



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Perus- palvelu- ohjelma 2013-2016



13/2012

Kunnat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Peruspalveluohjelma 2013-2016



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Heiskanen/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2012	
Tekijät	Peruspalveluohjelman ministeriryhmä	
Julkaisun nimi	Peruspalveluohjelma 2013 - 2016	
Asiasanat	Kunnat, kuntayhtymät, kunnallistalous, valtionosuudet, valtionavut, peruspalvelut ja tuottavuus	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2012	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2012	
ISBN 978- 952-251-326-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-327-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 72	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen muutokset, kuntatalouden kehitys vuoteen 2016 sisältäen kuntien tulojen (verotulot ja valtionavut) ja menojen kehityksen. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta sekä kuntaryhmittäin. Kuntatalouden kokonaisuuden arviossa otetaan huomioon kuntien lakisääteisten tehtävien muutokset. Ohjelma sisältää toimenpiteitä kuntien tulojen ja menojen kehittämiseksi. Ohjelmassa tarkastellaan myös kuntasektorin valtakunnallisten tuottavuustavoitteiden toteutumista.</p> <p>Ohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa. Kuntatalouden kehitysarvion on valmistellut kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Ohjelma on valmisteltu valtioneuvoston vuosien 2013 – 2016 kehyspäätöksen yhteydessä ja se on hyväksytty valtiovarainministerin johtamassa peruspalveluohjelman ministeriryhmässä, jonka muut jäsenet ovat hallinto- ja kuntaministeri, opetusministeri, peruspalveluministeri, sisäasiainministeri, sosiaali- ja terveystieteiden ministeri, kehitysministeri, liikenneministeri, oikeusministeri sekä maa- ja metsätalousministeri. Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja ovat osallistuneet asiantuntijoina ohjelman laadintaan.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, mars 2012	
Författare	Ministergruppen för basserviceprogrammet	
Publikationens titel	Peruspalveluohjelma 2013 - 2016	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 13/2012	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978-952-251-326-7 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-327-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 72	Språk Finska
Sammandrag <p>I basserviceprogrammet bedöms förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö och tjänster samt den kommunalekonomiska utvecklingen ända till 2016, inklusive utvecklingen av kommunernas inkomster och utgifter (skatteinkomster och statsbidrag). Kommunekonomin utvärderas i sin helhet, som en del av den offentliga ekonomin samt enligt en indelning i kommungrupper. Vid helhetsutvärderingen av kommunalekonomin tar man i beaktande förändringarna i kommunernas lagstadgade uppgifter. Programmet inkluderar åtgärder för utvecklandet av kommunernas inkomster och utgifter. Dessutom granskar man hur de rikstäckande produktivetsmålen för kommunsektorn förverkligats.</p> <p>Programmet har beretts vid finansministeriet i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Utvecklingsprognosen för kommunalekonomin har beretts av delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning. Programmet har beretts i samband med rambeslutet för statsfinanserna 2013 – 2016 och det har godkänts vid ministergruppen för basserviceprogrammet som leds av finansministern, och som även inkluderar förvaltnings- och kommunministern, undervisningsministern, omsorgsministern, social- och hälsoministern, inrikesminister, utvecklingsministern, trafikministern, justitieministern samt jord- och skogsbruksministern. Styrelseordföranden och verkställande direktören vid Finlands Kommunförbunds har deltagit som sakkunnigmedlemmar i utarbetandet av programmet.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, March 2012	
Author(s)	Ministerial Working Group on the Basic Public Services Programme	
Title of publication	Peruspalveluohjelma 2013 - 2016	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 13/2012	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy	
ISBN 978- 952-251-326-7 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978- 952-251-327-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 72	Language Finnish
Abstract <p>The Basic Public Services Programme 2013-2016 sets out an assessment of changes in the municipalities' operating environment and service provision and an assessment of municipal finances up to 2016, including projections for municipal income (tax revenue and government transfers and grants) and expenditure. Municipal finances are evaluated as a whole, as part of public finances and by different groups of municipalities. The projection of municipal finances as a whole takes into account the changes being made in the statutory tasks of municipalities. The Programme includes measures to improve the balance of municipalities' income and expenditure. The Programme also examines the extent to which national productivity targets have been achieved in the municipal sector.</p> <p>The Programme was drawn up at the Ministry of Finance in collaboration with the Ministry of Education and Culture and the Ministry of Social Affairs and Health. The projection of municipal finances was prepared by the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration. The Programme was drawn up in connection with the decision on central government spending limits for 2013-2016, and it has been approved in the Ministerial Working Group on the Basic Public Services Programme, led by the Minister of Finance. The Ministerial Working Group's other members are the Minister of Public Administration and Local Government, the Minister of Education and Science, the Minister of Health and Social Services, the Minister of Social Affairs and Health, the Minister for International Development, the Minister of Transport, the Minister of Justice, the Minister of Agriculture and Forestry and the Minister of the Interior. The Association of Finnish Local and Regional Authorities' President and Director General also contributed their expertise in the preparation of the Programme.</p>		

Tiivistelmä

Koko kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate heikkeni v. 2011 noin 2,6 mrd. euroon. Toimintakate heikentyi enemmän kuin verotulot ja valtionosuudet kasvoivat. Ennakoitua heikomman kehityksen taustalla oli erityisesti menojen ennustettua nopeampi kasvu. Toimintamenojen kasvu nopeutui 4,5 prosenttiin. Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat yhteensä 3,5 %.

Kuntatalouden näkymät kiristyvät v. 2012 sekä kehyskaudella 2013—2016 tulojen kasvun hidastuessa. Samaan aikaan väestön ikääntymisen kuntatalouteen kohdistamat menopaineet kasvavat edelleen. Tulokehityksen heikentyessä kuntien ja kuntayhtymien käyttötalouden pitäminen vakaana edellyttää tiukkaa menokuria. Keskeistä on palkkamenojen kasvun hillitseminen ja tuottavuutta parantavien toimien toteuttaminen. Kuntatalouden kiristyessä uhkana on kuntatalouden velkaantumisen jatkuminen voimakkaana.

Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen arvioidaan edelleen kasvavan kehyskauden aikana keskimäärin 4,1 % vuodessa. Henkilöstön määrän oletetaan pysyvän vuoden 2011 tasolla, 459 000 henkilöä, ja laskennallisen väestötekijöistä johdetun palvelutarpeen kasvun toteutuvan palvelujen oston kautta. Laskelmassa toimintamenojen kasvu jää selvästi viime vuosien toteutunutta kasvua pienemmäksi. Menokasvun hidastuminen edellyttää kunnilta aktiivisia toimia palkkamenojen kasvun hillitsemiseksi.

Kuntatalouden henkilöstömenojen kehitys seuraa suoraan ansiotason ja sosiaaliturvamaksujen kehitystä. Kunta-alalle solmittiin marraskuussa 2011 kaksivuotinen sopimus, jonka perusteella kunta-alan ansiotason arvioidaan nousevan 3,2 % v. 2012 ja 2,3 % v. 2013. Tämän jälkeen ansiotason noususta käytetään teknistä oletusta, jonka mukaan kuntasektorin ansiotaso nousisi 2,8 % v. 2014 ja sen jälkeen 3,3 % vuosittain hieman yleisen ansiotason arvioitua kehitystä hitaammin.

Ostojen arvioidaan kasvavan nimellisesti 6,5 % vuosina 2012—2016. Ikärakenteen muutoksesta aiheutuva palvelutarpeen kasvu realisoituu kehysarviossa ostojen kautta.

Toimintatuottojen arvioidaan kehyskaudella kasvavan toimintamenojen kasvua vastaavasti.

Kuntien maksamien avustusten ennakoitaan kasvavan v. 2012 noin 2 %. Toimeentulotukimenoja kasvattaa toimeentulotuen perusosan korottaminen ja puolestaan pienentää perusturvan korottaminen ja asumistuen tulojen korotus. Nettomääräisesti nämä uudistukset lisäävät toimeentulotukimenoja. Kehyskauden loppupuolella toteutettavan asumistuen uudistamisen arvioidaan vähentävän toimeentulotuen tarvetta ja siten alentavan toimeentulotukimenoja. Työttömyyden ennustetaan vähenevän kehyskaudella, joten myös toimeentulotukimenojen arvioidaan kääntyvän laskuun.

Kuntien ja kuntayhtymien bruttoinvestointien oletetaan pysyvän lähivuodet 4,2 mrd. eurossa. Investointipaineet ovat suuret johtuen niin peruskorjauksista, kasvukeskusten uudisinvestoinneista kuin meneillään olevasta kuntakentän rakenneuudistuksesta. Arvioitu investointitaso johtaa ennakoidulla tulo- ja toimintamenokehityksellä kuntien velkaantumisen jatkumiseen voimakkaana.

Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi v. 2012 vajaalla 0,1 prosenttiyksiköllä 19,25 prosenttiin. Myös keskimääräiset kiinteistöveroprosentit nousivat hieman.

Kehyskaudella verotulojen ennustetaan kasvavan keskimäärin 3,7 % vuosittain. Kunnallisveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 4,2 % vuosittain. Vuoden 2015 osalta huomioon otetaan hallitusohjelman mukainen oletus, että ansiotuloveroperusteita tarkistetaan siten, että ansiotason tai kuluttajahintojen nousu ei kiristä työtulojen verotusta. Vuosina 2013–2014 ansiotuloveroperusteiden vastaavat tarkistukset sen sijaan jätetään tekemättä, minkä arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa n. 200 milj. eurolla vuoden 2014 tasolla suhteessa lokakuun 2011 peruspalveluohjelmaan. Kunnallisveron tuottoa kasvattaa myös kilometrikorvausten laskentatavan kehittäminen. Toisaalta kunnallisverotuksen tuottoa pienentää hallituksen päätös korottaa työtulo- ja perusvähennyksiä. Veroperustemuutosten arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa nettomääräisesti n. 110 milj. eurolla v. 2013 ja n. 230 milj. eurolla v. 2014. Valtionosuuksiin sisältyvää oletusta veromenetysten kompensointiin alennetaan veroperustemuutosten nettomuutosta vastaavasti, joten veroperustemuutokset eivät vaikuta kuntien tuloihin kokonaisuuden tasolla. Kuntien yhteisöveron 5 prosenttiyksiköllä korotettua jako-osuutta jatketaan vuosina 2014–2015, mikä lisää kuntien saamaa yhteisöverotuottoa vuoden 2014 tasolla arvioituna n. 270 milj. eurolla suhteessa lokakuun 2011 peruspalveluohjelmassa arvioituna. Lisäksi pyritään ohjaamaan jäteveron tuotto kunnille ja selvitetään tarve nostaa kiinteistöveron alarajoja.

Ansiotuloveroperusteisiin tehtiin vuoden 2012 alusta sekä verotuottoa alentavia että korottavia muutoksia. Verotusta kevennettiin kaikkein pienituloisimmilla tulonsaajilla korottamalla perusvähennyksen enimmäismäärää. Työtulojen verotusta kevennettiin kasvattamalla työtulovähennystä. Veroperusteisiin tehtiin lisäksi ostovoimaa ylläpitävä, inflaatiokehitystä vastaava tarkistus. Raamisopimuksen yhteydessä päätettiin lisäksi kompensoida verotusta keventämällä osa työntekijän työeläkevakuutusmaksun noususta. Verotuloja lisääviä toimenpiteitä puolestaan olivat asuntolainojen korkovähennysoikeuden rajaaminen sekä kotitalousvähennyksen pienentäminen. Nettomääräisesti toimenpiteiden yhteisvaikutus kunnallisverotuottoon arvioidaan 299 milj. euroksi v. 2012. Nämä verotuottomenetykset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta.

Edellä kuvatulla kehityksellä kuntatalous kiristyy selvästi lähivuosina. Kuntatalouden vuosikate ei riitä kattamaan poistoja yhtenäkin tarkastelujakson vuotena. Kuntatalous ei olisi enää tasapainossa tällä mittarilla arvioituna. Kuntien menopaineet ovat suuret ja investointien on arvioitu pysyvän korkealla tasolla. Näin ollen vuosikate jäisi kehyskaudella selvästi nettoinvestointeja alhaisemmaksi. Kuntatalouden velkaantuminen jatkuisi ja paine kunnallisveroprosenttien tuntuviin korotuksiin kasvaisi. Kuntatalouden vakauden turvaaminen ja tarvittavien investointien toteuttaminen ilman velan jatkuvaa kasvua edellyttäisi sitä, että toimintamenojen kasvu pysyy tulokehityksen asettamissa rajoissa. Väestön ikääntymisestä kansantalouteen ja kuntatalouteen kohdistuvat paineet kasvavat

edelleen, mikä entisestään korostaa peruspalvelujen tuottavuutta parantavien uudistusten välttämättömyyttä.

Kuntien valtionavut ovat v. 2013 yhteensä 10,6 mrd. euroa. Tästä määrästä valtaosan muodostavat valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat laskennalliset valtionosuudet tasausserineen. Valtionosuuksien määrä valtiovarainministeriön hallinnonalalla on n. 8,6 mrd. euroa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla n. 1 mrd. euroa.

Indeksikorotus lisää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 206 milj. eurolla v. 2013. Valtionosuuden tasossa kehyskaudella on vähennyksenä otettu huomioon hallitusohjelman mukainen valtionosuusprosentin muutos, jonka vaikutus on 631 milj. euroa vuodesta 2012 lukien. Lisäksi valtionosuutta pienentää hallituksen päättämä säästö, joka on määrältään 125 milj. euroa v. 2013, 250 milj. euroa v. 2014 ja 500 milj. euroa vuodesta 2015 lukien. Valtionosuudessa on edelleen otettu lisäyksenä huomioon aiemmin päätetty kuntien verotulomenetysten kompensatio sekä toisaalta vähennyksenä n. 110 milj. euroa v. 2013 ja n. 230 milj. euroa vuodesta 2014, mikä vastaa vuosina 2013 – 2014 ansiotuloveroperusteiden tarkistamatta jättämisestä aiheutuvaa kuntien verotulojen kasvua. Osana hallituksen säästötoimenpiteitä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionosuusindeksi jäädytetään vuodeksi 2013. Tämä jäädytys ei koske teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksia, joihin vuodelle 2013 tehtävä indeksikorotus rahoitetaan veikkausvoittovaroista.

Ikärakenteen ja väestön määrän muutoksesta johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon menojen arvioidaan kasvavan laskennallisesti 269 milj. eurolla v. 2013 ja kehyskaudella 1 181 milj. eurolla. Perusopetuksen menot vähenevät laskennallisesti 39 milj. euroa v. 2013 ja kehyskaudella 51 milj. euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vuoden 2015 tasolla 125 milj. euron lisäys sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen. Hallitusohjelman mukaista tasoa on tarkennettu alaspäin 20 milj. eurolla osana hallituksen säästötoimenpiteitä. Määrärahoja kohdennetaan vuodesta 2013 lähtien mm. vanhuspalvelujen, vammaispalvelujen, perhehoidon, lastensuojelun, oppilashuollon, lapsiperheiden kotipalvelujen sekä palvelurakenteen kehittämiseen ja perusterveydenhuollon vahvistamiseen. Vanhuspalveluiden ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen kohdistetaan v. 2013 22,5 milj. euroa, 44,5 milj. euroa v. 2014 ja v. 2015 vastaavasti 110,5 milj. euroa. Oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseen kohdennetaan 13 milj. euroa vuosina 2014—2015. Itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön toimeenpanoon kohdistetaan 0,5 milj. euroa v. 2013 ja 1,5 milj. euroa vuosina 2014—2015.

Lääkäri- ja lääkärihelikopteritoimintaan esitetään 23,7 milj. euroa vuonna 2013. Toimintaa koskevaa valtion rahoitusmallia uudistetaan siten, että siirtymäajan jälkeen valtion rahoitus kohdennetaan kunnille osana valtionosuusjärjestelmän mukaista rahoitusta. Kehyskaudella varataan kuitenkin erillinen valtion korvaus lääkärihelikopteritoiminnasta vastaavalle hallinnointiyksikölle FinnHEMS Oy:lle.

Hallitusohjelmassa päätetyn säästön lisäksi valtionavustusta kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin (Kaste-ohjelma) vähennetään kehyskauden aikana asteittain siten että vähennys on 5 milj. euroa vuodesta 2015. Valtion rahoitusta terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen vähennetään 5 milj. eurolla vuodessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla hallituksen päättämät peruspalvelu- budjettitarkastelun piiriin kuuluvat menosäästöt toteutetaan pääosin vuosina 2013—2015. Lukiokoulutukseen kohdistuu 37 milj. euroon vuoden 2015 tasolla nouseva säästö, ammatilliseen peruskoulutukseen 49 milj. euroon vuoden 2015 tasolla nouseva säästö, ammatilliseen lisäkoulutukseen 15,5 milj. euroon vuoden 2014 tasolla nouseva säästö, oppisopimus- koulutukseen 31 milj. euroon nouseva säästö ja ammattikorkeakouluihin 51 milj. euroon nouseva säästö, jotka toteutetaan vuoteen 2015 mennessä.

Peruspalvelujen valtionosuudesta siirretään kehyskaudella vuositasolla 9 milj. euroa valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden (SADe-hankkeet) rahoittamiseen.

Nuorten yhteiskuntatakuuta toteutetaan kehyskaudella 2013—2016. Yhteiskuntatakuun toimeenpanoon kohdennetaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle vuositasolla 30 milj. euroa. Lisäksi kuntien työllistämistukeen kohdistuu noin 4 milj. euron lisäys. Nuorten yhteiskuntatakuun rinnalle arvioidaan tarvittavan erillisiä määräaikaista toimenpiteitä, joilla voidaan purkaa ilman koulutusta jääneiden nuorten varantoa. Tavoitteena on mahdollistaa alle 30-vuotiaille, pelkän perusasteen varassa oleville ammatillisen tutkinnon suorittaminen. Tähän kohdennetaan 27 milj. euroa v. 2013 ja 52 milj. euroa vuosittain vuosina 2014—2016.

Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi toteutetaan hallituskauden kestävä määräaikainen kokeilu, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyydenhoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti. Vuosina 2013—2015 kokeiluun osoitetaan yhteensä 20 milj. euron vuosittainen rahoitus. Aktivoinnin aikais- tamiseksi ja lisäämiseksi kehyskaudelle on lisätty myös työllisyysmäärärahoja verrattuna vaalikauden kehyspäätökseen.

Varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirretään sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Varhaiskasvat- tuksen yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tiivistetään.

Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoi- hin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakente. Uudistuksella luodaan palvelu- rakenne, jossa valta ja vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä riittä- vän laajaan asukas- ja osaamis pohjaan perustuvalla taholla. Annettava rakennelaki korvaa voimassa olevan puitelain. Kuntauudistuksen tavoiteaikataulun mukaan kunnallishallinnon rakennelaki tulisi voimaan vuoden 2013 alusta ja uutta kuntarakennetta koskevat ratkai- sut olisi tehty vuoden 2014 loppuun mennessä. Yhdistyville kunnille varaudutaan suun- taamaan muutostukea, jonka taso ja kohdennus päätetään osana rakennelain valmistelua. Tarvittava rahoitus ratkaistaan seuraavan kehyspäätöksen yhteydessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu säilytetään kunnilla. Laa- dukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden varmistamiseksi ja rahoituksen tur- vaamiseksi tulee muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu- seen kykeneviä vahvoja peruskuntia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja rahoittamiseen kykenevän vahvan kun- nan vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitus- vastuuseen kykeneviä, väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalu-

eita. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistuksen toteutus selvitetään osana kunta- ja palvelurakenneuudistusta.

Kuntauudistusta ohjaavassa lainsäädännössä otetaan käyttöön kuntauudistusta edistäviä välineitä. Uudistamisessa otetaan huomioon alueiden erilaisuus, kuten kasvukeskustenerityispiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet. Vahvojen peruskuntien ulkopuolisilla syrjäisillä alueilla palvelurakenne uudistetaan siten, että palvelut on koottu ohjatusti riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi tukeutuen vahvojen peruskuntien palvelurakenteeseen vastuukuntamallilla.

Kuntarakenneuudistus luo perustan kuntalain kokonaisuudistukselle, jossa tarkastellaan uusien kuntahallinnon rakenteiden ja muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta erityisesti kunnan talouden sisäistä ohjausta, kuntien johtamisjärjestelmää, luottamushenkilöiden asemaa, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, kunnanosahallintoa sekä kuntien ja markkinoiden välistä suhdetta.

Osana kuntarakenneuudistusta uudistetaan valtionosuusjärjestelmä. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään ja sen kannustavuutta parannetaan. Tavoiteaikataulun mukaan uusi valtionosuusjärjestelmä olisi voimassa vuodesta 2015 lukien.

Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden mittaamisessa on ongelmia eikä tuottavuus-tilasto huomioi palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Kuntien järjestämien palvelujen laatu on säilynyt korkealla tasolla muun muassa koulutus-, kirjasto-, terveys- ja varhaiskasvatuksen palveluissa. Myös palvelujen saatavuus on hyvä lukuun ottamatta perusterveydenhuoltopalveluja, joiden saatavuudessa ilmenee ajoittain ongelmia. Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nostaminen on yksi avaintekijä koko julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemisessa. Kuntatalouden rahoituksen ja riittävän henkilöstön saatavuuden kannalta on olennaista, että työvoiman niukkuuden oloissa kuntauudistuksen osana kehitetään palvelurakenteita ja -prosesseja mm. tietotekniikkaa hyväksikäyttäen niin, että jatkossa suhteellinen henkilöstötarve olisi nykyistä vähäisempi.

Sammanfattning

Det sammanlagda årsbidraget för hela den kommunala ekonomin minskade till ca 2,6 miljarder euro 2011. Verksamhetsbidraget minskade mera än vad skatteinkomsterna och statsandelarna ökade. En orsak till att utvecklingen varit svagare än beräknat var i synnerhet det faktum att utgifterna ökade snabbare än väntat. Omkostnaderna ökade i snabb takt och nådde 4,5 procent. Skatteinkomsterna och statsandelarna ökade med sammanlagt 3,5 procent.

Utsikterna för den kommunala ekonomin stramas åt 2012 samt under ramperioden 2013—2016 då ökningen av inkomsterna blir långsammare. Samtidigt blir det utgiftstryck som riktas mot den kommunala ekonomin till följd av befolkningens stigande medelålder allt större. När inkomstutvecklingen försvagas kommer det att krävas en stram utgiftsdisciplin för att hålla kommunernas och samkommunernas driftsekonomi i balans. Det viktiga är att ökningen i löneutgifterna dämpas och att de åtgärder som siktar till en ökad produktivitet genomförs. När den kommunala ekonomin stramas åt är risken att skuldsättningen inom den kommunala ekonomin fortsätter att öka kraftigt.

