



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kuntatalousohjelma 2020–2023

## Syksy 2019

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:52



Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:52

# Kuntatalousohjelma 2020–2023

## Syksy 2019

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-367-034-1

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö	7.10.2019
<b>Tekijät</b>	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto	
<b>Julkaisun nimi</b>	Kuntatalousohjelma 2020–2023, Syksy 2019	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:52	
<b>Diaari/hankenumero</b>		<b>Teema</b> Kunta-asiat
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-034-1	<b>ISSN PDF</b> 1797-9714
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-034-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-034-1</a>	
<b>Sivumäärä</b>	94	<b>Kieli</b> suomi
<b>Asiasanat</b>	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot, kuntien tehtävät	
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Syksyn 2019 kuntatalousohjelma on laadittu valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen ja pääministeri Antti Rinteen hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Ohjelma kattaa koko vaalikauden. Ohjelman valmistelussa on huomioitu pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen siltä osin, kuin toimenpiteet sisältyvät valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelmaan. Osa hallituksen valmisteleminen toimenpiteiden vaikutuksista tarkentuu vasta toimenpiteiden valmistelun edetessä ja huomioidaan myöhemmin hallituskauden aikana valmisteltavissa kuntatalousohjelmissa.</p> <p>Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2023 asti.</p> <p>Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman valtion vuoden 2020 talousarvioesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa neuvotteluissa.</p>	
<b>Kustantaja</b>	Valtiovarainministeriö	
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	7.10.2019	
<b>Författare</b>	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen		
<b>Publikationens titel</b>	Kommunekonomiprogrammet 2020–2023, hösten 2019		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 2019:52		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>		<b>Tema</b>	Kommunärenden
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-034-1	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-034-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-034-1</a>		
<b>Sidantal</b>	94	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	kommunal ekonomi, statsbidrag till kommunerna, kommunernas skatteinkomster, kommunernas utgifter, kommunernas uppgifter		
<b>Referat</b>	<p>Kommunekonomiprogrammet hösten 2019 har utarbetats i samband med beredningen av statens budgetproposition för 2020 och statsminister Antti Rinnes regerings första plan för de offentliga finanserna. Programmet omfattar hela valperioden. I beredningen av programmet har man beaktat verkningarna av åtgärderna i regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering för den kommunala ekonomin till den del åtgärderna ingår i budgetpropositionen för 2020 och planen för de offentliga finanserna. En del av verkningarna av de åtgärder regeringen berett klarnar först då beredningen av åtgärderna framskrider och framträder i de kommunekonomiprogram som bereds senare under regeringsperioden.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fördjupar den bedömning av kommunernas ekonomi som ingår i planen för de offentliga finanserna. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma kommunernas ekonomiska situation och deras möjligheter att klara av att ordna basservicen i enlighet med de åtgärder som anges i budgetförslaget och planen för de offentliga finanserna. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för kommuneekonomin och av regeringsåtgärder med verkningar för kommuneekonomin. Verkningarna av åtgärderna bedöms förutom för hela kommuneekonomin också enligt kommunstorleksgrupp och utifrån förverkligandet av finansieringsprincipen fram till 2023.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat som har representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådan lagstiftning om kommunernas uppgifter och åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, dels från Kommunförbundet. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har genomförts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid ekonomisektionen som utför det beredande arbetet. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet vid förhandlingarna om statens budgetproposition för 2020 och planen för de offentliga finanserna.</p>		
<b>Förläggare</b>	Finansministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Finance	7.10.2019	
<b>Authors</b>	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
<b>Title of publication</b>	Local Government Finances Programme 2020-2023, autumn 2019		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Finance 2019:52		
<b>Register number</b>		<b>Subject</b>	Local Government Affairs
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-034-1	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-9714
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-034-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-034-1</a>		
<b>Pages</b>	94	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	local government finances, central government transfers to local government, local government tax revenue, local government expenditure, local government duties		
<b>Abstract</b>	<p>The Local Government Finances Programme for autumn 2019 was drawn up in connection with the preparation of the budget proposal for 2020 and the first General Government Fiscal Plan of Prime Minister Antti Rinne's Government. The programme covers the entire parliamentary term. In the preparation of the programme, account was taken of the effects of the measures included in the Government Programme of Prime Minister Antti Rinne in so far as the measures were included in the budget proposal for 2020 and in the General Government Fiscal Plan. Some of the effects of the measures prepared by the Government will be specified only when the preparation of the measures progresses and will be taken into account in the Local Government Finances Programmes prepared later during the government term.</p> <p>The Programme adds depth to the review of local government finances given in the General Government Fiscal Plan. The purpose of the Local Government Finances Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to organise successfully basic services by means of measures that accord with the budget proposal and the General Government Fiscal Plan. The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining the development outlook for local government finances and government measures that affect local government finances. In addition to local government finances as a whole, the effects of the measures are assessed, up to 2023, by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources.</p> <p>The Local Government Finances Programme has been prepared by a secretariat appointed by the Ministry of Finance, which included all the key ministries drafting legislation on the tasks of the municipalities and preparing central government measures that affect local government finances. The Association of Finnish Local and Regional Authorities also participated. Negotiations between the central government and the municipalities were held in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the Committee. The Government has discussed the Local Government Finances Programme in the negotiations on the budget proposal for 2020 and the General Government Fiscal Plan.</p>		
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		



# Sisältö

<b>Tiivistelmä</b> .....	8
<b>Johdanto</b> .....	14
<b>1. Kuntatalouden tilannekuva syksyllä 2019</b> .....	16
<b>2. Valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen</b> .....	29
2.1 Kuntatalous valtion talousarvioesityksessä .....	29
2.1.1 Vero- ja maksuperustemuutosten vaikutus kuntatalouteen (TAE:n luku 8.1).....	29
2.1.2 Kuntien valtionavut (TAE:n luku 8.2).....	30
2.1.3 Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen (TAE:n luku 8.3).....	35
<b>3. Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset</b> .....	39
3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 6.1).....	39
3.2 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet (JTS:n luku 6.2).....	41
<b>4. Hallitusohjelman kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet hallinnonaloittain</b> .....	46
<b>5. Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen</b> .....	69
5.1 Talouskasvu ja suhdannekehitys muodostavat pohjan kuntatalouden kehitykselle .....	70
5.2 Kuntatalouden kehitysarvio.....	71
5.3 Talouden sopeutuspaine kuntakokoryhmittäin.....	78
5.4 Rahoitusperiaatteen toteutuminen .....	83
<b>LIITTEET</b> .....	86
Liite 1. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2018–2020 .....	86
Liite 2. Kuntatalouden menorajoite, milj. euroa.....	90
Liite 3. Kuntien ja kuntayhtymien menot 2018–2023 .....	92
Liite 4. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia .....	93



## TIIVISTELMÄ

Kuten kevään 2019 kuntatalousohjelmassa arvioitiin kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviotietojen perusteella, kuntatalous heikkeni selvästi vuonna 2018. Tilastokeskuksen kesäkuussa julkaisemien ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaiset tiedot kuntataloudesta eivät ole juuri muuttuneet kevään kuntatalousohjelman arvioista.

Kuntatalouden heikkenemisen taustalla oli se, että kuntatalouden toimintamenojen kasvu nopeutui ja investoinnit kasvoivat erityisesti kunnissa. Kuntataloutta heikensi myös se, että talouden ja työllisyyden hyvästä kehityksestä huolimatta verotulot kääntyivät laskuun muun muassa ennakoituja korkeampien veronpalautusten vuoksi. Kuntien tulopohjaa heikensi myös valtionosuuksien väheneminen.

Vuonna 2018 negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvoi selvästi. Vuonna 2018 vuosikate oli negatiivinen 43 kunnassa, kun edellisvuonna tällaisia kuntia oli vain neljä. Tilikauden tulos oli vuonna 2018 negatiivinen yhteensä 200 kunnalla. Kuntatalouden heikentyminen näkyi myös kuntayhtymien ja kuntakonsernien tilinpäätöksissä. Sekä alijäämäisten kuntayhtymien määrä että kuntayhtymien taseeseen kertyneen alijäämän määrä lähitivät vuonna 2018 jälleen kasvuun. Kuntakonsernien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni puolestaan lähes 1,2 mrd. eurolla edellisvuoteen verrattuna ja vuosikate oli negatiivinen 13 konsernilla, kun vuotta aikaisemmin se oli positiivinen kaikilla kuntakonserneilla.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn (ns. kriisikuntamenettely) tunnusluvut täyttyivät viidessä kunnassa. Kaksi tunnusluvut täyttävää kuntaa olivat kuitenkin arviointimenettelyssä jo vuonna 2017, joten vuonna 2019 aloitetaan kolme uutta arviointimenettelyä.

## **Kuntatalous heikkenee edelleen vuonna 2019 – verotulojen kehitys heikompaa kuin keväällä ennakoitiin**

Tilastokeskuksen kuntien neljännesvuositulaston perusteella kuntatalouden menojen kasvu on ollut ensimmäisen vuosipuolikkaan aikana odotettua nopeampaa. Verotulojen kasvu näyttää puolestaan jäävän odotettua vaimeammaksi.

Verotulojen kertymään ovat viime aikoina vaikuttaneet useat tekijät, joiden ennustaminen ja ennakointi on ollut hankalaa. Kuluvana vuonna veroennustetta alentaa suhdannekääntymisen heikentymisen lisäksi verotuksen järjestelmämuutokset. Jo keväällä oli tiedossa, että siirtyminen verotuksen joustavaan valmistumiseen vaikuttaa verojen kertymisrytmiin. Tuloverojen kertymistä hidastavat tänä vuonna myös ennakonpidätysmenettelyn muutokset ja tulorekisterin käyttöönottoon liittyvät ilmoitusongelmat, jotka siirtävät verojen kertymistä vuodelle 2020 ja joita kumpaakaan ei pystytty riittävästi ennakoimaan. Veroennustetta on heikennetty kevään kuntatalousohjelmaan verrattuna lähes 900 milj. eurolla.

Edellä esitetyn seurauksena kuntatalouden tuloksen arvioidaan heikkenevän selvästi, kun kevään kuntatalousohjelmassa sen arvioitiin hieman paranevan edellisvuodesta. Toiminnan ja investoinnin rahavirta muodostuu 3 mrd. euroa negatiiviseksi, ja lainakanta kasvaa huomattavasti.

## **Kuntatalouden rahoitusasematavoite ja kuntatalouden menorajoite**

Pääministeri Antti Rinteen hallitus on sitoutunut siihen, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023. Hallitus on asettanut julkiselle taloudelle ja sen alasektoreille rahoitusasematavoitteet kansantalouden tilinpidon käsittein. Paikallishallinnon (kuntatalouden) rahoitusaseman tulee olla vuonna 2023 korkeintaan puoli prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon.

Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi kuntatalouden tilanteen kohenemistä. Julkisen talouden ennusteen perusteella rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttäisi paikallishallinnon sopeutusta noin 1,8 mrd. eurolla vuoden 2023 tasolla. Hallitusohjelma tukeutuu 75 prosentin työllisyysastetavoitteen saavuttamiseen. Työllisyyttä edistävät toimet hyödyttävät myös kuntataloutta, mutta kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää myös rakenteellisia uudistuksia sekä kuntien omia sopeutustoimia.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamisen tukemiseksi hallitus asettaa kuntatalouden sitovan euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä kuntatalouden toimintamenoihin aiheutuvaa painetta. Menorajoite koskee valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvaa menojen muutosta. Sen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa.

Menorajoitteen mitoituksessa otetaan huomioon vuosien 2020–2023 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat, tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan nähden uudet toimet. Hallitus on päättänyt, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan valtionosuus uuteen tai laajenevaan tehtävään on 100 prosenttia. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisääviin tai laajentaviin toimenpiteisiin osoitetaan täysi valtionrahoitus tai vastaavasti muita tehtäviä tai velvoitteita poistetaan. Näin hallituksen toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on likimain neutraali. Kun otetaan lisäksi huomioon aiemmin päätetyt toimenpiteet, valtion toimenpiteiden vaikutus on nettomääräisesti kuntataloutta 304 milj. euroa vahvistava vuonna 2020.

### **Hallitus lisää ja laajentaa kuntien tehtäviä ja velvoitteita**

Kuntatalousohjelma on yhdenmukainen valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen ja vuosien 2020–2023 julkisen talouden suunnitelman kanssa. Toisin sanoen ohjelmassa on otettu huomioon ne toimet, joiden valmistelu ja vaikutusarviointi ovat edenneet niin pitkälle, että ne on voitu ottaa huomioon vuoden 2020 talousarvioesityksessä tai julkisen talouden suunnitelmassa.

Pääministeri Antti Rinteen hallitus kohdentaa merkittäviä lisäpanostuksia sosiaali- ja terveyspalveluihin ja koulutukseen. Keskeisiä toimia ovat muun muassa oppivelvollisuuden pidentäminen, vanhuspalveluiden henkilöstömitoitus, subjektiivisen päivähoito-oikeuden palauttaminen ja ryhmäkokojen pienentäminen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelurakenteen kehittäminen. Pysyvät menolisäykset on suunniteltu toteutettavan etupainotteisesti, ja niiden arvioidaan olevan vuoden 2023 tasossa noin 500 milj. euroa. Niiden lisäksi hallitus toteuttaa kertaluonteisia panostuksia, jotka lisäävät menoja määräaikaisesti vuosina 2020–2022.

Kuntatalouden kannalta rahallisesti merkittävimmät panostukset on kohdennettu perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmiin sekä ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen.

Hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistuksen valmistelun. Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi on tarkoitus siirtää kunnilta maakunnille, joiden rahoitus perustuisi pääosin valtion rahoitukseen. Uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia kuntien talouteen ja toimintaan. Ne sisällytetään kuntatalousohjelmaan siinä vaiheessa, kun uudistuksen sisältö on riittävästi täsmentynyt.

## Kuntatalouden näkymät lähivuosille huolestuttavan heikot

Valtiovarainministeriön kansantalousosastolla laaditaan kuntatalouden kehitysarvio sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kuntatalousohjelmassa kuvataan koko kuntatalouden kehitysnäkymiä kuntien kirjanpidon käsittein. Kehitysarvio on painelaskelma, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet on huomioitu. Arvio ei näin ollen sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia eikä kuntien veroprosenttien muutoksia vuosille 2020–2023.

Ikäihmisten määrän kasvu lisää lähivuosina sosiaali- ja terveystalouden kysyntää noin prosentin vuosittain. Syntyvyyden kääntymisen laskuun puolestaan vähentää laskennallisesti varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen tarvetta. Yhteensä palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan puoli prosenttia vuosittain. Kuntien mahdollisuudet hyödyntää lapsi-ikäluokkien pienenemiseen liittyvää säästöpotentiaali vaihtelee kuitenkin suuresti kunnittain. Ikäihmisten määrän kasvun ja syntyvyyden lisäksi muuttoliike vaikuttaa kuntien talouteen niin väestöään menettävissä kuin kasvattavissa kunnissa.

Kuntatalouden painelaskelman mukaan toimintamenojen kasvu jatkuu vuosina 2020–2023 keskimäärin 3,4 prosentin vuosivauhdilla. Menokasvua lisäävät sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvu ja hallitusohjelman toimenpiteet. Kuntien ansiotason oletetaan seuraavan kansantalouden yleistä, vajaan 3 prosentin vuotuista ansiotason nousua. Menoja lisäävät tarkastelujaksolla myös investoinnit, joiden kasvun arvioidaan olevan ripeintä kuluvana vuonna. Nettoinvestoinnit pysyvät koko kehyskauden korkealla tasolla. Kuntatalouden tiukkuus ja yleinen suhdannetilanne vaikuttavat kuitenkin toteutuvaan investointitasoon.

Verotukseen liittyvät järjestelmämuutokset pienentävät verokertymää kuluvana vuonna ja siirtävät verokertymää kertaluontoisesti seuraavalle vuodelle. Vuonna 2020 verotulojen kasvuksi ennakoidaan 6,6 prosenttia. Kuluvan ja ensi vuoden veroennusteeseen liittyy kuitenkin tavanomaista suurempaa epävarmuutta. Verotulojen kasvu jatkuu vuosina 2021–2023 keskimäärin 2,7 prosentin vuosivauhdilla.

Valtionavut kasvavat huomattavasti vuonna 2020, mihin vaikuttaa erityisesti peruspalvelujen valtionosuuden kasvu. Vuoden 2019 tasoon verrattuna peruspalvelujen valtionosuutta kasvattaa 264 milj. euroa kilpailukyky sopimukseen liittyvän valtionosuuden leikkauksen pienentyminen, valtion ja kuntien väliseen kustannustenjaon tarkistus 102 milj. euroa ja indeksikorotus 166 milj. euroa. Lisäksi valtionosuuksia ja -avustuksia kasvattavat hallitusohjelman mukaiset lisäykset. Valtionosuuden muutos ei kokonaisuudessaan merkitse kuntatalouden vahvistumista, vaan merkittävä osa valtionosuuden kasvusta vastaa joko muiden tulojen vähennystä tai kustannusten kasvua. Kilpailukyky sopimuksen lomarahaleikkaukseen liittyvä kertaluonteinen 237 milj. euron kompensatio aikaistetaan vuodelle 2019. Veroperustemuutoksista aiheutuva verotulojen menetys kompensoidaan

kunnille vuodesta 2020 lähtien erilliseltä määrärahamomentilta; aiemmin kompensatio on sisällynyt peruspalvelujen valtionosuuteen. Tämä muutos ei vaikuta kuntien rahoituksen kokonaistasoon. Vuosina 2021–2023 valtionapujen kasvuksi arvioidaan keskimäärin 4,2 prosenttia.

Kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino pysyy vuosina 2020–2023 mittavana. Siksi kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on kehitysarviossa kehyskaudella 1,9–2,7 mrd. euroa negatiivinen. Samalla kuntatalouden lainakanta kasvaa kehyskaudella nopeasti.

Kuntatalouden näkymät ovat huolestuttavat ottaen huomioon väestörakenteen muutoksesta aiheutuva kasvava menopaine ja suhdannetilanteen heikkeneminen. Työvoimakustannusten kehityksellä ja näin ollen erityisesti palkkaratkaisuilla on suuri merkitys kuntatalouden kehitykselle. Kuntien tulee jatkaa tuottavuutta lisääviä toimia ja rakenteellisia uudistuksia. Mahdollisuudet menopuolen sopeutukseen on erityisesti pienimmissä kunnissa usein jo pitkälti käytetty, joten kunnallisveroprosentteihin kohdistuu lähivuosina huomattavaa korotuspainetta ja kuntatalouden velkaantuminen uhkaa kasvaa.

### **Talouden sopeutus paine vaihtelee merkittävästi kuntakokoryhmittäin**

Kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan koko maan näkymien ohella myös kuntakokoryhmittäin. Kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan ohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee negatiivisena paineen lainakannan kasvattamiseen tai veroprosentin korottamiseen ja positiivisena laskennallista mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen.

Vuonna 2019 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän kaikissa kuntakokoryhmissä, mutta heikentyminen on suurinta alle 6 000 asukkaan kunnissa. Vuonna 2020 rahoituksen tasapaino puolestaan paranee koko maan kehitystä seuraten kaikissa kuntaryhmissä.

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee tarkasteluvuosina kuntakokoryhmittäin merkittävästi. Ennusteen perusteella toiminnan ja investointien rahavirta olisi negatiivinen kaikissa kuntakokoryhmissä jokaisena tarkasteluvuonna. Yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä tilanne olisi kuitenkin muita kuntakokoryhmiä hieman parempi. Rahoituksen tasapaino heikkenee eniten pienissä kuntakokoryhmissä. Tätä selittää se, että pienimmissä kuntakokoryhmissä verorahoituksen kasvu on pientä, eikä se riitä kattamaan arvioitua toimintakatteen heikentymistä.

Toiminnan ja investointien rahavirtaa tarkastellaan ohjelmassa myös laskennallisen veronkorotuspaineen näkökulmasta. Suurin tuloveroprosentin laskennallinen korotuspaine olisi koko tarkasteluajanjakson alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Myös muissa kuntaryhmissä olisi veroprosentin korotuspaineita.

## Johdanto

Syksyn 2019 kuntatalousohjelma on laadittu valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen ja pääministeri Antti Rinteen hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Ohjelma kattaa koko vaalikauden. Ohjelmassa kuvataan kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä uusimman käytössä olevan tiedon pohjalta. Ohjelmassa esitetty arvio kuntatalouden tilasta täydentää keväällä 2019 teknisen julkisen talouden suunnitelman yhteydessä julkaistua kuntatalousohjelmaa, jossa arvioitiin laajasti kuntatalouden viime vuosien kehitystä ja kehitykseen vaikuttaneita taustatekijöitä.

Syksyn 2019 kuntatalousohjelman valmistelussa on huomioitu pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen siltä osin, kuin toimenpiteet sisältyvät valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelmaan. Tämä tarkoittaa sitä, että toimenpiteiden sisältö on tarkentunut siinä määrin, että niiden vaikutukset ovat tiedossa. Osa hallituksen valmistelemien toimenpiteiden vaikutuksista tarkentuu kuitenkin vasta toimenpiteiden valmistelun edetessä. Nämä tarkentuneet arviot huomioidaan myöhemmin hallituskauden aikana valmisteltavissa kuntatalousohjelmissa.

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

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion

ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman valtion vuoden 2020 talousarvioesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa neuvotteluissa.

Kuntatalousohjelma on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla:

<https://vm.fi/kuntatalousohjelma>



# 1. Kuntatalouden tilannekuva syksyllä 2019

## Nostot ja keskeiset huomiot

- Kuten kevään 2019 kuntalousohjelmassa arvioitiin, kuntalous heikkeni selvästi vuonna 2018. Kesäkuussa julkaistujen ennakkollisten tilinpäätösti-  
tojen mukaiset arviot kuntaloudesta eivät ole juuri muuttuneet kevään  
kuntalousohjelman arvioista.
- Kuntatalouden toimintakate heikkeni noin 0,9 mrd. euroa ja vuosikate noin  
1,3 mrd. euroa. Kuntatalouden vuosikate (2,7 mrd. euroa) ei riittänyt katta-  
maan poistoja ja arvonalentumisia (2,8 mrd. euroa) eikä nettoinvestointeja  
(3,8 mrd. euroa).
- Kuntatalouden lainakanta kasvoi 1,0 mrd. euroa yhteensä noin 19,5 mrd. eu-  
roon. Lainakannan kasvu selittyi pääosin kuntien kasvaneilla investoinneilla,  
mutta myös kuntayhtymien korkealla pysyneellä investointitasolla.
- Kuntien talouden osalta merkillepantavaa on negatiivisen vuosikatteen kun-  
tien lukumäärän kasvu. Vuonna 2018 vuosikate oli negatiivinen 43 kunnassa,  
kun edellisvuonna tällaisia kuntia oli vain neljä. Tilikauden tulos oli vuonna  
2018 negatiivinen yhteensä 200 kunnalla.
- Sekä alijäämäisten kuntayhtymien määrä että kuntayhtymien taseeseen kerty-  
neen alijäämän määrä lähtivät vuonna 2018 jälleen kasvuun.
- Kuntatalouden heikentyminen näkyi myös kuntakonsernien vuoden 2018 tilin-  
päätöksissä. Kuntakonsernien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni lähes 1,2 mrd.  
eurolla edellisvuoteen verrattuna. Vuosikate oli negatiivinen 13 konsernilla,  
kun vuotta aikaisemmin se oli positiivinen kaikilla kuntakonserneilla.
- Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenette-  
lyn (ns. kriisikuntamenettely) tunnusluvut täyttyivät viidessä kunnassa. Kaksi  
tunnusluvut täyttävää kuntaa olivat kuitenkin arviointimenettelyssä jo vuonna  
2017, joten vuonna 2019 aloitetaan kolme uutta arviointimenettelyä.

Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan Manner-Suomen kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien talous. Kuntatalouden tilaa arvioidaan Tilastokeskuksen kesäkuussa 2019 julkaisemien vuoden 2018 ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella. Kuntataloutta käsitellään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein.

Kuntatalouden tilannekuvaa on käsitelty laajasti myös kevään 2019 kuntatalousohjelmassa sekä valtiovarainministeriön kesäkuussa 2019 erikseen julkaisemassa, Manner-Suomen kuntakonsernien, kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2018 tilinpäätöstietoja koskevassa muistiossa<sup>1</sup>.

### **Kuntatalous heikkeni selvästi poikkeuksellisen vahvan edellisvuoden jälkeen**

Tilastokeskuksen kesäkuun alussa julkaisemien ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalous (peruskunnat ja kuntayhtymät) heikkeni kokonaisuutena varsin selvästi vuonna 2018 (taulukko 1). Vertailussa edellisvuoteen tulee kuitenkin huomioida, että vuosi 2017 oli kuntataloudessa poikkeuksellisen vahva johtuen muun muassa toimintamenojen erittäin maltillisesta kasvusta sekä osittain kertaluontoisilla tekijöillä selittyvästä verotulojen voimakkaasta kasvusta.

---

1 Manner-Suomen kuntakonsernien, kuntien ja kuntayhtymien ennakkolliset tilinpäätökset vuonna 2018

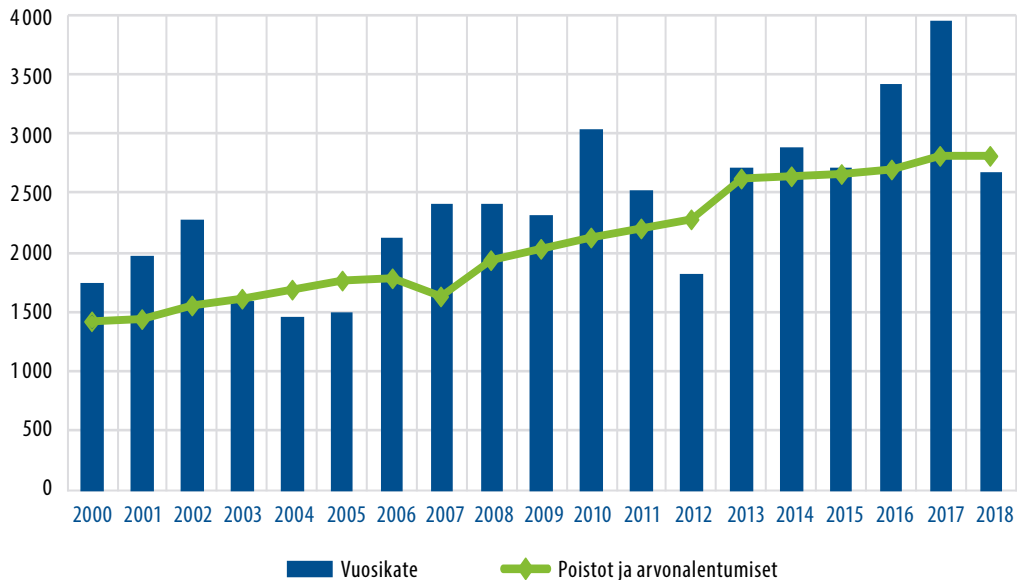
**Taulukko 1. Kuntatalous (Manner-Suomen kunnat ja kuntayhtymät) 2016–2018 ja muutos vuosina 2017–2018**

	2016 TP	2017 TP	2018 TP	Muutos 2017–2018, mrd. euroa	Muutos 2017–2018, prosenttia
Toimintakate	-27,7	-27,5	-28,4	-0,9	-3,3 %
Verotulot	22,0	22,5	22,3	-0,2	-0,9 %
Käyttötal. valtionosuudet	8,8	8,5	8,5	0,0	0,0 %
Verorahoitus yht.	30,8	31,0	30,8	-0,2	-0,6 %
Rahoituserät, netto	0,2	0,4	0,3	-0,1	
Vuosikate	3,4	4,0	2,7	-1,3	-32,5 %
Poistot ja arvonalentumiset	2,7	2,8	2,8	0,0	0,0 %
Vuosikate - poistot	0,7	1,2	-0,1	-1,3	
Nettoinvestoinnit <sup>2</sup>	-3,2	-3,5	-3,8	-0,3	-8,6 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	0,2	0,5	-1,1	-1,6	
Lainakanta	18,1	18,4	19,5	1,1	6,0 %
Rahavarat	5,6	6,4	6,0	-0,4	-6,3 %
Veroprosentti, painotettu	19,98	19,92	19,87		-0,05 %-yks.

