



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Perus- palvelu- ohjelma 2011-2014



21a/2010

Kunnat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Peruspalveluohjelma 2011 - 2014

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



Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu aika	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2010	
Tekijät	Peruspalveluohjelman ministeriryhmä	
Julkaisun nimi	Peruspalveluohjelma 2011 - 2014	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	Kunnat, kuntayhtymät, kunnallistalous, rahoitus, valtionosuudet, valtionavut ja peruspalvelut	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 21a/2010	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2010.	
ISBN 978-952-251-071-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 74	Kieli Suomi
	Hinta	

Tiivistelmä

Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys vuoteen 2014 sisältäen kuntien menojen ja tulojen (verotulot, valtionavut) kehitys. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Arviossa otetaan huomioon kuntien tehtävien muutokset. Ohjelma sisältää toimenpiteitä kuntien tulojen ja menojen tasapainottamiseksi. Ohjelmassa kuvataan myös kuntien järjestämien peruspalvelujen taloudellisuutta ja tuottavuutta.

Peruspalveluohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä opetus- sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa. Kuntatalouden kehitysarvion sekä peruspalvelujen tilaa koskevan osan on valmistellut kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Ohjelma on valmisteltu valtioneuvoston kehyspäättökseen yhteydessä ja se on hyväksytty valtiovarainministerin johtamassa peruspalveluohjelman ministeriryhmässä, jossa ovat mukana hallinto- ja kuntaministeri, peruspalveluministeri, sosiaali- ja terveystieteiden ministeri, opetusministeri, maahanmuuttoministeri sekä oikeusministeri. Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja ovat osallistuneet asiantuntijoina ohjelman valmisteluun.

Presentationblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, mars 2010	
Författare	Ministerarbetsgruppen för basservice	
Publikationens titel	Basserviceprogrammet 2011-2014	
Publikationens andra versioner	Publikationen finns på finska på adressen www.vm.fi/julkaisut	
Nyckelord		
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 21a/2010	
Beställningar/distribution	Finansministeriets publikationsteam, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2010	
ISBN 978-952-251-071-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 74	Språk Finska
	Pris	

Sammandrag

Basserviceprogrammet innehåller en uppskattning av ändringarna i kommunernas verksamhetsomgivning och i efterfrågan på service samt av den kommunekonomiska utvecklingen före 2014, inklusive utvecklingen av kommunernas utgifter och inkomster (skatteinkomsterna, statsbidragen). Kommunekonomin kommer att betraktas i sin helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt en indelning i kommungrupper. Ändringarna i kommunernas uppgifter kommer att beaktas i utvärderingen. Programmet innehåller åtgärder för balansering av kommunernas inkomster och utgifter. Programmet beskriver också ekonomiskheten och produktiviteten hos den basservice som ordnas av kommunerna.

Basserviceprogrammet har beretts vid finansministeriet i samarbete med undervisnings- samt social- och hälsovårdsministeriet. Uppskattningen av den kommunekonomiska utvecklingen samt kapitlet om läget med basservicen har beretts av delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning. Programmet har beretts i samband med rambeslutet för statsfinanserna, och det har antagits av den av finansministern ledda ministergruppen för basserviceprogrammet, där även förvaltnings- och kommunministern, omsorgsministern, social- och hälsovårdsministern, undervisningsministern, migrationsministern samt justitieministern medverkat. Finlands Kommunförbunds styrelseordförande och verkställande direktör har deltagit i beredningen av programmet i egenskap av sakkunniga.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, March 2010	
Author(s)	Ministerial Working Group preparing the Basic Public Services Programme	
Title of publication	Basic Public Services Programme 2011 - 2014	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at www.vm.fi	
Keywords		
Publication series and number	Ministry of Finance publications 21a/2010	
Distribution and sale	Ministry of Finance, publications team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by	Edita Prima Ltd, Helsinki 2010	
ISBN 978-952-251-071-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 74	Language Finnish
	Price	
<p>Abstract</p> <p>The Basic Public Services Programme assesses the changes in service demand and in the operating environment in local government, including projected finances in local government up to 2014, comprising trends in local government revenue and expenditure (tax receipts, government transfers). Local government finances are treated as an entity classified into groups of municipalities within the scope of general government finances. All changes in local government duties are taken into account. The Programme describes also the productivity and effectiveness of service provision of the municipalities.</p> <p>The Programme was drawn up in the Ministry of Finance in collaboration with the Ministry of Education and the Ministry of Social Welfare and Health. The fiscal deliberations and description of the current situation in service provision were prepared by the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration. The Programme was formulated in the context of the decision of spending limits and was endorsed by the Ministerial Working Group preparing the Programme under the auspices of the Ministry of Finance, with the Minister of Public Administration and Local Government, the Minister of Health and Social Services, the Minister of Social Affairs and Health, the Minister of Education, the Minister of Migration and European Affairs, and the Minister of Justice as members. The President and the Director General of the Association of Finnish Local and Regional Authorities offered their expertise in preparing the Programme.</p>		

Tiivistelmä

Kuntatalouden ja erityisesti suurten kaupunkien ja vientiteollisuuskuntien taloustilanne heikentyi viime vuonna nopeasti kunnallisverotulojen kasvun hidastumisen ja erityisesti yhteisöverotulojen romahtamisen myötä. Ennakkotietojen mukaan myös toimintakate heikkeni etenkin suurissa kaupungeissa.

Vuoden 2009 tilinpäätösarvioiden mukaan kuntatalouden vuosikate putosi viidenneksellä, mutta ei romahtanut pelätyllä tavalla. Sen sijaan kuntien velkaantuminen jatkui kiihtyvällä vauhdilla, kun investoinnit pysyivät korkealla tasolla. Kuluvaan vuoteen koskien kunnat paikkasivat talouttaan sekä kunnallisveron huomattavalla 0,4 prosenttiyksikön korotuksella että kiinteistöverojen poikkeuksellisen suurella nostolla.

Tänä vuonna työllisyysnäköymien ja sitä kautta kunnallisveropohjan heikkeneminen laajentaa kriisin koskemaan koko kuntakenttää. Toipuminen tulee olemaan hidasta, kun verotulojen kehitys on vaimeaa myös ensi vuonna. Mikäli kuntien menojen kasvu ei hidastu olennaisesti ja pysyvästi, kuntatalous pysyy lähivuodet veronkorotusten ja velkaantumisen tiellä.

Kuntatalouden talouskriisin myötä heikentynyt lähtötilanne, lähivuosien näköymien heikkeneminen ja valtiontalouden heikko tilanne nostavat kuntatalouden pitkän aikavälin kestävyuden turvaamisen entistäkin tärkeämmäksi. Kun ikääntymisen kuntatalouteen kohdistamat menopaineet muuttuvat jatkossa vuosi vuodelta suuremmiksi, peruspalvelujen tuottavuutta parantavien uudistusten välttämättömyys korostuu entisestään. Tuottavuuden nostaminen kiteytyy työvoimavaltaisella kuntasektorilla erityisesti henkilöstön määrän kestävään mitoittamiseen sekä kuntatalouden rahoituksen että koko kansantalouden tuottavuuskehityksen näkökulmasta.

Valtio päätti jo edellisten kehysten yhteydessä merkittävistä kuntataloutta tukevista toimenpiteistä, joiden vaikutus alkoi vuonna 2009 ja ulottuu kehysvuosille 2011–2014. Toimenpiteistä mittavin on vuosille 2009–2011 päätetty kuntien yhteisövero-osuuden tilapäinen korottaminen 10 prosenttiyksiköllä, mikä lisää kuntien verotuloja n. 380 miljoonalla eurolla vuodessa. Lisäksi kuntien kiinteistöveron rajoja nostettiin vuoden 2010 alusta siten, että kuntien verotulot lisääntyvät vähintään 50 miljoonalla eurolla. Kuntien menoja alentaa pysyvästi työnantajan kansaneläkemaksun asteittainen poistaminen 1.4.2009 lukien, jonka vaikutus vuositasolla on 250 miljoonaa euroa.

Kuntien verotulojen arvioidaan vuonna 2010 vähenevän 0,6 prosenttia siitä huolimatta, että kuntien päättämät korotukset tulovero- ja kiinteistöveroprosentteihin lisäävät verotuottoa yhteensä 510 miljoonalla eurolla. Kunnallisveron tuoton arvioidaan supistuvan 2,8 prosenttia työttömyyden kasvun ja verokevennysten vuoksi. Talousnäkymien elyessä yritysten tuloskehityksen arvioidaan parantuvan ja yhteisöverotuoton kääntyvän kasvuun vuonna 2010. Kuntien saaman yhteisöveron tuoton arvioidaan kasvavan 12 prosenttia. Kiinteistöveron tuoton arvioidaan kiinteistöveroprosenttien korotuksen seurauksena kasvavan 20 prosenttia.

Vuosina 2011–2014 kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,2 prosenttia vuodessa. Laskelmaan ei sisälly oletuksia veroperustemuutoksista ja kuntien tuloveroprosentti on pidetty vuoden 2010 tasolla. Kunnallisveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,6 prosenttia vuodessa. Vuonna 2011 kunnallisveron tuotto kasvaa 3 prosenttia ja tämän jälkeen kasvu nopeutuu. Kuntien yhteisöverotuoton arvioidaan kehyskaudella vähenevän keskimäärin 0,8 prosenttia vuodessa, vaikka yhteisöveron koko tuoton arvioidaan kasvavan. Väliaikainen kuntien yhteisövero-osuuden korotus poistuu verovuoden 2011 jälkeen, mikä näkyy viidenneksen alenemana kuntien yhteisöverokertymässä vuonna 2012. Kiinteistöverotuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 2,5 prosenttia vuodessa.

Vuoden 2010 alusta toteutetun **valtionosuusuudistuksen** mukaisesti kuntien valtionosuudet on yhdistetty valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Yhdistetyissä valtionosuuksissa on mukana kunnan valtionosuuden yleinen osa, sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus samoin kuin esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen, kulttuuritoimen sekä taiteen perusopetuksen asukaskohdittainen rahoitus. Toisen asteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen valtionosuus maksetaan opetusministeriön hallinnonalalta. Kuntien nuorisotyön ja liikuntatoimen valtionosuus maksetaan edelleen veikkaus- ja raha-arpajaispeliin voittovaroista.

Peruspalvelubudjettitarkastelun piiriin kuuluvat eri hallinnaloilta kunnille maksettavat valtionavut ovat yhteensä 9 857 miljoonaa euroa vuonna 2011 (taulukko 5). Kehyskaudella 2011–2014 valtionavut kasvavat nettomääräisesti yhteensä 358 miljoonaa euroa. Valtiontalouden kehyksissä valtionosuudet laskeaan kaikille kehysvuosille vuoden 2011 kustannustasossa, joten valtionosuuksien muutokseen sisältyy vain vuoden 2011 indeksikorotus. Indeksikorotus lisää valtionosuuksia 161,6 miljoonaa euroa, josta kuntien ja kuntayhtymien osuus on 140,8 miljoonaa euroa.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle budjetoidut **peruspalvelujen valtionosuudet** ovat 7 877 miljoonaa euroa vuonna 2011. Peruspalvelujen valtionosuudet kasvavat kehyskaudella yhteensä 342 miljoonaa euroa verrattuna vuoteen 2010.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan valtionosuuksista **sosiaali- ja terveyspalvelujen** parantamiseen tarkoitettuja valtionosuuksia korotetaan hallitusohjelman toteuttamiseen liittyen 21,25 miljoonalla eurolla vuonna 2011. Lisäyksestä n. 3,3 miljoonaa euroa kohdennetaan 1.9.2009 voimaan tulleen vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen viimeisen vaiheen toteuttamiseen, n. 9,3 miljoonaa euroa 1.7.2009 voimaan tulleen neuvolatoimintaa ja koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa koskevan asetuksen terveystarkastuksia koskevien säännösten täysimääräiseen toimeenpanoon ja n. 8,7 miljoonaa euroa muiden palvelujen mahdolliseen parantamiseen. Lisäksi kotihoidon tukeen, yksityisen hoidon tukeen ja osittaiseen hoitorahaan 1.3.2011 tuleva indeksikorotus lisää valtionosuuksia vuositasolla n. 2,8 miljoonaa euroa. Vammaislainsäädännön toteuttaminen, neuvolapalvelujen ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollon parantaminen sekä kotihoidon tuen indeksikorotus lisäävät kuntien menoja n. 31 miljoonaa euroa.

Vaikeavammaisten tulkkauspalvelujen ja niihin liittyvien toimintakulujen siirtäminen valtiolle 1.9.2010 lukien vähentää valtionosuuksia 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2010 ja vuositasolle nostaminen lisäksi 11,7 miljoonaa euroa vuonna 2011. Kuntien menot vähenevät vastaavasti.

Pitkäaikaisasunnottomille tarkoitettuihin tukipalveluihin osoitetaan 2 miljoonaa euroa vuosina 2010–2011. Lisäksi tarkoitukseen kohdennetaan sosiaali- ja terveydenhuollon hankerahoitusta yhteensä 5 miljoonaa euroa vuosina 2010–2011.

Vuonna 2011 korotetaan 5 miljoonaa euroa valtion korvausta terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Päiväkotien, vanhainkotien ja terveyskeskusten homekorjaushankkeisiin myönnetään jälkirahoitteista valtionavustusta 10 miljoonaa euroa vuonna 2012. Kuntien menot lisääntyvät vastaavasti.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle budjetoidut peruspalvelujen asukaskohtaiset valtionosuudet muuttuvat automaattisesti asukasluvun ja ikärakenteen muutoksen vuoksi. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamiseen tarkoitettut valtionosuudet lisääntyvät 61 miljoonalla eurolla vuonna 2011 ja kehyskaudella yhteensä n. 271 miljoonalla eurolla. Vastaavasti kuntien menot kasvavat laskennallisesti 179 miljoonalla eurolla vuonna 2011 ja kehyskaudella 795 miljoonalla eurolla. Toisaalta **esi- ja perusopetuksen** ikäluokan pieneminen vähentää automaattisesti peruspalveluihin budjetoituja valtionosuuksia 22 miljoonalla eurolla vuonna 2011 ja kehyskaudella yhteensä n. 80 miljoonalla eurolla. Perusopetuksen menot vähenevät vastaavasti laskennallisesti 65 milj. euroa vuonna 2011 ja kehyskaudella 235 miljoonalla eurolla. Opetusministeriön hallinnonalalta erikseen rahoitettava kuntien esi- ja perusopetus kasvaa rahoitettavan oppilasmäärän kasvun vuoksi 13 miljoonaa euroa vuonna 2011 ja se kasvaa 23 miljoonaan euroon kehyskauden loppuun mennessä.

Opetusministeriön hallinnonalalla jatketaan valtion vuosien 2009 ja 2010 talousarvioissa ja lisätalousarvioissa päätettyjä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen työllisyyttä ja koulutusta tukevia toimenpiteitä kehyskaudella vuosina 2011–2014. Kokonaisuutena tähän tarkoitukseen liittyvät valtionosuudet kasvavat kehyskaudella noin 42 miljoonalla eurolla ja kuntien menot kasvavat vastaavasti noin 64 miljoonalla eurolla.

Oppilaitosten perustamishankkeisiin osana valtion elvytystoimia myönnettyjä valtionapuja maksetaan vuosina 2011–2014 yhteensä 58 miljoonaa euroa.

Nuorten työllistämisen ja aktivoinnin parantamiseksi lisätään vuonna 2010 nuorisotyön määrärahaa, mikä vaikuttaa osaltaan vielä vuonna 2011. Tavoitteena on nostaa nuorisotyön yksikköhintaa kehyskauden aikana vähintään kustannustason nousua vastaavasti. Lisäksi kunnille osoitetaan nuorisotyömäärärahoista kohdennettuja valtionavustuksia noin 20–25 miljoonaa euroa vuositasolla.

Peruspalvelujen valtionosuuksista siirretään kehyskaudella vuositasolla 10 miljoonaa euroa **valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden** rahoittamiseen.

Kuntien yhdistymisiä arvioidaan tapahtuvan 7 vuonna 2011, 3 vuonna 2012 ja 20 vuonna 2013, jolloin yhdistymisavustuksia myönnetään kuntajakolain mukaan viimeisen kerran. Kuntien yhdistymisen taloudelliseen tukeen ja yhteistoiminta-avustuksiin varataan 115 miljoonaa euroa vuonna 2011, 46 miljoonaa euroa vuonna 2012, 76 miljoonaa euroa vuonna 2013 ja 37 miljoonaa euroa vuonna 2014. Vuosina 2008–2011 maksettavat yhdistymisavustukset ylittävät yhdistymisavustuksille säädetyin kattosäännön 49 miljoonalla eurolla, mikä on vähennetty peruspalvelujen valtionosuuksista vuonna 2011. Määräraha on varattu 1 miljoona euroa kuntien yhteistoiminta-avustuksiin vuosille 2010–2012, jonka jälkeen avustus poistuu.

Kunnille maksettavat **korvaukset pakolaisista ja turvapaikanhakijoista** nousevat 22 miljoonalla eurolla vuonna 2011 ja kasvavat kehyskaudella edelleen hieman.

Kuntien palkkatuki alenee kehyskaudella hieman vuoden 2010 tasolta työllisyyden parantuessa.

Sammanfattning

Det ekonomiska läget inom den kommunala ekonomin och särskilt i stora städer och i kommuner med stor exportindustri försvagades snabbt år 2009 till följd av den avmattade tillväxten av kommunalskatteinkomsterna och i synnerhet i och med att inkomsterna av samfundsskatten sjönk drastiskt. Enligt förhandsuppgifter försvagades även verksamhetsbidraget särskilt i de stora städerna.

Enligt bokslutsprognoserna för 2009 minskade den kommunala ekonomins årsbidrag med en femtedel, men sjönk dock inte så drastiskt som man befarat. Däremot fortsatte kommunerna att skuldsätta sig i allt snabbare takt då investeringarna hölls på en hög nivå. Med tanke på år 2010 förbättrade kommunerna sin ekonomi genom både en betydande höjning av kommunalskatten med 0,4 procentenheter och en exceptionellt stor höjning av fastighetsskatterna.

År 2010 bidrar sysselsättningsutsikterna och i och med detta även den försvagade kommunala skattebasen till att utvidga krisen så att den omfattar hela det kommunala fältet. Återhämtningen kommer att vara långsam då utvecklingen av skatteinkomsterna är svag även år 2011. Om kommunernas utgiftsökning inte mattas av väsentligt och på ett varaktigt sätt får den kommunala ekonomin inom de närmaste åren fortsättningsvis ty sig till skattehöjningar och skuldsättning.

Det försvagade utgångsläget till följd av krisen inom den kommunala ekonomin, de försvagade utsikterna för de närmaste åren och det dåliga läget inom statsfinanserna gör att det blir allt viktigare att trygga den kommunala ekonomins hållbarhet på lång sikt. I och med att utgiftstrycken inom kommunalekonomin ökar år för år till följd av befolkningens stigande medelålder, blir också reformer som förbättrar produktiviteten inom basservicen allt viktigare. En höjning av produktiviteten kan inom den arbetskraftsintensiva kommunala sektorn sammanfattas i en hållbar dimensionering av antalet anställda med tanke på både finansieringen av kommunalekonomin och hela den samhälls-ekonomiska produktivitetsutvecklingen.

Regeringen kom redan i samband med de föregående ramarna överens om betydande åtgärder för att stödja kommunalekonomin, och verkningarna av dem inträdde 2009 och sträcker sig till ramåren 2011—2014. Den mest betydande av dessa åtgärder är den temporära höjning av kommunernas utdelning

av samfundsskatten med 10 procentenheter som fastställts för 2009—2011, vilket ökar kommunernas skatteinkomster med ca 380 miljoner euro per år. Dessutom höjdes gränserna för kommunernas fastighetsskatt vid ingången av 2010 så att kommunernas skatteinkomster ökar med minst 50 miljoner euro. Kommunernas utgifter minskar varaktigt på grund av att arbetsgivarens folkpensionsavgift avskaffas gradvis fr.o.m. den 1 april 2009. Verkningarna av detta är 250 miljoner euro på årsnivå.

Kommunernas skatteinkomster beräknas minska med 0,6 procent år 2010 trots att kommunernas beslut om höjning av inkomstskattesatsen och fastighetsskattesatsen ökar skatteintäkterna med sammanlagt 510 miljoner euro. Intäkterna från kommunalskatten beräknas minska med 2,8 procent till följd av den ökade arbetslösheten och skattelättnaderna. I och med att ekonomin återhämtar sig uppskattas det att företagens resultatutveckling förbättras och intäkterna från samfundsskatten igen börjar växa år 2010. Kommunernas intäkter från samfundsskatten beräknas öka med 12 procent. Intäkterna från fastighetsskatten beräknas öka med 20 procent till följd av höjningen av fastighetsskattesatserna.

Åren 2011—2014 beräknas kommunernas skatteinkomster öka med i genomsnitt 3,2 procent per år. I kalkylen ingår det inte några antaganden om ändringar av beskattningsgrunderna, och kommunernas inkomstskattesats har hållits på samma nivå som år 2010. Intäkterna från kommunalskatten beräknas öka med i genomsnitt 3,6 procent per år. År 2011 ökar intäkterna från kommunalskatten med 3 procent och efter det blir tillväxten snabbare. Det beräknas att kommunernas intäkter från samfundsskatten minskar med i genomsnitt 0,8 procent per år under ramperioden, fastän de totala intäkterna från samfundsskatten beräknas öka. Den temporära höjningen av kommunernas utdelning av samfundsskatten upphör efter skatteåret 2011, vilket innebär att det till kommunerna inflyter en femtedel mindre i samfundsskatt år 2012. Intäkterna från fastighetsskatten beräknas öka med i genomsnitt 2,5 procent per år.