Kommunernas och samkommunernas omkostnader beräknas fortsätta öka under ramperioden med i genomsnitt 4,1 procent per år. Det antas att antalet anställda hålls på 2011 års nivå, 459 000 personer, och att den kalkylerade ökningen av det servicebehov som härletts på demografiska grunder kan mötas med hjälp av köpta tjänster. Ökningen av omkostnaderna blir enligt kalkylen betydligt mindre än den varit under de senaste åren. För att utgiftsökningen ska avta måste kommunerna vidta aktiva åtgärder för att dämpa ökningen i löneutgifterna.

Utvecklingen av personalkostnaderna inom den kommunala ekonomin följer direkt utvecklingen av inkomstnivån och socialskyddsavgifterna. Kommunsektorn ingick i november 2011 ett tvåårigt avtal med stöd av vilket inkomstnivån inom kommunsektorn beräknas stiga med 3,2 procent 2012 och 2,3 procent 2013. Efter detta används för ökningen av inkomstnivån ett tekniskt antagande enligt vilket inkomstnivån inom kommunsektorn stiger med 2,8 procent 2014 och därefter 3,3 procent per år, dvs. i något långsammare takt än ökningen i den allmänna inkomstnivån.

Köpen beräknas öka nominellt med 6,5 procent 2012—2016. Det ökade servicebehov som beror på förändringen i befolkningens åldersstruktur realiserar i utvecklingsprognosen via köpen.

Verksamhetsintäkterna beräknas öka i samma takt som omkostnaderna under ramperioden.

De understöd som kommunerna betalar väntas öka med ca 2 procent 2012. Utgifterna för utkomststödet ökar till följd av en höjning av utkomststödet grunddel och minskar till följd av en höjning av grundskyddet och av inkomstgränserna för utkomststödet. Dessa reformer ökar nettobeloppet av utgifterna för utkomststödet. Den reform av bostadsbidraget som genomförs i slutet av ramperioden beräknas minska behovet av utkomststöd och därigenom minska utgifterna för utkomststödet. Arbetslösheten väntas minska under ramperioden, vilket innebär att även utgifterna för utkomststödet börjar minska.

Kommunernas och samkommunernas bruttoinvesteringar antas under de närmaste åren vara 4,2 miljarder euro. Investeringsstrycket är stort på grund av grundliga reparationer, nyinvesteringar i tillväxtcentrum och den pågående kommunstrukturreformen. Enligt den prognostiserade inkomst- och omkostnadsutvecklingen leder den uppskattade investeringsnivån till fortsatt kraftig skuldsättning för kommunerna.

Den genomsnittliga kommunalskattesatsen ökade 2012 med något under 0,1 procentenheter till 19,25 procent. De genomsnittliga fastighetsskatteprocenterna steg också en aning.

Skatteinkomsterna beräknas öka med i genomsnitt 3,7 procent per år under ramperioden. Intäkterna från kommunalskatten beräknas öka med i genomsnitt 4,2 procent per år. För 2015 beaktas det antagande i regeringsprogrammet enligt vilket skattegrunderna för förvärvsinkomster ses över så att beskattningen av arbetsinkomster inte skärps till följd av den höjda inkomstnivån eller de höjda konsumentpriserna. Åren 2013—2014 görs de motsvarande justeringarna av skattegrunderna för förvärvsinkomster däremot inte, vilket beräknas öka intäkterna från kommunalskatten med ca 200 miljoner euro på 2014 års nivå jämfört med basserviceprogrammet i oktober 2011. Intäkterna från kommunalskatten ökar också till följd av att sättet för beräkning av kilometerersättning utvecklas. Intäkterna från kommunalskatten minskar däremot av regeringens beslut att höja arbetsinkomst- och grundavdragen. Det beräknas att de ändrade skattegrunderna ökar intäkterna från kommunalskatten med ett nettobelopp på ca 110 miljoner euro 2013 och ca 230 miljoner euro 2014. Det antagande om kompensation för förlust av skatteinkomster som ingår i statsandelarna sänks i förhållande till nettoförändringen i ändringarna i skattegrunderna, så att ändringarna i skattegrunderna inte påverkar kommunernas inkomster totalt sett. Den förhöjda utdelningen på 5 procentenheter till kommunerna av intäkterna från samfundsskatten fortsätter 2014—2015, vilket ökar kommunernas intäkter från samfundsskatten med ca 270 miljoner euro på 2014 års nivå jämfört med den uppskattning som gjordes i basserviceprogrammet i oktober 2011. Dessutom strävar man efter att styra intäkterna av avfallsskatten till kommunerna och utreder man behovet att höja de nedre gränserna för fastighetsskatten.

I skattegrunderna för förvärvsinkomster gjordes från ingången av 2012 förändringar som både minskar och ökar skatteintäkterna. Beskattningen av de allra minsta inkomsterna lindrades genom en höjning av maximibeloppet för grundavdraget. Beskattningen av arbetsinkomster lindrades genom en höjning av arbetsinkomstavdraget. I skattegrunderna gjordes dessutom en justering som ska bidra till att upprätthålla köpkraften och som motsvarar inflationsutvecklingen. I samband med ramavtalet beslutade man dessutom kompensera en del av höjningen av arbetstagarens arbetspensionsförsäkringsavgift genom att lindra beskattningen. Till de åtgärder som ökar skatteinkomsterna hör begränsningen av avdragsrätten för räntor på bostadsskuld samt minskningen av hushållsavdraget. Det

sammanlagda värdet av åtgärderna på de kommunala skatteintäkterna uppskattas 2012 vara 299 miljoner euro netto. Dessa förlorade skatteintäkter kompenseras kommunerna till fullt belopp via statsandelssystemet.

Enligt den utveckling som beskrivs ovan stramas den kommunala ekonomin åt avsevärt under de närmaste åren. Årsbidraget för den kommunala ekonomin räcker inte till för att täcka avskrivningarna ens under ett av åren i den aktuella perioden. Den kommunala ekonomin skulle inte behålla sin jämvikt med dessa mått mätt. Utgiftstrycket i kommunerna är stort, och det bedöms att investeringarna kommer att hållas på en hög nivå. Sålunda kommer årsbidraget att bli klart lägre än nettoinvesteringarna under ramperioden. Detta leder till fortsatt skuldsättning inom den kommunala ekonomin och ett ökat tryck på betydande höjningar av kommunalskattesatserna. För att säkerställa att den kommunala ekonomin hålls stabil och att nödvändiga investeringar kan genomföras utan ständig skuldökning krävs det att omkostnadsökningen hålls inom de gränser som inkomstutvecklingen ställer. Det tryck som befolkningens stigande medelålder medför för samhällsekonomin och den kommunala ekonomin ökar fortfarande, vilket ytterligare accentuerar vikten av reformer som ökar basservicens produktivitet.

Kommunernas statsbidrag uppgår 2013 till sammanlagt 10,6 miljarder euro. Merparten av detta belopp utgörs av de kalkylerade statsandelarna jämte utjämningsposter inom statsandelssystemet. Inom finansministeriets förvaltningsområde uppgår statsandelarna till ca 8,6 miljarder euro och inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde till ca 1 miljard euro.

Indexhöjningen ökar statsandelen för kommunernas basservice med 206 miljoner euro 2013. I statsandelnivån har under ramperioden som avdrag beaktats en förändring av statsandelsprocenten enligt regeringsprogrammet vars inverkan uppgår till 631 miljoner euro per år fr.o.m. 2012. Statsandelarna minskar dessutom på grund av en besparing som regeringen fattat beslut om och som uppgår till 125 miljoner euro 2013, 250 miljoner euro 2014 och 500 miljoner euro fr.o.m. 2015. I statsandelen har vidare som tillägg beaktats en kompensation till kommunerna för förlorade skatteinkomster som det fattats beslut om tidigare samt som avdrag ca 110 miljoner euro 2013 och ca 230 miljoner euro fr.o.m. 2014, vilket motsvarar den ökning av kommunernas skatteinkomster som beror på att inga justeringar av skattegrunderna för förvärvsinkomster görs 2013—2014. Som en del av regeringens sparåtgärder fryses statsandelsindexet för 2013 inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Denna frysning gäller inte statsandelarna för teatrar, orkestrar och museer, vars indexhöjning för 2013 finansieras med tippningsvinstmedel.

Till följd av förändringar i åldersstrukturen och befolkningmängden uppskattas utgifterna för social- och hälsovården öka kalkylmässigt med 269 miljoner euro 2013 och med 1 181 miljoner euro under ramperioden. Utgifterna för grundläggande utbildning minskar kalkylmässigt med 39 miljoner euro 2013 och med 51 miljoner euro under ramperioden.

Statsandelen för kommunal basservice höjs med 125 miljoner euro på 2015 års nivå för utvecklande av social- och hälsovårdstjänsterna. Nivån enligt regeringsprogrammet har justerats nedåt med 20 miljoner euro som en del av regeringens sparåtgärder. Anslag fördelas fr.o.m. 2013 bl.a. på tjänster för äldre, service för funktionshindrade, familjevård, barnskydd, elevvård, hemservice för barnfamiljer samt på utveckling av servicestrukturer.

ren och stärkande av primärvården. För utvecklande av tjänsterna för äldre och den övriga social- och hälsovården anvisas 22,5 miljoner euro 2013, 44,5 miljoner euro 2014 och 110,5 miljoner euro 2015. För utvecklande av elev- och studerandehälsovården anvisas 13 miljoner euro 2014—2015. För genomförande av lagstiftning om självbestämmanderätt anvisas 0,5 miljoner euro 2013 och 1,5 miljoner euro 2014—2015.

För verksamheten med läkarhelikoptrar och helikoptrar med medicinsk utrustning föreslås 23,7 miljoner euro 2013. Modellen för statlig finansiering av verksamheten förnyas så att den statliga finansieringen efter en övergångsperiod riktas till kommunerna inom ramen för finansieringen enligt statsandelssystemet. Under ramperioden reserveras dock en separat statlig ersättning till den förvaltningsenhet, FinnHEMS Oy, som ansvarar för läkarhelikopterverksamheten.

Utöver den besparing som fastställdes i regeringsprogrammet minskas statsunderstödet till utvecklingsprojekt inom den kommunala social- och hälsovården (Kaste-programmet) gradvis under ramperioden så att minskningen är 5 miljoner euro fr.o.m. 2015. Den statliga finansieringen till enheterna inom hälso- och sjukvården för forskning på universitetsnivå minskas med sammanlagt 5 miljoner euro per år.

Under det år då mervärdesskattesatsen höjs görs i vissa förmåner en indexjustering redan under årets första hälft i syfte att stödja låginkomsttagarnas köpkraft, och därför bedöms kostnaderna för det grundläggande utkomststödet öka med 9 miljoner euro 2013, av vilket hälften är statligt stöd. Incitamenten för långtidsarbetslösa att delta i aktiveringsåtgärder ökas genom att man bestämmer att förhöjningsdelarna under den aktiva tiden ska räknas som prioriterad inkomst när grundläggande utkomststöd beviljas, vilket ökar utgifterna med 6 miljoner euro per år, av vilket hälften är statsandel.

De utgiftsbesparingar inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde som omfattas av basservicebudgeten och som regeringen beslutade om genomförs till största delen 2013—2015. Före 2015 ska man genomföra besparingar på 37 miljoner euro på 2015 års nivå gällande gymnasieutbildningen, besparingar på 49 miljoner euro på 2015 års nivå gällande den grundläggande yrkesutbildningen, besparingar på 15,5 miljoner euro på 2014 års nivå gällande den yrkesinriktade tilläggsutbildningen, besparingar på 31 miljoner euro gällande läroavtalsutbildningen och besparingar på 51 miljoner euro gällande yrkeshögskolorna.

Från statsandelarna för basservicen överförs under ramperioden 9 miljoner euro på årsbasis för finansiering av statens och kommunernas gemensamma datasystemprojekt (SADe-projekten).

Samhällsgarantin för unga genomförs ramperioden 2013—2016. Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde anvisas 30 miljoner euro på årsnivå för genomförandet av samhällsgarantin. För kommunernas sysselsättningsstöd reserveras dessutom ett tilläggsanslag på ca 4 miljoner euro. Det bedöms att det vid sidan av samhällsgarantin för unga behövs olika separata tidsbegränsade åtgärder för att avhjälpa den reserv av unga som blivit utan utbildning. Målet är att erbjuda personer som inte fyllt 30 år och som endast har en utbildning på grundnivå möjlighet att avlägga en yrkesexamen. Till detta riktas 27 miljoner euro 2013 och 52 miljoner euro 2014—2016.

För att minska långtidsarbetslösheten genomförs ett försök som pågår hela regeringsperioden, där huvudansvaret för sysselsättningen senast efter 12 månaders arbetslöshet överförs till kommunen eller solidariskt till alla kommuner. Åren 2013—2015 anvisas det för försöket en finansiering på sammanlagt 20 miljoner euro per år. För att tidigarelägga och öka aktiveringen utökas också sysselsättningsanslagen under ramperioden jämfört med rambeslutet för valperioden.

Beredningen av lagstiftningen om småbarnsfostran och dagvårdstjänster, liksom förvaltningen och styrningen av desamma, överförs från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet. Samarbetet med social- och hälsovården i fråga om småbarnsfostran intensifieras.

Regeringen kommer att genomföra en riksomfattande kommunreform vars mål är en livskraftig kommunstruktur som bygger på starka primärkommuner. Genom reformen skapas en servicestruktur där makten och ansvaret för att ordna och finansiera tjänster koncentreras till en aktör med ett tillräckligt omfattande befolknings- och kompetensunderlag. Den strukturlag som kommer att utfärdas ersätter den gällande ramlagen. Enligt tidtabellen för kommunreformen ska en strukturlag för den kommunala förvaltningen träda i kraft vid ingången av 2013 och så att de avgöranden som gäller den nya kommunstrukturen har fattats före utgången av 2014. Man är beredd att rikta ändringsstöd till de kommuner som går samman, och beslut om nivån på och fördelningen av stödet ska fattas i samband med beredningen av strukturlagen. I samband med följande rambeslut fattas beslut om de medel som behövs.

Ansvar för ordnande och finansiering av social- och hälsovården innehas fortfarande av kommunerna. För att säkerställa tillgången till och finansieringen av högklassiga social- och hälsovårdstjänster ska det bildas starka primärkommuner som kan bära ansvar för ordnande och finansiering av social- och hälsovården.

Som alternativ till starka kommuner som kan ordna och finansiera social- och hälsovården kan man vid behov möjliggöra ett undantagsförfarande där kommuner tillsammans kan bilda sådana social- och hälsovårdsområden med ett tillräckligt stort befolkningsunderlag som kan bära ansvar för ordnande och finansiering av social- och hälsovården. Genomförandet av reformen av social- och hälsovårdens servicestruktur ska utredas som en del av kommun- och servicestrukturen.

I den lagstiftning som styr kommunreformen tas medel som främjar kommunreformen i bruk. Vid reformen beaktas områdenas olikheter, såsom särdragen för tillväxtcentrum, glesbygd, långa avstånd, skärgårdsmiljö och språkliga förhållanden. Servicestrukturen inom avlägsna områden utanför starka primärkommuner reformeras så att tjänsterna på ett kontrollerat sätt koncentreras till tillräckligt stora helheter som får stöd av servicestrukturen i de starka primärkommunerna enligt principen om ansvarskommun.

Kommunstrukturen skapar en grund för en totalreform av kommunallagen. I den ser man, mot bakgrunden av nya strukturer i kommunförvaltningen och kommunernas föränderliga omvärld, särskilt över den interna styrningen av den kommunala ekonomin, kommunernas ledningssystem, de förtroendevaldas ställning, förhållandet mellan kommunallagen och speciallagar, kommundelsförvaltningen samt förhållandet mellan kommunerna och marknaden.

Statsandelssystemet omarbetas som en del av kommunstrukturreformen. Systemet förenklas och görs klarare och dess sporrande egenskaper förbättras. Enligt tidtabellen ska det nya statsandelssystemet tillämpas fr.o.m. 2015.

Det är problematiskt att mäta kommuners och samkommuners produktivitet, och statistiken över produktiviteten beaktar inte tjänsternas kvalitet och effektivitet. Den service som kommunerna ordnar har behållit sin höga kvalitet bl.a. när det gäller utbildnings-, biblioteks- och hälsovårdstjänster och tjänster inom småbarnsfostran. Även tillgången till service är god, med undantag för hälso- och sjukvårdstjänsterna där det tidvis förekommer problem med tillgången. En höjning av produktiviteten inom välfärdstjänsterna är en viktig faktor när det gäller att lösa hållbarhetsproblemet inom hela den offentliga ekonomin. Med tanke på finansieringen inom den kommunala ekonomin och en tillräcklig tillgång till personal är det väsentligt att man under en period med knapp arbetskraft som en del av kommunreformen utvecklar servicestrukturerna och serviceprocesserna bl.a. genom att utnyttja informationsteknik så att det relativa personalbehovet är mindre i fortsättningen.

Sisällys

I	Peruspalveluohjelman lähtökohdat ja ohjelman valmistelu	23
II	Kuntien toimintaympäristö lähivuosina	25
1	Kansantalouden ja julkisen talouden näkymät	25
2	Kunnilla keskeinen rooli kestävyysvajeen umpeen kuomisessa	29
III	Kuntatalouden tila ja lähivuosien näkymät	31
1	Kuntatalous ennustettua heikompi vuonna 2011	31
2	Kuntatalous kiristyy vuonna 2012	32
3	Kuntatalous vuosina 2013–2016: kuntatalouden voimakas velkaantuminen uhkaa jatkoa	33
4	Kuntatalouden menot	35
5	Kuntien tulot	39
5.1	Verotulot	39
5.2	Valtionavut	41
5.3	Asiakasmaksutulot	43
6	Vaikeimmassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat	44
IV	Kuntien menoihin ja tuloihin vaikuttavat toimenpiteet	45
1	Kuntaudistus ja kuntapalvelujen kehittäminen	45
2	Kuntasektorin tuottavuuden parantaminen	49
3	Kuntien verotulot	49
4	Kuntien valtionavut	50
5	Muut toimenpiteet	53
V	Kuntaudistus	57
VI	Valtakunnallisten tuottavuus- tavoitteiden toteutuminen	59
1	Kuntien toimintamenoja koskevan tavoitteen toteutuminen	60
2	Koulutuspalveluja koskevien tuottavuustavoitteiden toteutuminen	60
3	Terveyspalveluja koskevien tuottavuustavoitteiden toteutuminen	61
4	Sosiaalipalveluja koskevien tuottavuustavoitteiden toteutuminen	62

Liite 1	63
Liite 2	64
Liite 3	65
Liite 4	66
Liite 5	67
Liite 6	69

I Peruspalveluohjelman lähtökohdat ja ohjelman valmistelu

Valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa toteutetaan lakisääteisen peruspalveluohjelman ja -budjetin avulla. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituskauden toinen peruspalveluohjelma koskee vuosia 2013 – 2016 ja valmistellaan samanaikaisesti valtion vuosia 2013 – 2016 koskevan kehyspäättöksen kanssa.

Peruspalveluohjelmassa tulee kuntalain mukaan arvioida kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdä ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Lisäksi peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä.

Peruspalveluohjelma 2013 – 2016 tarkastelee kuntien toimintaympäristön muutoksia vuoteen 2016 asti, arvioi kuntien verotulojen, valtionapujen ja kuntien menojen kehitystä. Ohjelma sisältää valtion toimenpiteitä, jotka koskevat kuntauudistusta, kuntasektorin tuottavuutta ja muita kuntien tehtäviä koskevia uudistuksia. Ohjelman liitteinä on kansantalouden kehitysnäkymiä ja kuntataloutta kuvaavaa aineistoa, kuntien tehtäviä maahanmuuttajien kotoutumisen toimialueelta sekä Suomen Kuntaliiton laatima kuvaus kuntien yhdyskuntatekniikan ja ympäristön toimialueelta.

Peruspalveluilla tarkoitetaan tässä ohjelmassa kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita. Pääpaino on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteisissä valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa. Niiden kustannukset muodostavat yli kolme neljäsosaa kuntien kokonaismenoista.

Peruspalveluohjelma 2013 – 2016 on valmisteltu ministeriryhmässä, jossa ovat valtiovarainministeri puheenjohtajana, ja jäsenenä hallinto- ja kuntaministeri, opetusministeri, peruspalveluministeri, sisäasiainministeri, sosiaali- ja terveysministeri, kehitysministeri, liikenneministeri, maa- ja metsätalousministeri sekä oikeusministeri. Ministeriryhmän pysyviä asiantuntijoita ovat Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja. Ohjelmaan sisältyvän kuntatalouden kehitysarvion on valmistellut kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta.

II Kuntien toimintaympäristö lähivuosina

1 Kansantalouden ja julkisen talouden näkymät

Taloukasvu vaimeaa tänä vuonna

Ennakkotietojen valossa Suomen talous kasvoi 2,9 % vuonna 2011. Vuosikasvuun vaikutti kuitenkin merkittävästi vuoden 2010 ensimmäisen neljänneksen alhainen lähtötaso. Vuoden lopulla kasvu lähes pysähtyi. Viime vuoden kansantalouden kysyntää kasvattivat erityisesti yksityinen kulutus, investoinnit ja varastojen täyttäminen eli kokonaiskysyntä pl. vienti. Ulkomaankaupan kohdalla muutokset olivat merkittäviä, sillä kauppatase kääntyi selvästi alijäämäiseksi. Palvelutase ja tuotannontekijäkorvaukset ja tulonsiirrot olivat lähellä tasapainoa, joten myös vaihtotase kääntyi negatiiviseksi ensimmäistä kertaa sitten vuoden 1993. Suomen taloutta pitkän aikaa vaivannut vaihtosuhteen heikkeneminen jatkui.

