välillä, ja tuotoissa on tapahtunut jonkin verran eriytymistä, joskin erot ovat myös kaventuneet joinakin vuosina.



Kuvio 14. Kuntien tuloverosenttien yksikkötuotto vuosina 2011–2017

Taulukko 12. Kuntien tuloverosenttien yksikkötuottojen ääripäiden erotuksia

Vuosi	Ylin	Alin	Ääripäiden ero	Mediaani	Suurin 5 % – Pienin 5 %
2011	333	84	248	124	77
2012	344	92	251	127	74
2013	348	97	251	135	82
2014	356	97	259	136	78
2015	350	104	246	137	76
2016	371	90	282	137	86
2017	382	94	288	138	82

4 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa sisältää kuntatalouden menorajoitteen ja hallituksen muut kuntataloutta ja kuntien tehtäviä koskevat linjaukset. Se sisältää myös tarkastelun valtion toimenpiteiden vaikutuksista kuntatalouteen.

4.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 6.1)

Kuntatalouden menorajoite

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden ns. menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle toimintamenojen muutokselle. Tarkoituksena on, että menorajoite on yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasemataavoitteen kanssa. 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. Osa menorajoitteen toimista, mm. erikoissairaanhoidon alueellisen järjestämisen tehostaminen ja omais- ja perhehoidon kehittäminen, vaativat arvioitua pidemmän ajan säästöjen toteutumiseen. Osa menorajoitteeseen sisällytetyistä toimista on myös alttiita taloussuhdanteen muutoksille. Subjektiviivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen on työllisyyden parantumisen ja syntyvyyden laskun myötä koskettanut arvioitua pienempää määrää lapsia. Työllisyyden kohentuminen on myös vähentänyt kunnallisia sosiaali- ja terveystalouden käyttöä ja siten pienentänyt asiakasmaksujen korotuksella saatavaa asiakasmaksujen lisäystä. Toimintamenojen ja -tulojen muutos on sisällytetty menorajoitteeseen tehtävämuutoksia koskevien asetusten ja hallituksen esitysten mukaisena.

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 menorajoitteessa on otettu huomioon maa- ja sote-uudistuksen kaatumisen ja sen myötä joidenkin toimenpiteiden siirtyminen maakuntataloudesta kuntatalouteen vuodesta 2020 alkaen. Lisäksi on huomioitu aiemmin päätetty A1-kielen varhentuminen alkamaan jo 1. luokalta ja eduskunnan hyväksymä lastensuojelulain muutos jälkihuollon yläikärajan nostosta 21:stä 25:een vuoteen vuodesta 2020 alkaen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti näihin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Menorajoitteessa on huomioitu myös vuonna 2021 voimaan tuleva korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon uudistus. Uudistuksen yhteydessä nykyisin tiede- ja taidekorkeakoulujen opiskelijoille (nk. yliopisto-opiskelijat) tarkoitetut Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön tuottamat palvelut laajenevat myös ammattikorkeakouluopiskelijoille. Uudistus vähentää kuntien terveydenhuoltopalveluiden kustannuksia, mikä huomioidaan vähennyksenä peruspalveluiden valtionosuuksissa.

Kuntatalouden menorajoite on -920 milj. euroa vuonna 2020.

Taulukko 13. Kuntatalouden menorajoite vuosina 2020–2023, milj. euroa

2020	2021	2022	2023
-920	-940	-930	-910

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 mm. rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla. Väestökehitys heikentää erityisesti vanhenevan ja vähenevän väestön kuntien edellytyksiä järjestää lakisäätteiset tehtävät nykyrahoituksella. Vanha rakennuskanta ja väestökehitys lisäävät kuntien uudis- ja korjausrakentamisen tarvetta seuraavalla vaalikaudella.

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

Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella

Pääministeri Sipilän hallitus valmisteli maakunta- ja sote-uudistusta koskevat hallituksen esitykset, joilla vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä olisi siirtynyt kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2021 alkaen pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta perustettaville 18 maakunnalle. Maakuntien vastuulle oli tarkoitus siirtää myös muita tehtäviä, kuten pelastustoimen, ympäristöterveydenhuollon, aluekehittämisen ja rakennerrahastotoiminnan sekä elinkeinojen edistämisen tehtävät. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevien hallituksen esitysten käsittely kuitenkin lopetettiin eduskunnassa 8.3.2019 hallituksen pyydettyä eroa.

Edellinen vuosia 2019–2022 koskeva julkisen talouden suunnitelma laadittiin senhetkisen valmisteluaiakataulun mukaisesti, jolloin uudistuksen oli määrä tulla voimaan 1.1.2020 ja siinä huomioitiin tehtävien siirtoja vastaavat rahoitussiirrot kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä valtion eri hallinnonaloilta maakuntien valtionrahoitukseen vuodesta 2020 alkaen. Tämä julkisen talouden suunnitelma pohjautuu voimassa olevaan ja vahvistettuun lainsäädäntöön, eikä se sisällä suunnitellusta maakunta- ja sote-uudistuksesta aiheutuvia määrärahamuutoksia tai rahoitusta uudistuksen valmisteluun.

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2020 noin 11,5 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuus on tästä 9,5 mrd. euroa, jossa on lisäystä vuoteen 2019 verrattuna noin 1,0 mrd. euroa. Kasvu johtuu pääasiassa lomarahojen leikkaukseen liittyvän valtionosuuden vähennyksen päättymisestä vuoteen 2019, kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmassa päätetystä kilpailukyky sopimukseen liittyvästä kompensatiosta, valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta sekä indeksikorotuksesta ja verotulomenetysten kompensatioiden kasvusta.

Vuosina 2016–2019 kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ei ole tehty indeksikorotusta. Vuonna 2020 indeksikorotus on noin 187 milj. euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehtiin vuoden 2017 toteutuneiden kustannusten pohjalta. Se lisää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 100,8 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuuksia 11,6 milj. eurolla.

Kilpailukyky sopimukseen liittyvästä lomarahojen leikkauksesta johtuen kuntien kustannukset ovat alentuneet jo vuodesta 2016 lähtien, koska vuoden 2017 lomarahaleikkauksesta kolmeneljäsosaa kirjattiin kunnissa menosäästöksi jo vuonna 2016. Tähän liittyen vuonna 2016 kuntien kustannukset alenivat 236 milj. eurolla ja valtionosuusprosentin mukainen valtionosuuksien vähennys tästä on 59 milj. euroa. Koska kilpailukyky sopimukseen liittyen kuntien peruspalveluja on jo erikseen vähennetty, tämä ylimääräinen 59 milj. euron leikkaus kompensoidaan kunnille vuonna 2020. Samassa yhteydessä kompensoidaan myös

vuosien 2017–2019 ylimääräinen lomarahaleikkaus, joka tulee kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä vuosina 2020–2022. Yhteensä kompensatio on 237 milj. euroa.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusmäärärahasta voidaan kohdentaa 10 milj. euroa kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen. Lisäksi kuntien yhdistymisen taloudellisen tuen määräraha voidaan käyttää 10 milj. euroa kriisikuntien tai kriisiytymässä olevien kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen. Tämä määräraha on siirtoa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitettiin 30 milj. euroa vuoden 2019 talousarviossa siirtona kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuodesta 2020 alkaen määräraha on 40 milj. euroa. Kannustinjärjestelmä on tarkoitus rakentaa vaiheittain, joista ensimmäisen on tarkoitus kohdistua kunnan henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin ja siinä ohjelmistorobotiikan hyödyntämiseen.

Terveystalouden muutoksessa ja sen nojalla erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä sekä kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoissalakohtaisista edellytyksistä annetuissa valtioneuvoston asetuksissa säädetään niistä erikoissairaanhoidon tehtävistä, jotka kootaan laajan päivystyksen sairaaloihin, ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen yksiköihin, viiteen tai alle viiteen yliopistolliseen sairaalaan. Lisäksi asetuksella säädetään tarkemmin eräiden keskitettävien leikkausten edellyttämistä toimenpidemääristä. Siirtymäaika laissa ja asetuksissa oli vuoden 2018 alkuun ja leikkauksia koskevien toimenpidemäärien osalta vuoden 2018 kesäkuun loppuun. Kuntien menojen arvioidaan muutosten seurauksena vähenevän 90 milj. eurolla vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Vastaava valtionosuuden vähennys on 22,8 milj. euroa. Kaikkiaan muutosten arvioidaan vähentävän terveydenhuollon menoja 350 milj. eurolla vuonna 2020.

Omais- ja perhehoidon kehittämisestä saatavan säästön arvioidaan kasvavan vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna 40 milj. euroa ja tätä vastaava valtionosuusvähennys on 10,1 milj. euroa vuonna 2020. Kokonaisuudessaan säästön arvioidaan olevan yhteensä 220 milj. euroa vuonna 2020.

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon uudistus tulee voimaan vuonna 2021. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestää jatkossa Kansaneläkelaitos ja palvelut tuottaa Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (jäljempänä YTHS). Uudistuksen yhteydessä nykyisin tiede- ja taidekorkeakoulujen opiskelijoille (nk. yliopisto-opiskelijat) tarkoitetut YTHS:n tuottamat palvelut laajenevat myös ammattikorkeakouluopiskelijoille. Uudistus alentaa kuntien terveydenhuoltopalveluiden kustannuksia. Tästä syystä peruspalveluiden valtionosuuksia vähennetään 32 milj. eurolla.

Eduskunnan hyväksymä lastensuojelulain muutos jälkihuollon yläikärajan nostosta 21:stä 25:een vuoteen vuodesta 2020 alkaen lisää kunnan peruspalveluiden valtionosuuksia

12 milj. eurolla vuonna 2020, 24 milj. eurolla vuonna 2021, 36 milj. eurolla vuonna 2022 ja 48 milj. eurolla vuonna 2023. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia.

Vuonna 2020 ensimmäisen vieraan kielen eli A1-kielen opiskelu varhaistuu alkamaan jo peruskoulun ensimmäisen vuoden keväällä. Varhaisempi kieltenopetus koskee kaikkia ekaluokkalaisia 1.1.2020 alkaen. Uudistus lisää kunnan peruspalveluiden valtionosuuksia 7,5 milj. euroa vuonna 2020 ja 12 milj. euroa vuodesta 2021 alkaen. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia.

Lukiouudistuksen perustana oleva uusi lukiolaki tulee voimaan 1.8.2019. Lain tavoitteena on edistää nykyistä laajempien opintojaksojen ja oppiainerajat ylittävien opintojen järjestämistä ja opiskelijoiden laaja-alaisen osaamisen kehittymistä lukio-opintojen aikana. Ylioppilastutkintoa koskeva uusi laki on hyväksytty eduskunnassa keväällä 2019. Lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet uudistetaan vuosien 2019–2020 aikana ja niiden mukaan laaditut opetussuunnitelmat otetaan käyttöön syksyllä 2021 alkavassa lukiokoulutuksessa. Ylioppilastutkintoa koskevat muutokset tulevat voimaan syksyn 2019 ylioppilaskirjoituksista lähtien.