I enlighet med den **statsandelsreform** som genomfördes vid ingången av 2010 har kommunernas statsandelar sammanförts inom finansministeriets förvaltningsområde. I de sammanförda statsandelarna ingår den allmänna delen av kommunens statsandel, finansieringen av social- och hälsovården liksom även finansieringen av förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen samt den invånarbaserade finansieringen av allmänna bibliotek, kulturverksamhet och grundläggande konstundervisning. Statsandelen för utbildning på andra stadiet och yrkeshögskolor betalas från undervisningsministeriets förvaltningsområde. Statsandelen för kommunernas ungdomsarbete och idrottsverksamhet betalas fortsättningsvis med tippnings- och penninglotterivinstmedel.

De statsbidrag som omfattas av **granskningen av basservicebudgeten** och betalas till kommunerna från olika förvaltningsområden uppgår till sammanlagt 9 857 miljoner euro år 2011 (bilaga 6). Under ramperioden 2011—2014 ökar statsbidragen med sammanlagt 358 miljoner euro netto. I ramarna för statsfinanserna beräknas statsandelarna för varje ramår enligt 2011 års kostnadsnivå,

varför ändringen av statsandelarna endast omfattar indexhöjningen år 2011. Indexhöjningen ökar statsandelarna med 161,6 miljoner euro, varav kommunernas och samkommunernas andel är 140,8 miljoner euro.

De **statsandelar för basservicen** som har budgeterats inom finansministeriets förvaltningsområde uppgår till 7 877 miljoner euro år 2011. Statsandelarna för basservicen ökar under ramperioden med sammanlagt 342 miljoner euro jämfört med år 2010.

Av statsandelarna inom finansministeriets förvaltningsområde höjs de statsandelar som är avsedda för förbättrande av **social- och hälsovårdsservicen** i anslutning till genomförandet av regeringsprogrammet med 21,25 miljoner euro år 2011. Av tillägget anslås ca 3,3 miljoner euro för genomförande av den sista fasen av den reform av lagstiftningen om handikappservice som trädde i kraft den 1 september 2009, ca 9,3 miljoner euro för ett fullständigt genomförande av bestämmelserna om hälsoundersökningar i den förordning som gäller rådgivningsverksamhet och skol- och studerandehälsovård och som trädde i kraft den 1 juli 2009 samt ca 8,7 miljoner euro för förbättrande av andra tjänster. Den indexhöjning som ska göras i stödet för hemvård och privat vård av barn och i den partiella vårdpenningen den 1 mars 2011 ökar dessutom statsandelarna med ca 2,8 miljoner euro på årsbasis. Genomförandet av handikapplagstiftningen, förbättringen av rådgivningstjänsterna och skol- och studerandehälsovården samt indexhöjningen av hemvårdsstödet ökar kommunernas utgifter med ca 31 miljoner euro.

Överföringen av tolktjänsterna för gravt handikappade och omkostnaderna i anslutning till dem till staten den 1 september 2010 minskar statsandelarna med 5,9 miljoner euro år 2010 och upplyft på årsbasis dessutom med 11,7 miljoner euro år 2011. Kommunernas utgifter minskar i motsvarande grad.

För stödtjänster för långtidsbostadslösa anvisas 2 miljoner euro åren 2010—2011. Dessutom anvisas sammanlagt 5 miljoner euro av projektfinsieringen inom social- och hälsovården för ändamålet åren 2010—2011.

Den statliga ersättningen till hälso- och sjukvårdsenheterna för kostnaderna för läkar- och tandläkarutbildning höjs med 5 miljoner euro år 2011.

För reparationer av mögelskador i daghem, åldringshem och hälsovårdscentraler beviljas 10 miljoner euro i retroaktiva statsunderstöd år 2012. Kommunernas utgifter ökar i motsvarande grad.

De invånarbaserade statsandelarna för basservice som har budgeterats för finansministeriets förvaltningsområde ändras automatiskt på grund av ändringarna i invånarantalet och åldersstrukturen. De statsandelar som är avsedda för finansiering av social- och hälsovårdstjänster ökar med 61 miljoner euro år 2011 och med sammanlagt ca 271 miljoner euro under ramperioden. Kommunernas utgifter ökar i motsvarande mån kalkylmässigt med 179 miljoner euro år 2011 och med 795 miljoner euro under ramperioden. Däremot innebär de mindre åldersklasserna inom **förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen** en automatisk minskning av de budgeterade statsandelarna för

basservice med 22 miljoner euro år 2011 och med sammanlagt ca 80 miljoner euro under ramperioden. Utgifterna för grundläggande utbildning minskar i motsvarande mån kalkylmässigt med 65 miljoner euro år 2011 och med 235 miljoner euro under ramperioden. Den kommunala förskoleundervisning och grundläggande utbildning som ska finansieras från undervisningsministeriets förvaltningsområde ökar på grund av det ökade antal elever som ska omfattas av finansieringen med 13 miljoner euro år 2011 och uppgår vid utgången av ramperioden till 23 miljoner euro.

Inom undervisningsministeriets förvaltningsområde fortsätter genomförandet av de åtgärder i syfte att öka sysselsättning och studieplatser med stöd av yrkesinriktad grund- och tilläggsutbildning som fastslagits i budgetarna och tilläggsbudgetarna för 2009 och 2010 under ramperioden 2011—2014. Som helhet betraktad ökar de statsandelar som sammanhänger med detta syfte med ca 42 miljoner euro under ramperioden. Kommunernas utgifter ökar i motsvarande grad med ca 64 miljoner euro.

Statsbidrag som beviljats för läroanstalters anläggningsprojekt som en del av statens stimulansåtgärder betalas under åren 2011-2014 ut till ett belopp av sammanlagt 58 miljoner euro. För att förbättra sysselsättningen och aktiveringen av unga ökas anslaget för ungdomsarbete år 2010, och verkningarna sträcker sig också till 2011. Målet är att under ramperioden höja priset per enhet för ungdomsarbete minst lika mycket som kostnadsnivån ökar. Dessutom anvisas kommunerna ca 20-25 miljoner euro på årsbasis i riktade statsunderstöd ur anslagen för ungdomsarbete.

Av statsandelarna för basservicen överförs under ramperioden 10 miljoner euro på årsbasis för finansiering av **statens och kommunernas gemensamma datasystemprojekt**.

Enligt uppskattning kommer det att ske 7 **kommunsammanslagningar** år 2011, 3 år 2012 och 20 år 2013, då sammanslagningsunderstöd enligt kommunindelninglagen beviljas för sista gången. För ekonomiskt stöd och samarbetsunderstöd reserveras 115 miljoner euro år 2011, 46 miljoner euro år 2012, 76 miljoner euro år 2013 och 37 miljoner euro år 2014. De sammanslagningsunderstöd som betalas ut åren 2008—2011 kommer att överstiga det föreskrivna taket med 49 miljoner euro, vilket har dragits av från statsandelarna för basservice år 2011. Av anslaget har 1 miljon euro reserverats för samarbetsunderstöd åren 2010—2012, varefter understödet slopas.

Ersättningarna till kommunerna för flyktingar och asylsökande stiger med 22 miljoner euro år 2011 och ökar ytterligare något under ramperioden.

Den **lönesubvention som beviljas kommunerna** sjunker under ramperioden i någon mån jämfört med 2010 års nivå i takt med att sysselsättningen ökar.

Sisältö

I	Peruspalveluohjelman lähtökohdat ja ohjelman valmistelu	19
II	Kuntien toimintaympäristön muutokset	21
1	Kansantalouden ja julkisen talouden kehitys	21
2	Julkisen talouden kestävyys ja kuntatalous	23
III	Kuntatalous	27
1	Kuntatalouden tila ja lähivuosien näkymät	27
2	Kuntien menojen kehitys	31
3	Kuntien tulojen kehitys	34
3.1	Verotulot	34
3.2	Valtionavut	36
3.3	Asiakasmaksutulot	39
4	Vaikeimmassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat	40
IV	Kuntien menoihin ja tuloihin vaikuttavat toimenpiteet	43
1	Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja muut kehittämistoimenpiteet	43
2	Peruspalvelujen arviointi ja tietotuotannon kehittäminen	46
3	Valtionavut	47
4	Tuloveron kevennysten vaikutus kuntatalouteen	49
5	Muut toimenpiteet	49
V	Muiden hallinnonalojen kehittäminen	51
1	Maahanmuuttajien kotouttaminen	51
2	Työvoimapalvelut	53
3	Energiätehokkuus	54
4	Ympäristö ja asuminen	54
VI	Peruspalvelujen taloudellisuus ja tuottavuus	57

LIITTEET 1 - 6	61
Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia	61
Liite 2. Kuntien ja kuntayhtymien tulo- ja menorakenne	63
Liite 3. Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2007 - 2009 (ennakko), kuntakoon mukaan, euroa/asukas	68
Liite 4. Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2007 - 2009 (ennakko), maakunnittain, euroa/asukas	69
Liite 5. Kunnallistalouden rahoituslaskelma käyvin hinnoin, milj. euroa ...	70
Liite 6. Kuntasektorin yhdyskuntatekniikka ja ympäristö- toiminta, talous ja haasteet	71

I Peruspalveluohjelman lähtökohdat ja ohjelman valmistelu

Valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa toteutetaan lakisääteisen peruspalveluohjelman ja -budjetin avulla. Valtiontalouden kehyspäätöksen yhteydessä valmistellulla peruspalveluohjelmalla ja vuosittaisella peruspalvelubudjetilla parannetaan kuntien tehtävien ja veloitteiden rahoituksen tasapainoa.

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 2011–2014 tarkastelee kuntien toimintaympäristön muutoksia ja kuntatalouden kehitysnäkymiä tehtävien ja rahoituksen osalta. Ohjelma sisältää valtion toimenpiteitä, jotka koskevat kunta- ja palvelurakennemuutusta ja muita kehittämistoimia, valtionapuja, verotuloja sekä muita kuntia koskevia toimenpiteitä. Viime vuonna laaditun Peruspalveluohjelman toimenpiteissä korostettiin kuntapalvelujen tuottavuuden parantamisen toimenpiteiden käynnistämistä. Tähän ohjelmaan on koottu johtopäätöksiä peruspalvelujen taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Nämä on koottu kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan laatimasta Peruspalvelujen tila -raportista 2010 (Valtiovarainministeriö 12/2010).

Peruspalveluilla tarkoitetaan tässä ohjelmassa kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita. Pääpaino on kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteisissä valtiosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa. Niiden kustannukset muodostavat yli kolme neljäsosaa kuntien kokonaismenoista. Ohjelmassa on ensimmäistä kertaa tarkasteltu kuntasektorin yhdyskuntatekniikkaa ja ympäristöä (Liite 6).

Peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia. Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua. Peruspalveluohjelma on työväline, jonka avulla on aikaisempaa helpompaa hallita kunnallisten palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaisuutta poliittisessa päätöksenteossa.

Peruspalveluohjelma 2011–2014 on valmisteltu ministeriryhmässä, jossa ovat jäseninä valtiovarainministeri puheenjohtajana, hallinto- ja kuntaministeri, peruspalveluministeri, sosiaali- ja terveysministeri, opetusministeri, maahanmuuttoministeri sekä oikeusministeri. Ministeriryhmän työskentelyyn osallistuvat pysyvinä asiantuntijoina Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja.

II Kuntien toimintaympäristön muutokset

1 Kansantalouden ja julkisen talouden kehitys

Taloukasvu vaimeaa sekä kuluvana että ensi vuonna

Kansainvälisessä taloudessa taantuman syvin vaihe on ohitettu ja toipuminen on käynnistynyt. Tilanteen koheneminen on osittain seurausta massiivisista elvytystoimista, joita finanssi- ja rahapolitiikassa on tehty kasvun ylläpitämiseksi ja markkinoiden rauhoittamiseksi. Osa kysynnän kasvusta on aiheutunut varastojen täydennyksistä lähemmäksi normaalia tasoa. Jatkossa näiden tekijöiden vaikutus alkaa asteittain väistyä. Lisäksi finanssi- ja rahapolitiikkaa on vähitellen suunnattava talouden pitemmän ajan kestävyuden varmistamiseen. Täten orastavan kasvun ei voida olettaa vauhdittuvan niin nopeasti kuin noususuhdanteissa yleensä.

Suomen talouden syöksy vuoden 2008 lopulla ja vuoden 2009 alkupuoliskolla oli erittäin nopea ja jyrkkä. Bruttokansantuote painui noin kolmen vuoden takaiselle tasolle. Nykyisen suhdannekierron pohja näyttäisi olevan saavutettu, ja Suomen talous lähtee kuluvana vuonna maltilliseen nousuun. Jyrkän tasopudotuksen jälkeinen taloudellinen kasvu tulee kuitenkin olemaan vaiimeahkoa. Vuonna 2010 talous kasvaa investointien edelleen supistuessa noin 1 prosentin ja vuoden 2011 kasvuksi arvioidaan sekä kotimaisen että ulkomaisen kysynnän kasvaessa runsaat 2 prosenttia. Myös keskipitkän aikavälin kasvunäkymät ovat varsin vaisut; vuosien 2012–2014 kokonaistuotannon kasvuksi on oletettu keskimäärin vajaat 3 prosenttia.

Kansainvälisen taantuman seurauksena Suomen vienti koki ennätyskellisen suuren pudotuksen; vuonna 2009 vienti väheni noin neljänneksen. Vientimarkkinat ovat kuitenkin jo piristyneet erityisesti välituotteiden ja palveluiden osalta, mutta investointitavaroiden kysynnän odotetaan lisääntyvän vasta vuonna 2011. Myös kotimaiset investoinnit elpyvät viennin vanavedessä. Kuluttajien luottamus on kohentunut, ja yksityinen kulutus kääntyy kasvuun tänä vuonna. Kotitalouksien ostovoima lisääntyy kuitenkin kulutusmenoja nopeammin, kun kasvavalla säästämisellä varaudutaan mm. työttömyysriskiin. Vuonna

2010 kuluttajahinnat kääntyvät noin 1½ prosentin nousuun, kun hintojen voimakas aleneminen on sivuutettu ja talous alkaa elpyä. Merkittäviä nousupaineita ei ole odotettavissa, ellei niitä palkkaratkaisujen seurauksena muodostu.

Työllisyystilanne heikkenee edelleen tänä vuonna ja työllisten määrän arvioidaan jäävän 75 000 viimevuotista pienemmäksi. Työvoiman kysyntä vähenee erityisesti teollisuudessa ja yksityisissä palveluissa. Riskit lomautusten muuttamisesta pysyviksi irtisanomisiksi kasvavat. Vuonna 2010 työttömyysaste kohoaa keskimäärin runsaaseen 10 prosenttiin. Työvoiman kysyntä alkanee lisääntyä aikaisintaan kevättalvella 2011 tuotantotoiminnan vilkastumisen myötä. Taantumän jäljet näkyvät työmarkkinoilla kuitenkin vielä pitkään, kun työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmat palaavat melko nopeasti ja talouden rakennemuutos pahentaa niitä edelleen. 1990-luvun alun lamassa syntyneen mittavan rakennetyöttömyyden riski on nyt kuitenkin pienempi.

Julkinen talous pysyy alijäämäisenä – kestävyysvaje suurentunut

Kriisin seurauksena julkisen talouden rahoitusasema on romahtanut. Kansantalouden tilinpidon mukainen nettoluotonanto painuu tänä vuonna lähes -4 ½ prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Välillisen verotuksen kiristäminen, sosiaaliturvamaksujen korotukset ja taloudellisen toimeliaisuuden viriäminen pienentävät alijäämää vuonna 2011, mutta ilman voimakkaita sopeutustoimia julkinen talous tulee olemaan alijäämäinen koko kehyskaudella. Julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon kasvaa nopeasti ja kohoaa kehyskauden lopulla lähelle 60 prosenttia.

Julkisen talouden kääntyminen alijäämäiseksi on aiheutunut ennen kaikkea valtiontalouden voimakkaasta heikentymisestä. Tähän ovat vuorostaan johtaneet päätösperäisten elvytystoimien ohella suhdannetilanteesta suoraan riippuvat ns. automaattiset vakauttajat, jotka vaikuttavat voimakkaasti valtiontalouden tuloihin. Valtiontalouden automatiikkaa on voimistanut entisestään suhdanneherkkien verojen, kuten yhteisöveron ja pääomatuloista maksettavien verojen suhteellisen merkityksen kasvu. Valtion velka lisääntyi vuonna 2009 noin 10 miljardiin euroon, ja tänä vuonna sen arvioidaan kasvavan noin 13 miljardilla eurolla noin 77 miljardiin euroon.

Myös julkisen talouden pitkän aikavälin näkymät ovat heikentyneet talouskriisin seurauksena selvästi. Valtiovarainministeriön helmikuussa 2010 julkaiseman Julkinen talous tienhaarassa -raportin mukaan julkisen talouden ns. kestävyysvaje (laskettu vuodelle 2015, jolloin taantumän vaikutusten arvioidaan poistuneet) on kasvanut jo noin 5½ prosenttiin bruttokansantuotteesta. Kestävyysvajeella tarkoitetaan sitä, että säädetyin julkisin hoito- ja hoivavervoittein sekä annetuin veroastein julkisen talouden alijäämä ja velka alkaisivat vanhusväestön osuuden kasvun ja työikäisen väestön supistumisen myötä kasvaa hallitsemattomasti seuraavien vuosikymmenten kuluessa. Kestävyysvajeen taustalla on pääosin väestön ikärakenteen muutos, joka aiheuttaa sekä menopaineita että uhkaa heikentää kansantuotteen ja verotulojen kasvua.

2 Julkisen talouden kestävyys ja kuntatalous

Väestörakenteen muutoksen vaikutus peruspalvelujen kysyntään

Suomen erityispiirre on, että vanhusväestön osuuden jyrkin kasvu tapahtuu meillä nopeasti. Jo kahden seuraavan vuosikymmenen aikana vanhushuoltosuhte eli yli 65-vuotiaiden määrä verrattuna työikäiseen väestöön, kohoaa meillä nykyisestä noin 25 prosentista liki 43 prosenttiin. Useimmissa muissa teollisuusmaissa vanhushuoltosuhte kohoaa vastaavalle tasolle vasta vuosisadan puolivälissä.

Väestön ikääntyminen ja sen myötä palvelutarpeiden muutokset ovat suuri haaste julkisen talouden rahoituksen kestävyydelle. Ikäsidonnaisten julkisten menojen BKT-osuuden arvioidaan kohoavan meillä vuoden 2007 tasosta noin 6 prosenttiyksiköllä 2030-luvun puoliväliin mennessä, kun vastaava nousu vanhoissa EU:n jäsenmaissa keskimäärin jää noin puoleen tästä. Suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen myötä eläkemenojen kasvu on jo alkanut nopeutua. Myöhemmin, erityisesti 2020-luvulla ja siitä eteenpäin, kiihtyy vuorostaan pääosin kuntien vastuulla olevien vanhusväestön hoito- ja hoivamenojen kasvu. Se on jyrkimmillään siinä vaiheessa, kun korkeaan ikään tulleet suuret ikäluokat alkavat tarvita pitkäaikaishoitoa.

Väestörakenteen muutokset, lasten ja työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, taloudellisiin edellytyksiin ja tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta myös peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin. Tämä väestörakenteiden välillinen vaikutus peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin voi olla useissa kunnissa ja monilla alueilla erityisen voimakas.

Väestötekijöiden vaikutusta kuntatalouteen voidaan kuvata olettamalla palvelutason sekä palvelujen käyttäjien osuuden eri-ikäisessä väestössä pysyvän ennallaan. Kuntien menoihin vaikuttaa tällöin vain väestön määrän ja ikärakenteen muutos. Taulukko 1 havainnollistaa näitä vaikutuksia.

Syntyneiden määrä on noussut viime vuosina, ja Tilastokeskuksen väestöennusteessa hedelmällisyysasteen oletetaan pysyvän viime vuosien tasolla. Näin ollen pienimpiin lapsiin kohdistuvien palvelujen tarpeen arvioidaan kasvavan 2010-luvulla. Erot nuorten ikäluokkien suuruuksissa näkyvät heilahteluina koulutuspalvelujen tarpeen kehityksessä. Esimerkiksi peruskoululaisten määrän odotetaan hiukan nousevan, kun taas lukio-ikäisten määrä pienenee huomattavasti 2010-luvulla. Keskimäärin lasten ja nuorten palvelujen tarve pysyy nykytasolla seuraavan 20 vuoden aikana.

Terveyspalveluissa ja vanhusten tarvitsemisissa palveluissa palvelutarve kasvaa nopeasti alkaneella ja seuraavalla vuosikymmenellä. Väestön ikääntyessä ja väestön määrän kasvaessa 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.