Tilinpäätöstietojen perusteella Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate oli vuonna 2018 noin -28,4 mrd. euroa, ja se heikkeni 3,3 prosenttia verrattuna edellisvuoden -27,5 mrd. euroon. Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli 2,7 mrd. euroa vuonna 2018. Vuosikate heikkeni lähes 1,3 mrd. euroa edellisvuodesta, mistä peruskuntien osuus oli noin 1,2 mrd. euroa ja kuntayhtymien noin 80 milj. euroa. Vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja ja arvonalentumisia, eikä nettoinvestointeja (kuvio 1).

<sup>2</sup> Taulukoissa 1, 2, 3 ja 5 kuntien nettoinvestointimenojen muutosta kuvataan kuntien kirjanpidon termein niin, että jos nettoinvestointimenot ovat kasvaneet, on muutos negatiivista, ja jos investoinnit ovat vähentyneet, on muutos positiivista.

**Kuvio 1.** Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ja poistot vuosina 2000–2018, milj. euroa, käyvin hinnoin



Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2018 hieman yli 3,8 mrd. euroa, josta peruskuntien osuus oli noin 2,8 mrd. euroa ja kuntayhtymien osuus noin 1 mrd. euroa. Vuoteen 2017 verrattuna peruskuntien investointien määrä kasvoi noin 400 milj. eurolla. Vaikka kuntayhtymien investoinnit laskivat hieman vuonna 2018, pysyi niiden taso kuitenkin korkeana, sillä kuntayhtymien, erityisesti sairaanhoitopiirien investoinnit kasvoivat vuonna 2017 yli 235 milj. eurolla.

Kuntatalouden lainakanta (poistettu sisäiset lainat) kasvoi vuoden 2017 noin 18,4 mrd. eurosta noin 19,5 mrd. euroon. Kasvua oli noin 1 mrd. euroa eli 5,6 prosenttia. Lainakantaansa kasvattivat sekä kunnat että kuntayhtymät.

## Toimintakulujen kasvu ja verorahoituksen väheneminen heikensivät kuntien taloutta

Kuntien talous heikkeni vuonna 2018 selvästi. Toimintamenojen kasvu oli selvästi edellisvuotta voimakkaampaa, toimintakate ja vuosikate heikkenivät, ja kuntien lainakanta lähti jälleen kasvuun (taulukko 2).

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

	2016 TP	2017 TP	2018 TP	Muutos 2017–2018, mrd. euroa	Muutos 2017–2018, prosenttia
Toimintakate	-28,5	-28,1	-29,1	-0,98	-3,5 %
Verotulot	22,0	22,4	22,3	-0,11	-0,5 %
Käyttötal. valtionosuudet	8,8	8,5	8,5	-0,04	-0,5 %
Verorahoitus yht.	30,8	30,9	30,8	-0,15	-0,5 %
Rahoituserät, netto	0,4	0,5	0,4	-0,06	
Vuosikate	2,7	3,3	2,1	-1,20	-36,8 %
Poistot ja arvonalentumiset	2,1	2,2	2,2	0,00	-0,2 %
Vuosikate – poistot	0,6	1,1	-0,1	-1,20	
Nettoinvestoinnit	-2,4	-2,4	-2,8	-0,40	-16,9 %
Vuosikate – nettoinvestoinnit	0,3	0,9	-0,7	-1,60	
Lainakanta	16,1	16,1	16,7	0,60	3,7 %
Rahavarat	4,6	5,2	4,9	-0,30	-5,8 %
Veroprosentti, painotettu	19,89	19,92	19,87		-0,05 %-yks.

Kuntien toimintakate heikkeni 3,5 prosenttia, ja verorahoitus (verotulot ja valtionosuudet) heikkeni 0,5 prosenttia. Toimintakatteen heikentyminen olisi ollut vielä voimakkaampaa ilman toimintatulojen kasvua. Toimintakatteen heikentymiseen vaikutti erityisesti toimintakulujen kasvu. Manner-Suomen kuntien toimintakulut kasvoivat edellisestä vuodesta 1,2 mrd. euroa, josta yli 1 mrd. euroa oli palvelujen ostojen kasvua. Henkilöstökulut kasvoivat reilut 0,1 mrd. euroa. Henkilöstökulujen kasvu selittyy erityisesti kunta-alan sopimuskorotuksilla, mutta kulujen kasvua hillitsi kilpailukyky sopimuksen myötä pienentyneet henkilösivukulut sekä henkilöstömäärän väheneminen edellisestä vuodesta. Henkilöstöä siirtyi sosiaali- ja terveyspalveluiden tehtävien siirtojen myötä useasta kunnasta kuntayhtymiin, mikä osaltaan selittää kuntien palveluiden ostojen kasvua.

Kuntien verotulot olivat 22,3 mrd. euroa vuonna 2018. Kuntien verokertymää pienensi 0,5 prosenttia vuoden 2017 verovelvollisille vuoden 2018 joulukuussa maksetut odottamattoman suuret ennakonpalautukset sekä vuonna 2017 sovellettujen veronsaajaryhmien jako-osuuksien oikaisu. Yhteisöverokertymä laski 1,2 prosenttia ja tuloverokertymä 0,9 prosenttia, mutta kiinteistöveron kertymä kasvoi 4,1 prosenttia edellisvuodesta.

Kuntien keskimääräinen painotettu kunnallistuloveroprosentti laski 0,05 prosenttiyksiköllä vuodesta 2017 ja oli 19,87 prosenttia. Muutos johtui erityisesti Helsingin kaupungin päätöksestä alentaa tuloveroprosenttia 18,50 prosentista 18,00 prosenttiin. Vuonna 2018 kunnista 53 nosti veroprosenttia ja 6 kuntaa alensi veroprosenttia.

Kuntien käyttötalouden valtionosuudet olivat noin 8,5 mrd. euroa ja ne laskivat noin 50 milj. euroa edellisestä tilikaudesta. Valtionosuuden vähenemiseen vaikuttivat eniten kilpailukyky sopimukseen liittyvän vähennyksen kasvu sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus. Valtionosuutta kasvattivat vuoden 2017 tasoon verrattuna muun muassa kuntien verotulojen vähenemisen kompensatio sekä asukasluvun ja laskentatekijöiden muutos.

Kuntien vuosikate oli noin 2,1 mrd. euroa. Vuosikate heikkeni noin 1,2 mrd. euroa vuodesta 2017. Vuosikate ei aivan riittänyt kattamaan poistoja, ja myös nettoinvestoinnit ylittivät vuosikatteen yli 700 milj. eurolla.

Vuosikate heikkeni kaikissa kuntakokoryhmissä. Edellisvuosien tapaan yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmän vuosikate oli selvästi korkein ja laski vuonna 2018 suhteellisesti vähiten (1661 eurosta/asukas 1299 euroon/asukas). Muissa kuntakokoryhmissä vuosikate puolittui edellisvuodesta. Maakunnittain tarkasteltuna vuosikate heikkeni kaikissa maakunnissa. Uusimaa muodosti koko maan vuosikatteesta peräti noin 58 prosenttia.

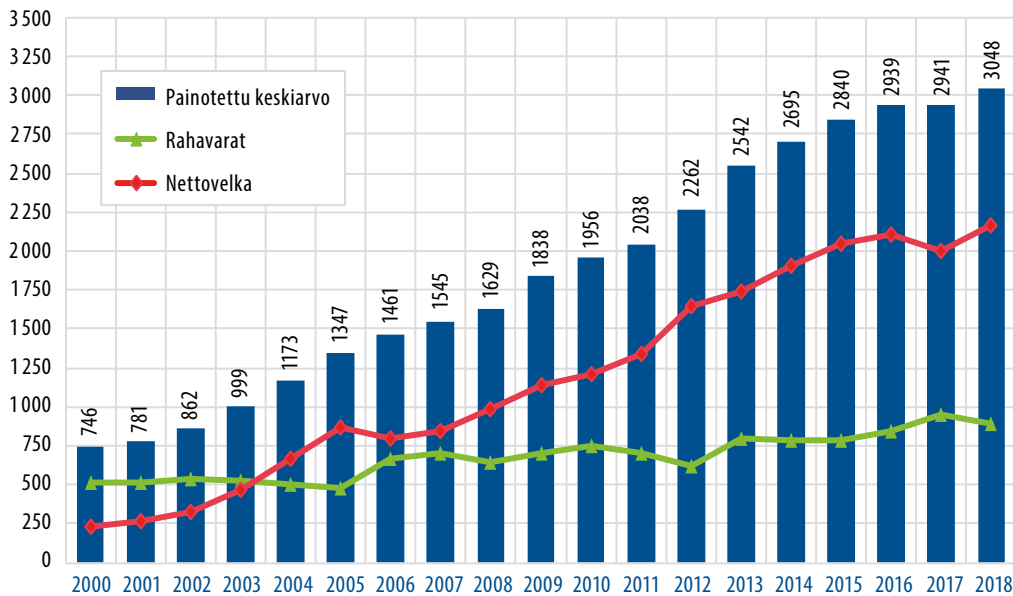
Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä nousi huomattavasti. Vuonna 2018 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 43, kun vuotta aikaisemmin vuosikate oli negatiivinen vain 4 kunnalla. Yhteenlaskettu negatiivinen vuosikate oli vuonna 2018 noin -36,4 milj. euroa, kun se vuonna 2017 oli ainoastaan noin -1,2 milj. euroa. Negatiivisen vuosikatteen kunnista 28 oli alle 6 000 asukkaan kuntia. Yhteensä 202 kunnassa vuosikate ei vuonna 2018 riittänyt kattamaan poistoja, kun edellisvuonna tällaisia kuntia oli 53 ja vuonna 2016 yhteensä 100. Vuosikate-poistot -mittarilla kunnista ainoastaan noin 32 prosenttia oli taloudeltaan tasapainossa, eli vuosikate riitti kattamaan poistot ja arvonalentumiset. Edellisvuonna samalla mittarilla tarkasteltuna 82 prosenttia kunnista oli taloudeltaan tasapainossa.

Kuntien investointimenot nousivat viime vuosien korkeimmalle tasolle. Ne olivat 2,8 mrd. euroa vuonna 2018, kun edellisvuonna ne olivat noin 2,4 mrd. euroa. Investointeja kasvativat erityisesti suuret liikennehankkeet sekä sosiaali- ja terveystoimeen, varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen liittyvät rakennushankkeet.

Kuntien lainakanta kääntyi vuonna 2018 uudelleen nousuun (kuvio 2). Lainakanta kasvoi noin 600 milj. eurolla eli 3,7 prosenttia yhteensä noin 16,7 mrd. euroon eli 3 048 euroon/asukas. Yhdeksän suurimman kaupungin osuus kuntien koko lainakannasta pysyi

suhteellisesti aikaisempien vuosien tasolla eli noin 38 prosentissa Manner-Suomen kuntien lainoista.

**Kuvio 2. Manner-Suomen kuntien lainakanta 1995–2018, euroa/asukas**



Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain mukaan kuntien tulee kattaa vuoden 2015 taseen kertynyt alijäämä neljässä vuodessa, tai jos alijäämää oli yli 500 euroa/asukas, tulee alijäämä kattaa kuudessa vuodessa. Vuoden 2018 tilinpäätöksissä kertynyttä alijäämää oli 40 kunnalla ja niistä 8 kunnalla alijäämää oli yli 500 euroa/asukas. Kertyneen alijäämän määrä oli yhteensä noin 127 milj. euroa. Kertyneen alijäämän kunnista 12 oli alle 10 000 asukkaan kuntia.

### Kuntayhtymien lainakanta ja alijäämät kasvussa

Manner-Suomen kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate oli vuonna 2018 noin 670 milj. euroa ja se heikkeni edellisvuoteen verrattuna noin 80 milj. eurolla eli yli 10 prosenttia. Muutos johtui ennen kaikkea toimintamenojen suhteellisen voimakkaasta kasvusta, jota toimintatuottojen kasvu ei riittänyt kattamaan. Kuntayhtymien toimintakulut ovat kasvaneet jo useamman vuoden toimintatuottoja voimakkaammin, minkä vuoksi toimintakate on heikentynyt tasaisesti.

Toimintakatteen heikentyminen heijastui kuntayhtymien yhteenlaskettuun vuosikatteeseen, joka heikkeni niin ikään noin 80 milj. eurolla yhteensä 590 milj. euroon. Toimintakatteen ja vuosikatteen heikentyminen heijastuivat myös kuntayhtymien tilikauden

tulokseen, joka heikkeni noin 50 milj. euroa edellisvuodesta, mutta pysyi edelleen noin 30 milj. euroa positiivisena. Tilikauden tulos oli negatiivinen 52 kuntayhtymällä, joiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli lähes -80 milj. euroa. Edeltävänä vuonna tilikausi oli negatiivinen 49 kuntayhtymällä, mutta näiden yhteenlaskettu negatiivinen tilikauden tulos oli selvästi pienempi, noin -30 milj. euroa.

Kuntayhtymien investoinnit pysyivät edelleen korkealla tasolla, mutta eivät enää kasvaaneet edellisvuoteen verrattuna. Kuntayhtymien lainakanta kuitenkin kasvoi yli 415 milj. eurolla, mikä viittaa siihen, että kuntayhtymien investointeja on rahoitettu aikaisempaa enemmän lainoilla. Yhteensä kuntayhtymien lainakanta oli vuoden 2018 lopulla lähes 3,9 mrd. euroa.

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

	TP 2016	TP 2017	TP 2018	Muutos 2017–2018, mrd. euroa	Muutos 2017–2018, prosenttia
Toimintatuotot	13,22	14,33	15,41	1,09	7,6 %
Toimintakulut	-12,43	-13,58	-14,75	1,17	8,6 %
Toimintakate	0,80	0,75	0,67	-0,08	-10,9 %
Vuosikate	0,70	0,67	0,59	-0,08	-12,3 %
Poistot ja arvonalentumiset	-0,60	-0,61	-0,62	0,01	1,1 %
Vuosikate – poistot	0,10	0,06	-0,03		
Tilikauden tulos	0,17	0,08	0,03	-0,05	-65,8 %
Taseen kertynyt yli- /alijäämä	0,75	0,81	0,82	0,01	1,2 %
Nettoinvestoinnit	-0,82	-1,06	-1,04	0,02	1,5 %
Vuosikate – nettoinvestoinnit	-0,12	-0,39	-0,45		
Lainakanta	3,18	3,46	3,88	0,42	12,0 %
Rahavarat	1,05	1,17	1,11	-0,06	-4,9 %



Kuntayhtymien talouden muutoksia voidaan selittää yleensä sairaanhoitopiirien talouden muutoksilla, koska esimerkiksi kuntayhtymien yhteenlasketuista toimintatuotoista- ja kuluista sairaanhoitopiirien osuus on yli 65 prosenttia ja kuntayhtymien lainakannasta yli 50 prosenttia.

Sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni noin 105 milj. eurolla vuonna 2018. Sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu tilikauden tulos oli lähes 40 milj. euroa negatiivinen, kun vuotta aikaisemmin tulos oli yli 40 milj. euroa positiivinen. Lisäksi negatiivisen tilikauden tuloksen tehneiden sairaanhoitopiirien määrä kasvoi kymmeneen, ja niiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli noin -60 milj. euroa.

Sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit olivat yhteensä 740 milj. euroa ja niiden lainakanta kasvoi lähes 385 milj. eurolla. Taustalla on pääosin pitkään kiivaana jatkunut sairaalarakentaminen.

Sairaanhoitopiirien lisäksi tilikauden tulos oli heikko myös monilla koulutuskuntayhtymillä. Negatiivisen tilikauden tuloksen tehneistä kuntayhtymistä 14 oli ammatillisen koulutuksen kuntayhtymiä, ja niiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli yhteensä lähes -11 milj. euroa. Kaikkien 34 koulutuskuntayhtymän yhteenlaskettu tilikauden tulos pysyi kuitenkin noin 8 milj. euroa positiivisena.

Alijäämäisten kuntayhtymien määrä ja kuntayhtymien taseeseen kertyneen alijäämän määrä ovat vähentyneet jo useamman vuoden ajan, mutta tämä kehitys näyttää nyt pysähtyneen (taulukko 4). Vuoden 2018 tilinpäätöstietojen perusteella 19 kuntayhtymällä olisi taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä yli 51 milj. euroa. Valtaosa kuntayhtymien alijäämästä selittyy sairaanhoitopiirien kertyneellä alijäämällä. Alijäämäisiä sairaanhoitopiirejä on kahdeksan, ja niiden yhteenlaskettu kertyneen alijäämän määrä on yli 45 milj. euroa. Tästä summasta lähes 30 milj. euroa selittyy Pohjois-Savon ja Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirien kertyneillä alijäämillä, sillä näillä kuntayhtymillä on molemmilla alijäämää noin 15 milj. euroa.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alijäämäiset kuntayhtymät, kpl	39	34	28	22	16	19
Kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa	-217,0	-192,1	-129,8	-70,4	-35,0	-51,5

## Kuntakonsernien vuosikate heikkeni ja lainakanta kasvoi

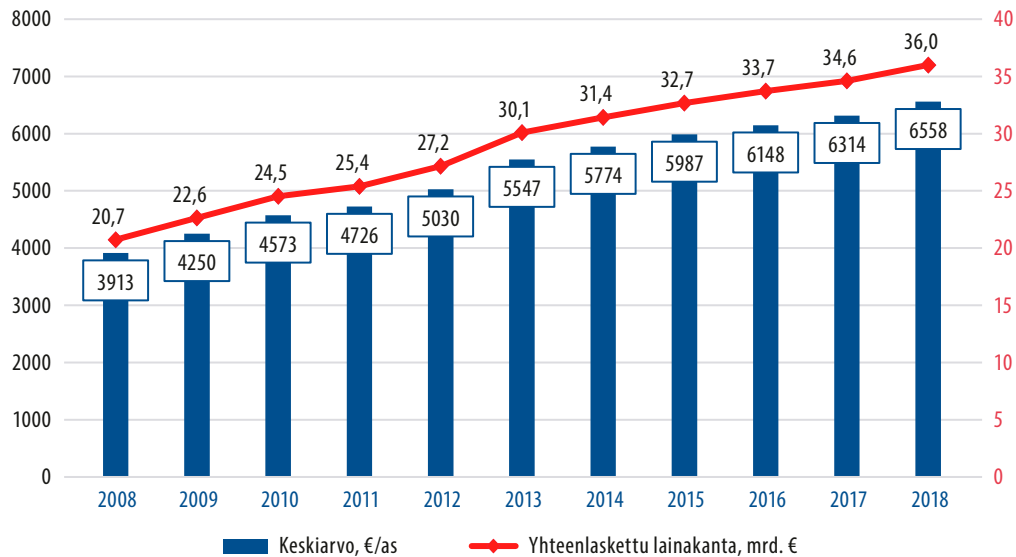
Manner-Suomen kuntakonsernien yhteenlaskettu vuosikate oli lähes 4,75 mrd. euroa eli 863 euroa/asukas. Edellisvuoteen verrattuna vuosikate heikkeni lähes 1,2 mrd. eurolla (Taulukko 5). Vuosikate laski konsernitasolla kaikissa kuntakokoryhmissä.

Vuosikate oli negatiivinen 13 konsernilla, kun vuonna 2017 se oli positiivinen kaikilla. Negatiivisen vuosikatteen kuntakonserneista 12 oli alle 6 000 asukkaan kunta ja yksi alle 10 000 asukkaan kunta. Asukasta kohden tarkasteltuna korkein vuosikate oli yli 100 000 asukkaan ryhmässä ja heikoin alle 6 000 asukkaan ryhmässä. Ainoastaan yli 100 000 asukkaan ryhmässä kuntakonsernien vuosikate riitti kattamaan poistot. Missään kuntakokoryhmässä konsernien vuosikate ei riittänyt kattamaan nettoinvestointeja. Vuosikate riitti vain 105 konsernilla poistojen ja 87 konsernilla nettoinvestointien kattamiseen.

**Taulukko 5. Manner-Suomen kuntakonsernien talous 2016–2018 ja muutos vuosina 2017–2018**

	2016 TP	2017 TP	2018 TP	Muutos 2017–2018, mrd. euroa	Muutos 2017–2018, prosenttia
Toimintakate	-26,5	-26,0	-26,9	-0,95	-3,7 %
Verotulot	21,9	22,4	22,3	-0,12	-0,5 %
Käyttötal. valtionosuudet	10,1	9,7	9,6	-0,09	-0,9 %
Verorahoitus yht.	32,0	32,1	31,9	-0,20	-0,6 %
Rahoituserät, netto	0,3	0,2	0,2		
Vuosikate	5,3	5,9	4,7	-1,17	-19,8 %
Poistot	3,9	4,2	4,3	0,13	3,1 %
Vuosikate - poistot	1,4	1,8	0,5	-1,30	
Nettoinvestoinnit	-5,6	-5,8	-6,2	-0,41	-7,0 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,4	0,1	-1,5	-1,58	
Lainakanta	33,7	34,6	36,0	1,37	4,0 %
Rahavarat	6,9	7,6	7,4	-0,19	-2,5 %
Taseen kertynyt yli-/alijäämä	10,8	12,3	12,6	0,24	1,9 %

Kuntakonsernien lainakanta oli vuoden 2018 lopussa noin 36 mrd. euroa eli 6 558 euroa/asukas (kuviot 3). Lainakanta kasvoi lähes 1,4 mrd. euroa eli noin 4 prosenttia. Euromääräisesti eniten lainamäärä kasvoi yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Kuntakonsernien suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi lähes 81 prosenttiin, ja omavaraisuusaste laski noin 42 prosenttiin. Luvut olivat huomattavasti heikommat kuin peruskunnilla ja konsernitasolakin heikommat kuin vuosina 2015–2017. Kuntakonsernien nettoinvestoinnit eivät kuitenkaan kasvaneet velkoja vastaavalla määrällä, vaan nettoinvestoinnit kasvoivat vain noin 400 milj. eurolla yhteensä 6,2 mrd. euroon.

**Kuvio 3. Kuntakonsernien lainakannan kehitys 2008–2018, euroa/asukas ja mrd. euroa**

Kuntakonsernien velkaantumiskehityksessä näkyy selvästi merkittävien investointien ja toimintojen siirtyminen peruskunnista konserniyhtiöihin, kuntayhtymiin ja muihin yhteisöihin. Konsernien velkamääriä tarkasteltaessa on myös otettava huomioon, että esitettyihin velkamääriin sisältyvät muun muassa suurten kaupunkien erittäin merkittävät infrastruktuurit, kuten Länsimetro ja raitiotiehankeet sekä sairaanhoitopiirien merkittävät rakennushankkeet.

Kuntien takaukset samaan konserniin kuuluvien yhteisöjen puolesta vähenivät hieman vuonna 2018. Takaukset laskivat 8,56 mrd. eurosta 8,51 mrd. euroon. Tämän lisäksi takaukset muiden puolesta olivat 1,51 mrd. euroa ja pysyivät vuoden 2017 tasolla.

Kuntakonsernien yhteenlaskettu tilikauden tulos heikkeni merkittävästi 1,85 mrd. eurosta 0,45 mrd. euroon. Edellisten tilikausien yli- tai /alijäämät huomioiden konserneilla oli yhteenlaskettuna taseeseen kertynyttä ylijäämää noin 12,5 mrd. euroa (2 288 euroa/asukas). Vuoden 2018 tilikauden tulos oli kuitenkin negatiivinen peräti 186 kuntakonsernilla (44 vuonna 2017).

Vaikka vuonna 2018 kuntakonsernien talouden tunnusluvut heikkenivät selvästi, niin sekä alijäämäisten konsernien määrä että taseeseen kertyneen alijäämän määrä on laskenut viime vuosina selvästi. Vielä vuonna 2014 taseessa kertynyttä alijäämää oli 103 konsernilla yhteensä noin 770 milj. euroa.

Kuntakonsernien toiminnan ja investointien rahavirta oli noin -2,16 mrd. euroa eli -393 euroa/asukas (-0,42 mrd. euroa eli -77 euroa/asukas vuonna 2017). Toiminnan ja investointien rahavirta oli positiivinen 75 konsernilla, kun vuonna 2017 tällaisia konserneja oli noin 150. Rahavirran negatiivisuus ilmaisee, että menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia rahavaroja vähentämällä tai ottamalla uutta lainaa.

Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna yli 100 000 asukkaan kuntakonsernit erottuvat selvästi muusta kuntakentästä. Suurten kaupunkien osuus konsernien vuosikatteesta on lähes 60 prosenttia, taseen kertyneestä ylijäämästä noin 65 prosenttia, lainakannasta noin 50 prosenttia ja nettoinvestoinneista yli 50 prosenttia.

Yli 100 000 kuntakokoryhmä oli ainoa, jossa taseen ylijäämä kasvoi vuonna 2018. Kuntakonsernien taseen kertyneestä noin 12,5 mrd. euron ylijäämästä Helsingin osuus on noin 5,2 mrd. euroa. Helsingin ylijäämä kasvoi noin 480 milj. euroa. Sen sijaan Jyväskylän, Tampereen ja Turun ylijäämät vähenivät; muilla muutokset olivat vähäisiä. Eniten ylijäämä väheni sekä prosentuaalisesti että euromäärältään alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä.

Tilinpäätöstietojen perusteella 39 konsernilla oli taseessa kertynyttä alijäämää yhteensä noin 96 milj. euroa. Nämä olivat kaikki alle 40 000 asukkaan kuntia ja näistä 24 oli alle 6 000 asukkaan kuntia.

Suurten kaupunkien kuntaryhmä oli myös ainoa ryhmä, jonka tilikauden tulos oli positiivinen. Toimintakatteesta suurten kaupunkien osuus on kuitenkin vain noin kolmasosa. Tämä johtuu osittain siitä, että toimintatulot ovat tässä kuntaryhmässä korkeammat kuin muissa kunnissa. Maakunnittain tarkasteltuna Uusimaa erottuu noin 30 prosentin osuudella keskeisistä talouden tunnusluvuista.

