



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Perus- palvelu- ohjelma 2015-2018



14a/2014

Kunnat





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

# Peruspalveluohjelma 2015 – 2018



---

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

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2014	
<b>Tekijät</b>	Peruspalveluohjelman ministeriryhmä	
<b>Julkaisun nimi</b>	Peruspalveluohjelma 2015-2018	
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	Julkaisun kieliversiot: ruotsi: Basserviceprogrammet 2015-2018 (14b/2014)	
<b>Asiasanat</b>	kuntayhtymät, kuntatalous, valtionosuudet, valtionavut, peruspalvelut ja tuottavuus	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 14a/2014	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014	
<b>ISBN 978-952-251-560-5 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-561-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)</b>	<b>Sivuja</b> 96	<b>Kieli</b> Suomi
<b>Tiivistelmä</b> <p>Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen muutokset, kuntatalouden kehitys vuoteen 2017 sisältäen kuntien tulojen (verotulot ja valtionavut) ja menojen kehityksen. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta sekä kuntaryhmittäin. Kuntatalouden kokonaisuuden arvioissa otetaan huomioon kuntien lakisääteisten tehtävien muutokset. Ohjelma sisältää toimenpiteitä kuntien tulojen ja menojen kehittämiseksi. Ohjelmassa tarkastellaan myös kuntasektorin valtakunnallisten tuottavuustavoitteiden toteutumista.</p> <p>Ohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Kuntatalouden kehitysarvion on valmistellut kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Ohjelma on valmisteltu julkisen talouden suunnitelman ja valtiontalouden vuosien 2015 – 2018 kehyspääatöksen yhteydessä ja se on hyväksytty valtiovarainministerin johtamassa peruspalveluohjelman ministeriryhmässä, jonka muut jäsenet ovat hallinto- ja kuntaministeri, opetusministeri, peruspalveluministeri, sosiaali- ja terveysministeri, kehitysministeri, liikenneministeri, oikeusministeri, sisäasiainministeri sekä maa- ja metsätalousministeri. Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja ovat osallistuneet asiantuntijoina ohjelman laadintaan.</p>		

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, april 2014	
<b>Författare</b>	Ministergruppen för basserviceprogrammet	
<b>Publikationens titel</b>	Peruspalveluohjelma 2015-2018	
<b>Publikationens andra versioner</b>	Publikationens språkversioner: svenska: Basserviceprogrammet 2015-2018 (14b/2014)	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 14a/2014	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2014	
<b>ISBN</b> 978-952-251-560-5 (nid.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (nid.) <b>ISBN</b> 978-952-251-561-2 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 96	<b>Språk</b> Finska
<b>Sammandrag</b> <p>Basserviceprogrammet innehåller en utvärdering av förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö och tjänster, kommunalekonomins utveckling ända tills 2017 inklusive utvecklingen av kommunernas inkomster (skatteinkomsterna och statsandelarna) och utgifter. Kommunalekonomi utvärderas dels som en helhet, dels som en del av den offentliga ekonomin och dessutom enligt en indelning i kommungrupper. Vid utvärderingen av kommunalekonomi som helhet tar man i beaktande ändringarna i kommunernas lagstadgade uppgifter. Programmet inkluderar åtgärder för utveckling av kommunernas inkomster och utgifter. I programmet granskas även förverkligandet av de rikstäckande produktivitetmålen inom kommunsektorn.</p> <p>Programmet har beretts vid finansministeriet i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Utvecklingsprognosen för kommunalekonomi har beretts av delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning. Programmet har beretts i samband med planen för de offentliga finanserna och rambeslutet för statsfinanserna 2015-2018, och det har godkänts av ministergruppen för basserviceprogrammet som leds av finansministern, och med förvaltnings- och kommunministern, undervisningsministern, omsorgsministern, social- och hälsovårdsministern, utvecklingsministern, trafikministern, justitieministern, inrikesministern samt jord- och skogsbruksministern som övriga medlemmar. Ordföranden för Finlands Kommunförbunds styrelse och Kommunförbundets VD har deltagit som sakkunnigmedlemmar i utarbetandet av programmet</p>		

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, April 2014	
<b>Author(s)</b>	Ministerial Working Group of the Basic Public Services Programme	
<b>Title of publication</b>	Peruspalveluohjelma 2015-2018	
<b>Parts of publication/ other versions released</b>	The publication 's language versions: Swedish: Basserviceprogrammet 2015-2018 (14b/2014)	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 14a/2014	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
<b>Printed by</b>	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2014	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-560-5 (nid.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (nid.) <b>ISBN</b> 978-952-251-561-2 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 96	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b>		
<p>The Basic Public Services Programme assesses changes in the local government operating environment and services as well as the development of local government finances up to 2017, including trends in local government revenue (tax revenue, central government transfers) and expenditure. Local government finances are assessed as a whole, as part of public finances and with respect to groups of municipalities. The assessment of local government finances as a whole takes into account changes in municipalities' statutory duties. The programme contains measures to enhance local government revenue and expenditure. The programme also examines the fulfilment of national productivity targets for the municipal sector.</p> <p>The programme was prepared in the Ministry of Finance in cooperation with the Ministry of Education and Culture and the Ministry of Social Affairs and Health. The projection for local government finances was prepared by the Advisory Committee on Local Government Finance and Administration. The programme was prepared in the context of the Decision on Central Government Spending Limits 2015–2018 and it was endorsed by the Ministerial Working Group on the Basic Public Services Programme led by the Minister of Finance, with the other members of the group being the Minister of Public Administration and Local Government, the Minister of Education, the Minister of Health and Social Services, the Minister of Social Affairs and Health, the Minister for International Development, the Minister of Transport, the Minister of Justice, the Minister of the Interior and the Minister of Agriculture and Forestry. The President and Director-General of the Association of Finnish Local and Regional Authorities offered their expertise in preparing the programme.</p>		





# Tiivistelmä

## Kuntatalouden näkymät

Kuntatalouteen on syntynyt viime vuosina menojen ja tulojen välinen epätasapaino. Viime vuonna kuntatalouden rahoitusasema parani tilapäisesti kertaluontoisten tekijöiden seurauksena. Vaisu talouskasvu ja valtiontalouden sopeutustoimet pitävät kuntien tulojen kasvun lähivuosina hitaana. Myös menokasvun ennustetaan hidastuvan viime vuosien toteutuneesta mutta olevan koko ennustejakson tulojen kasvua nopeampaa. Ennusteessa kunnallisveroprosentit on pidetty vuoden 2014 tasolla, eikä menojen kasvua ole tasapainotettu tulojen kanssa. Kuntatalous pysyy selvästi alijäämäisenä, ja velan kasvu uhkaa jatkua. Kuntatalouden tilaa ja näkymiä arvioidaan kattavasti peruspalveluohjelmassa.

## Kuntataloutta koskevat hallituksen linjaukset

Hallitusohjelmassa ei asetettu tavoitetta kuntatalouden rahoitusasemalle. Kuntataloudessa on kuitenkin luontevaa pyrkiä tulojen ja menojen rakenteelliseen tasapainoon ja rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanossa hallitus on sitoutunut kuntataloutta tasapainottavien toimien toteuttamiseen.

Kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään siten, että kuntien toimintamenot vähenevät 1 mrd. eurolla vuoteen 2017 mennessä. Lisäksi verorahoituksella ja kuntien omin toimin, mm. tuottavuutta parantamalla, on tarkoitus saavuttaa miljardin euron säästö vuoden 2017 tasolla. Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta sisältää kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämishojelman, jota toimeenpannaan mm. valtiontalouden vuosien 2015—2018 kehyspäätöksessä.

Hallitus pidättäytyy uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että se päättää samalla vastaavansuuruisista tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Tätä periaatetta sovelletaan kehyspäätökseen 2014—2017 nähden uusiin hankkeisiin. Tämän lisäksi kehukseen jo sisältyviä kuntien menoja lisääviä hankkeita arvioidaan kriittisesti.

Hallitusohjelman mukaisesti veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti.

Päätöksessään rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta hallitus päätti myös, että käyttöön otetaan uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä, jonka tavoitteena on turvata kuntatalouden kestävyys. Järjestelmällä varmistetaan, että kuntien tehtävät ja velvoitteet ovat johdonmukaisia kuntatalouden tasapainotavoitteen kanssa. Kuntatalouden makro-ohjausta toteutetaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja sen vuosittaista tarkistusta. Vuodesta 2015 lukien julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle (menorajoite).

Kuntalain kokonaisuudistuksessa, joka tulisi voimaan vuoden 2015 alusta, on tarkoitus uudistaa yksittäisen kunnan taloudenhoitoa koskevat säännöksiä. Muutokset tukevat koko kuntatalouden tasapainon ylläpitämistä.

Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Kuntarakennelaki on tullut voimaan 1.7.2013 ja siihen liittyvä muutosesitys, joka koskee valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntaliitoksista vastoin kunnan tahtoa, annetaan keväällä 2014. Tarkoituksena on, että uudet kunnat voisivat aloittaa toimintansa vuoden 2017 alusta lukien.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistetaan vuoden 2015 alusta lukien tavoitteena taloudelliseen toimintaan ja tehokkaaseen palvelujen järjestämiseen kannustava rahoitusmalli. Tavoitteena on, että järjestelmä on pääosin neutraali kuntaliitostilanteissa ja toimii muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa. Selvitysmiehen alustava hallituksen esitysluonnos uudistuksesta on lähetetty helmikuussa 2014 lausunnoille kuntiin.