Kuluvan vuoden kasvuksi ennustetaan 0,8 % ja kasvu on hyvin pitkälti yksityisen kulutuksen varassa. Ennusteen mukaan maailmankauppa ja – talous kasvavat kohtuullista vauhtia, joskin hitaammin kuin viime vuonna, mutta Suomen viennin kasvu ei pysy vauhdissa mukana eli markkinaosuuden pienentyminen jatkuu. Suomen tärkeiden kauppakumppaneiden, kuten Saksan ja Ruotsin, talouskehitys osoittaa myös hiipumisen merkkejä. Euroalue on vaarassa ajautua taantumaan. Osittain viennin heikkojen näkymien vuoksi yksityiset investoinnit eivät kasva kuluvana vuonna. Työttömyysasteen ennuste on 8 %. Työttömyyden nousun taustalla on työvoiman suhteellisen vaimeana pysyvä kysyntä sekä tuotannossa tapahtuvat rakennemuutokset. Tänä vuonna inflaatio pysyy edelleen Suomessa euroalueen keskimääräistä inflaatiota korkeampana, mutta hintojen muutos on kuitenkin maltillisempaa kuin parina edellisenä vuotena. Kuluttajahintojen ennustetaan nousevan 2,8 prosenttia edellisestä vuodesta.

Ensi vuonna taloudellisen aktiviteetin ennustetaan piristyvän ja BKT:n kasvuksi muodostuu 1,5 %. Kasvu on edelleen pitkälti kotimaisen kysynnän varassa. Viennin oletetaan elpävän hieman alle kolmen prosentin kasvuun vetäen yksityiset investoinnit nousuun. Tuonti pysyy kuitenkin vientiä korkeammalla tasolla ja siten kauppatase pysyy edelleen alijäämäisenä. Työmarkkinoilla ei suurta muutosta ole odotettavissa. Työttömyysaste laskee vuodesta 2012 hiukan ja vuosikeskiarvoksi ennustetaan 7,9 %. Keskimääräinen inflaa-

tio hidastuu vain vähän, koska talousnäkymät kohenevat ja välillistä verotusta kiristetään edelleen. Vuonna 2014 talouskasvu kiihtyy 2,1 prosenttiin ollen kuitenkin pitkänaikavälin keskiarvoa alhaisempaa. Vaihtotaseen ennustetaan tasapainottuvan ja työttömyys kääntyy maltilliseen laskuun.

Suomen kansantalous toipui vuonna 2008 alkaneesta poikkeuksellisen syvästä taantumasta verrattain nopeasti. Viime aikoina toipuminen on kuitenkin edennyt Euroopan velkakriisin ja kansainväliseen talouteen liittyvien riskien vuoksi epävarmuuden oloissa. Kokonaistuotannon kasvun arvioidaan olevan keskipitkällä aikavälillä jälleen kohtalaista, mutta näköpiirissä ei kuitenkaan ole palautumista kriisiä edeltäneelle kasvu-uralle. Vaikka kansainvälinen talous ja Suomen vientimarkkinat kehittyisivät suotuisasti, talouden kasvumahdollisuuksia heikentää keskipitkällä aikavälillä mm. väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva työvoiman määrän väheneminen. Kokonaistuotannon arvioidaan kasvavan vuosina 2013–2016 keskimäärin vajaat 2 %, kun se taantumaa edeltäneessä suhdannehuipussa vuosina 2004–2007 kasvoi keskimäärin runsaat 4 %.

Ennusteeseen sisältyy sekä ylä- että alasuuntaisia riskejä. Negatiiviset riskit kuitenkin hallitsevat näkymiä. Rahoitusmarkkinoiden tilanne on hyvin herkkä ja ehdollinen monille tekijöille. Jos euroalueen kriisiä ei saada taltutettua ja se leviää suurempiin ongelmamaihin, niin silloin jo nyt epätasapainossa olevat rahoitusmarkkinat joutuvat turvautumaan entistä enemmän julkisen rahoituksen apuun. Tällä olisi useampaakin kanavaa myöden talouskasvua heikentävä vaikutus.

Maailmantalouden negatiiviset riskit liittyvät ennen kaikkea julkisen sektorin velkaantumiseen ja myös yksityisen kysynnän haurauteen ja työttömyyden pitkittymiseen. Julkisten talouksien laajat ja yhtäaikaiset vakautustoimet saattavat lyhyellä aikavälillä supistaa kysyntää ja pahentaa työttömyyttä ennustettua enemmän, mutta toisaalta saattavat keskipitkällä aikavälillä kohentaa kuluttajien ja yritysten luottamusta ja siten parantaa yksityisen kysynnän kasvumahdollisuuksia. Vaarana on myös, että useassa maassa tuonti- ja tuottajahintojen nousu on luonut paineita myös kuluttajahintoihin ja palkkoihin, jotka purkauessaan saattavat johtaa yksityisen kysynnän kasvun hidastumiseen.

Julkinen talous pysyy alijäämäisenä

Finanssikriisi ja sitä seurannut taantuma jättivät jälkensä myös Suomen julkiseen talouteen. Julkisyhteisöjen nettoluotonanto kääntyi taantumana aikana ylijäämästä syvään alijäämään. Samalla julkisyhteisöjen velkasuhde kasvoi runsaaseen 48 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2010. Sopeutustoimien ja kohentuneen talouskasvun ansiosta julkisen talouden rahoitusaliijäämä pieneni v. 2011, mutta oli edelleen -0,8 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomen julkinen talous on siten kriisin jälkeen huomattavasti heikommassa asemassa kohtaamaan väestön ikääntymisestä aiheutuvat tulevaisuuden menopaineet. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyiden turvaavan ylijäämän arvioidaan olevan noin 4½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Julkinen talouden sektoreista taantuma heikensi voimakkaimmin valtiontaloutta. Vuonna 2011 valtiontalouden alijäämä supistui, mutta oli edelleen 3 prosentin tuntumassa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Hallituksen päättämät sopeutustoimet pienen-

tävät valtiontalouden alijäämää, mutta eivät poista sitä. Vuonna 2016 valtion rahoitusase-
man arvioidaan olevan noin 1½ alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Valtionvelan
kasvu pysähtyy suhteessa kokonaistuotantoon.

Paikallishallinnon alijäämä oli 0,4 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna
2011. Lähivuosina paikallishallinnon arvioidaan pysyvän alijäämäisenä. Työeläkelaitokset
ovat selvästi ylijäämäisiä, mutta ylijäämän ennustetaan pienentyvän hitaasti eläkemenojen
kasvaessa alkaneella vuosikymmenellä. Muiden sosiaaliturvarahastojen eli Kansaneläke-
laitoksen ja Työttömyysvakuutusrahaston talous pysyy lähellä tasapainoa.

Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

Työikäisen väestön (15-64 -vuotiaiden) määrä supistui Suomessa 6100 henkilöllä vuonna
2010, kun sodanjälkeiset suuret ikäluokat ovat alkaneet saavuttaa eläkeiän. Tilastokeskuk-
sen vuoden 2009 väestöennusteen mukaan kehityksen odotetaan voimistuvan tulevina
vuosina siten, että vuonna 2020 työ-ikäinen väestö on 144 000 henkilöä pienempi kuin
vuonna 2009. Väestöennusteen mukaan työikäisen väestön määrä kääntyy kasvuun maa-
hanmuuton ja korkeamman syntyvyyden takia vuonna 2030. Työ-ikäisten ikäluokkien
pieneminen sekä jatkuva eliniän kasvu heikentävät vanhushuoltosuhdetta (15-64-vuo-
tiaiden määrää suhteessa 65 vuotta täyttäneisiin) voimakkaasti seuraavan kahden vuo-
sikymmenen aikana. Vanhushuoltosuhteen ennakoidaan kasvavan nykyisestä 26,5 pro-
sentista 38 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä ja nousevan edelleen runsaaseen 50 pro-
senttiin vuoteen 2060 mennessä. Työllisten määrän ennakoidaan supistuvan, mutta
hitaammin kuin työikäinen väestö, koska työurien pidentymisen odotetaan jatkuvan tule-
vaisuudessaakin ikääntyneiden terveydentilan kohentuessa, työn fyysisen kuormittavuus-
den pienentyessä sekä tehtyjen eläkeuudistusten vaikutusten ansiosta.

Huoltosuhteen heikkeneminen rasittaa julkisen talouden kestävyyttä kahta kautta. Työ-
voiman supistuminen heikentää talouden tuotantopotentiaalia ja sitä kautta julkisen talou-
den rahoitus pohjan kasvua. Toisaalta seniori-ikäisen väestön kasvu lisää ikäsidon-
naisia julkisia menoja, kuten eläke-, pitkäaikais-hoito- ja terveydenhuoltomenoja.

Taantuman kasvattama julkisen talouden alijäämä sekä julkisen velan kasvu heikentä-
vät julkisen talouden kykyä vastaanottaa tulevia menopaineita. Hallitusohjelmassa esitetty
tavoite finanssipolitiikan kiristämiseksi kohentaa julkisen talouden kestävyyttä, mutta ei
riitä turvaamaan sitä pitkällä aikavälillä.

Rakenteellisten uudistusten merkitys työurien pidentämiseksi, talouskasvun vauhdit-
tamiseksi ja palveluiden tuottavuuden kasvattamiseksi korostuu alkaneella vuosikymme-
nellä. Työikäisen väestön supistuessa on tärkeää toimeenpanna uudistuksia, joilla edesau-
tettaisiin työllisyysasteen nousua kaikissa ikäluokissa. Toimenpiteiden tulisi luoda kannus-
timia nuorille nopeampaan siirtymiseen koulutuksesta työelämään ja työikäisille jatkaa
työelämässä nykyistä pidempään. Myös osatyökyvyttömyyseläkeläisten ja vajaakuntois-
ten työllistämismahdollisuuksia tulisi parantaa. Tuotantopotentiaal-
in kasvun lisäksi nämä työllisyysasteen parantamiseen tähtäävät toimet kohentaisivat julkista taloutta myös sosi-
aalietuuksien kasvun hidastumisen kautta.

Ikärakenteen muutos kasvattaa joka tapauksessa julkisia menoja tulevina vuosikymmeninä, mikäli julkinen palveluntarjonta pidetään nykyisellä tasolla. Menojen kasvun hillitsemiseksi kaikkia julkisia menoja on tarpeen tarkastella kriittisesti ja tehostaa palvelutuotantoa. Näin voitaisiin taata laadukkaat palvelut tulevaisuudessakin.

Pitkän aikavälin menojen kasvusta noin puolet kohdistuu kuntapalveluihin

Lähivuosikymmeniksi arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu pääosin kuntien järjestelyvastuulla oleviin sosiaali- ja terveystalveluihin. Väestörakenteen muutokset, lasten ja työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin.

Väestökijöiden vaikutusta kuntatalouteen voidaan kuvata olettamalla palvelutason sekä palvelujen käyttäjien osuuden eri-ikäisessä väestössä pysyvän ennallaan. Jos oletetaan, että kuntasektorin tuottavuus ei muutu, kuntien menoihin vaikuttaa tällöin vain väestön määrän ja ikärakenteen muutos. Taulukko 1 havainnollistaa näitä vaikutuksia.

Taulukko 1. Väestökijöiden vaikutus peruspalveluiden kysyntään (Indeksi 2011 = 100)

	Kuntasektorin käyttökustannukset	2011	2016	2020	2030	Muutokset keskimäärin vuodessa, %	
	2010 milj. euroa					2011–2020	2020–2030
Koulutuspalvelut	7 202	100	99	100	103	0	0,3
esiopetus	314	100	105	107	107	0,7	0
perusopetus	4 362	100	101	105	109	0,5	0,4
lukiokoulutus	645	100	91	89	97	-1,2	0,8
ammattillinen koulutus	1 463	100	96	95	98	-0,6	0,3
ammattikorkeakoulut	418	100	101	96	94	-0,5	-0,2
Terveystalvelut	9 750	100	107	114	131	1,4	1,4
erikoissairaanhoido	5 916	100	106	111	123	1,2	1
perusterveydenhuolto	3 834	100	109	117	143	1,8	2
Sosiaalipalvelut (ao.)	5 235	100	111	119	145	1,9	2
lasten päivähoito	2 648	100	104	105	103	0,6	-0,2
vanhainkodit	991	100	119	136	196	3,5	3,7
kotipalvelut	766	100	115	129	177	2,9	3,2
palveluasuminen (arvio)	830	100	119	134	189	3,3	3,5

Lähteet: Tilastokeskus, sosiaali- ja terveysministeriö

Syntyneiden määrä on viime vuosina noussut, ja Tilastokeskuksen väestöennusteessa syntyvyyden oletetaan pysyvän viime vuosien tasolla. Täten pieniin lapsiin kohdistuvien palvelujen tarpeen arvioidaan kasvavan 2010-luvulla. Erot nuorten ikäluokkien suuruuksissa näkyvät heilahteluina koulutuspalvelujen tarpeen kehityksessä. Peruskoululaisten määrän odotetaan hiukan nousevan, kun taas lukioikäisten määrä pienenee selvästi 2010-luvulla. Keskimäärin lasten ja nuorten palvelujen tarve pysyy nykytasolla seuraavan 20 vuoden aikana.

Terveyspalveluissa ja vanhusten tarvitsemisissä palveluissa palvelutarve kasvaa nopeasti alkaneella ja seuraavalla vuosikymmenellä. Väestön ikääntyessä ja väestön määrän kasvessa terveyspalvelujen tarve nousee lähivuosina noin puolentoista prosentin vuosivauhtia, jos terveyspalvelujen ikäryhmittäinen käyttö pysyy nykytasolla. Väestökehitykseen perustuvan arvion mukaan kuntasektorin menot kasvavat nopeimmin vanhusten pitkäaikaishoidon palveluissa sekä 2010- että 2020-luvuilla.

Julkisten palvelujen ja erityisesti kunta-alan työllisten määrä on noussut jatkuvasti 1990-luvulta lähtien, vaikka väestörakenteen muutoksen aiheuttamat menopaineet ovat olleet varsin pienet. Jatkossa peruspalvelujen kysynnän lisääntyessä laskennallinen paine kuntapalveluiden henkilöstön määrän lisäykseen on selvästi suurempi. Taulukossa 1 esitetty puhtaasti väestörakenteen muutoksen pohjalta laskettu palvelutarpeen nousu merkitsisi vuo-teen 2020 mennessä runsaan 40 000 työntekijän nettolisätarvetta kuntapalveluihin. Vuoteen 2030 lisätarve kasvaisi noin 90 000 henkilöön, eikä tilanne helpota tämän jälkeenkään.

2 Kunnilla keskeinen rooli kestävyysvajeen umpeen kuromisessa

Nykyinen julkisen talouden alijäämä on pitkälti valtion alijäämää ja valtiolla on kokonaisvastuu julkisen talouden kestävydestä ja siihen liittyvistä kansainvälisistä sitoumuksista. Kunnat ja kuntayhtymät ovat kuitenkin kestävyysvajeen umpeen kuromisessa keskeisessä asemassa edellä kuvatun väestön vanhenemisen aiheuttaman sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvun myötä.

Kuntapalvelujen menokehityksen hillintä sekä hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nostaminen, johon pystytään vaikuttamaan erityisesti kunnissa tehtävillä ratkaisulla, on yksi avaintekijöistä niin koko julkisen talouden kuin kuntataloudenkin kestävyysongelman ratkaisemisessa. Vaikka tuottavuuden nostolla ei saataisikaan koko kuntapuolen kestävyysongelmaa ratkaistua, on se erityisen tärkeätä useastakin syystä.

Verotulojen kasvu on niin ikään väestötekijöistä johtuen hidastumassa pysyvästi. Menojen kasvun nopeutuminen palvelujen kysynnän kasvua vastaavasti heikentäisi täten tuntuvasti kuntatalouden rahoitusta. Tämä aiheuttaisi mittavat nousupaineet kunnallisveroasteeseen ja siten työn verotukseen, mikä puolestaan uhkaisi heikentää talouskasvun edellytyksiä entisestään. Myös kuntien väliset erot repeäisivät niin palvelujen rahoitusmahdollisuuksien kuin kuntalaisten verorasituksenkin suhteen.

Ikääntyminen lisää työvoimakilpailua ja vaikeuttaa jatkossa merkittävästi työvoiman saatavuutta. Kun työvoimaresurssien niukkeneminen vaikeuttaa myös kuntasektorin työvoiman saantia; on ilmeistä, että palvelujen kysyntäpaineiden mukaisia henkilöstöresursseja ei kuntapuolelle edes saataisi.

Kuntien palvelutuotanto on työvoimavaltaista ja kunta-alan työllisyys vastaa viidennestä koko kansantalouden työllisistä. Kun työikäinen väestö jatkossa supistuu, talouskasvu on ilman työllisyysasteen merkittävää nousua tulevaisuudessa yksinomaan tuottavuuskasvun varassa. Tällöin on tärkeää, etteivät perinteisesti heikomman tuottavuuskehityksen julki-set palvelut nielaisisi liian suurta osaa työvoimapotentiaalista.

Kuntien henkilöstötarpeen pieneneminen alentaisi työvoimakilpailusta kumpuavia palkkapaineita, joilla olisi haitallinen vaikutus sekä koko kansantalouden kilpailukykyyn että kuntatalouden rahoitusasemaan.

Pysyvällä tuottavuuden nousulla kuntien kustannuspaineet, veroasteen nousupaineet ja laskennallinen henkilöstötarve vähenisivät merkittävästi. Työvoimaintensiivisissä kunnissa tuottavuuden nostaminen kiteytyy pitkälti henkilöstön määrän kestäväan mitoitukseen. Kuntatalouden rahoituksen ja riittävän henkilöstön saatavuuden kannalta on olennaista, että palvelurakenteita ja -prosesseja pyritään kehittämään mm. tietotekniikkaa hyväksikäyttäen niin, että jatkossa suhteellinen henkilöstötarve olisi nykyistä vähäisempi.

Kuntatyövoiman eläkkeelle poistuminen tarjoaa tähän hyvät mahdollisuudet. Kuntien eläkevakuutuksen ennusteen mukaan vuosina 2011–2015 eläkkeelle siirtyy noin 80 000 kunta-alan työntekijää. Vuoteen 2020 mennessä eläkkeelle siirtyy kolmasosa ja vuoteen 2030 mennessä yli 60 % kaikista kunta-alan nykyisistä työntekijöistä. Vaikka eläkepoistuma aiheuttaa myös rekrytointiongelmia, se avaa kunnille myös mahdollisuudet ilman irtisanomisia toimintojen rationalisointiin sekä henkilöstön kohdentamiseen sinne, missä lisätyövoiman tarve on suurin.

III Kuntatalouden tila ja lähivuosien näkymät

1 Kuntatalous ennustettua heikompi vuonna 2011

Koko kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate heikkeni vuonna 2011 edellisvuoden 3,0 mrd. eurosta 2,6 mrd. euroon Tilastokeskuksen helmikuussa julkaiseman kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioitilaston mukaan. Toimintakate heikkeni enemmän kuin verotulot ja valtionosuudet kasvoivat.

Toteutunut kehitys jäi ennustettua heikommaksi. Lokakuussa 2011 julkaistussa peruspalkkuluohjelmassa vuosikatteen arvioitiin nousevan 3,1 mrd. euroon. Odotettua heikommän kehityksen taustalla on menojen ennustettua nopeampi kasvu; toimintakatteen muutos aliarvioitiin noin 300 milj. eurolla. Verotulot sen sijaan kasvoivat peruspalkkuluohjelmassa ennustetulla tavalla.

Toimintamenojen kasvu nopeutui 4½ prosenttiin. Kunta-alan palkkamenot kasvoivat noin 4 %, kun lokakuun peruspalkkuluohjelmassa kasvuksi arvioitiin 3 %. Ansiotasoindeksin muutos oli 2,5 %, joten palkkamenojen noususta osa johtuu muun muassa työpanoksen kasvusta ja palvelujen järjestämisessä menossa olevasta rakennemuutoksesta. Osaltaan palkkamenojen nousua selittää kertaluontoisena tekijänä lomapalkkavelan kirjaamistaan muutos vuoden 2011 tilinpäätöksissä. Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön määrän kehityksestä vuonna 2011 ei ole vielä saatavilla tilastotietoa. Ostojen kasvu jatkui edelleen nopeana; nimellinen kasvu oli noin 7 %. Toimintatuottojen kasvu hidastui edellisvuodesta 2,5 prosenttiin, ja niinpä toimintakate heikkeni edellisestä vuodesta liki 5½ prosentilla.

Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat yhteensä 3½ %. Verotulot kasvoivat noin 4 %, mutta kasvu hidastui edellisestä vuodesta. Kaikki verotulopohjat kehittyivät suotuisasti, mutta loppuvuotta kohden verokertymien kasvu hidastui johtuen etenkin siitä, että veronsaajaryhmien jako-osuuksien korjattiin valtion hyväksi vuoden 2010 verotustietojen perusteella. Ansio- ja pääomatuloverojen tilityksessä sovellettavaa valtion jako-osuutta korotettiin sekä verovuoden 2010 että 2011 osalta ja muiden veronsaajien osuuksia alennettiin vastaavasti. Edellisenä vuonna oikaisut tehtiin vastakkaiseen suuntaan. Kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti nousi 0,2 prosenttiyksiköllä. Tuloveronkevennykset alensivat kunnallisveron tuottoa 129 milj. eurolla, mutta ne kompensoitiin täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta kuntakohtaisesti oikein vuoden 2009 verotustietojen perusteella.

Vuosikate kattoi nettoinvestoinneista noin 80 %, joten kuntatalouden velkaantumisen jatkui voimakkaana. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu velan määrä kasvoi 0,9 mrd. eurolla. Velan kokonaismäärä vuoden 2011 lopussa oli 12,6 mrd. euroa. Kuntatalouden velan määrä on kolminkertaistunut ja velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kaksinkertaistunut 2000-luvulla.

2 Kuntatalous kiristyy vuonna 2012

Tänä vuonna kuntatalouden arvioidaan kiristyvän tulojen kasvun hidastuessa. Kuntien verorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet yhteensä) arvioidaan kasvavan 2,9 %. Verotulojen kasvu heikentyy edellisvuodesta talousnäkymien heikkenemisen ja veroperustemuutosten seurauksena. Kunnallisveron kehityksen kannalta olennaisen kansantalouden palkkasumman kasvun arvioidaan hidastuvan vuoden 2011 lähes viidestä prosentista 2,6 prosenttiin. Kunnallisverokertymää alentavat lisäksi vuoden 2012 alusta voimaan tulleet veroperustemuutokset, jotka pienentävät verotuottoa nettomääräisesti noin 300 milj. eurolla. Kunnallisveroprosenttien korotukset jäivät sen sijaan edellisvuotta pienemmiksi. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vajaalla 0,1 prosenttiyksiköllä, mikä lisää verotuottoa noin 80 milj. eurolla. Kuntien yhteisöverokertymää pienentää kuntaryhmän määräaikaisesti korotetun jako-osuuden alentaminen 5 prosenttiyksiköllä, mikä vähentää kuntien yhteisöverotuottoa runsaat 200 milj. euroa. Sen sijaan yhteisöverokannan alentaminen 1,5 prosenttiyksiköllä kompensoitiin kunnille korottamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Verotulojen kasvuksi yhteensä arvioidaan noin 2 %.