### **Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan arviointimenettelyyn kolme uutta kuntaa**

Kunnat ovat voineet vuodesta 2017 lukien päätyä kuntakonsernien taloudellisten tunnuslukujen perusteella erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely). Vuosien 2017 ja 2018 käytössä olevien konsernitilinpäätöstietojen perusteella arviointimenettelyyn tunnusluvut täyttäviä kuntia oli viisi. Vuonna 2017 arviointimenettelyssä jo olleet Jämijärvi ja Teuva täyttävät edelleen alijäämäkriteerin (yli -500 euroa/asukas ja yli -1 000 euroa/asukas). Uusina kuntina mukaan arviointimenettelyyn tulevat Honkajoki, Kyyjärvi ja Vehmaa, kaikki alijäämäkriteerin perusteella.

Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrä on kuitenkin pysynyt oletettua matalammalla tasolla, sillä kuntalakisä uudistettaessa arvioitiin mukaan tulevan jopa

20 kuntakonsernia vuosien 2012 ja 2013 tilinpäätösten perusteella. Vuosien 2013 ja 2014 tilinpäätösten perusteella menettelyyn olisi tullut noin 13 kuntaa ja vuosien 2014 ja 2015 tilinpäätösten mukaan kahdeksan kuntaa. Vuosien 2015 ja 2016 kuntakonsernitilinpäätösten mukaan yhdelläkään konsernilla ei toteutunut kaikkia neljää arviointimenettelyn kriteeriä, ja vain yhdeksällä konsernilla täyttyi lainamäärää kuvaava kriteeri. Vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätösten perusteella ei aloitettu arviointimenettelyjä.

## 2. Valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen

Tämä luku sisältää kuvauksen valtion vuotta 2020 koskevan talousarvioesityksen kuntatalouteen vaikuttavista linjauksista ja toimenpiteistä.

### 2.1 Kuntatalous valtion talousarvioesityksessä

#### 2.1.1 Vero- ja maksuperustemuutosten vaikutus kuntatalouteen (TAE:n luku 8.1)

##### **Kunnallisvero**

Ansiotuloveroperusteita ehdotetaan tarkistettavaksi vuonna 2020 ansiotasoindeksin muutosta vastaavasti. Muutoksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 196 milj. eurolla vuonna 2020. Ansiotuloverotusta ehdotetaan lisäksi kevennettäväksi yhteensä 200 milj. eurolla korottamalla työtulovähennystä, kunnallisverotuksen perusvähennystä sekä valtion- ja kunnallisverotuksen eläketulovähennyksiä. Kevennys kohdistetaan ensisijaisesti pienituloisille palkka-, eläke- ja päivärahatulon saajille. Työtulovähennyksen korotuksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 48 milj. eurolla vuonna 2020, perusvähennyksen korotuksen 59 milj. eurolla ja valtion- ja kunnallisverotuksen eläkevähennyksen korottamisen yhteensä arviolta 25 milj. eurolla. Asuntolainan korkojen vähennyskelpoisen osuuden pienentämistä jatketaan hallitusohjelman mukaisesti siten, että vuonna 2020 asuntolainan koroista on vähennyskelpoista 15 prosenttia. Muutoksen arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa 10 milj. eurolla. Kotitalousvähennystä supistetaan yhteensä 92 milj. eurolla. Muutoksen arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa 36 milj. eurolla. Määräaikaisesta ns. avainhenkilölaista tehdään pysyvä ja palkkatulon lähdeveroa huojenetaan. Muutoksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 3 milj. eurolla

vuonna 2020. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien verotulomenetykset kompensoidaan täysimääräisesti.

## Yhteisövero

Vuonna 2020 voimaan tulevan yhteisöjen tulolähdejaon poistamista koskevan muutoksen on arvioitu pienentävän yhteisöveron tuottoa vuositasolla noin 11 milj. euroa. Vuonna 2019 voimaan tulleen korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muutoksen arvioitiin kasvattavan yhteisöveron tuottoa noin 10 milj. euroa vuonna 2019 ja täysimääräisenä noin vuoteen 2030 mennessä yhteensä 30 milj. euroa vuodessa. Edellä mainittujen vastakkaisuuntaisten veroperustemuutosten vaikutusten johdosta vuodelle 2020 ei tehdä kompensatiosta johtuvaa yhteisöveron jako-osuusmuutosta.

Hallituksen budjettiriihessä vuodelle 2020 sovittiin, että hallitus selvittää ja valmistelee esityksen kaksinkertaisista poistoista kone- ja laiteinvestointeihin investointien kannustamiseksi neljän vuoden ajaksi. Lisäksi hallitus selvittää mahdollisuutta antaa esitys määräaikaisesta tutkimusyhteistyökannustimesta. Tavoitteena on uudistusten voimaantulo vuonna 2020. Molemmat uudistukset alentaisivat yhteisöveron tuottoa. Tällä ei olisi kuitenkaan vaikutusta kuntien verotuloihin, koska hallitusohjelman mukaan veroperustemuutoksista aiheutuvat verotuottomuutokset kompensoidaan kunnille, joten tässä yhteydessä kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta korotettaisiin vastaavasti.

**Taulukko 6. Talousarvioesitykseen liittyvien veroperustemuutosten vaikutukset kuntien verotuloihin vuonna 2020, milj. euroa**

Ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus	-196
Asuntolainan korkovähennyksen rajaaminen	10
Valtionverotuksen eläketulovähennyksen korottaminen	-2
Kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen korottaminen	-23
Työtulovähennyksen korottaminen	-48
Perusvähennyksen korottaminen	-59
Kotitalousvähennyksen supistaminen	36
Avainhenkilölain säättäminen pysyväksi	-3
<b>Yhteensä</b>	<b>-285</b>

### 2.1.2 Kuntien valtionavut (TAE:n luku 8.2)

Kuntien valtionavut ovat 11,6 mrd. euroa, mikä on 8 prosenttia enemmän kuin vuonna 2019. Laskennalliset valtionosuudet ovat yhteensä 8,1 mrd. euroa eli 16 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarviossa. Tämä johtuu siitä, että aiemmin kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyneet verotulomenetysten kompensatiot maksetaan jatkossa erilliseltä määrärahamomentilta, eikä niitä lueta enää

valtionosuusiksi. Mikäli veromenetysten kompensatit otettaisiin edelleen mukaan, laskennallisten valtionosuuksien muutos olisi lähes 7 prosenttia vuoden 2019 varsinaiseen talousarvioon verrattuna.



**Taulukko 7. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2018–2020, milj. euroa, ja muutos 2019–2020, prosenttia<sup>1</sup>**

	2018	2019	2020	Muutos 2018–2019, %
<b>Laskennalliset valtionosuudet:</b>	<b>9 493</b>	<b>9 656</b>	<b>8 098</b>	<b>-16 %</b>
VM <sup>2</sup>	8 577	8 729	7 074	-19 %
OKM	916	928	1 024	10 %
siitä kuntayhtymät	967	978	1 040	6 %
<b>Muut valtionavut:</b>				
OM yhteensä	30	20	0	-100 %
SM yhteensä	5	5	5	0 %
VM yhteensä <sup>3</sup>	149	43	2 362	5 369 %
OKM yhteensä	219	215	231	8 %
MMM yhteensä	6	6	6	0 %
LVM yhteensä	54	63	49	-22 %
TEM yhteensä	225	219	195	-11 %
STM yhteensä	398	405	539	33 %
YM yhteensä	26	30	80	170 %
<b>Muut valtionavut yhteensä</b>	<b>1 112</b>	<b>1 006</b>	<b>3 468</b>	<b>245 %</b>
<b>Valtionavut yht., milj. euroa</b>	<b>10 605</b>	<b>10 662</b>	<b>11 565</b>	<b>8 %</b>

<sup>1</sup> Taulukko kuntien ja kuntayhtymien valtionavuista vuosina 2018–2020 on pääluokittainen koontitaulukko. Talousarvioesityksen yleisperusteluihin sisältyvä tarkempi taulukko valtionavuista on kuntatalousohjelman liitteenä.

<sup>2</sup> Peruspalvelujen valtionosuuden vuoden 2019 tasoon ei sisälly vuoden 2019 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen sisältyvä 237 milj. euron kerta-luonteinen lisäys, jonka maksamisen kunnille hallitus päätti aikaistaa vuodelle 2019.

<sup>3</sup> Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto määrittelee kuntien tuloslaskelman kaavan ja erien sisällön. Lopullisesti ohje voidaan muuttaa vasta kun laki on voimassa. Tässä kuntatalousohjelmassa kunnille maksettavat veromenetysten kompensatiot sisältyvät vuodesta 2020 alkaen valtionaputaukkoon valtiovarainministeriön hallinnonalan muihin valtionapuihin.

## Valtiovarainministeriön hallinnonala

Kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen ehdotetaan 7 074 milj. euroa, joka on 1 654 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2019 varsinaisessa talousarviossa. Momentin loppusumman pienentyminen johtuu kuntien verotulomenetysten kompensatioiden siir-  
rosta omalle momentilleen. Mikäli kompensatio otetaan huomioon, kasvaa peruspalvelu-  
jen valtionosuus vuodesta 2019 vuoteen 2020 noin 600 milj. euroa. Tämä kasvu ei kokonai-  
suudessaan vahvista kuntataloutta, vaan merkittävä osa valtionosuuden kasvusta vastaa  
joko muiden tulojen vähennystä tai kustannusten kasvua.

Vuoden 2019 tasoon verrattuna valtionosuutta kasvattaa 264 milj. euroa kilpailukykyso-  
pimukseen liittyvän valtionosuuden leikkauksen pienentyminen. Valtion ja kuntien väliseen

kustannustenjaon tarkistukseen liittyen valtionosuutta korotetaan 102 milj. euroa, ja indeksikorotus (2,4 %) lisää valtionosuutta noin 166 milj. euroa. Asukasluvun ja laskentatekijöiden muutos lisää valtionosuutta hieman yli 18 milj. euroa.

Hallitusohjelman mukaisesti uusina tai laajenevina tehtävinä esitetään subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden laajentamista, ryhmäkokojen pienentämistä varhaiskasvatuksessa, perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden tukemista sekä Vaasan keskussairaalan muuttamista laajan päivystyksen sairaalaksi. Lisäksi toteutetaan jo aiemmin päätetyt lastensuojelun jälkihuollon yläikärajan nosto 21vuodesta 25 vuoteen ja A1-kielen opetuksen varhentaminen peruskoulussa. Kaikkiaan valtionosuutta korotetaan kuntien tehtävien lisäykseen liittyen noin 36 milj. euroa.

Valtionosuudesta on tarkoitus käyttää 10 milj. euroa kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korottamiseen.

Valtionosuusprosentti vuodelle 2020 on 25,46. Se on 0,09 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2019. Muutos johtuu uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamisesta siten, että niiden valtionosuus on 100 prosenttia sekä siitä, että peruspalvelujen valtionosuusmomentilla olevista määräaikaisista lisäyksistä ja vähennyksistä on viety kolme pysyväisluonteista vähennystä valtionosuusprosenttiin.

Kuntien verotulomenetysten kompensatiot ehdotetaan siirrettäväksi kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentilta omalle momentilleen. Vuonna 2019 kunnille maksettiin peruspalvelujen valtionosuusmomentilta kompensatioita 1 967 milj. euroa vuosina 2010–2019 toteutetuista, valtion päättämistä veroperustemuutoksista. Vuoden 2020 kompensatio on 285 milj. euroa. Yhteensä kunnille maksettavat verotulomenetysten kompensatiot ovat 2 252 milj. euroa vuonna 2020.

### **Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala**

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiseen ehdotetaan 90 milj. euroa vuodelle 2020. Palvelurakenteen uudistaminen rahoitetaan valtionavustuksilla vuosina 2020–2022. Palvelurakenneuudistus toteutetaan vaiheittain, ja se pitää sisällään hoivahenkilöstön sitovan vähimmäismitoituksen (0,7) ympärivuorokautisen hoivan yksiköihin, kotihoidon resurssien riittävyyden ja omaishoidon kehittämisen, kansallisen mielenterveysstrategian ja peruspalveluiden saatavuuden turvaamisen. Lisäksi palvelurakenteen kehittämisessä laajennetaan kehitysvammaisten henkilökohtaisen budjetin käyttöä, toteutetaan osatyökykyisille suunnattu työkykyohjelma sekä kotihoidon kehittämisohjelma.

Päihteitä käyttävien äitien hoitoon ehdotetaan 1,5 milj. euron määrärahaa ja saattohoidon ja palliatiivisen hoidon vahvistamiseen 2 milj. euron määrärahaa. Lapsi- ja perhepalveluiden kehittäminen sekä lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman jatkokon kohdennetaan 10 milj. euroa. Lisäksi vuodelle 2020 ehdotetaan 4 milj. euron korotusta valtion tutkimusrahoitukseen.

### **Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala**

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan laskennalliset valtionosuudet kunnille ovat yhteensä 1 024 milj. euroa ja kasvavat 96 milj. euroa vuoden 2019 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Vuoden 2019 tasoon verrattuna valtionosuutta kasvattaa 22 milj. euroa kilpailukykyopimukseen liittyvän valtionosuuden leikkauksen pienentyminen. Valtion ja kuntien väliseen kustannustenjaon tarkistukseen liittyen valtionosuutta korotetaan 12 milj. euroa.

Koulupäivän yhteydessä tarjottaviin harrastusmahdollisuuksiin ehdotetaan 5 milj. euroa vuonna 2020. Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistamiseen ehdotetaan 7,5 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 7,2 milj. euroa vuodelle 2020.

Työpaikkaohjaajien koulutuksen lisäämiseen ehdotetaan 2,5 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 1,8 milj. euroa, taiteen perusopetuksen kehittämiseen 2 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 0,9 milj. euroa ja nuorten työpajatoiminnan tukemiseen 2 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 1,4 milj. euroa vuodelle 2020.

Perusopetuksen laadun ja tasa-arvon parantamiseen ehdotetaan 60 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 57 milj. euroa ja varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon kehittämiseen 25 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 23,8 milj. euroa. Jatkuvan oppimisen edistämiseen ehdotetaan 5 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 2,5 milj. euroa.

Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaaminen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin ehdotetaan 80 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 55,2 milj. euroa.

Liikkuva koulu -ohjelman laajentamiseen eri ikäluokkiin ehdotetaan 5,8 milj. euroa ja liikunta-paikkojen rakentamiseen 1,3 milj. euroa. Kirjastotoiminnan kehittämiseen ehdotetaan 1 milj. euroa. Lisäksi maahanmuuttajien osaamisen kehittämiseen työllistymisen edellytyksien vahvistamiseksi kohdennetaan 2,5 milj. euroa.

### **Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala**

Kuntien ja kolmannen sektorin roolia maahanmuuttajien kotoutumisen edistämässä vahvistetaan muun muassa myöntämällä valtionavustuksia kuntien osaamiskeskustoimintaan,

johon ehdotetaan 4 milj. euron lisäystä. Maahanmuuttajien neuvontapalveluihin ehdotetaan 4 milj. euroa. Valtion, kaupunkien ja alueiden sopimusperusteiseen yhteistyöhön ehdotetaan 15 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 14,7 milj. euroa ja alueiden omaehtoiseen kehittämiseen ehdotetaan 5 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 4,9 milj. euroa. Lisäksi Talent Hub -toimintaan ehdotetaan 1 milj. euroa.

Kiintiöpakolaisten määrä nostetaan vuonna 2020 vähintään 850 henkilön vuositasolle, ja kunnille maksettaviin korvauksiin osoitetaan tästä johtuen 0,5 milj. euron lisäys.

### Ympäristöministeriön hallinnonala

Kestävä kaupunkikehitys -ohjelmaa jatketaan ja siihen ehdotetaan 0,6 milj. euroa. MAL-sopimukseen liittyen kunnallistekniikka-avustuksiin kohdennetaan 15 milj. euroa ja MAL-käynnistysavustuksiin 30 milj. euroa. Lähiöohjelmaan suunnataan 4 milj. euroa. Kunnostusavustuksia asuntojen muuttamiseksi ikääntyneille sopiviksi ehdotetaan 5 milj. euroa ja purkuavustukseen 8 milj. euroa.

### 2.1.3 Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen (TAE:n luku 8.3)

Oheinen taulukko sisältää kaikki talousarvioesitykseen sisältyvät valtion toimenpiteet, joilla on vaikutusta kuntatalouteen. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on vuonna 2020 nettomääräisesti 304 milj. euroa kuntataloutta vahvistava.

	Menot	Tulot	Yhteensä
<b>1. KUSTANNUSTENJAON TARKISTUS</b>			
Kustannustenjaon tarkistus VM	0,0	102,0	102,0
Kustannustenjaon tarkistus OKM	0,0	11,6	11,6
<b>KUSTANNUSTENJAON TARKISTUS YHTEENSÄ</b>	<b>0,0</b>	<b>113,6</b>	<b>113,6</b>
<b>2. TOIMINNAN MUUTOKSET JA BUDJETTIPÄÄTÖKSET</b>			
<b>VM, peruspalvelujen valtionosuus</b>			
Pitkäaikaistyöttömien eläketuki	-1,7	-1,9	-0,2
Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kelalle, kuntien rahoitusosuuden vähennys	0,0	-9,5	-9,5
Lastensuojelun jälkihuolto-oikeuden laajennus (HE237/2018, LA86/2018)	12,0	12,0	0,0
Kiky lomarahaleikkauksen päättymisen	0,0	264,0	264,0
Lomarahaleikkauksen kompensatio	0,0	-237,0	-237,0
Lastensuojelun jälkihuolto	12,0	12,0	0,0
A1 -kielen opetuksen varhentaminen	7,5	7,5	0,0

	Menot	Tulot	Yhteensä
Erikosairaanhoidon tehostaminen	-90,0	-22,8	67,0
Säästö omais- ja perhehoidon tehostamisesta	-40,0	-10,1	30,0
Subjekttiivinen varhaiskasvatusoikeus	7,1	7,1	0,0
Varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentäminen	6,7	6,7	0,0
Vaasan keskussairaalan muutos laajan päivystyksen sairaalaksi	1,0	1,0	0,0
Perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden tukeminen	2,0	2,0	0,0
<b>VM yhteensä</b>	<b>-83,4</b>	<b>31,0</b>	<b>114,3</b>
<b>Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonala</b>			
Rintamaveteraanien kotona asumista tukevat palvelut	0,0	50,0	50,0
Lasten psykosiaalisen tuen vahvistaminen Oulussa	-0,5	-0,5	0,0
Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosten tuki ja eräät muut menot	0,8	0,8	0,0
Hoivahenkilöstön sitova vähimmäismitoitus (0,7) ympärivuorokautisen hoivan yksiköihin	5,0	5,0	0,0
Kotihoidon resurssien riittävyys ja omaishoidon kehittäminen	5,0	5,0	0,0
Kansallinen, poikkiallinen mielenterveysstrategia	10,0	10,0	0,0
Peruspalveluiden saatavuus	60,0	60,0	0,0
Tutkimusrahoituksen lisääminen (valtion tutkimusrahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimukseen)	4,0	4,0	0,0
Aktiivimallin leikkurin purku	10,0	0,0	-10,0
Lapsi- ja perhepalveluiden kehittäminen sekä lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman jatko	10,0	10,0	0,0
Päihteitä käyttävien äitien palvelut	1,5	1,5	0,0
Kotihoidon kehittämishanke	2,0	2,0	0,0
Laajennetaan kehitysvammaisten henkilökohtaisten budjettien kokeiluja	2,5	2,5	0,0
Osatyökykyisille suunnattu työkykyohjelma	4,5	4,5	0,0
Palvelurakenteen kehittäminen toisen kotimaisen kielen turvaamiseksi (Vaasan keskussairaalan laaja päivystys)	0,0	1,0	1,0
Vahvistetaan ja kehitetään saattohoitoa ja palliatiivista hoitoa	2,0	2,0	0,0
<b>STM yhteensä</b>	<b>116,8</b>	<b>157,8</b>	<b>41,0</b>
<b>Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala</b>			
Kiky lomarahaleikkauksen päätyminen	0,0	22,4	22,4
Ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukeminen	-9,8	-9,8	0,0
Avustukset koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin	-12,8	-12,8	0,0
Varhaiskasvatuksen tasa-arvon ja osallistumisasteen edistäminen	-2,5	-2,5	0,0
Vieraskielisten oppilaiden opetuksen tukeminen	1,0	1,0	0,0
Ammatillisen koulutuksen tarjonnan lisääminen 1 000 opiskelijavuodella nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi ja osaamistarpeisiin vastaamiseksi	-3,1	-3,1	0,0
Uuden lukiolain toimeenpano ja lukiokoulutuksen laadun kehittäminen	-9,0	-9,0	0,0
Liikkuva koulu-toiminnan laajentaminen Liikkuva opiskelu -toimintaan	-2,5	-2,5	0,0
A1-kielen varhentaaminen perusopetuksessa	-0,3	-0,3	0,0
Lukiouudistuksesta aiheutuvat kustannusvaikutukset	0,3	0,3	0,0
Varhaiskasvatuksen maksuttomuuskokeilun laajentaminen	-4,9	-4,9	0,0
Koulutuksellisen tasa-arvon ja laadun edistäminen esi- ja perusopetuksessa	-2,0	-2,0	0,0
Perinteisen kerhotoiminnan tukeminen	-3,0	-3,0	0,0

	Menot	Tulot	Yhteensä
Liikkuva koulu -toiminnan laajentaminen Liikkuva opiskelu -toimintaan	-0,9	-0,9	0,0
Nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö	-1,2	-1,2	0,0
Netissä tapahtuvan lasten ja nuorten seksuaalisen houkuttelun (grooming) vastaiset toimenpiteet	-0,8	-0,8	0,0
Lasten ja nuorten houkuttelun ja hyväksikäytön vastainen nuorisotyöntekijöiden osaamisen vahvistaminen sekä grooming-ilmion vastaisten toimintamallien kehittäminen	-0,2	0,2	0,4
Harrastusmahdollisuus kaikille koulupäivän yhteydessä	8,8	5,0	-3,8
Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistaminen	17,1	7,2	-9,9
Taiteen perusopetuksen kehittäminen	1,6	0,9	-0,7
Työpaikkaohjaajien koulutuksen lisääminen	1,8	1,8	0,0
Urheilijoiden ammatillisen koulutuksen tukeminen	0,4	0,4	0,0
Liikunnan ja huippu-urheilun edistäminen liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanolla	1,0	1,0	0,0
Nuorten työpajatoiminnan tukeminen	1,4	1,4	0,0
Perusopetuksen laatu ja tasa-arvo valtionavustus	67,1	57,0	-10,1
Varhaiskasvatuksen laatu ja tasa-arvo valtionavustus	27,9	23,8	-4,2
Jatkuvan oppimisen edistäminen	2,5	2,5	0,0
Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaaminen. Rahoitusta suunnataan myös opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin. Lisärahoitus kohdennetaan koulutuksen järjestäjille valtionosuusrahoituksena osana laskennallista rahoitusjärjestelmää.	55,2	55,2	0,0
Luodaan poikkihallinnollinen liikkumisohjelma ja perustetaan liikuntapoliittinen koordinaatioelin; Liikkuva koulu -ohjelman laajentaminen eri ikäluokkiin.	5,8	5,8	0,0
Liikuntapaikkarakentaminen ml. kuntoilureitit; luodaan kansallinen virkistyskäyttöstrategia.	1,3	1,3	0,0
Yleisten kirjastojen saavutettavuus, kirjastoautot ja kokoelmien monimuotoisuus	1,0	1,0	0,0
Maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen työllistymisen edellytyksien vahvistamiseksi	3,3	2,5	0,0
<b>OKM yhteensä</b>	<b>144,6</b>	<b>137,9</b>	<b>-6,7</b>
<b>Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala</b>			
Kuntien osaamiskeskustoiminta	5,7	4,0	-1,7
Pakolaiskiintiön nosto	0,5	0,5	0,0
Maahanmuuttajien neuvontapalvelut	5,7	4,0	-1,7
Valtion, kaupunkien ja alueiden sopimusperusteinen yhteistyö	18,4	14,7	-3,7
Alueiden omaehtoinen kehittäminen	6,1	4,9	-1,2
Talent Hub	2,0	1,0	-1,0
<b>TEM yhteensä</b>	<b>38,4</b>	<b>29,1</b>	<b>-9,3</b>

	Menot	Tulot	Yhteensä
<b>Ympäristöministeriön hallinnonala</b>			
Ympäristönsuojelulain ja ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishanke, kolmas vaihe; sujuvoittaminen	-1,0	0,0	1,0
Maastoliikennelain (1710/1995) muutos siten, että kunta voi periä maksun lain 30 §:n mukaisesta moottorikäyttöisten ajoneuvojen kilpailu ja harjoitusluvasta	0,0	0,2	0,2
Ympäristön seurannan kehittäminen	0,3	0,1	0,2
Kestävä kaupunkikehitys -ohjelman jatko	0,6	0,6	0,0
MAL kunnallistekniikka-avustukset	15,0	15,0	0,0
MAL käynnistysavustukset	30,0	30,0	0,0
Lähiöohjelma	4,0	4,0	0,0
Kunnostusavustus asuntojen muuttamiseksi ikääntyneille sopiviksi	5,0	5,0	0,0
Purkuavustus	8,0	8,0	0,0
<b>YM yhteensä</b>	<b>61,9</b>	<b>62,8</b>	<b>1,3</b>
<b>3. VEROTULOIHIIN VAIKUTTAVAT MUUTOKSET</b>			
Pienimpien eläkkeiden korottaminen	0,0	50,0	50,0
<b>Valtion toimenpiteiden vaikutukset yhteensä</b>	<b>278,3</b>	<b>582,4</b>	<b>304,1</b>

## 3. Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskeva osa sisältää kuntatalouden menorajoitteen ja hallituksen muut kuntataloutta ja kuntien tehtäviä koskevat linjaukset. Se sisältää myös tarkastelun valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen ja kuntatalouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä kuntien kirjanpidon käsittein.

### 3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 6.1)

Valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Paikallishallinnon rahoitusasema saa olla vuonna 2023 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon.

Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja/tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.

#### Kuntatalouden menorajoite

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden ns. menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle toimintamenojen muutokselle. Tarkoituksena on, että menorajoite on yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa. Kuntatalouden menorajoite ei kuitenkaan takaa sitä, että kustannusvaikutukset toteutuvat sen suuruisina kuntataloudessa. Kunnat voivat itse päättää muun muassa siitä, missä laajuudessa ne toteuttavat tehtäviä ja velvoitteita.



Menorajoitteen mitoituksessa otetaan huomioon hallitusohjelman pohjana olleeseen, 4.4.2019 päätettyyn ns. tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan nähden uudet toimet, jotka sisältyvät vuosien 2020–2023 julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2020 talousarvioesitykseen. Hallitus on päättänyt, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Menorajoitteen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa. Menorajoitetta ei voi väljentää tässä julkisen talouden suunnitelmassa asetulta tasoltaan, mutta sitä voidaan kiristää.

Tässä julkisen talouden suunnitelmassa menorajoitteessa on otettu huomioon muun muassa subjektiivisen päivähoito-oikeuden palauttaminen ja ryhmäkokojen pienentäminen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelurakenteen kehittäminen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus.

**Taulukko 8. Kuntatalouden menorajoite vuosina 2020–2023, milj. euroa**

2020	2021	2022	2023
430	510	600	520

### **Muut kuntatalouteen vaikuttavat valtion toimenpiteet**

Veroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille.