Yhdessä kuntauudistuksen kanssa viedään eteenpäin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosta. Hallitus on päättänyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä koskevasta uudistuksesta siten, että järjestämisvastuu siirtyisi viidelle erityisvastuualueelle.

## Valtion kuntatalouteen kohdistamat toimenpiteet

### Valtionavut kehyskaudella

Kuntien peruspalvelubudjettitarkastelun piiriin kuuluvat valtionavut ovat v. 2015 yhteensä n. 9,6 mrd. euroa, mikä on n. 840 milj. euroa vähemmän kuin v. 2014. Muutoksesta suuri osa selittyi sillä, että vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään kokonaan valtiolle vuoden 2015 alusta. Vuosina 2016–2018 kuntien valtionavut nousevat nimellisesti 1,2–1,7 prosentilla vuosittain.

Valtaosan valtionavuista muodostavat valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat laskennalliset valtionosuudet tasauseriineen. Valtionosuuksien määrä valtiovarainministeriön hallinnonalalla on ilman ammattikorkeakoulujen rahoitusta n. 8,5 mrd. euroa sekä ope- tus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla n. 0,6 mrd. euroa.

Ikärakenteen ja väestön määrän muutoksesta johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon menojen arvioidaan kasvavan laskennallisesti 1 127 milj. eurolla kehyskaudella. Esi- ja perusopetuksen menot kasvavat laskennallisesti 87 milj. euroa kehyskaudella.

Vuonna 2015 valtionosuuksien indeksikorotus lisää peruspalvelujen valtionosuuksia n. 47 milj. eurolla. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla indeksikorotus lisää valtionosuuksia yhteensä 9,5 milj. eurolla, josta 6,4 milj. euroa on kuntien ja kuntayhtymien arvioitu osuus.

Peruspalvelujen valtionosuudessa otetaan huomioon verotulokompensaatiossa kevään 2013 kehyspäätökseen verrattuna tapahtuneet muutokset, mikä alentaa kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia 93,5 milj. euroa v. 2015, 77,5 milj. euroa v. 2016 ja 50,5 milj. euroa v. 2017. Lisäksi otetaan huomioon kevään 2014 uusien veroperustemuutosten vaikutuksena -12 milj. eurosta (v. 2015) -85 milj. euroon (v. 2018) nouseva tarkistus. Peruspalvelujen valtionosuutta alennetaan myös kiinteistöveroprosenttien päätettyjä ala- ja ylärajakorotuksia vastaavasti -54 milj. eurolla 2015 lukien.

Teknisenä oletuksena on, että seuraavalla vaalikaudella veroperustemuutokset kompensoitaisiin kuntatalouteen täysimääräisesti.

### Peruspalvelubudjettitarkastelun piirissä olevat kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa (kehysvuodet 2015—2018 vuoden 2015 hintatasossa)

	2013 <sup>1</sup>	2014 <sup>1</sup>	2015	2016	2017	2018
<b>Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat laskennalliset valtionosuudet tasauserineen</b>						
Valtiovarainministeriö	8 677	8 613	8 476	8 501	8 456	8 453
Opetus- ja kulttuuriministeriö	979	782	645	639	595	591
Ammattikorkeakoulujen rahoituksen valtionosuus <sup>2</sup>			-455	-455	-455	-455
<b>Yhteensä</b>	<b>9 657</b>	<b>9 395</b>	<b>8 666</b>	<b>8 685</b>	<b>8 596</b>	<b>8 590</b>
<b>Muut peruspalvelubudjettiin sisältyvät valtionavut<sup>3</sup></b>						
Valtiovarainministeriö	67	35	56	105	173	133
Opetus- ja kulttuuriministeriö	272	231	136	136	133	133
Työ- ja elinkeinoministeriö	178	175	174	153	155	153
Sosiaali- ja terveysministeriö	562	523	490	487	507	508
<b>Yhteensä</b>	<b>1 079</b>	<b>963</b>	<b>856</b>	<b>881</b>	<b>967</b>	<b>926</b>
Valtion korvaus lääkärihelikopteritoimintaan (33.60.40) <sup>4</sup>	26	33	29	29	0	0
<b>Peruspalvelubudjettitarkastelun valtionavut yhteensä</b>	<b>10 762</b>	<b>10 391</b>	<b>9 551</b>	<b>9 595</b>	<b>9 563</b>	<b>9 516</b>

<sup>1</sup> Budjetoitu (talousarvio ja lisätalousarviot).

<sup>2</sup> Ammattikorkeakoulujen rahoitusvastuu siirretään valtiolle vuoden 2015 alusta eivätkä ne kuulu enää PPO-tarkastelun piiriin. Kuntien saama osuus ammattikorkeakoulujen valtionosuuksista on arvioitu laskennallisesti.

<sup>3</sup> Valtionavustukseksi valtakunnallista julkista terveydenhoitoa antavan lastensairaalan perustamiskustannuksiin on varattu 15 milj. euroa vuodelle 2015 ja 25 milj. euroa vuodelle 2016. Koska rahoitus suoritettaisiin säätiölle, määrärahoja ei ole kirjattu taulukkoon.

<sup>4</sup> Valtion korvauksiin ei liity kuntarahoitusosuutta v. 2016 saakka. Toiminnan rahoitusuudistukseen liittyvä vähennys vuodesta 2017 lukien on otettu huomioon VM:n pääluokan valtionosuuksissa.

Valtionosuuden tasossa kehyskaudella on otettu huomioon hallituksen aiemmin tällä vaalikaudella päättämät yleiset kuntien valtionosuuksien vähennykset, joka alentavat vuoden 2015 valtionosuuksia vajaalla 200 milj. eurolla vuoteen 2014 verrattuna. Yhteensä vaalikauden aikana päätetyt valtionosuusleikkaukset ovat vuoden 2015 tasolla n. 1,3 mrd. euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vuoden 2015 tasolla kaikkiaan 126 milj. euron lisäys sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen, kun huomioon on otettu säästöpäätöksinä tehdyt 19 milj. euron vähennykset. Valtionosuuden lisäyksestä suurin osa, vuoden 2015 tasolla 82 milj. euroa, kohdistuu vanhuspalvelulain toimeenpanoon. Muiden sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen varattu määräraha 9,4 milj. euroa kohdennetaan uuden sosiaalihuoltolain toimeenpanoon. Oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseen kohdennetaan vuositasolla 13,1 milj. euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusmäärärahaan kohdennetaan osana valtiontalouden sopeutustoimia eräitä vähennyksiä. Kuntien harkinnanvaraisen valtionosuuden korotukseen varattu 10 milj. euron osuus lakkautetaan vuodesta 2015.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusmäärärahaa alennetaan lisäksi 40 milj. eurolla vuodesta 2015 lukien. Tätä vastaavasti tullaan kuitenkin antamaan esitykset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korottamisesta siten, että vastaava maksukertymän lisäys saavutetaan, jolloin järjestely on kuntatalouden näkökulmasta kokonaisuutena kustannusneutraali.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin siirretään kirjastojen perustamiskustannuksiin myönnettävät valtionavustukset sekä ennen vuotta 2015 oppilaitosten perustamishankkeisiin myönnettyjen jälkirahoitteisten valtionavustusten maksatus. Osana säästötoimenpiteitä valtionavustuksista oppilaitosten perustamiskustannuksiin luovutaan vuodesta 2015 alkaen, mistä aiheutuva määrärahasäästö on 12,1 milj. euroa v. 2015 ja nousee asteittain 22 milj. euroon v. 2018.

Yleissivistävän koulutuksen valtionavustuksia leikataan 60 milj. euroa ja ammatillisen koulutuksen valtionavustuksia 2,6 milj. euroa.

Huomioon on myös otettu vapaaseen sivistystyöhön, museoihin, teattereihin ja orkestereihin, ammatilliseen perus- ja lisäkoulutukseen sekä lukiokoulutukseen aiemmin tällä vaalikaudella kohdistetut säästöpäätökset. Säästöjen kohdentamisessa on yhtenä kriteerinä otettu huomioon nuorisotakuun toimeenpanon turvaaminen. Vuodesta 2014 alkaen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijapaikkoja lisätään 5,2 milj. eurolla nuorisotakuun toteuttamiseksi.

Nuorten oppisopimuskoulutusta vahvistetaan ja oppisopimuskoulutukseen tulee nuorille ennakkopakso. Oppisopimuskoulutukseen ja työssäoppimisen kehittämiseen osoitetaan lisärahoitusta vuodesta 2014 alkaen.

Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmat sekä lukiokoulutuksen yleiset tavoitteet, tuntijako ja opetussuunnitelmien perusteet uudistetaan. Perusopetuksen vähimmäistuntimäärää lisätään kolmella vuosiviikkotunnilla vuodesta 2016 lukien, minkä johdosta valtionosuuksia korotetaan 3,9 milj. eurolla v. 2016 ja 9,4 milj. eurolla vuodesta 2017 alkaen. Korotuksesta puolet katetaan siirroin yleissivistävän koulutuksen määrärahoista.

