



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Perus- palvelu- budjetti 2014



23a/2013

Kunnat





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

# Peruspalvelubudjetti 2014



---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 16001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: Anitta Heiskanen/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2013	
<b>Tekijät</b>	Peruspalveluohjelman ministerityöryhmä ja kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta	
<b>Julkaisun nimi</b>	Peruspalvelubudjetti 2014	
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	Julkaisun kieliversiot: ruotsi: Basservicebudgeten 2014 (23b/2013)	
<b>Asiasanat</b>	kunnat, kuntatalous, kuntien menot ja tulot, valtionavut, valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 23a/2013	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2012	
<b>ISBN</b> 978-952-251-492-9 (nid.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (nid.) <b>ISBN</b> 978-952-251-493-6 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 44	<b>Kieli</b> Suomi
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitysnäkymiä vuoteen 2017. Kuntien menojen kehityksen arvioinnissa on otettu huomioon valtion toimenpiteistä aiheutuvat tehtävämuutokset. Kuntien verotulojen kehitysarviossa on huomioitu palkkasumman muutos, veroperusteiden muutokset sekä kansantalouden kehitysnäkymiä. Valtionapujen ja valtionosuuksien muutoksen arvioinnissa on otettu huomioon hallitusohjelmaan ja valtioneuvoston kehyspäätöksiin perustuvat valtionosuuksien vähennykset, lisäykset, verokevennyksen kompensatioina toteutettavat valtionosuuden lisäykset sekä valtionosuusperusteisiin vaikuttavat väestön määrän ja ikärakenteen muutokset. Peruspalvelubudjettiin sisältyy taulukko, jossa verrataan valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntien menoihin ja tuloihin valtion vuoden 2013 talousarvioista vuoden 2014 talousarvioesitykseen.</p>	

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, september 2013	
<b>Författare</b>	Ministerarbetsgruppen för basserviceprogrammet samt delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning	
<b>Publikationens titel</b>	Peruspalvelubudjetti 2014	
<b>Publikationens andra versioner</b>	Publikationens språkversioner: finska: Peruspalvelubudjetti 2014 (23a/2013)	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 23a/2012	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, 2013	
<b>ISBN</b> 978-952-251-492-9 (hft.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (hft.) <b>ISBN</b> 978-952-251-493-6 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 44	<b>Språk</b> Finska
<b>Sammandrag</b> <p>Basservicebudgeten inkluderar en uppskattning av kommunalekonomins utvecklingsutsikter ända tills 2017. Utvecklingen av kommunernas utgifter har uppskattats med beaktande av uppgiftsförändringarna som beror på statens åtgärder. Kommunernas skatteinkomstutveckling har prognostiserats med beaktande av förändringen av lönebeloppet, ändringarna i skattegrunderna samt de samhällsekonomiska utvecklingsutsikterna. Vid uppskattningen av förändringen av statsbidragen och statsandelarna har man tagit hänsyn till minskningar och tillägg av statsandelarna som baserar sig på regeringsprogrammet och ramarna för statsfinanserna, ökningarna av statsandelarna som kompensation för skattelättnader samt sådana förändringar i befolkningstalet och den demografiska strukturen som påverkar statsandelsgrunderna. Basservicebudgeten inkluderar en tabell där man jämför de statliga åtgärdernas konsekvenser för kommunernas utgifter och inkomster i budgeten för 2013 och i budgetpropositionen för 2014. od.</p>		

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, September 2013	
<b>Author(s)</b>	The Ministerial Working Group for the Basic Public Services Programme and the Advisory Board for Municipal Administration and Economy	
<b>Title of publication</b>	Peruspalvelubudjetti 2014	
<b>Parts of publication/ other versions released</b>	The publication 's language versions: Finnish: Peruspalvelubudjetti 2014 (23a/2013) Swedish: Basservicebudgeten 2014 (23b/2013)	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 23a/2013	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
<b>Printed by</b>	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
<b>IISBN</b> 978-952-251-492-9 (print.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (print.) <b>ISBN</b> 978-952-251- 493-6 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 44	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b> <p>The basic public services review examines projected local government finances up to 2017. In evaluating the development of local government expenditure, changes in local government duties arising from central government measures have been taken into account. Local government tax revenue estimates have taken into account changes in the wage bill and in tax criteria as well as the outlook for the national economy. Reductions and increases in central government transfers based on the Government Programme and central government budget decisions, increases in central government transfers implemented as compensation for tax reductions, and changes in population size and age structure affecting the criteria for central government transfers have all been taken into account in estimating the change in central government grants and transfers to local government. The basic public services budget includes a table that compares the impact of central government measures on local government expenditure and revenue from the 2013 central government budget to the 2014 budget proposal.</p>		





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Peruspalvelubudjettitarkastelu</b> .....	11
1.1	Kuntatalouden tila ja kehitysnäkymät.....	11
1.2	Kuntien menojen kehitys.....	17
1.3	Kuntien verotulot .....	20
1.4	Kuntien valtionavut .....	24
1.5	Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien talouteen.....	28
1.6	Maksutulot .....	34
1.7	Kuntaudistus .....	34
1.8	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos.....	38
1.9	Asiakaspalvelu 2014 -hanke.....	39
1.10	Kuntien tuottavuus, vaikuttavuus ja tuloksellisuus.....	39
<b>LIITE 1</b>	.....	41



# 1 Peruspalvelubudjettitarkastelu

## 1.1 Kuntatalouden tila ja kehitysnäkymät

Tilastokeskus julkaisi toukokuun lopussa kuntien ja kuntayhtymien ennakkolliset tilinpäätöstiedot vuodelta 2012. Uudet tiedot eivät muuttaneet helmikuussa julkaistujen tilinpäätösarvioiden perusteella kuntatalouden kehityksestä muodostunutta kuvaa. Kuntatalous heikkeni selvästi v. 2012, kun menot kasvoivat huomattavasti nopeammin kuin tulot. Toimintamenot kasvoivat 5½ %, kun verotulojen ja valtionosuuksien kasvu jäi 2½ prosenttiin. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate heikentyi 2,5 mrd. eurosta 1,8 mrd. euroon, eikä se riittänyt kattamaan edes poistoja. Investoinnit jatkoivat edelleen kasvuaan, ja nettoinvestoinnit nousivat 3,5 mrd. euroon. Kuntatalouden velka kasvoi ennätysellisen paljon, 1,5 mrd. euroa.

Hallitus sopi elokuun 2013 lopussa rakennepoliittisesta ohjelmasta talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Hallitus valmistautuu päättämään konkreettisesta ohjelmasta osa-aluekohtaisine toimineen ja niiden aikatauluneen marraskuun loppuun mennessä. Ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä ei ole tästä syystä otettu tässä peruspalvelubudjetissa huomioon.

### Kuntatalous pysyy alijäämäisenä vuonna 2013

Vuonna 2013 kuntatalous pysyy alijäämäisenä, vaikkakin kuntatalouden tilan arvioidaan hieman kohenevan, kun kertaluontoiset tekijät, suuruudeltaan n. 400 milj. euroa, kasvattavat verokertymiä.

Kokonaistuotannon määrän arvioidaan alenevan v. 2013, mikä heikentää myös veropohjien kehitystä. Palkkatulojen ennustetaan kasvavan vain 1½ % ja yritysten tuloskehityksen olevan heikkoa. Kuntien verotulojen arvioidaan kuitenkin kasvavan 5½ %, mutta kasvu selittyy pääasiassa kertaluontoisilla tekijöillä. Ensinnäkin kunnallisverokertymää kasvattaa verontilityslain muutos, joka tuli voimaan kesäkuussa 2013. Muutos nopeuttaa verotulojen tilittämistä kunnille ja lisää voimaantulovuonna kunnille tilitettävää kunnallisverokertymää n. 200 milj. eurolla. Toiseksi vuoden 2012 verotuksen valmistumisesta saatujen tietojen perusteella näyttää siltä, että pääomatuloveron määrä verovuonna 2012 jää selvästi ennustettua pienemmäksi ja että valtion jako-osuus on ollut liian korkea. Ansio- ja pääomatuloverojen tilityksessä sovellettavia verovuoden 2012 jako-osuuksia muutettiin elokuussa siten, että valtion osuus alenee ja muiden verosaajien osuudet nousevat. Oikaisu lisää kuntien verokertymää runsaat 200 milj. euroa.

Käyttötalouden valtionosuudet kasvavat 3½ %. Niiden kasvua hidastavat osana valtiontalouden sopeutustoimina tehty 125 milj. euron vähennys peruspalvelujen valtionosuuteen ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan indeksikorotuksen jäädytys, mikä vähentää kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksia n. 50 milj. eurolla. Valtion kolmannessa lisätalousarvioesityksessä ehdotetaan puolestaan yhteensä 50 milj. euron lisäystä vuosina 2013 ja 2014 alkaviin oppilaitos- ja päiväkotirakennusten sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten homekorjaushankkeisiin. Yhteensä verorahoituksen eli verotulojen ja valtionosuuksien kasvuksi arvioidaan 4½ %.

Kuntien toimintamenojen nimellisen kasvun arvioidaan hidastuvan runsaaseen 3 prosenttiin, koska kustannusten nousu hidastuu. Menojen volyymikasvuksi arvioidaan noin prosentti ja peruspalvelujen hintatason nousuksi n. 2 %. Ansiotason nousu kuntasektorilla hidastuu 1,8 prosenttiin edellisvuoden 3,6 prosentista. Kuntatalouden henkilöstömäärän arvioidaan pysyvän edellisen vuoden tasolla, joten henkilöstömenojen arvioidaan nousevan ansiotasokehitystä seuraten vajaan 2 %. Ostojen arvioidaan kasvavan nimellisesti 5½ % ja avustusten 5 %.

Näillä oletuksilla kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate kohenisi edellisvuodesta n. 400 milj. eurolla. Tilikauden tulos jää kuitenkin n. 200 milj. euroa alijäämäiseksi, eikä vuosikate riitä kattamaan poistoja. Velan määrä kasvaisi n. 1,6 mrd. eurolla v. 2013.

### Kuntatalouden velkaantuminen jatkuu vuonna 2014

Vuonna 2014 talousnäkymien ennustetaan hieman paranevan. Kokonaistuotannon kasvun arvioidaan kuitenkin olevan vaikeaa ja veropohjien kasvavan näin ollen hitaasti. Hinta- ja kustannuskehityksen arvioidaan pysyvän maltillisena.

Kuntien verotulojen kasvuksi ennakoidaan 2 % v. 2014. Laskelmaan ei sisälly oletusta kunnallisvero- tai kiinteistöveroprosenttien korotuksista. Kunnallisveron tuoton arvioidaan kasvavan 1½ %. Tähän vaikuttaa veropohjan hitaan kasvun lisäksi se, että vuoden 2013 kunnallisverokertymää lisäsivät poikkeukselliset ja kertaluontoiset tekijät. Ansiotulojen verotuksen perustemuutosten arvioidaan nettomääräisesti lisäävän kunnallisveron tuottoa n. 47 milj. eurolla, mutta peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vastaavan suuruisen vähennys. Kiinteistöveron tuottoa puolestaan kasvattaa 100 milj. eurolla kiinteistöjen arvostamisperusteiden tarkistaminen. Valtio kompensoi yhteisöverokannan alentamisen ja muut yhteisöveroon kohdistuvat perustemuutokset kunnille korottamalla näiden osuutta yhteisöveron tuotosta.

Käyttötalouden valtionosuudet alenevat 1½ %. Peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu 362 milj. euron suuruisen vähennys osana valtiontalouden sopeutustoimia. Toisaalta jäteveron tuottoa vastaavan euromääräisen lisäyksen ohjaaminen kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta lisää valtionosuuksia 70 milj. euroa v. 2014. Valtionosuuksia kasvattaa myös indeksikorotus, jota ei kuitenkaan tehdä valtiontalouden säästötoimien vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Yhteensä verotulojen ja valtionosuuksien kasvuksi ennakoidaan vain 1 %.

Valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen sisältyviä kuntatalouteen vaikuttavia toimenpiteitä tarkastellaan jäljempänä yksityiskohtaisemmin verojen ja valtionosuuksien yhteydessä (luvut 1.3. ja 1.4. sekä 1.5.).

Toimintamenojen arvioidaan kasvavan nimellisesti 3½ %. Ansiotason noususta käytetään teknistä oletusta 2,1 %. Peruspalvelujen kustannustason arvioidaan nousevan 2,1 %. Laskelmassa menojen volyyмикasvu on n. 1 %, joka vastaa väestö- ja ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaa peruspalvelujen kysynnän kasvua. Investointien arvioidaan pysyvän nimellisesti edellisen vuoden tasolla. Menojen kehitystä menolajeittain tarkastellaan jäljempänä luvussa 1.2.

Näillä oletuksilla kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate heikkenisi lähes 800 milj. eurolla, ja kuntatalouden alijäämä syvenisi. Velan määrä kasvaisi runsaalla 2 mrd. eurolla.