Valtionosuuksien arvioidaan kasvavan lähes 5½ % huolimatta siitä, että vuonna 2012 valtionosuuksiin kohdistettiin 631 milj. euron suuruinen hallitusohjelman mukainen leikkaus. Valtionosuuksia korottavat muun muassa kustannustenjaon tarkistus (412 milj. euroa), veromenetysten kompensatit (299 milj. euroa), indeksikorotus sekä lisäykset koulutuksen laadun kehittämiseen, työllistämistukeen ja maahanmuuttajien korvauksiin. Kiinteistövero poistettiin verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta.

Vuoden 2012 lisätalousarvioesityksessä kohdistetaan yhteensä 30 milj. euron lisäys sosiaali- ja terveydenhuollon korjaushankkeisiin ja OKM:n hallinnonalan perustamiskustannuksiin. Lisäksi työllistämistukeen, ammatilliseen lisäkoulutukseen ja nuorten työpajatoimintaan kohdennettua rahoitusta lisätään.

Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen arvioidaan tänä vuonna kasvavan 4,2 %. Kunnat joutuvat tulojen kasvun hidastumisen seurauksena hillitsemään menokehitystään, joten menojen kasvun oletetaan jäävän hieman viime vuotta maltillisemmaksi. Palkkamenojen kasvu seuraa laskelmassa kuntien ansiotason kehitystä, jonka mukaan palkkausten kasvaisivat 3,2 %. Ostojen kasvun arvioidaan pysyvän vuoden 2011 tasolla 6,5 prosentissa. Avustusten puolestaan ennakoitaan hieman lisääntyvän.

Ennusteessa nettoinvestointien taso alenee hieman vuodesta 2011. Näillä oletuksilla kuntien ja kuntayhtymien vuosikatteen alenisi 2,4 mrd. euroon verotulojen kasvun hidastumisen myötä. Vuosikate kattaisi poistot, mutta jäisi selvästi nettoinvestointeja pienemmäksi. Kuntatalouden velkaantuminen jatkuisi myös tänä vuonna voimakkaana.

3 Kuntatalous vuosina 2013–2016: kuntatalouden voimakas velkaantuminen uhkaa jatkoa

Taulukossa 2 on hahmoteltu kuntatalouden tulojen ja menojen laskennallista kehitystä vuoteen 2016 asti. Laskelmassa on otettu huomioon valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin ennuste kokonaistaloudellisesta kehityksestä ja valtiontalouden vuosien 2013–2016 kehyspäättökseen mukaiset linjaukset koskien valtionosuuksia ja verotusta.

Taulukon 2 tarkastelussa ei ole kyse ennusteesta vaan ns. painelaskelmasta, jonka tarkoituksena on näyttää, mikä kuntatalouden keskimääräinen liikkumavara tai sopeuttamistarve on arvioitu tulokehitys huomioon ottaen. Esimerkiksi keskimääräisen kunnallisveroprosentin sekä kiinteistöveroprosenttien on vuosina 2013–2016 oletettu pysyvän vuoden 2012 tasolla. Vastaavasti maksuihin ei ole oletettu korotuksia eikä menoja ole tasapainotettu tulokehityksen kanssa. Painelaskelmassa syntyvä rahoitusali jäämä kasvattaa suoraan kuntien lainakantaa. Laskelma kuvastaa kuntatalouden kehitystä kokonaisuudessaan tehdyillä oletuksilla; todellisuudessa yksittäisten kuntien väliset erot sekä tulo- että menokehityksessä ovat suuria.

Verotulojen ja valtionosuuksien yhteensä arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,4 % vuosittain. Valtionosuudet on sisällytetty laskelmaan valtiontalouden huhtikuun 2012 kehyspäättökseen mukaisina. Valtionosuuksia alennetaan osana valtiontalouden sopeutustoimia vuosina 2013–2016. Toisaalta kuntataloutta vahvistaa yhteisöveron korotetun jako-osuuden jatkaminen vuoteen 2015 asti, mutta kokonaisuutena hallituksen päättämät uudet sopeutustoimet pienentävät kuntien tuloja.

Laskelmassa on oletettu, että tuloverotukseen tehdään vuonna 2015 ansiotason ja kulutajahintojen nousua kompensoivat perustemuutokset, mikä alentaisi kunnallisverotuottoa 140 milj. eurolla. Vuonna 2016 ansiotuloveroperusteisiin oletetaan tehtävän ainoastaan valtion tuloveroasteikon inflaatiotarkistus, jonka arvioidaan vähentävän kunnallisveron tuottoa noin 10 milj. eurolla. Valtionosuuksiin on laskelmassa tehty veromenetyksiä vastaava kompensointi. Yhteisöveron 5 prosenttiyksiköllä korotettua jako-osuutta jatketaan vielä vuosina 2014–2015. Vuonna 2016 korotus poistuu, minkä arvioidaan alentavan kuntien verotuottoa lähes 300 milj. eurolla. Veronalaisten tulojen kehitys on johdettu valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisesta ennusteesta. Palkkasumman arvioidaan kasvavan vuosina 2013–2016 keskimäärin 3½ % ja eläketulojen 5½ %. Yhteisöveron pohjana olevan yritysten tulosten oletetaan kasvavan keskimäärin 5½ % vuosittain. Tehdyillä oletuksilla kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,8 % vuosittain.

Toimintamenojen ennakoidaan kasvavan keskimäärin 4,1 % vuodessa. Henkilöstön määrän oletetaan pysyvän vuoden 2011 tasolla, ja laskennallisen väestötekijöistä johdetun palvelutarpeen kasvun toteutuvan palvelujen oston kautta. Laskelmassa toimintamenojen kasvu jää viime vuosien toteutunutta kasvua pienemmäksi, esimerkiksi vuosina 2005–2010 toimintamenot kasvoivat keskimäärin 5,2 % vuodessa. Menokasvun hidastuminen edellyttääkin kunnilta palkkamenojen hillintää ja tuottavuutta parantavia toimenpiteitä.

Edellä kuvatulla kehityksellä kuntatalous kiristyy huomattavasti. Vuosikate ei riittäisi kattamaan poistoja vuoden 2012 jälkeen, ja kuntatalous ei olisi enää tasapainossa tällä mittarilla arvioituna.

Investointien on laskelmassa arvioitu pysyvän korkealla tasolla johtuen tiedossa olevista investointitarpeista, vaikka kuntatalouden kiristyminen hillitsee uusien investointien aloittamista. Kunnilla arvioidaan olevan huomattava korjausvelka, joka johtuu lähinnä 1970-luvun rakennusten peruskorjaustarpeesta. Myös rakenneuudistus ja kasvukeskusten uudisinvestoinnit pitävät investointitason korkeana. Toisaalta kuntatalouden kiristyessä kunnat joutuvat harkitsemaan uusien investointien aloituksia. Tulokehityksen heikentyessä investointitaso saattaa jäädä tässä arvioitua alemmalle tasolle ja erityisesti uudisinvestoinnit vähentyvät.

Edellä kuvatulla kehityksellä vuosikate jäisi koko tarkasteluajanjaksolla selvästi nettoinvestointeja alhaisemmaksi. Kuntatalouden velkaantuminen jatkuisi runsaalla miljardilla eurolla vuodessa. Paine kunnallisveroprosenttien tuntuviin korotuksiin ja samalla kokonaisveroasteen nousuun kasvaisi. Kuntatalouden vakauden turvaaminen ja tarvittavien investointien toteuttaminen ilman velan jatkuvaa kasvua edellyttäisi sitä, että toimintamenojen kasvu pysyy tulokehityksen asettamissa rajoissa. Korkotaso on ollut viime vuodet poikkeuksellisen matalalla tasolla, mutta keskipitkällä aikavälillä myös korkotason nousu uhkaa lisätä kuntien korkomenoja ja siten pienentää kuntien liikkumavaraa. Lisäksi väestön ikääntymisestä kansantalouteen ja kuntatalouteen kohdistuvat paineet kasvavat vuosi vuodelta, mikä entisestään korostaa peruspalvelujen tuottavuutta parantavien uudistusten välttämättömyyttä.

Taulukko 2. Kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio kuntien tilinpidon mukaan, mrd.euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tuloksen muodostuminen							
1. Toimintakate	-22,95	-24,18	-25,21	-26,14	-27,22	-28,38	-29,59
2. Verotulot	18,35	19,07	19,49	20,10	20,05	21,96	22,57
3. Valtionosuudet, käyttötalous	7,43	7,68	8,09	8,21	8,38	8,67	8,88
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,19	0,07	0,22	0,18	0,07	-0,04	-0,09
5. Vuosikate	3,02	2,64	2,60	2,35	2,28	2,21	1,77
6. Poistot	-2,16	-2,20	-2,30	-2,40	-2,51	-2,62	-2,74
7. Satunnaiset erät, netto	1,06	0,13	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17
8. Tilikauden tulos	1,93	0,57	0,48	0,12	0,06	-0,24	-0,80
Rahoitus							
9. Vuosikate	3,02	2,64	2,60	2,35	2,28	2,21	1,77
10. Satunnaiset erät	1,06	0,13	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17
11. Tulorahoituksen korjauserät	-1,38	-0,40	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45
12. Tulorahoitus, netto	2,70	2,36	2,32	2,07	2,00	1,93	1,49
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,69	-4,14	-4,20	-4,20	-4,20	-4,20	-4,20
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	2,67	0,82	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
15. Investoinnit, netto	-3,02	-3,32	-3,20	-3,20	-3,20	-3,20	-3,20
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,32	-0,95	-0,88	-1,13	-1,20	-1,27	-1,71
17. Lainakanta	11,67	12,61	13,56	14,76	16,06	17,41	19,21
18. Kassavarat	4,76	4,70	4,67	4,65	4,64	4,62	4,61
19. Nettovelka	6,91	7,91	8,88	10,11	11,41	12,79	14,60

* Näihin eriin sisältyy vuoden 2010 osalta HSY:n perustamisesta johtuvat kirjaukset. HSY:n perustamisella ei ole vaikutusta kuntien rahoitusasemaan.

** Lainakanta määrytyy laskelmissa rahoitusjäämän kehityksen mukaan. Esimerkiksi kunnallisverotuksen kiristyessä (muut tekijät ennal- laan) rahoitusjäämä kohenee ja lainakannan kasvu pienenee

4 Kuntatalouden menot

Kuntien toimintamenot kasvoivat vuonna 2011 noin 4,5 %. Vuonna 2012 toimintamenojen kasvuksi arvioidaan 4,2 %, ja vuosina 2013–2016 niiden arvioidaan kasvavan keskimäärin runsaat 4 %. Toimintamenojen volyymien arvioidaan lisääntyvän vuosittain runsaalla prosentilla, mikä vastaa väestörakenteen muutoksen aiheuttamaa kysyntäpainetta sosiaali- ja terveystalouden palveluihin. Laskelmassa volyymikasvu realisoituu ostojen muita toimintamenoja nopeamman kasvun kautta.

Vuoden 2012 valtion talousarvioon ja vuosien 2013–2016 kehyspäätökseen sisältyy sekä kuntien menoja lisääviä että niitä vähentäviä toimenpiteitä. Oheisessa asetelmassa esitetään

valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien tehtäviin vuosina 2013-2016. Arvio on laadittu valtiontalouden huhtikuun kehyspäätökseen sisältyvien määrärahojen mitoituksen kautta. Arviot toimenpiteiden vaikutuksista täsmentyvät myöhemmin hallituksen esitysten ja valtion talousarviovalmistelun yhteydessä.

Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien tehtäviin, milj. euroa

	2013	2014	2015	2016
VM	46	72	132	0
STM	-43	-7	-32	-24
OKM	-45	-91	-118	-20
TEM	22	-1	-3	-21
YHTEENSÄ	-21	-27	-20	-65

Kokonaisuudessaan valtion toimenpiteiden ei arvioida juuri vaikuttavan kuntien tehtäviin vuosina 2013-2015. Kuntakohtaisesti vaikutukset voivat vaihdella mm. kunnan väestörakenteesta johtuen. Sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen (mm. vanhuspalvelut ja oppilashuolto) arvioidaan lisäävän kuntien menoja vuoteen 2016 mennessä asteittain 290 milj. eurolla. Vastaavaan ajankohtaan mennessä sosiaali- ja terveystalouteen kohdistuvat säästöt kasvavat asteittain 5 milj. eurosta 20 milj. euroon. Muissa valtionavuuissa vuoteen 2012 verrattuna vähennys aiheutuu korjaushankkeiden 40 milj. euron kertalisäyksestä vuonna 2012 sekä perustoimeentulotukea vähentävistä perusturvan ja asumistuen korotuksista. Säästöjä kohdistuisi lisäksi kuntien kehittämishankkeisiin ja EVO-tutkimukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toteutetaan vuosina 2013-2016 koulutuksen laadun parantamiseen, nuorisotyön vahvistamiseen sekä yhteiskuntatakuun toimeenpanoon liittyviä toimenpiteitä, joiden arvioidaan lisäävän kuntien menoja 91 milj. eurolla sekä menosäästöjä, joiden arvioidaan vähentävän kuntien menoja 365 milj. eurolla. Toimenpiteet vähentävät kuntien menoja nettomääräisesti yhteensä arviolta 274 milj. eurolla.

Ikärakenteen ja väestön määrän muutoksesta johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon menojen arvioidaan kasvavan laskennallisesti 269 milj. eurolla vuonna 2013 ja kehyskaudella 1 181 milj. eurolla. Perusopetuksen menojen arvioidaan vähenevän vastaavista syistä laskennallisesti 39 milj. euroa vuonna 2013 ja kehyskaudella 59 milj. eurolla.

Kuntatalouden toimintamenoista **henkilöstömenojen** osuus on lähes 60 %. Kunta-alan palkkamenot kasvoivat vuonna 2011 noin 4 %. Ansiotasoindeksin muutos vuonna 2011 oli Tilastokeskuksen ennakkotiedon mukaan 2,5 %, joten palkkamenojen noususta osa johtui muun muassa työpanoksen kasvusta ja palvelujen järjestämisessä menossa olevasta rakennemuutoksesta. Osaltaan palkkamenojen nousua selittää kertaluontoisena tekijänä lomapalkkavelan kirjaamistavan muutos vuoden 2011 tilinpäätöksissä. Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön määrän kehityksestä vuonna 2011 ei ole vielä saatavilla tilastotietoa.

Laskelman lähtökohdista on, että kuntien ja kuntayhtymien henkilöstömäärä pysyy vuoden 2011 tasolla, joten kuntatalouden henkilöstömenojen kehitys seuraa suoraan ansio-

tason ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen kehitystä. Kunta-alalle solmittiin marraskuussa 2011 kaksivuotinen sopimus, jonka perusteella kunta-alan ansiotason arvioidaan nousevan 3,2 % vuonna 2012 ja 2,3 % vuonna 2013. Tämän jälkeen ansiotason noususta käytetään teknistä oletusta, jonka mukaan kuntasektorin ansiotaso nousisi 2,8 % vuonna 2014 ja sen jälkeen 3,3 % vuosittain hieman yleisen ansiotason arvioitua kehitystä hitaammin. Näillä oletuksilla palkkamenot kasvaisivat keskimäärin 3 % vuodessa, mikä edellyttää sekä palkankorotusten pysymistä maltillisena että kunnilta aktiivisia toimia palkkamenojen kasvun hillitsemiseksi.

Kuntatyönantajan maksut eivät tarkasteluajanjaksolla kokonaisuutena juurikaan muutu. Kuntatyönantajan eläkemaksun arvioidaan Kevan ennusteen mukaan pysyvän lähivuodet 23,6 prosentissa ja alenevan 23,5 prosenttiin vuonna 2015 ja edelleen 23,3 prosenttiin vuonna 2016. Työnantajan maksu alenee, kun työntekijän eläkemaksun ennakoidaan nousevan

Ostot ovat kasvaneet reippaasti viime vuosina. Ostojen nimellinen keskimääräinen kasvu vuosina 2000–2010 oli 7,6 %. Tilinpäätösarvioiden perusteella ostojen arvioidaan kasvaneen 6½ % vuonna 2011. Laskelmassa ikärakenteen muutoksesta aiheutuva palvelutarpeen kasvu realisoituu kehitysarviossa ostojen kautta, ja ostojen arvioidaan kasvavan nimellisesti 6,5 % vuosittain. Menneen kehityksen perusteella on havaittavissa, että ostojen, kuten toimintamenojen kasvu yleensäkin, on seurannut jossain määrin kuntien tulojen kehitystä. Ostojen kasvun taustalla on kuntien palvelutuotannon rakenteessa tapahtuneet muutokset, jotka jatkuvat myös lähivuosina. Kuntatalouden kiristyminen lähivuosina pakottaa kunnat hillitsemään menokasvuun, mikä saattaa näkyä myös ostojen kasvun hidastumisena.

Laskelmassa on tehty edellisten peruspalveluohjelmien tapaan tekninen oletus, että **toimintatuotot** kasvavat toimintamenojen kasvua vastaavasti.

Vuoden 2011 tilinpäätösarvioissa toimintatuottojen kasvu jäi toimintamenojen kasvua pienemmäksi. Toimintatuottoihin sisältyvien kokonaismaksutuottojen kasvun hidastumiseen ovat vaikuttaneet mm. päivähoidon maksujen määräytymisen perusteissa tapahtuneet muutokset. Tällaisia päivähoidon maksutuottojen kasvun hidastumiseen vaikuttavia tekijöitä on tullut maksuissa huomiotavan perherakenteen, ja maksun määrään vaikuttavien tulo- ja korotuksissa ja enimmäismaksujen määräytymisessä käytettävät erilaiset indeksit (ansiotasoindeksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon hintaindeksi). Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen määrän kasvun hidastumiseen on osaltaan vaikuttanut maksukaton määräytymisessä vuodesta 2010 alkaen tapahtuneet muutokset.

Toimintatuottojen kasvu saattaa lähivuosina jäädä huomattavasti edellä mainittua oletusta pienemmäksi. Vireillä oleva liikelaitosten yhtiöittämisvelvollisuus vähentäisi, yhtiöittämisvelvollisuuden laajuudesta riippuen, merkittävästi kuntasektorin toimintatuottojen määrää. Toisaalta toimintamenotkin vähenisivät, mutta vähemmän, joten myös kuntien ja kuntayhtymien toimintakate heikkenisi. Yhtiöittämisvelvollisuuden kokonaisvaikutuksia kuntatalouteen on kuitenkin hankala arvioida ja vaikutukset kohdentuvat vain pieneen määrään kuntia. Tässä vaiheessa liikelaitosten yhtiöittämisvelvollisuudesta aiheutuvia vaikutuksia ei ole sisällytetty kuntatalouden kehitysarvioon.

Kuntien maksamien **avustusten** ennakoidaan kasvavan vuonna 2012 noin 2 %. Toimeentulotukimenoja kasvattaa toimeentulotuen perusosan korottaminen ja puolestaan pienentää perusturvan korottaminen ja asumistuen tulo- ja korotus. Nettomääräisesti

nämä uudistukset lisäävät toimeentulotukimenoja. Kehyskauden loppupuolella toteutettavan asumistuen uudistamisen arvioidaan vähentävän toimeentulotuen tarvetta ja siten alentavan toimeentulotukimenoja. Työttömyyden ennustetaan vähenevän kehyskaudella, joten myös toimeentulotukimenojen arvioidaan kääntyvän laskuun. Riskinä kuitenkin on, että työttömyysjaksojen pitkittymisen myötä toimeentulotukimenot eivät alene. Avustusten keskimääräiseksi kasvuksi arvioidaan vajaa prosentti vuodessa.

Korkomenojen kehitykseen vaikuttaa sekä lainakannan että korkotason kehitys. Kuntatalouden lainakannan huomattavasta kasvusta huolimatta korkomenojen kasvu on jäänyt maltilliseksi johtuen matalasta korkotasosta. Korkotason nousu uhkaa kiristää kuntataloutta ja erityisesti pahimmin velkaantuneiden kuntien tilannetta.

Kuntien ja kuntayhtymien **bruttoinvestointien** oletetaan pysyvän lähivuodet 4,2 mrd. eurossa. Investointipaineet ovat suuret johtuen niin peruskorjauksista, kasvukeskusten uudisinvestoinneista kuin meneillään olevasta kuntakentän rakenneuudistuksesta. Arvioitu investointitaso johtaa ennakoidulla tulo- ja toimintamenokehityksellä kuntien velkaantumisen jatkumiseen voimakkaana.

Taulukko 3. Kuntien ja kuntayhtymien menot, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Toimintamenot	33,8	35,4	36,8	38,2	39,8	41,5	43,3
Palkkausmenot	19,5	20,2	20,9	21,4	22,0	22,7	23,4
Palkat	15,0	15,6	16,1	16,5	17,0	17,5	18,1
Muut henkilöm.	4,5	4,6	4,8	4,9	5,0	5,2	5,3
Ostot	11,7	12,5	13,3	14,2	15,1	16,1	17,1
Avustukset	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Muut toimintamenot	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
2. Toimintatulot	10,9	11,2	11,6	12,1	12,6	13,1	13,7
3. Toimintakate (=2-1)	-22,9	-24,2	-25,2	-26,1	-27,2	-28,4	-29,6
4.Korkomenot, brutto	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,7	0,7
5.Investoinnit, brutto*	5,7	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
6. Menot yhteensä (1+4+5+6)	39,8	39,8	41,4	42,8	44,5	46,3	48,1
7. Bruttokansantuote, mrd. euroa	179,7	191,6	198,4	206,1	215,5	224,3	233,2
8. Bruttomenot, % BKT:sta	22,2	20,8	20,8	20,8	20,7	20,7	20,6
9. Kokonaistulot, % BKT:sta	22,2	20,5	20,5	20,5	20,3	20,3	20,3
10. Toimintatulot, % toimintamenoista	32,2	31,6	31,6	31,6	31,6	31,6	31,6
Työlliset, 1 000 henkilöä	459	459	459	459	459	459	459

* Näihin eriin sisältyy v. 2010 osalta HSY:n perustamisesta johtuvat kirjaukset. HSY:n perustamisella ei ole vaikutusta kuntien rahoitusasemaan.