Kuntien rooli ja vastuu pitkäaikaistyöttömyyden aktiivisessa hoidossa korostuu. Kehyspäätöksen 2014–2017 mukaisesti osa yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden pitkäai-

kaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusvastuusta siirretään kunnille vuoden 2015 alusta lukien. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella luodaan mahdollisuuksia työmarkkinatuella olleiden pääsyyn aktivointitoimenpiteiden piiriin.

Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi on käynnissä hallituskauden kestävä kokeilu, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti. Kokeiluun on osoitettu vielä vuodelle 2015 valtionapuna 20 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutokseen liittyen arvioidaan kuntaliitosten jossain määrin vähenevän ja hidastuvan. Tällä perusteella kuntien yhdistymisavustusten ja valtionosuusmenetysten kompensaaation rahoitusta on vähennetty 5 milj. eurolla 2015, 10 milj. eurolla 2016 ja 20 milj. eurolla vuodesta 2017. Kuntien yhdistymisen taloudelliseen tukeen (yhdistymisavustukset, valtionosuusmenetysten kompensatio, esiselviytykset) kohdennetaan siten n. 51 milj. euroa v. 2015, n. 95 milj. euroa v. 2016, n. 153 milj. euroa v. 2017 ja n. 113 milj. euroa v. 2018.

## Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteet

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaan kuntien lakisääteisten tehtävien perusteella säädettyjä velvoitteita vähennetään, tavoitteena saavuttaa yhden miljardin euron kokonaisvähennys kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoihin vuoden 2017 tasolla.

Valtiontalouden vuosien 2015—2018 kehyspäätöksen valmistelun yhteydessä on arvioitu rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden toimeenpanon tilannetta sekä niiden kustannusvaikutuksia valtionalouteen ja kuntatalouteen. Ministeriöiden tekemät ehdotukset voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään:

1. Ehdotukset, jotka voidaan toteuttaa selkein säädösmuutoksin tai muin kuntien toimintaan ja kustannuksiin suoraan vaikuttavin valtion toimenpitein.
2. Ehdotukset, joiden vaikutusta ei voida toistaiseksi riittävän luotettavasti osoittaa johonkin esimerkiksi siitä, että niiden osalta ei ole vaikuttavia säädösmuutoksia tai vastaisia kuntien toimintaa välittömästi ohjaavia valtion toimenpiteitä.

Ryhmässä 2 olevien ehdotusten valmistelu on kesken ja/tai niiden osalta kuntien kustannusten todellinen väheneminen jää olennaisesti riippumaan itsehallinnon piirissä olevien kunnallisten toimijoiden toimenpiteistä, joiden toteutumista ja vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin. Tähän ryhmään kuuluu mm. vanhusten laitospaikkojen vähentäminen, terveydenhuollon päivystyksen uudistaminen, luopuminen paperimuotoisten potilasasiakirjojen arkistoinnista sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellinen kehittäminen ja koulutuksen suorittamisaikojen lyhentyminen muuttamalla rahoitus tukintojen ja tukintojen osien määrään perustuvaksi. Myös mm. henkilökunnan kelpoisuusvaatimusten väljentäminen, kuntien suunnitteluelvoitteiden purkaminen, kuntien valvontatehtävien uudelleenarviointi, perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraation syventäminen, normiluonteisten suositusten purkaminen, joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten tehostaminen sekä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävien

keskittäminen ylikunnallisiin yksiköihin vaativat edelleen jatkovalmistelua. Muutokset otetaan huomioon valtionosuuksien laissa olevissa perusteissa. Tarvittavat lainsäädäntöesitykset annetaan eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2014.

Valtiontalouden kehyksiin on sisällytetty ne toimenpiteet, joiden valtionosuuksia vähentävä vaikutus on toteutettavissa pysyvästi lainsäädäntömuutoksin tai muulla kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin välittömästi kohdistuvalla tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa siis ryhmän 1 asioita. Samaa linjaa on noudatettu myös peruspalveluohjelman valmistelussa. Ryhmään 2 kuuluvien toimenpiteiden valmistelu on osin vielä kesken ja käytännössä näihin liittyvät tavoitellut säästövaikutukset voidaan ottaa budjettiprosesseissa ja peruspalvelumenettelyssä huomioon siinä tahdissa kuin on riittävän täsmällisiä tietoja toimenpiteistä ja luotettavia arvioita niiden vaikutuksista.

Valtiontalouden kehyksiin toistaiseksi sisällytetyt rakennepoliittiset toimenpiteet kokonaisuutena kattavat alustavan laskennallisen arvion mukaan reilun kolmanneksen tavoitellusta miljardin euron säästöstä 2017 tasolla. Menosäästöjen toteutuminen riippuu kuitenkin myös kuntien omista toimenpiteistä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa on otettu huomioon mm. seuraavat sosiaali- ja terveystalouden palveluja koskevat toimenpiteet:

- Turvakotitoiminnan siirtäminen valtion vastuulle vuodesta 2015 alkaen.
- Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto Kansaneläkelaitoksen vastuulle vuodesta 2017 alkaen. Kuntien menojen arvioidaan vähenevän 79 milj. euroa ja valtionosuuden 39,5 milj. euroa vuodessa. Toimeentulotuen alikäytön väheneminen pienentää syntyvää säästöä.
- Aikuisten hammashuoltoon kohdistuvat säästötoimet vuodesta 2015 alkaen, pääasiassa tarkastusväliä pidentämällä. Kuntien menojen arvioidaan vähenevän 15,2 milj. euroa vuoden 2017 tasolla.
- Reseptien voimassaoloaikaa pidennetään, minkä arvioidaan vähentävän kuntien menoja 3 milj. eurolla vuodesta 2016 lukien. Kuntien valtionosuuksiin tehdään tämän seurauksena 1 milj. euron vähennys.
- Valtionosuuksien mitoituksessa on otettu huomioon kotihoidon tuen muuttaminen siten, että tuki jaetaan puoliksi molempien vanhempien kesken ja subjektiivista päivähoito-oikeutta rajoitetaan (tulee voimaan 1.8.2015):
- Kotihoidon tuen jakamisen seurauksena kuntien menot vähenevät 51 milj. euroa vuoden 2017 tasolla ja valtionosuus 15 milj. euroa. Vuodesta 2018 alkaen kuntien menojen arvioidaan vähenevän 64 milj. euroa ja valtionosuuden 19 milj. euroa.
- Uudistus lisää päivähoiton menoja vuodesta 2018 alkaen arviolta runsaat 130 milj. euroa, josta valtionosuus on 39 milj. euroa.
- Subjektiivisen päivähoiton rajaamiseen liittyen valtionosuuksia vähennetään 7 milj. euroa vuodesta 2015 alkaen.

Opetus- ja kulttuuripalveluiden valtionosuuksien mitoituksessa on huomioitu mm. seuraavat toimenpiteet:

- Toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmä ja järjestäjäverkko uudistetaan. Rahoituksen määräytymisestä todellisen kustannuspohjan perusteella luovutaan ja toisen asteen koulutukseen kohdennettava valtion rahoituksen kokonaismäärä muutetaan talousarvioon perustuvaksi yliopistoja ja ammattikorkeakouluja vastaavasti. Rahoitusjärjestelmän uudistamiseen liittyen lukiokoulutuksen erityisen koulutustehtävän lisärahoitus puolitetaan ja työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän valtion rahoitus lakkautetaan vuodesta 2015 lukien. Vuodesta 2017 alkaen lopetetaan valtionosuusrahoitus lukiokoulutuksen aineopintoihin ylioppilastutkinnon suorittaneilta, rajataan lukion sekä ammatillisen koulutuksen tutkintavoitteisesta opiskelijasta koulutuksen järjestäjälle myönnettävä valtionosuusrahoitus enintään kolmeen vuoteen, lopetetaan valtion rahoitus ammatillisen lisäkoulutuksen tutkintoon tai sen osaan johtamattomaan koulutukseen sekä luovutaan erikoisoppilaitosten rahoituksesta nykyisessä muodossa. Toisen asteen ammatillisen tutkinnon jo suorittaneet ohjataan pääsääntöisesti näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen säädöksiä muuttamalla. Uusia rahoituksen määräytymisperusteita sovelletaan ensimmäisen kerran määriteltäessä rahoitusta vuodelle 2017. Uudistuksilla toteutetaan yhteensä 260 milj. euron julkisen rahoituksen vähennys, josta valtionosuuksien vähennyksenä on kehystasossa huomioitu 8 milj. euroa vuosina 2015–2016 ja 100,5 milj. euroa vuodesta 2017 alkaen.
- Muiden kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon sekä elämäntarkastustiedon opetuksen minimiryhmäkokoja tarkistetaan, mikä vähentää jonkin verran kuntien menoja vuodesta 2015 lukien. Valtionosuuksia vähennetään n. 0,4 milj. eurolla vuodesta 2015 lukien.
- Kriittisen nivelvaiheen koulutuksen jatkuvuuden turvaamiseksi, keskeyttämisen vähentämiseksi ja nuorten työurien pidentämiseksi oppivelvollisuusikää nostetaan 17 vuoteen. Tähän kohdistuu valtionosuuksien yhteensä 5,6 milj. euron lisäys vuodesta 2015 alkaen lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseen.
- Koulunkäyntiavustajat luetaan osittain osaksi opettaja-oppilassuhdetta, minkä seurauksena kuntien menot vähenevät 10 milj. euroa ja valtionosuudet 3 milj. euroa vuodesta 2017 lukien.
- Vapaan sivistystyön koulutuksessa toteutetaan rakenne- ja rahoitusuudistus. Valtionosuuksia vähennetään 18,5 milj. euroa vuoden 2017 tasolla.
- Kunta- ja aluerakennemuutosten myötä vähennetään maakuntakirjastojen määrää. Kokonaisvaikutus kuntien menoihin enintään 1 milj. euroa.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen piiriin kuuluu rakennepoliittisessa ohjelmassa myös toimenpiteitä, joiden vaikutukset eivät ole peruspalvelubudjettitarkastelun piirissä. Pelastustoimen järjestämistä uudistetaan, millä tavoitellaan 7,5 milj. euron säästöä kuntatalouteen. Lisäksi mm. rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä on tarkoitus keskittää, ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä ja toimintatapoja uudistaa, ja elintarvikevalvontaa keventää sekä toisaalta siitä perittäviä maksuja korottaa. Joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten tehostamisella pyritään saavuttamaan kustannussäästöjä myös kuntatalouteen. Näiden toimenpiteiden valmistelu on osin kesken ja/tai niiden osalta todellinen kustannusten väheneminen jää olennaisesti riippumaan kuntien omista toimenpiteistä.