Lukiolain muutoksista aiheutuvat lisäkustannukset ovat 0,38 milj. euroa vuonna 2019 ja 0,75 milj. euroa vuonna 2020. Opintojen ohjausta, oppimisen tukea ja korkeakoulu yhteistyötä koskevat muutokset tulevat voimaan, kun uudet opetussuunnitelmat otetaan käyttöön syksyllä 2021. Esityksestä aiheutuvat lisäkustannukset ovat 4 milj. euroa vuonna 2021 ja 8,53 milj. euroa vuodesta 2022 lähtien.

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden rahoitusjärjestelmää uudistetaan toteuttamalla museoiden valtionosuusjärjestelmän uudistus ja parantamalla esittävän taiteen ns. vapaiden ryhmien toimintaedellytyksiä. Uudistuksen toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin varataan vuodesta 2020 lukien yhteensä 7 milj. euroa. Määräraha 2 milj. euroa osoitetaan rahapelitoiminnan tuotoista.

Kuntien kotouttamiskorvauksiin vähennetään noin 20 milj. euroa vuodelle 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Jatkovuosille 2021–2023 kotouttamiskorvausten määrä alenee edelleen, koska korvausten piirissä olevien määrä on laskenut kevään 2018 julkisen talouden suunnitelman arvioon verrattuna. Myös ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan ja huolenpidon järjestämiseksi perustettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden määrä on tulevana vuosina aleneva, mutta edelleen vuoden 2015 tasoa korkeampi.

Valtionavut ovat 11,4 mrd. euroa vuonna 2021, 11,6 mrd. euroa vuonna 2022 ja 11,9 mrd. euroa vuonna 2023.

Taulukko 14. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2020 hintatasossa

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Laskennalliset valtionosuudet	9 634	9 547	10 571	10 531	10 751	10 987
VM, peruspalvelujen valtionosuus	8 577	8 492	9 481	9 442	9 657	9 897
OKM ¹	1 057	1 056	1 090	1 089	1 093	1 090
– siitä kuntayhtymät	993	995	1 010	1 008	1 008	1 008
Muut valtionavut hallinnonaloittain, yht.	1 106	997	956	905	885	883
OM	30	20	3	7	7	11
SM	5	5	5	5	5	5
VM	149	43	50	50	50	50
OKM	230	225	204	196	196	196
MMM	6	6	7	6	6	6
LVM	40	40	40	40	40	40
TEM	222	222	202	259	255	250
STM	398	405	431	330	316	316
YM	26	30	15	12	9	9
Valtionavut yhteensä	10 740	10 544	11 527	11 436	11 635	11 870

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

Veroperustemuutokset

Kehyskauden tuloarvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa ja hallituskauden aikana päätetyt veroperustemuutokset. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Ansiotason nousua tai inflaatiota vastaava indeksitarkistus vähentää kuntien verotuloja arviolta 215 milj. eurolla vuonna 2020. Indeksitarkistukset sisältyvät teknisenä oletuksena myös vuosien 2021–2023 verotuottoarvioihin.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kariutuminen maaliskuussa 2019 on huomioitu kehyskauden tuloarvioissa.

Taulukko 15. Arvio veroperustemuutosten vaikutuksesta kuntien verotuloihin.

	2020	2021	2022	2023
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-215	-202	-195	-195

5 Hallituksen kuntia koskevat toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Eduskunnan toimikauden ja hallituksen vaihdoksesta johtuen kevään 2019 kuntatalousohjelma ei sisällä merkittäviä uusia kuntatalouteen vaikuttavia hallituksen toimenpiteitä tai linjauksia. Ohjelmassa on kuitenkin huomioitu uusina toimenpiteinä vuotta 2019 koskevaan valtion I lisätalousarvioesitykseen sisältyvät toimenpiteet siltä osin kuin niillä on vaikutuksia kuntatalouteen.

Uusien kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden lisäksi tässä luvussa esitetään arvio pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeiden vaikutuksista kuntatalouteen hallituskauden aikana sekä tulevina vuosina.

5.1 Vuoden 2019 lisätalousarvioesitykseen sisältyvät toimenpiteet

Opetus- ja kulttuuriministeriö – toimenpiteiden kuntavaikutukset

Grooming-ilmion vastaiset toimenpiteet ja sosiaalisessa mediassa toimimisen osaamisen vahvistaminen

Yleissivistävään koulutukseen, opettajakoulutukseen sekä nuorten työpajatoimintaan ja etisivään nuorisotyöhön osoitetaan yhteensä 1,8 milj. euron lisämääräraha, jota voidaan käyttää lasten ja nuorten houkuttelun ja hyväksikäytön (grooming) vastaisiin toimenpiteisiin.

Yleissivistävän koulutuksen osalta lisämääräraha suunnataan valtakunnallisesti hyödynnettävien toimintatapojen kehittämiseen, joilla lapsia ja nuoria ohjataan ja opetetaan muun muassa toimimaan tiedostavammin sosiaalisessa mediassa, ymmärtämään oikeuksiaan ja vaikutusmahdollisuuksiaan houkuttelutilanteissa sekä lisäämään tietoa siitä, keihin ja miten voi ottaa yhteyttä, jos kohtaa sosiaalisessa mediassa jotain ikävää, pelottavaa tai häiritsevää.

Sosiaali- ja terveystoimi – toimenpiteiden kuntavaikutukset

Lastenasiointalo

Valtakunnallistetaan LASTA-hankkeessa kehitetty lastentalomalli, ensin yliopistollisiin keskus-sairaaloihin Oulu-Helsinki-kärjellä, ja sen jälkeen muihin sairaanhoitopiireihin. Lastenasiointalossa selvitetään moniammatillisesti seksuaalirikoksen uhriksi epäillyn lapsen ja nuoren asia lapsiympäristössä ja huolehditaan yhteistyössä lapselle turvallinen kasvu ja kehitys. Kehittämisessä hyödynnetään Seri-tukikeskuksissa jo käytössä olevia toimintamalleja sekä yliopistosairaaloiden lasten oikeuspsykiatrisissa yksiköissä kehitettyä yhteistyömallia ja muita toimintakäytäntöjä. Lastenasiointalot on tarkoitettu pääsääntöisesti alle 16-vuotiaille lapsille ja nuorille. Nykyinen suurin haaste on tuen rakentaminen nuorille.

Oulussa kartoitetaan tilannetta ja mahdollisia kehittämistoimenpiteitä. Tarpeet kohdistuivat nimenomaan nuorisotyöhön sekä kouluissa ja oppilaitoksissa tapahtuvaan taitojen ja tuen lisäämiseen sekä vanhempien neuvontaan ja opastukseen. Ensi vaiheessa käynnistetään Oulun lastenasiointalo -hanke THL:n tukemana. Lastenasiointalo (LASTA) -toiminnan valmisteluun ja käynnistämiseen Oulussa ja Helsingissä osoitetaan vuoden 2019 lisätalousarvioesityksessä varattu 813 000 euroa. Lastenasiointalo-mallin valtakunnallistamiseen on lisäksi varattu 1,6 milj. euroa vuonna 2020 ja 2,8 milj. euroa vuodesta 2021 lähtien.

Lisäksi vuoden 2019 lisätalousarvioesityksessä kohdennetaan 500 000 euroa Oulun kaupungin lasten ja nuorten psykososiaalisen tuen pilottiprojektin tukemiseen, joka tähtää alaikäisiin kohdistuvien seksuaalirikosten ehkäisemiseen vuosina 2019–2020.

Lääkäri- ja lääkärihelikopteritoiminnan rahoitus

Vuoden 2019 lisätalousarvioesityksessä sekä vuosina 2020–2023 julkisen talouden suunnitelmassa pyydetään Eduskunnalta suostumus, että valtioneuvosto saa lahjoittaa vuonna 2019 FinnHEMS Oy:lle valtion omistamaa osakevarallisuutta 18,5 milj. euron arvosta. Tästä 18 milj. euroa kohdentuu kahden uuden tukikohdan rakentamiseen Seinäjoelle ja Kouvoon sekä nykyisten Tampereen ja Oulun tukikohtien kiinteiden tukikohtien rakentamiseen vuosina 2019–2022 ja 0,5 milj. euroa tuotantotavan muutoksen suunnitteluun vuonna 2019. Lisäksi vuosina 2022–2023 kahden uuden tukikohdan ylläpito edellyttää 8,8 milj. euroa vuosittain.

5.2 Kokoava arvio hallituksen kärkihankkeiden vaikutuksista kuntatalouteen

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Uusi peruskoulu -ohjelmalla on edistetty oppimisympäristöjen modernisointia, digitalisaatiota ja uuden pedagogiikan mahdollisuuksia. Opettajankoulutusta on uudistettu, osaamista on vahvistettu ja opetuksen järjestäjien kehittämistyötä on tuettu.

Kuntien järjestämän perusopetuksen tutoropettajatoimintaa on kärkihankkeen aikana tuettu yhteensä 24,3 milj. eurolla. Tämä sisältää myös lukion yhden miljoonan euron tutoropettajatoiminnan kokeilupilotit. Vuonna 2017 peruskouluissa toimi 2289 tutoropettajaa yli 90 prosentissa kuntia. Näistä lähes 1 900 tutoropettajaa on koulutettu kärkihankerahoituksella. Opetushallitus jatkaa tutoropettajatoiminnan ja alueellista koordinaation rahoitusta vuonna 2019 noin 10 milj. eurolla.

Uusi peruskoulu -ohjelmasta on rahoitettu opettajankoulutuksen uudistamista 27,7 milj. eurolla. Opettajankoulutuksen kehittämisohjelmaa on toimeenpantu yliopistojen, korkeakoulujen ja kuntien yhteisissä kehittämissankkeissa. Opettajankoulutuksen kehittämissankkeet ovat verkostoituneet kuntien kanssa, jolloin hankkeiden tuloksia ja toimintamalleja voidaan hyödyntää kuntien varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Opetuksen järjestäjät ovat hyötyneet hankkeissa järjestettävästä varhaiskasvatuksen ja opetustoimen henkilöstön täydennyskoulutuksesta. Opettajankoulutuksen kehittämisohjelmassa on mukana kaikki opettajankoulutusta tarjoavat yliopistot ja ammattikorkeakoulut sekä noin 41 prosenttia kunnista.

Kärkihankkeesta on lisäksi tuettu koulutuksen järjestäjien ja perusopetuksen toimijoiden kokeilukulttuurin kehittymistä noin 8,3 milj. eurolla. Kärkihankerahoituksella on käynnistetty Opetushallituksen Kokeilukeskus. Keskuksen tehtävänä on edistää kokeilukulttuurin käyttöönottoa ja tukea varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintakulttuurin kehittämistä sekä innovaatioiden levittämistä.

Valtio on osaltaan Uusi peruskoulu -ohjelman erityisavustuksilla tukenut kuntien vastuulla olevaa opettajien täydennyskoulutusta ja osaamiseen kehittämistä sekä vertaisoppimista, opetussuunnitelman toimeenpanoa ja kokeilukulttuurin leviämistä.