Kuntatalouteen vaikuttavat myös eräät edellisen hallituksen päättämät toimenpiteet. Näitä ovat muun muassa erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen ja omais- ja perhehoidon kehittämiseen liittyvä säästö.

Menorajoitteeseen sisällytetään vain toimintamenoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus vähentää maksutuottoa 45 milj. eurolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään tätä vastaava lisäys.

### **Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus ja kuntatalouden sopeutustarve**

Hallituksen menorajoitteeseen sisältyvien toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen arvioidaan lähes neutraaliksi. Vaikka hallituksen toimet lisäävät kuntien menoja, kasvavat niihin liittyvät valtionavut lähes yhtä paljon.

Hallitusohjelman pohjana olleessa kevään 2019 ennusteessa paikallishallinnon alijäämä oli 0,7 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2023 kansantalouden tilinpidon käsittein. Valtiovarainministeriön ennusteessa on otettu huomioon tähän julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyvät kuntatalouden vaikuttavat toimet. Talousnäkymät ja kuntatalouden tilanne ovat kuitenkin heikentyneet suhteessa kevääseen. Päivitetyn ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä on 3,1 mrd. euroa eli -1,2 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2023. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttäisi paikallishallinnon sopeutusta noin 1,8 mrd. eurolla vuoden 2023 tasolla. Tämä jää katettavaksi kuntien omilla sopeutustoimilla ja valtion tukemilla tuottavuustoimilla sekä työllisyyttä vahvistavilla toimilla, jotka lisäävät talouskasvua ja siten myös verotuloja.

### **Kuntien omat toimenpiteet**

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista. Näin ollen myös kunnilla on suuri vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta muun muassa rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla. Väestön ikääntyminen, syntyvyyden aleneminen ja väestön keskittyminen maakuntakeskuksiin heikentävät erityisesti harvaan asutun maaseudun edellytyksiä järjestää lakisääteiset tehtävät nykyrahoituksella. Vanha rakennuskanta ja väestökehitys lisäävät toisaalta kuntien uudis- ja korjausrakentamisen tarvetta vaalikaudella. Hallitus on käynnistänyt sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun. Uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestäminen on tarkoitus siirtää kunnista 18 maakunnalle. Tämä pienentää väestön ikääntymisestä kuntatalouteen aiheutuvaa menopainetta, mutta ei poista rakenteellisten uudistusten tarvetta.

## **3.2. Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet (JTS:n luku 6.2)**

### **Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella**

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2020 noin 11,6 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuus on tästä 7,1 mrd. euroa ja kuntien verotulomenetyksen kompensatiot 2,3 mrd. euroa. Mikäli kompensatiot otetaan huomioon valtionosuuksissa, kasvaa peruspalvelujen valtionosuuden taso noin 600 milj. euroa vuoteen 2019 verrattuna. Kasvu johtuu pääasiassa kilpailukykyopimuksen mukaiseen lomarahojen leikkaukseen liittyvän valtionosuuden vähennyksen päättymisestä vuoteen 2019, valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta sekä indeksikorotuksesta.

Vuonna 2020 kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus on noin 166 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuuksien noin 32 milj. euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehtiin vuoden 2017 toteutuneiden kustannusten pohjalta. Se lisää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 102 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kunnille maksettavia valtionosuuksia 11,6 milj. eurolla.

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

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitetaan vuodesta 2020 alkaen siirtona peruspalvelujen valtionosuudesta 40 milj. euroa eli 10 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2019.

Hallitusohjelman mukaisesti subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden laajentamiseen esitetään 7,1 milj. euroa vuonna 2020 ja vuodesta 2021 alkaen 17 milj. euroa. Varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentämiseen liittyen valtionosuutta ehdotetaan lisättäväksi 6,7 milj. euroa vuonna 2020 ja vuodesta 2021 alkaen 16 milj. euroa vuodessa. Perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden tukemiseen ehdotetaan kohdennettavaksi 2 milj. euroa vuodesta 2020 alkaen. Vaasan keskussairaalan muuttamiseen laajan päivystyksen sairaalaksi liittyen valtionosuutta lisätään miljoonalla eurolla.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämiseen ehdotetaan 5 milj. euroa vuodelle 2020 ja 14,5 milj. euroa vuodesta 2021 eteenpäin.

Vuonna 2021 peruspalvelujen valtionosuutta lisätään asiakasmaksulain kokonaisuudistukseen liittyen 45 milj. euroa. Vuonna 2022 seulontaohjelman laajennukseen liittyen valtionosuutta lisätään 10 milj. euroa ja lastensuojelun henkilömitoitukseen liittyen 9 milj. euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia.

Hallitus valmistelee sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, jossa sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen järjestäminen siirretään maakunnille. Useita sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan uudistuksia on tarkoitus toteuttaa vuodesta 2023 alkaen sote-alueiden rahoitusmomentin kautta. Tällaisia uudistuksia ovat hoivahenkilöstön vähimmäismitoituksen nostaminen, peruspalveluiden saatavuus (hoitotakuu), kotihoidon

resurssien lisääminen ja omaishoidon kehittäminen, kansallinen mielenterveysstrategia, lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman jatko sekä vammaispalvelulain kokonaisuudistus. Vuosina 2020–2022 osaa näistä toimenpiteistä ehdotetaan toteutettavaksi valtionavustusten turvin. Näihin osoitetaan yhteensä 208,6 milj. euroa vuonna 2023.

Lapsi- ja perhepalveluiden kehittäminen sekä lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman jatkoon ehdotetaan 10 milj. euroa vuonna 2020, 8 milj. euroa vuonna 2021 ja 5 milj. euroa vuonna 2022.

Päihteitä käyttävien äitien palveluihin osoitetaan 1,5 milj. euroa ja kehitysvammaisten henkilökohtaisen budjetin kokeilun laajentamiseen ehdotetaan 2,5 milj. euroa vuosittain vuosille 2020–2021. Alle 25-vuotiaiden maksuttomaan ehkäisyyn kohdennetaan 5 milj. euroa vuosittain vuosille 2021–2022. Toiminnan vakinaistaminen arvioidaan vuoden 2022 budjettiriihessä.

Kotihoidon kehittämishankkeeseen ehdotetaan 2 milj. euroa ja saattohoidon ja palliativisen hoidon kehittämiseen osoitetaan 2 milj. euroa vuosittain vuosille 2020–2022. Osatyökykyisille suunnattuun työkykyohjelmaan ehdotetaan 4,5 milj. euroa vuonna 2020, 5,4 milj. euroa vuonna 2021 ja 5,5 milj. euroa vuonna 2022.

Palvelurakenteen kehittämiseen toisen kotimaisen kielen turvaamiseksi kohdennetaan 1 milj. euroa vuosittain vuosille 2020–2022.

Oppivelvollisuuden pidentäminen lisää kuntien valtionosuuksia 22 milj. euroa vuonna 2021, 65 milj. euroa vuonna 2022 ja 107 milj. euroa vuonna 2023. Myös oppilas- ja opiskelijahuoltoon ehdotetaan kohdennettavaksi lisäästä 10 milj. euroa vuonna 2021, 20 milj. euroa vuonna 2022 ja 29 milj. euroa vuonna 2023.

Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistamiseen ehdotetaan 7,5 milj. euroa, josta 7,2 milj. euroa kohdistuu kuntatalouteen.

Perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämiseen ehdotetaan vuosina 2020–2022 60 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 57 milj. euroa vuosittain. Varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon kehittämiseen ehdotetaan vuodelle 2020 25 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 23,8 milj. euroa ja vuosille 2021–2022 50 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 47,5 milj. euroa vuosittain. Jatkuvan oppimisen edistämiseen kohdistetaan 2,5 milj. euroa vuodelle 2020. Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen ja opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin osoitetaan 80 milj. euroa vuonna 2020, josta kuntatalouteen kohdistuu 55,2 milj. euroa.

Liikkuva koulu -ohjelman laajentamiseen eri ikäluokkiin ehdotetaan 5,8 milj. euroa ja liikuntapaikkojen rakentamiseen 1,3 milj. euroa vuodelle 2020. Kirjastotoiminnan kehittämiseen osoitetaan 1 milj. euroa vuodelle 2020. Lisäksi maahanmuuttajien osaamisen kehittämiseen työllistymisen edellytyksien vahvistamiseksi ehdotetaan 2,5 milj. euroa vuosittain vuosille 2020–2022.

Kuntien ja kolmannen sektorin roolia maahanmuuttajien kotoutumisen edistämässä vahvistetaan muun muassa myöntämällä valtionavustuksia kuntien osaamiskeskustoimintaan, johon ehdotetaan 4 milj. euron lisäystä vuodelle 2020 ja 3 milj. euroa vuosille 2021–2022. Kiintiöpakolaisten määrä nostetaan vuonna 2020 vähintään 850 henkilön vuositasolle, ja kuntien maksettaviin korvauksiin ehdotetaan tästä johtuen 0,5 milj. euron lisäys vuodelle 2020, 1,6 milj. euroa vuodelle 2021, 2,6 milj. euroa vuodelle 2023 ja 3,6 milj. euroa vuodelle 2023. Myös paperittomien terveydenhuoltoon ehdotetaan lisättäväksi 2 milj. euroa vuodelle 2021 ja 3 milj. euroa vuodesta 2022 alkaen. Maahanmuuttajien neuvontapalveluihin ehdotetaan 4 milj. euroa vuonna 2020 ja 3 milj. euroa vuosittain vuosina 2021–2022.

Valtion, kaupunkien ja alueiden sopimusperusteiseen yhteistyöhön ehdotetaan 15 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 14,7 milj. euroa vuonna 2020 ja 5 milj. euroa vuonna 2021, josta kuntatalouteen kohdistuu 4,9 milj. euroa. Alueiden omaehtoiseen kehittämiseen ehdotetaan 5 milj. euroa, josta kuntatalouteen kohdistuu 4,9 milj. euroa vuosina 2020–2021. Talent Hub -toimintaan ehdotetaan 1 milj. euroa vuodelle 2020, 2 milj. euroa vuodelle 2021 ja 3 milj. euroa vuosille 2022–2023.

Kestävä kaupunkikehitys -ohjelmaa jatketaan ja siihen ehdotetaan 0,6 milj. euroa vuosittain vuosina 2020–2022. MAL-sopimuksiin liittyen kunnallistekniikka-avustuksiin kohdennetaan 15 milj. euroa ja MAL-käynnistysavustuksiin 30 milj. euroa vuosittain vuosille 2020–2023. Lähiöohjelmaan suunnataan 4 milj. euroa vuodelle 2020 ja 6,5 milj. euroa vuosittain vuosille 2021–2022. Kunnostusavustuksina asuntojen muuttamiseksi ikääntyneille sopiviksi ehdotetaan 5 milj. euroa vuodelle 2020 ja 10 milj. euroa vuosittain vuosille 2021–2022. Purkuavustukseen osoitetaan 8 milj. euroa vuosittain vuosille 2020–2022 ja 3 milj. euroa vuodelle 2023.

Edellisellä hallituskaudella päätetyn mukaisesti erikoissairaanhoidon tehostamiseen liittyen kuntien menojen arvioidaan vähenevän 90 milj. eurolla vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Vastaava valtionosuuden vähennys on 22,9 milj. euroa. Kaikkiaan erikoissairaanhoidon tehostamisen on aikanaan arvioitu vähentävän terveydenhuollon menoja 350 milj. eurolla vuoden 2020 tasossa.

Omais- ja perhehoidon kehittämisestä saatavan säästön arvioidaan kasvavan vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna 40 milj. euroa ja tätä vastaava valtionosuusvähennys on 10,2 milj.

euroa vuonna 2020. Kokonaisuudessaan säästön on aikanaan arvioitu olevan yhteensä 220 milj. euroa vuoden 2020 tasossa.

Valtionavut ovat 11,6 mrd. euroa vuonna 2020, 11,8 mrd. euroa vuonna 2021, 12,1 mrd. euroa vuonna 2022 ja 12,2 mrd. euroa vuonna 2023.

**Taulukko 9. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2020 hintatasossa**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Laskennalliset valtionosuudet:</b>	<b>9 493</b>	<b>9 656</b>	<b>8 098</b>	<b>8 117</b>	<b>8 208</b>	<b>8 497</b>
VM <sup>1</sup>	8 577	8 729	7 074	7 118	7 157	7 411
OKM	916	928	1 024	999	1 050	1 086
siitä kuntayhtymät	967	978	1 040	997	999	1 001
<b>Muut valtionavut:</b>						
OM yhteensä	30	20	0	0	0	11
SM yhteensä	5	5	5	5	5	5
VM yhteensä <sup>2</sup>	149	43	2 362	2 560	2 737	2 838
OKM yhteensä	219	215	231	241	239	190
MMM yhteensä	6	6	6	1	1	1
LVM yhteensä	54	63	49	38	36	36
TEM yhteensä	225	219	195	193	193	180
STM yhteensä	398	405	539	569	567	394
YM yhteensä	26	30	80	85	79	57
<b>Muut valtionavut yhteensä</b>	<b>1 112</b>	<b>1 006</b>	<b>3 468</b>	<b>3 693</b>	<b>3 857</b>	<b>3 712</b>
<b>Valtionavut yht., milj. euroa</b>	<b>10 605</b>	<b>10 662</b>	<b>11 565</b>	<b>11 809</b>	<b>12 064</b>	<b>12 209</b>

<sup>1</sup> Peruspalvelujen valtionosuuden vuoden 2019 tasoon ei sisälly vuoden 2019 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen sisältyvä 237 milj. euron kerta-luonteinen lisäys, jonka maksamisen kunnille hallitus päätti aikaistaa vuodelle 2019.

<sup>2</sup> Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto määrittelee kuntien tuloslaskelman kaavan ja erien sisällön. Lopullisesti ohje voidaan muuttaa vasta kun laki on voimassa. Tässä kuntatalousohjelmassa kunnille maksettavat veromenetysten kompensatiot sisältyvät vuodesta 2020 alkaen valtionaputaukkoon valtiovarainministeriön hallinnonalan muihin valtionapuihin.

## 4. Hallitusohjelman kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet hallinnonaloittain

### Sisäministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

#### **Pelastustoimen siirto kunnilta maakunnille**

Osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta 18 maakunnalle. Pelastustoimen (pelastustoiminnan) ja sosiaali- ja terveystoimen (ensihoidon) tiiviin yhteyden tuoma synergiaetu turvataan uudistuksessa.

Pelastustoimen järjestämistä koskeva laki valmistellaan ja annetaan samassa aikataulussa sosiaali- ja terveystoimen vastaavan lainsäädännön kanssa. Tavoitteena on yhteisen hallituksen esityksen valmistelu yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Pelastustoimi toimii nykyisin merkittävänä palveluiden tuottajana sosiaali- ja terveystoimen järjestämistä vastaavalla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä (ensihoidon- ja ensivastetehtävät). Maakuntien pelastuslaitosten organisoimisessa otetaan huomioon ensihoitopalvelun organisoiminen synergiaetujen mahdollistamiseksi pelastuslaitosten ja maakuntien terveysviranomaisten kesken ensihoitopalveluiden toteuttamisessa. Tavoitteena on, että pelastuslaitokset osallistuvat merkittäväällä tavalla ensihoitopalveluiden toteuttamiseen maakunnissa. Pelastustoimen tehtävien siirron kuntavaikutukset tarkentuvat hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

#### **Pelastuslain uudistaminen**

Hallitusohjelman mukaisesti pelastuslaki uudistetaan kokonaisvaltaisen selvityksen pohjalta. Pelastuslain esiselvitys käynnistyy syksyn 2019 aikana. Pelastuslain uudistuksen kuntavaikutukset selviävät esiselvitysvaiheen ja hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

## Valtiovarainministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

### Kuntien verotulomenetysten kompensatioiden siirto peruspalvelujen valtionosuudesta erilliselle momentille

Valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyy esitys kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta siten, että kunnille maksettavat veromenetysten kompensatiot erotettaisiin valtion talousarviossa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta omalle budjettimomentilleen. Esitys perustuu valtiovarainministeriön keväällä 2019 julkaisemaan kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitykseen<sup>3</sup>.

Verovähennyksistä ja muista valtion päättämistä veroperustemuutoksista johtuva kunnallisverotulojen menetys on kompensoitu kunnille vuodesta 2003 alkaen. Vuodesta 2010 alkaen valtionosuuskompensatio on mitoitettu kuntakohtaisen verotulomenetyksen suuruiseksi ja kompensoitu kunnittain saman suuruisena peruspalvelujen valtionosuuden kautta. Vuonna 2019 verotulomenetysten kompensatiot olivat noin 2 mrd. euroa peruspalvelujen valtionosuudesta.

Esitetyn muutoksen tavoitteena on lisätä valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä helpottaa valtionosuuksien määrän ja valtion kuntien peruspalvelujen rahoitukseen osallistumisen arviointia. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi kompensatiot on tarkoitettu erottamaan ja jatkossa myös kunnan kirjanpidossa valtionosuuksista erilliseksi eräksi. Muutoksella ei toteutuessaan ole vaikutusta kuntien kokonaisrahoitukseen. Menettelystä säädettäisiin edelleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa, ja korvaus maksettaisiin kunnalle peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä.

### Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään on osoitettu 30 milj. euroa vuoden 2019 talousarviossa siirtona kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuodesta 2020 alkaen määräraha on 40 milj. euroa. Kannustin myönnetään valtionavustuksena, ja sitä voivat hakea kunnat ja kuntayhtymät. Ensimmäinen valtionavustushaku avattiin elokuussa 2019, ja hakemukset tuli toimittaa valtiovarainministeriöön 19.9.2019 mennessä. Avustusta oli mahdollista hakea kunnan tiedolla johtamisen parantamiseen, datan hyödyntämiseen sekä näihin liittyvän tietojohdamisen ja toimintaprosessien kehittämiseen. Avustuksen myöntämisessä arvioidaan erityisesti hankkeiden yhteiskunnallisen ja taloudellisen vaikutavuuden toteutumista sekä hankkeiden yleistä merkitystä kuntien kannalta. Vuonna 2019

<sup>3</sup> Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:18.



avataan myös toinen haku, joka kohdistuu yksinomaan kuntien yhteisesti toteutettaviin hankkeisiin.

### **Julkisen hallinnon tuottavuuden kehittäminen**

Hallitus valmistelee hallitusohjelman mukaisesti tuottavuustoimia, joita valmistellaan ja seurataan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä toteutettavassa alueiden ja valtion välisessä neuvottelumenettelyssä. Eduskunta päätti kesäkuussa 2019 toisen lisätalousarvion yhteydessä kohdentaa rauenneeseen maakunta- ja sote-uudistukseen budjetoidut, mutta käyttämättä jääneet noin 200 milj. euroa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamiseen ja julkisen hallinnon tuottavuustoimiin, joilla tavoitellaan merkittäviä tuottavuussäästöjä nykylainsäädännön puitteissa.

Määrärahoja voidaan kohdentaa hallitusohjelman mukaisten tuottavuustoimenpiteiden valmisteluun ja toteutukseen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamiseen ja siihen liittyvien valtakunnallisten kehittämis- ja kokeiluhankkeiden menojen maksamiseen sekä avustusten maksamiseen kunnille ja kuntayhtymille sekä muille yhteisöille toiminnan tehostamiseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastuspalveluiden uudistamista tukeviin hankkeisiin. Määrärahasta varataan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiotutkimukseen 4 milj. euroa.

Julkisen hallinnon tuottavuuden edistämiseen liittyvät kehittämishankkeet voivat tietojärjestelmien kehittämisen lisäksi koskea esimerkiksi kuntien rakennuskannan ylläpidon ja hankintojen tehostamista sekä paikkariippumattomuuden ja palveluverkon kehittämistä. Määrärahojen kohdentamisesta ja käyttösuunnitelmasta päätetään syksyllä 2019.

### **Kuntalain uudistaminen**

Uudistettua kuntalakia (410/2015) on sovellettu kokonaisuudessaan vuonna 2017 alkaneen valtuustokauden alusta. Kuntalain kokonaisuudistuksen keskeinen tavoite oli vahvistaa kunnan toiminnan kokonaisohjausta. Kunnan toiminta -käsite sisältää juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistyöhön tai kunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoittamiseen perustuvan kunnan toiminnan. Kuntalakiin lisättiin säännökset järjestämistä ja tuottamisvastuusta. Lisäksi kunnan toiminnan johtamista, ohjausta sekä valvontaa koskevia säännöksiä terävöitettiin. Erittäin merkittävä kunnan taloutta koskeva muutos oli kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää ja sen kattamista koskevat sitovat säännökset.

Uudistettua kuntalakia on jo muutettu muutama otteeseen. Lakiin on lisätty muun muassa uusi luku poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta

selvitysmenettelystä sekä muutettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä koskevaa pykälää (nk. kriisikuntakriteerit).

Saatujen kokemusten perusteella kuntalain kehittämistarpeita on syytä arvioida ainakin kunnan toiminnan johtamista, kunnan hallintoa ja taloutta sekä kuntien yhteistoimintaa koskevan sääntelyn osalta. Lainsäädäntöä tulee tarkastella kunnan olosuhteista johtuvien joustomahdollisuuksien ja kunnan riskien valvonnan ja hallinnan tehostamisen näkökulmasta. Muun muassa järjestämistehtävään liittyvää tuottamisen valvontaa koskevaa sääntelyä tulee tarkentaa. Kuntien eriytymiskehitys ja talouden heikentyminen johtavat siihen, että kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä tulee kehittää. Kunnan toimintaa markkinoilla koskevan sääntelyn tarkentamistarve otetaan huomioon täsmentämällä lainan taikka takauksen ja muun vakuuden antamista koskevaa säännöstä. Lisäksi erilaisia joustavoittavia hallintomalleja sekä yhteistoiminnan malleja tulee tarkastella, vaikka nykyinen kuntalaki onkin mahdollistava.

Valtiovarainministeriö on asettanut elokuussa 2019 kuntalain muutostarpeita selvittävän työryhmän sekä hallinto- ja taloussääntelyä tarkastelevat jaostot. Työryhmän ja jaostojen toimikausi päättyy 30.9.2020.

### **Kuntien automaattinen talousraportointi ja taloustietolaki**

Kuntien taloustietojen automaattisen raportoinnin malli perustuu Kuntatieto-ohjelmassa tehtyyn kehittämistyöhön. Mallin tarkoituksena on parantaa kuntien ja kuntayhtymien taloudesta saatavien tietojen luotettavuutta, vertailtavuutta ja ajantasaisuutta. Tarkoituksena ei ole lisätä kuntien valtionohjausta.

Hallituksen esitys kuntien taloustietojen automatisoidun raportointimallin käyttöönoton edellyttämistä lainsäädäntömuutoksista on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi lokakuussa 2019. Lakimuutokset tulisivat voimaan 1.1.2020. Uusi toimintamalli korvaisi vaiheittain vuotta 2021 koskevista tiedoista alkaen Tilastokeskuksen tilastolain nojalla tekemän kuntien ja kuntayhtymien taloustietoja koskevan tiedonkeruun ja sisältäisi jatkossa myös muun säännöllisesti raportoitavan taloustiedon.

Kuntalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset taloustietojen tuottamisesta ja raportoinnista. Kuntien ja kuntayhtymien tulisi toimittaa laissa ja lain perusteella säädetyt taloustiedot yhteentoimivassa muodossa Valtiokonttorin ylläpitämään taloustietovarantoon, josta tiedot olisivat avoimen datan periaatteella käyttäjien saatavissa. Toimitettavien taloustietojen tarkempi tietosisältö ja tekninen muoto määriteltäisiin yhteistyössä kuntien sekä muiden tietoja käyttävien viranomaisten kanssa ja vahvistettaisiin vuosittain valtiovarainministeriön asetuksella.

Toimintamallin arvioidaan vähentävän kuntien talousraportoinnin kustannuksia vuosien 2019–2021 toimeenpanovaiheen jälkeen. Hyötyjen realisoimisen mukaisesti kuntien valtionosuuksista ehdotetaan vähennettäväksi 150 000 euroa vuonna 2022, 300 000 euroa lisää vuonna 2023 ja 150 000 euroa lisää vuonna 2024. Vähennyksellä rahoitetaan uuden toimintamallin kustannuksia. Valtiokonttorin tietovarannon kustannuksista tämä kattaa alle puolet.

### **Kiinteistöverouudistus**

Hallitusohjelman mukaisesti käynnissä olevaa kiinteistöverouudistusta jatketaan. Kiinteistöverouudistuksessa päämääränä on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käypiä arvoja.

Valtiovarainministeriössä vireillä olevan uudistuksen peruslähtökohtia on se, että tämänhetkiset verotusarvot perustuvat pitkälti vanhentuneisiin verotusarvon määräytymisperusteisiin, eivätkä ne kuvaa riittävän hyvin rakennusten ja maa-alueiden hintaeroja. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on aikaisempaa selkeämpi ja läpinäkyvämpi arvostamisjärjestelmä, joka on myös mahdollista pitää aiempaa tehokkaammin ajantasaisena. Tarkoituksena ei ole vaikuttaa kiinteistöverotuksen tasoon. Tämän takia verotusarvojen vaihteluvälejä tarkistettaisiin uudistuksen yhteydessä niin, että kunnat voisivat asettaa kiinteistöveroprosenttinsa siten, että verokertymä pysyy aiempien vuosien tasolla. Uudistustyön edetessä otetaan huomioon hallitusohjelmakirjauksia tarkentavat poliittiset linjaukset.

Hallitusohjelman mukaan uudistusta arvioidaan kohtuullisten muutosten näkökulmasta ennen kuin se annetaan. Lisäksi hallitusohjelman mukaan selvitetään, miten verovelvollisen alhainen maksukyky voidaan ottaa huomioon. Lisäksi otetaan huomioon ympäristönäkökohdat, alennetaan merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta ja vapautetaan luonnon-suojelulain nojalla suojellut alueet kiinteistöverosta. Kiinteistöverotusta ei laajenneta maa- ja metsätalousmaahan.

## **Opetus- ja kulttuuriministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset**

### **Subjektiviisen varhaiskasvatusoikeuden palautus**

Hallitusohjelman mukaisesti subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus palautetaan. Muutos varhaiskasvatuslakiin valmistellaan vuoden 2020 talousarvioesitykseen liittyvänä lakina, ja laki tulisi voimaan 1.8.2020. Subjektiviisen varhaiskasvatusoikeuden palauttaminen kasvattaa kuntien valtionosuutta 7,1 milj. eurolla vuonna 2020 ja sen jälkeen 17 milj. eurolla vuosittain. Toimenpiteen aiheuttamat kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti (valtionosuus 100 %).

### **Varhaiskasvatuksen suhdeluvun pienentäminen**

Varhaiskasvatuslain 35 § ja varhaiskasvatusasetuksen 1 § tarkoitettua henkilöstömitoitusta muutetaan asetusmuutoksella siten, että jatkossa yhtä kasvattajaa kohden voi 3–5-vuotiaita lapsia olla seitsemän nykyisen kahdeksan sijaan. Muutos kasvattaa kuntien valtionosuutta 6,7 milj. eurolla vuonna 2020 ja sen jälkeen 16 milj. eurolla vuosittain. Toimenpiteen aiheuttamat kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti (valtionosuus 100 %).