**Taulukko 1. Kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio vuosina 2013-2017 kuntien kirjanpidon mukaisesti, mrd. euroa**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Tuloksen muodostuminen</b>						
1. Toimintakate	-25,8	-26,7	-27,7	-28,7	-29,7	-30,8
2. Verotulot	19,3	20,4	20,8	21,5	22	22,9
3. Valtionsuudet, käyttötalous	8,1	8,4	8,3	8,5	8,6	8,7
4. Rahoitustuotot ja -kulut, netto	0,2	0,1	0	-0,2	-0,3	-0,5
5. Vuosikate (=1.+2.+3.+4.)	1,8	2,2	1,4	1,1	0,7	0,4
6. Poistot	-2,4	-2,7	-2,8	-2,9	-3	-3,1
7. Satunnaiset erät, netto	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	-0,4	-0,2	-1,1	-1,5	-2	-2,4
<b>Rahoitus</b>						
9. Vuosikate	1,8	2,2	1,4	1,1	0,7	0,4
10. Satunnaiset erät	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Tulorahoituksen korjaukset	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
12. Tulorahoitus, netto (=9.+10.+11.)	1,5	2	1,2	0,9	0,5	0,2
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,6	-4,6	-4,6	-4,6	-4,6	-4,6
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
15. Investoinnit, netto (=13.+14.)	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	3,5
16. Rahoitusjäämä (=12.+15.)	-2	-1,5	-2,3	-2,6	-3	-3,3
17. Lainakanta <sup>1)</sup>	13,8	15,4	17,7	20,3	23,4	26,6
18. Kassavarat	4,2	4,2	4,1	4	3,9	3,8
19. Nettovelka (=17.-18.)	9,6	11,2	13,7	16,4	19,5	22,9

<sup>1)</sup> Lainakanta määräytyy laskelmissa rahoitusjäämän kehityksen mukaan. Esimerkiksi kunnallisverotuksen kiristyessä (muut tekijät ennallaan) rahoitusjäämä kohenee ja lainakannan kasvu pienenee.

### Kuntatalouden näkymät lähivuosille ovat huolestuttavan synkät

Edellä olevassa taulukossa on hahmoteltu kuntatalouden tulojen ja menojen laskennallista kehitystä vuoteen 2017 asti. Laskelmassa on otettu huomioon valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin ennuste kokonaistaloudellisesta kehityksestä sekä valtion vuoden 2014 talousarvioesitys ja valtiontalouden vuosien 2014—2017 kehyspäätös.

Edellä olevan taulukon tarkastelussa ei ole kyse ennusteesta vaan ns. painelaskelmasta, jonka tarkoituksena on näyttää, mikä kuntatalouden keskimääräinen sopeuttamistarve on arvioitu tulokehitys huomioon ottaen. Toimintamenuuran lähtökohdaksi on otettu ennustettu kustannuskehitys ja väestörakenteen muutoksen aiheuttama kysyntäpaine peruspalvelumenoihin. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti sekä kiinteistöveroprosentit pidetään laskelmassa vuoden 2013 tasolla. Vastaavasti maksuihin ei ole oletettu korotuksia, eikä menoja ole lähtökohtaisesti tasapainotettu tulokehityksen kanssa. Painelaskelmassa syntyvä rahoitusaliijäämä kasvattaa suoraan kuntien lainakantaa. Laskelma kuvastaa kuntatalouden kehitystä kokonaisuudessaan tehdyillä oletuksilla; yksittäisten kuntien väliset erot sekä tulo- että menokehityksessä ovat suuria.

Vuosina 2015—2017 kuntatalouden näkymät heikkenevät edelleen, sillä ilman uusia toimenpiteitä toimintamenujen kasvu uhkaa jatkua kuntien tulojen kasvua selvästi nopeampana. Talouskasvu jatkuu hitaana, joten myös verotulojen kasvu on vaatimatonta. Valtiontalouden sopeutustoimet hillitsevät puolestaan valtionosuuksien kasvua.

Kuntien **verotulojen** ennustetaan kasvavan keskimäärin 3 % vuodessa. Kuntien keskinäiset erot verotulokehityksessä ovat kuitenkin suuret. Verotuloennustetta ja sen taustaoletuksia selostetaan tarkemmin luvussa 1.3.

Valtionosuudet on sisällytetty laskelmaan valtion vuoden 2014 talousarvioesityksen ja valtiontalouden kevään 2013 kehyspäätöksen mukaisina. Valtiontalouden päätetyt sopeutustoimet hidastavat valtionosuuksien kasvua tarkastelujaksolla.

**Valtionosuuksien** ja verotulojen arvioidaan kokonaisuudessaan kasvavan vuosina 2014—2017 keskimäärin 2½ % vuodessa

**Toimintamenuot** kasvavat laskelmassa keskimäärin 3½ %. Niiden volyyymikasvuksi arvioidaan noin yksi prosentti, mikä vastaa väestön määrän ja ikärakenteen muutoksesta johtuvaa palvelutarpeen arvioitua lisäystä. Kuntien kustannustason nousuennuste perustuu puolestaan valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisen ennusteen mukaisiin hinta- ja kustannuskehitystä koskeviin laskentaoletuksiin. Valtion toimenpiteisiin sisältyy sekä kuntien menoja lisääviä että vähentäviä toimenpiteitä. Yhteenlaskettuna niiden ei arvioida koko kuntatalouden tasolla juuri vaikuttavan kuntatalouden menotasoon tarkasteluajanjaksolla. Kuntasektorin henkilöstömäärän oletetaan pysyvän vuoden 2012 tasolla, ja laskennallisen väestötekijöistä johdetun palvelutarpeen kasvun oletetaan toteutuvan palvelujen oston kautta.

**Investointien** on laskelmassa oletettu pysyvän viimeisimmän toteutumavuoden tasolla. Kuntasektorin investointipaineet ovat suuret, mutta toisaalta tiukkeneva kuntatalous rajoittaa investointeja.

Edellä kuvatuilla oletuksilla kuntatalouden vuosikate heikkenisi vuosi vuodelta, ja kuntatalouden alijäämäisyys olisi pysyvää. Painelaskelmassa syntyvä rahoitusaliijäämä kasvattaa kokonaisuudessaan kuntien lainakantaa, joten edellä kuvatulla kehityksellä kuntatalouden velka kasvaisi keskimäärin n. 2,5 mrd. eurolla vuosittain. Kuntatalouden bruttovelka suhteessa bruttokansantuotteeseen nousisi lähes 12 prosenttiin tarkasteluajanjakson lopussa.

## Kuntatalouden kehitys kuntaryhmittäin

Vuonna 2011 alkanut kuntien tulorahoituksen määrää osoittavan vuosikatteen lasku pysähtyy ja vuosikate kohentuu hieman vuosina 2013 ja 2014 valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston laskennallisen ennakkointimallin mukaan koko maan tasolla. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä. Malli sisältää oletuksia kunnan talouden tasapainotuksesta, miltä osin sen mukainen arvio poikkeaa koko maan tasoisesta painelaskelmasta.

Kuntien lainakannan arvioidaan kasvavan v. 2013, ja kasvu jatkuu myös seuraavana vuonna. Lainakanta kasvaa kaikissa kuntakokoryhmissä, ja lainakannan kasvu on suurinta yli 100 000 asukkaan kuntaryhmässä. Koko maan tasolla kasvu on lähivuosina lähellä vuoden 2012 tasoa.

Vuoden 2012 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 80. Vuosina 2013 ja 2014 näitä kuntia arvioidaan olevan hieman enemmän. Vuosikatteen heikkous tai negatiivisuus on tyypillistä asukasluvultaan keskimääräistä pienemmille kunnille, joskin lisääntyvässä määrin vaikeuksissa ovat myös monet seutukaupungit ja maakuntakeskukset. Lainakannan kasvu on ollut erittäin voimakasta suurimmissa kaupungeissa.

Vuonna 2012 vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja 232 kunnassa. Vuosina 2013 ja 2014 näiden kuntien määrän arvioidaan kasvavan jonkin verran.

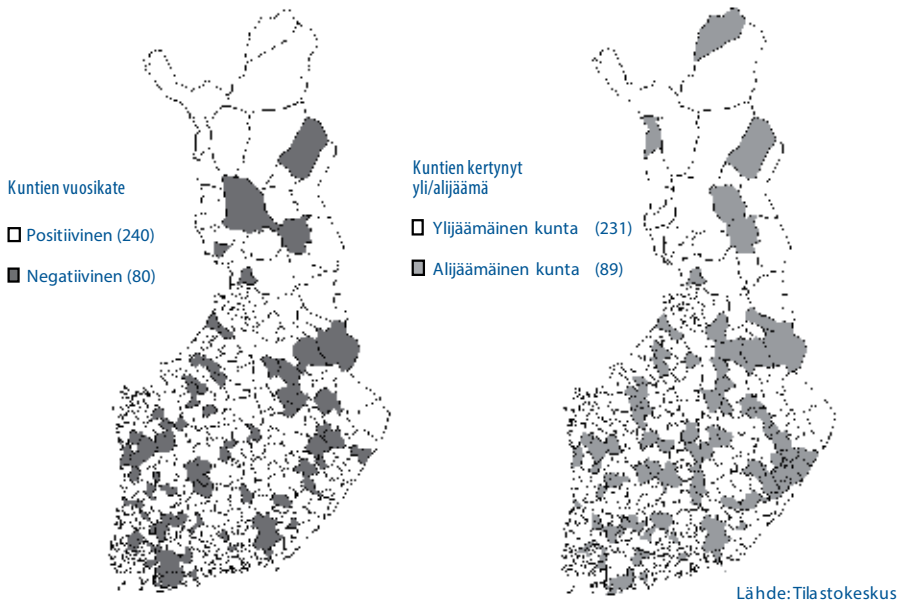
Vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätösten mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien (kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 63 a §) tunnusluvut täyttyivät neljällä kunnalla. Yksi kunta on ensimmäistä kertaa arviointimenettelyssä. Kolme kuntaa ei ole saanut talouttaan tasapainotettua ja joutuvat arviointimenettelyyn uudelleen. Edellä mainitun lain mukainen arviointimenettely on toteutettu seitsemän kertaa ja niissä on ollut mukana yhteensä 28 kuntaa.

### Taulukko 2. Manner-Suomen kuntien talouskehitys vuosina 2012—2014, euroa/as kuntaryhmittäin ilman kuntayhtymiä<sup>1)</sup>

Asukasluku	Vuosikate 2012	Vuosikate 2013	Vuosikate 2014	Lainakanta 2012	Lainakanta 2013	Lainakanta 2014
alle 2 000	142	48	75	2320	2395	2504
2 000—6 000	148	83	118	1829	1879	1987
6 001—10 000	156	144	160	2123	2153	2221
10 001—20 000	133	129	151	2289	2311	2369
20 001—40 000	187	222	256	2114	2117	2126
40 001—100 000	111	157	181	2521	2584	2706
yli 100 000	424	435	414	2318	2921	3308
Koko maa	248	259	268	2262	2507	2696

<sup>1)</sup> Vuodet 2013 ja 2014 eivät sisällä harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta ja toimintakatteen kasvu on peruspalvelubudjetin mukainen. Kaikki vuodet vuoden 2013 kuntajaolla.

**Kuvio 1. Kuntien vuosikate ja kertynyt yli-/alijäämä vuoden 2012 tilinpäätöksessä**



### Kunnilla kasvava paine veroprosenttien korotuksiin ja toiminnan tehostamiseen

Kehitysarviossa toimintamenojen kasvun ennakoidaan hidastuvan viime vuosista, mutta menojen kasvu jatkuu aivan liian nopeana tulojen ennustettuun kasvuun nähden. Lähi-vuosien ja pidemmän aikavälin näkymät edellyttävät sitä, että toimintamenojen kasvun pitäisi sopeutua tulokehityksen asettamiin rajoihin. Tämä edellyttää myös kunnilta aktiivisia toimenpiteitä toiminnan tehostamiseksi. Keskeisessä asemassa kunta-alalla on myös työmarkkinaratkaisun taso.

On perusteltua olettaa, että lähivuosina kunnat pyrkivät hillitsemään menokasvuun ja mitoittamaan menonsa lähemmäksi tulokehityksen asettamaa rajaa. Ensinnäkin valti-onosuuksiin tehtävät vähennykset sekä yhteisöveron korotetun jako-osuuden poistuminen v. 2016 kaventavat tuntuvasti kuntatalouden liikkumavaraa. Toiseksi talouskasvun ennus-tetaan olevan lähivuosina hidasta, ja talouden näkymiin liittyy merkittäviä epävarmuuk-sia. Veropohjien ja sitä myöten verotulojen kasvu saattaa tästä syystä jäädä tässä arvioitua hitaammaksi. Kolmanneksi kunnan talouden kääntyminen alijäämäiseksi velvoittaa kun-nat ryhtymään ennakoiviin toimenpiteisiin taloutensa tasapainottamiseksi.



Korkotaso on pysynyt viime vuodet poikkeuksellisen matalalla tasolla, mutta keskipitkällä aikavälillä myös korkotason nousu yhdessä velkamäärän tuntuva kasvun kanssa uhkaa lisätä kuntien rahoitusmenoja ja siten heikentää kuntataloutta entisestään. Lisäksi väestön ikääntymisestä kansantalouteen ja kuntatalouteen kohdistuvat paineet kasvavat vuosi vuodelta, mikä korostaa peruspalvelujen tuottavuutta parantavien uudistusten välttämättömyyttä.