Kieltenopetuksen varhentamisen kärkihanketta on toimeenpantu yhteistyössä Opetushallituksen kanssa toimintaa aktiivisesti laajentaen. Opetushallitus on jakanut vuosina 2017–2018 valtionavustuksina yhteensä 8 134 000 euroa opetuksenjärjestäjien varhentamishankkeisiin. Hallituksen kehysriihessä 2018 tekemä päätös kielenopetuksen aloittamisesta ensimmäiseltä luokalta vuodesta 2020 alkaen muutti kärkihankkeen toimintaa

lainsäädännön ja opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa strategisesti tukevaksi toiminnaksi. Vuonna 2018 kärkihankkeen osana valmisteltiin laaja kieltenopetuksen täydennyskoulutuksen kokonaisuus, joka toimeenpannaan kieltenopetuksen varhentamisen tueksi. Kärkihankkeen kautta on myös teetetty tutkimuksia ja selvityksiä varhaisen kieltenopetuksen järjestämisen tueksi. Kärkihankkeen vaikuttavuus on ollut erinomainen, sillä se on mahdollistanut hallituksen kieltenopetuksen varhentamista koskevan päätöksen sekä varhentamisen toimeenpanon nopealla aikataululla.

Hallituskaudella toteutettiin **ammattillisen koulutuksen reformi -kärkihanke**. Vuoden 2018 alusta voimaan tulleella lainsäädännöllä ammatillinen koulutus uudistettiin kokonaisvaltaisesti. Myös ammatillisen koulutuksen tutkintorakenne uudistettiin asteittain vastaamaan uudistunutta lainsäädäntöä siten, että uusi tutkintorakenne tuli kokonaisuudessaan voimaan vuoden 2019 alusta lukien. Ammatillisen koulutuksen lainsäädännön, rahoitus- ja ohjausjärjestelmien sekä tutkintojärjestelmän kokonaisvaltaisella uudistamisella luotiin puitteet toimintaympäristön jatkuvasti muuttuviin haasteisiin vastaamiseen. Uudistuksen toimeenpanon siirtymäaika on viisi vuotta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa ammatillisen koulutuksen järjestäjiä tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvilla, vuosittaisen rahoituksen määrittämiseksi tehtävillä suorite- ja strategiarahoituspäätöksillä sekä informaatio-ohjauksella. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat uudistettujen järjestämisluopiensa mukaisella laajalla palveluvalikoimalla reagoida toiminta-alueillaan nopeasti muuttuviin osaamistarpeisiin ja suunnata koulutuspalveluitaan oikea-aikaisesti työelämän ja yksilöiden tarpeita yhteen sovittaen.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus muodostuu pääosin laskennallisesta rahoituksesta ja lisäksi pienestä strategiarahoitusosuudesta, joka voi olla enintään neljä prosenttia ammatillisen koulutuksen määrärahasta. Laskennallinen rahoitus muodostuu perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksesta. Ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusmalli tulee lopullisessa muodossaan käyttöön varainhoitovuodesta 2022 alkaen.

Vuosina 2017–2020 toteutetaan laaja-alaista ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukiohjelmaa. Tukiohjelman rahoitus on kaikkiaan noin 60 milj. euroa, josta 30 milj. euroa on vuosille 2018 ja 2019 kohdennettua kertaluonteista lisärahoitusta. Tukiohjelman kehittämishankkeilla uudistetaan laaja-alaisesti ammatillisen koulutuksen ydinprosesseja ja toimintamalleja sekä oppimisympäristöjä reformin tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Tunti liikuntaa päivässä -kärkihankkeen puitteissa myönnettiin Liikkuva koulu -ohjelmaan erillistä määrärahaa vuosina 2016–2018 yhteensä 21 milj. euroa. Määräraha on kohdistunut pääsääntöisesti kuntatalouteen mutta myös yksityisen koulutuksen järjestäjiin. Lukuvuosina 2016–2018 myönnettiin avustuksia kunnille ja yksityisille koulutuksen järjestäjille peruskouluihin kohdistuvaan toimintaan. Avustuksia myönnettiin myös

50 kokeiluhankkeelle lukioihin ja ammatilliseen koulutukseen kohdistuvaan toimintaan. Vuonna 2010 käynnistynyt Liikkuva koulu -hanke on kasvanut valtakunnalliseksi ohjelmakokonaisuudeksi, osana hallituksen osaamisen ja koulutuksen kärkihanketta. Liikkuva koulu -ohjelmaan on tällä hetkellä rekisteröitynyt 89 prosenttia kaikista peruskouluista 287 kunnasta. Jatkossa vastuu toiminnan järjestämisestä ja rahoituksesta siirtyy kunnille. Liikkuvan koulun kehittäminen ja tukitoiminta jatkuu valtakunnallisesti, alueellisesti että kuntatasolla. Kärkihankerahoituksen jatkona ohjelma laajenee Liikkuva opiskelu -ohjelmaksi laajentuen toisen asteen koulutukseen sekä varhaiskasvatukseen että korkea-asteen pilotoiteihin.

Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan -kärkihankkeeseen myönnettiin erillistä määrärahaa vuosina 2016–2018 yhteensä 10 milj. euroa, josta opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisotoimelle kohdentui 5 milj. euroa kuntien etsivän nuorisotyön toimiin. Kärkihanke on ollut poikkihallinnollinen kokonaisuus. Erityisenä poikkihallinnollisena toimena on ollut ohjaamojen kehittäminen ja vakiinnuttaminen koko Suomeen. Ohjaamot on kehitetty alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen, monialaisiksi palvelupisteiksi. Niissä julkinen, yksityinen ja kolmas sektori yhdessä tarjoavat tietoa, neuvontaa, ohjausta sekä muita tukipalveluja työllistymiseen, koulutukseen, elämänhallintaan ja hyvinvointiin liittyen ilman ajanvarausta nuoren yksilölliseen tarpeeseen perustuen. Ohjaamoja on tällä hetkellä 60 paikkakunnalla. Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan -kärkihanke on välillisesti vaikuttanut kuntatalouden siten, että sen myötä tehdyillä toimilla on sujuvoitettu nuorten siirtymiä koulutukseen ja työhön tai muuhun toimintaan, edistetty nuorten osallisuutta, toimintakykyä ja elämänhallintaa sekä koottu yhteen palveluntuottajia monialaiseksi kokonaisuudeksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö -kärkihankkeen tavoitteena oli suotuisan toimintaympäristön luominen digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille. Tavoitteena oli, että digitaalista tietoa, automaatiota sekä uusia viestintä- ja satelliittiteknologioita hyödynnetään uuden liiketoiminnan ja uusien toimintatapojen luomiseksi. Samalla tavoitteena oli varmistaa tietoturva ja nähdä tietoturva kilpailuetuna.

Kärkihanke kohdistui ennen kaikkea yksityisen sektorin toimintaympäristön modernisointiin, mutta asetti myös uusia velvoitteita kunnille, erityisesti kaupunkiseutujen toimivaltaisille joukkoliikenneviranomaisille. Vaikutuksia syntyi ennen kaikkea liikenteen ja liikennepalveluiden digitalisaatiokehityksestä. Esimerkiksi lailla liikenteen palveluista (320/2017) varmistetaan lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuus. Tämä asettaa uusia tietojärjestelmävaatimuksia niin yksityisille kuin julkisille palveluntarjoajille.

Liikennepalvelulaki on enemmänkin mahdollistava laki, eikä sellaisenaan velvoita kuntia järjestämään liikennepalveluitaan tietyllä tavalla. Digitalisaation keinoin on kuitenkin

mahdollista parantaa liikennepalveluiden tehokkuutta, kestävyyttä ja kuluttajille tarjottavan palvelun tasoa. Lainsäädännön muutokset merkitsevät kuntien kannalta uusia mahdollisuuksia liikennepalvelujen järjestämiseen ja yhdistelyyn. Laajamittainen digitalisaation edistäminen edellyttää myös investointeja järjestelmien päivittämiseen sekä osaamisen kasvattamiseen.

Energia- ja ilmasto-ohjelman valmistelun yhteydessä on osoitettu erillisrahoitusta suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen digitalisaation ja liikenteen palveluistumisen edistämiseksi 3,5 milj. euroa vuosille 2018–2021. Suurten kaupunkiseutujen liikenteen palvelujen tukemiseen myönnettävä valtionavustus on lisäksi kytketty MAL-aiesopimuksessa mainittuihin liikenteen palvelujen erilaisiin kehittämistöimiin. Keskisuurten kaupunkien joukkoliikennetukea voidaan myöntää myös joukkoliikenteen informaatio- ja maksujärjestelmien kehittämiseen. Energia- ja ilmastostrategian tavoitteiden edistämiseksi vuonna 2019 ihmisten liikkumistottumusten muutosta tuetaan 2 milj. euron lisäyksellä raideliikenteeseen.

Sujuvoitetaan säädöksiä -kärkihankkeen tavoitteena oli mahdollistava sääntely, turhien normien purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Kärkihankkeen toimenpiteillä pyrittiin helpottamaan kansalaisten arkea, parantamaan kilpailukykyä, edistämään markkinoillepääsyä ja digitalisaatiota. Lisäksi tavoitteena oli uudistaa hallinnonaloja koskevia toimintatapoja (lupamenettelyt, valitusmenettelyt ja ilmoitusmenettelyyn siirtyminen). LVM:n hallinnonalalla säädösten sujuvoittamista toteutettiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksessa sekä liikenteen palveluista annetulla lailla, lailla laajakais-tarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla, lailla liikennejärjestelmästä ja maanteistä sekä uudella yksityistielailalla. Esimerkiksi liikennepalvelulaki on luonut edellytyksiä uudenlaisten liikennepalveluiden ja liiketoimintamahdollisuuksien synnylle, mikä puolestaan voi näkyä kunnissa yritystoiminnan ja työpaikkojen lisääntymisenä ja verotulojen kasvuna.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Uudistetaan työvoimahallinto työllistymistä tukevaksi -kärkihankkeen toimeenpanon osana toteutettiin julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueelliset kokeilut. Kokeilun tavoitteena oli tukea maakuntamalliin siirtymistä pohjustamalla työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille. Lisäksi tavoitteena oli kehittää työttömille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelujen tuottamiseen liittyvä toimintamalleja. Koska kokeilulain voimaantullessa ei ollut vielä perustettuna maakuntaorganisaatioita, eikä niille siirtyviä tehtäviä oltu lakitasolla käsitelty, toteutettiin kokeilut nykyisen hallintorakenteen puitteissa siirtämällä kunnille vastuu kokeilualueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta kokeilun asiakaskohderyhmälle.