5 Kuntien tulot

5.1 Verotulot

Myönteinen talouskehitys on tärkeää kuntien verotulojen kehityksen kannalta. Talouskasvu ja demografinen kehitys määrittävät suurelta osin kuntatalouden verotulojen kehityksen, mutta myös veroperustemuutoksilla on keskeinen merkitys. Verotulojen arvioitu kehitys esitetään taulukossa 4. Laskelmissa kunnallisvero- ja kiinteistöveroprosentit ovat vuoden 2012 tasolla vuosina 2013 – 2016.

Kuntien verotulojen ennustetaan kasvavan noin 2 prosenttia vuonna 2012. Verotulojen kasvu on hitaampaa kuin muina vuosina tarkastelujaksolla johtuen siitä, että yhteisöveron tuoton arvioidaan alenevan 15 prosenttia. Sen sijaan kunnallisveron arvioidaan kasvavan 3,8 prosenttia ja kiinteistöveron 5,2 prosenttia viime vuodesta. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vajaalla 0,1 prosenttiyksiköllä 19,25 prosenttiin. Myös keskimääräiset kiinteistöveroprosentit nousivat hieman vuonna 2012. Kehyskaudella verotulojen ennustetaan kasvavan keskimäärin 3,7 % vuosittain.

Ansiotuloveroperusteisiin tehtiin vuoden 2012 alusta sekä verotuottoa alentavia että korottavia muutoksia. Verotusta kevennettiin kaikkein pienituloisimmilla tulonsaajilla korottamalla perusvähennyksen enimmäismäärää. Työtulojen verotusta kevennettiin kasvattamalla työtulovähennystä. Veroperusteisiin tehtiin lisäksi ostovoimaa ylläpitävä, inflaatiokehitystä vastaava tarkistus. Raamisopimuksen yhteydessä päätettiin lisäksi kompensoida verotusta keventämällä osa työntekijän työeläkevakuutusmaksun noususta. Verotuloja lisääviä toimenpiteitä puolestaan olivat asuntolainojen korkovähennysoikeuden rajaaminen sekä kotitalousvähennyksen pienentäminen. Nettomääräisesti toimenpiteiden yhteisvaikutus kunnallisverotuottoon arvioidaan noin 300 milj. euroksi. Hallitusohjelman mukaisesti veroperustemuutoksista aiheutuneet muutokset kompensoitiin kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Kompensaatiota ei voitu toteuttaa verojärjestelmän sisällä, koska se olisi edellyttänyt ansiotuloverotuksen perusteisiin niin suuria muutoksia, ettei niitä olisi pystytty toteuttamaan vuoden 2012 alusta.

Vuosina 2013–2016 kunnallisveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 4,2 % vuosittain. Vuoden 2015 osalta laskelmaan sisältyy hallitusohjelman mukainen oletus, että ansiotuloveroperusteita tarkistetaan siten, että ansiotason tai kuluttajahintojen nousu ei kiristä työtulojen verotusta. Ansiotuloverotuksen ansiotaso- ja inflaatiotarkistuksista vuosina 2013 ja 2014 luovutaan huhtikuun 2012 kehyspäätöksen yhteydessä päätetyn mukaisesti. Jos tarkistukset olisi tehty, kuntien verotulot olisivat alentuneet noin 100 milj. euroa verovuonna 2013 ja kumulatiivisesti runsaat 200 milj. euroa verovuonna 2014. Lisäksi kehyspäätöksen mukaan pienituloisten verotusta kevennetään kasvattamalla työtulovähennystä ja perusvähennystä, mikä alentaa kuntien verotuloja. Kilometrikorvausten laskentatapaa kehitetään, mikä puolestaan kasvattaa kuntien verotuloja. Yhteensä kehyspäätöksen muutosten arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa runsaalla 200 milj. euroa vuoden 2014 tasossa.

Hyvä talouskehitys kasvatti myös kuntien yhteisöveron tuottoa vuonna 2011. Kuntien yhteisöverot kasvoivat liki 19 prosentilla. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien yhteisverosuutta korotetaan vuosille 2012 – 2013 viidellä prosenttiyksiköllä. Vuosina 2009–2011

korotus oli 10 prosenttiyksikköä. Kuntien yhteisöveron tuoton ennustetaan alenevan kuitenkin 16 prosentilla vuonna 2012. Yhteisöverokantaa alennettiin 1,5 prosenttiyksiköllä, mikä vähentää staattisesti arvioiden yhteisöveron tuottoa noin 300 milj. eurolla vuositasolla, josta kuntien osuus on noin 70 milj. euroa. Verokannan alentamisesta johtuva verotulomenetyks kompensoitiin kunnille korottamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta.

Hallituksen kehyspäätöksen mukaan kuntien yhteisövero-osuuden väliaikaista korottamista 5 prosenttiyksiköllä jatketaan vuosina 2014 ja 2015. Lisäksi yhteisöverotuksessa otetaan käyttöön väliaikainen T&K-kannustin, jonka kautta yritys saa yhteisöverosta veronhyvityksen. Myös tuotannollisten investointien korotettuja poisto-oikeuksia kasvatetaan vuoteen 2014 asti. Näiden toimenpiteiden arvioidaan alentavan veron tuottoa vuosittain noin 200 miljoonaa euroa. Näiden toimenpiteiden kuntien yhteisöveron tuottoa alentava vaikutus kompensoidaan kunnille yhteisöveron jako-osuutta korottamalla, jolloin kuntien euromääräinen yhteisöveron tuotto ei vähennysten johdosta muutu.

Kiinteistövero on kuntatalouden ja yksittäisten kuntien verotuloista vakain ja ennustettavin kehitykseltään. Kunnat päättävät itse kiinteistöveroprosenteistaan laissa määrättyjen vaihteluvälien puitteissa. Muutoksia kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajoihin tehtiin viimeksi vuodelle 2010, mikä nosti veron tuottoa reilulla viidenneksellä. Tarkasteluajanjaksolla kiinteistöveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 2 % vuosittain. Vuoden 2012 alusta kiinteistövero irrotettiin kuntien verotulojen tasausjärjestelmästä.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt yhdessä Kuntaliiton ja Verohallinnon kanssa hankkeen, jonka puitteissa on tarkoitus selvittää mm. kiinteistöverotuksen arvostamisperusteiden uudistamistarvetta, veropohjan laajennusmahdollisuuksia, kiinteistötietojen ajantasaisuutta ja välittymistä verotustietokantaan sekä veron erä- ja tilityspäivien muuttamistarvetta. Selvitysten on tarkoitus valmistua vuoden 2012 loppuun mennessä.

Huhtikuun 2012 kehyspäätöksen yhteydessä sovittiin, että pyritään ohjaamaan jäteveron tuotto kunnille ja selvitetään tarve nostaa kiinteistöveron alarajoja.

Taulukko 4. Kuntien verotulot vuosina 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	milj. euroa						
Kunnallisvero	15 768	16 207	16 817	17 368	18 200	18 977	19 829
Yhteisövero	1 407	1 667	1 410	1 450	1 540	1 640	1 370
Kiinteistövero	1 175	1 198	1 260	1 280	1 310	1 340	1 370
Verotulot yht., mrd. euroa	18 350	19 072	19 487	20 098	21 050	21 957	22 569
Verotulot, % BKT:sta	10,2	10,0	9,8	9,7	9,8	9,8	9,7
	muutos, %						
Kunnallisvero	2,1	2,8	3,8	3,3	4,8	4,3	4,5
Yhteisövero	17,5	18,5	-15,4	2,8	6,2	6,5	-16,5
Kiinteistövero	20,4	2,0	5,2	1,6	2,3	2,3	2,2
Verotulot yht.	4,2	3,9	2,2	3,1	4,7	4,3	2,8
Kunnallisveroprosentti, keskim.	18,97	19,17	19,25	19,25	19,25	19,25	19,25
Yhteisöveroprosentti	26,00	26,00	24,50	24,50	24,50	24,50	24,50
Kuntien osuus yhteisöverosta, %	31,99	31,99	28,34	29,41	29,22	29,13	23,26

5.2 Valtionavut

Kuntien peruspalvelubudjettitarkastelun piiriin kuuluvat valtionavut kasvavat kehyskaudella 2013—2016 nimellisesti noin 713 milj. euroa vuoden 2012 10,5 mrd. eurosta. Taulukossa 5 valtionosuudet on laskettu kehysvuosille vuoden 2013 kustannustasossa, joten valtionosuuksiin sisältyy vain vuoden 2013 indeksikorotus, ja muutos on muuten reaalista. Hallitusohjelmaan sisältyvä tilapäinen 631 milj. euron kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähennys toteutetaan kokonaisuudessaan vuodesta 2012 lukien. Tämän lisäksi kehyspäätöksen perusteella valtionosuutta vähennetään asteittain vuoteen 2015 mennessä. Vuonna 2013 vähennys on 125 milj. euroa, vuonna 2014 yhteensä 250 milj. euroa ja vuonna 2015 yhteensä 500 milj. euroa. Vähennykset toteutetaan alentamalla peruspalvelujen valtionosuusprosenttia.

Kehyspäätökseen sisältyy veroperustemuutoksia, joiden perusteella kuntien kunnallisveron verotulot kasvaa nettomääräisesti vuonna 2013 yhteensä 112 milj. eurolla ja vuodesta 2014 yhteensä 232 milj. eurolla. Valtionosuuksia vähennetään näitä tuottoja vastaavasti.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vuoden 2015 tasolla 125 milj. euron lisäys sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen. Hallitusohjelman mukaista tasoa on tarkennettu alaspäin 20 milj. eurolla osana hallituksen säästötoimenpiteitä. Määrärahoja kohdennetaan vuodesta 2013 lähtien mm. vanhuspalvelujen, vammaispalvelujen, perhehoidon, lastensuojelun, oppilashuollon, lapsiperheiden kotipalvelujen sekä palvelurakenteen kehittämiseen ja perusterveydenhuollon vahvistamiseen. Valtionosuuden lisäyksestä kohdistetaan asteittain vuodesta 2013 alkaen vanhuspalveluiden ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen 110,5 milj. euroa, oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseen 13 milj. euroa sekä itsemääräämisoikeuslainsäädännön toimeenpanoon 1,5 milj. euroa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla hallitusohjelmaan sisältyvät peruspalvelubudjettitarkastelun piiriin kuuluvat menosäästöt toteutetaan pääosin vuosina 2013—2015. Vapaaseen sivistystyöhön kohdistuva 11,5 milj. euron säästö sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksiin kohdistuva 10 milj. euron säästö toteutetaan kuitenkin jo vuodesta 2012 alkaen. Oppilaitosten perustamishankkeisiin kohdistuvasta 20 milj. euron säästöstä 4 milj. euroa toteutetaan jo vuonna 2012. Lukiokoulutukseen kohdistuvat 37 milj. euron säästöt, ammatillisen peruskoulutuksen 49 milj. euroon vuoden 2015 tasolla nouseva säästö, ammatillisen lisäkoulutuksen 15,5 milj. euroon vuoden 2014 tasolla nouseva säästö, oppisopimuskoulutukseen 31 milj. euron säästöt ja ammattikorkeakouluihin kohdistuvat 51 milj. euron säästöt toteutetaan vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionosuusindeksi jäädytetään vuodeksi 2013. Valtionrahoitukseen kohdistuu tämän takia 61 milj. euron vähennys, josta kuntien ja kuntayhtymien osuus on 45 milj. euroa. Tämä jäädytys ei koske teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksia, joihin vuodelle 2013 tehtävä indeksikorotus rahoitetaan veikkausvoittovaroista.

Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi käynnistetään hallituskauden kestävä määräaikainen kokeilu, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut kokeilun johtoryhmän, joka mm. tekee esityksen kokeiluun valittavista kunnista. Alustavasti on arvioitu, että kokeiluun tullaan ottamaan 5-8 erilaista kuntaa tai kuntaryhmää eri puolilta maata. Kehyskaudella 2013 – 2015 kokeiluun osoitetaan yhteensä 20 milj. euron vuosittainen rahoitus.

Varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirretään sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Varhaiskasvatuksen yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tiivistetään. Siirtoon liittyen kaksi henkilötyövuotta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta siirtyy opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle.

Kehyskaudella kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan valtionosuuksista erityisesti liikuntaan ja nuorisotyöhön kohdistettavat valtionosuudet, n. 27 milj. euroa vuodessa, maksetaan veikkausvoittovaroista nuoriso- ja liikuntalakien (72/2006 ja 1054/1998) mukaisesti. Lisäksi näistä maksetaan myös avustusta kuntien liikuntapaikkarakentamiseen 28 milj. euroa vuodessa. Nuorisolain mukaista nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä avustetaan opetus- ja kulttuuriministeriön avustuksin vuonna 2012 yhteensä yli 22 milj. eurolla. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksista rahoitetaan veikkausvoittovaroilla 52,2 milj. euroa. Lisäksi teattereita ja orkestereita tuetaan veikkausvoittovaroista myönnettävin valtionavustuksin lähes 4 milj. eurolla ja museoita tuetaan yli 5 milj. eurolla. Myös kuntien ja alueiden kulttuurin kehittämishankkeisiin myönnetään avustuksia veikkausvoittovaroista.

Taulukko 5. Peruspalvelubudjettitarkastelun piirissä olevat kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa (kehysvuodet 2013—2016 vuoden 2013 hintatasossa)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevalaskennalliset valtionosuudet tasauserineen							
Valtiovarainministeriö	7 797	8 134	8 469	8 621	8 572	8 587	8 610
Opetus- ja kulttuuriministeriö,*	990	1 010	1 016	1 007	1 014	989	985
— siitä kuntayhtymien							
yksikköhintarahoitus**	1 367	1 435	1 492	1 479	1 490	1 452	1 447
YHTEENSÄ	8 786	9 144	9 485	9 628	9 586	9 576	9 595
Muut peruspalvelubudjettiinsisältyvät valtionavut							
Valtiovarainministeriö	114	115	44	49	19	16	16
Opetus- ja kulttuuriministeriö	199	226	244	228	227	235	235
Työ- ja elinkeinoministeriö	122	143	178	200	199	196	175
Sosiaali- ja terveysministeriö	532	536	563	537	528	494	485
YHTEENSÄ	967	1 020	1 029	1 013	972	941	911
Peruspalvelubudjettitarkastelun valtionavut yhteensä	9 754	10 164	10 514	10 641	10 558	10 516	10 506

* Sisältää lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakoulun ja muut pienehköt valtionosuudet, jotka eivät sisälly vuoden 2010 uudistukseen. Opetus- ja kulttuuritoimen nykyisistä valtionosuuksista on kuntien ylläpitämän koulutuksen laskennalliseksi osuudeksi arvioitu v. 2009 68 %, vuodesta 2010 alkaen 43 %.

** Kuntayhtymien yksikköhintarahoitus on kuntien saamaa valtionosuutta suurempi, koska suurinta osaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle jäävistä tehtävistä ylläpitää muu kuin kunta, minkä seurauksena kuntien asukaskohtainen rahoitus-osuus muodostuu niiden saamaa valtionosuutta suuremmaksi (ns. ylläpitäjäjärjestelmä).

5.3 Asiakasmaksutulot

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjiltä perittävien maksujen osuus palvelujen kokonaisu-rahoituksesta on pienentynyt 2000-luvun alkupuolella, mutta on ollut nousussa viime vuosina. Asiakasmaksujen osuus kuntasektorin sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannusten rahoituksesta oli noin 1,5 miljardia euroa eli 8 prosenttia vuonna 2010. Asiakasmaksujen osuus vaihtelee palveluittain. Terveyskeskusten suun terveydenhuollossa ja vanhusten laitoshoidossa niiden osuus on reilu viidesosa, muussa perusterveydenhuollossa keskimäärin kahdeksan ja erikoissairaanhoidossa viisi prosenttia. Kotipalveluissa asiakasmaksujen osuus on 16 ja lasten päivähoitossa 14 prosenttia.

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. Päivähoitomaksuihin tehdään indeksitarkistus 1.8.2012 lukien.

6 Vaikeimmassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat

Erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevat kunnat määritellään vuosittain kahden viimeisimmän tilinpäätöksen tunnuslukujen perusteella. Tunnusluvut täyttäviä kuntia on vuoden 2007 alun jälkeen ollut yhteensä 41. Näistä 27 kunnalle on tehty lain edellyttämä arviointi. Sitä ei ole tehty kunnille, jotka ovat ennen sitä päättäneet yhdistymisestä. Arviointiin kuuluneissa kunnissa on noin 3 % kokonaisväestöstä. Arviointikriteerien täyttyminen tai menettelyn käynnistäminen on edistänyt useissa tapauksissa kuntien yhdistymisratkaisuja. Niissä tapauksissa, joissa yhdistymisiin ei ole päädytty, arvioinnin tuloksena on tehty kunnan talouden tasapainotusohjelma.

Vuoden 2011 tilinpäätösarvioiden mukaan arviointimenettelyn kriteerit täyttää yksi uusi kunta. Erityisen heikon taloudellisen aseman kuntien lukumäärän ei arvioida kasvavan lähivuosina merkittävästi. Lukumäärään vaikuttaa kuntien tulevat yhdistymiset.

Vuoden 2011 tilinpäätösarvioiden mukaan kuntatalous heikkeni vuonna 2011 ja kuntien velkaantuminen jatkui. Ennakkotietojen mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kasvoi edellisestä vuodesta ja oli 21.

Osana peruspalvelujen valtionosuutta kunnille voidaan myöntää harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. Sen osuus määrärahasta arvioidaan vuosittain kuntien taloustilanteen, kuten tilinpäätöstietojen, ja tulevan kehityksen arvioinnin perusteella.

IV Kuntien menoihin ja tuloihin vaikuttavat toimenpiteet

1 Kuntauudistus ja kuntapalvelujen kehittäminen

- 1.1 Kunnallishallinnon rakennelaki on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2013 alusta lukien. Tavoitteena on, että uutta kuntarakennetta koskevat päätökset olisi tehty vuoden 2014 loppuun mennessä ja uudet kunnat voisivat aloittaa laajasti vuoden 2015 alussa. Yhdistyville kunnille varaudutaan suuntaamaan muutostukea, jonka taso ja kohdennus päätetään osanan rakennelain valmistelua. Sote -järjestämislain ja muiden sektorilakien valmistelu sovitetaan yhteen valtakunnalliseen kuntauudistukseen sekä aikataulullisesti että sisällöllisesti.
- 1.2 Kuntalain sekä valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus valmistellaan siten, että lait tulisivat voimaan vuoden 2015 alusta lukien.
- 1.3 Vahvojen peruskuntien ulkopuolisilla syrjäisillä alueilla palvelut kootaan ohjautusti riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi tukeutuen vahvojen peruskuntien palvelurakenteeseen vastuukuntamallilla.
- 1.4 Palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva laki. Lain sisältö täsmentyy kuntarakenteen uudistuksen edetessä.
- 1.5 Valtioneuvoston 22.12.2011 asettama metropolipolitiikan neuvottelukunta edistää metropolipolitiikan tavoitteiden toteuttamista sekä valtion eri sektoreiden ja alueen toimijoiden kumppanuutta. Neuvottelukunta valmistele metropolipolitiikan kärkihankkeiden valintaa hallituskaudelle 2011 - 2015 Metropolialueen kunta- ja palvelurakennemuutokset ovat osa kuntauudistusta. Kansallisen kilpailukyvyyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakennemuutosten merkitys korostuu metropolialueella. Selvitetään tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille.
- 1.6 Laadukas ja saavutettavissa oleva varhaiskasvatus ja esiopetus taataan koko ikäluokalle. Säädetään laki varhaiskasvatuksesta. Selvitetään esiopetuksen muuttamista velvoittavaksi tavoitteena varmistaa koko ikäluokan osallistuminen var-

haiskasvatukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä valmistelee varhaiskasvatuksen lainsäädäntöä sekä hallinnon ja ohjauksen siirtoa.

- 1.7 Jatketaan perusopetuksen laadun parantamista ja ryhmäkokojen pienentämistä. Edistetään laatukriteerien käyttöönottoa perusopetuksessa. Selvitetään ryhmäkokojen määrittämisen tarvetta lainsäädännöllä, esimerkiksi sitä, että ryhmäkokoja koskevat suositukset muutettaisiin velvoittaviksi.
- 1.8 Parannetaan avohoidossa olevien oppivelvollisten oikeutta osallistua perusopetukseen sekä turvataan huostaan otettujen ja sijoitettujen lasten oikeus perusopetukseen.
- 1.9 Valmistellaan perusopetuksen tavoitteiden ja tuntijaon vuonna 2016 tapahtuva uudistaminen vahvistamaan taito- ja taideaineiden opetusta, liikuntaa sekä yhteiskunnallista kasvatusta ja arvokasvatusta ja ympäristökasvatuksen asemaa sekä oppiaineiden välistä yhteistyötä ja monipuolistamalla kieliohjelmiä.
- 1.10 Kehitetään oppilas- ja opiskelijahuoltoa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä. Valmistellaan opiskeluhuoltolaki, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2014. Tavoitteena on vahvistaa opiskeluhuoltoa siten, että se edistää oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvointia kokonaisvaltaisesti ja suunnitelmallisesti. Lisäksi tavoitteena on turvata toisen asteen opiskelijoiden hyvinvoinnin edistämiseen tarvittavat opiskeluhuollon palvelut.
- 1.11 Vakiinnutetaan koulujen kerhotoiminta, joka yhdessä aamu- ja iltapäivätoiminnan kanssa antaa oppilaalle mahdollisuuden harrastuksiin koulupäivän yhteydessä. Lisätään aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjontaa perusopetuksen 1–2 luokan oppilaille sekä erityistä tukea tarvitseville.
- 1.12 Taiteen perusopetuksen maanlaajuista tavoitettavuutta edistetään.
- 1.13 Jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin. Vahvistetaan kuntien vastuuta perusopetuksen päättävien nuorten ohjauksesta. Tavoitteena on, että kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä 20–24-vuotiaista yli 90 prosentilla on perusasteen jälkeinen tutkinto.
- 1.14 Käynnistetään lukiokoulutuksen valtakunnallisten tavoitteiden ja tuntijaon uudistaminen perusopetuksen tuntijaon uudistuksen jälkeen.
- 1.15 Käynnistetään maahanmuuttajien lukioon valmistava koulutus.
- 1.16 Hallitus selvittää aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen uudistamista tavoitteenaan tukea kansalaisten yksilöllisiin koulutustarpeisiin vastaamista siirtymällä kansalaisten henkilökohtaisiin koulutustileihin. Parannetaan vailla tutkintoa olevien, pienyrityksien ja muiden aliedustettujen ryhmien aikuiskoulutusmahdollisuuksia. Oppilaitoksille luodaan taloudellisia kannustimia kouluttaa tutkintoa

vailla olevia aikuisia ja niitä kannustetaan työpaikkojen kanssa tehtävään yhteistyöhön ja hakevaan toimintaan. Tutkintoa vailla olevilta aikuisilta poistetaan tutkintomaksut.