TAULUKKO 1. Väestötekijöiden vaikutus peruspalveluiden kysyntään (Indeksi 2010 = 100)

	Kuntasektorin käyttökustannukset vuonna 2008 milj. euroa	2010	2014	2020	2030	Muutokset keskimäärin vuodessa, %	
						2010–2020	2020–2030
KOULUTUSPALVELUT	6881	100	98	99	103	-0,1	0,3
esiopetus	293	100	104	108	108	0,8	0
perusopetus	4006	100	99	104	108	0,3	0,4
lukiokoulutus	626	100	93	89	96	-1,2	0,8
ammattillinen koulutus	1395	100	98	95	98	-0,5	0,3
ammattikorkeakoulutus	561	100	101	96	94	-0,4	-0,2
TERVEYSPALVELUT	9051	100	106	115	133	1,4	1,4
erikoissairaanhoido	5327	100	105	112	125	1,2	1,0
perusterveydenhuolto	3724	100	107	119	145	1,8	2,0
SOSIAALIPALVELUT (alla olevat)	4737	100	108	121	148	1,9	2,0
lasten päivähoito	2443	100	103	106	104	0,6	-0,2
vanhainkodit	945	100	115	141	204	3,5	3,7
kotipalvelut	699	100	112	133	182	2,9	3,2
palveluasuminen (arvio)	650	100	114	136	193	3,1	3,5

Lähteet: Tilastokeskus, sosiaali- ja terveysministeriö

Väestön ikääntymisen vaikutus työvoiman saatavuuteen

Ikääntyminen vaikeuttaa myös työvoiman saatavuutta. Nämä haasteet ovat Suomessa edessä jo lähivuosina. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun vuonna 2010 ja supistuu liki 150 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Työvoimaresurssien niukkeneminen vaikeuttaa myös kuntasektorin työvoiman saantia. Muuttoliike kärjistää paikoin jo nykyisellään hankalan tilanteen joillakin alueilla vielä huomattavasti keskimääräistä vaikeammaksi.

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

työmarkkinoilla, kun supistuvan työvoiman oloissa kuntien rekrytoinnit imisivät kasvavan osuuden uusista työmarkkinoille tulevista.

Kuntien työmarkkinatilannetta hankaloittaa myös kunta-alan henkilöstön korkea keski-ikä. Kunnissa on jo käynnistynyt historiallinen eläkkeelle siirtyminen, kun suuret ikäluokat ovat saavuttamassa vanhuuseläkeikänsä. Kuntien eläkevakuutuksen ennusteen mukaan vuoteen 2014 mennessä eläkkeelle siirtyy liki 80 000 kunta-alan työntekijää. Vuoteen 2020 mennessä eläkkeelle siirtyy 166 000 kunta-alan työntekijää eli kolmasosa kaikista kunta-alan työntekijöistä. Vuonna 2030 on nykyisistä kuntatyöntekijöistä eläkkeellä yli 60 prosenttia eli noin 322 000.

Kuntatalouden kestävyys ja peruspalvelujen tuottavuuden parantaminen

Vaikka valtiolla onkin kokonaisvastuu julkisen talouden kestävydestä ja siihen liittyvistä kansainvälisistä sitoumuksista, kestävyysvaje on suuressa määrin myös kuntien ongelma. Lähivuosikymmeniksi arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu kuntien järjestelyvastuulla oleviin hoito- ja hoivapalveluihin. Jos palvelutarpeen kasvu toteutuu arvioidun mukaisena ja kuntien palveluveloitteet samoin kuin työn tuottavuus pysyvät ennallaan, vanhusväestön tarvitsemiin hoito- ja hoivapalveluihin suunnatut julkiset menot kasvavat vuoteen 2030 mennessä lähes 2½ prosenttia bruttokansantuotteesta.

Mikäli näiden palveluiden rahoitusvastuun määräytyminen pysyy ennallaan ja kunnat rahoittavat oman osuutensa kunnallisverotusta kiristämällä, nousee kunnallisveronprosentin korotuspaine valtiovarainministeriön laskelmien mukaan jo vuoteen 2020 mennessä 3 prosenttiyksikköön ja vuoteen 2030 mennessä jopa 7 prosenttiyksikköön. Tällöin kuntien väliset erot repeäisivät niin palvelujen rahoitusmahdollisuuksien kuin kuntalaisten verorasituksenkin suhteen. Ennakoitavissa oleva kehitys nostaisi kokonaisveroastetta, heikentäisi kansalaisten ostovoimaa ja kiristäisi erityisesti työn verotusta, jolla puolestaan olisi epäsuotuisia vaikutuksia talouskasvuun.

Koko julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisemiseksi tarvitaan näillä näkymin sekä rakenteellisia toimia (*kuten työurien pidentämistä, rakenteellisen työttömyyden vähentämistä ja julkisten palveluiden tehostamista*) että julkisten menojen supistuksia ja uudelleenkohdennuksia, samoin kuin verotuksen maltillista kiristämistä. Toimeen tulee ryhtyä pikaisesti, koska demografisen muutoksen nopein vaihe on Suomessa juuri alkamassa ja menojen kasvua hillitsevien uudistusten lykkääminen kasvattaa tulevaa taakkaa jatkuvasti.

Kestävyysvajeen rakenteellisista supistustoimista työurien piteneminen toisi kunnille lisää verotuloja. Tähän kunnat eivät kuitenkaan voi oman henkilöstönsä työurien lisäksi vaikuttaa itse. Sen sijaan hyvinvointipalvelujen tuottavuuden nostaminen, johon pystytään vaikuttamaan erityisesti kunnissa tehtävillä ratkaisuilla, on yksi avaintekijöistä niin koko julkisen talouden kuin kuntata-

loudenkin kestävyysongelman ratkaisemisessa. Vaikka tuottavuuden kohottaminen ei työvoimavaltaisissa julkisissa palveluissa ole helppoa, esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian (2009) ja valtiovarainministeriön (2010) julkisen talouden kestävyyttä koskevien laskelmien mukaan jo varsin pienellä vuotuisella ja pysyvällä tuottavuuden nousulla kuntien kustannuspaineet ja laskennallinen henkilöstötarve vähenisivät merkittävästi.

Työvoimaintensiivisissä kunnissa tuottavuuden nostaminen kiteytyy pitkälti henkilöstön määrän kestävään mitoitukseen. Kun talouskasvu on tulevaisuudessa käytännössä yksinomaan tuottavuuskasvun varassa, on tärkeää, etteivät perinteisesti heikomman tuottavuuskehityksen julkiset palvelut nielaise liian suurta osaa työvoimapotentialista.

Toisaalta kuntatalouden rahoituksen ja riittävän henkilöstön saatavuuden kannalta on olennaista, että työvoiman niukkuuden oloissa palvelurakenteita ja -prosesseja pyritään kehittämään mm. tietotekniikkaa hyväksikäyttäen niin, että jatkossa suhteellinen henkilöstötarve olisi nykyistä vähäisempi. Kuntatyövoiman eläkepoistuma aiheuttaa tähän hyvät mahdollisuudet. Vaikka eläkepoistuma aiheuttaa rekrytointiongelmia, se avaa kunnille myös mahdollisuudet ilman irtisanomisia toimintojen rationalisointiin sekä henkilöstön kohdentamiseen sinne, missä lisätyövoiman tarve on suurin. Tämä pienentäisi myös tulevia, kiihtyvää työvoimakilpailusta kumpuavia palkkاپaineita.

III Kuntatalous

1 Kuntatalouden tila ja lähivuosien näkymät

Kuntataloudella edessä vaikeita vuosia

Kuntatalouden ja erityisesti suurten kaupunkien ja vientiteollisuuskuntien tila heikentyi viime vuonna nopeasti, kun yhteisöverotulot romahtivat talouskriisin myötä. Ennakointu, suhdannetilanteeseen nähden nopea menojen kasvu huomioiden, kuntien tulojen ja menojen välille uhkasi syntyä mittava vaje. Tilanteen helpottamiseksi valtio päätti maaliskuussa 2009 tehdyn kehyspäätöksen yhteydessä merkittävistä kuntataloutta tukevista toimenpiteistä, joiden vaikutus alkoi v. 2009 ja ulottuu kehysvuosille 2011–2014. Toimenpiteistä mit-tavin on vuosille 2009–2011 päätetty kuntien yhteisövero-osuuden tilapäinen korottaminen 10 prosenttiyksiköllä. Lisäksi kuntien kiinteistöveron rajoja nostettiin vuoden 2010 alusta ja työnantajan kansaneläkemaksu poistettiin asteit-tain 1.4.2009 lukien.

Vuoden 2009 tilinpäätösarvioiden mukaan kuntatalouden vuosikate putosi viidenneksellä, mutta ei romahtanut pelätyllä tavalla. Sen sijaan kuntien velkaantuminen jatkui kiihtyvällä vauhdilla, kun investoinnit pysyivät korkealla tasolla. Kuluvaan vuoteen koskien kunnat paikkasivat talouttaan sekä kunnallis-veron huomattavalla 0,4 prosenttiyksikön korotuksella että kiinteistövero-erojen poikkeuksellisen suurella nostolla. Näiden yhteisvaikutus oli yli 500 milj. euroa.

Tänä vuonna työllisyysnäköymien ja sitä kautta kunnallisveropohjan heikkeneminen laajentaa kriisin koskemaan koko kuntakenttää. Toipuminen tulee olemaan hidasta, kun verotulojen kehitys on vaisua myös ensi vuonna. Mikäli kuntien menojen kasvu ei hidastu olennaisesti ja pysyvästi, kuntatalous pysyy lähivuodet veronkorotusten ja velkaantumisen tiellä.

Kuntatalouden talouskriisin myötä heikentynyt lähtötilanne, lähivuosien näköymien heikkeneminen ja valtiontalouden heikko tilanne nostavat kuntata-louden pitkän aikavälin kestävyiden turvaamisen entistäkin tärkeämmäksi. Kun ikääntymisen kuntatalouteen kohdistamat menopaineet muuttuvat jat-kossa vuosi vuodelta suuremmiksi, peruspalvelujen tuottavuutta parantavien uudistusten välttämättömyys ja erityisesti henkilöstön määrän kestävästi mitoitus-merkitys korostuvat entisestään.

Kuntien vuosikate putosi v. 2009 neljänneksen – kuntayhtymien talous ennallaan

Kuntien vuosikatteet heikkenivät Tilastokeskuksen julkaiseman kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviotilaston mukaan vuonna 2009 noin neljänneksellä, mikä johtui pääosin suurten, yli 100 000 asukkaan, kaupunkien vuosikatteiden putoamisesta. **Kuntayhtymien** vuosikatteet pysyivät lähes vuoden 2008 tasolla. **Koko kuntatalouden** yhteenlaskettu vuosikate heikkeni vuoden 2008 2,4 miljardista eurosta vajaaseen 2 miljardiin euroon ja jäi hieman poistoja pienemmäksi. Investoinnit pysyivät korkealla tasolla, kun erityisesti suuret kaupungit pitivät taantumasta huolimatta kiinni investointisuunnitelmistaan. Kun vuosikate kattoi vain noin puolet investoinneista, käyttöomaisuuden myynnit vähenivät selvästi ja pitkäaikaisten velkojen lyhentämiseen kului aiempaa enemmän, kunnat joutuivat ottamaan uutta pitkäaikaista lainaa yli 2,3 miljardia euroa. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu lainakanta kasvoi lähes 1,5 miljardilla eurolla ollen vuoden 2009 lopussa jo yli 11 miljardia euroa.

Tulopuolen osalta vuosikatteen heikkenemisen taustalla oli erityisesti yhteisöveron voimakas putoaminen; jako-osuuden 10 prosenttiyksikön nostosta huolimatta kuntien yhteisöverotulot tippuivat yli viidenneksen. Kunnallisveron tuotto lisääntyi synkistä ennakko-odotuksista ja veronkevennyksistä huolimatta noin 2½ prosentilla, kun mm. työllisyyskehitys oli kokonaistuotannon romahdukseen suhteutettuna arvioitua myönteisempää. Kuntien verotulot lisääntyivät yhteensä noin 0,5 prosenttia. Vielä syksyllä 2009 tehdyssä peruspalvelubudjetissa verotulojen arvioitiin supistuvan 2½ prosentilla. Kuntien saamat valtionosuudet kasvoivat runsaat 7 prosenttia. Siten verotulot ja valtionosuudet lisääntyivät yhteensä noin 2½ prosenttia eli saman verran kuin vuosina 2002–2005 keskimäärin. Pudotus vuosien 2006–2008 tulokehityksestä (7½ % / v) oli kuitenkin huomattava.

Tulokehityksen heikennyttyä kuntien menojen kasvu hidastui, mutta toimintamenot lisääntyivät edelleen noin 5 prosenttia. Kunta-alan työpanos kasvoi edelleen hienoisesti, ansiotaso nousi 3½ prosenttia, ostot lisääntyivät noin 7 prosenttia ja työttömyyteen liittyvät menot kasvoivat selvästi. Menojen kasvua suhteessa vuoteen 2008 hidasti kunta-alan ansiotason ja ostojen hintojen nousun hidastuminen sekä työnantajamaksujen keveneminen. Kun toimintatuottojen kasvu väheni 3 prosenttiin, kuntatalouden toimintakate heikkeni liki 6 prosenttia vuoteen 2008 verrattuna. Investoinnit pysyivät suhdannetilanteeseen nähden korkealla noin 4 miljardin euron tasolla. Tähän myötävaikuttivat mm. rakentamisen hintojen lasku sekä poikkeuksellisen matala korkotaso.

Taantuma iskee kuntatalouteen laajemmin vasta tänä vuonna

Vuodesta 2010 on tulossa koko kuntakentälle erittäin vaikea. Vaikka kansantalouden jyrkän pudotuksen arvioidaan olevan takanapäin, vaimean palautumisen myötä työttömyys pahenee ja kuntien veropohja pysyy heikkona. Kun lisäksi veronkevennykset pienentävät kuntien verotuloja, kunnallisverotu-

loja kertyy nimellisen kunnallisveroasteen huomattavasta, 0,4 prosenttiyksikön kiristymisestä huolimatta noin 3 prosenttia eli lähes 450 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2009. Yhteisöveron tuoton arvioidaan sen sijaan kasvavan noin 140 miljoonalla eurolla. Myös kiinteistöveron tuotto kasvaa kiinteistöveroprosenttien korotusten seurauksena selvästi, noin 200 miljoonalla eurolla. Kokonaisuutena kuntien verotulojen ennakoidaan hieman alenevan vuoden 2009 tasolta. Valtionosuudet lisääntyvät mm. veronkevennysten kompensaation seurauksena noin 8 prosenttia.

Heikon tulokehityksen ja osin myös korkean investointitason seurauksena kunnat joutuvat hillitsemään olennaisesti toimintamenojen kasvua. Laskelmissa kuntien henkilöstön määrän on oletettu hieman vähenevän v. 2010. Oletus perustuu Kuntaliiton joulukuussa 2009 suurille kaupungeille tekemään kyselyyn, jonka mukaan kunta-alan henkilötyövuosien määrä vähenee tänä vuonna noin kahdella prosentilla. Paine kuntien toimintamenojen volyymikasvuun tulee pääosin palvelujen ostoista, joiden arvioidaan jatkossakin lisääntyvän tulokehitykseen suhteutettuna nopeasti. Yleisen hintatason maltillinen kehitys pitää kuitenkin nimellishintaisten ostojen kasvupaineita kurissa. Niin ikään työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen keventää kuntien menorasitusta merkittävästi. Menopaineita aiheuttavat ansiotason nousu ja työttömyyssidonnaisten menojen kasvu. Vaikka helmikuun 2010 alussa saavutettua vuotta 2010 ja osin vuotta 2011 koskevaa palkkaratkaisua voidaankin toistaiseksi pitää kohtuullisen maltillisena, nousee kunta-alan vuoden 2010 ansiotaso tämän lisäksi vielä edellisen sopimuskierroksen korotusten seurauksena runsaat 3 prosenttia.

Tehdyillä oletuksilla kuntien toimintamenot lisääntyvät vuonna 2010 3½ prosenttia. Tällä selkeästi hidastuvalla menokehityksellä, mittavilla verojen korotuksilla ja yhteisöveron korotetulla jako-osuudella vuosikate heikkenisi edelleen runsaaseen 1,6 miljardiin euroon ja kattaisi poistoista vajaat 80 prosenttia. Investointien ja erityisesti suurten kaupunkien investointien odotetaan hieman nousevan vuoden 2009 tasosta, minkä seurauksena kuntien lainakanan nopea kasvu jatkuu. Tilanne poikkeaa huomattavasti 1990-luvun lama-vuosista, jolloin kunnat leikkasivat investointeja voimakkaasti.

Kuntatalous ei tasapainotu lähivuosina ilman mittavia sopeuttamistoimia

Taulukossa 2 on hahmoteltu kuntatalouden tulojen ja menojen laskennallista kehitystä. Vaikka nykytilanteen valossa kansantalouden tilan arvioidaan saavuttaneen pohjakosketuksen, uhkaa verotulojen kasvu uhkaa jäädä vaimeaksi myös vuonna 2011. Vuoden 2010 kaltaisella 3½ prosentin toimintamenojen kasvulla kuntatalouden vuosikate olisi ensi vuonna runsaat 1,7 miljardia euroa eli hieman yli 80 prosenttia poistoista. Lisäksi kuntien korotettu osuus yhteisöveron tuotosta poistuu nykyisen lainsäädännön mukaan vuonna 2012. Ilman voimakkaita korjaavia toimenpiteitä vuosikate jäisi koko kehyskaudella selvästi poistoja alhaisemmaksi. Tämä tapahtuisi siitä huolimatta, että kunta-alan henkilöstön määrä ei kasvaisi ja kuntien menojen kasvu hidastuisi alle 4 prosenttiin.

Taulukon 2 tarkastelussa ei ole kyse ennusteesta vaan ns. **painelaskelmasta**, jossa tulojen ja menojen kehitystä ei ole tasapainotettu. Esimerkiksi keskimääräisen kunnallisveroprosentin sekä kiinteistöveroprosenttien on oletettu pysyvän vuoden 2010 tasolla, maksuihin ei ole oletettu korotuksia, eikä menoja ole sopeutettu vastaamaan tulokehitystä. Painelaskelmassa syntyvä rahoitusali jäämä joustaa suoraan kuntien lainakantaan. Laskelmien tarkoituksena on näyttää, mikä kuntatalouden menopuolen keskimääräinen liikkumavara/sopeuttamistarve on arvioitu tulokehityksen huomioon ottaen. Yksittäisten kuntien väliset erot menokehityksen suhteen ovat käytännössä suuria.

Edellä kuvattu kehitys aiheuttaisi suuria paineita kuntien verotuksen ja siten kokonaisveroasteen kiristymiseen sekä velkaantumisen nopeutumiseen. Lisäksi 2000-luvun alussa otetut lainat alkavat erääntyä, ja takaisinmaksut syövävät kuntien budjeteista entistä enemmän pelivaraa. Korkotason todennäköinen nousu keskipitkällä aikavälillä vaikeuttaa kuntatalouden ahdinkoa entisestään. Velkakierteen paheneminen lisää myös tarvetta tulevaisuuden veronkorotuksiin, jolloin puolestaan väestön ikääntyminen alkaa jo lisätä kuntien menopaineita ja heikentää verotulojen kasvuedellytyksiä. Nämä reunaehdot huomioon

TAULUKKO 2. Kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio (ns. painelaskelma) kuntien tilinpidon mukaan, mrd. euroa

Käyvin hinnoin	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tuloksen muodostuminen							
1. Toimintakate	-21,43	-22,65	-23,38	-24,13	-25,04	-25,98	-26,95
2. Verotulot	17,53	17,61	17,51	18,19	18,42	19,06	19,83
3. Valtionosuudet, käyttötalous	6,43	6,90	7,44	7,67	8,01	8,32	8,63
4. Rahoitustuotot ja -kulut, netto	-0,13	0,09	0,05	0,02	-0,02	-0,07	-0,12
5. Vuosikate (=1.+2.+3.+4.)	2,40	1,95	1,62	1,75	1,36	1,34	1,39
6. Poistot	-1,94	-2,01	-2,07	-2,13	-2,19	-2,26	-2,32
7. Satunnaiset erät, netto	0,26	0,11	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
8. Tilikauden tulos	0,72	0,05	-0,19	-0,13	-0,58	-0,67	-0,68
Rahoitus							
9. Vuosikate	2,40	1,95	1,62	1,75	1,36	1,34	1,39
10. Satunnaiset erät	0,26	0,11	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
11. Tulorahoituksen korjausevät	-0,53	-0,35	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45
12. Tulorahoitus, netto (=9.+10.+11.)	2,13	1,71	1,42	1,55	1,16	1,14	1,19
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,13	-3,97	-4,10	-4,00	-4,00	-4,00	-4,00
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,12	0,78	1,05	1,00	1,00	1,00	1,00
15. Investoinnit, netto (=13.+14.)	-3,01	-3,19	-3,05	-3,00	-3,00	-3,00	-3,00
16. Rahoitusjäämä (=12.+15.)	-0,88	-1,49	-1,63	-1,45	-1,84	-1,86	-1,81
17. Lainakanta	9,60	11,07	12,57	14,02	15,82	17,62	19,42
18. Kassavarat	4,04	3,69	3,56	3,56	3,52	3,46	3,45
19. Nettovelka (=17.-18.)	5,55	7,38	9,00	10,46	12,30	14,16	15,97

ottaen on selvää, että kuntien menojen kasvun tulee hidastua selvästi ja pysyvästi viime vuosiin verrattuna.