Kokeilukuntien vastuu käsitti asiakkaan palveluprosessista vastaamisen mukaan lukien asiakkaiden ohjaamisen palveluihin, muttei palveluiden hankintaa. Kokeilun ajaksi

kokeilukuntiin siirtyi henkilöstöä sekä määräraha- ja koulutuspaikkaresursseja, joiden puitteissa kokeilualueet pystyivät tarjoamaan palveluita yhdessä kunnan omien palveluiden kanssa. Kokeilut päättyivät vuoden 2018 lopussa. Alueellisten kokeilujen keskeiset opit liitettiin toimijoiden yhteistyöhön, sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä työvoima- ja yrityspalvelujen yhteensovittamiseen sekä asiakkaan henkilökohtaiseen kohtaamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sisältöjä ja toimintatapoja on uudistettu hallituksen kärkihankkeissa vuosina 2016–2018. Uudistamistyötä tehtiin osana hallituksen maakunta- ja sote-uudistusta. Kärkihankkeet toimivat osaltaan maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanon välineinä ja niissä kehitettiin asiakaslähtöisiä toimintamalleja ja palvelukokonaisuuksia kuntiin ja tuleviin maakuntiin. Kärkihankkeet päättyivät vuoden 2018 lopussa.

Palvelut asiakaslähtöisiksi -hankekokonaisuudessa erilaiset kokeilut ja pilotit ovat tuottaneet uusia asiakaslähtöisiä palveluita, jotka ovat lisänneet joustavuutta asiakkaalle sekä tarjonneet lisää valinnanvapautta perustason sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Palvelusetelikokeiluista on tuotettu systemaattisesti tietoa asiakkaiden käyttäytymisestä valinnanvapauden tilanteessa, palvelujen järjestäjän ja tuottajan roolista ja toiminnasta, henkilöstön kokemuksista uudessa tilanteessa, toimintamallin taloudellisista vaikutuksista sekä ICT-järjestelmien toimivuudesta. Palvelusetelikokeiluihin on kohdennettu 8,9 milj. euroa, joka on kohdistunut kuntiin ja kuntayhtymiin. Asiakkaiden osallistumisen toimintamallissa syntyi maakunnissa käyttöön otettavissa oleva toimintamalli. Toimintamallia juurrutettiin ja levitettiin toimintavuoden aikana.

Julkisen palvelulupauksen valmistelussa syntyi kaikkien maakuntien käyttöön toimintamalli palvelulupauksen valmisteluprosessista ja malli palvelulupauksen rakenteesta.

Sähköisiä omahoitopalveluja peruspalveluihin ja erikoissairaanhoidon kehitettiin ja toteutettiin ODA-omaolon ja Virtuaalisairaala-hankkeiden piloteissa. Syntyneiden uusien sähköisten palvelujen avulla kansalaiset, asiakkaat ja potilaat sekä ammattihenkilöstö saavat monipuolisia, asiakaslähtöisiä ja helppokäyttöisiä palveluita käyttöönsä. Hankkeeseen on kokonaisuudessaan kohdennettu noin 13 milj. euroa, joka on kohdistunut kunnille ja kuntayhtymille.

Asumisperusteisen sosiaaliturvan kohdentumista kansainvälisissä tilanteissa valmisteltiin lainsäädäntöhankkeessa. Laissa säädetään henkilön asumista ja työskentelyä koskevista edellytyksistä. Työskentelyä ja asumista koskevat säännökset muodostavat kokonaisuuden muiden etuuksien myöntämistä koskevien edellytysten kanssa.

Perustulokokeilu toteutettiin vuosina 2017-2018 ja arviointitutkimuksen ensimmäiset tulokset saadaan vuoden 2019 aikana.

Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta -hankkeet leviävät ja juurruttavat hyviä käytäntöjä elintapojen lisäämiseksi, mielenterveyden vahvistamiseksi ja yksinäisyyden torjumiseksi. Työtä suunnattiin onnistuneesti hyvinvoinnin ja terveyden osalta heikommassa asemassa olevien tilanteen kohentamiseksi. Kuntiin on tämän hankkeen puitteissa kohdistunut suoraan vähäinen määräraha, mutta pitkällä aikavälillä hankkeella voi olla välillisiä vaikutuksia kuntiin.

Toteutetaan lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma -hankkeissa kehitettiin ja otettiin käyttöön perhekeskustoimintamalli, vahvistettiin varhaiskasvatuksen ja koulun roolia lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemisessa, kehitettiin erityistason palveluita sekä edistettiin lapsen oikeuksia ja tietoperusteisuutta vahvistavaa toimintakulttuurin muutosta. Kehittämistyö kohdentui lasten ja nuorten palvelukokonaisuuteen yli hallinnonalarajojen ja muutostyöhön osallistuivat julkisen sektorin toimijoiden lisäksi muun muassa järjestöjen ja seurakuntien edustajat. Kehittämistyö vahvisti palveluiden sekä palvelurakenteiden lapsi- ja perhelähtöisyyttä sekä lasten, nuorten ja perheiden osallisuutta palveluissa ja palvelujen kehittämisessä. Kehittämistyön tukena toimivat muutosagentit kaikkien maakuntien alueella. Kunnille ja kuntayhtymille on kohdentunut reilu 20 milj. euroa hankkeen toteuttamiseen.

Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja kaiken ikäisten omaishoitoa -hankkeessa muutosagentit valmistelivat maakunnalliset suunnitelmat ikäihmisten palvelukokonaisuuksista alueensa sote- ja muiden toimijoiden kanssa. Osassa maakunnista suunnitelmat liitettiin osaksi järjestämissuunnitelmia. Hankkeen kokeiluista löytyi useita paikallisia tapoja jatkaa kehitettyjä toimintamalleja. Näiden kansallinen levittäminen käynnistettiin Ikä-strategia 2030 valmistelun myötä. Hankkeeseen on kohdistettu noin 20 milj. euroa, joka on kokonaisuudessaan myönnetty kunnille ja kuntayhtymille.

Osatyökykyisille tie työelämään -hankkeessa asiantuntijoiden osaamista ja työtöytä parannettiin työkykykoordinaattorikoulutuksilla, joita järjestettiin koko maassa. Tietyöelämän.fi -verkkopalvelu saavutti laajan käyttäjäkunnan. Palvelulla on noin 11 000 käyttäjää kuukausittain. Yhteistyö työmarkkinakeskusjärjestöjen sekä vammais- ja sote-järjestöjen kanssa tiivistyi ja eteni. Kunnille ja kuntayhtymille on kohdistettu hankkeen toteuttamiseen noin 7,5 milj. euroa.

Kärkihankkeissa on syntynyt muun muassa seuraavia tuotoksia:

- kansallisia toimintamalleja
- palvelujen yhteensovittamista tukevia toimintamalleja

- uusia palvelukokonaisuuksia ja uudistuneita palvelurakenteita
- sähköisiä palveluita kansalaisille, asiakkaille, potilaille ja ammattilaisille
- hyviä käytäntöjä ja työvälineitä laajasti hyödynnettäväksi
- uutta toimintakulttuuria ja osaamisen vahvistamista sekä
- kokeilujen tuottamaa seuranta- ja arviointitietoa laajasti hyödynnettäväksi, mm. päätöksenteossa ja lainvalmistelussa.

Lapsi- ja perhepalvelujen (LAPE) -muutosohjelmatyön jatkamiseen on kohdennettu erillisen suunnitelman mukaan 4,1 milj. euroa. LAPE-muutosohjelmalla turvataan kehityksen jatkuminen ja juurtuminen.

Vuoden 2019 aikana toteutetaan STM:n koordinoimien kärkihankkeiden kokonaisuuden arviointi, jossa eri hankkeiden arvioitsijat muodostavat yhteisen mielipiteen toteutetuista kärkihankkeista. Varsinaisia vaikutuksia kuntatalouteen on vaikea tarkasti arvioida, vaan ne tulevat mahdollisesti osittain konkretisoitumaan vasta tulevaisuudessa.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Vesien- ja merenhoidon kärkihankkeessa on myönnetty kolmen vuoden aikana seitsemälle kunnalle harkinnanvaraista avustusta yht. 1,65 milj. euroa hankkeisiin, joissa on toteutettu muun muassa ekologisia hulevesiratkaisuja ja virtavesikunnostuksia. Hankkeilla odotetaan olevan myönteistä vaikutusta kuntien elinvoimaisuuteen asukkaiden lähiympäristön paranemisen kautta.

6 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

Nostot ja keskeiset huomiot

- Kuntatalouden menojen kasvu jatkuu reilun 3 prosentin vuosivauhdilla koko kehyskauden.
- Työttömyysasteen lasku ja työvoimakapeikkojen lisääntyminen aiheuttavat palkkapaineita työmarkkinoille, joiden arvioidaan näkyvän ansiotason nousuna.
- Sosiaali- ja terveystalouden palvelutarpeen kasvupaine kohdistuu kehitysurassa kuntatalouteen koko kehyskauden maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen vuoksi. Lisäksi kuntatalouden investointipaineet pysyvät mittavina.
- Kuntatalouden toiminnan- ja investointien rahavirta pysyy noin 1,2–1,7 mrd. euroa negatiivisena kehyskaudella.
- Paikallishallinto ei saavuta sille asetettua rahoitusasematavoitetta vuonna 2019.
- Vuosina 2021–2023 toiminnan ja investointien rahavirran negatiivisuus näyttäisi kasvavan kaikissa kuntakoryhmissä lukuun ottamatta yli 100 000 asukkaan kuntien ryhmää. Kehityksen arvioidaan olevan heikointa alle 6 000 asukkaan kunnissa. Yli 100 000 asukkaan kuntakoryhmissä vuosikatteen arvioidaan sen sijaan olevan jopa huomattavasti suurempi kuin vuonna 2017.
- Alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan lähes joka vuosi ja olevan huomattavasti korkeammalla tasolla kuin viimeisissä tilinpäätösarviossa vuonna 2018. Alijäämäisistä kunnista yli puolet olisi alle 6 000 asukkaan kuntia.
- Vuonna 2020 tuloveroprosentin korotuspainetta olisi yli kahdella kolmasosalla kunnista, ja viidesosalla kuntia korotuspaine olisi yli 3 prosenttiyksikköä. Alle viidesosalla kunnista näyttäisi puolestaan olevan laskennallinen mahdollisuus veroprosentin alentamiseen, mutta lähes puolella niistä alentamismahdollisuus jää alle yhden prosenttiyksikön.
- Keskeisin havainto on kuntien eriytyminen. Ilman rakenteellisia uudistuksia kuntien eriytymiskehitys uhkaa jatkua kiihtyvänä, samoin veroprosenttien ääripäiden erot uhkaavat kasvaa.

Tässä luvussa kuvataan koko kuntatalouden kehitysnäkymiä vuosina 2019–2023 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kuntatalousohjelmassa kehitysarvio esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Kevään taloudellisessa katsauksessa selitetään tilinpidon nettoluotonannon/-oton ja kirjanpidon toiminnan ja investointien rahavirran välisiä eroja muuntotaulun avulla. Kuntatalouden kehitysarviossa on otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet. Lisäksi luvussa arvioidaan kuntalain mukaisesti valtion toimenpiteiden vaikutuksia Manner-Suomen kuntien rahoitusasemaan kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista vuoteen 2023 asti, kuntatalouden kehitysarvioon pohjautuen.