## Veroperustemuutokset

Kuntien yhteisövero-osuus maksetaan viidellä prosenttiyksiköllä korotettuna v. 2015. Hallituksen maaliskuun 2014 kehyspäätöksen mukaan veroperusteisiin ei tehdä v. 2015 ansiotason tai kuluttajahintojen nousua vastaavaa tarkistusta. Asuntolainojen korkojen vähennyskelpoisuutta rajoitetaan edelleen 5 prosenttiyksiköllä vuosina 2015–2018. Lisäksi työtulovähennystä ja perusvähennystä korotetaan v. 2015. Työmatkavähennyksen omavastuuta korotetaan v. 2015 ja sen rakennetta uudistetaan vuodesta 2016 lähtien. Yleisen kiinteistöveroprosentin ala- ja ylärajoja korotetaan samoin kuin vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentin alarajaa korotetaan. Valtionosuuksia vähennetään vastaavasti niin, että veroperustemuutoksilla ei ole vaikutusta kuntatalouteen.

## Valtion toimenpiteiden vaikutukset

Valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta v. 2015 nettomääräisesti arviolta reilulla 200 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2014. Suurimmat kuntataloutta heikentävät tekijät ovat valtionosuusleikkaukset sekä pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusvastuun siirtäminen kunnille. Valtion toimenpiteet muuttuvat kuntataloutta tukeviksi v. 2017, jolloin ei ole uusia valtionosuusleikkauksia ja toisaalta rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteet alkavat vaikuttaa. On kuitenkin otettava huomioon, että vuosille 2015–2018 päätetyt valtion toimenpiteet ja niiden kustannus- ja vaikutusarviot täsmentyvät jatkovalmistelussa.



# Sammanfattning

## Utsikterna för den kommunala ekonomin

Inom den kommunala ekonomin har det de senaste åren uppstått en obalans mellan utgifterna och inkomsterna. I föl förbättrades saldoto inom den kommunala ekonomin tillfälligt på grund av engångsfaktorer. Den svaga ekonomiska tillväxten och anpassningsåtgärderna inom statsfinanserna innebär att kommunernas inkomster kommer att öka långsamt de närmaste åren. Också utgiftsökningen väntas avta jämfört med de senaste åren, men vara snabbare än inkomstökningen under hela prognosperioden. I prognosen har kommunalskattesatserna hållits på samma nivå som 2014, och utgiftsökningen har inte balanserats med inkomsterna. Kommunernas ekonomi uppvisar alltså ett klart underskott, och skuldökningen hotar fortsätta.

En övergripande bedömning av läget och utsikterna inom den kommunala ekonomin görs i basserviceprogrammet.

## Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

I regeringsprogrammet har det inte ställts upp något mål för saldoto inom den kommunala ekonomin. Det naturliga är dock att man inom den kommunala ekonomin strävar efter en strukturell balans mellan inkomsterna och utgifterna. I anslutning till genomförandet av det strukturpolitiska programmet har regeringen förbundit sig att vidta åtgärder för att skapa balans i den kommunala ekonomin.

Kommunernas uppgifter och förpliktelser minskas så att kommunernas omkostnader sjunker med 1 miljard euro före 2017. Avsikten är dessutom att man genom skattefinansiering och åtgärder som kommunerna själva genomför, såsom förbättrad produktivitet, ska nå en besparing på en miljard euro på 2017 års nivå. Regeringens beslut om genomförande av det strukturpolitiska programmet innehåller ett program för minskning av kommunernas uppgifter och förpliktelser, som verkställs bl.a. i beslutet om ramarna för statsfinanserna 2015—2018.

Regeringen avhåller sig från att ge nya uppgifter och förpliktelser som ökar kommunernas utgifter utan att den samtidigt beslutar om att gallra i uppgifter och förpliktelser av motsvarande storlek eller om finansiering av de nya uppgifterna och förpliktelserna till fullt belopp. Denna princip tillämpas med tanke på rambeslutet 2014—2017 i fråga om nya pro-

jekt. Dessutom ska det göras en kritisk bedömning av de projekt som redan ingår i ramen och som ökar kommunernas utgifter.

I enlighet med regeringsprogrammet ska kommunerna kompenseras till fullt belopp för ändringar av beskattningsgrunderna.

I sitt beslut om genomförande av det strukturpolitiska programmet beslutade regeringen också att ett nytt styrsystem för kommunernas ekonomi införs. Syftet med systemet är att säkerställa den kommunala ekonomins hållbarhet. Med systemet säkerställs det att kommunernas uppgifter och förpliktelser är förenliga med målet för balanseringen av kommunernas ekonomi. Makrostyrningen av den kommunala ekonomin genomförs inom ramen för planen för den offentliga ekonomin och den årliga justeringen av den. I den del av planen för de offentliga finanserna som gäller den kommunala ekonomin anges från och med 2015 en med målet för det strukturella saldoto inom den kommunala ekonomin förenlig begränsning i euro för de utgiftsändringar som statens åtgärder föranleder för den kommunala ekonomin (utgiftsbegränsning).

Avsikten är att man i den totala översynen av kommunallagen, som avses träda i kraft vid ingången av 2015, ska revidera bestämmelserna om en enskild kommuns ekonomi. Ändringarna stöder upprätthållandet av balans inom hela den kommunala ekonomin.

Regeringen genomför en riksomfattande kommunreform vars mål är en livskraftig kommunstruktur som bygger på starka primärkommuner. Kommunstrukturlagen trädde i kraft den 1 juli 2013 och en proposition med ett förslag till ändring av den överlämnas våren 2014. Propositionen gäller statsrådets befogenhet att besluta om kommunsammanslagningar i strid med en kommuns vilja. Avsikten är att de nya kommunerna ska kunna inleda sin verksamhet vid ingången av 2017.

Kommunernas statsandelssystem revideras vid ingången av 2015 med målet att skapa en finansieringsmodell som uppmuntrar till ekonomisk verksamhet och en effektiv organisering av tjänsterna. Målet är att systemet i huvudsak ska vara neutralt vid kommunsammanslagningar och fungera i en föränderlig kommun- och servicestruktur. Utredarens preliminära utkast till regeringsproposition skickades på remiss till kommunerna i februari 2014.

Jämsides med kommunreformen går man vidare med servicestrukturreformen inom social- och hälsovården. Regeringen har fattat ett beslut om reformen av ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna som innebär att ansvaret för att ordna tjänsterna överförs på fem specialupptagningsområden.

## Statens åtgärder som gäller den kommunala ekonomin

### Statsbidrag under ramperioden

De statsbidrag som omfattas av granskningen av kommunernas basservicebudget uppgår 2015 till sammanlagt ca 9,6 miljarder euro, vilket är 840 miljoner mindre än 2014. En stor del av förändringen beror på att ansvaret för basfinansieringen av yrkeshögskolorna helt och hållet överförs till staten vid ingången av 2015. Åren 2016—2018 stiger statsbidragen till kommunerna nominellt med 1,2—1,7 procent per år.

Merparten av statsbidragen utgörs av de kalkylerade statsandelarna jämte utjämningsposter inom statsandelssystemet. Inom finansministeriets förvaltningsområde uppgår statsandelarna, om man inte tar med finansieringen av yrkeshögskolorna, till ca 8,5 miljarder euro och inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde till ca 0,6 miljarder euro.

Till följd av förändringar i åldersstrukturen och befolkningmängden uppskattas utgifterna för social- och hälsovården öka kalkylmässigt med 1 127 miljoner euro under ramperioden. Utgifterna för förskoleundervisning och grundläggande utbildning ökar kalkylmässigt med 87 miljoner euro under ramperioden.

År 2015 innebär indexhöjningen av statsandelarna att statsandelarna för basservicen ökar med ca 47 miljoner euro. Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde innebär indexhöjningen att statsandelarna ökar med sammanlagt 9,5 miljoner euro, varav kommunernas och samkommunernas andel uppskattas vara 6,4 miljoner euro.