- 1.17 Näyttötutkintokoulutuksen rahoitus järjestetään siten, että rahoitus ei kannusta tarpeettoman valmis-tavan opetuksen järjestämiseen.
- 1.18 Oppilaitosverkkoa sopeutetaan väestökehitykseen koulutuksen saatavuus ja sivistyksellinen yhdenvertaisuus maan kaikissa osissa turvaten.
- 1.19 Kehitetään kulttuuritoimintaa ja kulttuurilaitoksia peruspalveluina siten, että hallitusohjelman mukaisesti nyt kulttuuripalvelujen ulkopuolelle jäävien ryhmien mahdollisuuksia osallistua kulttuuriin ja tavoittaa kulttuuripalveluja vahvistetaan. Tuetaan poikkisektoraaalisesti kuntien kulttuuripalvelujen kehittämistoimintaa palvelujen tasa-arvoisen saatavuuden parantamiseksi.
- 1.20 Tuetaan kirjastotoiminnan kehittämistä asukkaiden lähipalveluna sekä edistetään koulujen ja kirjastojen yhteistyötä. Edistetään sähköisten aineistojen käyttöönottoa yleisissä kirjastoissa. Ajantasaistetaan kirjastolainsäädäntöä vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä sekä uudistuvaa kunta- ja palvelurakennetta. Tuetaan valtionavustuksilla yleisten kirjastojen erityistehtävien toteuttamista, keskitettyjä verkkopalveluja ja yleisten kirjastojen perustamishankkeita sekä kirjastojen paikallisia, alueellisia ja kansallisia kehittämistoimia.
- 1.21 Liikuntalain uudistamisella vahvistetaan liikunnan peruspalveluluonnetta. Tavoitteena on koko väestön liikunnallisen elämäntavan edistäminen sekä liikunnan saavutettavuuden turvaaminen. Tätä tuetaan etenkin kuntien liikuntatoimen valtionosuuksilla, joilla voidaan entistä paremmin paikallisesti tukea seura- ja kansalaistoimintaa sekä matalan kynnyksen seuratoiminnan kehittämistä. Lisäksi liikuntapaikkarakentamiseen myönnettävillä avustuksilla tuetaan ensisijaisesti kuntien laajoja käyttäjäryhmiä palvelevien liikuntapaikkojen rakentamista ja peruskorjaamista.
- 1.22 Nuorisotyöttömyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumiseksi jokaiselle nuorelle taataan työ-, opiskelu-, kuntoutus- tai harjoittelupaikka. Nuorten yhteiskuntatakuuseen sisältyvät nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö laajennetaan koko maahan. Varataan veikkaus- ja raha-arpajaispelien voittovaroista, nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyön momentilta sekä hallituksen yhteiskuntatakuun toimeenpanosta kunnille etsivän nuorisotyön toimeenpanoon hakemusten perusteella sekä työpajatoimintaa varten vuosittain n. 22 milj. euroa.
- 1.23 Nuorisopalvelut turvataan lähipalveluna koko maassa huomioiden kielilaki, integroidulla ja kohdennetulla nuorisotyöllä tuetaan kotoutumista. Kuntien nuorisotyölle myönnetään veikkaus- ja raha-arpajaispelien voittovaroista valtionosuuksia vuosittain n. 8,1 milj. euroa. Kuntien edellytykset toteuttaa nuorten yhteiskuntatakuuta turvataan tarvittaessa siten, että valtionosuudesta osa kohdennetaan toimenpiteiden (etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan) tukemiseen.

- 1.24 Varataan veikkaus- ja raha-arpajaispelien voittovaroista määräraha mm seuraaviin toimintoihin, nuorten tieto- ja neuvontapalveluille, lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2012-2015 toimeenpanoon sekä lasten ja nuorten osallisuuden parantamiseen. Toimeenpano toteutetaan hakemusten perusteella joista osa kohdentuu kuntien nuorisotyölle.
- 1.25 Sosiaali- ja terveydenhuollon laadukkaiden, vaikuttavien ja oikea-aikaisten palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta osana kuntauudistusta.
- 1.26 Terveydenhuoltolain toimeenpanoa jatketaan varmistaen mm. perusterveydenhuollon vahvistamisen, valinnanvapauden toteutumisen sekä kunnissa tehtävän terveyden edistämisen. Valinnanvapauden lisäämiseksi toimeenpannaan EU:n potilasdirektiivi.
- 1.27 Jatketaan sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta. Uudistamista valmistelemaan asetettu työryhmä selvittää sosiaalihuoltoa koskevien lakien kokonaisrakenteen, soveltamisalan ja sisällön uudistamistarvetta ja laatii tämän perusteella esityksen sosiaalihuollon sisällön uudistamiseksi. Luonnoksen uudeksi sosiaalihuoltolaiksi ja siitä seuraavista erityislainsäädännön välittömistä muutostarpeista on määrä valmistua kesäkuun 2012 loppuun mennessä. Toisena vaiheena tarkistetaan sosiaalihuoltoa ohjaavien erityislakin sisältö. Kolmannessa vaiheessa tehdään mahdolliset muutokset ja ns. vastaantulosäännökset sosiaalihuollon rajapintojen lainsäädäntöön.
- 1.28 Valmistellaan lainsäädäntö asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja välttämättömistä rajoituksista ottaen huomioon YK:n vammaissopimuksen edellytykset. Itsemääräämisoikeuslainsäädännön toimeenpano esitetään alkavaksi vuoden 2013 aikana.
- 1.29 Turvataan lailla iäkkäiden henkilöiden oikeus laadukkaaseen ja tarpeenmukaiseen hoivaan. Iäkkäälle henkilölle säädetään oikeus palvelusuunnitelmassa määriteltävään hoivaan ja kuntoutukseen. Jokaiseen kuntaan asetetaan vanhusneuvosto, joka seuraa päätöksentekoa ja vaikuttaa siihen kunnan eri toimialoilla ikäihmisiä koskeissa asioissa.
- 1.30 Jatketaan vammaispoliittisen ohjelman toimeenpanoa. Jatketaan meneillään olevaa kehitysvammahuollon rakennemuutosta ja kehitetään palveluja, jotka mahdollistavat myös vaikeimmin vammaisten henkilöiden asumisen lähiyhteisössä. Kehitysvammalaitosten osuutta pitkäaikaisena asuinympäristönä vähennetään. Vammaislainsäädäntöä uudistetaan osana sosiaalihuollon lainsäädäntöuudistusta.
- 1.31 Lapsiperheiden kotipalveluja ja matalan kynnyksen palveluja kehitetään ja lisätään osana sosiaalipalvelulain kokonaisuudistusta.

- 1.32 Tehostetaan toimia huostaanottojen vähentämiseksi. Lastensuojelussa painopistettä siirretään ennalta ehkäisyyn, varhaisiin tukipalveluihin ja laitospalveluiden purkamiseen. Lastensuojelussa korostetaan perhekeskeisyyttä ja kehitetään edelleen perhehoitolainsäädäntöä. Lastensuojelun ehkäiseviä ja varhaisen tuen palveluita sekä lastensuojelun avohuoltoa ja perhehoitoa kehitetään osana sosiaalihuoltolain kokonaisuudistusta.
- 1.33 Kuntien tulee laatia palvelustrategia, johon sisältyvät kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut. Palvelustrategian tulee toteuttaa, konkretisoida ja tarkentaa palvelujen kehittämistä koskevia linjauksia.

2 Kuntasektorin tuottavuuden parantaminen

- 2.1 Kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden koordinaatioryhmä tukee ja vahvistaa kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden ja tuloksellisuuden edistämistyötä. Tavoitteena on, että työ tukee kuntia myös kuntarakenteita uudistettaessa, jotta kunnat kykenevät tehokkaasti hyödyntämään kuntaliitoksiin sisältyvän kehittämispotentiaalin ja sen mahdollistaman tuottavuuden ja tuloksellisuuden parantamisen.
- 2.3 Kehitetään kuntien kustannuslaskentaa todellisten yksikköhintojen arvioimiseksi ja avaamiseksi asiakkaille, palvelujen kehittämiseksi ja kustannustietoisuuden lisäämiseksi. Palveluiden kustannusten ja laadun vertailua sekä läpinäkyvyyttä kehitetään mm. selvittämällä ja edistämällä sitä tukevia käytäntöjä ja kokeiluja.
- 2.3 Kannustetaan parhaiden käytäntöjen jakamista ja käyttöönottoa yli kunta- ja sektorirajojen.

3 Kuntien verotulot

- 3.1 Kuntien kykyä selvittää tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksella edistetään.
- 3.2 Kuntien yhteisövero-osuus maksetaan viidellä prosenttiyksiköllä korotettuna vuosina 2013-2015.
- 3.3 Yhteisöverotuksessa otetaan väliaikaisesti käyttöön T&K-verokannustin ja kasvatetaan poisto-oikeuksia vuosina 2013-2015. Näistä toimenpiteistä aiheutuvat yhteisöveron tuoton alennukset kompensoidaan kunnille kuntien yhteisöveron jako-osuutta korottamalla siten, että kuntien euromääräinen yhteisöveron tuotto ei verovähennysten johdosta muutu.

- 3.4 Vuoden 2013 alusta on tulossa voimaan uusi yhteisöjen yleisradiovero, jolla kerätään 22 milj. euroa valtiolle yhteisöverotuksen yhteydessä. Tämä lisätuotto ohjataan kokonaisuudessaan valtiolle korottamalla valtion yhteisöveron jako-osuutta ja alentamalla kuntien ja seurakuntien jako-osuuksia.
- 3.5 Kunnallisverotuksen verovähennyksistä johtuvaa kuntien rasiitetta pyritään siirtämään valtion vastuulle nimellisen ja todellisen kunnallisverotason eron kaventamiseksi. Veromuutoksista kuntien tuloihin aiheutuvat muutokset kompensoidaan täysimääräisesti. Kunnallisverotuksen verovähennyksiä kompensoidaan kuntakohtaisesti pääasiassa verojärjestelmän kautta. Valtiovarainministeriössä aloitetaan selvitystyö, jossa etsitään keinoja, joilla kunnallisverotuksen vähennysten verotuloja alentavaa vaikutusta voitaisiin pienentää. Selvityksen on tarkoitus olla valmis vuoden 2012 loppuun mennessä.
- 3.6 Tavoitteena on, että kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista kasvaisi vaalikauden aikana. Erillisen selvityksen perusteella hallitus selvittää kiinteistöverotuksen muutostarpeita mm. maapohjan erottamiseksi omaksi kokonaisuudekseen ja tuulivoimalaitosten verotuksen osalta. Valtiovarainministeriössä käynnistetty selvitys valmistuu tavoiteaikataulun mukaan vuoden 2012 loppuun mennessä. Selvitetään tarve korottaa kiinteistöveron alarajoja. Lisäksi pyritään ohjaamaan jäteveron tuotto kunnille.

4 Kuntien valtionavut

- 4.1 Uusille ja nykyisten tehtävien ja veloitteiden lisäämiselle ja laajentamiselle osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista.
- 4.2 Valtionosuutta vähennetään asteittain vuoteen 2015 mennessä. Vuonna 2013 vähennys on 125 milj. euroa, vuonna 2014 yhteensä 250 milj. euroa ja vuonna 2015 yhteensä 500 milj. euroa. Vähennykset toteutetaan alentamalla peruspalvelujen valtionosuusprosenttia.
- 4.3 Valtion ja kuntien väliset tehtäväsiirrot toteutetaan kustannusneutraalisti. Vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään valtiolle.
- 4.4 Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vuoden 2015 tasolla 125 milj. euron lisäys sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämiseen. Hallitusohjelman mukaista tasoa on tarkennettu alaspäin 20 milj. eurolla osana hallituksen säästötoimenpiteitä. Määrärahoja kohdennetaan vuodesta 2013 lähtien mm. vanhuspalvelujen, vammaispalvelujen, perhehoidon, lastensuojelun, oppilashuollon, lapsiperheiden kotitalvelujen sekä palvelurakenteen kehittämiseen ja perusterveydenhuollon vahvistamiseen sekä omaishoidon kehittämiseen. Vanhuspalvelulain toimeenpanoon sekä muun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen kohdennetaan 22,25 milj. euroa vuonna 2013, 44,5 milj. euroa vuonna 2014 ja 110,5 milj.

euroa vuonna 2015. Oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseen kohdennetaan 13 milj. euroa vuosina 2014 ja 2015. Itsemääräämisoikeuslainsäädännön toimeenpanoon kohdistetaan 0,5 milj. euroa vuonna 2013 ja 1,5 milj. euroa vuosina 2014 ja 2015.

- 4.5 Lääkäri- ja lääkintähelikoptereiden esitetään 23,7 milj. euroa vuonna 2013. Toimintaa koskevaa valtion rahoitusmallia uudistetaan siten, että siirtymäajan jälkeen valtion rahoitus kohdennetaan kunnille osana valtionosuusjärjestelmän mukaista rahoitusta. Kehyskaudella varataan kuitenkin erillinen valtion korvaus lääkärihelikopteritoiminnasta vastaavalle hallinnointiyksikölle FimmHEMS Oy:lle.
- 4.6 Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta siirretään kehyskaudella vuositasolla 9 milj. euroa valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankeiden (SADe-hankkeet) rahoittamiseen.
- 4.7 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla jatketaan hallitusohjelman mukaisia menosäästöjä vuosina 2013 – 2016. Oppilaitosten perustamishankkeisiin kohdistuu 20 milj. euron säästö, lukiokoulutukseen 37 milj. euron, ammatilliseen koulutukseen 65 milj. euron, oppisopimuskoulutukseen 31 milj. euron, ammattikorkeakouluihin 51 milj. euron, vapaaseen sivistystyöhön 11,5 milj. euron sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksiin 10 milj. euron säästö vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionosuusindeksi jäädytetään vuodeksi 2013. Valtionrahoitukseen kohdistuu tämän takia 61 milj. euron vähennys, josta kuntien ja kuntayhtymien osuus on 45 milj. euroa. Tämä jäädytys ei koske teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksia, joihin vuodelle 2013 tehtävä indeksikorotus rahoitetaan veikkausvoittovaroista.
- 4.8 Kehitetään sähköisiä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita osana SADe-ohjelman Oppijan verkkopalvelua. Opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa, että kansalainen löytää sähköisestä sivistyskeskuksesta kaiken Suomessa tarjotun aikuiskoulutuksen ja että verkkopalvelun kautta voi hakeutua aikuiskoulutukseen. Palvelu kytkeytyy SADe-ohjelman Oppijan verkkopalveluun.
- 4.9 Osana valtionosuusjärjestelmän uudistamista selvitetään perusopetuksen valtionosuuden perusteet tavoitteena tasa-arvoisen ja tasalaatuisen perusopetuksen saatavuuden varmistaminen myös jatkossa. Uudistuksen tavoitteena on, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen.

- 4.10 Lukiokoulutuksen rahoitusperusteet uudistetaan ottaen huomioon rahoituksen ylläpitäjäneutraalisuus. Rahoitusta uudistetaan siten, että se turvaa ikäluokkien pienentyessä lukiokoulutuksen laadun ja alueellisen saavutettavuuden myös etäopetusta hyödyntäen. Rahoitusperusteisiin sisällytetään tuloksellisuusrahoitusosuus, joka palkitsee koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta, esimerkiksi yksilön oppimistulosten paranemisesta ja vähäisistä keskeyttämisistä. Rahoitusta uudistettaessa turvataan maahanmuuttajien mahdollisuus lukiokoulutukseen.
- 4.11 Ammatillisen koulutuksen rahoitus uudistetaan palkitsemaan koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta. Tavoitteena on tukea nykyistä paremmin koko ikäluokan kouluttamista, koulutuksen läpäisyn parantamista, nopeampaa siirtymistä työelämään ja aiemmin opitun tunnustamista. Rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjälle.
- 4.12 Perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusta koskevat uudistukset sovitetaan valtionosuusuudistuksen aikatauluun.
- 4.13 Opetus- ja kulttuuriministeriön järjestelmällisellä seurannalla ja arvioinnilla varmistetaan ammattikorkeakoulujen uudistamisen eteneminen ja asetettujen tavoitteiden toteuttaminen. Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen aikataulussa arvioidaan miten ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirto kunnilta valtiolle ja oikeushenkilöaseman muuttaminen toteutetaan.
- 4.14 Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuusjärjestelmän kannustavuuden lisäämiseksi selvitetään, millaisilla indikaattoreilla voitaisiin osa valtionosuudesta jakaa tuloksellisuuden perusteella. Uudistuksen tavoitteena on kannustaa teattereiden, orkestereiden ja museoiden toiminnan laadun ja monipuolisuuden kehittämistä.
- 4.15 Kuntien liikuntatoiminnan valtionosuudella ja harkinnanvaraisilla perustamishankeavustuksilla tuetaan kuntien liikuntalain (1054/1998) mukaista tehtävää luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle. Valtionosuuden laskennallisena perusteena on 12 euron asukaskohtainen yksikköhinta. Liikuntapaikkarakentamisen avustuksia myönnetään vuositasolla keskimäärin noin 28 milj. euroa. Kunnat voivat hakea myös hankeavustusta terveyttä edistävän liikunnan ja lasten ja nuorten liikunnan kehittämiseksi sekä Liikkuva koulu ja Maahanmuuttajien kotouttaminen liikunnan avulla -ohjelmien toteuttamiseen. Yhteensä näitä hankeavustuksia myönnetään liikuntabudjetista noin kahdeksan milj. euroa.
- 4.16 Nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpanoon kohdennetaan kehyskaudella opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle vuositasolla keskimäärin 30 milj. euroa. Yhteiskuntatakuun lisäksi kohdennetaan ammatilliseen lisäkoulutukseen ja oppisopimuskoulutukseen vuonna 2013 27 milj. euroa ja vuosina 2014–2016 52 milj. euroa toimenpiteisiin, joilla voidaan purkaa ilman koulutusta jääneiden nuorten aikuisten varantoa.

- 4.17 Kunnallista terveystalvvelujärjestelmää ja sairausvakuutusjärjestelmää yhteen sovitetaan monikanavaisen rahoitusjärjestelmän ongelmien vähentämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää sairausvakuutuksen roolia osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä. Tavoitteena on selvittää, miten sairausvakuutus voi parhaalla mahdollisella tavalla tukea ja täydentää julkisen terveydenhuollon palveluita. Työryhmä tekee selvityksen 31.5.2012 mennessä.
- 4.18 Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuu on samalla organisaatiolla (kunta tai sote-alue). Kuntien ja sote-alueiden yhteisiä tehtäviä varten on viisi erityisvastuualuetta (Erva). Sote -palvelurakennemuudistuksen toteuttamiseksi säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva laki. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan kyseistä lakia.

5 Muut toimenpiteet

- 5.1 Selvitetään mahdollisuudet kuntien veloitteiden vähentämiseen ja normien joustavoittamiseen.
- 5.2 Valtiovarainministeriön asettama kuntien tehtävien arviointi –työryhmä kartoittaa kuntien tehtävät ja niiden hoitoa koskevat veloitteet, tekee ehdotuksen kuntien tehtävien kustannus- ja vaikutusarvioinnin kehittämistoimenpiteistä sekä määrittelee kuntauudistuksella luotujen uusien kuntien tehtävät. Työryhmän työ liittyy kuntauudistukseen ja toimeksianto kestää 30.5.2014 saakka.
- 5.3 Peruspalveluohjelman pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta vahvistetaan tavoitteena kuntatalouden nykyistä parempi ennakointi.
- 5.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädäntö tullaan uudistamaan. Ensimmäisessä vaiheessa pyritään toteuttamaan kuntien järjestämän palveluasumisen maksusääntelyn uudistus ja osana sitä selvitetään mahdollisuus säätää niin sanottu vähimmäiskäyttövара. Jatkossa tehdään koko maksulainsäädännön kokonaisuudistus. Siinä yhteydessä on tarkoitus toteuttaa kunnallisen terveydenhuollon maksukatton ja sairausvakuutuksen omavastuukattojen yhdistäminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksusäännökset kootaan samaan lakiin.
- 5.5 Jatketaan avo- ja laitoshoidon rajan poistamista asumistuen määräytymisessä.
- 5.6 Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman toista ohjelmaa toteutetaan valtiontalouden kehyspäätöksen ja vuosittaisen talousarvion puitteissa. Kaste-ohjelmassa vuosille 2012 – 2015 on määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon uudistustyön tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Ohjelma tukee kunta- ja palvelurakennemuudistusta. Kaste-ohjelma sisältää kuusi osaohjelmaa: 1) Riskiryhmien mahdollisuutta osallisuuteen, hyvinvointiin ja terveyteen paran-

netaan, 2) lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluja uudistetaan, 3) ikäihmisten palvelujen rakennetta ja sisältöä uudistetaan, 4) palvelurakennetta ja peruspalveluja uudistetaan, 5) tieto ja tietojärjestelmät saatetaan asiakkaiden ja ammattilaisten tueksi ja 6) johtamisella tuetaan palvelurakenteen uudistamista ja työhyvinvointia. Painopistettä siirretään ongelmien hoidosta fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin aktiiviseen edistämiseen ja ongelmien ehkäisemiseen. Kehittämishankkeissa luodut hyvät käytännöt otetaan käyttöön maanlaajuisesti.

- 5.7 Kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa (Mieli -suunnitelma) on linjattu mielenterveys- ja päihdetyön kehittäminen vuoteen 2015 asti. Mieli-suunnitelman toimeenpanoa ja Masto -hankkeessa kehitettyjen käytäntöjen juurruttamista toteutetaan osana Kaste -ohjelmaa. Mieli -suunnitelman toteutumisen tilanne arvioidaan vuoden 2012 aikana, jolloin suunnitelmaan sisältyvät ehdotukset päivitetään suunnitelmakauden loppuajaksi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tukee kuntia Mieli -suunnitelman toimeenpanossa tarjoamalla asiantuntijatukea Mieli-suunnitelman mukaiseen työhön.

Osatyökykyisten työllistämisen edistämisen toiminta-ohjelman laatimiseksi sosiaali- ja terveysministeriö asettaa työryhmän, jonka työ päättyisi 30.11.2013. Työryhmä laatii välimietintönään tehtäviään koskevan toimintaohjelman marraskuun loppuun mennessä vuonna 2012. Työssä ovat edustettuina keskeiset ministeriöt ja työmarkkinajärjestöt.