6.1 Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntatalouden tilanne heikkeni huomattavasti viime vuonna. Kuntatalouden tulot laskivat edellisvuodesta ja samaan aikaan menot kasvoivat viime syksynä arvioitua nopeammin. Toimintamenot jatkavat kasvuaan koko kehyskauden. Väestön ikärakenteen muutos kasvattaa kuntatalouden palvelutarvetta noin 0,5 prosenttia vuosittain. Työttömyysasteen laskiessa ja työvoimakapeikkojen lisääntyessä kansantalouden ansiotason nousun arvioidaan kohoavan noin 3 prosentin tuntumaan lähivuosina, minkä arvioidaan heijastuvan myös kuntatalouteen menopaineena. Myös investointimenot jatkavat kasvuaan, sillä sairaaloiden ja koulujen rakentaminen sekä infrainvestoinnit jatkuvat vilkkaana. Kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino pysyy vuosina 2020–2023 mittavana. Siksi kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on kehitysarviossa kehyskaudella 1,2–1,7 mrd. euroa negatiivinen. Kuntatalouden lainakanta kasvaa kehyskaudella nopeasti. Korkotaso on pysytellyt viime vuosina matalalla tasolla, mutta sen odotetaan nousevan pikkuhiljaa keskipitkällä aikavälillä. Kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää rakenteellisia uudistuksia.

Taulukossa 16 on esitetty kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2020–2023. Kehitysarvio on tehty painelaskemana, 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 kuntien veroprosenttien muutoksia vuosille 2020–2023. Kehitysarviossa on huomioitu pääministeri Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen kaatuminen.

Taulukko 16. Kuntatalouden kehitys vuosina 2018–2023, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-28,5	-29,4	-30,6	-31,7	-32,9	-34,1
2. Verotulot	22,4	23,8	24,6	25,5	26,3	27,0
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,5	8,3	9,3	9,4	9,8	10,2
4. Rahoitusuotot ja kulut, netto	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,1
5. Vuosikate	2,7	2,9	3,4	3,3	3,2	3,1
6. Poistot	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2
7. Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	0,0	0,1	0,5	0,3	0,1	-0,1
Rahoitus						
9. Vuosikate	2,7	2,9	3,4	3,3	3,2	3,1
10. Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjausevät	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
12. Tulorahoitus, netto	2,4	2,6	3,1	2,9	2,8	2,7
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,8	-5,0	-5,2	-5,2	-5,2	-5,2
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
15. Investoinnit, netto	-3,8	-4,1	-4,3	-4,3	-4,5	-4,4
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-1,5	-1,5	-1,2	-1,5	-1,6	-1,7
17. Lainakanta	19,4	21,0	22,2	23,8	25,5	27,2
18. Kassavarat	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
19. Nettovelka (lainat – kassavarat)	13,4	15,0	16,2	17,7	19,4	21,2

Kuntatalouden menot

Kuntatalouden toimintakulut kasvoivat alustavien tilinpäätösarvioiden mukaan 3,4 prosenttia edellisvuodesta, yhteensä noin 1,3 mrd. euroa. Kuntatalouden toimintamenoista yli puolet koostuu henkilöstömenoista eli palkoista ja työnantajan sosiaaliturvamaksuista. Palkat ja palkkiot kasvoivat reilut 3 prosenttia eli sopimuskorotuksia selkeästi enemmän. Myös ostot kasvoivat reilut 3 prosenttia. Suurin osa ostojen kasvusta aiheutui aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden kasvusta. Toimintakulujen kasvu oli selvästi voimakkaampaa kuin syksyn kuntatalouden kehitysurassa arvioitiin. Erikoissairaanhoidon alueellisesta tehostamisesta, omais- ja perhehoidon kehittämisestä sekä kilpailukyky sopimuksen työajan pidentämisestä arvioitu säästöpotentiaali näyttää jääneen realisoitumatta. Kuntatalouden toimintakulut jatkavat kasvuaan vuosina 2019–2023.

Kuntatalouden toimintakulujen kasvupaine aiheutuu väestön ikärakenteen muutoksesta, mikä kasvattaa hoito- ja hoivamenoja. Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen vuoksi sosiaali- ja terveyspalvelujen menoja kasvattava paine kohdistuu kuntatalouteen myös vuodesta 2021 eteenpäin. Painelaskelmassa väestön ikääntymisestä johtuva kunnallisten palvelujen kysynnän kasvu näkyy ostojen kasvuna. Palvelutarpeen kasvupaine saadaan

kestävyytlaskelmista, joissa on huomioitu Tilastokeskuksen marraskuussa 2018 julkaisema uusi väestöennuste.⁷ Koko kuntatalouden tasolla kuntien menojen kasvupainetta vaimentaa koulutuspalvelujen tarpeen lasku, mikä on seurausta syntyvyyden laskusta. Koulutuspalvelujen kasvupaineen alenemisesta saatavien säästöjen realisoituminen edellyttää, että niissä kunnissa, joissa palveluntarve laskee, mitoitetaan päiväkotien ja koulujen sekä varhaiskasvatus- ja opetushenkilöstön määrää nopeassa tahdissa suhteessa pieneneviin lapsi-ikäluokkiin. Koulutuksen palvelutarpeen pienentymistä on kuitenkin hieman pehmennetty kehitysarviossa, sillä päiväkotien ja koulujen määrän uudelleenmitoittamisen arvioidaan realisoituvan laskennallista arviota hitaammin.

Kuluvana vuonna kuntatalouden toimintakuluja kasvattavat palvelutarpeen kasvun lisäksi kunta-alan palkankorotukset sekä lomarahaleikkauksen päättyminen. Kunta-alan sopimuskorotukset nostavat kuntatalouden palkkasummaa keskimäärin 2,4 prosenttia vuonna 2019. Toisaalta kustannusten kasvua vaimentaa vuonna 2019 tammikuussa maksetun, mutta vuodelle 2018 kirjatun, tuloksellisuuserän poistuminen, jonka vaikutus on noin 0,7 prosenttia palkkausmenoja pienentävä. Lomarahaleikkauksen päättyminen nostaa työvoimakustannuksia arviolta 1,1 prosenttia jo kuluvana vuonna ja 0,4 prosenttia vuonna 2020. Kuntatalouden henkilöstön määrä vuonna 2018 oli vajaat 420 000 henkilöä. Kehitysarviossa sen arvioidaan hieman supistuvan vuoteen 2020 asti ja sen jälkeen pysyvän vuoden 2020 mukaisella tasolla koko kehyskauden. Henkilöstömäärän arvioitu lasku vuosina 2019 ja 2020 johtuu muun muassa yhtiöittämisistä sekä kehitysarvioon sisällytetyistä Juha Sipilän hallituksen päätösperäisistä toimista, joiden vaikutusten on arvioitu viivästyvän ja siirtyvän kyseisille vuosille.

Pääministeri Sipilän hallitus tavoitteli hallitusohjelman liitteen 6 toimilla merkittäviä säästötoimia kuntataloudessa. Kuntaliitto on arvioinut elokuussa 2018 julkaisemansa kyselytutkimuksen perusteella, että valtaosa erikoissairaanhoidon keskittämisestä ja omais- ja perhehoidon kehittämisestä tavoitelluista säästöistä on kuitenkin vielä realisoitumatta. Kehitysarviossa on oletettu, että pääministerin Sipilän hallitusohjelman liitteen 6 toimista saadaan vielä säästöjä erikoissairaanhoidon tehostamisesta ja omais- ja perhehoidon kehittämisestä. Liitteen 6 sopeutustoimia on kehitysarviossa kumulatiivisesti 150 milj. euroa vuosina 2019–2020. Toimintamenojen kasvu jatkuu reilun 3 prosentin vuosivauhdilla koko kehyskauden. Työllisyyden hyvä kehitys ja työttömyysasteen lasku lähelle rakenteellisen työttömyyden tasoa lisäävät työmarkkinoiden kireyttä, mikä vahvistaa palkankorotuspaineita ja synnyttää työvoimakapeikkoja talouteen. Tämän arvioidaan nostavan kansantalouden ansiokehityksen 2000-luvun keskimääräiselle noin 3 prosentin tasolle.

⁷ Palvelutarpeen muutos johdetaan väestö- ja ikärakenteesta. Laskelmissa oletetaan, että vanhusten palvelutarve siirtyy osittain myöhempään eliniän pidentyessä (puolet lisäelinvuosista on terveitä).

Työmarkkinoiden kireys näkyy jo kunta-alalla, sillä TEM:in ammattibarometrin mukaan työnantajilla on pulaa muun muassa sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoista.

Kuntatalouden menoja lisäävät lähivuosina myös rakennus- ja infrainvestoinnit. Tuoreimpien kuntien ja kuntayhtymien talousarvio- ja suunnitelmätiedonkeruun tietojen perusteella kuntatalouden investointipaineet ovat erittäin suuret. Sairaaloita ja kouluja rakennetaan edelleen vauhdikkaasti ja myös kasvukeskusten infrainvestoinnit jatkuvat vilkkaana. Nettoinvestointien kasvun arvioidaan olevan ripeintä kuluvana vuonna, mutta pysyvän koko kehyskauden korkealla tasoalla.

Kuntatalouden tulot

Kuntatalouden tuloista yli puolet muodostuu verotuloista. Talouden suotuisasta suhdanetilanteesta huolimatta kuntien verotulot laskivat vuonna 2018 edellisvuoteen verrattuna, mikä johtui muun muassa poikkeuksellisen suurista ennakonpalautuksista, kuntien jako-osuuden tarkistuksesta alaspäin ja yhteisöveroon vuonna 2017 kohdistuneesta suuresta kertaerästä. Kuluvana vuonna verotulojen kasvu on ripeää. Kunnallisverotulojen arvioidaan kasvavan yli 6 prosenttia. Muutosta vuoteen 2018 verrattuna kasvattavat palkkasumman kasvu, edellisvuoden poikkeuksellisen suuret ennakonpalautukset sekä kertaluonteinen noin 150 milj. verotulojen lisäys, joka johtuu siirtymisestä verovelvolliskohdattaiseen verotuksen valmistumiseen. Tämän seurauksena jäännösverojen maksu aikaistuu, mikä kasvattaa vuoden 2019 verotuloja. Lisäksi keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vuoden 2019 alusta 0,04 prosenttiyksiköllä 18,88 prosenttiin. Kunnallisveroprosenttien muutokset kasvattavat kuntien verotuloja noin 40 milj. eurolla. Vuodesta 2020 alkaen kuntien saamat verotulot kasvavat kehyskaudella keskimäärin reilut 3 prosenttia vuodessa. Verotulojen kasvua ylläpitää muun muassa ansiotason kasvu.