Kuntien omilla toimilla menokasvun hillintä on mahdollista pääasiassa tuottavuutta parantamalla, palvelurakenteita uudistamalla sekä ottamalla käyttöön uusia tuloksellisuutta lisääviä toimintatapoja. Tuottavuuden parantaminen on mahdollista kuitenkin vain rajatulta osin, sillä valtaosa kuntien toiminnasta on lailla säädeltyä ja erilaisin normeihin ohjattua. Mitä enemmän palvelujen järjestämistä ohjataan kuntia sitovilla mitoituksilla ja normeilla, sitä vähäisempiä ovat kuntien omat mahdollisuudet hillitä menokasvua. Nykyisillä velvoitteilla ja tehtävien määrällä kunnat eivät selviä talouden vakautuksesta ilman merkittäviä verojen korotuksia.

Jotta vuosikate riittäisi kattamaan poistot ja kuntatalous olisi kuntalain tarkoittamassa mielessä tasapainossa, vuosikatteen pitäisi olla lähes 2,4 mrd. euroa korkeampi v. 2017. Tämä merkitsee keskimääräisen kunnallisveroprosentin noin 2½ prosenttiyksikön suurista korotuspainetta vuoden 2017 tasossa. Jos sopeutus tapahtuisi kokonaisuudessaan toimintamenojen kasvun hidastumisen kautta, toimintamenojen kasvun pitäisi olla vuosittain miltei 2 prosenttiyksikön verran tässä esitettyä hitaampaa. Tämän toteutuminen edellyttäisi sitä, että toimintamenot alenisivat reaalisesti. Ottaen huomioon kuntien tehtäväkentän laajuus ja rajoitettu liikkumavara sekä väestön ikääntymisestä seuraava palvelutarpeen kasvu kuntatalouden synkät näkymät lisäävät painetta kunnallisveroprosenttien tuntuviin korotuksiin ja samalla kokonaisveroasteen nousuun. Lisäksi on syytä huomata, että kuntatalouden velkaantumisen kasvun pysäyttäminen edellyttäisi edellä esitettyä vielä suurempaa tulo- tai menosopeutusta.

## 1.2 Kuntien menojen kehitys

### Menojen kehitys vuonna 2012

Kuntien toimintamenojen kasvu jatkui nopeana v. 2012. Menot kasvoivat nimellisesti 5½ %. Kunta-alan palkkamenot kasvoivat 4 %. Ansiotason nousu oli 3,2 %, ja henkilöstömäärä pysyi edellisen vuoden tasolla. Palkkamenojen nousua selittää osaltaan lomapalkkavelan kirjaamistavan muutos. Ostot kasvoivat 7 % ja kuntien maksamat avustukset 7½ %. Toimintatulojen kasvu jäi toimintamenojen kasvua pienemmäksi, alle 4 prosenttiin.

### Menokehitys vuosina 2013—2017

Vuosina 2013—2017 toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan kustannustason nousun hidastuessa. Toimintamenojen keskimääräiseksi kasvuksi arvioidaan 3½ %.

Toimintamenojen kasvu on tässä painelaskelmassa hitaampaa kuin viime vuosien toteutunut kasvu. Tähän vaikuttaa ensinnäkin se, että kustannustason nousu arvioidaan lähivuosina selvästi hitaammaksi kuin viime vuosien toteutunut kehitys. Toiseksi laskelmassa

myös menojen volyymin kasvu hidastuu viime vuosien toteutuneelta tasolta. Laskelman lähtökohtana on laskennallinen väestötekijöistä johdettu palvelutarpeen kasvu, ja valtion toimenpiteiden ei arvioida kokonaisuutena lisäävän kuntien menoja. Menokasvun hidastuminen kuvatulla tavalla edellyttää kuitenkin paitsi kuntien omia toimenpiteitä menokehityksen hillitsemiseksi myös maltillisia palkankorotuksia sekä sitä, että valtio pidättäytyy antamasta kunnille uusia tehtäviä ja tehtävien hoitoa koskevia velvoitteita.

Toimintamenojen volyymin arvioidaan kasvavan noin prosentilla, mikä vastaa väestön määrän ja ikärakenteen muutoksesta johtuvaa palvelutarpeen arvioitua lisäystä. Kuntien kustannustason nousuennuste perustuu puolestaan valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisen ennusteen mukaisiin hinta- ja kustannuskehitystä koskeviin laskentaoletuksiin.

Kevään 2013 valtioneuvoston kehyspäättökseen yhteydessä linjattiin, että vuosina 2014—2017 toteutetaan toimintaohjelma, jolla vähennetään kuntien lakisääteisten tehtävien perusteella säädettyjä velvoitteita. Ohjelman tavoitteena on saavuttaa yhden miljardin euron kokonaisvähennys kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoihin vuoden 2017 tasolla. Ohjelmaa valmistellaan lokakuun 2013 loppuun mennessä. Ohjelmaa ei ole otettu huomioon tässä kehitysarviossa, koska sen valmistelu on vielä kesken ja toimenpiteet täsmentymättä.

Laskelmassa on tehty tekninen oletus, että toimintatulot kasvavat puoli prosenttiyksikköä toimintamenojen kasvua hitaammin. Tämä oletus pohjautuu toteutuneeseen kehitykseen, jonka perusteella on havaittavissa, että joinakin vuosina toimintatulojen kasvu on jäänyt selvästi alle toimintamenojen kasvun. Alempaa kasvuoletusta voi perustella myös liikelaitosten yhtiöittämisvelvoitteella, jonka arvioidaan merkittävästi vähentävän kuntasektorin toimintatuottojen määrää. Toisaalta toimintamenotkin vähenisivät mutta vähemmän, joten myös kuntien ja kuntayhtymien toimintakate heikkenisi.

## Henkilöstömenot

Kuntatalouden toimintamenoista henkilöstömenojen osuus on lähes 60 %. Palkkamenojen arvioidaan kasvavan vajaat 2 % v. 2013. Henkilöstömäärä nousi voimakkaasti vuoteen 2008 asti, mutta sen jälkeen muutokset ovat olleet pieniä. Laskelman lähtökohtana on oletus, että kuntien ja kuntayhtymien henkilöstömäärä pysyy viimeisimmän toteumatiedon eli vuoden 2012 tasolla, joten kehitysarviossa kuntatalouden henkilöstömenojen kehitys seuraa ansiotason ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen kehitystä. Vuodesta 2014 lähtien ansiotason noususta käytetään teknistä oletusta, jonka mukaan kuntasektorin ansiotaso nousisi 2,1 % vuosina 2014—2015 ja sen jälkeen 2,5 % vuodessa. Edellä kuvatuilla oletuksilla palkkamenot kasvaisivat vuosina 2014—2017 keskimäärin runsaat 2½ % vuodessa, minkä toteutuminen edellyttää maltillisia palkankorotuksia sekä kuntien aktiivisia toimia palkkamenojen kasvun hillitsemiseksi.

Kuntatyönantajan maksut nousevat hieman v. 2014, mutta sen jälkeen niiden oletetaan hieman alenevan vuosittain. Kuntatyönantajan eläkemaksun arvioidaan Kevan ennusteen mukaisesti pysyvän kuluvan vuoden 23,90 prosentin tasolla v. 2014, alenevan 23,50 prosenttiin v. 2015 ja sen jälkeen 0,2 prosenttiyksiköllä vuosittain. Työnantajan maksu alenee vuodesta 2015 lähtien, kun työntekijän eläkemaksun ennakoidaan nousevan nopeammin kuin kokonaiseläkemaksun.

## Ostot

Laskelmassa ostojen nimellisen kasvun oletetaan kustannustason nousupaineiden pienemisen myötä hidastuvan 5½ prosenttiin vuodessa, mikä on hitaampaa kuin viime vuosien toteutunut kehitys. Menneen kehityksen perusteella on havaittavissa, että ostojen kasvu, kuten toimintamenojen kasvu yleensäkin, on seurannut jossain määrin kuntien tulojen kehitystä. Ostomenojen kasvun hidastumiseen vaikuttaa sekä kuntatalouden tiukkeneminen että kustannusten nousun hidastuminen.

## Avustukset

Kuntien maksamien avustusten oletetaan kasvavan 5 % v. 2013. Toimeentulotukimenoja kasvattavat toimeentulotukeen ja asumistukeen tehdyt perustemuutokset sekä työttömyyden kasvu. Toimeentulotuen perusosan korottaminen kasvattaa toimeentulotukimenoja, ja perusturvan korottaminen ja asumistuen tuloarajojen korotus puolestaan pienentävät. Nettomääräisesti nämä uudistukset lisäävät toimeentulotukimenoja. Hallituskauden loppupuolella toteutettavan asumistuen uudistamisen arvioidaan puolestaan vähentävän toimeentulotuen tarvetta ja siten alentavan toimeentulotukimenoja. Työttömien määrän ennustetaan nousevan v. 2013, mutta sen jälkeen työttömyyden ennustetaan hitaasti vähenvän. Työttömyyden alentuessa ja työllisyyden kohentuessa myös toimeentulotukimenojen kasvun oletetaan hidastuvan. Riskinä on, että työttömyysjaksojen pitkittymisen myötä toimeentulotukimenot pysyvät korkeina.

Valtiontalouden kevään 2013 kehyspäätöksessä päätettiin, että työmarkkinatuen rahoitusvastuuta siirretään valtiolta kunnille vuoden 2015 alusta lukien. Tässä laskelmassa on oletettu, että se lisää kuntien maksamia avustuksia 150 milj. eurolla vuodesta 2015 alkaen. Vaikutukset kuntatalouteen täsmentyvät uudistuksen valmistelun edetessä.

## Korkomenot

Korkomenojen kehitykseen vaikuttaa lainakannan ja korkotason kehitys. Kuntatalouden lainakannan huomattavasta kasvusta huolimatta korkomenojen kasvu on jäänyt maltilliseksi johtuen matalasta korkotasosta. Korkotason arvioidaan kääntyvän nousuun lähivuosina. Rahoituskustannusten nousu heikentää erityisesti pahimmin velkaantuneiden kuntien taloudellista liikkumavaraa.

## Investoinnit

Kuntien ja kuntayhtymien bruttoinvestointien oletetaan kuntatalouden kehitysarviossa pysyvän vuoden 2012 tasolla 4,6 mrd. eurossa. Investointipaineet ovat suuret johtuen muun muassa koulujen ja muiden julkisten rakennusten peruskorjauksista tilojen sisäilmaongelmien yleistymisen vuoksi sekä kasvukeskusten investoinneista. Talouden kiristyessä kunnissa joudutaan harkitsemaan uusien investointien aloituksia. Valtion kolmannessa lisätalousarvioesityksessä kohdennetaan lisäyksiä kunnille myönnettäviin homekorjausavustuksiin. Näiden avustusten arvioidaan jonkin verran aikaistavan korjauksia ja vaikuttavan investointien kohdentumiseen, mutta kokonaisuuden tasolla investointien lisäys jäänee pieneksi.

## Poistot

Laskelmassa on poistojen osalta otettu huomioon v. 2011 tehty tarkistus kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeisiin. Niissä suositellaan poisto-ohjeen liitteen mukaisten poistoaikojen alarajojen (tasapoistossa poistoajan alaraja, jäännösarvopoistossa korkein poisto-prosentti) käyttämistä, ellei pidemmän poistoajan käyttämiseen ole erityistä hyödykekohtaista perustetta. Tämän arvioidaan näkyvän vuoden 2013 tilinpäätöksissä poistotason selvänä kasvuna, kun kertapoistojen taso nousee.

**Taulukko 3. Kuntien ja kuntayhtymien menot vuosina 2012—2017, mrd. euroa**

Käyvin hinnoin	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Toimintamenot</b>	37,6	38,9	40,2	41,5	42,9	44,4
Palkkausmenot	21,1	21,5	22,1	22,4	23	23,5
Palkat	16,3	16,6	16,9	17,3	17,7	18,2
Muut henkilömenot	4,8	5	5,1	5,2	5,3	5,4
Ostot	13,6	14,3	15	15,8	16,7	17,5
Avustukset	2,2	2,3	2,4	2,6	2,6	2,6
Muut toimintamenot	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>2. Toimintatulot</b>	11,8	12,2	12,5	12,9	13,2	13,6
<b>3. Toimintakate</b>	-25,8	-26,7	-27,7	-28,7	-29,7	-30,8
4. Korkomenot, brutto	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1
5. Investoinnit, brutto	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
<b>6. Kokonaismenot (1+4+5)</b>	42,6	43,8	45,3	46,9	48,4	50
7. Bruttokansantuote, mrd. euroa	192,5	195,3	201,7	209,7	217,6	225,4
8. Toimintamenot, % BKT:sta	19,5	19,9	19,9	19,8	19,7	19,7
9. Kokonaismenot, % BKT:sta	22,1	22,4	22,5	22,3	22,3	22,2
10. Kokonaistulot, % BKT:sta	21,3	21,8	21,5	21,2	21	20,9
11. Toimintatulot, % toimintamenoista	31,4	31,3	31,1	31	30,8	30,7
Kunta-alan henkilöstön määrä, 1000 henkilöä	464	462	462	462	462	462

## 1.3 Kuntien verotulot

Kuntien tuloista lähes puolet (45 %) muodostuu verotuloista. Kuntien verotulolähteet ovat kunnallinen ansiotulovero, kiinteistövero ja osuus yhteisöveron tuotosta. Vuonna 2012 kunnallisveron osuus verotuloista oli 87 %, yhteisöveron 6 % ja kiinteistöveron 7 %.