I statsandelarna för basservicen beaktas de förändringar som skett i skatteinkomstkomensationen jämfört med rambeslutet våren 2013, vilket sänker kommunernas statsandelar för basservicen med 93,5 miljoner euro 2015, 77,5 miljoner euro 2016 och 50,5 miljoner euro 2017. Dessutom beaktas, som effekt av de nya ändringarna av beskattningsgrunderna våren 2014, justeringen från -12 miljoner euro (2015) till -85 miljoner euro (2018). I motsvarighet till höjningarna av de nedre och övre gränserna för fastighetsskattesatsen sänks också statsandelen för basservicen med -54 miljoner euro från och med 2015. Den tekniska uppskattningen är att den kommunala ekonomin till fullt belopp ska kompenseras för ändringar i beskattningsgrunderna under nästa valperiod.

## Statsbidrag till kommuner och samkommuner som omfattas av granskningen av basservicebudgeten, mn euro (ramåren 2015—2018 enligt prisnivån för 2015)

	2013 <sup>1</sup>	2014 <sup>1</sup>	2015	2016	2017	2018
<b>Kalkylerade statsandelar jämte utjämningsposter inom statsandelssystemet</b>						
Finansministeriet	8 677	8 613	8 476	8 501	8 456	8 453
Undervisnings- och kulturministeriet	979	782	645	639	595	591
Överföring av finansiering av yrkeshögskolor <sup>2</sup>			-455	-455	-455	-455
<b>Sammanlagt</b>	<b>9 657</b>	<b>9 395</b>	<b>8 666</b>	<b>8 685</b>	<b>8 596</b>	<b>8 590</b>
<b>Övriga statsbidrag inom basservicebudgeten<sup>3</sup></b>						
Finansministeriet	67	35	56	105	173	133
Undervisnings- och kulturministeriet	272	231	136	136	133	133
Arbets- och näringsministeriet	178	175	174	153	155	153
Social- och hälsovårdsministeriet	562	523	490	487	507	508
<b>Sammanlagt</b>	<b>1 079</b>	<b>963</b>	<b>856</b>	<b>881</b>	<b>967</b>	<b>926</b>
Statlig ersättning för läkarhelikopter verksamheten (33.60.40) <sup>4</sup>	26	33	29	29	0	0
<b>Statsbidrag inom basservicebudgeten sammanlagt</b>	<b>10 762</b>	<b>10 391</b>	<b>9 551</b>	<b>9 595</b>	<b>9 563</b>	<b>9 516</b>

<sup>1</sup>) Budgeterat (budgeten och tilläggsbudgetarna).

<sup>2</sup>) Ansvaret för finansieringen av yrkeshögskolorna överförs till staten vid ingången av 2015 och de omfattas inte längre av granskningen enligt basserviceprogrammet. Kommunernas andel av statsandelarna för yrkeshögskolor har uppskattats kalkylmässigt.

<sup>3</sup>) För kostnaderna för grundande av ett barnsjukhus som tillhandahåller riksomfattande offentlig hälsovård har statsbidrag reserverats till ett belopp av 15 miljoner euro för 2015 och 25 miljoner euro för 2016. Eftersom finansieringen ska betalas till en stiftelse, antecknas anslagen inte i tabellen.

<sup>4</sup>) I de statliga ersättningarna ingår inte någon kommunfinansieringsandel fram till 2016. Det avdrag som från och med 2017 hänförs sig till reformen av verksamhetens finansiering har beaktats i statsandelarna under finansministeriets huvudtitel.

I nivån på statsandelen under ramperioden har beaktats de allmänna minskningar av kommunernas statsandelar som regeringen beslutat om tidigare under denna valperiod och som minskar statsandelarna för 2015 med nästan 200 miljoner euro jämfört med 2014. De nedskärningar i statsandelarna som det fattats beslut om under valperioden uppgår på 2015 års nivå till sammanlagt ca 1,3 miljarder euro.

Statsandelen för kommunal basservice höjs med totalt 126 miljoner euro på 2015 års nivå för utvecklande av social- och hälsovårdstjänsterna, då avdragen på 19 miljoner euro i form av sparbeslut har beaktats. Största delen av ökningen av statsandelen, 82 miljoner euro på 2015 års nivå, hänförs sig till verkställandet av äldreomsorgslagen. Dessutom anvisas 9,4 miljoner euro för utvecklandet av andra social- och hälsovårdstjänster. För utvecklandet av elev- och studerandevården anvisas 13,1 miljoner euro på årsnivå.

Som en del av anpassningsåtgärderna inom statsfinanserna görs vissa avdrag i statsandelsanslaget för kommunal basservice. Den andel på 10 miljoner euro som reserverats för höjningen av kommunernas statsandel enligt prövning upphör från och med 2015.

Statsandelsanslaget för kommunal basservice sänks dessutom med 40 miljoner euro från och med 2015. I motsvarighet till detta kommer man dock att lägga fram förslag om höjningar av klientavgifterna inom social- och hälsovården så att motsvarande ökning av avgiftsutfallet kan nås. Som helhet är arrangemanget därmed kostnadsneutralt ur kommunalekonomisk synvinkel.

Till statsandelarna för kommunal basservice överförs statsunderstöden för anläggningsskostnader för bibliotek samt utbetalningen av efterhandsfinansierade statsunderstöd som före 2015 beviljats för läroanstalternas anläggningsprojekt. Som en del av sparåtgärderna slopas statsunderstöden för läroanstalternas anläggningsprojekt vid ingången av 2015, vilket medför en anslagsbesparing som uppgår till 12,1 miljoner euro 2015 och som gradvis stiger till 22 miljoner euro 2018.

Statsunderstöden för den allmänbildande utbildningen skärs ner med 60 miljoner euro och statsunderstöden för yrkesutbildningen med 2,6 miljoner euro.

Man har också beaktat de sparbeslut som tidigare denna valperiod gällt det fria bildningsarbetet, museer, teatrar och orkestrar, den yrkesinriktade grund- och tilläggsutbildningen samt gymnasieutbildningen. Vid inriktningen av besparingarna har tryggheten av genomförandet av ungdomsgarantin beaktats som ett kriterium. Från ingången av 2014 ökar studieplatserna inom den grundläggande yrkesutbildningen med 5,2 miljoner euro i syfte att genomföra ungdomsgarantin.

Läroavtalsutbildningen för unga stärks och inom läroavtalsutbildningen införs en förhandsperiod för unga. För läroavtalsutbildning och utvecklande av inläring i arbetet anvisas ett tillägg från och med 2014.

Läroplanerna för förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt de allmänna målen för gymnasieutbildningen, timfördelningen och grunderna för läroplanerna revideras. Det minsta antalet timmar inom den grundläggande utbildningen ökar med tre årsveckotimmar från och med 2016, och därför höjs statsandelarna med 3,9 miljoner euro 2016 och med 9,4 miljoner euro från och med 2017. Hälften av höjningen täcks med en överföring från anslagen för allmänbildande utbildning.

Kommunernas roll och ansvar vid den aktiva skötseln av långtidsarbetslösheten betonas. I enlighet med beslutet om ramarna för 2014—2017 överförs en del av finansieringsansvaret för arbetsmarknadsstödet till långtidsarbetslösa som fått arbetsmarknadsstöd i över 300 dagar till kommunerna vid ingången av 2015. Genom reformen av finansieringen av arbetsmarknadsstödet skapas möjligheter för personer som fått arbetsmarknadsstöd att få tillgång till aktiveringsåtgärder.

För att minska långtidsarbetslösheten har man inlett ett försök som pågår hela regeringsperioden, där huvudansvaret för sysselsättningen senast efter 12 månaders arbetslöshet övergår till kommunen eller solidariskt till alla kommuner. För försöket har för 2015 anvisats ett statsbidrag på 20 miljoner euro.

I anslutning till servicestrukturreformen inom social- och hälsovården väntas kommunsammanslagningarna i någon mån minska och gå långsammare. På denna grund har finansieringen av kommunernas sammanslagningsunderstöd och compensationerna för förlorade statsandelar minskats med 5 miljoner euro 2015, 10 miljoner euro 2016 och 20 miljoner euro från och med 2017. För det ekonomiska stödet för kommunsammanslagningar (sammanslagningsunderstöd, compensation för förlorade statsandelar, förhandsutredningar) anvisas alltså ca 51 miljoner euro 2015, ca 95 miljoner euro 2016, ca 153 miljoner euro 2017 och ca 113 miljoner euro 2018.

## Åtgärder i det strukturpolitiska programmet

Enligt regeringens strukturpolitiska program ska de skyldigheter kommunerna har enligt sina lagstadgade uppgifter minskas och målet är att nå en total besparing på 1 miljard euro i kommunernas och samkommunernas omkostnader på 2017 års nivå.

1. I samband med beredningen av beslutet om ramarna för statsfinanserna 2015—2018 har man utvärderat hur genomförandet av åtgärderna i det strukturpolitiska programmet framskrider samt vilka kostnadseffekter de har på statsfinanserna och den kommunala ekonomin. Ministeriernas förslag kan grovt taget indelas i två kategorier.
2. 1. Förslag som kan förverkligas med hjälp av klara författningsändringar eller andra åtgärder som staten kan vidta och som inverkar direkt på kommunernas verksamhet och kostnader.
3. 2. Förslag vars effekter inte ännu kan påvisas tillräckligt tillförlitligt, t.ex. för att det inte finns verkningfulla författningsändringar eller motsvarande åtgärder som staten kan vidta och som direkt styr kommunernas verksamhet.