Kun työvoima on jatkossa entistä niukempi resurssi, on kuntatalouden tasapainottamista perusteltua lähestyä myös henkilöstön määrän mitoituksen näkökulmasta. Jotta kuntien vuosikate yltäisi kehyskauden lopussa poistojen tasolle, tulisi henkilöstön määrän vähentyä noin 3 500 henkilöllä vuodessa vuosina 2011–2014. Eläkepoistuman kautta ajateltuna tämä tarkoittaisi sitä, että runsas neljäsosa vuotuisesta poistumasta jätettäisiin täyttämättä. Muut tekijät ennaltaan tämä merkitsisi toimintamenojen kasvun hidastumista noin 3 prosenttiin. Tämän jälkeenkin kuntien vuosikate kattaisi arvioidusta nettoinvestointien tasosta vain noin 75 prosenttia.

2 Kuntien menojen kehitys

Toimintamenot ja investoinnit

Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenot kasvoivat vuonna 2009 Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätösarvotietojen mukaan noin 5 prosenttia. Kasvu oli taloustilanteen heikkenemiseen suhteutettuna nopeaa, vaikka hidastuikin selvästi vuoden 2008 lähes 8 prosentin kasvuun verrattuna. Toimintamenojen kasvun hidastuminen johtui pääosin kuntien ja kuntayhtymien palkkasumman kasvun sekä ostojen hintojen maltillistumisesta; palkkasumma lisääntyi noin 4 prosenttia, kun v. 2008 kasvua oli miltei 6½ prosenttia. Palkkasumman kasvun pienenemiseen vaikutti ansiotason nousun hidastumisen lisäksi myös kuntapuolella aloitetut säästötoimet. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen selvityksen mukaan kuntien henkilöstömenoja supistettiin vuonna 2009 eri toimenpitein runsaat 2 prosenttia. Nimellisten ostojen kasvu hidastui vuoden 2008 12 prosentista noin 7 prosenttiin. Talouskriisin myötä myös kuntien työttömyyteen liittyvät menot lisääntyivät. Korkomenot puolestaan laskivat alhaisen korkotason vuoksi. Investoinnit pysyivät edelleen korkealla tasolla.

Kuluvana ja ensi vuonna kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen arvioidaan kehittyvän viime vuosia maltillisemmin, kun kunnat joutuvat tulojen kasvun hidastuessa hillitsemään menojensa kasvua. Tehtyjen oletusten seurauksena toimintamenojen arvioidaan lisääntyvän sekä kuluvana että ensi vuonna noin 3½ prosenttia. Investointien arvioidaan pysyvän noin 4 miljardin euron tasolla jatkossakin.

Tämän jälkeinen menokehitys riippuu monesta asiasta, kuten mm. vuoden 2011 vielä avoimina olevista sekä tämän jälkeisistä palkkasopimuksista sekä siitä miten rakenteellisissa uudistuksissa onnistutaan parantamaan tuottavuutta. Vuosien 2012–2014 menojen kasvuksi on tässä vaiheessa oletettu vajaat 4 prosenttia vuodessa.

Palkkausmenot

Laskelmissa on oletettu, että kunta-alan henkilöstön kokonaismäärän pitkään jatkunut kasvu pysähtyy sekä lyhyellä että keskipitkällä aikavälillä. Vuonna 2010 henkilöstön määrän arvioidaan hieman vähenevän. Tämän jälkeen kunta-alan henkilöstön on oletettu pysyvän vuoden 2010 tasolla noin 460 000 henkilössä. Oletukset henkilöstömäärän kehityksestä perustuvat yhtäältä Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kuntatyöntantajille suuntaamaan henkilöstökyselyyn, jonka mukaan henkilöstön määrä ei enää jatkossa nousisi sekä toisaalta Kuntaliiton suurille kaupungeille joulukuussa 2009 teettämään kyselyyn, jonka mukaan kunta-alan henkilötyövuodet vähenisivät kuluvana vuonna 2 prosenttia.

Kunta-alan ansiotaso nousi vuonna 2009 3,5 prosenttia, mikä oli noin 2 prosenttiyksikköä hitaampaa kuin v. 2008. Vuonna 2010 kunta-alan ansiotason ennakoitaan kohoavan runsaat 3 prosenttia, mikä johtuu sekä vuonna 2007 että alkuvuonna 2010 sovitusta korotuksista. Vuoden 2011 palkankorotuksista ei vielä ole kokonaisuudessaan päätetty, joten kunta-alan ansiotason oletetaan nousevan yleisen ansiotason mukaisesti 2,5 prosenttia. Vuosina 2012–14 kuntien ansiotason on teknisesti oletettu nousevan 3 prosenttia vuodessa.

Yllä tehtyjen oletusten seurauksena kunta-alan palkkasumman kasvun arvioidaan kasvavan sekä vuonna 2010 että v. 2011 2½ prosenttia ja vuosina 2012–14 3 prosenttia.

Kuntatyöntantajan sosiaaliturvamaksuperusteet kevenevät vuonna 2010 0,8 prosenttiyksiköllä, kun vuonna 2009 osin alennettu työntantajan kansaneläkemaksu poistui kokonaan vuoden 2010 alusta lähtien. Sen sijaan työttömyysvakuutusmaksu ja sairausvakuutusmaksu nousevat kuluvana vuonna yhteensä noin 0,5 prosenttiyksiköllä. Työttömyysvakuutusmaksussa on nousupainetta myös tämän jälkeen. Suurimman työntantajamaksun, kuntien eläkevakuutusmaksun osalta näkymät ovat muuttuneet taantumana myötä selvästi. Työntantajan KuEL-maksu pysyy vuonna 2010 ja Kuntien eläkevakuutuksen tämänhetkisen näkemyksen mukaan myös lähivuodet vuoden 2009 tasolla 23,6 prosentissa. Aiemman näkemyksen mukaan työntantajamaksu oli laskusuunnassa.

Ostot

Ostojen ja erityisesti palvelujen ostojen kasvu on ollut nopeaa viimeiset 10 vuotta. Nimellishinnoin tarkasteltuna ostot ovat lisääntyneet vuosina 2002–2009 runsaat 7 prosenttia vuodessa. Tästä hintojen nousun osuus on ollut keskimäärin 3 prosenttia ja määrän muutos 4½ prosenttia vuodessa. Taantumasta huolimatta ostojen volyyymi kasvoi vuonna 2009 vuoden 2008 tapaan runsaat 6 prosenttia. Ostojen hintakehitys kuitenkin vaimeni selvästi vuoteen 2008 verrattuna. Kuluvana ja ensi vuonna ostojen on arvioitu lisääntyvän noin 6 prosenttia, kun ostojen hintakehityksen odotetaan edelleen pysyvän maltillisena.

Maksetut avustukset

Kuntien maksamat avustukset nousevat edelleen kuluvana vuonna työttömyyssidonnaisten menojen (*toimeentulotuen ja työmarkkinatukimenojen*) lisääntyessä ja saattavat pysyä pidempään korkealla tasolla, mikäli työttömyys pitkittyy ja ansiosidonnaiset tulot vähenevät.

Investoinnit

Kuntasektorin investointitaso pysyi vuonna 2009 korkeana taantumasta huolimatta, kun korkotaso oli poikkeuksellisen matala ja rakentamisen hintataso aleni nopeasti. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut investoinnit olivat noin 4,0 miljardia euroa, mikä oli vain hieman vuotta 2008 vähemmän. Kuntaliiton suurille kaupungeille tekemän investointikyselyn mukaan kuntien investoinnit pysyvät myös lähivuodet nykytasolla noin 4 miljardin euron tuntumassa, mikä heijastaa kuntien suuria investointipaineita niin peruskorjauksien, kasvukeskusten uudisinvestointien kuin rakenneuudistustenkin osalta. Vaikka kuntien ja kuntayhtymien lähivuosien investointisuunnitelmista on pääosin jo päätetty, kuntien tulojen alentuessa suunnitelmista voidaan kuitenkin jossain määrin joutua tinkimään. Myös rahoituksen odotettavissa oleva kallistuminen saattaa asettaa rajoitteita kuntien investointien toteuttamiselle.

VALTION TOIMENPITEIDEN VAIKUTUS KUNTIEN MENOIHIN

1.9.2009 voimaan tullut vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen viimeisen vaiheen toteuttaminen lisää kuntien menoja n. 6,6 milj. eurolla ja 1.7.2009 voimaan tullut neuvolatoimintaa ja koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa koskevan asetuksen terveystarkastuksia koskevien säännösten täysimääräinen toimeenpano 18,5 milj. eurolla vuonna 2011.

Lisäksi kotihoidon tukeen, yksityisen hoidon tukeen ja osittaiseen hoitorahaan 1.3.2011 tuleva indeksikorotus lisää kuntien menoja vuositasolla n. 5,6 milj. euroa.

Vaikeavammaisten tulkkauspalvelujen ja niihin liittyvien toimintakulujen siirtäminen valtiolle 1.9.2010 lukien vähentää kuntien menoja 5,9 milj. euroa vuonna 2010 ja vuositasolla 17,6 milj. euroa.

Päiväkotien, vanhainkotien ja terveyskeskusten homekorjaushankkeisiin myönnetään jälkirahoitteista valtionavustusta 10 milj. euroa vuonna 2012. Kuntien menot lisääntyvät vastaavasti.

Opetusministeriön hallinnonalalla jatketaan valtion vuoden 2009 ja 2010 talousarvioissa päätettyjä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen työllisyyttä ja koulutusta tukevia toimenpiteitä kehyskaudella vuosiin 2012–2013 asti. Kokonaisuutena tähän tarkoitukseen liittyvät valtionosuudet kasvavat kehyskaudella noin 42 milj. eurolla ja kuntien menot kasvavat vastaavasti noin 64 milj. eurolla.

Oppilaitosten rakennus- ja erityisesti peruskorjaushankkeisiin on myönnetty vuosina 2009 ja 2010 osana valtion elvytystoimia 109 milj. euroa valtionapuja. Nämä kohdistuvat kuntien tarpeellisiin ja kiireellisiin yhteensä noin 270 milj. euron hankkeisiin. Myönnettyistä valtionavuista maksetaan noin 58 milj. euroa vuosina 2011-2014.

AUTOMAATTIMUUTOKSET

Ikärakenteen ja väestön määrän muutoksesta johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon menojen arvioidaan kasvavan laskennallisesti 179 milj. eurolla vuonna 2011 ja kehyskaudella 795 milj. eurolla. Perusopetuksen menot vähenevät vastaavasti laskennallisesti 65 milj. euroa vuonna 2011 ja kehyskaudella 235 milj. eurolla.

TAULUKKO 3. Kuntien ja kuntayhtymien menot vuosina 2008–2014, mrd. euroa

Käyvin hinnoin	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Toimintamenot	31,2	32,7	33,8	35,0	36,3	37,7	39,1
Palkkausmenot	18,6	19,2	19,6	20,1	20,7	21,3	21,9
Palkat	14,2	14,7	15,1	15,5	15,9	16,4	16,9
Muut henkilömenot	4,4	4,5	4,5	4,6	4,8	4,9	5,0
Ostot	10,2	10,9	11,6	12,3	13,0	13,8	14,6
Avustukset	1,9	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0
Muut toimintamenot	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
2. Toimintatulot	9,7	10,0	10,4	10,9	11,3	11,7	12,1
3. Toimintakate	-21,4	-22,7	-23,4	-24,1	-25,0	-26,0	-27,0
4. Korkomenot, brutto	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7
5. Investoinnit brutto	4,1	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0
6. Menot yhteensä (1+4+5+6)	35,7	37,0	38,3	39,5	40,9	42,3	43,8
7. Bruttokansantuote mrd. euroa	184,2	171,0	176,1	183,6	193,8	203,6	212,8
8. Kokonaismenot, % BKT:sta	19,4	21,6	21,8	21,5	21,1	20,8	20,6
9. Kokonaistulot, % BKT:sta	18,6	20,5	20,4	20,3	19,8	19,5	19,4
10. Toimintatulot, % toimintamenoista	31,3	30,7	30,9	31,1	31,1	31,1	31,1

3 Kuntien tulojen kehitys

3.1 Verotulot

Vuonna 2009 kuntien verotulot kasvoivat hieman, 0,4 prosenttia, vaikka kokonaistuotannon kasvu romahti ja työttömyys kääntyi kasvuun. Kunnallisveron tuotto kasvoi 2,4 prosenttia. Ansiotulot kokonaisuudessaan kasvoivat vajaalla 2 prosentilla vaikka palkkatulot alenivat 1 prosentilla. Tuloveron-kevennykset alensivat kunnallisveron tuottoa noin 375 miljoonalla eurolla. Veronkevennykset kompensoitiin kunnille valtionosuuksien kautta. Kunnallisveron kertymää kasvattivat myös verokertymien ajoittumiseen liittyvät tekijät: Verovuoden 2008 verotuksen valmistumisen jälkeen kunnille tilitettiin jako-osuuden muutoksen vuoksi 284 miljoonaa euroa verovuoden 2008 veroja. Yhteisöveron tuotto aleni yli viidenneksellä, vaikka kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta väliaikaisesti korotettiin 10 prosenttiyksiköllä verovuosille 2009-2011. Kiinteistöveron tuotto kasvoi 6,3 prosenttia.

Vuonna 2010 kuntien verotulojen arvioidaan vähenevän 0,6 prosenttia. Kunnallisveron tuoton arvioidaan supistuvan 2,8 prosenttia. Työttömyyden kasvu pienentää kunnallisveron veropohjaa, ja veroperusteiden muutokset alentavat verotuottoa nettomääräisesti 375 miljoonalla eurolla. Lisäksi tilitykset edelliseltä verovuodelta kertyvistä veroista alenevat huomattavasti. Kunnallisveroprosenttien korottaminen puolestaan lisää verotuottoa noin 320 miljoonalla eurolla, kun keskimääräinen kunnallisveroprosentti on noussut 0,39 prosenttiyksiköllä

vuonna 2010. Talousnäkömien elyessä yritysten tuloskehityksen arvioidaan parantuvan ja yhteisöverotuoton kääntyvän kasvuun vuonna 2010. Kuntien saaman yhteisöverotuoton arvioidaan kasvavan 12 prosenttia. Kiinteistöveron tuoton arvioidaan kasvavan 20 prosenttia. Kiinteistöveroprosenttien korotukset lisäävät verotuloa noin 190 miljoonalla eurolla, josta alarajojen korotuksen osuus on noin 50 miljoonaa euroa.

Vuosina 2011-2014 kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,2 prosenttia vuodessa. Vuonna 2011 verotulot kasvavat 3,9 prosenttia. Kunnallisveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,6 prosenttia vuodessa. Vuonna 2011 kunnallisveron tuotto kasvaa 3 prosenttia ja tämän jälkeen kasvu nopeutuu. Kuntien tuloveroprosentti on pidetty vuoden 2010 tasolla ja laskelmaan ei sisälly oletuksia veroperustemuutoksista.

Kuntien yhteisöverotuoton arvioidaan kehyskaudella vähenevän keskimäärin 0,8 prosenttia vuodessa, vaikka yhteisöveron koko tuoton arvioidaan kasvavan. Väliaikainen kuntien yhteisövero-osuuden korotus poistuu verovuoden 2011 jälkeen. Tämä näkyy viidenneksen alenemana kuntien yhteisöverokertymässä vuonna 2012. Kiinteistöverotuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin 2,5 prosenttia vuodessa.

Yksittäisen kunnan yhteisövero-osuus määräytyy yritys toimintaerän ja metsäerän perusteella. Jako-osuudet perustuvat kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietojen mukaan laskettujen osuuksien keskiarvoon, jolloin esimerkiksi verovuoden 2010 jako-osuudet lasketaan vuosien 2007 ja 2008 tietojen perus-

Taulukko 4. Kuntien verotulot vuosina 2008-2014

Milj. euroa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kunnallisvero	15 081	15 438	15 000	15 450	15 990	16 590	17 250
Yhteisövero	1 533	1 197	1 338	1 535	1 195	1 211	1 295
Kiinteistövero	917	974	1 170	1 200	1 230	1 260	1 290
Verotulot yht., mrd. euroa	17 531	17 609	17 508	18 185	18 415	19 061	19 835
Verotulot, % BKT:sta	9,5	10,3	9,9	9,9	9,5	9,4	9,3
Muutos, %							
Kunnallisvero	8,0	2,4	-2,8	3,0	3,5	3,8	4,0
Yhteisövero	4,1	-21,9	12,0	14,7	-22,1	1,3	6,9
Kiinteistövero	6,7	6,3	20,1	2,6	2,5	2,4	2,4
Verotulot yht.	7,6	0,4	-0,6	3,9	1,3	3,5	4,1
Kunnallisveroprosentti, keskim.	18,55	18,59	18,98	18,98	18,98	18,98	18,98
Yhteisöveroprosentti	26	26	26	26	26	26	26
Kuntien osuus yhteisöverosta, %	22,03	32,03	31,99	31,99	21,99	21,99	21,99

teella. Jos esimerkiksi jossain kunnassa yritys on lopettanut toiminnan ja veronmaksun vuonna 2008, muutos vaikuttaa kunnan jako-osuuteen puolella painolla vuonna 2010 ja täydellä painolla vuonna 2011. Kunnan metsäerä määräytyy metsävero-osuuden ja metsäkeskuksen vaikutusalueen kantorahatulujen sekä kunnassa sijaitsevien metsähehtaarien perusteella. Metsävero-osuus määräytyy kutakin vuotta varten siten, että vuoden 2007 metsävero-osuutta tarkistetaan valtakunnan kantorahatulujen muutoksella. Lisäksi metsävero-osuuden määrä on vähintään 5 prosenttia ja enintään 15 prosenttia kuntien yhteisövero-osuudesta.

3.2 Valtionavut

Kehyskaudella 2011–2014 kuntien peruspalvelubudjettitarkastelun piiriin kuuluvat valtionavut kasvavat nettomääräisesti noin 358 miljoonaa euroa. Valtiontalouden kehyksissä valtionosuudet lasketaan kehysvuosille vuoden 2011 kustannustasossa, joten valtionosuuksien muutokseen sisältyy vain vuoden 2011 indeksikorotus, ja muutos on muuten reaalista. Suurin lisäys valtionosuuksiin aiheutuu indeksikorotuksesta, joka lisää valtionosuuksia yhteensä 161,6 miljoonaa euroa. Tästä opetusministeriön hallinnonalan osuus on 36,5 miljoonaa euroa ja valtiovarainministeriön hallinnonalan osuus 125,1 miljoonaa euroa. Indeksikorotuksista 140,8 miljoonaa euroa maksetaan kunnille ja kuntayhtymille.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle budjetoidut peruspalvelujen valtionosuudet ovat 7 877 miljoonaa euroa vuonna 2011. Peruspalvelujen valtionosuudet kasvavat kehyskaudella yhteensä 342 miljoonaa euroa verrattuna vuoteen 2010.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan valtionosuuksista sosiaali- ja terveyspalvelujen parantamiseen tarkoitettuja valtionosuuksia korotetaan hallitusohjelman toteuttamiseen liittyen 21,25 miljoonalla eurolla vuonna 2011. Lisäyksestä n. 3,3 miljoonaa euroa kohdennetaan 1.9.2009 voimaan tulleen vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen viimeisen vaiheen toteuttamiseen, n. 9,3 miljoonaa euroa 1.7.2009 voimaan tulleen neuvolatoimintaa ja koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa koskevan asetuksen terveystarkastuksia koskevien säännösten täysimääräiseen toimeenpanoon ja n. 8,7 miljoonaa euroa muiden palvelujen mahdolliseen parantamiseen. Lisäksi kotihoidon tukeen, yksityisen hoidon tukeen ja osittaiseen hoitorahaan 1.3.2011 tuleva indeksikorotus lisää valtionosuuksia vuositasolla n. 2,8 miljoonaa euroa.

Vaikeavammaisten tulkkauspalvelujen ja niihin liittyvien toimintakulujen siirtäminen valtiolle 1.9.2010 lukien vähentää valtionosuuksia 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2010 ja vuositasolle nostaminen lisäksi 11,7 miljoonaa euroa vuonna 2011.

Päiväkotien, vanhainkotien ja terveyskeskusten homekorjaushankkeisiin myönnetään jälkirahoitteista valtionavustusta 10 miljoonaa euroa vuonna 2012.

Opetusministeriön hallinnonalalta erikseen rahoitettava kuntien esi- ja perusopetus kasvaa rahoitettavien erityisryhmien oppilasmäärän kasvun vuoksi 13 miljoonaa euroa vuonna 2011 ja se kasvaa 23 miljoonaan euroon kehyskauden loppuun mennessä.

Opetusministeriön hallinnonalalla jatketaan valtion vuosien 2009 ja 2010 talousarvioissa ja lisätalousarvioissa päätettyjä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen työllisyyttä ja koulutusta tukevia toimenpiteitä kehyskaudella vuosina 2011–2014. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärää lisättiin 750 vuosiopiskelijalla vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa, 500 opiskelijalla vuoden 2009 toisessa lisätalousarviossa, 750 opiskelijalla vuoden 2010 varsinaisessa talousarviossa sekä edelleen 500 vuosiopiskelijalla vuoden 2010 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen tarjontaa lisättiin 400 opiskelijatyövuodella vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa sekä 550 opiskelijatyövuodella vuoden 2010 varsinaisessa talousarviossa. Oppisopimusmuotoista ammatillista lisäkoulutusta lisättiin 1 000 opiskelijalla vuoden 2009 toisessa lisätalousarviossa, 1 250 opiskelijalla vuoden 2010 varsinaisessa talousarviossa sekä edelleen 250 opiskelijalla vuoden 2010 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Lisäksi oppisopimusmuotoisen peruskoulutuksen rahoitusta lisättiin 1 000 opiskelijapaikkaa vastaavalla määrällä vuoden 2010 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Kokonaisuutena tähän tarkoitukseen liittyvät valtionosuudet kasvavat kehyskaudella noin 42 miljoonalla eurolla ja kuntien menot kasvavat vastaavasti noin 64 miljoonalla eurolla.