Kunnallisvero on lähtökohtaisesti suhteellinen vero, mutta vähennysjärjestelmästä johtuen kunnallisveroon on tullut progressiivisia elementtejä. Vähennysjärjestelmän laajentaminen on johtanut siihen, että nimellisen ja efektiivisen kunnallisveron erotus on noussut jo n. 5 prosenttiyksikköön. Kunnat päättävät vuosittain paikallisesti soveltamansa kunnallisveroprosentin, valtion tasolla päätetään muista veron määräytymisperusteista ja verovähennyksistä. Vuonna 2013 korkein kunnallisveroprosentti on 22 ja matalin 16,25. Keskimääräinen painotettu veroprosentti on 19,38, ja se nousi n. 0,1 prosenttiyksikön edellisvuodesta.

Kunnille jaetaan osa yhteisöveron tuotosta kuntakohtaisten jako-osuuksien perusteella. Yhteisöveron perusteet ja veroprosentin päättää valtio. Vuonna 2013 kunnat saavat yhteis-

söveron tuotosta 29,49 %. Verovuosille 2012—2015 kuntien yhteisöveron jako-osuutta on korotettu määräaikaaisesti 5 prosenttiyksiköllä.

Kiinteistövero on paikallistason vero. Kiinteistövero määräytyy kiinteistön verotusarvon ja kunnan päättämän veroprosentin mukaan. Kiinteistöt on jaettu veroprosentin määrittämistä varten kuuteen ryhmään, joiden veroprosenteille on laissa säädetty ala- ja ylärajat. Vuonna 2013 keskimääräinen Manner-Suomessa sovellettu yleinen kiinteistöveroprosentti on 0,92 ja vakituisen asuinrakennuksen 0,41.

### Verotulojen kehitys vuosina 2014—2017

Vuonna 2014 kuntien verotuloiksi arvioidaan 20,8 mrd. euroa, ja niiden arvioidaan kasvavan n. 2 %. Alla olevassa taulukossa on ennuste kuntien verotuloista vuoteen 2017 saakka eriteltynä verolajeittain.

Ennuste kuntien verotulojen kehityksestä perustuu valtiovarainministeriön kokonaistaloudelliseen ennusteeseen. Kunnallisveron kannalta keskeisten palkkatulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 2,8 % vuosina 2014—2017 ja ansiotulojen yhteensä keskimäärin runsaat 3 % vuodessa. Yhteisöveroennusteessa käytettävän toimintaylijäämän ennustetaan kasvavan keskimäärin 5½ %.

Laskelmassa on otettu huomioon hallitusohjelman ja valtiontalouden kehyspäätösten verotusta koskevat linjaukset. Vuonna 2015 veroperusteita tarkistetaan hallitusohjelman mukaisesti siten, että työn verotus ei kiristy ansiotason tai kuluttajahintojen nousun seurauksena. Vuosien 2016—2017 osalta oletuksena on, että valtion tuloveroasteikon rajoihin tehdään inflaatiotarkistus. Lisäksi kuntien yhteisövero-osuuden määräaikainen korotus 5 prosenttiyksiköllä päättyy vuoden 2015 lopussa. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti sekä kiinteistöveroprosentit pidetään laskelmassa vuoden 2013 tasolla.

Näillä oletuksilla kuntien verotulot kasvaisivat keskimäärin 3 % vuosina 2014—2017. Kunnallisveron tuotto kasvaa keskimäärin 3 % vuosittain seuraten palkkatulojen kasvunustetta. Kuntien saama yhteisöverotuotto ei tarkasteluajanjaksolla juuri kasva johtuen kuntien yhteisövero-osuuden määräaikaisen korotuksen päättymisestä v. 2016. Kiinteistöveron tuoton ennakoitaan puolestaan kasvavan keskimäärin 3½ %.

**Taulukko 4. Kuntien verotulot vuosina 2012—2017, milj. euroa**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kunnallisvero	16 846	17 743	17 990	18 569	19 251	20 054
Yhteisövero	1 212	1 299	1 374	1 432	1 282	1 365
Kiinteistövero	1 270	1 330	1 450	1 470	1 500	1 530
<b>Verotulot yht.</b>	<b>19 319</b>	<b>20 372</b>	<b>20 814</b>	<b>21 471</b>	<b>22 033</b>	<b>22 949</b>
<b>Verotulot, % BKT:sta</b>	<b>10</b>	<b>10,4</b>	<b>10,3</b>	<b>10,2</b>	<b>10,1</b>	<b>10,2</b>
Muutos, %						
Kunnallisvero	4	5,3	1,4	3,2	3,7	4,2
Yhteisövero	-27,3	7,2	5,8	4,2	-10,5	6,5
Kiinteistövero	6,1	4,7	9	1,4	2	2
<b>Verotulot yht.</b>	<b>1,3</b>	<b>5,4</b>	<b>2,2</b>	<b>3,2</b>	<b>2,6</b>	<b>4,2</b>
Kunnallisveroprosentti, keskimäärin.	19,24	19,38	19,38	19,38	19,38	19,38
Yhteisöveroprosentti	24,5	24,5	20	20	20	20
Kuntien osuus yhteisöverosta, %	28,34	29,49	35,17	34,16	28,04	28,04

## Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien verotuloihin

### Ansiotuloverotus

Ansiotuloverotukseen ehdotetaan vuosille 2014 ja 2015 pääasiassa verovähennyksiä koskevia muutoksia. Verotusta kevennetään matalimmilla tulotasoilla korottamalla kunnallisverotuksen perusvähennyksen sekä työtulovähennyksen enimmäismäärää 30 eurolla. Tämä vähentää kuntien verotuloja arviolta yhteensä 27 milj. euroa. Lisäksi kotitalousvähennyksen enimmäismäärää korotetaan nykyisestä 2 000 eurosta 2 400 euroon. Kunnallisveron tuottoa korotus vähentäisi 4 milj. eurolla. Asuntolainojen korkovähennysoikeutta rajoitetaan edelleen 5 prosenttiyksiköllä sekä 2014 että 2015. Rajaukset lisäävät kuntien verotuloja 7 milj. eurolla v. 2014 ja 9 milj. eurolla v. 2015. Opintolainan korkovähennys poistetaan kokonaan v. 2015, mikä lisää kuntien verotuloja 4,5 milj. eurolla. Aiemmin tehtyjä kuntien verotuottoihin vaikuttavia päätöksiä ovat avainhenkilölain jatkaminen sekä verovapaiden kilometrikorvausten lisärajaus, joista ensin mainittu vähentää kunnallisveron tuottoa n. 0,5 milj. eurolla ja viimeksi mainittu puolestaan kasvattaa tuottoa n. 6,5 milj. eurolla.

Kunnallisveron tuottoon vaikuttaa v. 2014 myös osinkoverotuksen rakenteellinen uudistus. Uudessa osinkoverotusjärjestelmässä muista kuin julkisesti noteeratuista yhtiöistä saadut osingot verotetaan siten, että osakkeen matemaattiselle arvolle laskettua 8 prosentin vuotuista tuottoa vastaavasta osingon määrästä 25 % on veronalaista pääomatuloa kuitenkin enintään 150 000 euroon saakka. Euromääräisen rajan ylimenevältä osalta osinko on 85-prosenttisesti veronalaista pääomatuloa. Osakkeen matemaattiselle arvolle lasketun 8 prosentin vuotuisen tuoton ylimenevältä osalta osinko on puolestaan 75-prosenttisesti veronalaista ansiotuloa. Muutosten arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa 65 milj. eurolla.

Veroperustemuutosten aiheuttama verotulojen lisäys vähentää peruspalvelujen valtionosuutta 47 milj. eurolla v. 2014.

**Taulukko 5. Vuoden 2014 veroperustemuutosten vaikutukset verotuloihin**

	Milj. euroa
Asuntolainan korkovähennyksen rajaaminen 75 prosenttiin	7
Avainhenkilölain voimassaolon jatkaminen	-0,5
Kehitetään kilometrikorvausten laskentatapaa	6,5
Työtulovähennyksen korottaminen	-18
Perusvähennyksen korottaminen	-9
Kotitalousvähennyksen korottaminen	-4
Osinkoverotuksen muutos	65
<b>Yhteensä</b>	<b>47</b>

### Yhteisövero

Yhteisöverokantaa alennetaan nykyisestä 24,5 prosentista 20 prosenttiin v. 2014. Samalla kuitenkin yhteisöveropohjaa laajennetaan poistamalla ja rajoittamalla verotukia. Edustuskulujen vähennysoikeus poistetaan, velan korkovähennysoikeutta rajataan edelleen ja taloudelliselta käyttöikänsä pitkäaikaisempien investointien poistot verotuksessa muutetaan hyödykekohtaisiksi. Lisäksi päätettiin poistaa yrityksille suunnatut määräaikaisten verokannustimet jo vuotta aikaisemmin, eli t&k -vähennys ja teollisuusinvestointeja koskevat korotetut poistot perutaan verovuodelta 2015.

Verokannan alentamisen arvioidaan pienentävän yhteisöveron tuottoa n. 870 milj. eurolla. Verotukien rajaamisen arvioidaan puolestaan kasvattavan yhteisöveron tuottoa yhteensä n. 60 milj. eurolla v. 2014 ja v. 2015 n. 190 milj. eurolla.

Veroperustemuutoksista aiheutuvat yhteisöverotulojen muutokset kompensoidaan kunnille verojärjestelmän sisällä kuntien yhteisövero-osuutta muuttamalla. Verokannan alentamisen vaikutus kuntien yhteisöveron jako-osuuteen määritellään laskennallisesti suhteellisenä muutoksena siten, että jako-osuus ennen verokannan alentamista kerrotaan vuoteen 2013 voimassa olevan veroprosentin (24,5 %) ja uuden vuodesta 2014 voimaan tulevan prosentin (20 %) suhteella. Laskelmassa jako-osuutena ennen verokannan alentamista käytetään prosenttiosuutta, joka ei sisällä vuoden 2014 tilapäisiä tai vuoden 2014 alusta voimaan tulevien veroperustemuutosten jako-osuusmuutoksia.

## Taulukko 6. Vuoden 2014 yhteisöveron veroperustemuutosten kompensointi kunnille yhteisöveron jako-osuutta muuttamalla

	Euromääräinen muutos, milj. euroa	Prosenttiosuuden muutos
Edustuskulujen vähennyskelpoisuuden poistaminen	11,1	-0,28
Korkovähennysoikeuden lisärajaus	4,1	-0,10
Pitkäaikaisten investointien muuttaminen hyödykekohtaiseksi	5,8	-0,15
Koulutusvähennys	-16,6	0,42
<b>Yhteensä</b>	<b>4,4</b>	<b>-0,11</b>

### Kiinteistövero

Kiinteistöjen arvostamisperusteita tarkistetaan kuntien kiinteistöveropohjan vahvistamiseksi. Rakennusten jälleenhankinta-arvoja korotetaan. Lisäksi asuinrakennusten ikäalennusten enimmäismäärää alennetaan 80 prosentista 70 prosenttiin. Myös maapohjien verotusarvoja korotetaan laskentaperusteita tarkistamalla. Kaiken kaikkiaan arvostamisperusteiden muutosten arvioidaan lisäävän kuntien kiinteistöverotuloja n. 100 milj. eurolla. Kiinteistöveron kehittämistyöryhmän työ jatkuu tavoitteena kiinteistöveropohjan laajentaminen ja kiinteistöverotuottojen kasvattaminen.

## 1.4 Kuntien valtionavut

### Kuntien valtionosuusjärjestelmä

Kuntien valtionavut ovat laskennallisia ja yleiskatteisia valtionosuuksia sekä määrättyihin käyttötarkoituksiin kohdistettavia valtionavustuksia, joiden suuruus kattaa määrätyn osuuden toiminnan kustannuksista. Valtionavut koostuvat pääosin valtionosuuksista, jotka muuttuvat asukasluvun ja ikärakenteen sekä kustannustason muutoksen perusteella. Lisäksi valtionosuudet ja -avustukset muuttuvat päätöspäätöksistä lainsäädännön muutosten ja budjettipäätösten perusteella (valtion toimenpiteet).

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta valtaosa, n. 90 % muodostuu päivähoiton, esi- ja perusopetuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon, yleisten kirjastojen, kuntien yleisen kulttuuritoimen sekä taiteen perusopetuksen laskennallisen perusteen ja kunnan omahoitusosuuden erotuksesta. Kunnan itse rahoitettava osuus laskennallisista kustannuksista on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri nykyisten valtionosuusperusteiden mukaisesti. Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuus sisältää yleisen osan, verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen, erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosat, valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset sekä valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen. Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta hallinnoi valtiovarainministeriö. Osana kunnan peruspalvelujen valtionosuutta voidaan myöntää harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vaikeassa taloustilanteessa oleville kunnille. Korotuksen kokonaismäärä päätetään vuosittain.