Beredningen av de förslag som ingår i grupp 2 pågår eller så beror den faktiska kostnadsminskning de innebär för kommunerna i hög grad på vilka åtgärder de kommunala aktörerna vidtar inom ramen för sin självstyrelse; åtgärder vars genomförande och effekter kan bedömas först senare. Till denna grupp hör bl.a. minskandet av antalet platser inom institutionsvården för äldre, reformen av jourverksamheten inom hälso- och sjukvården, slopandet av arkiveringen av patientuppgifter i pappersform samt det strukturella utvecklandet av nätet för anordnare av utbildning på andra stadiet och förkortandet av tiden för avläggandet av examen genom att finansieringen börjar bestämmas enligt antalet avlagda examina och examensdelar. Också bl.a. uppluckringen av behörighetskraven för personal, avvecklandet av kommunernas planeringsförpliktelser, översynen av kommunernas tillsynsuppgifter, den fördjupade integrationen av primärvården, den specialiserade sjukvården och socialvården, upphävandet av rekommendationer av normkaraktär, effektivisering av kollektivtrafiken och persontransporterna samt centraliseringen av den kommunala byggnadstillsynsmyndighetens uppgifter till enheter som agerar över kommungränserna kräver fortsatt beredning. Ändringarna beaktas i de lagstadgade grunderna för statsandelarna. De lagstiftningsförslag som behövs överlämnas till riksdagen senast under höstsessionen 2014.

Ramarna för statsfinanserna innefattar sådana åtgärder där minskningen av statsandelar kan genomföras varaktigt genom lagstiftningsändringar eller på andra sätt som riktar sig direkt till kommunernas uppgifter och skyldigheter. I praktiken alltså åtgärder i grupp 1. Samma linje har följts också i beredningen av basserviceprogrammet. Beredningen av åtgärderna i grupp 2 pågår ännu delvis och i praktiken kan de spareffekter som eftersträvas genom dem beaktas i budgetprocessen och i basserviceprogramförandet i takt med att det framkommer tillräckligt exakta uppgifter om åtgärderna och tillförlitliga bedömningar av deras effekter.

De strukturpolitiska åtgärder som hittills har innefattats i ramarna för statsfinanserna täcker enligt en preliminär beräkning sammantagna en dryg tredjedel av sparmålet på 1 miljard euro på 2017 års nivå. Hur utgiftsbesparingarna utfaller beror också på vilka åtgärder kommunerna själva vidtar.

Vid dimensioneringen av statsandelen för kommunal basservice har bl.a. följande åtgärder i fråga om social- och hälsovårdstjänster beaktats:

- Överföringen av skyddshemsverksamheten till staten vid ingången av 2015.
- Överföringen av beräkningen och utbetalningen av utkomststödet till FPA vid ingången av 2017. Kommunernas utgifter beräknas minska med 79 miljoner euro och statsandelen med 39,5 miljoner euro per år. Minskandet av underutnyttjandet av utkomststöd minskar besparingen.
- Sparåtgärder som berör tandvården för vuxna från 2015, i huvudsak genom förlängda kontrollintervall. Kommunernas utgifter beräknas minska med 15,2 miljoner euro på 2017 års nivå.
- Receptens giltighetstid förlängs, vilket beräknas minska kommunernas utgifter med 3 miljoner euro från 2016. I kommunernas statsandelar görs till följd av detta en minskning på 1 miljon euro.
- Vid dimensioneringen av statsandelarna har det beaktats att hemvårdsstödet ändras så att stödet delas lika mellan båda föräldrarna och att den subjektiva rätten till dagvård begränsas (träder i kraft den 1 augusti 2015):
- Till följd av att hemvårdsstödet delas minskar kommunernas utgifter med 51 miljoner euro på 2017 års nivå medan statsandelen minskar med 15 miljoner euro. Från och med 2018 beräknas kommunernas utgifter minska med 64 miljoner euro och statsandelen med 19 miljoner euro.
- Från 2018 ökar reformen utgifterna för dagvården med drygt 130 miljoner euro, av vilken statsandelen är 39 miljoner euro.
- I och med begränsandet av den subjektiva rätten till dagvård minskas statsandelarna med 7 miljoner euro från och med 2015.
- Vid dimensioneringen av statsandelarna för undervisnings- och kulturtjänster har bl.a. följande åtgärder beaktats:
- Finansieringssystemet för och nätet av utbildningsanordnare inom utbildningen på andra stadiet reformeras. Finansieringen ska inte längre beviljas enligt det faktiska kostnadsunderlaget, och den totala statliga finansieringen av utbildningen på andra stadiet ska grunda sig på statsbudgeten i likhet med finansieringen av universitet och yrkeshögskolor. I och med reformen av finansieringssystemet halveras tilläggsfinansieringen för den särskilda uppgiften att ordna gymnasieutbildning och statens finansiering till utbildnings- och serviceuppgifter för arbetslivet upphör 2015. Vid ingången av 2017 upphör statsandelsfinansieringen av ämnesstudier inom gymnasieutbildningen för dem som avlagt studentexamen, den statsandelsfinansiering som beviljas utbildningsanordnare för studerande i gymnasium och examensinriktad yrkesutbildning begränsas till högst tre år, statens finansiering till

sådan yrkesinriktad tilläggsutbildning som inte leder till en examen eller en del av en examen upphör och finansieringen av specialläroanstalter frångås i sin nuvarande form. De som redan har avlagt yrkesexamen på andra stadiet hänvisas i huvudsak till utbildning som förbereder för fristående examen genom författningsändringar. De nya finansieringsgrunderna tillämpas första gången när finansieringen för 2017 bestäms. Reformerna minskar den offentliga finansieringen med sammanlagt 260 miljoner euro, av vilket man i ramnivån som en minskning i statsandelarna har beaktat 8 miljoner euro 2015–2016 och 100,5 miljoner euro från 2017.

- Minimigruppstorleken inom undervisning i andra ämnen än evangelisk-luthersk religion och ortodox religion samt livsåskådningskunskap ska ses över, vilket minskar kommunernas utgifter något från och med 2015. Statsandelarna minskas med ca 0,4 miljoner euro från och med 2015.
- För att säkerställa att utbildningen fortsätter i det kritiska övergångsskedet (mellan grundskolan och andra stadiet) samt för att minska andelen avbrutna studier och förlänga de ungas arbetskarriärer höjs läropliktsåldern till 17 år. Till detta riktas en statsandelsökning på sammanlagt 5,6 miljoner euro från och med 2015 för att ordna gymnasieutbildning och yrkesutbildning.
- Skolgångsbiträdena anses delvis vara en del av förhållandet mellan lärare och elev och därför minskar kommunernas utgifter med 10 miljoner euro och statsandelarna med 3 miljoner euro från och med 2017.
- Strukturen och finansieringen i fråga om det fria bildningsarbetet ska reformeras. Statsandelarna minskas med 18,5 miljoner euro på 2017 års nivå.
- I och med kommun- och regionstrukturförändringarna minskas antalet landskapsbibliotek. Den totala effekten på kommunernas utgifter är högst 1 miljon euro.

## Ändringar i beskattningsgrunderna

Kommunernas utdelning av samfundsskatten betalas förhöjd med 5 procentenheter 2015. I enlighet med det rambeslut som regeringen fattade i mars 2014 ska det för 2015 inte göras någon justering i beskattningsgrunderna till följd av den höjda inkomstnivån eller de höjda konsumentpriserna. Rätten att dra av räntorna på bostadslån begränsas med ytterligare 5 procentenheter 2015–2018. Dessutom höjs arbetsinkomstavrdraget och grundavdraget 2015. Självrisken för avdraget för arbetsresa höjs 2015 och dess struktur reformeras från 2016. De övre och undre gränserna för den allmänna fastighetsskatteprocent-satsen höjs, likaså höjs den undre gränsen för fastighetsskatteprocentsatsen för byggnader som används för stadigvarande boende. Statsandelarna minskas på motsvarande sätt så att ändringarna i beskattningsgrunderna inte påverkar den kommunala ekonomin.



## Effekterna av statens åtgärder

Statens åtgärder försvagar den kommunala ekonomin med uppskattningsvis ett nettobelopp på drygt 200 miljoner euro 2015 jämfört med 2014. De största faktorer som försvagar den kommunala ekonomin är nedskärningarna i statsandelarna samt överföringen av finansieringsansvaret för arbetsmarknadsstödet för arbetslösa till kommunerna. Statens åtgärder börjar stödja den kommunala ekonomin 2017 då det inte längre görs nya nedskärningar i statsandelarna och åtgärderna enligt det strukturpolitiska programmet börjar få effekt. Det måste dock tas i beaktande att statens åtgärder 2015—2018 samt bedömningarna av åtgärdernas kostnader och konsekvenser preciseras i den fortsatta behandlingen.