### **Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma**

Hallitusohjelman mukaisesti toteutetaan toimenpideohjelma varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi sekä osallistumisasteen nostamiseksi. Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan kohdennetaan 25 milj. euroa vuodelle 2020 ja 50 milj. euroa vuosille 2021 ja 2022 kullekin. Osana toimenpideohjelmaa kehitetään muun muassa kolmiportaisen tuen mallia varhaiskasvatukseen, pilotoidaan kaksivuotista esiopetusta, laajennetaan 5-vuotiaiden maksuttoman osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kokeilua ja luodaan neuvolasta väylä varhaiskasvatukseen. Ohjelman sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

### **Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma**

Hallitus käynnistää perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman oppimistulosten parantamiseksi ja eriarvoistumisen vähentämiseksi. Ohjelmaan kohdennetaan vuosien 2020–2022 aikana 60 milj. euroa vuosittain. Kolmivuotisen ohjelman tavoitteena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, tukea opettajuutta sekä vahvistaa perusopetuksen laatua. Hankkeilla pyritään puuttumaan oppimistulosten eriytymiseen, vahvistamaan oppimisen tukea ja koulutuksen laatua sekä tukemaan joustavia ja yksilöllisiä siirtymiä varhaisina vuosina. Ohjelman sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

### **Harrastusmahdollisuus kaikille koulupäivän yhteydessä**

Harrastusmahdollisuuksien edistämiseen koulupäivän yhteydessä kohdennetaan 5 milj. euroa vuodelle 2020. Opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa määrärahan osaksi koulujen aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuutta. Määrärahalisäyksellä vahvistetaan oppilaille tarjottavan aamu- ja iltapäivätoiminnan määrää rahoittamalla kaikki perusopetuslain mukaisesti järjestetyt ohjaustunnit 57 prosentin valtionosuudella ja samalla mahdollistetaan toiminnan laajentuminen nykyisestä rahoitettavaa ohjaustuntimäärää kasvatamalla. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on tarjota lapsille heidän tarpeitansa vastaavaa, monipuolista ja virkistävää toimintaa, ja siten aamu- ja iltapäivätoiminta tukee lasten harrastuneisuutta ja tutustuttaa mahdollisuuksien mukaan erilaisiin vapaa-ajan harrastuksiin. Perusopetuslain mukaisesti aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä

kuukausimaksu. Toimenpiteen sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

### **Jatkuvan oppimisen edistäminen**

Lyhyen aikavälin keinona lisätään vapaan sivistystyön matalan kynnyksen koulutusta heikoilla perustaidoilla olevien aikuisten kouluttamiseen. Tähän tarkoitukseen kohdennetaan 5 milj. euroa valtionavustusrahoituksena vuodelle 2020.

### **Maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen osaamiskeskustoiminnalla**

Maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaan lisätään 2,5 milj. euroa vuosille 2020–2022 maahanmuuttajien osaamisen kehittämiseksi vahvistamaan työllistymisen edellytyksiä. Määräraha suunnataan asiakkaan osaamisen tehostettuun kartoittamiseen, työelämään ja tarvittavaan koulutukseen ohjaamiseen ja tarvittaessa tukeen koulutuksen tai työssäkäynnin aikana. Toteutus tapahtuu TE-hallinnon, kuntien ja oppilaitosten välisenä yhteistyönä.

### **Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistaminen**

Lukiokoulutuksen yksikköhintaa vahvistetaan 18 milj. eurolla. Määrärahalisäys lukiokoulutuksen rahoitukseen toteutetaan pienentämällä lukiokoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävän vähennyksen määrää. Tämä lisää valtion menoja vuosittain noin 7,5 milj. eurolla, josta kuntatalouteen kohdistuu 7,2 milj. euroa. Kuntien omarahoitusosuus lukion yksikköhinnan vahvistamisen määrärahalisäyksestä olisi noin 10,5 milj. euroa.

### **Oppivelvollisuuden laajentaminen**

Hallitusohjelman mukaisesti oppivelvollisuusikä korotetaan 18 ikävuoteen, sekä ryhdytään toimenpiteisiin maksuttoman toisen asteen koulutuksen toteuttamiseksi. Tähän kohdennetaan 22 milj. euroa vuodelle 2021, 65 milj. euroa vuodelle 2022 ja 107 milj. euroa vuodelle 2023. Toimenpiteiden sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

### **Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen perusopetuksessa ja toisella asteella**

Oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja perusopetuksessa ja toisella asteella vahvistetaan. Toimenpiteeseen kohdennetaan 10 milj. euroa vuodelle 2021, 20 milj. euroa vuodelle 2022 ja 29 milj. euroa vuodelle 2023. Toimenpiteen sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

## **Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaaminen sekä muut tukitoimet**

Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä muihin opiskelijoiden tarvitseman opetuksen ja ohjauksen varmistamiseksi tarvittaviin tukitoimiin lisätään 80 milj. euroa vuodelle 2020, josta kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 55 milj. euroa.

Koulutuksen järjestäjät voivat käyttää tarkoitukseen kohdennettavaa lisämäärärahaa uusien opettajien ja ohjaajien palkkaamisen ohella myös nykyisten tuntiopettajien opetustuntimäärän lisäämiseen sekä opetuksen tukihenkilöstön palkkaamiseen, jolloin opettajien työpanosta voidaan kohdentaa enemmän opetukseen. Lisämäärärahaa voidaan tarvittaessa käyttää myös opiskelijoiden tarvitseman opetuksen ja ohjauksen varmistamiseen liittyviin muihin tukitoimiin, kuten oppimisympäristöjen ja pedagogisten toimintamallien kehittämiseen. Lisärahoitus kohdennetaan ammatillisen koulutuksen järjestäjille osana laskennallista rahoitusjärjestelmää perusrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena. Osa kohdentuu kuntapohjaisille ammatillisen koulutuksen järjestäjille.

## **Työpaikkaohjaajien koulutuksen lisääminen ja kehittäminen sekä urheilijoiden ammatillisen koulutuksen tukeminen**

Työpaikkaohjaajien koulutuksen lisäämiseen ja kehittämiseen lisätään 2,5 milj. euroa vuodesta 2020 lukien, josta kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 1,8 milj. euroa. Lisäksi urheilijoiden ammatillisen koulutuksen tukemiseen lisätään vuodesta 2020 lukien 0,5 milj. euroa, josta kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan arviolta 0,4 milj. euroa. Lisärahoitus kohdennetaan ammatillisen koulutuksen järjestäjille osana laskennallista rahoitusjärjestelmää perusrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena. Osa rahoituksesta kohdentuu kuntapohjaisille ammatillisen koulutuksen järjestäjille.

## **Taiteen perusopetuksen kehittäminen**

Taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisia valtionosuuksia vahvistetaan 2 milj. euron määrärahalisäyksellä vuodesta 2020 lukien, josta kuntatalouteen kohdistuu 0,9 milj. euroa. Määrärahalisäyksen mukaisia opetustuntikohtaisia valtionosuustunteja kohdennetaan sellaisille koulutuksen järjestäjille, jotka ylittävät niille valtionosuuden perusteeksi vahvistetun opetustuntimäärän, sekä uusille koulutuksen järjestäjille. Toimenpiteen sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

## **Kuntien kirjastotoimi**

Kirjastotoimen avustusmäärärahoja lisätään 1 milj. euroa vuodelle 2020 kirjastoautojen hankinnan tukemiseksi.

## **Kuntien liikuntatoimi**

Liikuntatoimen osalta määrärahalisäyksenä vuosille 2020–2023 kuntatalouteen vaikuttavina toimenpiteinä kohdentuu arviolta 11,3 milj. euroa, josta talousarviovuodelle 2020 kohdistuu 8,1 milj. euroa. Toimenpiteet painottuvat liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanoon. Tavoitteena on edistää liikunnallista elämäntapaa ja lisätä osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä kaikissa ikäluokissa. Vuonna 2020 kohdennetaan kertaluonteisesti erillistä määrärahaa virkistyskäyttöiseen liikuntapaikkarakentamiseen ja luodaan poikkihallinnollinen liikkumishjelma. Määrärahoja kohdennetaan myös Liikkuva aikuinen -, Liikkuva opiskelu - ja Liikkuva varhaiskasvatus -ohjelmiin. Koulujen tavoitteellisen urheiluharrastuksen tasapuolisuuden edistämisen lisäpanostukset on kohdennettu ammatillisen koulutuksen määrärahoihin.

## **Kuntien nuorisotyö**

Nuorisotyön osalta määrärahalisäyksenä vuosille 2020–2023 kuntatalouteen vaikuttavina toimenpiteinä kohdistuu arviolta 5,6 milj. euroa, josta vuodelle 2020 kohdistuu 1,4 milj. euroa. Toimenpiteet kohdistuvat työpajatoiminnan tukemiseen.

## **Maa- ja metsätalousministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset**

### **Toimenpideohjelma elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi väestöään menettävillä alueilla**

Hallitusohjelman mukaisesti toteutetaan harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän esityksen pohjalta vaikuttavuusarviointi ja muodostetaan toimenpideohjelma kokeiluineen elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi väestöään menettävillä alueilla. Kokeilut voivat esimerkiksi koskea harvaan asutuille alueille kohdennettuja uusia toimintatapoja, hallinnon rajat ylittäviä liikkumispalveluja sekä monipaikkaisuutta. Kokonaisuuteen kuuluu myös ennakoarviointi Norjan mallin mukaisista verotukseen ja opintolainan vähenykseen liittyvistä toimenpiteistä sekä syrjäseutulisän käyttöön oton mahdollisuuksien selvittäminen. Kokeiluhankkeiden valmisteluun ja seurantaan laaditaan tarkempi suunnitelma syksyn 2019 aikana.

## **Liikenne- ja viestintäministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset**

### **Joukkoliikennetuen ja joukkoliikenteen ostojen ilmastoperusteiset tasokorotukset**

Joukkoliikennetuki ja joukkoliikenteen ostot saavat hallitusohjelman mukaan ilmastoperusteisen tasokorotuksen, jonka suuruus on vuosittain 20 milj. euroa. Määrärahan käytöstä ei ole tehty tarkempia linjauksia. Kunnat ovat vastanneet joukkoliikenteen rahoittamisesta

suurilta osin. Lisämäärärahan käytön osalta on kuitenkin vielä linjattava, edellytetäänkö tasokorotuksessa kuntien kasvattavan myös omaa rahoitusosuuttaan.

### **Puhtaiden ajoneuvojen direktiivi**

Selvitys puhtaiden ajoneuvojen direktiivin kansallisesta täytäntöönpanotavasta ja taloudellisista vaikutuksista on käynnistetty. Direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan 1.8.2021. Kyseessä on EU:n laajuinen asia, jossa on kuitenkin kansallista liikkumavaraa.

### **Laajakaistaohjelman jatkaminen**

Hallitusohjelman mukaan laajakaistaverkon investointivelkaa puretaan jatkamalla laajakaistaohjelmaa. Ohjelma suunnataan alueille, joille kaupallista laajakaistaa ei ole tulossa ennen vuotta 2025. Ohjelman jatkaminen on osa laajakaistan investointivelan purkamista koskevia hallituksen toimenpiteitä ja tukee hallituksen tavoitetta siitä, että jokaisella tulee olla mahdollisuus nopeaan laajakaistaan. Kuntien digitaalisten palveluiden edellytyksenä ovat nopeat ja moitteettomasti toimivat tietoliikenneyhteydet. Tukiohjelman jatkaminen tukee laajakaistarakentamista ja edistää kuntien digitalisaatiota. Tukiohjelman jatkamisen tarkemmat talousvaikutukset riippuvat tukiohjelman suuruudesta sekä siitä, mitä kuntien maksuosuudesta tulevassa tukiohjelmaa koskevassa lainsäädännössä säädetään. Uuden laajakaistaohjelman lisäksi hallitus saattaa aikaisemman Nopea laajakaista -tukiohjelman sitoumukset päätökseen aiempina vuosina budjetoitujen määrärahojen puitteissa.

## **Työ- ja elinkeinoministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset**

### **Alue- ja kaupunkikehittäminen**

Hallituksen kaupunkipoliittisia toimia koordinoi ja kehittää kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä osallistuu muun muassa kansallisen kaupunkistrategian laadintaan, jonka valmistelua koordinoi valtiovarainministeriö. Kesällä 2018 valmistuneen seutukaupunkiohjelman pohjalta on puolestaan tarkoitus toteuttaa seutukaupunkiohjelman toimeenpano-ohjelma.

Kansallinen kaupunkistrategia sekä seutukaupunkiohjelman toimeenpano-ohjelma sisältävät linjauksia ja toimenpiteitä, joiden tavoitteena ovat kasvu ja työllisyys alueilla. Näitä sekä muita hallitusohjelman tavoitteita edistetään tiiviillä valtioneuvoston yhteistyöllä sekä avoimella vuoropuhelulla kaupunkien kanssa.

Hallitusohjelma painottaa sopimuksellisuutta alue- ja kaupunkikehittämisessä. Tavoitteena on selkiyttää sopimuksellisuutta ja viedä linjaukset hallituksen aluekehittämispäätöksen osaksi aluekehittämisen toimintamallia. Uudet sopimukset solmitaan kaupunkien/



alueiden välillä arviolta vuoden 2020 loppuun mennessä. Sopimuksilla yhteensovitetään kaupunkien/alueiden ja valtion resursseja yhteisesti hyväksytyihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Näin parannetaan toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Hallitusohjelman aluekehittämistä koskevien tavoitteiden tukemiseksi vuoden 2020 talousarvioesityksessä ehdotetaan 15 milj. euroa käytettäväksi edellä mainittuun valtion, kaupunkien sekä alueiden sopimusperusteisen yhteistyön edistämiseen ja 5 milj. euroa alueiden omaehtoiseen kehittämiseen.

Hallitusohjelman mukaan maakuntien liitoilla on myös jatkossa keskeinen merkitys aluekehityksen ja yhteistyön edistäjänä. Alueiden omaehtoiseen kehittämiseen tarkoitetulla rahoituksella tuetaan maakuntien liittojen aluekehitysviranomaisen tehtävää. Määrärahaa voidaan käyttää hallituksen aluekehittämissä päätöksen ja maakuntaohjelmien mukaisesti alueiden vahvuuksiin ja erikoistumiseen perustuviin kehittämishankkeisiin, monenkeskisiin selvitys- ja kehittämishankkeisiin, jotka edellyttävät nopeaa reagointia ja joihin muiden viranomaisten rahoitusvälineet eivät sovi.

### **Talent Hub -toimintamalli**

Hallituksen tavoitteena on lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa. Valtion toimenpiteiden ohella kaupunkien merkitys kansainvälisten osaajien houkuttelussa ja kiinnittymisessä on hyvin keskeinen, sillä osaajat muuttavat suurimmaksi osaksi kaupunkiseuduille.

Osana Talent Boost -ohjelmaa muodostetaan koordinoitua kansainvälisten osaajien houkutteluun ja kiinnittämiseen sekä kansainvälisten osaajien ja yritysten yhteensaattamiseen tähtäävät palvelumallit suurimmille korkeakoulupaikkakunnille. Näitä palvelumalleja kutsutaan työnimellä 'Talent Hub'.

Talent Hub -toimintamallin toteuttamiseen kohdistetaan yhteensä 9 milj. euroa vuosina 2020–2023. Rahoitus suunnataan erityisesti Talent Hub -toiminnan vakiinnuttamisen edistämiseen suurimmilla korkeakoulupaikkakunnilla. Talent Hub -toiminta lähtee alueen ja sen yritysten tarpeista tuoden yhteen alueen kansainvälisiin osaajiin ja kansainväliseen rekrytointiin liittyvät toimijat. Talent Hubit toimivat niin sanottuna yhtenä luukkuna, jonka kautta yritykset ja kansainväliset osaajat saavat tiedon kaikista alueen kansainvälisiin osaajiin liittyvistä palveluista, palvelun tuottajasta riippumatta.

Talent Hub -kehittäminen on käynnistynyt pääkaupunkiseudulla, Turussa, Tampereella, Pohjanmaalla, Joensuussa ja Oulussa. Lappeenrannassa, Jyväskylässä, Seinäjoella ja Kuopiossa on ryhdytty kokoamaan toimijaverkostoa, ja useat muut kaupungit ovat käynnistäneet alueella keskustelun aiheesta.

## **Työllisyyspalveluiden hallinnon kehittäminen**

Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti kuntien järjestämisvastuuta TE-palveluissa vahvistetaan. Toimeenpano vaiheistetaan niin, että keväällä 2020 jatketaan ja laajennetaan vuoden 2018 lopussa päättyneitä alueellisia työllisyyskokeiluja. Keväällä 2021 puolestaan käynnistetään laajempia kaupunkien kasvu- ja työllisyysohjelmia, joissa kaupunkien vastuu TE-palvelujen järjestämisestä edelleen kasvaa. Kuntahankkeiden kestoksi arvioidaan tässä vaiheessa noin kolme vuotta. Ratkaisut hankkeiden jatkamisesta ja pysyvistä palvelurakenteista tehdään hallituskauden aikana.

## **Kuntien roolin vahvistaminen kotouttamisessa**

Hallitusohjelman mukaisesti maahanmuuttajien aktiivista kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan vahvistetaan, tehostetaan ja nopeutetaan.

Kuntien roolia kotoutumisen edistämässä vahvistetaan myöntämällä valtionavustuksia kuntien osaamiskeskustoimintaan ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin, joihin kohdistetaan arviolta yhteensä 8 milj. euroa vuonna 2020 ja 6 milj. euroa vuodessa vuosina 2021–2022.

## **Kotouttaminen**

Valtio korvaa kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 6 luvun mukaisesti kunnalle pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kustannukset laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Kunnille maksettavat laskennalliset korvaukset pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä on maksettu huhtikuusta 2016 alkaen automaattisesti ilman erillistä hakemusta.

Todellisten kustannusten mukaan kunnalle korvataan pakolaisten toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta sekä lain mukaisista erityiskustannuksista, tulkkipalveluista ja alaikäisten huollosta aiheutuneet kustannukset. Vuoden 2020 mitoituserusteena on käytetty vuonna 2018 maksettujen kustannusten perusteella laskettuja yksikkökustannuksia. Mitoituserusteena käytettävät yksikkökustannukset vaihtelevat jonkin verran vuosittain eri korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärästä ja korvattavista toimenpiteistä riippuen.

Määrärahan tarve perustuu vuosittaiseen arvioon kansainvälistä suojelua saavien sekä muiden korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden määrästä. Vuonna 2016 oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden määrä moninkertaistui vuodesta 2015. Vuonna 2016 korvausten piiriin tulleet eivät kuulu laskennallisten korvausten piiriin enää vuonna 2020, mutta korvausten piirissä olevien määrä on edelleen korkeampi kuin ennen vuotta 2016.

Vuonna 2016 myös ilman huoltajaa maassa olevien lasten määrä yli kymmenkertaistui vuoteen 2015 verrattuna. Ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan ja huolenpidon järjestämiseksi perustettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden määrä on vielä vuonna 2020 edellisten vuosien tasoa korkeampi, mutta kuitenkin vuoden 2019 tasoa alhaisempi.

Hallitusohjelman mukaisesti kiintiöpakolaisten määrä nostetaan vuonna 2020 vähintään 850 henkilön tasolle. Tämän jälkeen arvioidaan vuosittain kiintiöpakolaisten määrä välille 850–1050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Kiintiön nostosta (100 hlö) aiheutuvan menojen lisäyksen arvioidaan olevan 0,5 milj. euroa vuonna 2020, 1,6 milj. euroa vuonna 2021, 2,6 milj. euroa vuonna 2022 ja 3,6 milj. euroa vuonna 2023.

Laskennallisia korvauksia maksetaan kolmelta vuodelta, kiintiöpakolaisten osalta neljältä vuodelta. Laskennallisten korvausten piirissä olevien määrästä arvioidaan olevan 20 prosenttia alle 7-vuotiaita ja 7 vuotta täyttäneitä 80 prosenttia. Arviossa on käytetty valtioneuvoston asetuksessa (1393/2011) määriteltyä korvaustasoa, joka on 6 845 euroa/vuosi 0–6-vuotiaista ja 2 300 euroa/vuosi 7 vuotta täyttäneistä. Laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan vuonna 2020 noin 16 527 henkilöä, 2021 noin 16 501 henkilöä, 2022 noin 16 365 henkilöä ja 2023 noin 15 745 henkilöä.

### **Rakennerahasto-ohjelmien toteutus**

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

Suomen rakennerahasto -ohjelman tuella parannetaan pk-yritysten kilpailukykyä sekä edistetään uuden tiedon ja osaamisen tuottamista ja hyödyntämistä. Lisäksi edistetään työllisyyttä ja hyvää työelämää, parannetaan osaamista ja ammattitaitoa sekä lisätään heikoimmassa asemassa olevien sosiaalista osallisuutta. Läpileikkaavana teemana on vähähiilisen talouden edistäminen. Ohjelmakauden 2014–2020 tavoitteiksi on asetettu muun muassa 1 200 uutta yritystä ja 1 330 uutta tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan liittyvää työpaikkaa.

Suomen rakennerahasto-ohjelman EU-rahoitus kaudelle 2014–2020 on lähes 1,3 mrd. euroa. Kansallisen vastinrahoitus (50 prosenttia) huomioiden julkista rahoitusta on käytössä noin 2,6 mrd. euroa. Kuntien ja muun julkisen rahoituksen osuus Suomen rakennerahasto-ohjelman koko julkisesta rahoituksesta (EU:n rahoitus mukaan lukien) on 12,5 prosenttia, joka on noin 325 milj. euroa koko ohjelmakaudella. Elokuun 2019 alkuun

mennessä tämä tavoite on toteutunut hyvin, sillä kunta- ja muun julkisen rahoituksen osuus oli 18,9 prosenttia ohjelman toteutuneista julkisista maksatuksista. Kunta- ja muuta julkista rahoitusta on kertynyt riittävästi kaikille ohjelman toimintalinjoille, mutta erityisesti hankkeille, jotka liittyvät tutkimus-, osaamis- ja innovaatiokeskittymien kehittämiseen alueellisten vahvuuksien pohjalta sekä koulutuksen ja ammattitaidon kehittämiseen liittyviin toimenpiteisiin. Kuntarahoituksen osuus toteutuneesta kunta- ja muusta julkisesta rahoituksesta oli elokuun 2019 alussa lähes 71 prosenttia (153,1 milj. euroa).

Ohjelmakauden 2014–2020 vuodelle 2020 alun perin budjetoidut myöntämisvaltuudet on budjetoitu jo vuonna 2019. Vuodelle 2020 ei budjetoida lainkaan uusia myöntämisvaltuuksia. Vuonna 2019 käyttämättä jääneistä myöntämisvaltuuksista voi tehdä myöntämispäätöksiä vuonna 2020.

Komissio antoi esityksensä seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi sekä myös tulevan koheesio politiikan lainsäädäntöehdotukset touko-kesäkuun vaihteessa 2018. Tulevan ohjelmakauden 2021–2027 valmistelu käynnistyi syksyllä 2018 työ- ja elinkeinoministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten ministeriöiden ja aluetason viranomaisten kanssa.

## Sosiaali- ja terveysministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

### Aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoaminen

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaan aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet puretaan vuoden 2020 alusta lukien. Työttömyysetuuden saajan ei tarvitsisi enää täyttää aktiivimallin mukaisia palkkatyötä, yritystoimintaa tai työllistymistä edistävään palveluun tai työllistymistä tukevaan toimintaan osallistumista koskevia ehtoja (aktiivimallin velvoitteet) säilyttääkseen työttömyysetuutensa täytenä. Edelleen aktiivimallin edellytysten täyttämättä jääminen ei enää johtaisi työttömyysetuuden alentamiseen 4,65 prosentilla (aktiivimallin leikkuri). Muilta osin työttömyysetuuden saajia koskevat etuuden saannin edellytykset ja velvoitteet säilyisivät ennallaan.

Arvion mukaan aktiivimallin mukaisen etuuden alentamisen kumoaminen lisäisi kuntien menoja 10,2 milj. euroa kuntien työmarkkinatuen rahoitukseen kohdistuvasta rahoitusvastuusta johtuen. Esityksen on myös arvioitu vähentävän toimeentulotuen menoja 8 milj. eurolla. Perustoimeentulotuen etuusmenot rahoitetaan kunakin talousarviovuonna täysimääräisesti valtion budjetista. Kuntien 50 prosentin rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnille maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta toisena talousarviovuotta seuraavana vuonna. Käytännössä siis noin 4 milj. euroa arvioidusta 8 milj. euron säästöstä perustoimeentulotukimenoissa siirtyy kunnille vuonna 2022.

## **Työkykyohjelma tai osatyökykyisille suunnattu työkykyohjelma**

Hallitus toteuttaa osatyökykyisille suunnatun työkykyohjelman, jolla helpotetaan heidän työllistymistään. Ohjelma on valmisteltu ja se toteutetaan yhteistyössä STM:n ja TEM:n kesken.

STM:n osalta ohjelman tavoitteena on varmistaa pääsy työkykyä tukeviin ja työkyvyn ongelmia ehkäiseviin sosiaali- ja terveystalouteen palveluihin työterveyshuollon palvelujen ulkopuolella oleville, osa-työkykyisille ja heikossa työmarkkina-asetuksessa oleville henkilöille ml. nuoret. Tulevaisuuden sote-keskuksiin rakennetaan työkyvyn tuen palvelukokonaisuudet ja palvelupolut. Samalla lisätään tuetun työllistymisen menetelmien ja aikuissosiaalityön käyttöä vaikeimmin työllistyvien tukena.

Lisäksi kokeiluhankkeissa sovitetaan yhteen osatyökykyisten palveluja ja etuuksia. Tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvauudistuksessa. Työkykyohjelmalle on varattu rahoitusta 4,5 milj. euroa vuodelle 2020.

## **Vaasan keskussairaala laajan päivystyksen sairaalaksi**

Hallitusohjelman mukaan Vaasan keskussairaala muutetaan laajan päivystyksen sairaalaksi, ja tähän tarkoitukseen on varattu pysyvää rahoitusta 1 milj. euroa vuosittain vuodesta 2020 alkaen. Tällä hetkellä sairaalasta puuttuu neurologian erikoisalain ympärivuorokautinen päivystys. Lisäksi suun terveydenhuollon päivystystä on tarve täydentää. Muilta osin sairaala täyttää jo laajan päivystyksen edellytykset. Lisäksi palvelurakenteen kehittämiseen toisen kotimaisen kielen turvaamiseksi on varattu 1 milj. euroa vuodelle 2020.

## **Perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden tukeminen**

Päätöksenteossa huomioidaan perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuus sekä selvitetään sosiaalihuollon ja terveydenhuollon lainsäädännön muutostarpeet sekä liittymäpinnot muiden hallinnonalojen lainsäädäntöön. Muutosten toteuttamiseen on varattu 2 milj. euroa vuodesta 2020 alkaen.