Toisen asteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksesta (nk. ylläpitäjäjärjestelmä) sekä perusopetuksen oppilaskohtaisesti myönnettävästä rahoituksesta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Ylläpitäjäjärjestelmän seurauksena kunnat rahoittavat kunnan asukaskohtaisella rahoitusosuudella myös yksityisten sekä kuntayhtymien järjestämää lukiokoulutusta, ammatillista peruskoulutusta ja ammattikorkeakoulutusta. Myös aikuis-koulutus, liikunta- ja nuorisotoimi sekä museot, teatterit ja orkesterit, opetustuntikohtaisesti rahoitettava taiteen perusopetus sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitus kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön budjettiin ja hallintoon.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausjärjestelmän kautta kuntien verotulot ovat yhteydessä valtionosuusjärjestelmään. Tasauksessa kunnalle myönnettyä valtionosuutta lisätään (tasauslisä) tai vähennetään (tasausvähennys) kunnan omaan laskennalliseen verotuloon perustuen. Kunta on oikeutettu tasauslisään, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden alittaa 91,86 % (tasausraja) maan keskimääräisestä laskennallisesta asukaskohtaisesta verotulosta. Kiinteistövero irrotettiin verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasausjärjestelmästä vuoden 2012 alusta. Tasauslisällä jokaiselle kunnalle taataan vähintään tasausrajan mukainen verotulo asukasta kohden. Kunnan valtionosuuteen tehdään tasausvähennys, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan. Tasausvähennys on 37 % kunnan tasausrajan ylittävästä verotulosta. Jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtionosuuksiin tehtävät tasausvähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava määrä. Jos puolestaan tasausvähennykset ovat suuremmat kuin tasauslisät, lisätään kuntien valtionosuuteen tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyvä valtionosuusprosentti kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosentti alenee 1,39 prosenttiyksikköä ja on 29,57 v. 2014. Näin ollen kunnan rahoitusosuus peruspalveluihin on 70,43 %. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittaman lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammattikorkeakoulujen valtionosuusprosentti on 41,89 % ja kuntien osuus vastaavasti 58,11 %. Valtionosuusjärjestelmään perustuva valtionrahoitus on kunnille yleiskatteellista korvamerkitsemätöntä rahaa, jonka kohdentamisesta kunnan sisällä päättää kunta itse.

Valtiovarainministeriö tekee päätökset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta sekä kotikuntakorvauksen perusosista. Valtionosuutta kuntien peruspalvelujen järjestämiseen myönnetään runsaat 8,6 mrd. euroa v. 2014. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoima valtionosuus kunnille ja kuntayhtymille on vajaat 1 mrd. euroa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden, esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausten sekä opetus- ja kulttuuriministeriön opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisten valtionosuuksien ja muun rahoituksen maksatus tapahtuu kootusti yhtenä kokonaisuutena valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta.

**Taulukko 7. Peruspalvelubudjettitarkastelun piirissä olevat kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2012—2014 valtion talousarviossa (milj. euroa) ja muutos 2013—2014 (%)**

	2012 budje- toitu <sup>1)</sup>	2013 budje- toitu <sup>1)</sup>	2014 esitys	2013- 2014, %
<b>Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat laskennalliset valtionosuudet tasuserineen</b>				
VM	8 472	8 677	8 627	-0,6
OKM	1 017	979	976	-0,3
siitä kuntayhtymät	1 505	1 386	1 382	-0,3
<b>Laskennalliset valtionosuudet yhteensä</b>	<b>9 489</b>	<b>9 656</b>	<b>9 603</b>	<b>-0,6</b>
<b>Muut peruspalvelubudjettitarkastelun valtionavustukset</b>				
VM, kuntien yhdistymisavustukset	44	67	35	-47,7
OKM, harkinnanvaraiset avustukset	140	158	159	0,8
OKM, liikuntatoimi ja nuorisotyö	27	27	27	0,3
OKM, perustamishankkeet	83	98	52	-47
TEM, työllistämistuki kunnille ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen kokeilu	66	83	82	-1,2
TEM, pakolaisista ja turvapaikanhakijoista maksettavat korvaukset	112	95	93	-2,5
STM, valtionavustus vanhuspalvelulain toimeenpanoon	0	6	0	-100
STM, oikeuspsykiatriset tutkimukset sekä potilassiirrot <sup>2)</sup>	10	11	13	20
STM, terveydenhoitolain mukainen tutkimus (EVO)	36	31	30	-3,2
STM, lääkäri- ja hammaslääkärikoulutus (EVO)	109	110	110	0,4
STM, kehittämissankkeet (Kaste)	18	18	12	-37,5
STM, korjaushankkeet	20	15	0	-100
STM, perustoimeentulotuki	357	345	332	-3,7
STM, kuntouttava työtoiminta	23	26	26	1,9
<b>Muut peruspalvelubudjettitarkastelun valtionavustukset yhteensä</b>	<b>1 045</b>	<b>1 090</b>	<b>972</b>	<b>-10,8</b>
<b>STM, valtion korvaus lääkärihelikopteritoimintaan</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>33</b>	<b>38,1</b>
<b>Peruspalvelubudjettitarkastelun valtionavut yhteensä</b>	<b>10 557</b>	<b>10 770</b>	<b>10 608</b>	<b>-1,5</b>

<sup>1)</sup> Talousarvio ja lisätalousarviot

<sup>2)</sup> Määrärahaan ehdotetaan lisäystä 2,2 milj.euroa ja tehtävän siirtoa kunnilta valtiolle v. 2014. Euromäärä siirrettäisiin valtionosuusmomenttilta 28.90.30.

## Kuntien valtionavut vuonna 2014

Kuntien valtionavut ovat v. 2014 yhteensä 10,6 mrd. euroa. Laskennallisiin valtionosuuksiin ehdotetaan yhteensä 9,6 mrd. euroa ja muihin valtionavustuksiin n. 1 mrd. euroa. Valtionavut vähenevät vuodelle 2013 budjetoituun (ml. kolmas lisätalousarvioesitys) verrattuna yhteensä 162 milj. euroa v. 2014. Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään valtiontalouden kehyspäätösten mukaan 362 milj. euroa vuoden 2013 tasoon verrattuna.

Kuntien rahoitusosuus valtionosuusjärjestelmän piirissä olevien peruspalvelujen järjestämiseen kasvaa v. 2014 n. 1 mrd. eurolla. Rahoitusosuudet toisen asteen koulutukseen ja ammattikorkeakoulutukseen alenevat n. 50 milj. eurolla.

### Kustannustason muutos

Vuonna 2014 valtionosuuksien indeksikorotus on 2,4 %. Peruspalvelujen hintaindeksin muutokseksi v. 2014 ennustetaan 2,1 %, ja lisäksi indeksikorotuksessa otetaan huomioon vuoden 2012 peruspalvelujen hintaindeksin toteutuneen muutoksen ja talousarvioesityksessä käytetyn arvion erotus, 0,3 prosenttiyksikköä. Indeksikorotus lisää peruspalvelujen valtionosuutta 190 milj. eurolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ei tehdä säästösyistä valtionosuuksiin kustannustason muutoksesta aiheutuvia tarkistuksia v. 2014 (vaikutus yhteensä 54 milj. euroa sisältäen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain perusteella määrittyvät esi- ja perusopetuksen rahoitusperusteet, josta kuntien ja kuntayhtymien osuus 36 milj. euroa).

### Väestön ja ikärakenteen muutosten vaikutukset valtionosuuteen

Kuntien valtionosuuksiin vaikuttaa ikärakenteen ja väestön määrän ja muiden laskentatekijöiden muutos. Tässä tarkastellaan vain asukas- ja ikärakenteen muutosten vaikutuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset lisääntyvät laskentatekijöiden muutoksen vuoksi 274 milj. euroa v. 2014. Valtionosuudet lisääntyvät niistä johtuen 83,8 milj. euroa.

Esiopetusikäisten ja peruskouluikäisten määrä vakiintuu. Lukioon ja ammatilliseen peruskoulutukseen siirtyvä ikäluokka alkaa pienentyä, mutta korkea-asteelle siirtyvien määrä ei muutu olennaisesti. Maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten osuudet kasvavat kaikilla koulutusasteilla. Myös aikuiskoulutuksen kysyntä kasvaa.

Yhteensä valtionosuudet lisääntyvät näiden tekijöiden seurauksena 82,1 milj. eurolla v. 2014.

### Taulukko 8. Asukasluvun ja ikärakenteen muutoksen vaikutukset kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen ja laskennallisiin kustannuksiin v. 2014, milj. euroa

	Laskennalliset kustannukset	Valtionosuudet
Esi- ja perusopetus	-5,4	-1,7
Sosiaali- ja terveydenhuolto	274	83,8
<b>Yhteensä</b>	<b>268,6</b>	<b>82,1</b>

### Valtionosuuksien tasaukset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta lisätään tai vähennetään kuntakohtaisesti valtionosuuden tasauksella, joka perustuu kunnan laskennallisten verotulojen määrään. Vuoden 2014 tasaus perustuu verovuoden 2012 tietoihin.

### Taulukko 9. Valtionosuuden tasaus 2012—2014, milj. euroa

	2012	2013	2014
Tasauslisät	761	779	791
Tasausvähennykset	-796	-826	-842
<b>Erotus / netto</b>	<b>-35</b>	<b>-37</b>	<b>-51</b>

Verotuloihin perustuvien valtionosuuden tasausten määrä on 791 milj. euroa, jossa on lisäystä edelliseen vuoteen 12 milj. euroa. Tasauslisää saa 242 kuntaa. Valtionosuuden tasausvähennys tehdään 62 kunnalle.

#### Taulukko 10. Kuntien rahoitusosuus peruspalvelujen järjestämiseen<sup>1)</sup> (VM)

	2012 budjetoitu	2013 budjetoitu	2014 esitys
Asukasluku	5 347 269	5 372 913	5 398 173
Laskennalliset kustannukset, 1 000 euroa	23 391 059	24 403 834	25 373 758
Rahoitusosuusarvio, 1 000 euroa	16 041 593	16 848 381	17 871 052
Rahoitusosuusarvio, euroa/asukas	2 999,96	3 185,80	3 310,85

<sup>1)</sup> Sisältää sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset sekä opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta rahoitettavan osuuden perusopetukseen.

#### Taulukko 11. Kuntien rahoitusosuudet toisen asteen koulutukseen ja ammattikorkeakoulutukseen (OKM)

	2012 budjetoitu	2013 budjetoitu	2014 esitys
Asukasluku	5 347 269	5 372 913	5 398 173
Laskennalliset kustannukset, 1 000 euroa	3 437 675	3 399 709	3 320 087
Rahoitusosuusarvio, 1 000 euroa	1 997 633	1 975 571	1 929 302
Rahoitusosuusarvio, euroa/asukas	373,58	367,74	359,08

## 1.5 Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien talouteen

Tässä luvussa tarkastellaan valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntien ja kuntayhtymien talouteen vuodesta 2013 vuoteen 2014. Valtion toimenpiteiden vaikutus perustuu lainsäädännön ja normien muutoksiin sekä harkinnanvaraisten määrärahojen osalta budjetti-päätöksiin. Talousarvioesitykseen sisältyvien valtion toimenpiteiden arvioidaan menojen, tulojen ja veroperustemuutosten kokonaisvaikutuksena heikentävän kuntien rahoitusasemaa vuoteen 2013 verrattuna nettomääräisesti 257 milj. euroa. Tarkastelussa ei ole tällöin otettu huomioon vuoden 2013 lisätalousarvioesityksessä ehdotettavaa kertaluonteista lisämäärärahaa homekorjaushankkeisiin.

Valtiontalouden vuosien 2013—2016 kehyspäätökseen liittyen peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään asteittain vuoteen 2015 mennessä. Vuonna 2014 vähennys on 125 milj. euroa. Valtiontalouden vuosien 2014 —2017 kehyspäätökseen liittyen valtionosuuksia vähennetään 237 milj. euroa vuonna 2014. Kehyspäätösten myötä kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään v. 2014 vähennyksiä yhteensä 362 milj. euroa. Vähennykset toteutetaan alentamalla valtionosuusprosenttia yhteensä 1,43 prosenttiyksiköllä. Muutosten jälkeen valtionosuusprosentti on 29,57.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen ehdotetaan 8 627 milj. euroa, missä on vähennystä 50 milj. euroa vuoden 2013 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Suurimmat määrärahan vähenemiseen liittyvät tekijät ovat valtionosuuden 362 milj. euron leikkaus ja veroperustemuutoksiin liittyvä 47 milj. euron valtionosuuden vähennys. Keskeisimmät määrärahaa korottavat tekijät ovat 190 milj. euron indeksikorotus, 81 milj. euron laskentatekijöiden muutokseen liittyvä lisäys, 70 milj. euron jäteverontuottoa vastaava valtionosuuden lisäys sekä 51,5 milj. euron lisäys, joka liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoimenpiteisiin.

### Kunnan peruspalvelujen valtionosuus ja valtionavustukset

Laki ikääntyvän väestön toimintakyvyn tukemiseksi (vanhuspalvelulaki) tuli voimaan 1.7.2013. Lain toimeenpanon liittyen kuntien menot kasvavat v. 2014 n. 50 milj. euroa. Vanhuspalvelulain uusien ja laajenevien tehtävien osalta valtionosuusprosentti on 54,3.