## Sisältö

<b>Tiivistelmä</b> .....	9
<b>Sammanfattning</b> .....	17
<b>I Peruspalveluohjelman lähtökohdat ja ohjelman valmistelu</b> .....	29
<b>II Kuntien toimintaympäristön muutokset</b> .....	31
1 Kansantalouden ja julkisen talouden kehitys.....	31
2 EU:n talouspoliittinen sääntely ja julkisen talouden ohjaus.....	35
<b>III Kuntatalouden tila ja lähivuosien näkymät</b> .....	39
1 Kuntatalous pysyi selvästi alijäämäisenä vuonna 2013.....	39
Kuntatalouden kehitys kuntakokoryhmittäin.....	40
2 Kuntatalous vuonna 2014.....	41
3 Kuntatalous pysyy kireänä ilman uusia toimenpiteitä.....	41
4 Kuntatalouden menot.....	45
5 Kuntien tulot.....	51
5.1 Verotulot.....	51
5.2 Valtionavut.....	53
5.3 Asiakasmaksutulot.....	62
6 Vaikeimmassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat.....	63
<b>IV Kuntien menoihin ja tuloihin vaikuttavat toimenpiteet</b> .....	65
1 Kuntauudistus ja kuntapalvelujen kehittäminen.....	65
2 Kuntasektorin tuottavuuden parantaminen.....	69
<b>3 Kuntien verotulot</b> .....	69
4 Kuntien valtionavut.....	70
5 Muut toimenpiteet.....	73

<b>Liite 1 Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia .....</b>	<b>77</b>
<b>Liite 2 Kunnallistalouden rahoituslaskelma käyvin hinnoin .....</b>	<b>79</b>
<b>Liite 3 Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2011-2013a, kuntakoon mukaan, euroa/asukas .....</b>	<b>81</b>
<b>Liite 4 Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2011-2013a .....</b> <b>maakunnittain, euroa, asukas .....</b>	<b>83</b>
<b>Liite 5 Kuntasektorin yhdyskunta, tekniikka ja ympäristötoiminta, talous ja haasteet .....</b>	<b>85</b>
<b>Liite 6 Kuntatalouden tulos- ja rahoituslaskelman keskeisten erien ennusteet ja ero toteutuneeseen kehitykseen .....</b>	<b>89</b>
<b>Liite 7. Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa v. 2013 käsitellyt kuntien toimintaa ja taloutta koskevat hallituksen esitykset .....</b>	<b>91</b>

# I Peruspalveluohjelman lähtökohdat ja ohjelman valmistelu

**Valtion ja kuntien yhteistä kuntopolitiikkaa** toteutetaan lakisääteisen peruspalveluohjelman ja -budjetin avulla. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituskauden neljäs peruspalveluohjelma koskee vuosia 2015 – 2018 ja valmistellaan samanaikaisesti julkisen talouden suunnitelman ja valtion vuosia 2015 – 2018 koskevan kehyspäätöksen kanssa. Peruspalveluohjelmassa on otettu huomioon hallituksen kehysriihen linjaukset.

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

**Peruspalveluohjelma 2015 – 2018** tarkastelee kuntien toimintaympäristön muutoksia vuoteen 2018 asti, arvioi kuntien verotulojen, valtionapujen ja kuntien menojen kehitystä. Ohjelma sisältää valtion toimenpiteitä, jotka koskevat kuntauudistusta, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosta, kuntasektorin tuottavuutta ja muita kuntien tehtäviä koskevia uudistuksia. Ohjelmaan on sisällytetty myös hallituksen päättämiä rakennepoliittisen ohjelman kuntien tehtäviä ja veloitteita koskevia toimenpiteitä. Ohjelman liitteinä on kansantalouden kehitysnäkymiä ja kuntataloutta kuvaavaa aineistoa, kuntien tehtäviä maahanmuuttajien kotoutumisen toimialueelta sekä Suomen Kuntaliiton laatima kuvaus kuntasektorin yhdyskunta, tekniikka ympäristötoiminnan toimialueelta.

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

Valtioneuvosto antoi 13.2.2014 asetuksen julkisen talouden suunnitelmasta. Asetuksen mukaan julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan kuntataloudelle tasapainotavoite kansantalouden tilinpidon käsittein. Suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite kuntataloudelle valtion toimenpiteistä aiheutuville menojen muutokselle. Samalla peruspalveluohjelmaa kehitetään siten, että se tulee kattamaan peruspalvelujen lisäksi koko kuntatalouden. Kuntatalousohjelma tullaan valmistelemaan ensimmä-

mäisen kerran keväällä 2015 valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Kuntalain kokonaisuudistuksessa tullaan tekemään kuntatalousohjelman edellyttämät säädösmuutokset.

Peruspalveluohjelma 2015 – 2018 on valmisteltu ministeriryhmässä, jossa ovat valtiovarainministeri puheenjohtajana, ja jäseninä hallinto- ja kuntaministeri, opetusministeri, peruspalveluministeri, sisäasiainministeri, sosiaali- ja terveysministeri, kehitysministeri, liikenneministeri, maa- ja metsätalousministeri sekä oikeusministeri. Ministeriryhmän pysyviä asiantuntijoita ovat Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja. Ohjelmaan sisältyvän kuntatalouden kehitysarvion on valmistellut kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta.

## II Kuntien toimintaympäristön muutokset

### 1 Kansantalouden ja julkisen talouden kehitys

#### Talousnäkymät lähivuosina

Ennakkotiedon perusteella Suomen BKT laski 1,4 prosenttia vuonna 2013. Kokonaistuotanto aleni jo toisena vuonna peräkkäinen. Talouskehitys oli kokonaisuudessaan heikko. Yksittäisistä kysyntäeristä viennin lisäksi vain julkiset investoinnit ja julkinen kulutus kehittivät positiivisesti.

Kansainvälisestä taloudesta on viime aikoina saatu rohkaisevia signaaleja, joskin tilanne vaihtelee eri alueiden välillä melkoisesti. Vaikka euroalueen talous supistui viime vuonna, oli vuoden loppua kohden kuitenkin nähtävissä viriävää kasvua. Yhdysvalloissa kasvu on puolestaan jatkunut kohtuullisena. Kiinassa kasvu vaimenee ja lähivuodet kerryttävät kansantuotetta noin 7 prosentin vuosivauhdilla. Vahvoista elvyttävistä toimista huolimatta Japanin kasvu ei nouse paljoakaan yli prosentin vauhtiin ennustejakson aikana. Venäjän kasvunäkymät ovat heikot ja kasvu pohjautuu varsin yksipuolisesti raaka-aineiden hyödyntämiseen. Venäjän kohdalla myös poliittisen tilanteen epävarmuus saattaa edelleen nousta, millä olisi vaikutusta myös Suomen talouteen.

Kansainvälisen talouden tilanne on kuitenkin vielä herkkä ja se on tavanomaista alttiimpi negatiivisille shokeille. Tämä koskee eritoten euroaluetta, jossa talouskasvu on vielä hyvin vaatimatonta ja siten kohtalaisen pienetkin negatiiviset tekijät voivat yhä taittaa orastavan kasvun. Kokonaiskuvan muodostaminen euroalueen rahoituslaitosten tilanteesta on haasteellista eikä vielä voida sulkea pois rahoitusmarkkinoilla äkillisesti ilmenevien epätasapainottomuuksien mahdollisuutta. Ennuste perustuu kuitenkin näkemykseen siitä, että euroalueella rahoitusmarkkinoiden tilanne jatkuu rauhallisena ja sekä luontotarjonnassa ja -kysynnässä tapahtuu vahvistumista. Sekä lyhyissä että pitkissä koroissa oletetaan hyvin maltillista nousua tänä ja ensi vuonna. Euro-dollari -valuuttakurssiin ennustetaan loivaa heikkenemistä ja samoin raaka-aineiden hinnat, ml. öljy, arvioidaan alenevan hieman.

Talouskasvun elpymisen ennustetaan olevan vientivetoista. Kansainvälisen talouden käänne parempaan johtaa ajan myötä myös kotimaisen talouden virkoamiseen. Ennuste pitää sisällään oletuksen maailmankaupan viriämisestä maailmantaloutta nopeammin. Tämän seurauksena vientiteollisuuden näkymät parantuvat. Kotimainen kysyntä laskee

kuluvana vuonna ja vuosina 2015 ja 2016 sen rooli talouskasvun vauhdittajana voimistuu. Ennuste ei pidä sisällään mitään oletuksia mahdollisesti tulevaisuudessa tehtävistä talouspolitiikkatoimenpiteistä.

Vuonna 2014 Suomen BKT:n ennustetaan kasvavan vain 0,5 %. Ennuste pitää sisällään suhdannekäänteen ja tämän vuoden sisäinen kasvu muodostuu selvästi positiiviseksi. Nettoviennin kontribuutio on selvästi positiivinen ja suurin yksittäinen tekijä talouskasvun käynnistymisessä. Tuonnin kasvun nopeutumista rajoittaa heikko kotimainen kysyntä. Yksityinen kulutus ei kasva tänä vuonna lainkaan johtuen reaalisen ostovoiman heikosta kehittymisestä, vaisuista tulevaisuudennäkymistä ja työmarkkinoiden tilanteesta. Yksityiset investoinnit laskevat edelleen ja niiden BKT-osuus alenee jo 15,4 prosenttiin. Työttömyysaste nousee edelleen ja tämän vuoden keskimääräiseksi työttömyysasteeksi ennustetaan 8,4 %. Myös työllisyys heikkenee 0,4 prosentilla edellisestä vuodesta. Työtunneissa mitattuna tuottavuus kehittyy varsin vaimeasti. Hintapaineet ovat maltilliset ja kuluvana vuonna inflaatio jää 1,5 prosenttiin.