## **Saattohoidon ja palliatiivisen hoidon vahvistaminen**

Hallitusohjelman mukaan saattohoidon ja palliatiivisen hoidon vahvistamiseen ja kehittämiseen osoitetaan 2 milj. euroa vuosina 2020–2022. Keskeisimmät perustason vahvistamisen tarpeet kohdistuvat kotiin vietävien palliatiivisen hoidon ja saattohoidon palvelujen valtakunnallisen kattavuuden lisäämiseen, etenkin palliatiiviseen kotisairaaloimintaan, palliatiiviseen hoitoon ja kivunhoitoon erikoistuneiden tiimien perustamiseen ja perustasoa tukevien erityistason päiväaikaisten konsultaatiopalvelujen järjestämiseen sekä

erikoissairaanhoidon palliatiivisten poliklinikkapalvelujen tarjoamiseen virka-aikana sairaanhoitopiirin alueen asukkaille.

### **SERI-keskusten satelliittikeskusten perustamisen arviointi**

Hallitusohjelman mukaan laajennetaan seksuaalirikosten uhrien tukikeskusten palvelutarjontaa ja valtakunnallista kattavuutta. Seri-tukikeskus on seksuaaliväkivaltaa kohdanneiden tukiyksikkö yli 16-vuotiaille sukupuolesta riippumatta. Seri-tukikeskuksen perustamisen taustalla on Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta eli ns. Istanbulin sopimus. Suomeen on perustettu THL:n koordinoimana Seri-keskus Helsinkiin (HYKS 2017), Turkuun (TYKS 2019) ja Tampereelle (2019). Hallituskauden aikana perustetaan keskuksia myös Kuopioon ja Ouluun sekä aloitetaan satelliittikeskusten perustaminen yliopistollisten sairaaloiden keskusten ympärille. Suurimmat ongelmat jo perustettujen keskusten täysimääräiselle toiminnalle johtuvat siitä, että psykososiaalista tukea ei ole riittävästi saatavilla. Toiminnalle on varattu 300 000 euron rahoitus vuodelle 2020, 300 000 euroa vuodelle 2021 ja 500 000 euroa vuodelle 2022 ja 700 000 euroa vuodelle 2023.

### **Asiakasmaksulain kokonaisuudistus**

Hallitusohjelman mukaan asiakasmaksulaki uudistetaan tavoitteena hoidon esteiden poistaminen ja terveyden tasa-arvon lisääminen muun muassa maksuttomuutta laajentamalla ja kohtuullistamalla maksuja. Nykyinen lainsäädäntö on monelta osin vanhentunutta, mikä aiheuttaa tulkintaongelmia ja on johtanut epäyhdenmukaisiin maksukäytäntöihin. Maksuista ja niiden perusteista säädetään sekä asiakasmaksulaissa että -asetuksessa, eikä säädöstaso ole kaikilta osin oikea. Toimenpidettä varten varataan pysyvää rahoitusta vuositasolla 45 milj. euroa vuodesta 2021 lukien.

### **Lapsi- ja perhepalvelut ja muutosohjelman jatko**

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa toteutetaan tiiviinä osana sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteellista ja sisällöllistä kehittämistä, jonka ytiminä ovat perustason vahvistaminen, palveluintegraatio sekä tulevaisuuden moniammatilliset sote-keskukset. Varhaista ja vaikuttavaa tukea vahvistetaan muun muassa tiivistämällä monitoimijaista yhteistyötä sekä kehittämällä sosiaalihuoltolain mukaisia lasten, nuorten ja perheiden palveluja, mukaan lukien neuvolan, sosiaalipalvelujen ja varhaiskasvatuksen yhteistyö sekä lasten ja nuorten mielenterveyden ja arjen toimintakyvyn tukeminen matalalla kynnyksellä. Lisäksi vahvistetaan ja kehitetään lastensuojelua.

Muutosohjelman strategisena tavoitteena on lasten ja perheiden varhaisen tuen vahvistaminen, lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oppimisen edellytysten vahvistaminen sekä

hyvinvoinnin eriarvoistumiskehityksen pysäyttäminen. Lapsi- ja perhepalveluiden kehittämiseen muutosohjelmalla on varattu 23 milj. euroa vuosille 2020–2022 ja pysyvää rahoitusta 4 milj. euroa vuodesta 2023 lukien.

### **Vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistus**

Vammaispalvelulain kokonaisuudistus toteutetaan siten, että palveluiden lisäkustannukset, etuusmenojen lisäys ja verolainsäädännön muutokset olisivat kokonaisuutena kustannusneutraalit. Palveluiden lisäkustannusten on arvioitu olevan 21,8 milj. euroa.

### **Seulontaohjelman laajentaminen**

Hallitusohjelman mukaisesti seulontaohjelmaa laajennetaan hallitusti suolistosyövän seulontaan ja tähän tarkoitukseen on varattu 10 milj. euroa vuodesta 2022 alkaen. Suolistosyöpä on Suomen kolmanneksi yleisin syöpä eturauhassyövän ja rintasyövän jälkeen. Suolistosyöpien ilmaantuvuus on nousussa. Vuonna 2015 todettiin 3 288 uutta suolistosyöpätapausta. Kaksi kolmannesta suolistosyövästä todetaan yli 65-vuotiailla.

### **Lastensuojelun henkilöstömitoitus**

Lastensuojeluun säädetään asteittain kiristyvä vähimmäishenkilöstömitoitus niin, että mitoitus on 30 asiakasta ammattilaista kohden. Vuonna 2022 mitoitus on 35 asiakasta ammattilaista kohden ja tähän on varattu vuositasolla 9 milj. euroa.

Kodin ulkopuolelle oli vuoden 2017 aikana sijoitettuna 17 956 lasta ja nuorta. Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli 55 884 lasta. Yhteensä lastensuojelussa voidaan arvioida olleen asiakkaita 2017 noin 73 840. Kunnissa on noin 2 000 lastensuojelun työntekijää. Näin ollen keskimäärin yhdellä lastensuojelun työntekijällä on 37 asiakasta.

### **Palvelurakenteen kehittäminen**

Vuosina 2020–2023 valmistaudutaan tulevaisuuden sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen ja sote-keskusten voimaantumiseen palvelurakennetta kehittämällä. Tähän on varattu 80 milj. euroa vuonna 2020, 130 milj. euroa vuonna 2021 ja 150 milj. euroa vuonna 2022. Määrärahat kohdentuvat vanhuspalveluiden kehittämisen, kansallisen mielenterveysstrategian ja peruspalveluiden saatavuuden parantamisen kokonaisuuksien kehittämiseen ennen kuin ne muuttuvat pysyviksi tulevien maakuntien menoiksi. Lisäksi palvelurakenteen kehittämiseen on vuosille 2020–2022 varattu 36 milj. euroa muun muassa maksuttoman ehkäisyn ja kehitysvammaisten henkilökohtaisten budjettien kokeiluihin.

- **Vanhuspalveluiden kehittäminen**

Vanhuspalvelulainsäädännön uudistamisesta sekä iäkkäiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ja palvelujen parantamisesta laaditaan vuosille 2020–2023 tiekartta, jossa kehittämistoimet ja lainsäädännön uudistus on nivottu yhteen toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi niin, että niillä voidaan suunnitelmallisesti edetä kohti iäkkäiden riittävän hoidon ja hoivan turvaavaa henkilöstömitoitusta ja muita laatu-tekijöitä. Kokonaisuuteen liittyy kotihoidon kehittämishanke, ympärivuorokautisen hoivan vahvistaminen ja vanhuspalvelulain laaja päivitys. Kokonaisuuteen on varattu 115 milj. euroa vuonna 2023.

Vanhuspalvelulakia uudistetaan vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa vahvistetaan ympärivuorokautista hoivaa säätämällä henkilöstön vähimmäismitoituksesta. Mitoituksen tulisi pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon yksiköissä olla vähintään 0,7 ammattihenkilöä asiakasta kohti. Samalla selkeytetään työnjakoa muun muassa tukipalvelujen osalta sekä säädetään toimintakyvyn arvioinnin kansallisesta mittaristosta. Henkilöstön vähimmäismitoitus tulisi lain voimaan tullessa vuonna 2020 olla kaikissa edellä mainituissa yksiköissä 0,5. Vähimmäismitoitusta 0,7 sovellettaisiin lakiin säädettävän siirtymäajan jälkeen.

Vanhuspalvelulain uudistuksen toisessa vaiheessa lakiin tehdään muut iäkkäiden palvelujen laatua parantavat muutokset iäkkäiden palvelujen uudistamista koskevan työryhmän ehdotusten pohjalta.

Hallituskauden aikana laaditaan poikkihallinnollinen pitkäkestoinen ikäohjelma vuoteen 2030, jolla varaudutaan väestön ikääntymiseen monialaisilla toimenpiteillä. Ikäohjelmaan sisällytetään muun muassa toimintakyvyn ylläpitämistä tukevia toimenpiteitä, joilla palvelutarpeita voidaan ennaltaehkäistä pitkällä aikavälillä. Myös toimintakäytänteitä uudistetaan siten, että esimerkiksi vapaaehtoistyön roolia iäkkäiden tukena vahvistetaan ja teknologian käyttöönottoa vauhditetaan. Osa toimenpiteistä käynnistetään tällä hallituskaudella.

Valtaosa iäkkäistä asuu omassa kodissaan ja kotiin tuotavia tai kotoa käsin saavutettavia palveluja on edelleen tarpeen kehittää. Kotihoidon uudistamista jatketaan kotihoidon kehittämishankkeella, jossa otetaan kansallisesti käyttöön akuuttihoiton ja kuntoutuksen (muun muassa kotikuntoutus ja etäkuntoutus) toimintamallit, palvelujen ympärivuorokautista saatavuutta parannetaan ja toiminnanohjausta kehittämällä parannetaan henkilöstön joustavaa kohdentamista asiakkaiden palvelutarpeen mukaan. Turvallista kotona asumista tuetaan eri toimialojen yhteistyönä (muun muassa liikunta-, liikenne-, koulutus- ja kulttuuri- ja palvelut).



- **Kansallinen mielenterveysstrategia**

Hallitusohjelman mukaan laaditaan aiempaa valmistelua hyödyntäen mielenterveysstrategia, joka näkee mielenterveyden pääomana, turvaa mielenterveystoimet ja -palvelut, linkittää ne olemassa oleviin rakenteisiin, ehkäisee itsemurhia ja vahvistaa ammattilaisten osaamista. Samalla uudistetaan mielenterveys- ja päihdepalveluja koskeva lainsäädäntö. Tavoitteena on hoitoon pääsyn nopeuttaminen ja palvelujen oikea-aikaisuus ja laatu. Tavoitteen toteuttamiseen on varattu 18 milj. euroa vuonna 2023.

- **Peruspalveluiden saatavuuden parantaminen**

Perustason palveluiden saatavuuden parantamiseksi tulevaisuuden sote-keskuksissa valmistaudutaan kehittämällä väestön palvelutarpeeseen yhteensovitetut perustason sosiaali- ja terveyspalvelut. Samalla toteutetaan toimenpiteitä, joilla mahdollistetaan 7 vuorokauden hoitotakuuseen siirtyminen perusterveydenhuollossa. Lisäksi toteutetaan sosiaalipalveluiden kehittämisohjelma osana sote-keskusten kehittämistä. Tavoitteena on rakentaa toimintamalleja, jotka ovat siirrettävissä suoraan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rakenteeseen. Peruspalveluiden saatavuuden parantamiseen on varattu 50 milj. euroa vuonna 2023.

- **Henkilökohtaisten budjettien kokeilut**

Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti kokeillaan kehitysvammaisten henkilökohtaisia budjetteja. Kokeilut olisi tarkoituksenmukaista ulottaa vähintään kaikkiin vammaisiin henkilöihin, mielellään myös ikäihmisten palvelut mukaan. Sosiaali- ja terveysministeriö on Palvelut asiakaslähtöiseksi -hankkeessa (2016-2019) hallinnoinut palvelusetelikokeiluja, joissa yhtenä osana olivat henkilökohtaisen budjetin kokeilut ikäihmisten ja vammaisten henkilöiden palveluissa. Henkilökohtainen budjetti on tapa lisätä asiakkaan osallisuutta, eli asiakas voi vaikuttaa palvelujensa sisältöön ja päättää esimerkiksi siitä, mistä hankkii asiakassuunnitelmaan kuuluvat palvelunsa. Menettelytapa turvaa henkilön itsemääräämisoikeutta ja mahdollistaa entistä paremmin yksilöllisiin tarpeisiin perustuvat palvelut. Hankkeen aikana arvioitaisiin vaikutuksia asiakkaan palveluketjujen sujuvoitumiseen, yksilöllisesti räätälöityjen palvelujen toimivuutta ja kustannustehokkuutta. Hankkeelle on varattu yhteensä 5 milj. euroa vuosille 2020–2021.

## Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus

Hallitusohjelman mukaisesti käynnistetään sote-rakenneuudistuksen valmistelu. Valmistelussa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot. Uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen sekä pelastustoimen järjestäminen 18 itsehallinnolliselle maakunnalle. Maakuntien toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta säädetään erillisellä lailla. Alueiden päätöksenteosta vastaavat

suorilla vaaleilla valitut valtuutetut. Asukkaiden osallisuutta ja käyttäjädemokratiaa vahvistetaan. Mahdollisuus käyttää palveluita yli maakuntarajojen säilytetään. Maakunnat tekevät yhteistyötä keskenään. Erityistason palveluiden turvaamiseksi muodostetaan viisi yhteistoiminta-aluetta.

Maakunnat tuottavat palvelut pääosin julkisina palveluina. Yksityinen ja kolmas sektori toimivat täydentävinä palveluiden tuottajina. Kuntien palveluiden tuottaminen ratkaistaan erillisen selvityksen pohjalta vuoden 2019 loppuun mennessä. Asiakkaiden yhdenvertaisten ja sujuvien palveluiden turvaamiseksi ja itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi valmistellaan palvelusetelilain uudistus ja tehdään linjaukset henkilökohtaisen budjetin käyttöönotosta sote-uudistuksessa. Lisäksi selvitetään ympäristöterveydenhuollon järjestäminen sekä valvonnan ja muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt.

Maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Sote-rahoitusjärjestelmä uudistetaan tarvevakioituihin kriteereihin perustuvaksi. Maakunnat voivat periä lakiin perustuvia asiakasmaksuja. Erillisinä asioina valmistellaan parlamentaarisessa komiteassa maakuntien verotusoikeus ja monikanavarahoituksen purkaminen vuoden 2020 loppuun mennessä. Verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Lisäksi hallitus selvittää Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erillISRatkaisun yhteistyössä alueen kaupunkien ja kuntien kanssa vuoden 2019 loppuun mennessä.

Uudistuksen kuntatalousvaikutukset täsmentyvät vähitellen valmistelun edetessä.

### **Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus**

Hallitusohjelman mukaan käynnistetään tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusten kehittämisohjelma. Ohjelma nivoutuu yhteen sote-rakennemuutoksen valmistelun ja toimeenpanon kanssa. Yhdyspinnat muiden hallitusohjelman kirjausten kanssa täsmentyvät ohjelman edetessä. Alueiden kehittämis- ja käyttöönottohankkeiden rahoitus toteutetaan valtionavustuksina vuodesta 2020 lähtien.

Ohjelman kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

## **Ympäristöministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset**

### **MAL-sopimusten uusiminen**

Hallitusohjelman mukaan nykyisiä MAL-sopimuksia jatketaan suurimmilla kaupunkiseuduilla (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu). Niiden kesto pidennetään 12 vuoteen, ja sopimuksista tehdään rullaavia. Sopimusmenettelyä voidaan laajentaa uusille seuduille.

Valtio huolehtii MAL-sopimukseen liittyen riittävästä panostuksista muun muassa joukkoliikenneinvestointeihin ja kunnallistekniikan avustamiseen. Lisäksi valtio tukee erityisesti MAL-seuduille rakennettavaa korkotuettua asuntotuotantoa ja osoittaa maaomaisuuttaan seuduilla kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon ja kestävien liikenneyhteyksien toteuttamiseen.

MAL-sopimuksin parannetaan yhdyskuntarakenteen eheyttä ja liikennejärjestelmän toimintaedellytyksiä siten, että luodaan edellytykset riittävälle tonttitarjonnalle ja asuntotuotannolle, mikä vahvistaa seutujen elivoimaa. Tavoitteena on rakentaa hiilineutraaleja kaupunkiseutuja, lisätä asuntotuotantoa ja kasvattaa kestävien liikkumismuotojen kulkutapaosuutta.

Neljälle nykyiselle kaupunkiseudulle uusia MAL-sopimuksia neuvotellaan parhaillaan. Tavoitteena on, että uudet sopimukset olisivat vuomassa vuoden 2020 alusta, kun nykyinen sopimuskausi päättyy. Mahdollisille uusille kaupunkiseuduille solmittavat MAL-sopimukset laaditaan myöhemmin hallituskauden aikana.

Valtion asuntorahaston varoista voidaan myöntää määräaikaista käynnistysavustuksia yhteensä enintään 30 milj. euroa valtion ja MAL-seutujen välisiin maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukseen sitoutuneissa kunnissa. Valtion asuntorahaston varoista voidaan myöntää myös määräaikaista hankekohtaisia avustuksia yhteensä enintään 15 milj. euroa asuntoalueiden kunnallistekniikan rakentamiseen.

### **Asuntopoliittiset toimenpiteet**

Hallitusohjelmassa on lukuisia asuntopoliittisia toimenpiteitä, joilla tuetaan muun muassa kuntien asuntopoliittisia toimia. Lisäksi hallitusohjelman mukaan asuntopoliitikasta laaditaan kokonaisvaltainen ja tavoitteellinen kahdeksan vuoden kehittämissuunnitelma valtion asuntopoliitiikan pitkäjänteisyyden lisäämiseksi.

Hallitusohjelman toimenpiteet kohdistuvat toisaalta kasvaville seuduille, joille valtio tukee osittain valtion tukemasta asuntotuotannosta ja siihen liittyvistä tuista kohdennetaan, ja toisaalta alueille, joiden väestö vähenee. Tällaisilla seuduilla valtio auttaa kuntia ja yhteisöjä sopeuttamaan esimerkiksi purkuavustuksin kiinteistökantansa vähenevään kysyntään ja korjaamaan olemassa olevaa ARA-asuntokantaa erityisesti ikääntyville sopivaksi. Lisäksi osana hallituskauden uutta ikäohjelmaa toteutetaan erillinen ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelma, jolla myös tuetaan muun muassa kuntia ikääntyvän väestön asumisen haasteissa.

## **Kestävä kaupunki -ohjelma**

Kestävä kaupunki -ohjelman toteutusta jatketaan hallitusohjelman linjauksen mukaisesti. Kansallinen Kestävä kaupunki -ohjelma (2019–2023) edistää kaupunkien ja kuntien kestävästä kehittämisestä tavoitteenaan sekä ympäristöllisesti että sosiaalisesti kestävätkä ratkaisut. Ohjelmalla tuetaan kumppanuuslähtöisesti erityisesti kaupunkien omaa toimintaa kohti laaja-alaisesti eri näkökulmat yhteen sovittavaa kestävästä kaupunkikehitystä. Toiminnan taustalla ovat muun muassa YK:n Uusi kaupunkikehitysohjelman (New Urban Agenda) sekä YK:n Kestävän kehityksen tavoiteohjelman (Agenda 2030) tavoitteet. Ohjelmaa koordinoi ympäristöministeriö ja yhteistyössä ovat mukana kaupungit, kunnat, useat ministeriöt (YM, TEM, LVM, STM, Kuntaliitto) ja muut kestävästä kaupunkikehityksen toimijat. Ohjelmassa on tarkoitus tukea kaupunkien ja kuntien kokeiluja ja kehittämishankkeita vuosina 2020–2022 noin 2,5–3,0 milj. eurolla.

## **Valtionavustukset asunnottomuuden poistamiseksi**

Asunnottomuustyötä ja siihen liittyvää osaamista kuntien peruspalveluissa vahvistetaan erityisesti vahvaa tukea tarvitsevien asunnottomien tilanteen parantamiseksi. Samalla matalan kynnyksen ja liikkuvia sote-palveluja kehitetään erityisesti asunnottomuuden vähentämisen näkökulmasta. Edellä mainittuja kuntien kehittämiskohteita on tarkoitus tukea valtionavustuksilla noin 3 milj. eurolla vuodessa vuosina 2020–2021.

## **Lähiöohjelma**

Valtion asuntorahaston varoista vuosina 2020–2022 myönnettävillä ympäristöhallinnon avustuksilla toteutetaan pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelman kirjausta lähiöiden kehittämisestä ja segregaaation ehkäisemisestä. Avustusta voidaan myöntää kasvukeskuskaupungeille lähiöiden strategiseen kehittämiseen ja kehittämisen koordinointiin. Avustusta voidaan käyttää yhteisöllisyyttä ja elinvoimaa vahvistavien tilojen ja toimintojen suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen, täydennys-, lisä- ja korjausrakentamisen edellytysten parantamiseen sekä ympäristön viihtyisyyden, laadun, toimivuuden, turvallisuuden, esteettömyyden ja viheralueiden parantamiseen kohdistuviin investointeihin.

## **Kunnostusavustus asuntojen muuttamiseksi ikääntyneille sopiviksi**

Hallitusohjelman mukaan kuntia ja yhteisöjä autetaan sopeuttamaan kiinteistökan- taansa vähenevään kysyntään ja korjaamaan olemassa olevaa ARA-asuntokantaa ikääntyneille sopivaksi. Hallitusohjelman mukaan otetaan käyttöön uusi avustus ARA-asuntojen korjaamiseen ikääntyneille sopiviksi väestöltään vähenevillä alueilla. Avustuksen myötä ARA-vuokra-asuntoja omistavat yhteisöt voisivat korjata asuntojaan esteettömämmiksi ja ikääntyneille sopiviksi. Avustuksesta säädetään tarkemmin syksyllä 2019 annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

## **Purkuavustukset**

Valtion asuntorahaston varoista voidaan myöntää asuntojen purkuavustuksia yhteensä enintään 8 milj. euroa siten kuin ARA-vavuokratulojen purkamiskustannuksiin myönnettävästä avustuksesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (79/2006) on säädetty. Purettava talo voi olla käyttö- ja luovutusrajoitusten alainen tai myös rajoituksista vapautettu. Avustuksen edellytyksenä on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen myöntämä purkulupa tai vastaavat olosuhteet, jos rajoitukset eivät enää ole voimassa. Avustuksen saamisen edellytyksenä on, että avustus on vuokratalon omistajayhteisön talouden tervehdyttämiseksi tai taloudellisten vaikeuksien ennaltaehkäisemiseksi tarpeen purkamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

## 5. Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

### Nostot ja keskeiset huomiot

- Kuntatalouden menot kasvavat tuloja nopeammin ja kuntatalous heikenee vuonna 2019. Verotulojen kertymistä hidastaa ja myöhentää ennakonpidätysmenettelyn muutokset ja tulorekisteriin liittyvät ongelmat.
- Vuosina 2020–2023 kuntien toimintamenojen kasvuksi arvioidaan 3,4 prosenttia vuosittain. Menokasvua lisäävät palvelutarpeen kasvu ja hallitusohjelman lisäykset kuntien peruspalveluihin. Kunta-alan ansiokehityksen oletetaan mukailevan koko kansantalouden vajaan 3 prosentin vuotuista ennustettua ansiokehitystä.
- Kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino pysyy vuosina 2020–2023 mittavana. Siksi kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on kehitysarviossa kehyskaudella 1,9–2,7 mrd. euroa negatiivinen ilman uusia toimenpiteitä. Kuntien lainakanta jatkaa kasvuaan.
- Kuntatalouden sopeutustarve on suuri. Hallituksen mahdolliset työllisyyttä edistävät toimet hyödyttäisivät myös kuntataloutta, mutta kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää myös rakenteellisia uudistuksia. Lisäksi kuntien tulee jatkaa omia taloutta vahvistavia toimiaan.
- Kuntakokoryhmittäin tilannetta tarkastellaan laskennallisen veronkorotuspaineen näkökulmasta. Laskelmien perusteella veronkorotuspaineita on kaikissa kuntaryhmissä, eniten alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Yli 100 000 asukkaan kunnissa talouden tasapainotila on paras, minkä vuoksi tarve veronkorotuksiin on selvästi muita pienempi. Tarve verojen kiristämiseen lisääntyy kaikissa kuntakokoryhmissä tarkastelukauden loppua kohti. Kaiken kaikkiaan veronkorotuspaine vaihtelee merkittävästi kuntakokoryhmittäin.

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden kehitysnäkymiä vuosina 2019–2023 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kuntatalousohjelmassa kehitysarvio esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Kevään taloudellisessa katsauksessa selitetään tilinpidon nettoluotonannon/-oton ja kirjanpidon toiminnan ja investointien rahavirran välisiä eroja muuntotaulun avulla. Kuntatalouden kehitysarviossa on otettu huomioon valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja vuosia 2021–2023 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet. Lisäksi luvussa arvioidaan kuntalain mukaisesti valtion toimenpiteiden vaikutuksia Manner-Suomen kuntien rahoitusasemaan kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista vuoteen 2023 asti, kuntatalouden kehitysarvioon pohjautuen.

## 5.1 Talouskasvu ja suhdannekehitys muodostavat pohjan kuntatalouden kehitykselle

Talouskasvu näyttää vielä lähiaikoina myönteiseltä huolimatta kansainvälisen talouden synkistä uutisista. Talouskasvua ylläpitää kotimainen kysyntä, mutta suhdanne on tasaantumassa. Yksityisten investointien ja kulutuksen kasvu hidastuu epävarman ulkoisen ympäristön heijastuessa suomalaisten yritysten ja kuluttajien odotuksiin. Julkisen kulutuksen ja investointien merkitys BKT:n kasvulle korostuu varsinkin ensi vuonna.

Keskipitkällä aikavälillä vuosina 2022–2023 talouskasvu hidastuu alle yhteen prosenttiin talouden rakenteellisten tekijöiden vuoksi. Hidastuvan talouskasvun seurauksena työllisyyden koheneminen jää vähäiseksi.

Julkinen talouden menot ovat pysyneet koko korkeasuhdanteen ajan tuloja suurempina. Julkisessa taloudessa on rakenteellinen alijäämä, joka ennusteen mukaan kasvaa lähivuosina. Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen pysyy vuosikymmenen vaihteeseen saakka aivan 60 prosentin tuntumassa, mutta kääntyy sen jälkeen kasvuun. Julkista taloutta heikentävät vaimeneva talouskasvu, väestön ikääntymisestä johtuva menojen kasvu sekä hallitusohjelman mukaiset menonlisäykset.

Työikäinen väestö, joka veroilla rahoittaa hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan, supistuu. Kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelutarpeen vuosittaiseksi keskimääräiseksi kasvuksi arvioidaan lähivuosina runsas prosentti. Syntyvyyden aleneminen sen sijaan vähentää palvelutarvetta varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa. Kunnan väestö- ja ikärakenteesta riippuen palvelutarvepaineet voivat eri kunnissa olla hyvin erilaisia.