Vuoden 2014 talousarvioesitykseen liittyy myös eräitä muita lainsäädännöllisiä uudistuksia, jotka vaikuttavat peruspalvelujen valtionosuuden suuruuteen. Tällaisia uudistuksia ovat erityisesti:

- Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, johon koottaan nykyisin hajallaan olevat oppilas- ja opiskeluhuoltoon koskevat säännökset. Lisäksi toisen asteen opiskelijoille mahdollistetaan opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologipalvelut. Tämän lakimuutoksen johdosta kuntien menojen arvioidaan kasvavan 26,2 milj. euroa vuosittain. Koska laki tulee voimaan vasta 1.8.2014, valtion osuus v. 2014 on 8,45 milj. euroa. Vuositasolla valtionosuuksien lisäys olisi 13,1 milj. euroa vuodesta 2015 alkaen. Kyseessä on kuntien kannalta uusi tehtävä, jonka valtionosuusprosentti on 50. Lisäksi uudistuksen toimeenpano on tarkoitus tukea yhteensä 1,5 milj. euron valtionavustuksin opetushenkilöstön jatko- ja täydennyskoulutukseen 2014—2016.
- Perus- ja toisen asteen opetusta koskevaan lainsäädäntöön esitetään muutoksia, jotka vahvistavat kouluhyvinvointia sekä koulujen ja oppilaitosten turvallisuutta ja työrauhaa. Oppilaskuntien toiminta vakiinnutetaan perusasteella, jonka johdosta kuntien kustannusten arvioidaan kasvavan vajaalla 0,7 milj. eurolla. Myös tältä osin kyse on uudesta tehtävästä, jonka valtionosuusprosentti on 50. Lisäksi valtio kohdentaa tukea muutoksen aiheuttamiin koulutuskustannuksiin 2014—2015.
- Lastensuojelulainsäädännön uudistamisessa täsmennetään velvoitetta lapsen edun toteuttamisesta kaikissa lapsen liittyvissä asioissa ja varmistetaan moniammatillisen asiantuntemuksen hyödyntäminen. Lastensuojelun kehittämiseen suunnataan 2014 valtionosuutta 4,65 milj. euroa. Tämän lakimuutoksen johdosta kuntien menojen arvioidaan kasvavan 9 milj. euroa vuosittain.
- Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista tuetaan uutena etuutena esitettävällä joustavalla hoitorahalla, jonka arvioidaan samalla lisäävän kunnallisen päivähoiton tarvetta. Kuntien menojen arvioidaan tämän johdosta kasvavan 36 milj. euroa v. 2014, jolloin valtionosuus kasvaa vastaavasti 11 milj. euroa.

Opiskelijavalintapalvelujen ylläpidon turvaamiseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta esitetään siirrettäväksi 3,3 milj. euroa Opetushallituksen toimintamenoihin. Opiskelijavalintapalvelujärjestelmä esitetään rahoitettavaksi valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan 12.3.2013 puoltamien ICT-hankkeita koskevien linjausten mukaisesti keskitetyllä rahoituksella. Hakijoiden ohella keskeisiä hyödynsajia ovat opetuksen ja koulutuksen järjestäjät. Rahoitusjärjestelyssä noudatetaan ”hyötyjä maksaa -periaatetta”.

Potilasdirektiivin toimeenpanoon liittyen Suomessa työskentelevien EU- ja ETA -valtioiden sekä Sveitsin kansalaisten hoidosta julkisessa terveydenhoidossa aiheutuneet kustannukset on tarkoitus jatkoissa korvata kunnille Kelan kautta. Uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti kuntien ja valtion välillä. Tähän liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 11 milj. euroa.

Lisäksi kustannusneutraalisti valtion ja kuntien välillä toteutetaan kuntien kemikaalien markkina- ja valvontaan liittyvien tehtävien siirto Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle. Siirtoon liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 0,375 milj. euroa.

Lapsen kohdistuneen seksuaalirikoksen selvittämisestä annetun lain soveltamisalaa laajennetaan pahoinpitelyrikoksiin. Tähän liittyen valtion menojen lisäykseksi on arvioitu 2,2 milj. euroa, joka vastaavasti vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuusmäärärahasta. Uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti kuntien ja valtion välillä.

Kuntien pelastustoimen ja ensihoidon tietojärjestelmän sekä turvallisuusverkon välisen yhteyden kehittämisen rahoitukseen varataan sisäasiainministeriön hallinnonalalle 3 milj. euron osuus. Rahoitusjärjestelyyn liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuusmäärärahasta vähennetään 1,5 milj. euroa, jolloin noudatetaan valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmien kehittämisen rahoituksessa käytettävää 50/50 % -periaatetta.

Valtiontalouden vuosien 2013—2016 kehyspäätökseen liittyen peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 16,281 milj. euroa v. 2014 liittyen lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitukseen. Lisäksi valtionosuudesta vähennetään 5,8 milj. euroa liittyen siihen, että lääkäri- ja lääkintähelikoptereiden erilliseen valtionrahoitukseen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla kohdennetaan vastaavan suuruinen lisäys, joka on tarkoitus käyttää vuonna 2014 tukikohtien rakennusinvestointeihin ja niihin kuuluviin irtaimisto- ja käyttöomaisuushankintoihin.

Kuntien harkinnanvaraisen valtionosuuden korotukseen ehdotetaan 20 milj. euroa, mikä on samalla tasolla kuin edellisenä vuotena.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 29,57 v. 2014.

### **Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus ja valtionavustukset**

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahatasoa alentavat hallitusohjelmassa ja kehyspäätöksissä sovitut säästöt, jotka kohdistuvat mm. lukioon, ammatilliseen peruskoulutuksen, oppisopimuskoulutukseen, ammatilliseen lisäkoulutukseen, ammatikorkeakoulujen rahoitukseen, oppilaitosten perustamiskustannusten valtionosuuteen, vapaan sivistystyön rahoitukseen sekä teattereiden, orkestereiden ja museoiden rahoitukseen. Vuonna 2014 nämä säästöt lisääntyvät 62 milj. euroa edellisvuodesta, mistä 41 milj. euroa on kuntien ja kuntayhtymien arvioitu osuus. Valtiontalouden menosäästö-

jen johdosta lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta alenee 4,2 prosenttia 6 426 euroon ja ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta 1,6 prosenttia 10 970 euroon v. 2014. Lisäksi osa ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksen leikkauksista toteutetaan opiskelijamääriä vähentämällä. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksiin ei tehdä säästösyistä kustannustason muutoksesta aiheutuvia tarkistuksia v. 2014, mikä vähentää kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksia lisäksi 36 milj. eurolla.

Maahanmuuttajille ja vieraskielisille suunnattuun lukiokoulutukseen valmistavaan koulutukseen esitetään 0,4 milj. euroa vuodelle 2014. Tämän lakimuutoksen johdosta kuntien menojen arvioidaan lisääntyvän 1 milj. eurolla. Hallituksen esitys lukiokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta annetaan syksyllä 2013.

Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijapaikkoja lisätään n. 700 kevään 2013 kehyspäätöksen mahdollistamaan tasoon nähden, mikä tarkoittaa 3 milj. euron valtionosuuden lisäystä.

Oppilaitosten perustamishankkeiden rahoitus vähenee valtiontalouden menosäästöjen ja määräaikaisten lisäysten päättymisen myötä 46,6 milj. euroa. Kunnissa on suuret investointipaineet koulujen ja päiväkotien peruskorjaukseen mm. tilojen sisäilmaongelmien yleistymisen vuoksi.

Perusopetuksen laadun parantamista kuten ryhmäkokojen pienentämistä sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämistä ehdotetaan jatkettavaksi hallitusohjelman mukaisesti. Uusiin yleissivistävän koulutuksen oppilaitosten perustamishankkeisiin voidaan v. 2014 myöntää avustuksia 15 milj. euroa. Toisen asteen koulutuksen rakenneuudistuksen tavoitteena on väestökehitys huomioon ottaen koulutuksen palvelukyvyyn ja yhteistyön vahvistaminen sekä elinvoimaisen ja toimintakykyisen järjestäjäverkon muodostuminen. Tavoitteena on vahvistaa koulutuksen vaikuttavuutta sekä varmistaa koulutuspalveluiden tasa-arvoinen saatavuus maan eri osissa.

Nuorten ja vastavalmistuneiden kiinnittymistä työmarkkinoille tuetaan opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen yhteistyössä. Kaikille alle 25-vuotiaille työttömille ja alle 30-vuotiaille vastavalmistuneille työttömille tarjotaan työ- tai koulutuspaikka tai aktiivitoimenpide viimeistään kolmen työttömyyskautauden kuluessa.

Nuorisotakuun toteuttamiseen esitetään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle ammatilliseen peruskoulutukseen 10 milj. euroa sekä työvaltaista oppimista ja koulutuksen eri järjestämismuotoja yhdistävien koulutusmallien toteuttamiseen 8 milj. euroa v. 2014. Nuorten yhteiskuntatakuun lisäksi ehdotetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle v. 2014 52 milj. euroa toimenpiteisiin, joilla voidaan purkaa ilman koulutusta jääneiden nuorten varantoa (nuorten aikuisten osaamisohjelma). Nuorten työpajatoimintaan ja etsivään nuorisotyöhön esitetään veikkausvoittovarot mukaan lukien 27 milj. euroa v. 2014.

Valtio varautuu avustamaan Helsingin kaupunkia Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlakirjaston rakentamishankkeessa yhteensä 30 milj. eurolla vuosina 2014–2018.

### Muut valtion avustukset

Kuntien yhdistymisen taloudelliseen tukeen ehdotetaan 35 milj. euroa. Vähennystä vuoden 2013 talousarvioon verrattuna on n. 32 milj. euroa. Vuonna 2013 toteutui 10 yhdistymistä, v. 2014 ei toteudu yhtään yhdistymistä. Vuodesta 2015 alkaen toteutuviin kuntien yhdistymisten selvityskustannuksiin esitetään 4 milj. euroa, jossa on lisäystä 1,6 milj. euroa vuoden 2013 tasoon. Kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttamiseen ehdotetaan 0,6 milj. euroa. Määrärahalta käynnistetään ja seurataan kehittämishankkeita, jotka tukevat kuntaorganisaatioita uudistuksen toteuttamisessa sekä toiminnan ja palvelujärjestelmien kehittämisessä.

Kuntien lakisääteisiin tehtävien perusteella säädettyjen veloitteiden vähentämisen toimintaohjelman tueksi käynnistettävien paikallisten kuntakokeilujen rahoitukseen ehdotetaan 0,52 milj. euroa. Määrärahalta käynnistetään paikallisia kokeiluhankkeita ja siitä myönnetään kokeiluihin osallistuville kunnille avustusta.

Valtion korvausta terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin lisätään 0,2 milj. euroa v. 2014. Lisäys kohdennetaan Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille hammaslääkärien peruskoulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Valtion korvausta terveydenhuollon yksiköille erikoissairaanhoidon mukaiseen tutkimustoimintaan on käytettävissä 30 milj. euroa (31 milj. euroa v. 2013).

Toimeentulotuen kustannuksiin arvioidaan käytettävän n. 660 milj. euroa v. 2014, josta puolet on kunnille maksettavaa valtionosuutta. Arvioidut kustannukset laskevat n. 13 milj. euroa vuoteen 2013 verrattuna. Toimeentulotukeen v. 2013 tehtyjen uudistusten arvioidaan vähentävän määrärahan tarvetta. Työttömyyden kasvu ja pitkittyminen lisäävät toisaalta toimeentulotuen tarvetta.

Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi toteutetaan vuosina 2012—2015 kuntakokeilu, jossa kunnan vastuuta pitkäaikaistyöttömien palvelussa lisätään. Tähän osoitetaan 20 milj. euroa vuodelle 2014. Samassa yhteydessä 62 kunnassa toteutetaan työllistymisbonuskokeilu, jossa pitkäaikaistyötön saa työllistymisen jälkeen pitää yhden kuukauden ajan työmarkkinatuen. Tätä kautta kannustimet työn vastaanottamiseksi kohenevat.