Oppilaitosten perustamishankkeisiin osana valtion elvytystoimia myönnettyjä valtionapuja maksetaan 2011-2014 yhteensä 58 miljoonaa euroa.

Nuorten työllistämisen ja aktivoinnin parantamiseksi lisätään vuonna 2010 nuorisotyön määrärahaa, mikä vaikuttaa osaltaan vielä vuonna 2011. Lisäksi tavoitteena on nostaa nuorisotyön yksikköhintaa kehyskauden aikana vähintään kustannustason nousua vastaavasti. Lisäksi kunnille osoitetaan nuorisotyömäärärahoista kohdennettuja valtionavustuksia noin 20-25 miljoonaa euroa vuositasolla. Tähän liittyen myös kuntien menot kasvavat.

Kuntien palkkatuki alenee kehyskaudella hieman vuoden 2010 tasolta työllisyyden parantuessa. Aiempina vuosina palkkatukea on vähennetty ja painopistettä on siirretty yritysten kanssa toteutettavaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen sekä yksityisen sektorin tukityöllistämiseen.

Kunnille maksettavat **korvaukset pakolaisista ja turvapaikanhakijoista** nousevat turvapaikanhakijoiden kasvun takia 22 miljoonalla eurolla vuonna 2011 ja kasvavat kehyskaudella edelleen hieman. Vuoden 2010 alusta kunnille maksettavia laskennallisia korvauksia korotettiin 10 prosentilla.

TAULUKKO 5. Peruspalvelubudjettitarkastelun piirissä olevat kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa (kehysvuodet 2011—2014 vuoden 2011 hintatasossa)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat laskennalliset valtionosuudet tasauseriineen							
Valtiovarainministeriö*	6 637	7 184	7 753	7 877	7 979	8 040	8 095
Opetusministeriö,**	994	964	981	987	992	989	986
— siitä kuntayhtymien yksikköhintarahoiutus***	1 245	1 299	1 351	1 360	1 368	1 365	1 361
YHTEENSÄ	7 631	8 148	8 734	8 864	8 971	9 029	9 081
Muut peruspalvelubudjettiin sisältyvät valtionavut							
Sisäasiainministeriö	46	46	79	101	101	111	111
Valtiovarainministeriö	44	142	114	115	46	76	37
Opetusministeriö	153	155	196	209	217	217	216
Työ- ja elinkeinoministeriö	57	40	32	30	27	27	27
Sosiaali- ja terveysministeriö	388	449	500	537	549	547	541
YHTEENSÄ	687	832	921	992	941	978	932
Peruspalvelubudjettitarkastelun valtionavut yhteensä	8 319	8 980	9 655	9 857	9 911	10 007	10 013

* Vuosien 2008—2009 valtionosuudet on laskennallisesti muutettu vastaamaan vuoden 2010 valtionosuusuudistuksen rakennetta.

** 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. 2008 72 %, v. 2009 68 % ja vuodesta 2010 alkaen 43 %.

*** Kuntayhtymien yksikköhintarahoiutus on kuntien saamaa valtionosuutta suurempi, koska suurinta osaa opetusministeriön hallinnonalalle jäävistä tehtävistä ylläpitää muu kuin kunta, minkä seurauksena kuntien asukaskohtainen rahoitusosuus muodostuu niiden saamaa valtionosuutta suuremmaksi (ns. ylläpitäjäjärjestelmä).

Taulukot 6 ja 7 sisältävät kuntien rahoitusosuustietoja vuonna 2010 voimaan tulleen valtionosuusuudistuksen jälkeen.

TAULUKKO 6. Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen: Kuntien laskennalliset kustannukset, kuntien rahoitusosuudet sekä valtionosuudet, milj. euroa

	2010
Laskennalliset kustannukset	20 749
Kuntien rahoitusosuudet	13 678
Valtionosuudet*	7 071

* Kuntien peruspalvelujen valtionosuudet ilman tasauseriä, yleistä osaa, lisäosia sekä valtionosuuteen tehtäviä lisäyksiä ja vähennyksiä

TAULUKKO 7. Valtionosuus kunnille opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannuksiin: Laskennalliset kustannukset, kuntien rahoitusosuudet ja valtionosuudet, milj. euroa

(Vuoden 2010 valtionosuustiedot eivät ole vertailukelpoisia aiempien vuosien kanssa.)

	2010
Laskennalliset kustannukset ¹	3 177
- josta kuntien osuus	2 173
Kuntien rahoitusosuudet ²	1 846
Valtionosuudet ³	965

- 1) Sisältää laskennalliset kustannukset kuntien, kuntayhtymien ja yksityisen järjestämän koulutuksen osalta.
- 2) Sisältää kuntien osuuden kuntien, kuntayhtymien, valtion ja yksityisen järjestämään toimintaan.
- 3) Sisältää myös kunnan rahoitusosuuden piiriin kuulumattomat kuntien valtionosuudet, ml. esi- ja perusopetuksen rahoituksen sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudet opetusministeriön hallinnonalalta.

3.3 Asiakasmaksutulot

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjiltä perittävien maksujen osuus palvelujen kokonaisrahoituksesta on pienentynyt 2000-luvulla. Asiakasmaksujen osuus kuntasektorin sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannusten rahoituksesta oli 1 384 miljoonaa euroa eli 7,8 prosenttia vuonna 2008. Vuonna 2000 vastaava osuus oli 9,1 prosenttia ja vuonna 2003 se oli 8,3 prosenttia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista palvelujen käyttäjiltä perittävistä maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) ja asetuksessa (912/1992). Kunnalle on lainsäädännössä jätetty päätösvalta maksujen suuruudesta säädettyjen enimmäismäärien puitteissa. Asiakasmaksulainsäädännöllä on haluttu varmistaa, että maksujen suuruus ei olisi esteenä kunnallisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin hakeutumiselle.

Asiakasmaksu-uudistus tuli voimaan 1.8.2008. Uudistetussa järjestelmässä maksut seuraavat jatkossa kustannuskehitystä. Vuoden 2010 alusta asiakasmaksuihin tehtiin indeksitarkistukset. Niiden arvioidaan lisäävän kuntien asiakasmaksutuloja noin 45 miljoonaa euroa. Lisäksi lasten päivähoitossa indeksikorotus tulorajoihin ja asiakasmaksuihin tulee voimaan 1.8.2010. Niiden arvioidaan lisäävän kuntien asiakasmaksutuloja vuositasolla noin 12,7 miljoonaa euroa.

Parhaillaan valmistellaan terveydenhuollon yhtenäistä maksukattoa, joka toteutettaisiin yhdistämällä kunnallinen terveydenhuollon maksukatto ja sairausvakuutuksen lääkekustannusten vuosiomavastuuosuus. Sen käyttöönotto on kuitenkin mahdollista vasta, kun KANTA-järjestelmä on kattavasti käytössä julkisessa terveydenhuollossa.

Myös palveluasumisen asiakasmaksujen yhtenäistäminen on meneillään. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotukset ikäihmisten asumispalvelujen asiakasmaksujen määräytymistä koskeviksi linjauksiksi syyskuuhun 2010 mennessä.

Opetus- ja kulttuuritoimissa asiakasmaksutulojen merkitys on vähäinen. Perusopetuksen maksuttomuus kattaa opetuksen lisäksi välttämättömät opetusvälineet ja -oppikirjat, tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon. Perusopetuksen jälkeisessä tutkintoon johtavassa koulutuksessa opetus on maksutonta. Maksuttomuus ei kuitenkaan kata esim. oppikirjoja, matkoja tai aterioita. Lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa kouluateriat ovat kuitenkin maksuttomia ja koulumatkoihin voi saada tukea. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa, vapaassa sivistystyössä sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa voidaan periä kohtuullisia maksuja. Kirjaston omien kokoelmien käyttö kirjastossa ja niiden lainaus on maksutonta.

4 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 30. Näistä 23 kunnalle on tehty kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan lain 9 §:n mukainen arviointi. Arviointia ei ole tehty kunnille, jotka ovat ennen sitä päättäneet yhdistymisestä. Arviointiin kuuluneissa kunnissa on noin 3 prosenttia kokonaisväestöstä. Arviointikriteerien täytyminen tai menetelyn käynnistäminen on edistänyt useissa tapauksissa kuntien yhdistymisratkaisuja. Niissä tapauksissa, joissa yhdistymisiin ei ole päädytty, arvioinnin tuloksena on tehty kunnan talouden tasapainotusohjelma.

Vuoden 2009 ennakkolistien tilinpäätöstietojen perusteella voidaan arvioida, että menettelyn piiriin tulee kaksi uutta kuntaa. Kunnat voidaan määritellä kuitenkin vasta lopullisten tilinpäätöstietojen valmistuttua vuoden 2010 kesäkuussa. Talouslaman johdosta on todennäköistä, että erityisen heikon taloudellisen aseman kuntien lukumäärä kasvaa lähivuosina merkittävästi. Kasvua saattavat rajoittaa kuntien yhdistymiset viimeistään vuoden 2013 alusta. Yhdistymiset ovat erityisesti jo vuodesta 2009 vähentäneet heikon talouden kuntien lukumäärää.

Talouslama ei 2009 ennakkolistien tilinpäätöstietojen perusteella vielä voimakkaasti heikentänyt kuntataloutta vaikka vuosikate heikkeni selvästi ja samalla kuntien velkaantumisen voimistui. Ennakkotietojen mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä oli vain 25 eli alle puolet edellisen vuoden määrästä.

Valtioneuvoston kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan selonteon mukaan nyt laissa säädetty määräaikainen arviointimenettely erityisen vaikean taloudellisen aseman kunnissa on tarkoitus säätää pysyväksi. Osana valtionosuutta kunnille peruspalvelujen järjestämiseen voidaan edelleen myöntää harkinnanvaraista rahoitusavustusta. Sen osuus määrärahasta arvioidaan vuosittain kuntien taloustilanteen tilinpäätöstietojen ja tulevan kehityksen arvioinnin perusteella. Vuodelle 2010 tarkoitukseen on varattu 20 miljoonaa euroa.

IV Kuntien menoihin ja tuloihin vaikuttavat toimenpiteet

1 Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja muut kehittämistoimenpiteet

- 1.1. Käynnistetään toimenpiteet, jotka sisältyvät eduskunnan vastaukseen kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettuun selontekoon.
- 1.2. Valtio osaltaan turvaa palveluiden taloudelliset edellytykset kuntien vastatessa todennettavasti palveluidensa uudistamisesta ja tuottavuuden parantamisesta.
- 1.3. Paras-hankkeessa toiminnan painopistettä siirretään palveluiden kehittämiseen samalla kun hallinnollisten rakenteiden uudistamista jatketaan. Jatkossa kuntien tulee panostaa palveluiden kehittämiseen uusissa ja uusiutuvissa rakenteissa. Niiden mukaan tuoman kehittämispotentiaali tulee täysimääräisesti hyödyntää.
- 1.4. Kuntarakenteen uudistamista jatketaan puitelain 4 §:n mukaisesti. Kuntarakenteen kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Kuntarakenteen toimivuus on erityisen tärkeä kaupunkiseuduilla. Tavoitteena on, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä.
- 1.5. Tuetaan vapaaehtoisia kuntaliitoksia, erityisesti monikuntaliitoksia, toimintakykyisen ja elinvoimaisen kuntarakenteen aikaansaamiseksi. Yhdistymisavustusten tai mahdollisten muiden tukimuotojen tarvetta tämän jälkeen tarkastellaan puitelain voimassaoloajan päätymisen jälkeen.

- 1.6. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva valtion ja kunnan välinen selvitysmenettely vakinaistetaan.
- 1.7. Luodaan kaikkia puitelain kaupunkiseutuja koskeva valtion ja kaupunkiseudun yhteinen selvityshenkilömenettely. Selvityshenkilömenettelyn edellyttämät lainsäädäntömuutosesitykset sekä muut toimenpiteet valmistellaan siten, että lainsäädäntö tulee voimaan mahdollisimman pian tällä hallituskaudella.
- 1.8. Suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen edellytyksiä parannetaan kehittämällä lainsäädäntöä.
- 1.9. Valmistellaan ehdotus Tampereen ja Turun seuduilla kokeiluluonteisesti käyttöön otettavasta seudun kuntien ja valtion välisestä aiesopimusmenettelystä.
- 1.10. Palvelurakenteiden uudistamisen yhteydessä turvataan palvelujen saatavuus suomen, ruotsin ja saamen kielellä. Turvataan palvelut molemmilla kotimaisilla kielillä. Laadittaessa uusia suuntaviivoja on tehtävä selvitys niiden kielellisistä vaikutuksista. Kehitetään uusia keinoja niin, että myös kunnissa tai alueilla, joissa ruotsin- tai suomenkielinen väestö on pieni, voidaan tarjota lakisääteisiä palveluja myös vähemmistökielillä.
- 1.11. Parhaiden palvelukäytäntöjen edistämistä jatketaan yhteistyössä ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa.
- 1.12. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämissuunnitelmaa (Kaste) sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa toteutetaan valtionalouden kehyspäätöksen ja vuosittaisen talousarvioesityksen puitteissa.
- 1.13. Kehitetään palvelujen laadun valvonnan välineitä. Tehostetaan palveluiden laadun ja vaikuttavuuden arviointia sekä palveluiden valvontaa ja ohjausta ottaen huomioon myös asiakasnäkökulma.
- 1.14. Uudistetaan erikoissairaanhoidon järjestämistä kustannuskehityksen hillitsemiseksi ja palveluiden yhdenvertaiseksi turvaamiseksi. Toteutetaan valtakunnallinen työnjako sairaanhoitopiirien kesken sekä vahvistetaan sairaanhoitopiirien vastuuta erityisesti perusterveydenhuollon lääkäreiden saatavuudessa. Asetus erityistason sairaanhoidon järjestämisestä valmistelussa.

- 1.15. Terveyskeskuspalvelujen toimivuutta lisätään muun muassa toteuttamalla lääkäreiden perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen terveyskeskusosuus (9 kuukautta) työsuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään ja tukemalla lainsäädännöllä uusien työnjakomallien käyttöönottoa.
- 1.16. Terveyden- ja sairaanhoidon palvelujen saatavuutta parannetaan siten, että kunnan asukkaalla on mahdollisuus valita terveyskeskus tai sairaala, josta hän saa hoidon ja muut kuntien vastuulla olevat terveyspalvelut. Potilaan valinnanvapaudesta säädetään tulevassa terveydenhuoltolaissa.
- 1.17. Lisätään kansalaisten valinnanvapautta muissa palveluissa yli kuntarajojen. Parannetaan erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja siihen läheisesti liittyvien sosiaalihuollon saumattomia palveluketjuja, mukaan lukien ennaltaehkäisevä työ. Terveydenhuoltolakia koskeva hallituksen esitys annetaan.
- 1.18. Hallituksen esitys kotikuntalain muutokseksi ja siihen liittyviksi sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön muutoksiksi annetaan eduskunnalle keväällä 2010. Esitys mahdollistaa kaikille vammaisille ja vanhuksille oikeuden kotikunnan vapaaseen valintaan. Hallituksen esitys sisältää lisäksi muun muassa kuntien välistä kustannustenjakoa kotikunnan muutostilanteessa koskevat ehdotukset.
- 1.19. Toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanke: Osana hanketta luodaan Innokylä – innovaatio ympäristö tukemaan palveluinnovaatioiden tuotteistamista, levittämistä ja käyttöönottoa. Lisäksi luodaan kaikille avoin Palveluvaaka –sivusto, joka välittää luotettavaa ja helposti tulkittavissa olevaa tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toimivuudesta.
- 1.20. Hallituksen käynnistämässä sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisen ohjelmassa rakennetaan kansalaisen elämäntilanteeseen sopivat sähköiset palvelukokonaisuudet vuoteen 2013 mennessä.
- 1.21. Valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteen toimivuuden aikaan saamiseksi määritellään ministeriöiden ja kuntien yhteistyönä keskeisille palvelukokonaisuuksille yhteiset tietojärjestelmäarkkitehtuurit vuoden 2010 loppuun mennessä ottaen huomioon uudistuvan yhteispalvelujen tarpeet. Kuntien, valtion ja Kansaneläkelaitoksen yhteistä etäpalvelujärjestelmää valmistellaan SADE-ohjelman yhteisenä tukipalveluna. Poikkihallinnollisia toimintakokonaisuuksia tukevat tietojärjestelmäarkkitehtuurit toteutetaan valtakunnallisesti ja rahoitetaan

määrärahasiirroin. Järjestelmien kuntia palvelevat osuudet rahoitetaan määrärahasiirroin kuntien valtionosuuksista.

- 1.22. Kunnat, työ- ja elinkeinotoimistot sekä Kela vahvistavat yhdessä työvoiman kuntouttavia palveluja tarjoavia erityispalvelupisteitä.
- 1.23. Kotouttamislaki uudistetaan vastaamaan maahanmuuttajien erilaisiin kotoutumisen tukitarpeisiin nykyistä paremmin ja nopeammin heti kuntaan muutettaessa. Lakiin sisällytetään sääntely mahdollistamaan määräaikainen kokeilu, jossa kehitetään maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen sisältöjä, toteuttamistapoja, oppimisen seurannan arviointia sekä koulutuksen vaikuttavuusarviointia. Kokeilu rahoitetaan valtion sekä Suomen Kulttuurirahaston ja Svenska Kulturfondenin yhteisrahoituksella.

2 Peruspalvelujen arviointi ja tietotuotannon kehittäminen

- 2.1. Peruspalvelujen arviointitiedon käyttöä kunnissa ja peruspalveluohjelmamenettelyssä kehitetään.
- 2.2. Valtion keskushallinnon sektorikohtaisessa peruspalvelujen arvioinnissa kiinnitetään huomiota tietoihin, jotka mittaavat asiakasnäkökulmasta palvelujen laatua, tuloksellisuutta, tuottavuutta ja kustannustehokkuutta sekä vaikuttavuutta (mittarit, indikaattorit, analyysit, tutkimustieto). Arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös eri kieliryhmille suunnattujen palvelujen laatuun ja saatavuuteen.
- 2.3. Peruspalveluohjelmamenettelyssä arvioidaan valtakunnallista peruspalvelujen tuottavuus- ja kustannuskehitystä yhteisesti päätettyjen tuottavuus- ja kustannusmittareiden avulla.
- 2.4. Valmistellaan ehdotus kunnille, kuntayhtymille ja muille palvelujen järjestäjille tarkoitetuista tuottavuuden parantamista koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Kunnille ja kuntayhtymille annetaan tuottavuusohjelman laadintaohjeet hyödyntäen 20 suurimman kaupungin tuottavuusohjelmatyöstä saatuja kokemuksia. Kuntien ja kuntayhtymien tulee laatia suunnitelma tuottavuutta parantamista toimenpiteistä vuoden 2011 aikana.
- 2.5. Kahdenkymmenen suurimman kaupungin tuottavuusohjelmatyötä seurataan ja arvioidaan valtion, kuntien ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä.

3 Valtionavut

- 3.1. Opetusministeriön hallinnonalalla jatketaan vuoden 2010 talousarviossa päätettyjä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen työllisyyttä ja koulutusta tukevia toimenpiteitä. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijapaikkoja lisätään 1 250 opiskelijalla vuoteen 2013 saakka. Oppilaitosmuotoista ammatillista lisäkoulutusta lisätään 550 opiskelijatyövuodella sekä lisäkoulutuksena toteutettavaa oppisopimuskoulutusta kasvatetaan 1 250 opiskelijalla vuoteen 2012 saakka. Lisäksi oppisopimusmuotoisen peruskoulutuksen rahoitusta lisättiin 1 000 opiskelijapaikkaa vastaavalla määrällä vuoden 2010 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Kokonaisuutena tähän tarkoitukseen liittyvät valtionosuudet kasvavat kehyskaudella noin 42 miljoonalla eurolla. Lisäksi valtionapuja kasvattaa vuoden 2010 lisätalousarviossa päätettyt n. 7 miljoonan euron suuruiset toimenpiteet nuorten työllisyys- ja koulutustilanteen parantamiseksi.
- 3.2. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudet kasvavat kehyskaudella nettomääräisesti 342 miljoonaa euroa verrattuna vuoteen 2010.
- Hallitusohjelmaan toteuttamiseen liittyen sosiaali- ja terveystalvelujen parantamiseen tarkoitettuja valtionosuuksia korotetaan 21,25 miljoonalla eurolla vuonna 2011. Lisäys kohdistuu muun muassa 1.9.2009 voimaan tulleen vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen viimeisen vaiheen toteuttamiseen, neuvolatoimintaa, koulu- sekä opiskelijaterveydenhuoltoa koskevan asetuksen terveystarkastuksia koskevien säännösten täysimääräiseen toimeenpanoon sekä muiden palvelujen mahdolliseen parantamiseen.
- Kotihoidon tukeen, yksityisen hoidon tukeen ja osittaiseen hoitorahaan 1.3.2011 tuleva indeksikorotus lisää valtionosuuksia vuositasolla n. 2,8 miljoonaa euroa.
- Vaikeavammaisten tulkkipalvelujen ja niihin liittyvien toimintakulujen siirtäminen valtiolle ja vuositasolle nostaminen vähentää peruspalvelujen valtionosuuksia 11,7 miljoonaa euroa vuonna 2011.
- Päiväkotien, vanhainkotien ja terveyskeskusten homekorjaushankkeisiin myönnetään jälkirahoitteista valtionavustusta 10 miljoonaa euroa vuonna 2012.
- 3.3. Hallitusohjelman mukaan opetustoimen ikäluokkien pienenemisestä johtuva 80 miljoonan euron laskennallinen säästö kohdennetaan koulutuksen laadulliseen kehittämiseen vuoteen 2011 saakka. Kehysten ja talousarvioiden puitteissa pyritään lisäämään taidelaitosten laskentaperusteena olevien henkilötyövuosien määrää. Kirjastorakentamisen erillinen valtionosuusmomentti säilytetään suunnittelukaudella ja valtuustason määrää pyritään nostamaan kehysten ja talousarvioiden puitteissa.