- 5.8 Hallitusohjelman omaishoidon kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan kansallista omaishoidon kehittämisohjelmaa. Työryhmän keskeisenä tavoitteena on omaishoitajien ja hoidettavien yhdenvertaisuuden lisääminen yhtenäistämällä tuen myöntämisperusteet sekä omaishoidon tuen saatavuuden ja kattavuuden parantaminen.
- 5.9 Työvoima- ja elinkeinotoimistojen, Kelan ja kuntien yhteisten työvoiman palvelukeskusten toimintamallia ryhdytään laajentamaan koko maan kattavaksi. Laajentamiseen liittyen määrärahoja lisätään 5 milj. eurolla vuonna 2012, minkä jälkeen toimintaan kohdennetaan kehyskaudella 5 milj. euroa vuosittain. Palvelukeskusten toimintamallin valmistelu aloitetaan vuonna 2013 ja asiaa koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2014, jolloin säännökset voivat tulla voimaan vuonna 2015.
- 5.10 Käynnistetään hallituskauden kestävä määräaikainen kokeilu, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti. Kuntakokeilu toteutetaan ajalla 1.9.2012 - 31.12.2015. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut kokeilulle johtoryhmän, joka mm. tekee ministeriölle esityksen kokeiluun valittavista kunnista, päättää seuranindikaattoreista ja seuraa kokeilun toteutusta. Kuntakokeiluun tullaan ottamaan muutama erilainen kunta tai kuntaryhmä eri puolilta maata.

- 5.11 Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointia varten on asetettu ympäristöministeriön sekä keskeisimpien sidosryhmien henkilöistä koostuva seurantaryhmä. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnissa selvitetään mm. alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuutta, laille asetettujen tavoitteiden toteutumista, kuntien maapolitiikan vaikutuksia sekä rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuutta. Erillisiä toimenpiteitä rakennusvalvonnan toimintaedellytysten parantamiseksi suurempien yksikkökokojen avulla ei ole toistaiseksi jatkettu. Rakennusvalvontatointa on tarkasteltu kuntarakenneuudistuksen kuntapalveluja koskevien kriteerien selvitystyössä. Energiatohokkuuden parantamisessa rakennusvalvonnan toimintaedellytyksiä ja osaamista on edistetty koulutus- ja kehittämishankkeiden avulla.
- 5.12 Vuonna 2012 voimaan tulevan jätelain jätehuollon järjestämistä koskevan vastuunjaon vaikutuksia yksityisen ja kuntien jäteyhtiöiden toimintaedellytyksiin sekä kuntien mahdollisuuksiin huolehtia niiden vastuulle säädetyistä tehtävistä arvioidaan kun uuden jätelain soveltamisesta on riittävästi kokemuksia.
- 5.13 Ympäristöministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö asettivat 7.12.2011 suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen valtio-osapuolen valmisteluryhmän, jonka toimikausi päättyy 15.4.2015. Työryhmän tehtävänä on valmistella ja koordinoita MAL -aiesopimusten valmistelua Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla yhdessä seudun kuntien ja asianomaisten toimijoiden kanssa sekä mm. arvioida vuoden 2012 loppuun mennessä hallitusohjelmassa mainittua aiesopimusmenettelyn laajentamista muihin kasvukeskuksiin, edistää suurten kaupunkiseutujen sopimusten toimenpiteiden toteutumista sekä koordinoita sopimusten seurantatyötä. Valmisteluryhmässä ovat mukana YM, LVM, TEM, VM sekä liikennevirasto.
- 5.14 Selkeytetään julkisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan pelisääntöjä. Määritellään selkeä raami kuntien, kuntayhtymien, kuntien liikelaitosten ja muiden kuntien omistamien toimintayksiköiden harjoittamalle ja markkinoilla yritysten kanssa kilpailevalle elinkeinotoiminnalle.
- 5.15 Valtiovarainministeriö on asettanut julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen yhteispalvelun kehittämiseksi. Hankkeen tehtävänä on tehdä ehdotuksia julkisen hallinnon asiakaspalvelujen yhteiseksi kehittämiseksi ja toteuttamisperiaatteiksi, selvittää mahdollisuudet tehdä yhteispalvelusta kuntien tai muun viranomaisen vastuulla oleva tehtävä sekä tehdä ehdotukset yhteispalvelun uudesta järjestämistavasta ja niistä valtion hallinnon ja kuntien asiakaspalveluista, jotka lakisääteisesti kuuluisivat yhteispalveluna annettavaksi mukaan lukien etäpalveluna tarjottavat palvelut. Hankkeen tulee lisäksi tehdä ehdotukset yhteispalvelun tietoteknisiksi ratkaisuksi, palveluprosessin toimintamalliksi, yhteispalvelupisteiden sijoittamiskriteereiksi, yhteispalvelupisteverkoksi ja toimenpiteiksi hallinnonalakohtaisten palvelupisteverkkojen sopeuttamiseksi siihen sekä henkilöstön aseman järjestämisestä muutoksessa. Hankkeen toimikausi on 15.1.2012 – 31.5.2013.

- 5.16 Selvitetään tarpeet uudistaa kotikuntalaki niin, että itsenäisesti asuvien, avohuollon piirissä olevien henkilöiden oikeus valita kotikunta toteutuu. Sosiaali- ja terveysministeriö on yhteistyössä Suomen Kuntaliiton ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa käynnistämässä selvitystä, jonka tarkoituksena on saada tietoa kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain viime vuoden alusta voimaan tulleiden muutosten vaikutuksista. Muutosten tarkoituksena on ollut helpottaa muun muassa vanhusten ja vammaisten henkilöiden mahdollisuutta vaihtaa kotikuntaa. Arvioinnin aineisto tullaan keräämään kunnista, maistraateilta ja valtion mielisairaaloista. Arvioinnin suorittaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Pääosa selvityksen edellyttämästä tiedosta kerätään kuntiin suunnattavalla kyselyllä alkuvuodesta 2013. Jatkotoimenpiteistä, kuten mahdollisesti tarvittavien säädösmuutosten valmistelusta päätetään selvityksen valmistuttua.

V Kuntaudistus

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen.

Hallitus ohjaa kuntauudistuksen etenemistä ja käynnistää koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa otetaan huomioon alueiden erilaisuus, kuten kasvukeskusten erityispiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet. Kansallisen kilpailukyvyyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakennetarkaisujen merkitys korostuu metropolialueella. Lisäksi selvitetään tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille. Kainuun maakunnan mahdollisuudet muusta maasta poikkeavaan hallintomalliin ratkaistaan erikseen kuntauudistuksen edetessä.

Hallituksen päämääränä on, että vahvojen peruskuntien ulkopuolisilla syrjäisillä alueilla palvelurakenne uudistetaan siten, että palvelut on koottu ohjatusti riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi tukeutuen vahvojen peruskuntien palvelurakenteeseen vastuukuntamallilla.

Kuntauudistuksen tavoitteellisen aikataulun mukaan tarkoituksena on, että kunnallishallinnon rakennelaki tulisi voimaan vuoden 2013 alusta ja uutta kuntarakennetta koskevat ratkaisut olisi tehty vuoden 2014 loppuun mennessä. Tavoitteena on, että uudet kunnat voisivat aloittaa laajasti vuoden 2015 alussa.

Hallitusohjelman mukaan kuntarakenneuudistus muodostaa perustan **kuntalain kokonaisuudistukselle**. Kuntalain uudistuksessa tarkastellaan uusien kuntahallinnon rakenteiden ja kuntien muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta erityisesti kunnan talouden sisäistä ohjausta, kuntien johtamisjärjestelmiä, luottamushenkilöiden asemaa, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, kunnanosahallintoa sekä kuntien ja markkinoiden välistä suhdetta. Kuntalain kokonaisuudistus on tarkoitus valmistella siten, että uusi kuntalaki olisi voimassa samanaikaisesti uuden kuntarakenteen kanssa. Kuntalain kokonaisuudistukseen asetetaan parlamentaarinen seurantaryhmä.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntauudistusta. Valtionosuusuudistuksen tavoiteaikatauluna on, että uusi valtionosuusjärjestelmä olisi voimassa vuoden 2015 lukien.

VI Valtakunnallisten tuottavuustavoitteiden toteutuminen

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ns. puoliväliriihessä päätettiin kuntasektorin tuottavuustyön käynnistämisestä ensin 20 suurimman kaupungin kanssa. Työtä ohjaamaan asetettiin koordinaatio- ja seurantaryhmä, jonka yhtenä tehtävänä oli valmistella kuntasektoria koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet. Tavoitteiden valmistelussa todettiin yhteisesti, että tavoite asetetaan laajan tuottavuuskäsitteen mukaisena siten, että tavoitteen rinnalla tarkasteluun otetaan myös palvelujen taloudellisuutta, laatua ja vaikuttavuutta koskevaa aineistoa. Tavoitteiden valmistelussa pidettiin keskeisenä kuntien ja kuntayhtymien merkitystä ns. kestävyysvajeen umpeen kuomisessa ja varautumisessa väestön ikääntymisen aiheuttamaan palvelutarpeen kasvuun sekä työvoiman tarjonnan supistumiseen. Tavoitteiden asettamiseen vaikutti käytettävissä oleva tietoa.

Peruspalveluohjelman ministeriryhmä hyväksyi keväällä 2011 valtakunnalliset tuottavuustavoitteet. Valtakunnallisiksi tuottavuustavoitteiksi hyväksyttiin toimintamenojen vuotuinen 0,4 prosentin reaaliakasvu olettaen, että kuntien tehtävät pysyvät samana kuin vuonna 2010. Koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluja koskevat tavoitteet koostuvat kokonaisuudesta, joka sisältää palvelun kokonaistuottavuuden, käyttökustannukset suhteessa palvelun piiriin kuuluvaan ikäryhmään sekä laatua ja vaikuttavuutta kuvaavista kehysindikaattoreista.

Kehysindikaattorit vaihtelevat palveluittain. Koulutuspalveluissa kehysindikaattoreita ovat mm. ryhmäkoko, opettajien pätevyys, koulutuksen läpäisy, jatko-opintoihin siirtyneet ja tutkinnon suorittaneiden työllistyminen. Sosiaalipalvelujen kehysindikaattoreita ovat asiakas- ja asukastyytyväisyys, lainsäädäntöön pohjautuvat palvelun ja hoidon suunnitelmallisuus ja hoidon tarpeen arviointi sekä palvelurakenne. Terveyspalvelujen kehysindikaattorit ovat perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon saatavuus, asiakas- ja asukastyytyväisyysindikaattorit sekä erikoissairaanhoidon vaikuttavuus.

1 Kuntien toimintamenoja koskevan tavoitteen toteutuminen

TAVOITE: Toimintamenot kasvavat reaalisesti vuositasolla enintään 0,4 prosenttia eli kumulatiivisesti yhteensä 4 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Tavoite asetettiin sillä oletuksella, että kuntien ja kuntayhtymien tehtävät ja velvoitteet ovat samat kuin vuonna 2010.

Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenot kasvoivat 4,2 prosenttia vuonna 2010. Reaalinen kasvu oli 2,1 prosenttia.

Kuntien tehtävät lisääntyivät vuonna 2010 sosiaali- ja terveystalouden sekä opetuspalvelujen kehittämisen takia. Peruspalvelubudjetin 2010 mukaan kuntien menot lisääntyivät valtion talousarvion mukaan 62 miljoonaa euroa vuodesta 2009. Tehtävälisäyksistä taloudellisesti merkittävimmät olivat vammaislaainsäädännön toteuttamiseen liittyvä vammaisten henkilökohtaisen avun kehittäminen, opiskelijaterveydenhuollon ja neuvolapalvelujen kehittäminen sekä perusopetuksen laadun kehittäminen. Ko. vuonna kuntien valtion välillä tehtiin tehtäväsiirtoja, jotka vähensivät kuntien toimintamenoja 30 miljoonaa euroa. Kuntien toimintamenoihin vaikutti myös kuntatyönantajan kansaneläkemaksusta luopuminen.

2 Koulutuspalveluja koskevien tuottavuustavoitteiden toteutuminen

TAVOITE: Koulutuspalvelujen tuottavuus paranee laatua ja muuta tuloksellisuutta vaarantamatta

Tilastokeskuksen tuottavuustilaston mukaan koulutuksen **kokonaistuottavuus** on laskenut vuodesta 2007 lähtien noin puoli prosenttia. Koulutuksen kokonaistuottavuus heikkeni ennakkotiedon mukaan vuonna 2010 prosenttiyksikön.

Koulutuspalvelujen **käyttömenot** oppilasta kohti ovat kääntyneet laskuun kaikilla koulutusaloilla lukuun ottamatta ammatillista koulutusta. Koulutuksen tuottavuuden näkökulmasta voidaan todeta, että kustannusten muutokset noudattavat pääpiirteissään oppilas- ja opiskelijamäärien kehitystä. Koulutuspalvelujen **kehysindikaattorit** ovat kehittyneet suotuisasti. Perusopetuksen ryhmäkoot ovat pienentyneet ja opettajien muodollinen kelpoisuus on parantunut. Perusopetuksesta nopea siirtyminen jatko-opintoihin on hieman heikentynyt. Myös lukioissa ryhmäkokoja on kyetty pienentämään ja opettajien muodollista kelpoisuutta parantamaan. Lukiossa koulutuksen läpäisy on parantunut. Koulutuksen jälkeisiin jatko-opintoihin siirtymisessä ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Ammatillisen koulutuksen läpäisy on parantunut. Opintojen jälkeinen työllistyminen on jonkin verran heikentynyt, mitä ainakin osittain selittää työllisyystilanteen heikentyminen.

3 Terveyspalveluja koskevien tuottavuustavoitteiden toteutuminen

TAVOITE: Terveyspalvelujen kokonaistuottavuuskehitys paranee vuosittain. Sairaaloiden tuottavuus paranee vuosittain. Terveyspalvelujen käyttökustannukset asukasta kohti eivät kasva reaalisesti. Terveyspalvelujen kehysindikaattorit kehittyvät positiivisesti.

Terveyspalvelujen kokonaistuottavuus on heikentynyt vuodesta 2000 lähtien lukuun ottamatta vuotta 2009, jolloin kokonaistuottavuus parani. Vuonna 2010 kokonaistuottavuus heikkeni ennakkollisen tiedon mukaan 1,3 prosenttia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen laskemien sairaaloiden somaattisen erikoissairaanhoidon tuottavuus on laskenut 2 prosenttia vuosien 2006 – 2010 välillä. Tuottavuuskehitys vaihtelee sairaaloittain, yliopistosairaaloiden tuottavuus on pysynyt kokonaisuutena ennallaan ja muiden keskussairaaloiden ja aluesairaaloiden tuottavuus on laskenut. Sairaaloiden kokonaistuotanto on noussut yllä mainittuna ajanjaksona episodeilla mitattuna 6 prosenttia. Deflatoidut kustannukset ovat nousseet 8 prosenttia. Tuotantokustannukset ovat nousseet enemmän kuin vastaavan ajan palvelutuotanto. Yliopistosairaaloissa sekä tuotanto- että palvelukustannukset ovat nousseet samassa suhteessa.

Terveyspalveluissa erikoissairaanhoidon ja suun terveydenhuollon käyttökustannukset kasvoivat reaalisesti, sen sijaan perusterveydenhuollon käyttökustannukset alenivat vuodesta 2008 vuoteen 2010.

Asukaskohtaisten nettokustannusten reaalikehitys terveyspalveluissa vuosina 2006-2010

	2006	2008	2010
ESH uroa/asukas	911	950	974
Suun terveydenhuolto, euroa/asukas	66	69	69
PTH uroa/asukas	521	545	536

Lähde: SOTKANet-tietokanta (deflatoitu julkisten menojen hintaindeksillä)

Terveyspalvelujen **kehysindikaattorit:** Perusterveydenhuollon palvelujen saatavuudessa on ajoittain ongelmia yhteydensaannissa ja tilanne on pysynyt samana viime vuodet. Hoidon tarpeen arviointi kolmen arkipäivän kuluessa toteutui lähes kaikkialla. Keskimääräiset odotusajat terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pääsyssä ovat pidentyneet viimeisimpien seurantatietojen mukaan. Perusterveydenhuollon asiakas- ja asukastyytyväisyysindikaattoreista on saatavilla tietoja ainoastaan suurten kaupunkien avovastaanoton osalta. Palvelu terveysasemilla näyttää pysyneen samalla tasolla aikavälillä 2006 – 2010. Erikoissairaanhoidon saatavuus on viimeisimpien seurantatietojen mukaan parantunut. Erikoissairaanhoidon vaikuttavuus on selvästi parantunut viime vuosina.

4 Sosiaalipalveluja koskevien tuottavuustavoitteiden toteutuminen

TAVOITE: Sosiaalipalvelujen kokonaistuottavuuskehitys paranee vuosittain. Käyttökustannukset suhteessa palveluja käyttävän ikäluokan kokoon eivät kasva reaalisesti. Sosiaalipalvelujen kehysindikaattorit kehittyvät positiivisesti.

Sosiaalipalvelujen kokonaistuottavuus on heikentynyt vuosina 2002-2008. Tilastokeskus ei ole pystynyt tuottamaan sosiaalipalvelujen kokonaistuottavuutta koskevaa tilastoa vuoden 2008 jälkeen. Sosiaalipalveluiden kustannuskehitykseen heijastuvat vahvasti kuntasektorissa meneillään olevat palvelurakenteen muutokset, yksityiseltä sektorilta hankittujen asiakaspalvelujen määrän kasvu sekä palvelujen monimuotoistuminen aiheuttavat ongelmia tuottavuuslaskennalle.

Sosiaalipalveluissa käyttökustannukset kasvoivat reaalisesti vuodesta 2008 vuoteen 2010 kotipalveluissa, lastensuojelussa, päivähoidossa. Vanhusten laitoshoidon ja vammaisten laitospalvelujen kustannukset alenivat vuodesta 2008 vuoteen 2010.

Asukaskohtaisten nettokustannusten reaalikehitys sosiaalipalveluissa vuosina 2006-2010

	2006	2008	2010
Vammaistenlaitospalvelut euroa/asukas	37	37	35
Kotipalvelueuroa/75+ väestö	1 353	1 361	1 397
Vanhustenlaitospalvelut euroa/75+ väestö	1 900	1 877	1 735
Lastensuojelun laitos- ja perhehoito euroa/0-17-vuotias	424	501	529
Päivähoitoeuroa/1-5-vuotias	7 523	7 636	7 768

Lähde: SOTKANet-tietokanta (deflatoitu julkisten menojen hintaindeksillä)

Sosiaalipalvelujen **kehysindikaattorit** ovat kehittyneet positiivisesti lasten päivähoitossa, missä lähes kaikissa kunnissa on laadittu kuntakohtaiset varhaiskasvatussuunnitelmat sekä lapsikohtaiset varhaiskasvatussuunnitelmat. Vanhusten palvelutarpeen arviointia koskevan kyselystä saatujen tietojen mukaan vastanneet kunnat ovat pystyneet tekemään palvelutarpeen arvioinnin määräajassa. Vanhuspalvelujen kotihoidolle laatusuosituksessa asetettu tavoite, jonka mukaan säännöllistä kotihoitoa saa 13 – 14 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä ei ole toteutunut. Vuonna 2010 säännöllisen kotihoidon piirissä oli 11,9 prosenttia ko. ikäryhmästä. Suosituksen mukaan tehostetun palveluasumisen piirissä tulisi olla 5 – 6 prosenttia ikäluokasta vuonna 2012. Vuonna 2010 tehostetun palveluasumisen piirissä oli 5,6 prosenttia 75 vuotta täyttäneiden ikäryhmästä. Vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastoilla asuvien osuus 75 vuotta täyttäneistä on vähentynyt, mutta laatusuosituksen tavoitteeseen, 3 prosentin väestöosuuteen, ei ole päästy.

Liite 1

Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BKT ja työllisyys						
BKT:n arvo, mrd. euroa	191,6	198,4	206,4	215,6	224,3	233,3
BKT, määrän muutos	2,9	0,8	1,5	2,1	1,9	1,7
Työlliset (määrän muutos)	1,1	-0,3	0,1	0,4	0,1	-0,1
Työttömyysaste, %	7,8	8,0	7,9	7,7	7,4	7,3
Työllisyysaste, 15-64-v.	68,6	68,6	69,0	69,6	69,9	70,0
Palkkasumma, muutos-%	4,8	2,6	2,6	3,5	3,6	3,4
Eläketulot, muutos-%	5,9	6,7	5,7	5,3	5,4	4,9
Hinnat ja kustannukset, %						
Yleinen ansiotaso, muutos	2,7	3,3	2,6	3,0	3,5	3,5
Kuntien ansiotaso, muutos	2,5	3,2	2,3	2,8	3,3	3,3
Kuluttajahinnat, muutos	3,4	2,8	2,6	2,1	2,0	2,0
Rakennuskustannusindeksi	3,3	2,6	2,5	2,6	3,0	3,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	6,4	1,8	2,5	3,0	2,0	2,0
Valtionosuusindeksi:						
Arvioitu kustannustason muutos ¹⁾	2,6	3,1	2,3	2,7	3,0	2,9
Kustannustason muutos, TAE ²⁾	1,6	3,7	2,7	2,7	3,0	2,9
- sisältää indeksin korjauksen ³⁾	-1,0	0,6	0,4			
Toteutunut kustannustason muutos						

¹⁾ Arvioitu kustannustason muutos

²⁾ Talousarvioesityksessä käytetty indeksikorotus

³⁾ Talousarvioesityksen kustannustason muutos sisältää indeksin korjauksen, joka tehdään kahden vuoden viiveellä toteutuneen kustannustason muutoksen ja talousarvioesityksessä käytetyn kustannustason muutoksen erotuksen suuruusena.

Taulukon luvut eivät välttämättä summaudu pyöristysten takia.