**Taulukko 12. Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien talouteen valtion talusarviossa (ml. lisätalousarviot), milj. euroa, muutos 2013—2014<sup>1)</sup>**

	Menot	Tulot	Netto
<b>1. Toiminnan muutokset ja budjettipäätökset</b>			
VM, valtionosuusleikkaukset		-362	-362
VM, vanhuspalvelulain toimeenpano	50	27	-23
VM, joustava hoitoraha ja tuntiperusteinen päivähoito	36	11	-25
VM, oppilas- ja opiskelijahuollon muutokset	17	8	-8
VM, lastensuojelun kehittäminen	9	5	-5
VM, oppilaskuntien vakiinnuttaminen peruskouluihin	1	0	0
VM, kotikuntaa vailla olevien terveydenhuolto	-11	-11	0
VM, valtionosuusmenetysten kompensatiot		2	2
VM, yhdistymisavustukset		9	9
VM, kuntajakolain mukaiset selvitykset ja esiselvitykset		4	4
VM, jäteveron tuottoa vastaava lisäys kuntien valtionosuuksiin		70	70
VM, kuntien rahoitusosuus lääkärihelikoptereihin		-22	-22
VM, opiskelijavalintapalvelujen uudistaminen		-3	-3
VM, kuntien pelastustoimen ja ensihoidon tietojärjestelmien yhteys turvallisuusverkkoon		-2	-2
OKM, koulutuksen laadun kehittäminen	-2	-2	0
OKM, lukiokoulutuksessa toteutettavat säästöt	-32	-14	19
OKM, perustamishankkeet <sup>2)</sup>	-11	-11	0
OKM, ammatillisessa koulutuksessa toteutettavat säästöt	-31	-13	18
OKM, ammatillisen lisäkoulutuksen oppisopimuspaikkojen vähentäminen	-6	-6	0
OKM, valtionrahoituksessa toteutettavat säästöt ammattikorkeakouluissa	-20	-8	11
OKM, nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpano ammatillisessa koulutuksessa	12	12	0
OKM, nuorten yhteiskuntatakuuseen liittyvä kouluttamattomien varannon purkaminen oppisopimuskoulutuksessa	4	4	0
OKM, ammatillisen peruskoulutuksen toiminnan laajuuden muutos	-14	-6	8
OKM, oppisopimuskoulutuksen toiminnan laajuuden muutos	-2	-2	0
OKM, ammatillisen lisäkoulutuksen vähennys ei-tutkintoon johtavasta koulutuksesta	-2	-2	0
OKM, nuorisotakuun toimeenpanoon liittyvä lisärahoitus alueille	18	7	-10
OKM, valtionosuus ja -avustus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin	14	6	-8
OKM, valtionosuus ja -avustus oppisopimuskoulutukseen	7	7	0
OKM, lukiokoulutukseen valmistava koulutus maahanmuuttajille ja vieraskielisille	1	0	0
OKM, valtionosuusindeksiin jäädytys		-36	-36
OKM, ammatillisen peruskoulutukseen opiskelijapaikkojen lisääminen	5	2	-3
OKM, ammattikorkeakoulujen avustukset	-4	-4	0
OKM, Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlakirjaston perustamishanke	1	1	0
TEM, palkkatuki kunnille	-1	-1	0
STM, valtionavustus kunnille vanhuspalvelulain toimeenpanoon	-8	-6	2
STM, säästö kehittämissankkeissa	-6	-6	0
STM, oikeuspsykiatriset tutkimukset ja potilassiirrot	-2	-2	0
STM, säästö EVO-tutkimuksessa	-1	-1	0
STM, valtion korvaus lääkärihelikopteritoimintaan		9	9
<b>Yhteensä<sup>3)</sup></b>	<b>22</b>	<b>-334</b>	<b>-357</b>

<sup>1)</sup> Valtion budjetilla on kuntatalouteen myös välillisiä vaikutuksia, joita ei ole huomioitu tässä taulukossa. Taulukossa luvut on pyöristetty lähimpään täyteen miljoonaan euroon.

<sup>2)</sup> Sisältää sekä hallitusohjelman mukaiset säästöt että määräämääräiset lisäykset (vuodelle 2014 ehdotettu avustusraha sisältää 4 milj. euroa hallitusohjelman mukaista menosäästöä ja 7 milj. euroa oppilaitosten korjaushankkeisiin myönnetyn lisäyksen päättymisestä aiheutuvaa vähennystä).

<sup>3)</sup> Taulukossa ei ole otettu myöskään huomioon valtion lisätalousarvioehdotuksessa 2013 esitettävää kertaluonteista 15 milj. euron lisämäärärahaa sosiaali- ja terveyden homekorjaushankkeisiin sekä vastaavaa 35 milj. euron lisämäärärahaa oppilaitosten ja päiväkotien homekorjaushankkeisiin.

	Menot	Tulot	Netto
<b>2. Verotuksen ja maksujen muutokset</b>			
Veroperustemuutoksista aiheutuva valtionosuusien vähennys 47 milj. euroa. (Osinkoverotuksen muutos 65 milj. euroa, työtulovähennyksen korotus -18 milj. euroa, perusvähennyksen korotus -9 milj. euroa, kotitalousvähennyksen korotus -4 milj. euroa, asuntolainojen korkovähennysten rajaaminen 7 milj. euroa, kilometrikorvausten laskentatavan kehittäminen 6,5 milj. euroa, avainhenkilölain voimassaolon jatkaminen -0,5 milj. euroa.)		0	0
Yhteisöveron perustemuutosten vaikutus kompensoidaan kunnille kuntien yhteisöveron jako-osuutta muuttamalla		0	0
Kiinteistöjen arvostamisperusteiden tarkistaminen		100	100
<b>Yhteensä</b>		100	100
<b>Valtion toimenpiteiden vaikutukset yhteensä</b>	22	-234	-257

## 1.6 Maksutulot

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjiltä perittävien maksujen osuus palvelujen kokonaisrahoituksesta pienentyi 2000-luvun alkupuolella, mutta on ollut nousussa viime vuosina. Asiakasmaksujen osuus kuntasektorin sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannusten rahoituksesta oli n. 1,6 mrd. euroa eli 7 % v. 2011. Asiakasmaksujen osuus vaihtelee palveluittain. Terveyskeskusten suun terveydenhuollossa ja vanhusten laitoshoidossa niiden osuus on reilu viidesosa, muussa perusterveydenhuollossa keskimäärin 8 % ja erikoissairaanhoidossa 5 %. Kotipalveluissa asiakasmaksujen osuus on 16 % ja lasten päivähoidossa 14 %.

Hallitusohjelmaan perustuen maksulainsäädäntö tullaan uudistamaan. Ensimmäisessä vaiheessa pyritään toteuttamaan kuntien järjestämän palveluasumisen maksusääntelyn uudistus ja osana sitä selvitetään mahdollisuus säätää niin sanottu vähimmäiskäyttövara. Jatkossa tehdään koko maksulainsäädännön kokonaisuudistus. Siinä yhteydessä on tarkoitus toteuttaa kunnallisen terveydenhuollon maksukaton ja sairausvakuutuksen omavastuukattojen yhdistäminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin on tehty indeksitarkistus vuoden 2012 alusta lukien. Maksut tarkistetaan kahden vuoden välein eli seuraavan kerran vuoden 2014 alusta lukien.

Asiakasmaksuihin indeksitarkistuksista aiheutuvat korotukset tuovat kunnille jonkin verran asiakasmaksutuloja. Maksujen korotukset eivät vaikuta kuntien valtionosuuksiin.

## 1.7 Kuntaudistus

Kuntaudistus koostuu kuntarakennelaista, kuntalain sekä kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta, metropoliratkaisusta sekä kuntien tehtävien arvioinnista.

## Kuntarakennelaki

Kuntarakenneuudistusta ohjaava kuntarakennelaki on tullut voimaan 1.7.2013. Lain mukaan kunnilla on yhdistymistä koskeva selvitysvelvollisuus, kun laissa säädettyt selvityspenusteet täyttyvät. Kunnan tulee selvittää yhdistymistä yhdessä muiden kuntien kanssa, jos yksikin seuraavista selvityspenusteista osoittaa tarpeen:

- palvelujen edellyttämä väestöpohja,
- työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakenne tai
- kunnan taloudellinen tilanne.

Selvityspenusteiden lisäksi laissa säädetään selvitysalueista, mahdollisuudesta saada poikkeuksia selvitysalueesta sekä yhdistymisen taloudellisesta tuesta. Lisäksi laissa säädetään valtioneuvostolle toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastuksesta huolimatta tilanteessa, jossa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä ja sen jälkeisessä kuntajakoselvityksessä on päädytty siihen, että kunnan kyky peruspalvelujen järjestämiseen on vaarantunut eivätkä kuntalaiset saa tarvitsemiaan palveluja.

Selvitysten laatimisen ja vuosia 2016—2017 koskevien yhdistymisesitysten määräaika koskeva säännös tulee voimaan erillisen voimaantulolain penusteella. Määräaika on kuusi kuukautta em. lain voimaantulosta. Yhdistymisavustusten ja liitoksiin liittyvien valtionosuusmenetysten korvaus on kytketty yhdistymiselvityksen määräaikaan. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on, että uudet kunnat aloittavat toimintansa viimeistään vuoden 2017 alusta.

Kuntien avuksi käynnistetään muun muassa kuntien tietohallintoon liittyvä muutostukiohjelma. Hallitus kannustaa kuntia tekemään rakennemuutokset maksamalla kunnille kohdennettuja yhdistymisavustuksia. Mikäli liitos tulee voimaan vuonna 2015, tulee yhdistymispäätös tehdä 1.4.2014 mennessä. Yhdistymisten tulee tapahtua viimeistään 2017. Kunnille, jotka eivät käynnistä kriteerien penusteella kuntajakoselvityksiä, varaudutaan asettamaan ministeriön erityiset kuntajakoselvittäjät. Lisäksi hallitus käynnistää muita muutoksen tukihankkeita kuntien tueksi.

Suurille kaupunkiseuduille asetettuja erityisiä kuntajakoselvityksiä seurataan ja tuetaan osana kuntauudistusta. Valmistellaan aiesopimusten kehittämistä sekä toiminnallisen arviointimenettelyn mahdollista vakinaistamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistetaan osana kuntauudistusta. Palvelurakenneuudistuksen toteuttamiseksi valmistellaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä siihen liittyvä muu lainsäädäntöä. Lain sisältö täsmentyy kuntarakenteen uudistuksen edetessä. Järjestämislakia valmistelee sosiaali- ja terveysministeriön asettama valmisteluryhmä, jonka määräaika päättyy 31.12.2013. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistusta on selostettu luvussa 1.8.

## Kuntalain kokonaisuudistus

Hallitusohjelman mukaisesti valmistellaan kuntalain kokonaisuudistus. Kuntarakenneuudistus muodostaa perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Lain valmistelutyössä

kiinnitetään erityisesti huomiota kunnalliselle itsehallinnolle ja demokratialle perustulaisissa asetettujen vaatimusten toteutumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen liittyviin kuntien velvoitteisiin. Valmistelu sovitaan yhteen eri sektoreilla käynnissä olevien lainsäädäntöhankkeiden kanssa.

Valtiovarainministeriö asetti 3.7.2012 kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, työvaliokunnan ja neljä valmistelujaostoa (toimielimet ja johtaminen -jaosto, demokratiajaosto, talousjaosto ja kunnat ja markkinat -jaosto). Niiden toimikausi päättyy 15.4.2014. Tarkoituksena on, että uusi kuntalaki tulisi voimaan vuoden 2015 alussa.

Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä linjasi kuntalain kokonaisuudistusta kesäkuussa 2013 jaostojen jatkotyötä varten. Kuntalakia valmistelevalle työryhmälle talousjaosto valmistelee lainsäädäntömuutokset, joiden mukaan kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa määräjassa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavien määrävuosien alusta ilman mahdollisuutta lykätä taloussuunnitelmassa alijäämän kattamista myöhempään ajankohtaan. Lisäksi jaosto jatkaa konserninäkökulman huomioon ottamista alijäämän kattamisvelvollisuutta ja kriisikuntamenettelyä koskevassa sääntelyssä. Jaosto ei jatka menokaton, lainakaton eikä verokaton sääntelyn valmistelua.

### Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan hallitusohjelman kirjaukset toteuttavasti. Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2012 selvitysmiehen kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamista varten. Selvitysmiehen tukena toimivat tukiryhmä sekä asiantuntija- ja laskentaryhmä. Tavoitteena on uudistaa valtionosuusjärjestelmä siten, että hallituksen esitys voidaan käsitellä eduskunnassa kevään 2014 aikana ja uusi lainsäädäntö tulee voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä on linjannut valtionosuusjärjestelmän uudistamista seuraavasti:

- Järjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteereitä ja poistamalla kriteerien päällekkäisyyksiä.
- Järjestelmän kannustavuutta lisätään siirtämällä painopistettä kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.
- Nykyisessä järjestelmässä olevat määräytymisperusteiden porrastukset poistetaan, mikä osaltaan vähentää kuntaliitosten esteitä.
- Taajamarakennekriteeri korvataan työpaikkaomavaraisuuskriteerillä.
- Vieraskielisten määräytymisperusteita laajennetaan koskemaan koko väestöä.
- Kustannustenjaon tarkistuskäytäntö säilytetään osana järjestelmää. Tavoitteena on siirtänyt nykyistä tiheämpään tarkistusajanjaksoon.
- Kuntien valtionosuudet perustuvat jatkossakin merkittävästi kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen.
- Toisen asteen koulutuksen rahoitus myönnetään edelleen hallitusohjelman mukaisesti koulutuksen järjestäjille.

Selvitysmies tekee lopulliset esitykset valtiosuusperusteiden uudistamistarpeista vuoden 2013 loppuun mennessä.