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

## 5.2 Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntatalouden tilanne heikkeni huomattavasti viime vuonna, ja kuluva vuosi näyttää entistä synkemmältä. Tilastokeskuksen kuntatalouden neljännesvuositilaston mukaan toimintakatteen heikkeneminen on jatkunut kuluvan vuoden ensimmäisellä vuosipuoliskolla. Kuntatalouden kehitysarvion perusteella toimintamenojen kasvu jatkuu koko kehyskauden toimintatulojen kasvua ripeämpänä. Väestön ikärakenteen muutos kasvattaa kuntatalouden palvelutarvetta noin 0,5 prosenttia vuosittain. Työttömyysasteen laskiessa ja työvoimakapeikkojen lisääntyessä kansantalouden ansiotason nousun arvioidaan kohoavan vajaan 3 prosentin tuntumaan lähivuosina, minkä arvioidaan heijastuvan myös kuntatalouteen menopaineena. Myös investointimenot jatkavat kasvuaan, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten ja koulujen rakentaminen jatkuu vilkkaana. Kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino pysyy vuosina 2020–2023 mittavana. Siksi kuntatalouden lainanottotarvetta heijastava toiminnan ja investointien rahavirta on kehitysarviossa kehyskaudella 1,9-2,7 mrd. euroa negatiivinen ilman uusia toimenpiteitä. Samalla kuntatalouden lainakanta kasvaa kehyskaudella nopeasti. Korkotaso on laskenut historiallisen matalalle tasolle, mutta sen odotetaan nousevan pikkuhiljaa keskipitkällä aikavälillä.

Pääministeri Rinteen hallitus on sitoutunut siihen, että normaalin kansainvälisen talouden tilanteessa julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi kuntatalouden tilanteen kohenemista. Hallitusohjelma tukeutuu 75 prosentin työllisyysastetavoitteen saavuttamiseen. Mahdolliset työllisyyttä edistävät toimet hyödyttävät myös kuntataloutta, mutta kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää rakenteellisia uudistuksia. Lisäksi kuntien tulee jatkaa omia taloutta vahvistavia toimiaan. Taulukossa 10 on esitetty kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2020–2023. Kehitysarvio on tehty painelaskemana, jossa yleisen talous- ja väestökehityksen lisäksi vain jo talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet



on huomioitu. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia sopeutustoimia tai kuntien veroprosenttien muutoksia vuosille 2020–2023.

**Taulukko 10.** Kuntatalouden kehitys vuosina 2018–2023, kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Tuloksen muodostuminen</b>						
<b>1. Toimintakate</b>	-28,6	-29,9	-31,3	-32,5	-33,7	-34,8
2. Verotulot	22,4	22,9	24,4	25,0	25,8	26,5
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,5	8,5	9,4	9,9	10,3	10,7
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2
<b>5. Vuosikate</b>	<b>2,7</b>	<b>2,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>
6. Poistot	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3
7. Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>8. Tilikauden tulos</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,7</b>
<b>Rahoitus</b>						
<b>9. Vuosikate</b>	<b>2,7</b>	<b>2,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>
10. Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
<b>12. Tulorahoitus, netto</b>	<b>2,2</b>	<b>1,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,8	-5,2	-5,4	-5,5	-5,6	-5,6
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
15. Investoinnit, netto	-3,9	-4,2	-4,3	-4,5	-4,7	-4,7
<b>16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,7</b>
17. Lainakanta	19,4	22,2	24,2	26,5	29,1	31,9
18. Kassavarat	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	13,4	16,2	18,2	20,5	23,1	25,8

### Kuntatalouden menot

Kuntatalouden toimintamenot kasvoivat viime vuonna 3,2 prosenttia, mikä johtui etenkin ostojen ja palkkausmenojen kasvusta. Kuluvana vuonna kuntatalouden toimintamenoja lisäävät palvelutarpeen kasvun lisäksi kunta-alan palkankorotukset sekä lomarahaleikkauksen päättymisen. Kunta-alan sopimuskorotukset nostavat kuntatalouden palkkasummaa keskimäärin 2,4 prosenttia vuonna 2019. Toisaalta kustannusten kasvu vaimentaa vuonna 2019 tammikuussa maksetun, mutta vuodelle 2018 kirjatun, tuloksellisuuserän poistuminen, jonka vaikutus on noin 0,7 prosenttia palkkausmenojen pienentävä.

Lomarahaleikkauksen päättyminen nostaa työvoimakustannuksia arviolta 1,1 prosenttia jo kuluvana vuonna ja 0,4 prosenttia vuonna 2020. Tilastokeskuksen kuntatalouden neljännesvuositilaston mukaan toimintamenojen kasvu on jatkunut kuluvan vuoden ensimmäisellä vuosipuoliskolla keväällä ennustettua ripeämpänä. Tämän kertymätiedon vuoksi toimintamenojen kasvuennustetta tälle vuodelle on nostettu viime kevään ennusteesta.

Kuntatalouden toimintamenoista yli puolet koostuu henkilöstömenoista eli palkoista ja työnantajan sosiaaliturvamaksuista. Siksi kuntasektorin sopimuskorotuksilla, sosiaaliturvamaksuilla ja henkilöstön määrän muutoksilla on suuri merkitys kuntatalouden menojen kehitykseen. Kuntatalouden henkilöstömäärä kasvoi viime vuonna 419 000 henkilöstä 421 000 henkilöön, mikä oli edeltäneisiin vuosiin verrattuna poikkeuksellista. Kuntatalouden painelaskelmassa henkilöstön määrä jatkaa edelleen kasvuaan, mikä on seurausta pääministeri Rinteen hallitusohjelman toimenpiteistä. Henkilöstön määrää lisääviä toimenpiteitä ovat muun muassa vanhuspalvelujen hoivan henkilöstömitoituksen nostaminen, hoitotakuun kiristäminen, kotihoidon resurssien turvaaminen ja ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaaminen.

Kunta-alan virka- ja työehtosopimukset ovat voimassa maaliskuun 2020 loppuun saakka. Työttömyysasteen lasku lähelle rakenteellisen työttömyyden tasoa lisää työmarkkinoiden kireyttä, mikä vahvistaa palkankorotuspaineita ja synnyttää työvoimakapeikkoja talouteen. Tämän arvioidaan nostavan kansantalouden ansiokehitystä. Kehitysurassa kunta-alan ansiokehityksen on oletettu mukailevan koko kansantalouden, vajaan 3 prosentin vuotuista ennustettua ansiokehitystä. Työmarkkinoiden kireys näkyy jo kunta-alalla, sillä TEM:in ammattibarometrin mukaan työnantajilla on pulaa muun muassa sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoista. Toisaalta palkankorotuspaineita hillitsee hidastuva talouskasvu.

Myös palveluiden ja tavaroiden ostot muodostavat kuntatalouden menoista merkittävän osan. Ostot kasvavat lähivuosina noin 4 prosentin vuosivauhdilla. Ostoja kasvattavat hallitusohjelman toimet ja väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvu, joka on painelaskelmassa kohdennettu ostojen kasvuun. Väestön ikärakenteen muutos kasvattaa kuntatalouden palvelutarvetta noin 0,5 prosenttia vuosittain. Palvelutarpeen kasvupaine saadaan kestävyyslaskelmista, joissa on huomioitu Tilastokeskuksen marraskuussa 2018 julkaisema väestöennuste. Koko kuntatalouden tasolla kuntien menojen kasvupainetta vaimentaa koulutuspalvelujen tarpeen lasku, mikä on seurausta syntyvyyden laskusta. Koulutuspalvelujen kasvupaineen alenemisesta saatavien säästöjen realisoituminen edellyttää, että niissä kunnissa, joissa palvelutarve laskee, sopeutetaan päiväkotien ja koulujen sekä varhaiskasvatus- ja opetushenkilöstön ja -tilojen määrää nopeassa tahdissa pienenevien lapsi-ikäluokkien mukaiseksi. Koulutuksen palvelutarpeen pienentymistä on kuitenkin hieman pehmennetty kehitysarviossa, sillä päiväkotien ja koulujen määrän uudelleenmitoittamisen arvioidaan realisoituvan laskennallista arviota hitaammin.

Kuntatalouden painelaskelman mukaan toimintakulujen kasvu jatkuu kehyskaudella 2020–2023 keskimäärin 3,4 prosentin vuosivauhdilla. Menoja lisäävät kehyskaudella myös investoinnit. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennuksia ja kouluja rakennetaan edelleen vauhdikkaasti, ja myös kasvukeskusten infrainvestoinnit jatkuvat vilkkaana. Nettoinvestointien kasvun arvioidaan olevan ripeintä kuluvana vuonna, mutta pysyvän koko kehyskauden korkealla tasolla. Sosiaali- ja terveysalan rakennuksiin ja koulujen rakentamiseen myönnettyjen lupien määrä on edelleen kasvussa, ja aloituksia on siten odotettavissa lisää. Toisaalta suhdannetilanteen heikkeneminen ja kuntatalouden synkät näkymät voivat viivästyttää lopullisia investointipäätöksiä.

Hallitusohjelman pysyvät menolisäykset on suunniteltu toteutettavaksi etupainotteisesti, ja niiden arvioidaan kasvattavan kuntatalouden menoja noin 500 milj. eurolla vuoden 2023 tasolla. Keskeisiä pysyviä toimia ovat muun muassa oppivelvollisuuden pidentäminen, vanhuspalveluiden henkilöstömitoituksen kasvattaminen ja peruspalvelujen saatuuden parantaminen. Hallituksen kertaluonteiset menolisäykset lisäävät kuntatalouden menoja vuosittain keskimäärin 200 milj. eurolla vuosina 2020–2022. Kuntatalouden kannalta rahallisesti merkittävimmät kertaluonteiset panostukset on kohdennettu perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmiin sekä ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen.

## Kuntatalouden tulot

Kuntatalouden tuloista yli puolet muodostuu verotuloista. Kuntien verotuloennustetta vuodelle 2019 on alennettu tuntuvasti edelliseen ennusteeseen verrattuna. Syksyn ennustepäivityksen keskeisin muutos liittyy siihen, että tuloverokertymät ovat kasvaneet tänä vuonna odotettua hitaammin. Verotulokertymävaje on Verohallinnon mukaan seurausta vuoden 2019 alussa voimaan tulleista ennakonperintämenettelyn muutoksista ja tulorekisteriin liittyvistä ilmoitusongelmista. Molemmat tekijät myöhentävät verojen kertymistä ja siten pienentävät kertaluonteisesti kuluvan vuoden verokertymää.

Ennakonpidätyksissä siirryttiin tänä vuonna vuositulorajaan, sekä luovuttiin erillisestä sivutulujen veroprosentista. Tämä myöhentää verojen kertymistä. Verohallinnon mukaan päätoimen ja sivutoimen palkoista ei ole toimitettu ennakonpidätyksiä verokortin lisäprosentilla juuri lainkaan toisin kuin aiempina vuosina. Lisäksi kuluvan vuoden kunnallisverotilityksiä laskee tulorekisteriin liittyvät ongelmat. Ennakonpidätystavan muutoksista ja tulorekisterin ongelmista aiheutuvan verotulojen kertymävajeen on arvioitu pienentävän kuluvan vuoden verotuloja, mutta ennusteessa on oletettu, että tilitysvajeesta puolet palautuu vuonna 2020. Verohallinto jatkaa tilitysvajeeseen liittyvien taustojen selvitystyötä. Tässä vaiheessa sekä kuluvan että seuraavan vuoden verotuloennusteiden ajoitukseen liittyen poikkeavuuksiin liittyy suurta epävarmuutta. Muun muassa näiden ajoituksellisten tekijöiden vuoksi verotulojen kasvun arvioidaan jäävän kuluvana vuonna 2,2 prosenttiin,

mutta kiihtyvän 6,6 prosenttiin vuonna 2020. Verotulojen kasvu jatkuu vuosina 2021–2023 keskimäärin 2,7 prosentin vuosivauhdilla. Verotulojen kasvua ylläpitää muun muassa oletettu ansiotason kasvu.

Valtionavut kasvavat vuonna 2019 vain hieman. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2016 toteutuneiden kustannusten pohjalta vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta reilut 200 milj. euroa. Pääministeri Rinteen hallitus päätti aikaisintaan 237 milj. euron kiky-kompensaation maksamisen valtionosuuden lisäyksenä vuodelta 2020 vuoteen 2019 helpottaakseen kuntien haastavaa taloustilannetta vuonna 2019. Vuonna 2020 valtionavut kasvavat merkittävästi. Suurin osa valtionosuuksien kasvusta johtuu kilpailukyky sopimukseen liittyvien määräaikaisten lakien voimassaolon päätymisestä. Kun kilpailukyky sopimus päättyy vuonna 2019, myös kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kilpailukyky sopimuksen takia tehty vähennys poistuu lomarahasäästön osalta vuonna 2020. Kilpailukyky sopimuksen voimassaolon päättymisen lisäksi myös indeksikorotusten vuosia 2016–2019 koskenut jäädytys päättyy. Vuonna 2020 valtionosuusindeksin muutos on 2,4 prosenttia ja vuosina 2021–2023 sen ennakoidaan olevan keskimäärin 2,5 prosenttia vuodessa. Lisäksi valtionosuutta kasvattaa muun muassa kustannustenjaon tarkistus vuoden 2017 toteutuneiden kustannusten pohjalta noin 100 milj. eurolla ylöspäin. Valtionapuja kasvattavat kehyskaudella indeksitarkistusten lisäksi myös verotulomenetysten kompensatiot kunnille sekä hallitusohjelman mukaiset lisäykset. Pääministeri Rinteen hallitusohjelmaan on kirjattu, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Siksi hallitusohjelmaan liittyvät valtionapulisäykset on huomioitu kehitysurassa pääsääntöisesti saman suuruisina menolisäyksinä.

Kuntatalouden toimintatuotot kasvoivat vuonna 2018 noin 1,4 prosenttia edellisvuodesta. Kasvua vaimensi maksutulojen pienentyminen, mikä aiheutui muun muassa pieni- ja keskituloisten perheiden varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alentamisesta. Kuntatalouden toimintatuottojen arvioidaan kasvavat kehitysarviossa keskimäärin 2 prosentin vuosivauhdilla 2020–2023. Pääministeri Rinteen hallitusohjelman asiakasmaksulain uudistuksen on arvioitu pienentävän maksutuottoja vastaavalla summalla kuin se kasvattaa valtionosuuksia vuodesta 2021 alkaen eli 45 milj. eurolla.

### **Kuntien verotulot**

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisöverosta. Kunnallisveron osuus verotuloista on ollut keskimäärin noin 84 prosenttia, kiinteistöveron noin 8 prosenttia ja yhteisöveron noin 8 prosenttia. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2020 yhteensä noin 24,5 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot kasvaisivat vajaalla

7 prosentilla. Verotulojen kasvua selittävät erityisesti ajoitukselliset tekijät, mutta myös suotuisa tulo- ja työllisyyskehitys. Vuonna 2020 ennusteeseen liittyy tavallista enemmän epävarmuutta, mikä johtuu verotuksen valmistumisen aikaistumisen ja ennakoperintämenettelyn muutosten vaikutuksista verokertymien ajoitukseen sekä tulorekisterin käyttöönottoon liittyvistä tekijöistä, joista johtuen kalenterivuoden 2019 verokertymätietoja voidaan hyödyntää vuoden 2020 ennustetta laadittaessa vain osittain. Vuonna 2021 verotulojen ennustetaan kasvavan 2,4 prosenttia. Taulukossa 11 esitetään kuntien verotulojen ennuste vuosille 2020–2023. Ennusteessa on huomioitu kansantalouden makroennusteen mukainen veropohjien kehitys sekä tiedossa olevat veroperustemuutokset.

Maksettujen palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on keskimäärin noin 68 prosenttia, eläkkeiden noin 24 prosenttia ja muiden tulojen, kuten päivärahatulojen, osuus on noin 8 prosenttia. Tulorakenteessa on kuitenkin suuret erot kuntien välillä. Väestörakenteen ja työllisyyden kehitys vaikuttavat ratkaisevasti yksittäisten kuntien veropohjaan ja siten tulojen muodostumiseen. Seuraavassa käsitellään verolajikohtaisesti lakimuutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien verotuloihin kehyskaudella. Tekstissä viitataan taulukossa esitettyihin ennustelukuihin. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla, sen sijaan ansiotuloveroperusteiden muutosten kompensoinnit toteutetaan vuoden 2020 talousarvioesityksestä lähtien erillisen määrärahamomentin kautta.

**Taulukko 11. Kuntien verotulot vuosina 2020–2023, kuntien kirjanpidon mukaan, milj. euroa**

	2020	2021	2022	2023
Kunnallisvero	20 505	20 969	21 638	22 302
Yhteisövero	2 024	2 112	2 184	2 247
Kiinteistövero	1 915	1 936	1 953	1 966
<b>Yhteensä</b>	<b>24 444</b>	<b>25 017</b>	<b>25 775</b>	<b>26 515</b>
Keskimääräinen kunnallisveroprosentti	19,88	19,88	19,88	19,88
Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta	31,30	31,30	31,30	31,30

### *A. Kunnallisvero*

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2020 noin 20,5 mrd. euroa, mikä on noin 1 520 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2019. Kunnallisveron tuottoon vaikuttavat hallitusohjelman liittyneet veroperustemuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys.

Palkansaajamaksujen muutokset vaikuttavat kunnallisveropohjaan, koska maksut ovat vähennyskelpoisia verotuksessa, lukuun ottamatta sairaanhoitomaksua. Lisäksi kunnallisveron veropohjaan vaikuttavat kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien muutokset. Indeksimuutoksesta johtuva veropohjan kasvaminen ei välttämättä kasvata kunnallisveron tuottoa, vaan voi jopa alentaa sitä, koska kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen määrä on myös kytketty indeksiin, jolloin eläketulovähennyksen määrä nousee. Indeksikehityksen muutokset eivät ole veroperustemuutoksia, ja siten kansaneläkeindeksin muutos ei vaikuta myöskään kunnille tehtäviin verotulokompensaatioihin.

Sen sijaan ansiotuloverotuksen perusteisiin tehtävät ansiotason nousua tai inflaatiokorjauksista vastaavat indeksitarkistukset, jotka on huomioitu ennustelaskelmassa tehtäväksi vuosittain, ovat veroperustemuutoksia ja näin ollen niistä aiheutuvat veromenetykset kompensoidaan. Ansiotasoindeksin nousua kompensoiva tarkistus vähentäisi kunnallisveron tuottoa 196 milj. eurolla vuonna 2020, 189 milj. eurolla vuonna 2021, 182 milj. eurolla vuonna 2022 ja 176 milj. eurolla vuonna 2023.

Vuonna 2020 ennusteeseen liittyy tavallista enemmän epävarmuutta, mikä johtuu verotuksen valmistumisen aikaistumisen ja ennakkoperintämenettelyn muutosten vaikutuksista verokertymien ajoitukseen sekä tulorekisterin käyttöönottoon liittyvistä tekijöistä, joista johtuen kalenterivuoden 2019 verokertymätietoja voidaan hyödyntää vuoden 2020 ennustetta laadittaessa vain osittain.

### *B. Yhteisövero*

Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 2,0 mrd. euroa vuonna 2020. Vuonna 2020 voimaan tulevan yhteisöjen tulolähdejaon poistamista koskevan muutoksen on arvioitu pienentävän yhteisöveron tuottoa vuositasolla noin 11 milj. euroa. Vuonna 2019 voimaan tulleen korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muutoksen arvioitiin kasvattavan yhteisöveron tuottoa noin 10 milj. euroa vuonna 2019 ja täysimääräisenä noin vuoteen 2030 mennessä yhteensä 30 milj. euroa vuodessa. Edellä mainittujen vastakkaisuuntaisten veroperustemuutosten vaikutusten johdosta vuodelle 2020 ei tehdä kompensatiosta johtuvaa yhteisöveron jako-osuusmuutosta. Hallituksen budjettiriihessä vuodelle 2020 sovittiin, että hallitus selvittää ja valmistelee esityksen kaksinkertaisista poistoista kone- ja laiteinvestointeihin investointien kannustamiseksi neljän vuoden ajaksi. Lisäksi hallitus selvittää mahdollisuutta antaa esitys määräaikaisesta tutkimusyhteistyökannustimesta.

Tavoitteena on uudistusten voimaantulo vuonna 2020. Molemmat uudistukset alentaisivat yhteisöveron tuottoa. Tällä ei olisi kuitenkaan vaikutusta kuntien talousarvioon, koska hallitusohjelman mukaan veroperustemuutoksista aiheutavat verotuottomuutokset kompensoidaan kunnille, joten tässä yhteydessä kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta korotetaan vastaavasti. Yhteisöveron tuoton ennustamisen lähtökohtana on viimeisimmän valmistuneen verotuksen mukainen yhteisövero, jota muutetaan arvioidun tuloskehityksen mukaisesti. Tuloskehityksen muutosta arvioidaan lähinnä kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämän muutoksen avulla. Toimintaylijäämän arvioidaan kasvavan keskimäärin 3,6 prosenttia vuosina 2020–2023.

### *C. Kiinteistövero*

Kiinteistöveron tuotto on noin 1,9 mrd. euroa vuonna 2020. Kehyskaudella veron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin noin prosentin vuosivauhtia. Hallitusohjelman mukaan kiinteistöveron kehittämishanke on edelleen käynnissä ja etenee siten, että arvostusmenetelmät uudistetaan sekä maapohjien että rakennusten osalta. Uuden järjestelmän mukaiset verotusarvot on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2022 kiinteistöverotuksessa. Kiinteistöveron uudistamisen yhteydessä alennetaan merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta ja vapautetaan luonnonsuojelulain nojalla suojellut alueet kiinteistöverosta.

## **5.3 Talouden sopeutus paine kuntakokoryhmittäin**

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

Taulukoissa 12–13 esitetään arviolaskelmat kuntien rahoitusasemasta sekä kuntien tulo-veroprosentin korottamispaineesta kuntakokoryhmittäin vuosille 2020–2023. Laskelmat perustuvat koko maan kehityksen perusteella valtiovarainministeriössä tehtyihin kunta-kohtaisiin arvioihin verotulojen (kunnallisveron tuotossa on otettu huomioon verotulojen ennakonpidätystavan muutos ja tulorekisterissä ilmenneet ongelmat) ja valtionosuuksien kehityksestä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Toimintakate sekä rahoitustuotot ja -kulut muodostuvat kaikilla kunnilla koko maan arvioidun keskimääräisen prosentuaalisen muutoksen kautta. Tarkastelussa ei ole otettu huomioon kunnittaisia toimintakatteeseen kohdistuvia toimia, mikä saattaa aiheuttaa suuria eroavuuksia toteutuneisiin lukuihin verrattuna erityisesti tarkastelukauden lopulla. Nettoinvestointien

kohdalla laskelmassa on käytetty vuosien 2019 ja 2020 osalta kuntien Tilastokeskuksen toteuttamaan talousarviokyselyyn toimittamia lukuja. Muina vuosina käytössä on koko maan arvioitu investointien muutosprosentti. Kuntien kunnallisveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä.

Painelaskelmissa esitetään kunnan tuloslaskelma, jossa on arvioitu toimintakate, suunnitelman mukaiset poistot ja arvonalentumiset, verotulot sekä valtionosuudet. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet vuosille 2020–2023 on pidetty uusimman tiedon mukaisina. Tarkemmat kuvaukset toimintakatteen, verotulojen ja valtionosuuksien arviointimenetelmistä ja käytetyistä oletuksista löytyvät erillisestä laskelmien aineisto- ja menetelmäkuvauksesta<sup>4</sup>.

---

4 Kuntakohtaiset painelaskelmat – Arviointimenetelmien kuvaus



## Talouden sopeutuspainetta suuri lähes kaikissa kuntakokoryhmissä

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee tarkasteluvuosina kuntakokoryhmittäin merkittävästi (taulukko 12).

**Taulukko 12.** Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2018–2023 kuntakokoryhmittäin, milj. euroa ja euroa/asukas\*

Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	Milj. euroa						€ / asukas					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Yli 100 000 as., yht. 2 169 897 as. ja 9 kuntaa	-289	-618	-231	-354	-256	-308	-133	-282	-104	-158	-113	-137
40 001–100 000 as., 1 013 940 as. ja 17 kuntaa	-328	-607	-501	-594	-619	-599	-324	-599	-495	-587	-612	-579
20 001–40 000 as., 819 892 as. ja 30 kuntaa	-264	-520	-476	-559	-586	-574	-322	-635	-583	-686	-720	-688
10 001–20 000 as., 596 663 as. ja 41 kuntaa	-201	-383	-356	-408	-429	-423	-336	-644	-601	-691	-729	-697
6 001–10 000 as., 455 796 as. ja 58 kuntaa	-65	-276	-219	-267	-297	-306	-142	-608	-486	-599	-670	-671
Alle 6 000 as., 431 942 as. ja 140 kuntaa	-69	-282	-238	-290	-325	-344	-159	-664	-567	-701	-794	-813
<b>Manner-Suomen kunnat yhteensä</b>	<b>-1 215</b>	<b>-2 686</b>	<b>-2 021</b>	<b>-2 473</b>	<b>-2 511</b>	<b>-2 553</b>	<b>-221</b>	<b>-488</b>	<b>-367</b>	<b>-448</b>	<b>-454</b>	<b>-456</b>

\* Taulukoissa 12–15 käytetään kuntien asukasmääriä 31.12.2018 ja vuoden 2020 kuntajakoa

Vuonna 2019 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän koko maan tasolla huomattavasti. Merkittävänä syynä tähän on erityisesti verotulojen ennakonpidätystavassa tapahtunut muutos sekä tulorekisterissä ilmenneet ongelmat, jotka pienentävät huomattavasti kunnallisveron tuoton kasvua. Lisäksi kuntien toimintamenot kasvavat voimakkaasti ja toimintakatteen prosenttikasvu on näin ollen korkea. Erityisesti tämän arvioidaan näkyvän alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Tässä kokoryhmässä myös verotulojen kasvu on pienintä euroa/asukas tarkastellen ja valtionosuuksien vähenemällä on suurin vaikutus. Kuntien taloudellista tilannetta vuonna 2019 parantaa kuitenkin hallituksen budjettiriihessä tekemä päätös kilpailukykysojimuksen lomarahaleikkaukseen liittyvän kertaluonteisen 237 milj. euron kompensaaion aikaistamisesta vuodelta 2020 vuodelle 2019.

Vuonna 2020 kuntien rahoituksen tasapainon arvioidaan paranevan kaikissa kuntakoryhmissä, koska valtionosuudet kasvavat kaikissa ryhmissä hyvin ja toisaalta verotulot lisääntyvät selvästi edellisvuotta enemmän. Myönteinen kehitys näkyy etenkin yli 100 000 asukkaan kuntakoryhmässä. Sen sijaan 20 000–40 000 asukkaan ja 10 000–20 000 asukkaan kuntakoryhmissä tilannetta heikentää nettoinvestointien suuri kasvu verrattuna muihin kuntakoryhmiin.

Vuosina 2021–2022 toiminnan ja investointien rahavirta näyttäisi heikkenevän entisestään kaikissa kuntakoryhmissä. Toiminnan ja investointien rahavirta on ennusteen perusteella negatiivinen kaikissa kuntakoryhmissä jokaisena tarkasteluvuonna. Yli 100 000 asukkaan kuntakoryhmässä tilanne olisi kuitenkin asukasluukuun suhteutettuna selvästi muita kuntakoryhmiä parempi koko tarkastelujakson ajan. Tämä merkitsee myös sitä, että suurissa kaupungeissa lainamäärän kasvupaineen arvioidaan olevan asukasta kohti huomattavasti pienempi kuin muissa kuntakoryhmissä. Suurinta lainakannan kasvu olisi ennusteen mukaan alle 6 000 asukkaan kuntakoryhmässä.

Toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikentyvän vuodesta 2020 alkaen etenkin pienissä kuntakoryhmissä. Tätä selittää se, että pienimmissä kuntakoryhmissä verorahoituksen kasvun arvioidaan jäävän matalaksi, eikä se riitä kattamaan arvioitua toimintakatteen heikentymistä. Toiminnan ja investointien rahavirtaa pienemmissä kuntakoryhmissä heikentää myös se, että kuntien arvioidaan investoivan koko maan keskiarvon mukaisesti. Alle 6 000 asukkaan kuntakoryhmässä vuosikatteen kehityksen arvioidaan olevan tarkastelujaksolla selvästi muita ryhmiä heikompa ja painuvan negatiiviseksi jo vuonna 2022, mikä johtuu erityisesti verorahoituksen keskimääräistä heikommosta kasvusta.

Vuosikatteen arvioidaan vuoteen 2023 mennessä paranevan vuoteen 2019 verrattuna kaikissa yli 10 000 asukkaan kuntakoryhmissä. On kuitenkin huomattava, että vuoden 2019 vuosikatteen arvioidaan olevan erittäin matala. Yli 100 000 asukkaan kuntakoryhmässä vuosikatteen arvioidaan olevan jopa suurempi kuin vuonna 2018. Sen sijaan alle 6 000 asukkaan kuntakoryhmässä kuten myös 6 000–10 000 asukkaan kunnissa vuosikatteen heikentyvät edelleen ja yhteenlaskettujen vuosikatteiden arvioidaan olevan negatiiviset näissä kuntaryhmissä. Kehyskauden lopussa vuosikatteen muutoksen arvioidaankin olevan heikoin alle 6 000 asukkaan kuntakoryhmässä ja vuosikatteen arvioidaan painuvan negatiiviseksi jo vuonna 2021. Tämä johtuu erityisesti verorahoituksen keskimääräistä heikommosta kasvusta ja toimintakatteen keskimääräistä nopeammasta kasvusta.

Toiminnan ja investointien rahavirta on ennusteen perusteella negatiivinen kaikissa kuntakoryhmissä jokaisena tarkasteluvuonna. Yli 100 000 asukkaan kunnissa tilanne näyttää olevan muita kuntakoryhmiä hieman parempi. Tämä merkitsee myös sitä, että lainamäärän kasvupaineen arvioidaan olevan asukasta kohti huomattavasti pienempi kuin muissa

kuntakokoryhmissä. Suurinta lainakannan kasvu on ennusteen mukaan alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä.

Taulukossa 13 kuntien toiminnan ja investointien rahavirran muutokset on suhteutettu kunnallisveroprosentin yksikkötuottoon. Laskelmien perusteella veronkorotuspaineita on kaikissa kuntaryhmissä, eniten alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Tarve verojen kiristämiseen lisääntyy tarkastelukauden loppua kohti. Yli 100 000 asukkaan kunnissa talouden tasapainotila on paras, minkä vuoksi tarve veronkorotuksiin on selvästi muita pienempi.

**Taulukko 13.** Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakokoryhmittäin vuosina 2020–2023

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%)	2020	2021	2022	2023
Yli 100 000 as., yht. 2 169 897 as. ja 9 kuntaa	0,49	0,73	0,51	0,60
40 001–100 000 as., 1 013 940 as. ja 17 kuntaa	2,79	3,24	3,27	3,08
20 001–40 000 as., 819 892 as. ja 30 kuntaa	3,12	3,59	3,66	3,48
10 001–20 000 as., 596 663 as. ja 41 kuntaa	3,66	4,12	4,21	4,04
6 001–10 000 as., 455 796 as. ja 58 kuntaa	3,08	3,70	4,01	4,03
Alle 6 000 as., 431 942 as. ja 140 kuntaa	4,05	4,89	5,36	5,53
Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 19,87 %	1,97	2,35	2,32	2,29

Veroprosentin noston tuotto vaihtelee kunnittain ja kuntakokoryhmittäin. Alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä yhden veroprosentin tuotto on vuonna 2019 noin 140 euroa asukasta kohden, kun yli 100 000 asukkaan ryhmässä se on noin 200 euroa asukasta kohden. Tämä selittää osaltaan suurimpien kuntien pienempää veronkorotustarvetta.

### Negatiivisen vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan

Tilinpäätösarviotietojen perusteella vuonna 2018 vuosikate oli negatiivinen 43 kunnalla, mikä on suurin negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä vuoden 2012 jälkeen. Arviolaskelman perusteella negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan pienenevän vuodesta 2019 vuoteen 2020, mutta kääntyvän jälleen nousuun vuodesta 2021 lähtien (taulukko 14). Kehyskauden lopulla vuosikatteen arvioidaan olevan negatiivinen jo yli 150 kunnalla, eli runsaalla 50 prosentilla kaikista kunnista.

**Taulukko 14. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2015–2023**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Negatiivinen vuosikate, lkm	13	14	4	43	128	105	131	150	152
Taseessa kertynyttä alijäämää, lkm	44	36	23	40	87	124	124	190	207

Aikaisempina vuosina negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat olleet tyypillisesti asukasluvultaan pieniä. Sama tilanne näyttäisi toistuvan myös tässä ennusteessa. Keskimäärin noin 2/3 näistä kunnista on alle 6 000 asukkaan kunta, vuonna 2020 jopa tätäkin enemmän. Kehyskauden aikana negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä kasvaa erityisesti alle 6 000 asukkaan kuntakoryhmässä mutta myös muissa alle 10 000 asukkaan ryhmässä.

Vaikka tarkastelukauden aikana negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärä pysyy aluksi matalana, niin alijäämäisten kuntien lukumäärä näyttää kasvavan lähes joka vuosi ja on huomattavasti korkeammalla tasolla kuin vuonna 2018. Alijäämäisistä kunnista yli puolet näyttäisi olevan alle 6 000 asukkaan kunta.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn (ns. kriisikuntamenettely) näkökulmasta edellä mainittu kehitys johtaisi siihen, että taseen kertyneen alijäämän perusteella (alijäämäkriteeri peräkkäisinä vuosina -500 ja -1 000 euroa/asukas) menettelyyn olisi mahdollisesti tulossa vuosien 2018 ja 2019 konsernitilinpäätösten perusteella 6–8 kuntaa vuonna 2020. Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrän arvioidaan kasvavan vuosina 2020–2023. Tämän lisäksi kuntalain 110 § mukaan kunnan on katettava vuoden 2015 taseen kertynyt alijäämä vuoteen 2020, tai jos sitä oli yli 500 euroa/asukas, alijäämä on katettava vuoteen 2022. Kehitysarvion mukaan vuonna 2021, kun vuoden 2020 tilinpäätös lopullisesti hyväksytään, voisi arviointimenettelyyn joutua yli kymmenen kuntaa.

## 5.4 Rahoitusperiaatteen toteutuminen

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

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

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

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

Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella kuntien mahdollisuudet tasapainottaa taloutaan vaihtelevat edelleen varsin paljon (taulukko 15). Vuonna 2020 suurella osalla kunnista olisi laskennallista tuloveroprosentin korotuspainetta, ja yli puolella kunnista korotuspaine olisi yli 3 prosenttiyksikköä. Vain pienellä joukolla kunnista näyttäisi olevan laskennallinen mahdollisuus veroprosentin alentamiseen.

**Taulukko 15. Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine ja alentamismahdollisuus vuosina 2020–2023**

% yksikköä	Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine ja alentamismahdollisuus			
	2020 kuntien lkm	2021 kuntien lkm	2022 kuntien lkm	2023 kuntien lkm
<b>Korotuspaine yli 3</b>	157	185	190	187
<b>Korotuspaine välillä 2–3</b>	51	43	43	47
<b>Korotuspaine välillä 1–2</b>	33	26	23	20
<b>Korotuspaine välillä 0–1</b>	22	21	20	18
<b>Korotuspaine, yhteensä</b>	<b>263</b>	<b>275</b>	<b>276</b>	<b>272</b>
<b>Alentamismahdollisuus välillä 0–1</b>	17	7	5	9
<b>Alentamismahdollisuus välillä 1–2</b>	9	8	10	8
<b>Alentamismahdollisuus välillä 2–3</b>	4	3	3	5
<b>Alentamismahdollisuus yli 3</b>	1	1	0	0
<b>Alentamismahdollisuus, yhteensä</b>	<b>31</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>22</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>294</b>	<b>294</b>	<b>294</b>	<b>294</b>

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

## LIITTEET

### Liite 1. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2018–2020, milj. euroa, ja muutos 2019–2020, prosenttia

		2018	2019	2020	Muutos 2019–2020, %
	<b>Laskennalliset valtionosuudet:</b>	9493	9656	8098	-16 %
28.90.30	VM	8577	8729	7074	-19 %
Useita momenteja	OKM	916	928	1024	10 %
	siitä kuntayhtymät	967	978	1040	6 %
	<b>Muut valtionavut:</b>				
25.50.20	OM, Vaalimenot	30,0	20,0	0,0	
	<b>OM yhteensä</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>-100 %</b>
Palosuojelurahasto	Kunnille maksettavat avustukset	5,0	5,0	5,0	
	<b>SM yhteensä</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0 %</b>
28.70.05	Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuki ja ohjaus	141,0	9,1	70,0	
28.90.31	VM, kuntien yhdistymisavustukset	8,0	4,1	0,0	
28.90.32	VM, Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä	0,0	30,0	40,0	
28.90.35	VM, Valtion korvaus kunnille verokompensaatiomuutoksista aiheutuvista verojen menetyksistä			2252,0	
	<b>VM yhteensä</b>	<b>149</b>	<b>43</b>	<b>2362</b>	<b>5369 %</b>
Useita momenteja	OKM, harkinnanvaraiset avustukset	219,0	214,8	231,3	
	siitä kuntayhtymien osuus	16,0	17,0	11,5	
	<b>OKM yhteensä</b>	<b>219</b>	<b>215</b>	<b>231</b>	<b>8 %</b>
30.20.01	Maaseutuviraston toimintamenot: korvaus Ahvenanmaan maakunnan kunnille maatalouden tukien toimeenpanosta aiheutuvien tehtävien hoitamisesta	0,05	0,05	0,05	
30.20.20	Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta: korvaus kuntien järjestämästä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta	4,4	4,4	4,4	
30.20.41	EU-tulotuki ja EU-markkinatuki: koulujakelujärjestelmä (sis. vuosina 2015–2017 koulumaitotuen ja lisäksi vuodesta 2018 eteenpäin kouluhedelmätuen, luvut kunnille suoraan maksettavaa tukea)	1,2	1,0	0,0	

		2018	2019	2020	Muutos 2019–2020, %
30.20.46	Koulujakelujärjestelmä (lukuvuodesta 2019–2020 alkaen)		0,2	1,2	
	<b>MMM yhteensä</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>0 %</b>
31.10.31	Valtionavustus eräiden lentopaikkojen investointi ja ylläpitömenoihin (vuonna 2020 osa momenttia 31.10.31 Eräät avustukset)			15,5	
31.10.36	Valtionavustus raideliikennehankkeiden rakentamiseen	16,0	25,0		
31.10.37	Eräät avustukset (31.10.37 ja 41) Valtionavustus kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen ja joukkoliikennehankkeisiin	3,5	3,5	0,0	
31.10.41	Valtionavustus eräiden lentopaikkojen investointi ja ylläpitömenoihin (vuonna 2020 osa momenttia 31.10.31 Eräät avustukset)	1,0	1,0	0,0	
31.20.42	Valtionavustus koulutuksesta (vuodesta 2020 alkaen osa momenttia 31.20.51, Avustukset liikenteen ja viestinnän palveluihin)	0,8	0,8	0,0	
31.20.51.	Valtionavustus koulutuksesta (vuodesta 2020 alkaen osa momenttia 31.20.51, Avustukset liikenteen ja viestinnän palveluihin)			1,0	
31.20.55.	Julkisen palveluliikenteen ostot ja kehittäminen			32,6	
31.30.63.	Joukkoliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen (vuodesta 2020 momentti 31.20.55 Julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen)	33,0	33,0	0,0	
	<b>LVM yhteensä</b>	<b>54</b>	<b>63</b>	<b>49</b>	<b>-22 %</b>
32.30.51	Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut / kunnille maksettavan palkkatuen määrä	27,0	27,0	31,0	
32.50.03	Maahanmuuttojen kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen	3,0		8,0	
32.70.30	Valtion korvaukset kunnille kansainvälistä suojelua saavien palvelujen järjestämisestä	195,0	192,0	156,0	
	<b>TEM yhteensä</b>	<b>225</b>	<b>219</b>	<b>195</b>	<b>-11 %</b>



		2018	2019	2020	Muutos 2019–2020, %
33.03.31	Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen	19,0	0,0	11,5	
33.03.63	Eräät erityishankkeet:	0,0	0,0	2,0	
33.20.31	Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä	27,0	27,0	27,0	
33.20.50, 51 ja 52	Kunnille maksettava palkkatuki	64,0	74,0	74,0	
33.50.51	Sotilasvammakorvaukset	32,0	31,0	27,0	
33.50.56	Rintamaveteraanien kuntoutustoiminnan menot ja	61,0	58,4	38,0	
33.50.58	Rintamaveteraanien kotiin vietävät palvelut		20,0	69,6	
33.60.30	Valtion korvaus terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden kustannuksiin	1,0	0,5	0,5	
33.60.31	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostuksen tuki ja eräät muut menot	0,0	0,8	1,6	
33.60.32	Valtion rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen	21,0	21,0	25,0	
33.60.33	Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin menoihin	95,0	96,0	96,0	
33.60.34	Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille oikeuspsykiatrisista tutkimuksista sekä potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin	15,0	15,2	15,2	
33.60.36	Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi	0,5	0,5	0,5	
33.60.37	Korvaukset kunnille kiireellisen sosiaalihuollon kustannuksiin	5,3	5,3	5,3	
33.60.39	Palvelurakenteen kehittäminen			80,0	
33.60.39	Palvelurakenteen kehittäminen			1,0	
33.60.39	Palvelurakenteen kehittäminen			9,0	
33.60.40	Valtion korvaus lääkärihelikopteritoimintaan	29,0	29,0	29,0	
33.60.52	Valtion rahoitus turvakotitoiminnan menoihin	4,0	4,0	4,0	
33.60.63	Valtionavustus sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan	3,0	2,3	3,0	
33.60.64	Valtion korvaus rikosasioiden sovittelun järjestämisen kustannuksiin	5,0	5,0	5,0	
33.60.65	Lasten ja nuorten psykososiaalisen tuen vahvistamiseen Oulussa		0,5		
33.80.50	Valtion korvaus maatalousyrittäjien lomituspalvelujen hallintomenoihin	16,0	15,0	15,0	
	<b>STM yhteensä</b>	<b>398</b>	<b>405</b>	<b>539</b>	<b>33 %</b>
L 1406/2004	Valtion talousarvion ulkopuolisesta öljysuojarahastosta korvataan alueen pelastustoimille öljyntorjuntavalmiuden hankinta- ja ylläpitokustannuksia	9,0	12,0	12,0	0 %
Valtion asuntorahasto	MAL-kuntien kunnallistekniikan rakentamisavustusvaltuus	15,0	15,0	15,0	0 %
Valtion asuntorahasto	Asumisneuvoja-avustus	0,6	0,6	0,6	0 %
Valtion asuntorahasto	MAL-käynnistysavustukset			30,0	

		2018	2019	2020	Muutos 2019–2020, %
Valtion asuntorahasto	Lähiöohjelma			4,0	
Valtion asuntorahasto	Kunnostusavustus asuntojen muuttamiseksi ikäntyneille sopiviksi			5,0	
Valtion asuntorahasto	Purkuavustus			8,0	
35.10.22	Eräät ympäristömenot, Kaisu-ohjelma	0,0	0,5	0,5	0 %
35.10.61	Vesien- ja ympäristöhoidon edistäminen	0,6	0,6	0,6	0 %
35.10.61	Kestävä kaupunkikehitys -ohjelma			0,6	
35.20.30	Vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäiseminen	1,0	1,0	1,0	0 %
35.20.32	Avustukset asunottomuuden poistamiseksi			3,0	
	<b>YM yhteensä</b>	<b>26</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>17 %</b>
	<b>Muut valtionavut yhteensä, milj. euroa</b>	<b>1 112</b>	<b>1 006</b>	<b>3 345</b>	<b>232 %</b>
	<b>Valtionavut yht., milj. euroa</b>	<b>10 605</b>	<b>10 426</b>	<b>11 610</b>	<b>11 %</b>

## Liite 2. Kuntatalouden menorajoite, milj. euroa

	Kuntien menojen muutos				Kuntien tulojen muutos			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Kuntien menoihin vaikuttavat toimet (hallitusohjelma)								
Subjekttiivinen varhaiskasvatusoikeus	7,1	17	17	17	7,1	17	17	17
Varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentäminen	6,7	16	16	16	6,7	16	16	16
Vaasan keskussairaalan muutos laajan päivystyksen sairaalaksi	1	1	1	1	1	1	1	1
Perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden tukeminen	2	2	2	2	2	2	2	2
Seulontaohjelman laajennus			10	10			10	10
Lastensuojelun henkilöstömitoitus			9	9			9	9
Hoivahenkilöstön sitova vähimmäismitoitus (0,7)	5	30	40	70	5	30	40	70
Kansallinen mielenterveysstrategia	10	20	30	18	10	20	30	18
Kotihoidon resurssien riittävyys ja omaishoidon kehittäminen	5	20	50	45	5	20	50	45
Lapsi- ja perhepalvelut ja muutosohjelman jatko	10	8	5	0	10	8	5	0
Peruspalvelujen saatavuus	60	60	40	50	60	60	40	50
Vammaispalvelulain kokonaisuudistus				21,6				21,6
Turvakotipaikkojen lisääminen		1,5	2,25	2,25		1,5	2,25	2,25
Tutkimusrahoituksen lisääminen	4	4	4	4	4	4	4	4
Paperittomien terveydenhuolto		2	3	3		2	3	3
Päihkeitä käyttävien äitien palvelut	1,5	1,5	0	0	1,5	1,5	0	0
Kotihoidon kehittämishanke	2	2	2	0	2	2	2	0
Toteutetaan maksuton ehkäisy alle 25-vuotiaille (toiminnan vakinaistaminen arvioidaan vuoden 2022 budjettiriihessä)		5	5	0		5	5	0
Laajennetaan kehitysvammaisten henkilökohtaisten budjettien kokeiluja	2,5	2,5	0	0	2,5	2,5	0	0
Osatyökykyisille suunnattu työkykyohjelma	4,5	5,4	5,5	0	4,5	5,4	5,5	0
Välit viljelijästä -toimintamalli		2	2	0		2	2	0
Palvelurakenteen kehittäminen toisen kotimaisen kielen turvaamiseksi (Vaasan laaja päivystys)	0	0	0	0	1	1	1	0
Vahvistetaan ja kehitetään saattohoitoa ja palliatiivista hoitoa	2	2	2	0	2	2	2	0
Harrastusmahdollisuus kaikille koulupäivän yhteydessä	8,8	25,5	25,5	25,5	5	14,5	14,5	14,5
Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistaminen	17,1	17,1	17,1	17,1	7,2	7,2	7,2	7,2
Oppivelvollisuuden pidentäminen		22	65	107		22	65	107
Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen perusopetuksessa ja toisella asteella		10	20	29		10	20	29
Taiteen perusopetuksen kehittäminen	1,6	1,6	1,6	1,6	0,9	0,9	0,9	0,9
Työpaikkaohjaajien koulutuksen lisääminen	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Urheilijoiden ammattillisen koulutuksen tukeminen	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Liikunnan ja huippu-urheilun edistäminen liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanolla	1	1,3	0,9	0,9	1	1,3	0,9	0,9
Nuorten työpajatoiminnan tukeminen	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Perusopetuksen laatu ja tasa-arvo valtionavustus	67,1	67,1	67,1	0	57	57	57	0
Varhaiskasvatuksen laatu ja tasa-arvo valtionavustus	27,9	55,9	55,9	0	23,8	47,5	47,5	0
Jatkuvan oppimisen edistäminen	2,5	0	0	0	2,5	0	0	0

	Kuntien menojen muutos				Kuntien tulojen muutos			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaaminen. Rahoitusta suunnataan myös opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin. Lisärahoitus kohdennetaan koulutuksen järjestäjille valtionosuusrahoituksena osana laskennallista rahoitusjärjestelmää.	55,2	0	0	0	55,2	0	0	0
Luodaan poikkihallinnollinen liikkumishjelma ja perustetaan liikuntapoliittinen koordinaatioelin. Liikkuva koulu -ohjelman laajentaminen eri ikäluokkiin.	5,8	0	0	0	5,8	0	0	0
Liikuntapaikkarakentaminen ml. Kuntoilureitit; luodaan kansallinen virkistyskäyttöstrategia	1,3	0	0	0	1,3	0	0	0
Yleisten kirjastojen saavutettavuus, kirjastoautot ja kokoelmien monimuotoisuus	1	0	0	0	1	0	0	0
Maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen työllistymisen edellytyksiensä vahvistamiseksi	3,3	3,3	3,3	0	2,5	2,5	2,5	0
Kuntien osaamiskeskustoiminta	5,7	4,3	4,3	0	4	3	3	0
Pakolaiskiintiön nosto	0,5	1,6	2,6	3,6	0,5	1,6	2,6	3,6
Maahanmuuttajien neuvontapalvelut	5,7	4,3	4,3	0	4	3	3	0
Valtion, kaupunkien ja alueiden sopimusperusteinen yhteistyö	18,4	6,1	0	0	14,7	4,9	0	0
Alueiden omaehtoinen kehittäminen	6,1	6,1	0	0	4,9	4,9	0	0
Talent Hub	2	4	6	6	1	2	3	3
Kestävä kaupunkikehitys -ohjelman jatko	0,6	0,6	0	0	0,6	0,6	0	0
MAL kunnallistekniikka-avustukset	15	15	15	15	15	15	15	15
MAL käynnistysavustukset	30	30	30	30	30	30	30	30
Lähiöohjelma	4	6,5	6,5	0	4	6,5	6,5	0
Kunnostusavustus asuntojen muuttamiseksi ikääntyneille sopiviksi	5	10	10	0	5	10	10	0
Purkuavustus	8	8	8	3	8	8	8	3
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>421</b>	<b>506</b>	<b>592</b>	<b>511</b>	<b>383</b>	<b>459</b>	<b>547</b>	<b>487</b>

## Liite 3. Kuntien ja kuntayhtymien menot 2018–2023, mrd. euroa, käyvin hinnoin

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>1.Toimintamenot</b>	<b>37,9</b>	<b>39,3</b>	<b>40,9</b>	<b>42,2</b>	<b>43,7</b>	<b>45,0</b>
Henkilöstökulut yhteensä	20,6	21,1	22,0	22,7	23,4	24,0
Palkat ja palkkiot	16,4	16,9	17,6	18,2	18,7	19,2
Henkilösivukulut	4,2	4,2	4,4	4,5	4,6	4,8
Ostot	13,6	14,3	15,0	15,5	16,1	16,7
Avustukset	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5
Muut toimintamenot	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
<b>2.Toimintatulot</b>	<b>9,3</b>	<b>9,4</b>	<b>9,6</b>	<b>9,7</b>	<b>9,9</b>	<b>10,1</b>
<b>3.Toimintakate (=2-1)</b>	<b>-28,6</b>	<b>-29,9</b>	<b>-31,3</b>	<b>-32,5</b>	<b>-33,7</b>	<b>-34,8</b>
4.Rahoitusmenot, brutto	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
5.Investoinnit, brutto	4,8	5,2	5,4	5,5	5,6	5,6
<b>6. Bruttomenot (1+4+5)</b>	<b>43,0</b>	<b>44,9</b>	<b>46,6</b>	<b>48,1</b>	<b>49,6</b>	<b>51,0</b>
7. Bruttokansantuote, mrd. euroa	234,5	242,1	249,3	256,6	263,8	270,8
8. Toimintamenot, % BKT:sta	16,2	16,2	16,4	16,5	16,6	16,6
9. Bruttomenot, % BKT:sta	18,4	18,5	18,7	18,7	18,8	18,8
10. Kokonaistulot, % BKT:sta	17,9	17,6	18,1	18,1	18,1	18,1
11. Toimintatulot, % toimintamenoista	24,6	24,0	23,5	23,1	22,8	22,5
Kunta-alan henkilöstön määrä, 1 000 henkilöä	421	421	425	426	428	427

## Liite 4. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

BKT ja työllisyys	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BKT:n arvo, mrd. euroa	234,5	242,1	249,3	256,6	263,8	270,8
BKT, määrän muutos, %	1,7	1,5	1,0	0,9	0,9	0,7
Työllisten määrä, muutos-%	2,7	0,9	0,5	0,3	-0,2	-0,4
Työttömyysaste, %	7,4	6,5	6,3	6,2	6,3	6,5
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	71,7	72,5	73,0	73,4	73,4	73,1
Palkkasumma, muutos-%	4,1	3,7	3,6	3,2	2,6	2,3
Eläketulot, muutos-%	2,5	3,6	3,8	3,5	3,7	3,6
Hinnat ja kustannukset, %	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Yleinen ansiotaso, muutos	1,7	2,7	3,1	2,9	2,8	2,7
Kuntien ansiotaso, muutos	1,4	3,6	3,6	2,9	2,8	2,7
Kuluttajahinnat, muutos	1,1	1,1	1,4	1,7	1,7	1,7
Rakennuskustannusindeksi	2,3	1,3	2,0	2,2	2,2	2,0
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	4,7	0,9	1,9	2,2	2,1	2,0
Valtionosuusindeksi:						
Peruspalvelujen hintaindeksi <sup>1</sup> , muutos	1,4	2,3	2,7	2,6	2,5	2,5
Valtionosuusindeksi ilman jäädytystä, muutos	1,4	1,5	2,4	2,6	2,5	2,5
Kuntatyönantajan sotumaksut, %	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sairausvakuutusmaksu	0,9	0,8	1,4	1,4	1,4	1,4
Työttömyysvakuutusmaksu	2,5	2,0	1,6	1,6	1,6	1,6
Eläkemaksu (KuEL)	21,6	21,2	20,8	20,8	20,8	20,8
Opettajien eläkemaksu	16,8	16,8	16,4	16,4	16,4	16,4
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	25,7	24,6	24,5	24,5	24,5	24,5
Vakuutettujen sotumaksut, %	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	1,9	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	6,4	6,8	7,2	7,2	7,2	7,2
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	7,9	8,3	8,7	8,7	8,7	8,7
TyEL-indeksipisteluku	2548	2585	2619	2668	2720	2772
TyEL-indeksi, muutos	0,6	1,5	1,3	1,9	1,9	1,9
KEL-indeksipisteluku	1617	1617	1633	1659	1688	1716
KEL-indeksi, muutos	0,0	0,0	1,0	1,6	1,7	1,7

<sup>1</sup> Peruspalvelujen hintaindeksi, jossa huomioitu lomarahojen palautuminen vuosina 2019 ja 2020



  
**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

[vm.fi](http://vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-034-1 (pdf)

Lokakuu 2019