Kuntatyönantajan sotumaksut, %						
Sairausvakuutusmaksu	2,12	2,12	2,12	2,15	2,14	2,14
Työttömyysvakuutusmaksu	3,05	3,05	3,06	3,06	3,07	3,07
Eläkemaksu (KuEL)	23,58	23,60	23,60	23,60	23,50	23,30
Opettajien eläkemaksu	20,7	19,8	19,6	19,4	19,2	19,0
Muut sosiaalivakuutusmaksut	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	30,0	30,1	30,1	30,1	30,0	29,8
Vakuutettujen sotumaksut, %						
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	4,70	5,15	5,35	5,55	5,75	5,95
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	5,97	6,50	6,80	7,05	7,30	7,55
TyEL-indeksipisteluku	2 323	2 407	2 473	2 540	2 599	2 658
TyEL-indeksi, muutos	1,4	3,6	2,7	2,7	2,3	2,3
KEL-indeksipisteluku	1508	1565	1607	1652	1689	1722
KEL-indeksi, muutos	0,4	3,8	2,7	2,8	2,2	2,0

Liite 2. Kunnallistalouden rahoituslaskelma käyvin hinnoin, milj. euroa

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %
Toimintakate	-22 411	4,6	-22 946	2,4	-24 184	5,4	-25 206	4,2	-26 138	3,7	-27 223	4,2	-28 382	4,3	-29 590	4,3
Verotulot	17 611	0,5	18 350	4,2	19 072	3,9	19 471	2,1	20 096	3,2	21 050	4,7	21 957	4,3	22 569	4,3
Käyttötalouden valtionosuudet	6 910	7,5	7 433	7,6	7 676	3,3	8 093	5,4	8 213	1,5	8 379	4,7	8 672	3,5	8 881	2,4
Korkomenot	294	-31,1	295	0,5	355	20,1	313	-11,8	213	27,7	530	0,0	661	0,0	730	0,0
Korkotulot	207	-28,5	234	12,8	261	11,6	290	11,1	310	6,9	320	0,0	330	0,0	340	0,0
Muut rahoituserät, netto	283		248		168		250		270		280		290		300	
Vuosikate	2 307		3 024		2 638		2 586		2 351		2 277		2 205		1 770	
Satunnaiset erät, netto	160		1 060		127		170		170		170		170		170	
Tulorahoituksen korjaukset	-388		-1 383		-400		-450		-450		-450		-450		-450	
Investoinnit, netto ¹⁾	3 079	2,4	3 016	-2,0	3 317	10,0	3 200	-3,5	3 200	0,0	3 200	0,0	3 200	0,0	3 200	0,0
Rahoitusjäämä ²⁾	-1 000		-316		-952		-894		-1 129		-1 203		-1 275		-1 710	
Lainananto	319	-16,7	1 361	326,8	388	-71,5	250	-35,6	250	0,0	250	0,0	250	0,0	250	0,0
Antolainojen lyhennykset	155	20,2	187	20,9	194	3,6	150	-22,7	150	0,0	150	0,0	150	0,0	150	0,0
Lainojen lyhennykset	1 296	24,5	3 213	148,0	1 399	-56,5	1 450	3,6	1 500	3,4	1 500	0,0	1 600	6,7	1 600	0,0
Bruttorahoitustarve ³⁾	-2 460		-4 703		-2 545		-2 444		-2 729		-2 803		-2 925		-3 360	
Bruttolainanotto	2 590		1 330		1 970		2 450		2 700		2 800		2 900		2 350	
Lainakanta 31.12	10 883	13,4	11 672	7,2	12 606	8,0	13 606	7,9	14 806	8,8	16 056	8,8	17 406	8,4	19 206	10,3
Kassavarat 31.12	4 221	4,4	4 759	12,7	4 699	-1,3	4 705	0,1	4 675	-0,6	4 643	-0,1	4 618	-0,5	4 608	-0,2
Nettovelka (lainat-kassavarat)	6 662	20,0	6 913	3,8	7 907	14,4	8 901	12,6	10 131	13,8	11 413	12,9	12 786	12,0	14 598	14,2
Nettovelka, % BKT:sta	3,9		3,8		4,1		4,5		4,9		5,3		5,3		6,3	
Bruttovelka, % BKT:sta	6,3		6,5		6,6		6,9		7,2		7,4		7,8		8,2	
Toimintamenot, % BKT:sta	18,8		18,8		18,5		18,6		18,5		18,5		18,5		18,5	

¹⁾ Käyttöomaisuuden nettohankinta miinus perustamishankkeiden valtionosuudet

²⁾ Tulorahoitus miinus nettoinvestoinnit

³⁾ Rahoitusjäämä - lainananto + antolainojen lyhennykset - lainojen lyhennykset

Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2009 - 2011 (TPa), kuntakoon mukaan, euroa/asukas

Asukasluku 31.12.2011	Kuntien lkm	Vuosikate, euroa/as.			Negatiivisten vuosikatteiden kuntien määrä			Vuosikate - poistot Lainakanta, euroa/as.			Lainakanta, euroa/ asukas		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2010	2011	
alle 2 000	34	345	500	263	8	2	5	136	274	32	1 965	1 951	2 034
2 000 - 6 000	124	291	402	295	13	5	13	96	197	84	1 518	1 588	1 684
6 001 - 10 000	60	300	413	314	6	0	2	66	178	75	1 872	1 876	1 936
10 001 - 20 000	47	275	348	279	1	0	1	45	103	28	1 894	1 969	2 052
20 001 - 40 000	32	305	448	391	1	0	0	31	168	106	1 930	1 927	1 902
40 001 - 100 000	15	272	387	268	0	0	0	-16	95	-35	2 022	2 117	2 324
yli 100 000	8	434	577	568	0	0	0	4	146	140	1 748	2 002	2 238
MANNER-SUOMI	320	337	461	397	29	7	21	26	144	71	1 838	1 956	2 095

Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2009 - 2011 (TPa), maakunnittain, euroa/asukas

Maakunnat 31.12.2011	Kuntien lkm	Vuosikate, euroa/as.			Negatiivisten vuosikatteiden kuntien määrä			Vuosikate - poistot euroa/as.			Lainakanta, euroa/as.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Uusimaa	28	420	584	630	0	1	2	-7	164	204	1793	2017	2136
Varsinais-Suomi	28	304	429	264	2	1	1	10	105	-31	1763	1815	1793
Satakunta	21	458	458	294	5	0	3	171	171	2	1090	1163	1368
Kanta-Häme	11	165	276	216	1	0	0	-67	30	-3	2297	2373	2804
Pirkanmaa	22	343	468	386	2	1	0	28	154	66	1494	1594	1577
Päijät-Häme	11	357	387	385	1	0	0	115	137	122	2494	2547	2894
Kymenlaakso	7	163	299	280	0	0	0	-107	38	3	2431	2545	2539
Etelä-Karjala	10	191	363	339	1	0	0	-41	136	107	1883	2139	2120
Etelä-Savo	17	353	400	216	0	1	1	155	192	1	2087	2073	2305
Pohjois-Savo	21	278	370	333	1	0	2	-20	66	18	1566	1697	1812
Pohjois-Karjala	14	282	389	295	2	0	1	46	137	46	1356	1418	1514
Keski-Suomi	23	248	365	226	2	0	4	-11	90	-42	1904	1941	2237
Etelä-Pohjanmaa	19	291	330	152	2	0	2	66	100	-78	1709	1719	1837
Pohjanmaa	16	351	385	284	0	0	1	87	105	-24	1546	1768	2040
Keski-Pohjanmaa	8	422	386	234	2	0	0	131	93	-71	2877	3022	3605
Pohjois-Pohjanmaa	34	327	556	422	4	2	3	36	255	116	2165	2268	2735
Kainuu	9	300	481	284	0	0	0	42	208	20	1658	1590	1538
Lappi	21	355	463	316	2	0	1	132	232	81	1962	1949	1924
Itä-Uusimaa		292	469		2	1		12	157		2560	2639	
MANNER-SUOMI	320	337	461	397	29	7	21	26	144	71	1838	1956	2095

Liite 5 Maahanmuuttajien kotouttaminen

Suomeen ulkomailta suuntautuva muutto on ollut viime vuosina huomattavassa kasvussa. Maassa asuvan ulkomaan kansalaisten määrä lähes kaksinkertaistui vuosina 2000-2010 ja oli vuonna 2010 noin 168.000. Yli puolet maahanmuuttajista asuu Helsingin seudulla, Uudellamaalla yli 60 %. Selkeästi suurin vieraskielisten ryhmä on venäjää äidinkielenään puhuvat, muut suurimmat ryhmät ovat viron-, englannin- ja somaliankieliset. Maahanmuuttajaväestö on nuorempaa kuin koko väestö.

Koko maassa työssä olevan ulkomaisen työvoiman määräksi on arvioitu vuositasolla noin 90 000 henkeä, joista noin 40 000 työskentelee Suomessa tilapäisesti. Ulkomaan kansalaisten työttömyysaste on ollut pitkään lähes kolminkertainen koko väestön työttömyysasteeseen verrattuna, joskin oli aleneva koko 2000-luvun aina vuoden 2008 lopulla alkaneeseen taantumiaan saakka. Huomattavaa kuitenkin on, että työllisyys kasvaa selvästi maassaoloajan pitkittyessä.

Lisääntyvän maahanmuuton myötä myös monikulttuurisuus sekä arvojen ja tapojen monimuotoisuus tulevat yhä suuremmissa määrin osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Muutuva tilanne asettaa muutostarpeita myös julkisille palveluille. Peruspalveluiden ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen vastaamaan myös maahanmuuttajaväestön tarpeita tulee kiinnittää huomiota. Myös erityisten kotouttamistoimenpiteiden merkitys kasvaa. Samalla on arvioitava tarpeita kohdentaa henkilöstöresursseja vastaamaan muutosta.

Valtion kotouttamisohjelma

Valtioneuvoston päätettäväksi valmistellaan kevään 2012 aikana uuden kotoutumislain (1386/2010) 34 §:n mukainen valtion kotouttamisohjelma, jossa määritellään kotouttamisen tavoitteet ja toimenpiteet vuosille 2012-2015 valittavilla painoalueilla. Ohjelmalla tehostetaan kotouttamistoimenpiteiden valtakunnallisen tason suunnittelua ja seurantaa sekä vaikutetaan kotoutumisen edistämiseen peruspalveluissa ja kotoutumislain mukaisissa toimenpiteissä.

Valtion kotouttamisohjelmassa tullaan kotoutumisen voimavaroina painottamaan perheitä, yhteisöllisyyttä, maahanmuuttajien osallisuutta sekä hyviä etnisiä suhteita. Lisäksi ohjelmassa tullaan asettamaan tavoitteita ja sovitaan toimenpiteistä, jotka kohdentuvat erityisesti sosiaalisen pääoman vahvistamiseen asuinyhteisöissä asutopolitiittisin sekä kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön avulla. Perheitä tuetaan varhaiskasvatusta, koulutusta sekä sosiaali- ja terveyspalveluita kehittämällä. Maahanmuuttajien hyvinvoinnin keskeinen kysymys on kuitenkin aikuisten työllistymisen edistäminen kaikin tavoin, erityisesti suomen ja ruotsin kielen opetusta kehittämällä, mutta myös tukemalla työelämän monimuotoistumista. Lisäksi painotetaan kansainvälistä suojelua saavien hallittua ohjautumista kuntiin.

Yleistavoite on, että maahanmuuttajien elinolosuhteet keskeisillä osa-alueilla (asuminen, tulotaso, työllisyys, koulutus, osallistuminen) lähestyvät koko väestön elinolosuhteita. Muut asetettavat tavoitteet täsmentävät yleistavoitetta. Ohjelmassa tullaan määrittelemään hallituksen toimenpiteet tavoitteeseen pääsemiseksi sekä tavoitteiden ja toimenpiteiden seuranta. Tavoitteiden toteutuminen edellyttää myös kuntien toimenpiteitä ja kansalaisyhteiskunnan vahvaa sitoutumista.

Kotoutumisen onnistumisen edellytykset ovat, että asenneilmapiiri on hyvä ja vuoro-vaikutus eri väestöryhmien välillä on toimivat.

Valtio vahvistaa yhteistyötä kuntien kanssa siten, että oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneiden turvapaikanhakijoiden keskimääräinen kuntapaikan odotusaika vastaanottokeskuksissa lyhenee kahteen kuukauteen. Tämän vuoksi laaditaan suunnitelma kuntakorvausten tason nostamiseksi vaiheittain vastaamaan kustannuskehitystä, vahvistetaan valtakunnallista informaatio-ohjausta kuntatyöntekijöiden osaamisen vahvistamiseksi, kohdennetaan EU-rahoitusta haavoittuvassa asemassa olevia vastaanottaville kunnille vastaanottopalvelujen kehittämiseksi sekä vahvistetaan omakielisten neuvonta- ja ohjauspalvelujen valtakunnallisuutta.

Valtion kotouttamisohjelman toimeenpanon edellyttämät lainsäädäntötarpeet tunnistetaan ohjelman valmistelun yhteydessä. Kukin ministeriö huolehtii ohjelman toimeenpanon edellyttämien määrärahojen kohdentamisesta pääluokissaan. Resurssikohdennukset täsmentyvät hallituksen kehysneuvottelujen yhteydessä.

Maahanmuuttajien tarpeita painotetaan myös muiden hankkeiden toimeenpanossa ja rahoituksessa (esim. nuorten yhteiskuntatakuu -hanke). Tavoitteena on myös sisällyttää seuraavan rakennerahastokauden linjauksiin kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen siten, että niihin voidaan rahastokaudella ohjata rahoitusta.

Liite 6 Kuntasektorin yhdyskunta, tekniikka ja ympäristötoiminta, talous ja haasteet

Kunnat huolehtivat kuntalaisten ja elinkeinoelämän toiminnan edellytyksistä vastaamalla yhdyskuntarakenteen kehittämistä, maankäytön ja yhdyskuntatekniikan suunnittelusta, rakennetun ympäristön ylläpidosta sekä yhdyskuntatekniikan rakentamisesta. Lisäksi kunnat vastaavat rakentamiseen ja ympäristönsuojeluun liittyvien lupien myöntämisestä ja valvontatehtävien hoitamisesta. Palveluihin kuuluvat myös vesi- ja jätehuollon järjestäminen, joukkoliikenteen edistäminen, kunnan toimitilojen hallinta sekä pelastustoimi.

Yhdyskuntasuunnittelun, rakennusvalvonnan ja ympäristöhuollon avulla kunnat turvaavat toimivan, turvallisen ja viihtyisän yhdyskuntarakenteen. Vuonna 2010 näiden tehtävien toimintamenot olivat 487 miljoonaa euroa. Rakennusvalvonnan menoista maksetut tulot kattavat noin kaksi kolmannesta. Muilta osin menot katetaan pääosin verotuloilla.

Kuntien ylläpitämien katujen osuus on noin neljännes maamme yleisistä liikenneväylistä. Katujen, puistojen ja yleisten alueiden ylläpito maksaa kunnille yli 895 miljoonaa euroa vuodessa. Nämä tehtävät rahoitetaan verotuloilla.

Kunta vastaa merkittävältä osin vesi-, jäte- ja energihuollon järjestämisestä alueellaan. Näiden välttämättömyyshyödykkeiden myynti on maksullista palvelua. Koko kuntakenttää tarkasteltaessa jäte- ja energian maksutuotot kattavat toiminnan kustannukset, mutta vesihuollossa kuntakohtaiset erot ovat suuria.

Kuntien vesihuoltolaitosten osuus Suomen vesihuollon kokonaisuudesta on noin 90 prosenttia asiakkaille toimitetun käyttöveden ja heiltä vastaanotetun jäteveden määrällä mitattuna. Kuntien taloustilaston mukaan kuntien vesihuoltolaitosten toimintamenot vuonna 2010 olivat 331 miljoonaa euroa (Luvuissa ei näy yhtiöt eikä kuntayhtymät. Luku on huomattavasti pienempi vuoteen 2009 verrattuna johtuen siitä, että Helsingin vesi, Vantaan vesi ja Espoon vesi liitettiin Helsingin Seudun Ympäristöpalvelu -kuntayhtymään).

Kunnat ovat siirtäneet jätehuoltotehtävänsä pääsääntöisesti omistamiensa yhtiöiden tehtäväksi. Kuntien ja kuntayhtymien osuus jätehuollon kokonaisvolyyymista on melko vähäinen, minkä vuoksi toimialan suora vaikutus kuntatalouteen ei ole kovin suuri. Kunnilla on ensisijainen järjestämisvastuu yhdyskuntajätehuollosta ja laaja vastuu jätehuollon kehittämisestä. Pyritään siihen, että jäteveron tuotto tulisi jatkossa ohjata kunnille.

Sähkön jakelusta kuntien osuuden arvioidaan olevan yli puolet. Kaukolämpö- ja -jäähdytys ovat pääosin kuntien toimintaa. Kunnat harjoittavat kaukolämpö ja -jäähdytystä joko suoraan kunnallisena toimintana tai kuntien omistamassa osakeyhtiössä. Kilpailuneutraaliteetin takia energialaitosten yhtiöittämiset ovat nousseet esille. Kaukolämmön kannattavan laajentamisen sekä lämmön ja sähkön yhteistuotannon osalta haasteet liittyvät uudisrakentamiseen ja vanhojen rakennusten korjaamiseen. Kilpailutilanne kiinteistökohtaisen lämmityksen, kuten esimerkiksi maalämmön, kanssa kiristyy muun muassa toimitilojen jäähdytystarpeiden kasvun myötä. Energiatuotannon polttoainevalinnat suuntautuvat uusiutuviin energialähteisiin.

Kunnat ylläpitävät laajaa palvelutuotannossaan tarvitsemaansa toimitila- ja kiinteistö-kantaa. Toimitilayksiköiden toimintamenot olivat vuonna 2010 noin 2,2 miljardia euroa. Toimitilayksiköiden tulot ovat pääosin kuntien sisäisiä vuokria, jotka näkyvät palvelujen tuottajien kustannuksina.

Kunnilla on myös merkittävä rooli joukkoliikenteen järjestämisessä. Lähes kaikki kunnat osallistuvat joukkoliikenteen ylläpitoon lipputukien ja liikennepalvelujen kautta.

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella. Alueiden pelastustoimen toimintamenot olivat vuonna 2010 noin 687 miljoonaa euroa vuositasolla. Pelastustoimi rahoitetaan pääasiassa verovarjoilla.

Lähes kaikki maamme merkittävimmät kauppasatamat ovat kuntien ja kuntien yhtiöiden ylläpitämiä. Satamat kattavat kulunsa ulkoisilla myyntituotoillaan.

Kuntien toimenpiteillä on suuri vaikutus ilmastonmuutoksen torjunnassa. Kustannuksia kunnille tulee sekä ilmastonmuutokseen sopeutumisesta että sen hillinnästä. Näiden aiheuttamat perusinfran investointitarpeet voidaan arvioida olevan huomattavat – jopa miljardeja euroja. Ilmastonmuutos on kuitenkin mitä suurimmassa määrin maailmanlaajuinen ja kansallinen kysymys. Vastuuta ja kustannuksia ei voida jättää pelkästään kuntien harteille esimerkiksi tulvasuojelussa.

Ilmastonmuutoksen hillintään tepsivät keinot liittyvät ensisijaisesti energiaan; sen käytön tehokkuuteen, tuotantotapoihin ja kulloinkin valittaviin energialähteisiin. Kesäkuussa 2011 annettu EU:n energiatehokkuusdirektiiviesitys merkitsisi toteutuessaan kuntien ja kuntayhtymien palvelurakennusten ja mahdollisesti myös kuntien vuokra-asuntokannan osalta mittavaa kolmen prosentin vuotuista peruskorjausvelvoitetta. Veloitteen kustannusvaikutus kuntien osalta olisi useita satoja miljoonia euroja ilman, että sen kustannustehokkuudesta energian säästönäkökulmasta tai palvelurakennusten tulevasta tarpeesta olisi varmuutta. Valtiovallan ilmastonmuutoksen hillintätoimien tulee olla sellaisia, että kunnat kykenevät myös selviytymään niistä. Kuntaliitto on toiminut mm. CEMRin, EU-parlamentaarikkojen, Alueiden komitean sekä työ- ja elinkeinoministeriön suuntaan siten, että kolmen prosentin peruskorjausvelvoite poistettaisiin direktiivistä ja korostettaisiin energiakorjausten kustannustehokkuutta sekä paikallista ja kansallista päätäntävaltaa.

Kunnilla on mittava infraomaisuus, jota tulee käyttää ja hoitaa niin, ettei omaisuus menetä arvoaan. Korjausvelan kasvun hillitsemiseksi tulee investointi- ja kunnossapito-määrärahojen mitoitusta suhteuttaa tarpeisiin ja niiden käyttöä tulee tehostaa myös uusilla hankintamalleilla. Korjausvelka on kuntapuolen infrassa noin 2,5 miljardia euroa. On tärkeää, että korjausvelkaa pienennetään.

Investointipäätökset tulisi tehdä niin, että samassa otetaan kantaa investoinnin aiheuttamiin ylläpitokustannuksiin. Investointipäätöksen yhteydessä tulisi olla elinkaarikustannusarvio mukana.

Kuntien vesihuoltolaitosten verkoston kunto on tärkeä koko yhdyskunnan toiminnalle. Vesihuoltolaitosten tulee seuraavina kymmeninä vuosina pienentää saneerausvelkaa. Vesi-huoltoverkoston saneeraustarve on 320 miljoonaa euroa joka vuosi.

Kuntien rakennusten peruskorjaustarve on kasvanut erityisesti ja kasvaa sosiaalitoimen rakennuksissa, kuten vanhainkodeissa ja päiväkodeissa, terveyskeskuksissa ja sairaaloissa sekä kouluissa seuraavan kymmenen vuoden aikana voimakkaasti. Rakennuskannan peruskorjaaminen kohtuulliselle tasolle kymmenen vuoden kuluessa vaatisi kaksinkertaisen rahoituksen. Pelkästään julkisten rakennusten kosteus- ja homevaurioiden korjaamiseen kunnilta menee vuosittain arviolta noin 50 miljoonaa euroa.

Tehtäväluokka	Toimintamenot	Toimintatulot	Nettomenot	Poistot ja arvonalentumiset	Investointimenot
Yhdyskuntasuunnittelu	344	78	266	14	14
Rakennusvalvonta	75	58	17	1	1
Ympäristön huolto	68	25	43	1	7
Liikenneväylät (kadut ym.)	677	319	358	348	590
Puistot ja yleiset alueet	218	92	126	49	67
Palo- ja pelastustoimi	687	330	358	19	46
Toimitila- ja vuokraus-palvelut	2 160	3 083	-923	602	615
Vesihuolto	331	582	-34	154	747
Energiahuolto	813	1 209	-397	81	153
Jätehuolto	72	72	-0,3	5	12
Joukkoliikenne	473	229	244	31	62
Satama	102	221	-118	65	66
YHTEENSÄ	6 020	6 298	-60,3	1 370	2 380

Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto 2010.



**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 09 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

13/2012
Valtiovarainministeriön julkaisu
Huhtikuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-326-7 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-327-4 (pdf)