Kuntien saamat valtionosuudet laskivat vuonna 2018 noin 0,6 prosenttia, mikä oli seurausta muun muassa negatiivisesta kustannustenjaon tarkistuksesta ja hallitusohjelman liitteeseen 6 liittyvistä valtionosuusleikkauksista. Valtionosuudet laskevat edelleen vuonna 2019. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2016 toteutuneiden kustannusten pohjalta vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta reilut 200 milj. euroa. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuonna 2019. Sen sijaan vuonna 2020 valtionosuudet kasvavat merkittävästi. Suurin osa valtionosuuden kasvusta johtuu kilpailukykykysymykseen liittyvien määräaikaisten lakien voimassaolon päättymisestä. Kun kilpailukykykysymys päättyy vuonna 2019, myös kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kilpailukykykysymyksen takia tehty vähennys poistuu lomarahasäästön osalta (315 milj. euroa). Kilpailukykykysymys on leikannut valtionosuutta osittain kaksinkertaisesti kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Tämä kaksinkertainen kiky-leikkaus kompensoidaan kunnille vuosien 2019–2022 osalta yhtenä eränä vuonna 2020 (237 milj. euroa). Kilpailukykykysymyksen voimassaolon päättymisen

lisäksi myös indeksikorotusten määräaikainen vuosia 2016–2019 koskenut jäädytys päättyy. Vuonna 2020 valtionosuusindeksin ennakoitu muutos on 2,7 prosenttia. Lisäksi valtionosuutta kasvattaa muun muassa kustannustenjaon tarkistus vuoden 2017 toteutuneiden kustannusten pohjalta noin 100 milj. eurolla ylöspäin. Valtionosuuksia kasvattavat kehyskaudella indeksitarkistuksen lisäksi myös verotulomenetysten kompensatiot kunnille.

Kuntatalouden toimintatuotot kasvoivat vuonna 2018 noin 2,3 prosenttia edellisvuodesta. Kasvua vaimensi maksutulojen pienentyminen, mikä aiheutui muun muassa pieni- ja keskituloisten perheiden varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alentamisesta. Kuntatalouden toimintatuottojen arvioidaan kasvavat kehitysarviossa keskimäärin 2 prosentin vuosivauhdilla 2020–2023. Kehyskauteen ei kohdistu toimenpiteitä, jotka muuttaisivat toimintatuottoja merkittävästi. Vuonna 2020 tukia ja avustuksia vaimentaa muun muassa kansainvälistä suojelua saavien palvelujen järjestämiseen kohdennettujen valtionavustusten pieneeminen 20 milj. eurolla.

Kuntien verotulot

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisöverosta. Kunnallisveron osuus verotuloista on ollut keskimäärin noin 84 prosenttia, kiinteistöveron noin 8 prosenttia ja yhteisöveron noin 8 prosenttia. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2019 yhteensä noin 23,8 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot kasvaisivat reilulla 6 prosentilla. Verotulojen kasvua selittävät suotuisa tulo- ja työllisyyskehitys. Vuonna 2020 verotulojen ennustetaan kasvavan 3,2 prosenttia. Taulukossa 17 esitetään kuntien verotulojen toteutunut kehitys (tilinpäätösarvotieto 2018) sekä ennuste vuosille 2019–2023. Ennusteessa on huomioitu kansantalouden makroennusteen mukainen veropohjien kehitys sekä tiedossa olevat veroperustemuutokset.

Maksettujen palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on noin 68 prosenttia, eläkkeiden noin 24 prosenttia ja muiden tulojen, kuten päivärahatalojen, osuus on noin 8 prosenttia. Väestörakenteen ja työllisyyden kehitys vaikuttavat ratkaisevasti yksittäisten kuntien veropohjaan ja siten tulojen muodostumiseen. Seuraavassa käsitellään verolajikohtaisesti lakimuutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien verotuloihin kehyskaudella. Tekstissä viitataan taulukossa esitettyihin ennustelukuihin. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla, muutoin kompensoinnit toteutetaan pääsääntöisesti kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta.

Taulukko 17. Kuntien verotulot vuosina 2019–2023, kuntien kirjanpidon mukaan, milj. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023
Kunnallisvero	19 938	20 604	21 417	22 129	22 810
Yhteisövero	1 965	2 029	2 122	2 199	2 257
Kiinteistövero	1 897	1 923	1 948	1 966	1 979
Yhteensä	23 800	24 556	25 487	26 294	27 046
Keskimääräinen kunnallisveroprosentti	19,88	19,88	19,88	19,88	19,88
Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta	31,30	31,33	31,33	31,33	31,33

A. Kunnallisvero

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2019 noin 19,9 mrd. euroa, mikä on noin 1 170 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2018. Kunnallisveron tuottoon vaikuttaa hallitusohjelman liittyneet verokevennykset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Palkansaajamaksujen korotus kaventaa kunnallisveropohjaa, koska maksut ovat vähennyskelpoisia verotuksessa, lukuun ottamatta sairaanhoitomaksua. Lisäksi kunnallisveron veropohjaa pienentävät Kel-indeksiin sidottujen etuuksien indeksin jäädytys vuosina 2018–2019. Indeksillä on kytetty myös kunnallisverotuksen eläketulovähennykseen, joka niin ikään pienenee, jolloin indeksijäädytyksestä tai -leikkauksesta johtuva veropohjan kaventuminen ei kuitenkaan alenna kunnallisveron tuottoa, vaan jopa kasvattaa sitä. Koska indeksikehitykseen tehdyt muutokset eivät ole veroperustemuutoksia, toimenpide ei vaikuta myöskään kunnille tehtäviin verotulokompensatioihin. Sen sijaan ansiotuloverotukseen tehtävät ansiotason nousua tai inflaatiokehitystä vastaavat indeksitarkistukset, jotka on huomioitu ennustelaskelmassa tehtäväksi vuosittain, ovat veroperustemuutoksia ja näin ollen niistä aiheutuvat veromenetykset kompensoidaan. Ansiotasoindeksin nousua kompensoiva tarkistus vuodelle 2020 vähentäisi kunnallisveron tuottoa 215 milj. eurolla; 202 milj. eurolla vuonna 2021; 195 milj. eurolla vuonna 2022 ja 195 milj. eurolla vuonna 2023.

B. Yhteisövero

Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 2,0 mrd. euroa vuonna 2019. Vuonna 2020 voimaan tulevan yhteisöjen tulolähdejaon poistamista koskevan muutoksen on arvioitu pienentävän yhteisöveron tuottoa vuositasolla noin 11 milj. euroa. Vuonna 2019 voimaan tulleen korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muutoksen on arvioitu edelleen kasvatavan yhteisöveron tuottoa noin 4 milj. euroa vuonna 2020. Vuonna 2020 voimaan tulevan rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotusta koskevan direktiiviin perustuvan muutoksen vaikutukset on tässä vaiheessa arvioitu vähäisiksi. Kompensatiosta johtuen näillä muutoksilla ei ole vaikutusta kuntien yhteisöveron tuottoon. Yhteisöveron tuoton ennustamisen lähtökohtana on viimeisimmän valmistuneen verotuksen mukainen yhteisövero, jota muutetaan arvioidun tuloskehityksen mukaisesti. Tuloskehityksen muutosta arvioidaan

lähinnä kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämän muutoksen avulla. Toimintaylijäämän arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,9 prosenttia vuosina 2020–2023.

C. Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotto on noin 1,9 mrd. euroa vuonna 2019. Kehyskaudella veron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 1,1 prosentin vuosivauhtia. Hallitusohjelmassa linjattiin, että kiinteistöveroa korotetaan hallituskauden aikana siten, että korotusten vaikutuksesta veron tuotto kasvaa yhteensä 100 milj. eurolla. Korotuksia on toteutettu siten, että tuotto korotuksen vaikutuksesta kasvoi noin 75 milj. euroa vuonna 2017. Vuosien 2018–2019 osalta verotuottoon merkittävästi vaikuttavia päätöksiä ei ole tehty. Kiinteistöveron kehittämishanke on edelleen käynnissä ja etenee siten, että arvostusmenetelmät uudistetaan sekä maapohjien että rakennusten osalta. Uuden järjestelmän mukaiset verotusarvot otetaan käyttöön vuoden 2022 kiinteistöverotuksessa.

6.2 Talouden sopeutus paine kuntakokoryhmittäin

Kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan koko maan näkymien ohella myös kuntakokoryhmittäin. Kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan kuntatalousohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee paineen lainakannan kasvattamiseen (negatiivinen tunnusluku) tai laskennallista mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen (positiivinen tunnusluku).

Taulukoissa 18–19 esitetään kuntakokoryhmittäiset rahoitusasemat sekä painelaskelma tuloveroprosentin korottamiseen. Laskelmat perustuvat koko maan kehityksen perusteella valtiovarainministeriössä tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Toimintakate sekä rahoitustuotot ja -kulut muodostuvat kaikilla kunnilla koko maan arvioidun keskimääräisen prosentuaalisen muutoksen kautta. Poikkeuksena tästä vuoden 2019 osalta laskelmassa on käytetty vuoden 2019 alussa kaikilta kunnilta kerätyn talousarviokyselyn toimintakatelukuja. Kunnittaisia toimintakatteeseen kohdistuvia toimia ei ole muina vuosina otettu huomioon, mikä saattaa aiheuttaa suuria eroavuuksia toteutuneisiin lukuihin verrattuna erityisesti tarkastelukauden lopulla. Nettoinvestointien kohdalla on käytetty vuosina 2019 ja 2020 edellä mainitussa talousarviokyselyssä kuntien ilmoittamia lukuja. Muina vuosina käytössä on koko maan arvioitu investointien muutosprosentti. Kuntien kunnallisveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä.

Painelaskelmissa esitetään kunnan tuloslaskelma, jossa on arvioitu toimintakate, suunnitelman mukaiset poistot ja arvonalentumiset, verotulot sekä valtionosuudet. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet vuosille 2020–2023 on pidetty uusimman tiedon mukaisina. Tarkemmat kuvaukset toimintakatteen, verotulojen ja valtionosuuksien arviointimenetelmistä ja käytetyistä oletuksista löytyvät erillisestä laskelmien aineisto- ja menetelmäkuvauksesta⁸.

Talouden sopeutuspainne suuri lähes kaikissa kuntakoryhmissä

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee tarkasteluvuosina kuntakoryhmittäin merkittävästi (taulukko 18).