## Metropolialue

Metropolialueen esiselvitys toteutettiin hallituksen iltakoulun kannanoton mukaisesti 3.7.2012—28.2.2013. Selvityshenkilöiden loppuraportissa esitettiin vaihtoehdot alueen tulevista kuntajakoselvitysalueista sekä näihin kytkeytyvät metropolihallinnon mallit. Raportista pyydettiin lausunnot 11.3.2013—22.5.2013. Lausuntojen perusteella kunnat eivät pääsääntöisesti kannata esiselvityksessä esitettyjä vaihtoehtoisia malleja kuntajakoselvitysalueiksi tai metropolihallinnoksi. Alueen 14 kunnasta vain Helsinki ja Vantaa olisivat valmiita osallistumaan jatkovalmisteluun jonkin esiselvityksessä esitetyn vaihtoehdon pohjalta. Alueen 14 kunnan näkemykset kuntajakoselvitysalueista ovat pääsääntöisesti yhtenäiset. Myös Helsinki ja Vantaa ovat halukkaita selvitysten käynnistämiseen, mutta muut kunnat eivät esitä niitä selvityskumppaneiksi. Kuntien kannat metropolihallintomalleista vaihtelevat. Alueella on kesä-heinäkuussa käynnistynyt kahdeksan ns. Kuuma-kunnan yhteinen selvitys. Myös Espoo, Kauniainen, Kirkkonummi ja Vihti ovat käynnistämässä kuntajakoselvitystä lausuntojensa mukaan. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä linjaa metropolialueen kuntauudistusta syksyllä 2013.

## Kuntien tehtävien ja kuntatalouteen liittyvien säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi

Valtiovarainministeriön marraskuussa 2011 asettama kuntien tehtävien arviointi -työryhmä kartoitti v. 2012 kuntien lakisääteiset tehtävät ja niiden hoitamista koskevat veloitteet.

Hallitus päätti kehysriihessä maaliskuussa toteuttaa vuosina 2014—2017 toimintaohjelman, jolla vähennetään kuntien lakisääteisten tehtävien perusteella säädettyjä veloitteita. Kehysriihessä sovitun mukaisesti toimintaohjelman tavoitteena on saavuttaa yhden miljardin euron kokonaisvähennys kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoissa vuoden 2017 tasolla. Kehysriihessä päätettiin myös käynnistää toimintaohjelman tueksi vuoden 2014 alusta lukien paikallisia kokeiluja, joissa kokeilun avulla vähennetään veloitteita. Paikallisissa kokeiluissa ministeriöt ja kunnat sopivat yhdessä palveluja koskevat tavoitteet.

Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän toimikausi päättyy vuoden 2014 toukokuun lopussa. Työryhmän työ liittyy kuntauudistukseen ja jatkotyössä keskitytään kuntauudistukselle luotujen uusien kuntien tehtävien arvioimiseen ja niiden priorisoimiseen. Toimeksiannon mukaan työryhmä voi tehdä ehdotuksia valtion ja kuntien välisistä tehtäväsiirroista, kokonaan luovuttavista tehtävistä sekä kolmannelle sektorille siirrettävistä tehtävistä.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan yhteyteen on perustettu säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointiin uusi jaosto, joka aloittaa työnsä syksyllä 2013.

## 1.8 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos

Pääministeri Jyrki Kataisen asettama kunta- ja sote-koordinaatioryhmä esitti 8.5.2013 sosiaali- ja terveystoimen palvelurakennetta uudistuvassa kuntakentässä koskevat peruslinjaukset. Palvelurakenteen uudistus perustuu vahvoihin peruskuntiin, jotka muodostuvat luontaisista työssäkäynti- ja asiointialueista. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu määräytyy kunnan asukasluvun mukaan yhdenmukaisin periaattein koko maassa. Yksittäistapauksissa väestöpohjakriteereistä voidaan poiketa, jos siihen on erityiset perusteet.

Palvelut järjestetään pääsääntöisesti vastuukuntamallilla. Vastuukunnassa on kuntien yhteinen toimielin, jossa on kuntien edustus. Poikkeuksellisesti sote-alueen hallintomalli voi olla myös kuntayhtymä. Vastuukunnan on järjestettävä palvelut yhdenvertaisesti kaikissa perustason alueeseen ja sote-alueeseen kuuluvissa kunnissa hyödyntäen olemassa olevaa palveluverkostoa. Palvelujen rahoittamiseen osallistuvat kaikki kunnat. Palveluja voivat tuottaa kunnalliset ja yksityiset toimijat.

Väestömäärältään 20 000—50 000 asukkaan kunnalla on pääsääntöisesti oikeus järjestää itse perustason sosiaali- ja terveyspalvelut. Vähintään n. 20 000 asukkaan kunta voi toimia saman toiminnallisen alueen alle 20 000 asukkaan kuntien vastuukuntana. Keskuskunta järjestää palvelut vastuukuntaperiaatteella. Jos tällaista toiminnallista kokonaisuutta ei voida muodostaa, kunta kuuluu sote-alueeseen.

Perustason palveluja ovat lähinnä nykyiset terveyskeskusten ja sosiaalitoimen palvelut. Laajan perustason palvelujen järjestämiseksi kunnan on kuuluttava sote-alueeseen.

Laaja perus- ja erityistaso tarkoittaa kaikkia lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja mukaan lukien erikoissairaanhoidon. Maakunnan keskuskaupunki ja vähintään noin 50 000 asukkaan kunta voi järjestää laajan perustason sote-palvelut. Maakunnan keskuskaupunki toimii sote-alueen vastuukuntana. Vähintään n. 50 000 asukkaan kunta voi toimia vastuukuntana, jos sillä on riittävä kantokyky. Kriteerien pohjalta syntyvien sote-alueiden määräksi arvioidaan 20—30. Sote-alueet vastaavat nykyisin sairaanhoitopiireille kuuluvista tehtävistä.

Alle 20 000 asukkaan kunnat saavat asukkailleen sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palvelut siten, että ne tukeutuvat lähimmän työssäkäyntialueen tai muun toiminnallisen kokonaisuuden yli 20 000 asukkaan keskuskaupunkiin.

Metropolialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä tehdään päätökset erikseen. Jokainen sote-alue kuuluu yhteen viidestä erityisvastuualueesta (erva). Erityisvastuualueita hallinnoidaan kuntayhtyminä. Niiden tehtävänä on turvata yhdenvertaisuus keskitettävissä palveluissa ja ohjata voimavarojen tarkoituksenmukaista käyttöä.

Perustason alueet ja sote-alueet säädetään valtioneuvoston asetuksella. Alueiden muodostamisen kriteereistä kuullaan kuntia marraskuussa 2013 kuntarakennelaisissa tarkoitettujen ilmoituksen yhteydessä. Asetus annetaan vuoden 2015 aikana. Kuntien ehdotusten sote-alueiksi tulee olla valtioneuvoston käytettävissä vuoden 2014 loppuun mennessä. Sote-alueet aloittavat toimintansa viimeistään 1.1.2017.

## 1.9 Asiakaspalvelu 2014 -hanke

Päätökset Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen ehdotusten toteuttamisesta tehdään syyskuun puolivälissä päättyvän lausuntokierroksen jälkeen. Hankkeen ehdotukset merkitsevät kunnille julkisen hallinnon yhteisten asiakaspalvelupisteiden perustamista ja ylläpitämistä. Ylläpitämisvelvoite koskee syksyllä tehtävästä ratkaisusta riippuen 164 kuntaa tai 129 kuntaa. Ylläpitämisestä vastaavat kunnat kokoavat myös omaa asiakaspalveluaan laajasti samaan asiakaspalvelupisteeseen.

Yhteisiin asiakaspisteisiin osallistuvat lakisääteisesti niitä ylläpitävät kunnat, poliisin lupahallinto, työ- ja elinkeinotoimistot, maistraatit, Verohallinto sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Sopimuksenvaraisesti yhteiseen asiakaspalveluun osallistuvat aina-kin Kansaneläkelaitos ja Maanmittauslaitos, mutta pisteisiin voivat osallistua sopimuksin kaikki valtion viranomaiset niin halutessaan.

Valtio ja sopimuskumppanit korvaavat ylläpitäjäkunnalle niiden asiakaspalveluiden antamisesta aiheutuvat kustannukset. Uusien asiakaspalvelupisteiden investoinneista aiheutuvat kustannukset jaetaan myös pisteessä annettavien asiakaspalvelusuoritteiden suhteessa kuntien ja muiden osallistuvien kesken.

Kunnat ja valtio aloittavat yhteisten asiakaspalvelupisteiden suunnittelun ja valmistelun vuoden 2014 aikana niin, että ensimmäiset pisteet aloittavat toimintansa vuoden 2015 alkupuolella. Toimintamallia myös pilotoidaan vuoden 2014 aikana muutamissa kunnissa.

## 1.10 Kuntien tuottavuus, vaikuttavuus ja tuloksellisuus

Valtiovarainministeriön asettaman kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden koordinaatio-ryhmä on kuvannut tuottavuuden ja tuloksellisuuden käsitteistön sekä jatkanut kestäväen kuntatuottavuuden ja –tuloksellisuuden mittariston kehittämistä. Työryhmä seuraa kuntien ja kuntayhtymien tuottavuus- ja tuloksellisuuskehitystä sekä kunnissa toteutettavia tuottavuustoimia. Työryhmän tehtävä on myös tuottavuus- ja tuloksellisuustietoisuuden lisääminen kunnissa, kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden parantamiseksi tarvittavan innovaatio toiminnan edistäminen sekä tiedonvaihto ja yhteistyö muun muassa tutkimuslaitosten kanssa.

Koordinaatio-ryhmän toimikausi kestää vuoden 2014 loppuun saakka. Työryhmän työ liittyy keskeisiin kuntasektorin uudistus- ja kehittämishankkeisiin. Tavoitteena on, että työ ja tuotettava aineisto tukevat kuntia myös kuntarakenteita uudistettaessa, jotta kunnat voivat hyödyntää kuntaliitosten kehittämispotentiaalia ja sen mahdollistamaa tuottavuuden ja tuloksellisuuden parantamista.





## LIITE 1

## Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>BKT ja työllisyys</b>							
BKT:n arvo, mrd. euroa	188,7	192,5	195,3	201,7	209,7	217,6	225,4
BKT, määrän muutos, %	2,7	-0,8	-0,5	1,2	1,9	1,7	1,6
Työllisten määrä, muutos-%	1,1	0,4	-0,7	0,1	0,6	0,4	0,3
Työttömyysaste, %	7,8	7,7	8,3	8,2	7,9	7,7	7,5
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	68,6	69,0	68,7	69,0	69,5	69,8	70,1
Palkkasumma, muutos-%	4,5	3,2	1,4	2,4	3,0	2,9	2,8
Eläketulot, muutos-%	4,8	6,9	6,1	4,5	5,2	5,0	4,9
<b>Hinnat ja kustannukset, %</b>							
Yleinen ansiotaso, muutos	2,7	3,2	2,1	2,1	2,1	2,5	2,5
Kuntien ansiotaso, muutos	3,0	3,6	1,8	2,1	2,1	2,5	2,5
Kuluttajahinnat, muutos	3,4	2,8	1,6	2,1	2,0	2,0	2,0
Rakennuskustannusindeksi	3,3	2,4	1,3	1,9	2,2	2,5	2,5
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	6,4	3,1	0,7	1,1	1,8	2,0	2,0
Valtionosuusindeksi:							
Peruspalvelujen hintaindeksi, muutos	2,6	3,4	1,9	2,1	1,9	2,3	2,3
Kustannustason muutos, TAE1)	1,6	3,7	3,0	2,4	1,9	2,3	2,3
- sisältää indeksin korjauksen 2)	-1,0	+0,6	+0,7	+0,3			
<b>Kuntatyönantajan sotumaksut, %</b>							
Sairausvakuutusmaksu	2,12	2,12	2,04	2,15	2,15	2,15	2,15
Työttömyysvakuutusmaksu	3,05	3,06	3,06	3,06	3,06	3,07	3,07
Eläkemaksu (KuEL)	23,58	23,6	23,9	23,9	23,5	23,3	23,1
Opettajien eläkemaksu	20,7	19,8	19,4	21,8	21,3	21,1	21,1
Muut sosiaalivakuutusmaksut	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	30,0	30,1	30,3	30,4	30,0	29,8	29,6
<b>Vakuutettujen sotumaksut, %</b>							
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	4,7	5,15	5,15	5,20	5,75	5,95	6,10
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	6,0	6,50	6,50	6,60	7,30	7,55	7,75
TyEL-indeksipisteluku	2323	2407	2475	2515	2568	2617	2673
TyEL-indeksi, muutos	1,4	3,6	2,8	1,6	2,1	1,9	2,2
KEL-indeksipisteluku	1508	1565	1609	1633	1667	1701	1735
KEL-indeksi, muutos	0,4	3,8	2,8	1,5	2,1	2,0	2,0

<sup>1)</sup> Talousarvioesityksessä käytetty indeksikorotus

<sup>2)</sup> Talousarvioesityksen kustannustason muutos sisältää indeksin korjauksen, joka tehdään kahden vuoden viiveellä toteutuneen kustannustason muutoksen ja talousarvioesityksessä käytetyn kustannustason muutoksen erotuksen suuruisena. Taulukon luvut eivät välttämättä summaudu pyöristysten takia.







**VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:**

Budjetti  
Hallinnon kehittäminen  
ICT-toiminta  
Kunnat  
Ohjaus ja tilivelvollisuus  
Rahoitusmarkkinat  
Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset  
Valtion työmarkkinalaitos  
Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

23a/2013  
Valtiovarainministeriön julkaisu  
Syyskuu 2013

ISSN 1459-3394 (nid.)  
ISBN 978-952-251-492-9 (nid.)  
ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-493-6 (pdf)