Nuorisotyön valtionosuus maksetaan veikkaus- ja raha-arpajaispeliin voittovaroista. Tavoitteena on nostaa tätä laskentaperustetta suunnittelukauden aikana vähintään kustannustason nousua vastaavasti kehysten ja talousarvioiden puitteissa.

- 3.4. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vauhdittamina kuntien yhdistymisiä tapahtuu 7 vuonna 2011, 3 vuonna 2012 sekä 20 vuonna 2013. Kuntien yhdistymisavustuksiin ja valtionosuusmenetysten kompensointiin varataan 115 miljoonaa euroa vuonna 2011 ja 46 miljoonaa euroa vuonna 2012, 76 miljoonaa euroa vuonna 2013 sekä 37 miljoonaa euroa vuonna 2014. Kuntien valtionosuus vähenee yhdistymisavustuksia koskevien säännösten mukaisesti 49 miljoonalla eurolla vuonna 2011, koska yhdistymisavustukset ylittävät 200 miljoonaa euroa vuosina 2008–2011. Yhdistymisavustuksista aiheutuvan määräraharajituksen rajaamista on tarkoitus jatkaa vuoden 2011 jälkeen. Toteuttamistapa on otettu huomioon kuntajakolain uudistamisessa.
- 3.5. Kuntien syvällisen yhteistoiminnan tukemiseen (yhteistoiminta-avustus) osoitetaan 1 miljoonaa euroa vuoteen 2012 asti.
- 3.6. Valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmien kehittämiskustannuksien rahoittamista jatketaan vuosina 2011–2014 siten, että kunnille myönnettävästä peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuosittain 10 milj. euroa.
- 3.7. Kuntien palkkatuki alenee kehyskaudella vuoden 2010 tasosta työllisyyden parantuessa.
- 3.8. Kunnille maksettavat korvaukset pakolaisista ja turvapaikanhakijoista nousevat 22 miljoonalla eurolla vuonna 2011 ja kasvavat kehyskaudella edelleen hieman.
- 3.9. Valtio on Tehyn ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen sopimukseen liittyen sitoutunut siihen, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön määrällisen kehityksen jäädessä peruspalveluohjelman mukaista kehitystä hitaammaksi, tästä syntyvää säästöä ei oteta valtionosuuksien vähennyksenä huomioon valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa. Syntyvää säästöä voidaan kunnissa käyttää mm. sosiaali- ja terveystalvelujen laadun kehittämiseen ja henkilöstön aseman parantamista edistäviin hankkeisiin. Henkilöstön määrällistä kehitystä arvioitaessa otetaan lähtökohdaksi vuosia 2008–2011 koskeva peruspalveluohjelma, josta henkilöstön nettolisätarpeeksi on arvioitu 4 000 henkilöä vuodessa. Tarkastelussa otetaan huomioon ostopalveluna ja vuok-

ratyönä tehtävän työn osuus. Tarkastelussa käytettävistä tilastoista sovi-
taan peruspalveluohjelmamenettelyn yhteydessä.

4 Tuloveron kevennysten vaikutus kuntatalouteen

- 4.1. Kuntien yhteisövero-osuuden korotusta jatketaan vuoden 2011 lop-
puun asti. Kuntien osuus yhteisöverosta on 31,99 prosenttia.
- 4.2. Mahdolliset muutokset kuntien veropohjassa kompensoidaan kun-
nille täysimääräisesti.

5 Muut toimenpiteet

- 5.1. Kuntatalouden voimakkaasti heikentyneiden näkymien vuoksi valtio
lähtökohtaisesti pidättäytyy tässä vaiheessa kuntien menoja lisäävistä
toimista. Tämä vuoksi kehyspäätökseen ja peruspalveluohjelmaan
sisältyvien kuntien menoja lisäävien uudistusten laajuus, voimaantu-
loajankohta ja taloudelliset vaikutukset arvioidaan kussakin tapauk-
sessa erikseen.
- 5.2. Valtion ja Kuntaliiton yhteistyönä käynnistetyissä normitalkoissa luo-
daan eri hallinnonalat kattavat yhteiset periaatteet itsehallinnollisten
kuntien ohjaukseen. Kuntiin kohdistuvien säädöshankkeiden vaiku-
tukset tuottavuuteen arvioidaan ja tuottavuuden parantamista ja pal-
velurakenteiden jäykkyysä ylläpitäviä normeja pyritään poistamaan.
- 5.3. Peruspalveluohjelmamenettelyä vahvistetaan kuntatalouden koko-
naisuuden hallinnassa. Menettelyä kehitetään siten, että sitä voidaan
hyödyntää arvioitaessa rahoitusperiaatteen toteutumista eri hallin-
nonaloilla toteutettavissa kuntiin vaikuttavissa yksittäisissä uudis-
tuksissa. Tältä pohjalta käynnistetään selvitys valtiovarainministe-
riön kestävyysvajeraportissa esitetyn kuntatalouden kehysten käyt-
töönoton mahdollisuuksista osana peruspalveluohjelmamenettelyä.
- 5.4. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö toteuttavat
yhdessä eri toimijoiden kanssa koulutus- ja kehittämishankkeen, jolla
tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallista uudistamista ja
muutosjohtamista.

V Muiden hallinnonalojen kehittäminen

1 Maahanmuuttajien kotouttaminen

Suomeen muutti vuonna 2009 lähes 17 600 ulkomaan kansalaista, joista 11 200 tuli EU/ETA –alueen ulkopuolista maista ja 6 300 EU/ETA –maista. Pakolaiskiintiö on jo pitkään ollut 750. Maahan saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut nopeasti vuosina 2008 ja 2009. Viime vuonna turvapaikanhakijoita saapui lähes 6 000.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja kustannuksista vastaa valtio siihen asti kun hakija saa oleskeluluvan ja kotikunnan. Lähtökohtaisesti kunnan järjestämistä palveluista aiheutuvat kustannukset jakaantuvat samoin perustein valtion ja kuntien kesken kaikkien Suomessa asuvien osalta. Maahanmuuttajat huomioidaan valtiosuuksien laskennallisissa tekijöissä kuten kantaväestökin. Esi- ja perusopetuksen valtiosuuksien korottavana tekijänä on vieraskielisten, 6-15 -vuotiaiden lasten määrä. Kiintiöpakolaisten sekä oleskeluluvan ja kotikunnan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta valtio voi lisäksi korvata kunnille laskennallista korvausta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin sekä eräitä muita kuluja kustannusperusteisesti.

Kunnat ovat vastuussa omalla alueellaan maahanmuuttajien kotouttamisesta. Tätä varten kunnat laativat kotouttamisohjelmia yksin tai seutukunnallisena yhteistyönä, toimeenpanevat niitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa sekä järjestävät maahanmuuttajien tarvitsemia palveluja. Avainsektoreita ovat asuminen, koulutus, päivähoito ja muut sosiaalipalvelut ja terveydenhuolto. Maahanmuuton haasteet vaihtelevat eri puolilla maata.

Kotoutumista tukevat tavoitteet tulee ottaa huomioon läpivirtauksena kuntien eri toimialojen palveluiden ja toimenpiteiden suunnittelussa ja järjestämisessä. Lisäksi tarvitaan kotoutumista edistäviä erityisiä palveluita, jotka liittyvät mm. kieleen, kulttuuriin, etnisiin suhteisiin, koulutukseen sekä tehostettuun ohjaukseen ja neuvontaan. Peruspalvelujen ja kotouttamispalvelujen järjestäminen edellyttää kunnilta uskonto- ja kulttuurisensitiivisiä työmuotoja ja räätälöityjä palveluja sekä yhteistyötä työvoimatoimistojen ja kolmannen sektorin kanssa. Kunnissa on tarpeen selvittää paikallistasolla toimivien järjestöjen mahdollisuudet tukea kotouttamista.

Tärkeää on, että kotoutumisen tukitoimet käynnistyvät viiveettä kuntaan muutettaessa. Keskeisin kotoutumista edistävä tekijä on koulutus. Aikuisten maahanmuuttajien kieli- ja yhteiskuntaan perehdyttävää koulutusta kehitetään, tavoitteena työllistyminen. Koulutusta järjestetään työvoimapolitiittisena koulutuksena ja yleissivistävänä rinnasteisena koulutuksena. Kieli- ja orientoivaa opetusta tarvitsevat kaikki, myös lapsia kotona hoitavat vanhemmat ja iäkkäät. Lasten ja nuorten koulutuksen sisältöä ja järjestämistä kehitetään niin, että koulutukseen pääsyn esteitä poistetaan ja kullakin koulutusasteella luodaan valmiudet siirtyä seuraavalla asteelle. Nuorille järjestetään räätälöityä neuvontaa ja ohjausta peruskoulun yläasteella ja sen jälkeen työhallinnossa.

Maahanmuuttajille yleisten kirjastojen kynnyks on matala. Yleiset kirjastot tarjoavat kotouttamisen edesauttamiseksi maahanmuuttajille omakielistä aineistoa sekä verkkoyhteydet arjen asioiden hoitamiseen, kotimaan tapahtumien seuraamiseen ja yhteydenpitomahdollisuudet omaisiin. Tämä edellyttää kunnilta toiminnan riittävää resursoimista.

Myös syrjäytymisen ehkäisyyn, erityisten nuorten osalta, on kiinnitettävä huomiota. Isoissa kaupungeissa ja muutoin merkittävillä maahanmuuttopaikkakunnilla toteutetaan kotoutumista ja työllistymistä edistäviä kuntien toimintamallikokeiluja (kuntapilotit) tavoitteena sosiaalisen eheyden vahvistaminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Liikunta on nuorten suosituimpia harrastuksia ja samalla käytännössä hyväksi koettu, kielimuurit ylittävä kotouttamisväline. Kuntien liikuntatoimi ja urheiluseurat ovat keskeisiä toimijoita kuntatasolla. Kotouttamisen kannalta keskeistä on, että liikunta organisoidaan kantaväestön ja maahanmuuttajien vuorovaikutustapahtumana.

Panostetaan alkuvaiheen ohjaukseen ja neuvontaan. Ehkäistään ns. maahanmuuttajatiheiden asuinalueiden syntyä ja kehitetään alueiden palveluita. Myös maahanmuuttajanaiset tarvitsevat tehokkaita kotoutumista tukevia palveluita ja tukitoimia. Varmistetaan viranomaisten riittävä osaaminen maahanmuuttajanaisiin kohdistuvan väkivallan ja muun hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi.

Pakolaisten kuntiin sijoittamista tulee nopeuttaa ja kotoutumisen edellytykset paikallisella tasolla turvata. Lisätään pakolaisille tarkoitettuja sijoituspaikkoja kunnissa, jonka varmistamiseksi pakolaisten palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä kunnille maksettavien ns. laskennallisten korvausten tasoa on nostettu. Alue- ja paikallishallinnon viranomaisten tulee tiivistää yhteistyötä, jotta haavoittuvimmassa asemassa olevien ryhmien, erityisesti kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittuminen varmistetaan ja kotoutuminen pääsee käyntiin. Haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten vastaanottoa tuetaan Euroopan unionin pakolaisrahaston hankkeella.

Tavoitteena on, että myös työn perusteella Suomeen muuttavat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä pääsevät kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin. Kotouttamistoimien tulee säilyä joustavina niin, että maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet voidaan huomioida ja samalla tukea työmarkkinoiden tarpeita

osaavan työvoiman saannissa. Kotouttamislaki uudistetaan vastaamaan maahanmuuttajien erilaisiin kotoutumisen tukitarpeisiin nykyistä paremmin ja nopeammin heti kuntaan muutettaessa. Kotouttamislakiin sisällytetään sääntely, joka mahdollistaa määräaikaisen, vuosina 2010 – 2013 toteutettavan kokeilun maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaukset ja kotouttamiskoulutuksen kehittämiseksi. Kehittämistyön painopisteinä ovat kotoutumiskoulutuksen sisällöt ja toteuttamistavat, maahanmuuttajien oppimisen seurannan arviointi sekä koulutuksen vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden seuranta ja arviointia parannetaan ”Kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden seuranta ja indikaattorit” sekä ”Maahanmuuttajabarometri” -hankkeilla.

2 Työvoimapalvelut

Työvoiman saatavuuden turvaamiseksi ja työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi työnhakijan palveluprosessia kehitetään nopeuttamalla palvelutarpeen arviointia ja työllistymissuunnitelman laatimista. Työllistymissuunnitelmassa sovitaan työnhausta sekä työnhakua tukevista ja työllistymistä edistävästä palveluista. Työvoiman palvelukeskukset tarjoavat TE-toimiston ja kuntien yhteisasiakkaille työhön kuntouttavia palveluja. Palvelujen tarjonnassa kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota työelämävalmiuksien ja osaamisen kehittämiseen ja avoimille työmarkkinoille sijoittumisen edistämiseen.

Maahanmuuton kasvuun on varauduttava, ja turvattava työ- ja elinkeinohallinnolle riittävät henkilöstöresurssit maahanmuuttajapalvelujen järjestämiseksi. Vahvistetaan alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa tukemaan maahanmuuttajien kieli- ja perehdyttävään koulutukseen ja työelämään pääsyä. Kehitetään työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien yhteisiä prosesseja tukemaan maahanmuuttajan pääsyä oikea-aikaisiin yksilöllisiin toimenpiteisiin.

Vuoden 2010 alusta toteutetaan Metropolipolitiikkaohjelmaan sisältyvää 3 –vuotista pääkaupunkiseudun kuntien ja valtion välistä aiesopimushanketta maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjauksen ja koulutuksen sekä työllistymisen edistämiseksi.

Huolehditaan työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena maahanmuuttajille järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen määrärahojen riittävydestä ottaen huomioon maahanmuuttajien määrän ja koulutuksen tarpeen kasvaminen.

3 Energiatehokkuus

Työ- ja elinkeinoministeriö tukee ministeriön kanssa energiategokkuussopimuksen solmineiden ja Motiva Oy:n hallinnoimaan energiaohjelmaan liittyneiden kuntien energiakatselmuksia (50 %), uusituvan energian katselmuksia (60 %) sekä energiategokkuusinvestointeja (25 %). Lisäksi ministeriö osallistuu sopimuskuntien yhteisiin kehittämishankkeisiin, joiden tavoitteena on tukea sopimusten toimeenpanoa ja niissä asetettujen energiansäästötavoitteiden saavuttamista. Ministeriö pyrkii, yhdessä Suomen kuntaliiton ja Motiva Oy:n kanssa, nostamaan sopimusten kattavuutta ja tehostamaan niiden toimeenpanoa, jotta niillä saataisiin toteutumaan energiapalveludirektiivin (2006/32/EY) velvoite julkisen sektorin esimerkkiasemasta energiategokkuuden edistämiseksi. Asukasluvulla mitattuna sopimusten kattavuus on 59 prosenttia (16.2.2010). Sopimukseen liittyneille kunnille myönnettävällä energiateguella on pyritty varmistamaan energiategokkuustoimien taloudellinen kannattavuus.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä energiategokkuustoimenpiteistä 4.2.2010 todetaan yhtenä toimenpiteenä seuraavaa: ”Säädetään puitelaki ja asetukset julkisyhteisöjen energiategokkuudesta ja pannaan se ripeästi toimeen”. Kyseessä on ensi sijassa täydentävä toimenpide, jolla varmistettaisiin energiategokkuustoimet niissäkin kunnissa, jotka eivät ole mukana sopimusjärjestelmässä.

4 Ympäristö ja asuminen

Kuntien tehtävänä on lähinnä pienten ja paikallisesti vaikuttaviin toimintoihin liittyvien ympäristölupien myöntäminen. Kuntien kyky suoriutua tehtävästä vaihtelee voimakkaasti. Pienten kuntien suoriutuminen on yleensä tyydyttävää tai huonoa. Pienten kuntien voimavarat ovat yleisesti heikentyneet viimeisten vuosien kuluessa. Toisaalta suurten kuntien voimavarat ovat lisääntyneet ja ne suoriutuvat lupatehtävistä tyydyttävästi tai hyvin. Ympäristöministeriön toimesta tehostetaan lupaprosessia mm. vähentämällä lupavelolisten määrää, kehittämällä keventäviä menettelyjä ja lisäämällä normitusta. Tarkoitus on kehittää myös tietojärjestelmiä ja sähköistä asiointia luvan hakemisen ja käsittelyn avuksi. Tavoitteena on vähentää kokonaisuudessaan kuntien ja valtion lupahallinnon tehtäviä.

Ympäristönsuojelulain muutoksella kevennetään lupamenettelyitä säätämällä poikkeuksista luvanvaraisuudessa ja lainmuutos tulee voimaan toukuuussa 2010.

Ympäristönsuojeluasetuksen muutoksella (1792/2009) kevennettiin ympäristölupamenettelyä poistamalla eräitä toimintoja lupamenettelystä, asettamalla luvanvaraisuuskynnys tiettyille toiminnoille sekä nostamalla tiettyjen toimintojen luvanvaraisuuskynnystä. Samalla muutettiin vähäisessä määrin kuntien

ja valtion työnjakoa ympäristölupa-asioissa. Asetuksen muutos tuli voimaan 1.1.2010. Ympäristölupamenettelyn keventäminen ja toimivallan uudelleen jakaminen eivät lisää kuntien tehtäviä ympäristölupa-asioissa.

Jätelaissa (1072/1993) määritellään kuntien velvollisuus ja oikeus järjestää yhdyskuntajätteen keräys, käsittely ja hyödyntäminen jätteen tuottajan puolesta. Kunnat ovat järjestäneet jätehuollon yleisesti yhteistyössä, jossa isäntäkunnan jätelaitos, kuntien yhteisesti omistama yhtiö tai kuntien perustama kuntayhtymä hoitaa kunnille kuuluvat jätehuoltotehtävät.

Kuntien vastuuta on viime vuosina kaventunut ns. tuottajavastuu, jossa eräiden tuoteryhmien jätehuollon järjestämisvastuu on lailla siirretty tuotteen valmistajalle tai maahantuojalle. Tuottajavastuu kattaa näillä näkymin vuoden 2011 alusta keräyspaperin, käytöstä poistetut autonrenkaat, romuajoneuvot, sähkö- ja elektroniikkaromun, käytöstä poistetut paristot ja akut sekä pakkausjätteen. Käytännössä kuntien jätelaitosten keräysverkostoa ja jäteasemia kuitenkin käytetään varsin laajasti myös tuottajavastuun piiriin kuuluvan jätteen keräyksessä, mitä eduskunta on edellyttänyt lausumassaan EV 39/2004 vp – HE 152/2003 vp.

Ympäristöministeriö on aloittanut jätelain kokonaisuudistuksen valmistelun. Lakia uudistettaessa arvioidaan myös kuntien rooli jätehuollon järjestämisessä. Tässä yhteydessä ei ole kaavailtu kuntien tehtävien lisääntyvän. Hallituksen esitys uudeksi jätelainsäädännöksi annetaan eduskunnalle syysistuntokauden 2010 alussa.

Valtioneuvoston helmikuussa vuonna 2008 hyväksymissä valtioneuvoston **asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa**, valtion ja Helsingin seudun kuntien välisessä aiesopimuksessa ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmassa päätettiin lähivuosien keskeisistä asuntopoliittisista toimenpiteistä.

Kuntatalouteen on vaikutuksia ensisijaisesti eräillä avustuksilla. Kunnallistekniikan rakentamisavustuksien myöntämistä päätettiin jatkaa nykyisellä tasolla kasvukeskuskunnissa, kuitenkin niin, että avustuksen ehtoja muutetaan. Erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen tarjonnan lisäämiseksi korotetaan merkittävästi näihin asuntoihin kohdennettuja investointiavustuksia, jolloin mahdollistetaan laitospaikkojen tarpeen väheneminen ja säästöjä kunnallistalouteen. Lähiöohjelmalla kehitetään lähiöiden viihtyisyyttä ja toimivuutta. Kuntien maanhankintaa tuetaan määräaikaisella yksityisen maanmyynnin verovapaudella kun maata myydään kunnille. Helsingin seudun aiesopimuksessa tavoitteena on vuosittainen 12 000 – 13 000 asunnon tuotanto Helsingin seudulla. Sopimuksessa kunnat sitoutuvat kuntakohtaisiin tuotantomääriin. Valtio osoittaa kunnille kunnallistekniikan avustuksia ja tukee käynnistysavustuksin normaalia valtion tukemaa asuntotuotantoa sopimukseen sitoutuvissa kunnissa. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelman mukaisesti valtio tukee pitkäaikaisasunnottomien asuntotarjonnan lisäämistä 50 prosentin investointiavustuksella ja Raha-automaattiyhdistys tukee asuntoloiden muuttamista tuetun asumisen yksiköiksi.