Taulukko 18. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2018–2023 kuntakoryhmittäin, milj. euroa ja euroa/asukas*

Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	Milj. euroa						€/ asukas					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Yli 100 000 as., yht. 2 146 645 as. ja 9 kuntaa	-216	-467	-233	-269	-172	-128	-100	-214	-106	-121	-77	-57
40 001 – 100 000 as., 1 014 830 as. ja 17 kuntaa	-283	-275	-255	-322	-350	-399	-277	-268	-248	-312	-339	-385
20 001 – 40 000 as., 821 947 as. ja 30 kuntaa	-238	-287	-325	-381	-409	-454	-288	-346	-391	-457	-490	-544
10 001 – 20 000 as., 610 114 as. ja 42 kuntaa	-195	-221	-243	-285	-313	-351	-317	-359	-395	-463	-508	-570
6 001 – 10 000 as., 456 905 as. ja 58 kuntaa	-58	-129	-116	-152	-183	-221	-128	-283	-256	-336	-407	-492
Alle 6 000 as., 433 200 as. ja 139 kuntaa	-62	-166	-144	-193	-234	-280	-144	-386	-339	-456	-558	-667
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-1 053	-1 544	-1 316	-1 600	-1 662	-1 832	-191	-279	-237	-287	-297	-327

* Käytössä vuoden 2019 kuntajako ja 31.12.2017 asukasmäärät

Toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän koko maan tasolla huomattavasti vuonna 2019. Merkittävänä syynä tähän olisi erityisesti valtionosuuksien

8 Kuntakohtaiset painelaskelmat – Arviointimenetelmien kuvaus

vähäneminen, jonka vuoksi vuosikate kasvaa vähemmän investointien verrattuna. Erityisesti tämä näkyisi alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Tässä ryhmässä valtionosuuksien väheneminen on suurinta sekä myös verotulojen kasvu on pienintä euroa/asukas tarkastellen. Tilanteen arvioidaan paranevan useissa kuntakokoryhmissä vuonna 2020, koska valtionosuudet kasvavat kaikissa ryhmissä hyvin verotulojen kasvun tukiessa tätä kehitystä. Myönteinen kehitys näkyy etenkin pienimmissä kuntakokoryhmissä ja yli 100 000 asukkaan ryhmässä. Sen sijaan 20 000–40 000 asukkaan ja 10 000–20 000 asukkaan kuntakokoryhmissä tilannetta heikentää nettoinvestointien suuri kasvu verrattuna muihin kuntakokoryhmiin.

Vuosina 2021–2023 toiminnan ja investointien rahavirran negatiivisuus näyttäisi kasvavan kaikissa kuntakokoryhmissä lukuun ottamatta yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmää. Etenkin pienissä kuntakokoryhmissä verorahoituksen kasvunkaan ei arvioida riittävän kattamaan arvioitua toimintakatteen heikentymistä, kun samalla investoinnit kasvavat. Vuosikatteen arvioidaan vuoteen 2023 mennessä paranevan vuoteen 2018 verrattuna kaikissa yli 10 000 asukkaan kuntakokoryhmissä. Yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä vuosikatteen arvioidaan olevan jopa huomattavasti suurempi kuin vuonna 2017. Sen sijaan alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä vuosikatteen kehityksen arvioidaan olevan selvästi muita ryhmiä heikompaa. Kehyskauden lopussa vuosikatteen muutoksen arvioidaankin olevan heikoin alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Tässä ryhmässä vuosikate painuisi negatiiviseksi jo vuonna 2022, mikä johtuu erityisesti verorahoituksen keskimääräistä heikommasta kasvusta. Toiminnan ja investointien rahavirtaa pienemmissä kuntakokoryhmissä heikentää myös se, että kuntien arvioidaan investoivan koko maan keskiarvolla.

Toiminnan ja investointien rahavirta on ennusteen perusteella negatiivinen kaikissa kuntakokoryhmissä jokaisena tarkasteluvuonna. Yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä tilanne olisi muita kuntakokoryhmiä huomattavasti parempi jo vuonna 2021. Tämä merkitsee myös sitä, että lainamäärän kasvupaineen arvioidaan olevan asukasta kohti huomattavasti pienempi kuin muissa kuntakokoryhmissä. Suurinta lainakannan kasvu olisi ennusteen mukaan alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä.

Yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmän muita parempaan kehitykseen vaikuttaa se, että toimintakatteen arvioidaan kasvavaa kehyskaudella vähiten tässä ryhmässä. Lisäksi verorahoituksen kasvun arvioidaan olevan voimakkainta suurimmissa kunnissa, kun kehitystä tarkastellaan euroa/asukas -mittarilla. Toiminnan ja investointien rahavirtaan vaikuttaa lisäksi se, että kehyskauden loppupuolella investointien kasvu arvioidaan erittäin pieneksi.

Taulukko 19. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakokoryhmittäin vuosina 2020–2023

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%)	2020	2021	2022	2023
Yli 100 000 as., 2 146 645 as. ja 9 kuntaa	0,50	0,21	0,13	0,09
40 001–100 000 as., 1 014 830 as. ja 17 kuntaa	1,40	0,74	0,78	0,87
20 001–40 000 as., 821 947 as. ja 30 kuntaa	2,10	1,01	1,06	1,14
10 001–20 000 as., 610 114 as. ja 42 kuntaa	2,40	1,18	1,26	1,38
6 001–10 000 as., 456 905 as. ja 58 kuntaa	1,61	0,89	1,05	1,24
Alle 6 000 as., 433 200 as. ja 139 kuntaa	2,40	1,38	1,64	1,93
Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 19,87 %	1,21	0,54	0,54	0,58

Taulukossa 19 on otettava huomioon se, että paine veroprosentin nostoon tulee edellisen vuoden taloudellisen tilanteen kehittymisestä. Näin ollen toiminnan ja investointien rahavirrassa tapahtuvat muutokset (taulukko 18) näkyvät veroprosentin korottamispaineessa vuoden viiveellä.

Suurin tuloveroprosentin laskennallinen korotuspaine vuonna 2020 olisi alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös muissa kuntaryhmissä olisi veroprosentin korotuspaineita, pienimmät ne olisivat yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä koko kehyskauden. Kehitysarvion perusteella tilanne näyttäisi muuttuvan hieman paremmaksi vuonna 2021, mutta heikentyvän uudelleen kehyskauden loppuvuosina. Eri kuntakokoryhmillä arvioidaan olevan hyvin poikkeavat paineet korottaa veroprosenttia. Suurinta kuntakokoryhmää lukuun ottamatta kaikissa muissa kuntakokoryhmissä veroprosentin laskennallinen korotuspaine olisi maan keskimääräistä suurempi. Paine olisi sitä suurempi mitä pienempi on kuntakokoryhmä. Suurin tuloveroprosentin korotuspaine olisi joka vuosi pienimmässä kuntakokoryhmässä.

Kuntakokoryhmittäisiä paine-eroja tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että veroprosentin noston tuotto vaihtelee kunnittain ja kuntakokoryhmittäin. Alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä yhden veroprosentin tuotto on noin 140 euroa/asukas ja yli 100 000 asukkaan ryhmässä noin 200 euroa/asukas vuonna 2019. Yleisesti tarkastellen voidaan sanoa, että mitä suurempi on kuntakokoryhmä, sitä suurempi on veroprosentin yksikkötuotto.

Negatiivisen vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan

Tilinpäätösarviotietojen perusteella vuonna 2018 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 38 kappaletta, mikä on suurin määrä vuoden 2012 jälkeen. Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan pienenevän vuosina 2019–2020, mutta määrä näyttäisi kääntyvän nousuun jo vuonna 2021 ja sama kehitys jatkuisi vuoteen 2023 saakka (taulukko 20).

Negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat tyypillisesti asukasluvultaan pieniä kuntia. Viime vuosina näistä kunnista noin 65 prosenttia on ollut alle 6 000 asukkaan kuntia ja lähes kaikki alle 20 000 asukkaan kuntia. Uusimman ennusteen mukaan vuosina 2019–2023 suurin osa negatiivisen vuosikatteen kunnista olisi alle 6 000 asukkaan kuntia. Vuonna 2019 näistä kunnista hieman yli 80 prosenttia olisi alle 6 000 asukkaan kuntaa ja vuonna 2023 yli 60 prosenttia. Kehyskauden aikana 6 000–10 000 asukkaan kuntakokoryhmässä tapahtuu tasaista negatiivisen vuosikatteen kuntien määrän kasvua. Vuonna 2023 nämä muodostaisivat jo hieman yli 20 prosenttia kaikista negatiivisen vuosikatteen kunnista.

Vaikka tarkastelukauden aikana negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärä pysyy aluksi matalana, niin alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan lähes joka vuosi ja olevan huomattavasti korkeammalla tasolla kuin viimeisissä tilinpäätösarviossa vuonna 2018. Alijäämäisistä kunnista yli puolet näyttäisi olevan alle 6 000 asukkaan kuntia, lisäksi neljännes kuuluisi 6 000–10 000 asukkaan kuntakokoryhmään.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely (ns. kriisikuntamenettely) näkökulmasta edellä mainittu kehitys johtaisi siihen, että taseen kertyneen alijäämän perusteella (alijäämäkriteeri peräkkäisinä vuosina -500 ja -1 000 euroa/asukas) menettelyyn olisi mahdollisesti tulossa vuosien 2017 ja 2018 konsernitilinpäätösten perusteella kahdesta kolmeen kuntaa vuonna 2019. Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrän arvioidaan kasvavan vuosina 2020–2023. Tämän lisäksi kuntalain 110 § mukaan kunnan on katettava vuoden 2015 taseen kertynyt alijäämä vuoteen 2020, tai jos sitä oli yli 500 euroa/asukas, alijäämä on katettava vuoteen 2022. Kehitysarvion mukaan vuonna 2020, kun vuoden 2019 tilinpäätös lopullisesti hyväksytään, voisi arviointimenettelyyn joutua noin kymmenen kuntaa.

Taulukko 20. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2015–2023*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Negatiivinen vuosikate, kpl	13	14	4	38	21	34	52	78	114
Taseessa kertynyttä alijäämää, kpl	48	36	23	37	47	60	60	107	131

* Vuosina 2020–2023 käytössä vuoden 2019 kuntajakko

6.3 Rahoitusperiaatteen toteutuminen

Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että valtion tulee kunnille tehtäviä antaessaan huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen. Rahoitusperiaate on tunnustettu Suomessa perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1990-luvun alussa ja se on

vahvistettu perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä. Rahoitusperiaatteen katsotaan olevan osa kunnallista itsehallintoperiaatetta ja se turvaa kunnan tosiasiallista mahdollisuutta päättää talousarviostaan. Rahoitusperiaate on vahvistettu myös Suomea sitovasti Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa.

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

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

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

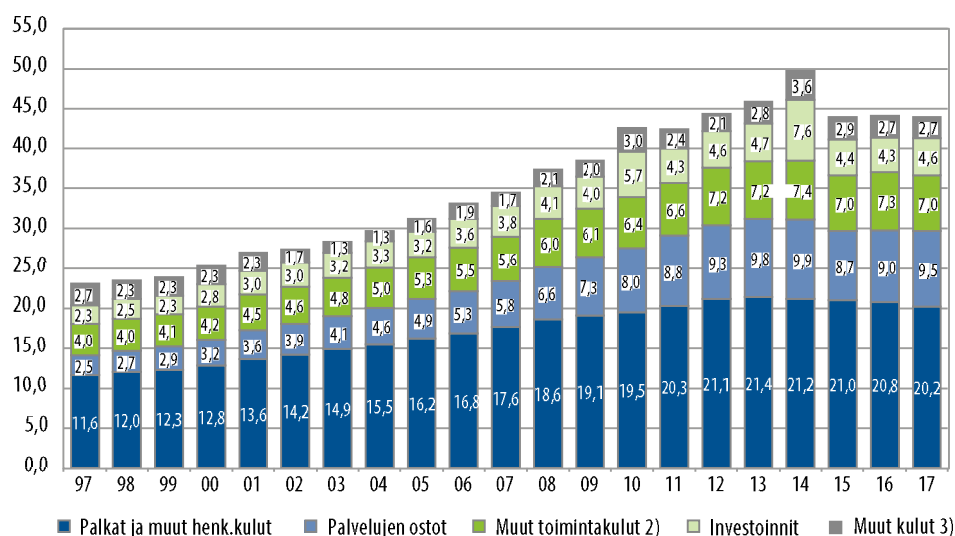
Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa taloutaan vaihtelevat edelleen varsin paljon (taulukko 21). Vuonna 2020 laskennallista tuloveroprosentin korotuspainetta olisi yli kahdella kolmasosalla kuntia ja viidesosalla kuntia korotuspaine olisi yli 3 prosenttiyksikköä. Alle yhdellä viidesosalla kunnista näyttäisi puolestaan olevan laskennallinen mahdollisuus veroprosentin alentamiseen, mutta noin puolella alentamismahdollisuuden omaavista kunnista laskennallinen alentamismahdollisuus jää alle yhden prosenttiyksikön. Vuodesta 2021 lähtien tilanne näyttäisi muuttuvan huonommaksi, mutta pienellä joukolla kuntia olisi edelleen laskennallista tuloveroprosentin alentamismahdollisuutta.

Taulukko 21. Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine ja alentamismahdollisuus vuosina 2020–2023

%yksikköä	2020	2021	2022	2023
	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm	kuntien lkm
Korotuspaine yli 3	82	104	127	149
Korotuspaine välillä 2–3	44	56	54	47
Korotuspaine välillä 1–2	58	48	41	36
Korotuspaine välillä 0–1	44	41	30	21
Korotuspaine, yhteensä	228	249	252	253
Alentamismahdollisuus välillä 0–1	30	23	23	23
Alentamismahdollisuus välillä 1–2	27	15	13	11
Alentamismahdollisuus välillä 2–3	9	7	7	7
Alentamismahdollisuus yli 3	1	1	0	1
Alentamismahdollisuus, yhteensä	67	46	43	42
Yhteensä	295	295	295	295
Lainakannan muutos, milj. euroa	1 316	1 600	1 662	1 832

Edellä mainittu näkymä ei tarkoita sitä, että kyseisen suuruinen veroprosenttien korotus saaltotapahtuisi todellisuudessa, vaan se kuvaa yhteen kunnan päätösvallassa olevaan taloudelliseen muuttujaan suhteutettua muutospainetta. Kuntatalouden kehitysarvion perusteella kuntien rahoituspaineet lisääntyisivät vuoden 2019 aikana, mutta laskelmissa ei ole voitu huomioida muun muassa kuntien omia päätöksiä tuloista, menoista tai sopeutustoimista. Näin rahoitusasema muodostunee lopulta todennäköisesti laskettua kehitystä paremmaksi. Tarkastelun keskeisin havainto on kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Ilman rakenteellisia uudistuksia kuntien eriytymiskehitys uhkaa jatkua kiihtyvänä. Myös veroprosenttien väliset erot uhkaavat kasvaa, sillä suurin korotuspaine on pienissä, heikon ikärakenteen ja korkean veroprosentin kunnissa, joissa menosopeutuksen mahdollisuudet ovat vähäisemmät ja pitkälti hyödynnetty.

Liite 1. Kuntien käyttökustannusten kehitys vuosina 1997–2017



Kuvio: Suomen Kuntaliitto; Tiedot: Tilastokeskus

1) Tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset kokonaismenot.

- Vuonna 2010 investointimenoissa ja muissa menoissa on Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän perustamiseen liittyviä eriä.
- Vuosien 2014 ja 2015 lukuihin vaikuttavat kunnallisten liikelaitosten sekä ammattikorkeakoulujen yhtiöittämiset.
- Tilastouudistuksen takia vuodet 2015 ja 2016 eivät ole täysin vertailukelpoisia aikaisempien vuosien kanssa.

2) Mm. materiaalin ostot, avustukset ja vuokrat.

3) Mm. korkokulut ja lainojen lyhennykset, muut rahoituskulut sekä antolainat.

Liite 2. Kuntien palvelujen nettokustannusten kehitys tehtäväluokittain 2015–2017

Kuntien käyttötalouden nettokustannukset (Manner-Suomen peruskunnat)	Nettokustannukset milj. € (Toimintakulut+poistot -toimintatuotot)			Muutos edellisestä vuodesta %	
	2015	2016	2017	2016	2017
Yleishallinto yhteensä	617 050	603 284	571 804	-2 %	-5 %
Lastensuojelun laitos- ja perhehoito	672 705	675 432	717 687	0 %	6 %
Lastensuojelun avohuoltopalvelut	250 686	249 424	253 044	-1 %	1 %
Muut lasten ja perheiden avopalvelut	220 132	253 772	256 510	15 %	1 %
Ikäntyneiden laitoshoidto	543 290	456 629	398 299	-16 %	-13 %
Ikäntyneiden ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelut	1 417 645	1 526 383	1 586 982	8 %	4 %
Muut ikäntyneiden palvelut	383 516	388 645	415 367	1 %	7 %
Vammaisten laitoshoidto	156 918	139 868	128 388	-11 %	-8 %
Vammaisten ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelut	653 201	690 630	712 115	6 %	3 %
Muut vammaisten palvelut	851 898	891 393	932 037	5 %	5 %
Kotihoito	918 406	933 445	957 740	2 %	3 %
Työllistymistä tukevat palvelut	465 708	495 733	513 489	6 %	4 %
Päihdehuollon erityispalvelut	195 828	191 632	193 780	-2 %	1 %
Perusterveydenhuollon avohoidto	1 958 238	1 963 859	1 945 635	0 %	-1 %
Suun terveydenhuolto	445 701	424 389	421 229	-5 %	-1 %
Perusterveydenhuollon vuodeosastohoidto	959 624	903 846	855 369	-6 %	-5 %
Erikoissairaanhoidto	6 624 336	6 586 246	6 728 218	-1 %	2 %
Ympäristöterveydenhuolto	73 530	72 495	73 068	-1 %	1 %
Muu sosiaali- ja terveystoiminta	925 366	930 933	553 353	1 %	-41 %
Sosiaali- ja terveystoiminta yhteensä	17 716 728	17 774 754	1 7642 310	0 %	-1 %
Varhaiskasvatus	2 646 004	2 685 960	2 665 853	2 %	-1 %
Esiopetus	349 564	353 607	349 123	1 %	-1 %
Perusopetus	4 651 463	4 747 467	4 747 343	2 %	0 %
Lukiokoulutus	629 128	631 205	619 932	0 %	-2 %
Ammatillinen koulutus	389 034	376 751	363 877	-3 %	-3 %
Kansalaisopistojen vapaa sivistystyö	135 934	132 843	127 229	-2 %	-4 %
Taiteen perusopetus	68 703	67 101	66 199	-2 %	-1 %
Muu opetustoiminta	19 805	15 111	19 941	-24 %	32 %
Kirjastotoiminta	310 406	311 971	309 352	1 %	-1 %
Liikunta ja ulkoilu	547 950	568 680	571 328	4 %	0 %
Nuorisotoiminta	170 140	170 997	175 865	1 %	3 %
Museo- ja näyttelytoiminta	117 635	120 758	116 800	3 %	-3 %
Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta	73 887	70 254	68 925	-5 %	-2 %
Musiikkitoiminta	75 263	76 464	73 196	2 %	-4 %
Muu kulttuuritoiminta	111 027	110 710	130 304	0 %	18 %
Opetus- ja kulttuuritoiminta yhteensä	10 295 943	10 439 879	10 405 267	1 %	0 %
Yhdyskuntasuunnittelu	326 760	298 361	271 532	-9 %	-9 %
Rakennusvalvonta	9 039	6 766	-951	-25 %	-114 %
Ympäristön huolto	35 401	100 323	62 342	183 %	-38 %
Liikenneväylät	1 077 050	974 758	916 143	-9 %	-6 %
Puistot ja yleiset alueet	199 721	173 096	291 236	-13 %	68 %
Palo- ja pelastustoiminta	407 087	402 425	409 840	-1 %	2 %

Kuntien käyttötalouden nettokustannukset (Manner-Suomen peruskunnat)	Nettokustannukset milj. € (Toimintakulut+poistot -toimintatuotot)			Muutos edellisestä vuodesta %	
	2015	2016	2017	2016	2017
Lomituspalvelut	-946	-957	-98	1 %	-90 %
Tila- ja vuokrauspalvelut	-155 736	-148 081	-69 195	-5 %	-53 %
Tukipalvelut	615 094	704 481	666 489	15 %	-5 %
Elinkeinoelämän edistäminen	206 568	226 191	279 245	9 %	23 %
Vesihuolto	-79 037	-81 178	-80 771	3 %	-1 %
Energiahuolto	-6 151	-3 515	-5 112	-43 %	45 %
Jätehuolto	13 476	13 283	5 654	-1 %	-57 %
Joukkoliikenne	358 221	375 456	372 831	5 %	-1 %
Satamatoiminta	-1 574	-2 091	-3 867	33 %	85 %
Maa- ja metsätilat	-30 115	-26 495	-64 834	-12 %	145 %
Muu toiminta	-776 540	-838 923	-939 005	8 %	12 %
Muut palvelut yhteensä	2 198 318	2 173 900	2 111 479	-1 %	-3 %
Käyttötalous yhteensä	30 828 039	30 991 817	30 730 860	1 %	-1 %

Liite 3. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BKT ja työllisyys							
BKT:n arvo, mrd. euroa	223,9	233,6	241,7	249,8	257,6	265,1	272,1
BKT, määrän muutos, %	2,7	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0	0,7
Työllisten määrä, muutos-%	1,0	2,7	1,2	0,4	0,3	-0,2	-0,4
Työttömyysaste, %	8,6	7,4	6,3	6,1	6,0	6,1	6,3
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	69,6	71,7	72,7	73,2	73,6	73,5	73,3
Palkkasumma, muutos-%	2,2	4,7	4,0	3,7	3,4	2,8	2,6
Eläketulot, muutos-%	3,1	3,2	3,6	3,3	3,6	3,7	3,5
Hinnat ja kustannukset, %							
Yleinen ansiotaso, muutos	0,2	1,8	2,8	3,3	3,1	3,0	3,0
Kuntien ansiotaso, muutos	-1,1	1,3	3,6	3,8	3,1	2,8	2,8
Kuluttajahinnat, muutos	0,7	1,1	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8
Rakennuskustannusindeksi	0,3	2,3	2,1	2,3	2,4	2,2	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	4,9	4,7	2,3	2,4	2,3	2,1	2,0
Valtionosuusindeksi:							
Peruspalvelujen hintaindeksi ¹⁾ , muutos	-1,1	1,4	2,4	3,0	2,7	2,6	2,5
Valtionosuusindeksi, muutos	-0,5	1,4	1,6	2,7	2,7	2,6	2,5

Lähde: VM / Kansantaloussasto

1) Peruspalvelujen hintaindeksi, jossa huomioitu ansiotasoindeksissä lomarahojen leikkaus v. 2017 ja palautuminen v. 2020 TK:n ilmoittaman mukaisena (1,46 %-yksikköä)



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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-011-2 (pdf)

Huhtikuu 2019