VI Peruspalvelujen taloudellisuus ja tuottavuus

Opetus- ja kulttuuripalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen laadusta, saatavuudesta, taloudellisuudesta ja tuottavuudesta sekä vaikuttavuudesta on laadittu Peruspalvelujen tila –raportti 2010 (Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2010). Raportissa tarkastellaan perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, kirjaston, nuoriso- ja liikuntapalvelujen, kulttuuripalvelujen, perusterveydenhuollon lääkäripalvelujen, kiireettömän hoidon vastaanoton, perusterveydenhuollon neuvolapalvelujen, suun terveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, ikääntyneiden kotiin annettavien palvelujen, omaishoidon palvelujen, varhaiskasvatuksen palvelujen sekä mielenterveyspalvelujen tilaa. Tähän lukuun on koottu raportin taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat johtopäätökset. Tila –raportin laadinnassa on taloudellisuus- ja tuottavuustarkastelussa hyödynnetty Tilastokeskuksen tuottaman aineiston rinnalla palvelujen laatua ja tuloksellisuutta kuvaavaa tilastoaineistoa.

Opetus- ja kulttuuripalvelut

Koulutuspalvelujen kokonaistuottavuus laski vuodesta 2007 vuoteen 2008 noin puoli prosenttia Tilastokeskuksen tuottavuustilaston mukaan. Sekä kokonaispanos että tuotos vähenivät, mutta tuotos väheni enemmän kuin kokonaispanokset, joten tuottavuus heikkeni.

Koulutuksen käyttömenojen reaalikehitys on ollut nousevaa perusasteella ja ammatillisessa koulutuksessa. Lukiokoulutuksen menot ovat kasvaneet hitaammin kuin muiden kulutusalojen. Oppilaskohtaiset käyttömenot olivat perusasteella noin 6 600 euroa, ammatillisessa koulutuksessa keskimäärin 9 000 euroa ja lukiokoulutuksessa noin 5 000 euroa vuonna 2007.

Perusopetuksen laatu on kansainvälisesti verrattuna korkealla tasolla. Opetushenkilöstö on pätevää, ja lähes 90 prosenttia opettajista täyttää kelpoisuusvaatimukset. Tilanne vaihtelee maakunnittain. Pirkanmaalla lähes 96 prosenttia opettajista on päteviä. Opetusryhmien koossa on jonkin verran vaihtelua sekä luokittain että maakunnittain. 1–2 luokilla on keskimäärin 19 oppilasta ryhmässä, 3–6 luokalla 22 ja 7–9 luokalla 17. Etelä-Pohjanmaalla alaluokkien ryhmäkoko on pieni, Pohjanmaalla luokkien 3–6 ryhmäkoko on pieni ja luokilla

7–9 pienin ryhmäkoko on Keski-Pohjanmaalla. Perusasteen koulutuksesta välittömästi toisen asteen koulutukseen sijoittuneiden määrässä on tapahtunut positiivista kehitystä pienen notkahduksen jälkeen, ja 94,8 prosenttia perusasteen päättäneistä siirtyi jatko-opintoihin vuonna 2007. Sijoittumisluvut vaihtelevat maakunnittain, tilanne oli heikoin Uudellamaalla ja paras Keski-Pohjanmaalla.

Lukiokoulutuksen läpäisyaste on kaikkien koulutusmuotojen paras ja oli 88 prosenttia vuonna 2007. Läpäisyaste vaihtelee jonkin verran maakunnittain. Ylioppilastutkinnon suorittaneista jatko-opintoihin siirtyy suurempi osuus maaseutumaisissa kunnissa ja pienten järjestäjien kouluissa. Työllistymisessä tilanne on päinvastainen. Oppilaitosten toimintaympäristö ja työllisyystilanne vaikuttavat oleellisesti ylioppilastutkinnon jälkeiseen sijoittumiseen. Lukion opettajista lähes 95 prosenttia täyttää kelpoisuusvaatimukset. Varsinais-Suomessa, Etelä-Karjalassa, Pohjanmaalla ja Kainuussa kaikki opettajat ovat kelpoisia.

Ammatillisessa koulutuksessa läpäisyaste on säilynyt samana ja oli 69,5 prosenttia vuonna 2007. Läpäisyaste vaihtelee maakunnittain ja koulutuksen järjestäjän koon mukaan. Suurten järjestäjien kouluissa läpäisy on hieman parempaa. Alueen työmarkkinatilanne selittää koulutuksen läpäisyä. Ammatillisessa koulutuksessa työllistyneiden määrä nousi vuonna 2007 ja vastaavasti jatko-opintoihin siirtyneiden määrä laski jonkin verran. Opettajista 79 prosenttia on kelpoisia.

Kirjastopalvelujen kustannuskehitys on ollut alempaa kuin kuntasektorin keskimääräinen kustannuskehitys. Henkilötyövuosilla mitattu tuottavuus on kasvanut, koska uudet palvelut on tuotettu ilman henkilötyövuosien kasvua. Kunnat ovat lisänneet yhteistyötä kirjastopalvelujen järjestämisessä erityisesti vapaaehtoisuuteen perustuvissa yhteistyömuodoissa kuten hankinnoissa ja kirjastoautopalveluissa. Virallisia ja hallinnollisia yhteistyömuotoja on syntynyt kuitenkin vähän.

Kunnat käyttivät **kulttuuripalveluihin** keskimäärin 21 euroa asukasta kohti vuonna 2007. Rahoituksen määrä vaihtelee kuntakokoryhmittäin ja maakunnittain.

Liikunta- ja nuorisopalvelujen tuottavuudesta tai tehokkuudesta ei ole olemassa yksiselitteisiä mittareita. Voidaan kuitenkin arvioida, että yhden nuoren syrjäytyminen aiheuttaa n. 1 miljoonan euron lisäkustannuksen yhteiskunnalle elinkaaren aikana (VTV 146/2007).

Terveydenhuoltopalvelut

OECD:n julkaiseman vertailun mukaan Suomen terveydenhuollon laatu on monilla mittareilla mitattu OECD-maiden keskiarvoa parempi. Erikoissairaanhoido on tehokasta ja rintasyöpien seulontaohjelma sekä pienten lasten rokotekattavuus on huippuluokkaa. Suomessa on OECD-maiden keskiarvoa enemmän sydän- ja verisuonitauteja, diabetesta ja astmaa. Mielenterveyspalvelut näyttävät toimivan monia muita maita huonommin.

Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilaston mukaan terveydenhuoltopalvelujen tuottavuus parani 1,4 prosenttia vuonna 2008. Tuotettujen palvelujen määrä kasvoi edellisestä vuodesta 5,3 prosenttia ja palvelujen tuottamiseen käytetyt panokset 3,9 prosenttia. Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sairaalakohtaiset tuottavuusmittarit osoittavat tuottavuuden nousseen vuonna 2008 edelliseen vuoteen verrattuna.

Useassa tilanteessa rajanveto **erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon** välillä on häilyvä. Jossakin kunnassa palvelu voidaan tuottaa perusterveydenhuollossa ja toisessa vastaava palvelu tuotetaan erikoissairaanhoidossa. Asia saattaa vaihdella vuosittain erityisesti Paras-hankkeen aikana, jolloin kuntien toimintarakenteissa tapahtuu suuria muutoksia. Terveydenhuollon rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten perustana on perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integroiminen ja työnjaon uudistaminen. Toimivat hoitoketjut edesauttavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä ja toiminnan tehostamista.

Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon nettokustannukset (sis. hammashoidon) olivat vuonna 8,5 miljardia euroa vuonna 2008. Kustannukset asukasta kohti olivat 1 535 euroa ja vaihteluväli oli 1 070–2 611 euroa. Nimellisesti kustannukset nousivat edellisestä vuodesta 8,4 prosenttia. Kustannusten reaalin kasvu oli 2,8 prosenttia. Terveydenhuollon kustannusten nousuun vaikuttaa voimakkaasti palvelujen kysyntä, joka on lisääntynyt väestön ikääntyessä. Perusterveydenhuollossa (pl. hammashoitoa) käynti- ja hoitovuosi- määrät kasvoivat 2,6 prosenttia, hammashuollossa 3,3 prosenttia, perusterveydenhuollon vuodeosastohoidossa 0,3 prosenttia. Erikoissairaanhoidon hoitopäivien määrä väheni 6,6 prosenttia ja avohoitokäynnit kasvoivat 5,2 prosenttia.

Alle 2 000 asukkaan kunnissa asukaskohtaiset nettokäyttökustannukset ovat korkeimmat (1 666 euroa/asukas) ja pienimmät 20 000–40 000 asukkaan kunnissa (1 449 euroa/asukas). Kustannusten kasvu on ollut voimakkainta alle 2 000 asukkaan kunnissa ja pienintä 40 000–100 000 asukkaan kunnissa. Maa-kunnista Etelä-Savossa vastaavat kustannukset ovat suurimmat ja Itä-Uusimaan pienimmät.

Perusterveydenhuollon järjestämistä kootaan kunnissa suurempiin yksiköihin. Kevään 2009 tietojen perusteella perusterveydenhuollon ja siihen läheisesti liittyvien sosiaalipalvelujen toimintayksiköitä tulee olemaan noin puolet vähemmän kuin nykyisin. Seudulliset ratkaisut lääkärin vastaanottopalveluissa, röntgenkuvien ottamisessa, lyhytaikaisessa terveyskeskushoidossa ja erityis-palveluissa valtaavat alaa.

Ympäri vuorokauden päivystävien toimipisteiden lukumäärä on vähentynyt, keväällä 2009 toimipisteitä oli 55. Päivystyskäyntien määrän arvioidaan vähentyneen 50–60 prosenttiin korkeimmista tasoista.

Lokakuun 2009 tietojen mukaan 26 prosenttia väestöstä asuu alueella, jossa kaikki lääkärin virat/toimet on täytetty. 7 prosenttia väestöstä asuu alueella, jolla yli viidesosa terveyskeskuslääkärin vioista on täyttämättä. Suurin vajuus on Kainuun ja Pohjois-Karjalan alueella.

Sairaalahoidon vaikuttavuus on parantunut selvästi 2000-luvulla. Alueelliset erot hoidon vaikuttavuudessa ovat pysyneet suurina.

Neuvolatoiminnan taloudellisuudesta ja tuottavuudesta ei ole saatavissa tietoja. Korjaaviin palveluihin verrattuna neuvolapalvelut ovat ehkäisevinä palveluina kustannustehokkaita.

Suun terveydenhuollon kustannuksista tehdyt erillisselvitykset ovat osoittaneet, että erot yksittäisten terveyskeskusten välillä brutto- ja nettokustannuksissa, potilastulojen osuudessa ja hoidettujen potilaiden määrässä ovat jatkuvasti olleet suuria.

Sosiaalipalvelut

Päivähoidon käyttökustannukset 0 – 6 –vuotiasta kohti olivat lähes 4 900 euroa vuonna 2007. Nettokustannukset vaihtelivat huomattavasti kunnittain ja olivat halvimmat 2 000 – 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Halvimman ja kalleimman kunnan ero oli yli 4 400 euroa. Päivähoidon nettokustannukset ovat nousseet maltillisesti.

Päivähoitopalvelut ovat laadukkaita ja toiminta on suunnitelmallista. Lähes kaikissa kunnissa on tehty kunta-, yksikkö- ja lapsikohtaiset varhaiskasvatussuunnitelmat.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen RAI-hankkeen mukaan **vanhusten kotihoidon** asiakkaiden keskimääräinen toimintakyky on vuosina 2007 – 2009 alentunut ja palvelutarve lisääntynyt. Virallisen kotihoidon antama hoitoaika on vähentynyt, sen sijaan omaisten ja läheisten antama hoitoaika säilyi ennallaan.

Vanhusten laitospalvelujen kustannukset yli 75 –vuotiasta kohti kasvoivat 1,3 vuodesta 2007 vuoteen 2008. Yli 80 prosenttia kunnista pystyy toteuttamaan lain edellyttämässä aikarajassa hoidon tarpeen arvioinnin vanhuksille.

LIITTEET 1 - 6

Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

BKT & työllisyys	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BKT:n arvo, mrd. euroa	184,2	171,0	176,1	183,6	193,8	203,5	212,8
BKT, määrän muutos	1,2	-7,8	1,1	2,1	3,3	2,8	2,3
Tuottavuus (työlliset/työtunnit)	-0,4/-0,3	-5/-2	4,3/3,2	1,1/0,6	2,1/2,3	2,0/2,2	1,8/2
Työlliset (määrä/työtunnit)	1,6/1,4	-2,9/-5,9	-3,1/-2,0	0,9/1,5	1,1/1	0,8/0,6	0,5/0,3
Työttömyysaste	6,4	8,2	10,2	9,6	8,8	8,0	7,3
Työllisyysaste, 15-64v.	70,6	68,3	66,4	67,1	68,2	69,1	69,7
Palkkasumma, muutos	6,6	-1,0	0,3	3,5	4,1	4,5	4,2
Eläketulot, muutos	7,3	7,6	4,2	5,0	5,4	5,5	5,5

Hinnat ja kustannukset, %	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Yleinen ansiotaso, muutos	5,5 (5,2)	3,9	2,8	2,5	3,0	3,7	3,7
Kuntien ansiotaso, muutos	5,5 (5,2)	3,5	3,2	2,5	3,0	3,0	3,0
Kuluttajahinnat, muutos	4,1	0,0	1,5	2,5	2,0	2,0	2,0
Rakennuskustannusindeksi, muutos	3,9	-1,1	3,5	3,0	2,0	2,0	2,0
Tukkuhintaindeksi, muutos	5,6	-7,3	2,7	3,5	2,0	2,0	2,0
Kuntien arvioitu kustannustason muutos ¹	4,7	3,0	2,0	2,5	2,9	2,8	2,7
Kuntien kustannustason muutos, TAE ²	5,2	3,9	2,6	1,7	2,9	2,8	2,7
- sis. indeksin korjauksen ³	+0,5	+0,8	+0,6	-0,8			
Kuntien toteutunut kustannustason muutos	5,3	2,3					
Indeksikorotus, %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

1 Toteutunut ja arvioitu kustannustason muutos.

2 TAE:ssa ja laskelmissa käytetty indeksikorotus

3 TAE:n kustannustason muutos sisältää indeksin korjauksen, joka tehdään kahden vuoden viipeellä toteutuneen kustannustason muutoksen ja TAE:ssä käytetyn kustannustason muutoksen erotuksen suuruisena. Taulukon luvut eivät välttämättä summaudu pyöristysten takia.

Kuntatyönantajan sotumaksut, %	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kansaneläkemaksu *	1,851	1,32	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sairausvakuutusmaksu	1,97	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Työttömyysvakuutusmaksu	2,75	2,56	2,8	3,1	3,3	3,4	3,22
Eläkemaksu (KuEL)	23,81	23,6	23,6	23,6	23,6	23,6	23,6
Muut sosiaalivakuutusmaksut	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	31,69	30,81	29,9	30,2	30,4	30,4	30,3
Opettajien eläkemaksu (Valtiokonttori)	22,07	22,11	21,8	21,6	21,2	21,0	20,8

* kansaneläkemaksu aleni 1.4.2009 alkaen 0,801 prosenttiyksiköllä ja poistui 1.1.2010 alkaen kokonaan

Vakuutettujen sotumaksut, %	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,34	0,2	0,4	0,6	0,8	0,8	0,8
Palkansaajan eläkemaksu alle 53v.	4,1	4,3	4,5	4,8	5,2	5,4	5,6
Palkansaajan eläkemaksu yli 53v.	5,2	5,4	5,7	6,1	6,6	6,9	7,1
TyEL-indeksipisteluku	2 178	2 286	2 292	2 335	2 392	2 443	2 500
TyEL-indeksi, % -muutos	2,4	5,0	0,3	1,9	2,4	2,1	2,3
KEL-indeksipisteluku	1 436	1 502	1 502	1 511	1 548	1 579	1 611
KEL-indeksi, % -muutos	2,5	4,6	0,0	0,6	2,4	2,0	2,0

Liite 2. Kuntien ja kuntayhtymien tulo- ja menorakenne

Kuntien verotulot muodostavat lähes puolet (47 %) kuntien kokonaistuloista. Kunnallisveron osuus veroista on noin 88 prosenttia, yhteisöveron osuus on noin 7 prosenttia ja kiinteistöveron noin 5 prosenttia. Käyttökustannusten valtionosuudet ovat noin 19 prosenttia kuntien kokonaistuloista. Yksittäisten kuntien tularakenteessa on suuria eroja. Vuonna 2009 valtionosuudet olivat suuremmat kuin kunnan omat verotulot 96 kunnassa (29 % kunnista).

Kuntien kokonaismenoista 75 prosenttia muodostuu kahdelta suurimmalta toimialalta, sosiaali- ja terveystoimesta sekä opetus- ja kulttuuritoimesta. Palkkausmenoihin kuuluu runsaat 50 prosenttia kuntien kokonaismenoista.

Kuntien ja kuntayhtymien tulo- ja menorakenne ilmenee tarkemmin seuraavasta kuviosta.

KUVIO 1. Kuntien ja kuntayhtymien talous vuonna 2010

Palkat 39 %	Sosiaali- ja terveystoimi 53 % (Toimintamenot ja investoinnit)	Verotulot 43 % siitä: kunnallisvero 38 % yhteisövero 3 % kiinteistövero 2 %
Sos. vak. maksut ja eläkkeet 12 %	Opetus- ja kulttuuritoimi 25 % (Toimintamenot ja investoinnit)	Käyttötal. valtionosuudet 19 %
Materiaalin ostot 10 %	Muut tehtävät 18 % (Toimintamenot ja investoinnit)	Toimintatulot 28 % siitä: myyntitulot 17 % maksutulot 5 % muut toim. tulot 6 %
Palveluiden ostot 20 %	Rahoitustoiminta ja muu menot 4 %	Lainanotto 6 %
Avustukset 5 %		Muut tulot 4 %
Lainanhoito 4 %		
Investoinnit 9 %		
Muut menot 1 %		

Arvioidut ulkoiset tulot ja ulkoiset menot noin 38,7 mrd. euroa

Lähde: Suomen Kuntaliitto

Verojärjestelmä

Kunnat päättävät vuosittain itsenäisesti kunnallisveroprosentin suuruudesta, valtio muista veron perusteista ja vähennyksistä. Vuonna 2010 korkein tulo-veroprosentti on 21,00 ja alhaisin 16,25. Keskimääräinen painotettu veroprosentti on 18,98, mikä on 0,39 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2009. Kunnallisveron veropohjaa alentavat kunnallisverotuksen vähennykset, jolloin kuntien efektiivinen veroaste on noin 14,2 prosenttia vuonna 2010. Viime vuosina tuloveron kevennykset toteutettu siten, etteivät ne ole vähentäneet kuntien verotuloja. Myös nykyisen hallituksen ohjelman perusteella mahdolliset muutokset kuntien veropohjassa kompensoidaan kunnille täysimääräisesti. Vuonna 2010 verokevennysten vaikutuksesta kuntien verotulot vähenevät 375 miljoonalla eurolla, mikä kompensoidaan kunnille lisäämällä vastaavasti niiden valtionosuutta peruspalvelujen järjestämiseen.

Valtio jakaa kuntakohtaisen jako-osuuden perusteella kunnille osan yhteisöveron kokonaistuotosta. Yhteisöveron perusteet myös veroprosentin osalta määrää valtio. Kunnat saavat yhteisöveron tuotosta vuonna 2010 yhteensä 32,03 prosenttia. Osuutta on korotettu vuosina 2009 – 2011 väliaikaisesti 10 prosentti-yksiköllä.

Kunnat saavat kiinteistöverotuloa, joka määräytyy kiinteistön verotusarvon ja kunnan päättämän veroprosentin mukaan. Kiinteistöt on jaettu veroprosentin määräämistä varten kuuteen ryhmään, joiden veroprosenteille on laissa säädetty ala- ja ylärajat. Kunnat vahvistavat veroprosentit näiden rajojen sisällä. Suurin osa kiinteistöverosta kertyy yleisestä ja vakituisen asunnon kiinteistöverosta. Vuonna 2010 keskimääräinen yleinen kiinteistöveroprosentti on 0,87 ja keskimääräinen vakituisen asunnon veroprosentti on 0,38. Ydinvoimalaitosten ja voimalaitosten sekä 14 pääkaupunkiseudun kunnan rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosenttien ylärajoja korotettiin osana kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmien uudistamista vuoden 2006 alusta.

Valtionosuusjärjestelmä

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tuli voimaan 1.1.2010. Valtionosuusuudistuksessa sektorikohtaiset valtionosuudet keskitetään valtionvarainministeriöön hallitusohjelman edellyttämässä laajuudessa. Uusi kunnan peruspalvelujen valtionosuus kattaa entisen kuntien yleisen valtionosuuden ja verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen sekä valtionosuudet, jotka myönnetään esi- ja perusopetukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, yleisille kirjastoille, kuntien yleiseen kulttuuritoimintaan sekä asukaskohteisesti rahoitettuun taiteen perusopetukseen. Osa perusopetuksen valtionosuuksista jää kuitenkin opetusministeriön hallinnonalalle. Ne kohdistuvat sellaista oppilasryhmien opetukseen, joissa valtionosuus on perusteltua määrätä suoritusperusteisesti, myöntää suoraan opetuksen järjestäjille tai joissa valtionosuuden määräytyminen edellyttää muuten erityistä seuranta- ja ohja-

usta. Hallinnonaloittainen yhdistäminen koskee vain kuntien valtionosuuksia. Siten valtionavustukset, kuten kehittämisavustukset, jäävät uudistuksessa opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön budjetteihin ja hallintoon.

Opetusministeriön hallinnonalalla on edelleen käytössä ylläpitäjämalli, jonka seurauksena kunnat rahoittavat kunnan asukaskohtaisella rahoitusosuudella myös yksityisten sekä kuntayhtymien järjestämää toimintaa. Opetusministeriön rahoitettavaksi jäävät entiseen tapaan lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, ammatillinen aikuiskoulutus ja ammattikorkeakoulut sekä liikunta-toimi, nuorisotoimi sekä museot, teatterit ja orkesterit, opetustuntikohtaisesti rahoitettava taiteen perusopetus sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitus.

Valtionosuusjärjestelmän kautta kuntien verotulot ovat sidoksissa valtionosuusjärjestelmään. Kunnan oman laskennallisen verotulon perusteella kunnalle maksetaan valtionosuuden tasauslisää tai sen valtionosuuksiin tehdään tasausvähennys. Kunnan valtionosuuteen maksetaan tasauslisää, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden alittaa 91,86 prosenttia (tasausraja) keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta asukasta kohden. Tasauslisällä jokaiselle kunnalle turvataan vähintään tasausrajan mukainen verotulo asukasta kohden. Kunnan valtionosuuteen tehdään tasausvähennys, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan. Tasausvähennys on 37 prosenttia tasausrajan ylittävästä verotulosta. Tasauslisien määrä on vuonna 2010 noin 785 miljoonaa euroa ja tasausvähennysten määrä noin 808 miljoonaa euroa.

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyy uudistuksessa. Kunnan valtionosuus lasketaan jatkossakin siten, että kullekin kunnalle erikseen lasketusta valtionosuuden laskennallisesta perusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri. Yhdistettävissä valtionosuuksissa on yksi yhtenäinen kiinteä valtionosuusprosentti, joka kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Vuonna 2010 valtionosuusprosentti on 34,08 prosenttia. Opetusministeriön jäävässä rahoituksessa valtionosuusprosentti on 41,89 prosenttia.

Uudistuksen tarkoituksena ei ole ollut muuttaa yksittäisten kuntien valtionosuuksia ja niiden määräytymisperusteita. Valtionosuusjärjestelmän yhdistämiseksi on kuitenkin ollut tarpeen tehdä eräitä muutoksia myös määräytymisperusteisiin johtuen esiopetuksen ja perusopetuksen oppilaskohtaisen valtionosuuden muuttumisesta ikäluokan (6–15-vuotiaat) asukasmäärään perustuvaksi.

Suoraan eri ylläpitäjille oppilasmäärän perusteella maksettavassa vanhassa esi- ja perusopetuksen yksikköhintarahoituksessa ei ole ollut tarvetta kotikuntien maksuosuuksiin (kotikuntakorvaukseen). Kun esi- ja perusopetuksen valtionosuudet maksetaan jatkossa kunnille kunkin kunnan oppilasikäluokan perusteella, edellyttää uusi järjestelmä kotikuntalaskutusta oppilaan käydessä koulua muualla kuin omassa kunnassaan (toisen kunnan, kuntayhtymän, valtion tai yksityisen ylläpitämässä peruskoulussa). Ylläpitäjällä on oikeus saada

kotikuntakorvaus kotikunnalta. Uusi järjestelmä ei vaikuta oppilaan oikeuteen hakeutua opetukseen kotikuntansa ulkopuolella.

Kotikuntakorvaus perustuu kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisiin kustannuksiin ja se on eri 6-v., 7–12 ja 13–15-vuotiaille. Kotikuntakorvauksen kunnittaisesta perusosasta säädetään vuosittain asetuksella. Kunnat ja opetuksen järjestäjät voivat sopia kotikuntakorvauksen määräytymisestä toisinkin kuin, mitä niistä säädetään. Esi- ja perusopetuksen kotikuntalaskutus hoidetaan keskitetysti ns. clearing-järjestelmän avulla. Tilastokeskus toimittaa valtiovarainministeriölle opetuksen järjestäjäkohtaiset tiedot oppilaiden iästä ja kotikunnista. Valtiovarainministeriö kokoaa tiedot kunkin kunnan valtionosuuksien maksamisen yhteydessä vähennettävästä tai lisättävästä kotikuntakorvauksen määrästä sekä opetuksen järjestäjälle maksettavista kotikuntakorvauksista.

Uudistuksen aiheuttamat kuntakohtaiset valtionosuuksien muutokset tasaataan järjestelmässä kuntien välillä valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Tasauksessa uuden järjestelmän valtionosuuksia sekä esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauksia verrataan vuoden 2010 valtionosuuksiin, mikäli ne olisi laskettu vanhan valtionosuusjärjestelmän mukaan. Erotuksena saatava summa lisätään tai vähennetään kunnan valtionosuuksista siten, että järjestelmämuutoksen vaikutus kunkin kunnan valtionosuuksiin nollataan. Edellä mainittu tasaussumma otetaan pysyvästi huomioon maksettaessa jatkossa kuntien valtionosuuksia.

Uuteen järjestelmään sisältyy erityisen harvan asutuksen, saaristoisuuden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisen väestön osuuden perusteella maksettava lisätty valtionosuus. Lisättyä valtionosuutta määrättäessä otetaan huomioon korottavana tekijänä alhainen asukastiheys, saaristoisuus ja saamenkielisten osuus kunnan väestöstä. Lisätyn valtionosuuden tarkoituksena on vähentää pysyvästi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien riippuvuutta vuosittain myönnetystä harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta. Uutta lisättyä valtionosuutta maksetaan noin 30 miljoonaa euroa.

Valtiovarainministeriö tekee päätökset kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta sekä kotikuntakorvauksen perusosista. Valtionosuutta kuntien peruspalvelujen järjestämiseen myönnetään vuonna 2010 yhteensä noin 7,76 miljardia euroa. Opetusministeriön hallinnoima rahoitus on noin 2,25 miljardia euroa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden, esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausten sekä opetusministeriön opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisten valtionosuuksien ja muun rahoituksen maksatus tapahtuu kootusti yhtenä kokonaisuutena valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta.

Kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus muuttui vuoden 2010 alusta kuntien hankinnanvaraiseksi valtionosuuksien korotukseksi ja sisällytetään yhdistettyyn kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomenttiin. Tältä talousarviomomentilta osoitetaan vuosittain sen perusteluissa todettu määräraha harkinnanvaraisiin valtionosuuksien korotuksiin. Nämä korotukset myönnetään

nykyistä harkinnanvaraista rahoitusavustusta vastaavien perusteiden mukaisesti osana kuntien valtionosuuspäätöksiä. Vuosittain myönnettävien talousarvioesityksen perusteluissa määriteltyjen korotusten kokonaismäärä vaihtelee kuntatalouden tilan ja poikkeuksellisten tarpeiden edellyttämällä tavalla.

Valtionosuusjärjestelmään perustuva valtionrahoitus on kunnille yleiskatteellista korvamerkitsemätöntä rahaa, jonka allokoinnista kunnan sisällä päättää kunta itse.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää muutettiin edellisen kerran vuoden 2006 alusta. Samalla uudistettiin myös valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamista koskevat säännökset. Joka neljäs vuosi tehtävässä kustannustenjaon tarkistuksessa valtionosuuden määräytymisperusteina käytettävät laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tarkistetaan, kuten aikaisemminkin, toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Valtio osallistuu näiden määräytymisperusteiden mukaisiin kustannuksiin prosenttiosuudella, josta säädettäisiin erikseen jokaisen kustannustenjaon tarkastuksen yhteydessä ja jota sovelletaan seuraavaan kustannustenjaon tarkistukseen saakka. Uusimuotoinen kustannustenjaon tarkistus tehtiin ensimmäisen kerran vuoden 2008 valtionosuuksiin. Tällöin myös luovuttiin mahdollisuudesta kompensoida kustannustason muutos täyttä indeksiä alempana. Uusi kunnallisten peruspalvelujen kustannuskehitystä kuvaava indeksi otettiin käyttöön vuoden 2006 alusta.

Liite 3. Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2007 - 2009 (ennakko), kuntakoon mukaan, euroa/asukas

Asukasluku	Kuntien lkm	Vuosikate, euroa/as.			Negatiivisten vuosikatteiden kuntien määrä			Vuosikate - poistot euroa/as.			Lainakanta, euroa/as.			
		2009	2007	2008	2009*	2007	2008	2009*	2007	2008	2009*	2007	2008	2009*
31.12.2008														
alle 2 000	36	173	166	266	18	19	7	-9	-34	60	1 706	1 963	1 921	
2 000 - 6 000	130	188	219	269	24	25	10	10	33	78	1 512	1 591	1 565	
6 001 - 10 000	67	226	262	268	7	8	5	22	43	42	1 555	1 620	1 793	
10 001 - 20 000	44	244	232	251	3	3	1	36	13	23	1 549	1 734	1 877	
20 001 - 40 000	32	315	316	262	0	1	1	69	45	-11	1 531	1 702	1 958	
40 001 - 100 000	15	284	268	272	0	1	0	15	-20	-17	1 919	1 954	2 030	
yli 100 000	8	692	586	299	0	0	1	273	164	-124	1 347	1 394	1 885	
MANNER-SUOMI	332	382	362	276	52	57	25	101	66	-31	1 545	1 629	1 884	

Liite 4. Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2007 - 2009 (ennakko), maakunnittain, euroa/asukas

Maakunnat	Kuntien lkm	Vuosikate, euroa/as.			Negatiivisten vuosikatteiden kuntien määrä			Vuosikate - poistot euroa/as.			Lainakanta, euroa/as.		
		2007	2008	2009*	2007	2008	2009*	2007	2008	2009*	2007	2008	2009*
31.12.2008													
Uusimaa	21	654	564	278	2	2	1	269	171	-142	1 461	1 472	1 953
Varsinais-Suomi	28	262	169	266	12	15	1	8	-104	-21	1 501	1 637	1 787
Satakunta	21	293	417	431	8	2	4	37	153	149	1 016	1 109	1 089
Kanta-Häme	11	227	99	181	2	5	1	34	-111	-51	1 688	1 945	2 244
Pirkanmaa	24	384	442	318	2	0	2	82	119	-3	1 152	1 226	1 480
Päijät-Häme	11	321	353	271	2	1	1	88	124	31	2 173	2 058	2 498
Kymenlaakso	7	230	188	177	0	3	0	23	-35	-93	2 037	2 218	2 368
Etelä-Karjala	10	223	226	206	3	1	1	6	3	-20	1 395	1 723	1 738
Etelä-Savo	17	202	264	330	0	2	0	15	73	135	2 007	2 023	2 065
Pohjois-Savo	23	202	292	287	1	0	2	-66	-4	-11	1 335	1 487	1 585
Pohjois-Karjala	14	237	243	252	0	4	1	13	8	13	1 073	1 193	1 446
Keski-Suomi	23	201	179	187	6	6	1	-19	-120	-51	1 748	1 884	1 909
Etelä-Pohjanmaa	20	254	260	246	4	3	1	49	43	19	1 572	1 580	1 712
Pohjanmaa	17	311	372	234	1	0	0	74	126	-28	1 265	1 401	1 553
Keski-Pohjanmaa	8	316	437	382	0	2	2	62	168	108	2 579	2 545	2 743
Pohjois-Pohjanmaa	34	414	326	277	5	8	4	139	45	-15	1 769	1 935	2 258
Kainuu	9	277	222	221	0	1	0	45	-24	-27	1 431	1 538	1 587
Lappi	21	202	367	355	2	1	2	-10	144	138	1 993	1 972	2 009
Itä-Uusimaa	7	420	272	313	2	1	1	169	8	32	1 967	2 195	2 597
MANNER-SUOMI	326	382	362	276	52	57	25	101	66	-31	1 545	1 629	1 884

Liite 5. Kunnallistalouden rahoituslaskelma käyvin hinnoin, milj. euroa

	2008 milj. euroa	muutos %	2009 milj. euroa	muutos %	2010 milj. euroa	muutos %	2011 milj. euroa	muutos %	2012 milj. euroa	muutos %	2013 milj. euroa	muutos %	2014 milj. euroa	muutos %
Toimintakate	-21 428	8,3	-22 653	5,7	-23 376	3,2	-24 127	3,2	-25 039	3,8	-25 979	3,8	-26 950	3,7
Verotulot	17 531	7,6	17 609	0,4	17 508	-0,6	18 185	3,9	18 415	1,3	19 061	3,5	19 835	4,1
Käyttötalouden valtionosuudet	6 426	11,6	6 901	7,4	7 439	7,8	7 672	3,1	8 006	4,4	8 324	4,0	8 626	3,6
Korkomenot	427	17,5	329	-23,0	390	18,5	463	18,7	538	16,3	599	11,4	680	0,0
Korkotulot	290	11,1	225	-22,5	250	11,2	270	8,0	290	7,4	300	3,4	310	0,0
Muut rahoituserät, netto	9		194		190		208		223		234		250	
Vuosikate	2 401		1 947		1 622		1 745		1 358		1 340		1 390	
Satunnaiset erät, netto	261		110		250		250		250		250		250	
Tulorahoituksen korjauserä	-533		-350		-450		-450		-450		-450		-450	
Investoinnit, netto (1)	3 006	12,2	3 192	6,2	3 050	-4,5	3 000	-1,6	3 000	0,0	3 000	0,0	3 000	0,0
Rahoitusjäämä (2)	-877		-1 485		-1 628		-1 455		-1 842		-1 860		-1 810	
Lainananto	383	121,6	237	-38,1	150	-36,7	150	0,0	150	0,0	150	0,0	150	0,0
Antolainojen lyhennykset	129	-10,2	84	-34,9	150	78,6	150	0,0	150	0,0	150	0,0	150	0,0
Lainojen lyhennykset	1 041	-0,3	1 279	22,9	1 200	-6,2	1 250	4,2	1 300	4,0	1 300	0,0	1 300	0,0
Bruttorahoitusstarve (3)	-2 172		-2 917		-2 828		-2 705		-3 142		-3 160		-3 110	
Bruttolainanotto	1 640		2 543		2 700		2 700		3 100		3 100		3 100	
Lainakanta 31.12	9 596	6,5	11 068	15,3	12 568	13,6	14 018	11,5	15 818	12,8	17 618	11,4	19 418	10,2
Kassavarat 31.12	4 043	-6,0	3 692	-8,7	3 564	-3,5	3 559	-0,1	3 517	-1,2	3 457	-1,7	3 448	-0,3
Nettovelka	5 553	17,9	7 376	32,8	9 004	22,1	10 459	16,2	12 301	17,6	14 161	15,1	15 970	12,8
(lainat-kassavarat)	3,0		4,3		5,1		5,7		6,3		7,0		7,5	
Nettovelka, % BKT:sta	5,2		6,5		7,1		7,6		8,2		8,7		9,1	
Bruttovelka, % BKT:sta	16,9		19,1		19,2		19,1		18,7		18,5		0,0	
Toimintamenot, % BKT:sta														

1) Käyttöomaisuuden nettohankinta miinus perustamishankkeiden valtionosuudet

2) Tulorahoitus miinus nettoinvestoinnit

3) Rahoitusjäämä - lainananto + antolainojen lyhennykset - lainojen lyhennykset

Liite 6. Kuntasektorin yhdyskuntatekniikka ja ympäristötoiminta, talous ja haasteet

Tekniset palvelut vastaavat yhdyskuntarakenteen ja ympäristön suunnittelusta, kuntalaisia ja kunnan palvelutuotantoa palvelevien verkostojen ylläpidosta, kunnan toimitiloista, tiettyjen välttämättömyyshyödykkeiden tuottamisesta ja palo- ja pelastustoimesta. Kunnilla on myös merkittävä rooli joukkoliikenteen järjestämisessä, vaikka omaa joukkoliikennettä ei kunnilla juurikaan ole.

Yhdyskuntasuunnittelun, rakennusvalvonnan ja ympäristöhuollon avulla kunnat turvaavat toimivan, turvallisen ja viihtyisän yhdyskuntarakenteen. Vuonna 2008 näiden tehtävien toimintamenot olivat 480 miljoonaa euroa. Rakennusvalvonnan menoista maksutulot 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 noin 820 miljoonaa euroa vuodessa. Nämä tehtävät rahoitetaan verotuloilla.

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määrämällä alueella. Alueiden pelastustoimen toimintamenot ovat noin 600 miljoonaa euroa vuositasona. Pelastustoimi rahoitetaan pääosin verovarjoilla.

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

Kuntien laitosten osuus Suomen vesihuollon kokonaisuudesta on suuruusluokkaa 90 prosenttia asiakkaille toimitetun käyttöveden ja heiltä vastaanotetun jäteveden määrällä mitattuna. Kuntien taloustilaston 2008 mukaan kuntien vesihuoltolaitosten toimintamenot olivat kyseisenä vuonna 420 miljoonaa euroa.

Sähkön jakelusta kuntien osuuden arvioidaan olevan yli puolet. Asian tarkempaa selvittämistä hankaloittaa mm. se, että sähkölaitokset ovat paljolti kuntien kokonaan tai osaksi omistamia yhtiöitä, joiden toiminta- ja talouslukuja ei ole sillä tavalla saatavissa kuin suoran kunnallisen toiminnan luvut kuntien taloustilastosta.

Kauko- ja aluelämmitys on pääosin kuntien toimintaa. Kunnat harjoittavat kauko- ja aluelämmitystä joko suoraan kunnallisena toimintana tai kuntien omistamassa osakeyhtiössä.

Kunnat ovat siirtäneet jätehuoltotehtävänsä pääsääntöisesti omistamiensa yhtiöiden tehtäväksi. Kuntien ja kuntayhtymien osuus toimialan kokonaisvo-lyymista on melko vähäinen, minkä vuoksi toimialan suora vaikutus kuntata-outeen ei ole kovin suuri.

Kunnat ylläpitävät laajaa palvelutuotannossaan tarvitsemaansa toimitila- ja kiinteistökantaa. Toimitilayksiköiden toimintamenot ovat vuositasolla 2 miljardia euroa. Toimitilayksiköiden tulot ovat pääosin kuntien sisäisiä tuloja, jotka näkyvät palvelujen tuottajien kustannuksina.

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

Joukkoliikenteen järjestämisen kokonaisvastuu on toistaiseksi ollut vain Helsingin seudulla (YTV/HSL) sekä Tampereen ja Turun kaupungeilla. Turku ja Tampere tuottavat osan liikennepalveluista itse ja kilpailuttavat muun liikenteen liikennöitsijöiden kesken. Helsinki tuottaa itse vain metro- ja raitiotieliikenteen. Muun Helsingin seudun liikenteen suunnittelee ja hankkii kilpailut-tamalla Helsingin seudun liikenne. Helsingin omistama bussiyhtiö osallistuu yhtenä tarjoajana muiden liikennöitsijöiden rinnalla tarjouskilpailuihin.

Lähes kaikki maamme merkittävimmät kauppasatamat ovat kuntien ja kuntien yhtiöiden ylläpitämiä. Satamat kattavat kulunsa ulkoisilla myyntituo-toillaan.

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 tule jättää pelkästään kuntien harteille.

Kuntien talouden kannalta on tärkeää, että valtio huolehtii liikenteen vas-tuistaan ja liikenneväylien rakentamiseen tarkoitettujen määrärahojen tasosta niin, että kunnille ei synny paineita osallistua valtion liikennehankkeiden ja joukkoliikennepalvelujen toteuttamiseen, kuten viime vuosina on tapahtunut. Uuden joukkoliikennelain tavoitteiden toteuttaminen edellyttää valtion panos-tusta joukkoliikenteen kehittämiseen ja määrärahojen lisäämistä niin, että val-tio pystyy osallistumaan joukkoliikenteen kehittämishankkeisiin ja yhteisesti suunnitellun joukkoliikenteen palvelutason rahoittamiseen.

Kunnilla on ensisijainen järjestämisvastuu yhdyskuntajätehuollosta ja laaja vastuu jätehuollon kehittämisestä. Tämän vuoksi jäteveron tuotto tulisi jatkossa ohjata kunnille. Samalla jätevero on laajennettava koskemaan myös yksityisiä ja teollisuuden kaatopaikkoja siinä laajuudessa, ettei kilpailuneutraliteetti ongelmaa synny

**Kuntien ja kuntayhtymien teknisen toimen talous vuonna 2008, milj. €, ml.
liikelaitokset**

Tehtäväluokka	Toiminta- menot	Toiminta- tulot	Netto- menot	Poistot ja arvonalentumiset	Investointi- menot
Yhdyskuntasuunnittelu	345	96	249	16	21
Rakennusvalvonta	73	53	19	1	2
Ympäristön huolto	62	29	33	1	25
Liikenneväylät	602	255	347	303	660
Puistot ja yleiset alueet	215	86	128	43	66
Palo- ja pelastustoimi	594	263	331	19	49
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	1 922	2 696	-774	539	530
Vesihuolto	451	774	-324	194	401
Energiahuolto	910	1 349	-439	83	221
Jätehuolto	151	169	-18	15	35
Joukkoliikenne	582	371	211	31	72
Satama	109	236	-127	42	222
YHTEENSÄ	6 014	6 377	-363	1 287	2 303

Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto



**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

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

21a/2010
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Maaliskuu 2010

ISBN 978-952-251-071-6 (PDF)
ISSN 1797-9714 (PDF)