Vuoden 2015 kasvuksi muodostuu 1,5 %. Kasvu muuttuu laajapohjaisemmaksi ja kysyntäeristä vain julkiset investoinnit supistuvat. Maailmankaupan selkeän virkoamisen vana-vedessä vienti kasvaa yli 4 % ja piristyvän kotimaisen kysynnän seurauksena myös tuonti lisääntyy yli 3 %. Yksityinen kulutus kasvaa vajaalla prosentilla johtuen paremmasta reaaliansioiden kehityksestä ja vahvistuvista tulevaisuuden odotuksista. Tämä näkyy myös kotitalouksien säästämisasteen laskuna. Merkittävää on se, että kotitalouksien velkaantumisaste ei enää nouse. Yksityisten investointien ennustetaan kääntyvän selvään nousuun eritoten kone- ja laiteinvestointien ja rakennusinvestointien vetämänä. Sen sijaan julkiset investoinnit alenevat edelleen. Työmarkkinoilla tilanne pysyy edelleen heikkona ja työttömyysasteen ennustetaan pysyvän likimain tämän vuoden tasolla huolimatta kokonaistaloudellisen aktiviteetin piristymisestä. Työmarkkinoiden yhteensopivuusongelmat ovat edelleen suuret ja ilman niihin puuttumista resurssien tehokkaaseen käyttöön on vaikea päästä. Inflaation ennustetaan edelleen pysyvän reilusti alle kahdessa prosentissa.

Vuoden 2016 talouskasvuksi ennustetaan 1,8 %. BKT:n kasvuvauhti ylittää talouden potentiaalisen tuotannon kasvun huolimatta historiallisesti alhaisesta talouden kasvuvauhdista. Talouden resurssien vajaakäytön vuoksi kokonaistuotannon taso on tuolloin edelleen potentiaalista tuotantoa pienempi. Talouden kasvupotentiaalin alhaisuuteen vaikuttavat demografiset tekijät, investointien vaimeus sekä tuotantorakenteessa tapahtuneet muutokset.

### **Julkinen talous pysyy alijäämäisenä**

Julkisyhteisöjen rahoitusasema on ollut kansantalouden tilinpidon käsittein alijäämäinen jo viisi vuotta. Vaikka julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan, ei verrattain hidas talouskasvu ja sovitut sopeutustoimet riitä kääntämään sitä ylijäämäiseksi ennusteperiodilla. Julkisen talouden alasektoreista ainoastaan työeläkerahastot säilyttävät ylijäämänsä myös lähivuosina. Ilman tehokkaita sopeutustoimia myös kuntatalouden arvioidaan pysyvän alijäämäisenä. Alijäämän vuoksi kuntatalouden velka jatkaa kasvuaan ennusteperiodilla. Kuntien taloutta rasittavat lähivuosina heikko tulokehitys yhdistettynä ikäsi-donnaisten menojen kasvuun.



Julkista taloutta rasittaa ikärakenteen muutos, mikä vähentää työikäisten määrää, hidastaa osaltaan kansantalouden kasvua ja samalla kasvattaa ikäsidonnaisia menoja. Julkisen talouden velka suhteessa kokonaistuotantoon jatkaa kasvuaan ja velkasuhde on jo kohoamassa yli 60 prosentin rajan. Välittömien, tuloihin tai menoihin suoraan kohdistuvien sopeutustoimien avulla julkisen talouden ongelmia ei voida yksin ratkaista, vaan tarvitaan lisäksi rakenteellisia toimia, joilla vahvistetaan talouden kasvuedellytyksiä, kohotetaan työllisyysastetta ja lisätään julkisen talouden tehokkuutta.

### Julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä

Julkisen talous ei ole kestävällä pohjalla lyhyellä, keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä. Julkisen talouden lyhyen aikavälin tulojen ja menojen epätasapaino on osittain suhdanne- luontoisia, mutta suhdannetilanteen normalisoitumisenkaan ei käännä julkista taloutta ylijäämäiseksi. Väestörakenteen muutos on alkanut näkyä ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvuna sekä työikäisen väestön supistumisena.

Työ-ikäisten ikäluokkien pieneneminen sekä jatkuva eliniän kasvu heikentävät vanhus- huoltosuhdetta (15–64-vuotiaiden määrää suhteessa 65 vuotta täyttäneisiin) voimakkaasti seuraavan kahden vuosikymmenen aikana. Vanhushuoltosuhteen ennakoidaan kasvavan nykyisestä 27,7 prosentista 37 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä ja nousevan edelleen runsaaseen 50 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Työllisten määrän ei kuitenkaan ennakoita juuri vähenevän, koska työurien pidentymisen odotetaan jatkuvan tulevaisuudessa- kin ikääntyneiden terveydentilan kohentuessa, työn fyysisen kuormittavuuden pienenty- essä sekä tehtyjen eläkeuudistusten vaikutusten ansiosta.

Huoltosuhteen heikkeneminen rasittaa julkisen talouden kestävyttä kahta kautta. Ensinnäkin työvoiman supistuminen heikentää talouden tuotantopotentiaalia ja sitä kautta julkisen talouden rahoituspohjan kasvua. Toiseksi seniori-ikäisen väestön kasvu lisää ikä- sidonnaisia julkisia menoja, kuten eläke-, pitkäaikaishoito- ja terveydenhuoltomenoja.

Eläkemenojen ennakoidaan kasvavan vuoteen 2030 mennessä lähelle 15 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun yli 65-vuotiaan väestön määrän arvioidaan kasvavan yli 400 000 henkilö- llä. Ikääntyneen väestön määrän kasvu lisää myös terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menoja, jotka kohoavat molemmat prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen. Työttömyys- ja koulutusmenojen ennakoidaan pysyvän lähellä nykyistä tasoa. Eläkemenojen arvioidaan supistuvan maltillisesti v. 2030 jälkeen, kun elinaikakerroin leikkaa alkavia eläkkeitä elin- iän kasvun mukaisesti. Terveystalouden ja pitkäaikaishoidon menojen kasvun ennako- idaan kuitenkin jatkuvan väestörakenteen vanhetessa, vaikka parantuneen terveydentilan oletetaan vähentävän ikäryhmävakiointua hoidon tarvetta.

Taantuman kasvattama julkisen talouden alijäämä sekä julkisen velan kasvu heiken- tävät julkisen talouden kykyä vastaanottaa tulevia menopaineita. Rakenteellisten uudis- tusten merkitys työurien pidentämiseksi, talouskasvun vauhdittamiseksi ja palveluiden tuottavuuden kasvattamiseksi korostuu tulevina vuosina. Työikäisen väestön supistuessa on tärkeää toimeenpanna uudistuksia, joilla edesautetaan työllisyysasteen nousua kaikissa ikäluokissa. Toimenpiteiden tulisi luoda kannustimia nuorille nopeampaan siirtymiseen koulutuksesta työelämään ja työikäisille jatkaa työelämässä nykyistä pidempään. Myös osa-

työkyvyttömyyseläkeläisten ja vajaakuntoisten työllistämismahdollisuuksia tulisi parantaa. Tuotantopotentiaalin kasvun lisäksi nämä työllisyysasteen parantamiseen tähtäävät toimet kohentaisivat julkista taloutta myös sosiaalietuuksien kasvun hidastumisen kautta.

### Väestön ikääntyminen lisää kuntapalvelujen tarvetta

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

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

**Taulukko 1. Väestötekijöiden vaikutus peruspalvelujen kysyntään (indeksi 2013=100)**

	Kuntasektorin käyttökustannukset vuonna 2012	2013	2017	2020	2030	Muutokset keskimäärin vuodessa, %	
	milj. euroa					2013–2020	2020–2030
<b>Koulutuspalvelut</b>	<b>9585</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>101</b>	<b>104</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>
Lasten päivähoito ja esiopetus	2713	100	101	102	101	0,3	-0,1
perusopetus	4653	100	101	104	108	0,6	0,3
lukiokoulutus	665	100	93	93	99	-1,1	0,7
ammattillinen koulutus	1554	100	96	95	98	-0,8	0,4
<b>Terveyspalvelut</b>	<b>10716</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>109</b>	<b>124</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
erikoissairaanhoido	6529	100	104	107	117	1	0,9
perusterveydenhuolto	4187	100	106	112	134	1,6	1,8
<b>Sosiaalipalvelut (alla olevat)</b>	<b>3423</b>	<b>100</b>	<b>112</b>	<b>122</b>	<b>171</b>	<b>2,9</b>	<b>3,4</b>
vanhainkodit	924	100	113	125	177	3,2	3,5
kotipalvelut	837	100	111	120	164	2,6	3,2
palveluasuminen (arvio)	1662	100	112	122	170	2,9	3,4
<b>Yllä mainitut peruspalvelut yhteensä</b>	<b>23724</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>108</b>	<b>122</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>

Uusimuotoiset ammattikorkeakoulut eivät kuulu peruspalveluohjelman tarkastelun piiriin vuodesta 2015 lukien.

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

Terveyspalveluissa ja vanhusten tarvitsemisissa palveluissa palvelutarve kasvaa nopeasti alkaneella ja seuraavalla vuosikymmenellä. Väestön ikääntyessä ja väestön määrän kasvaessa terveyspalvelujen tarve nousee lähivuosina liki puolentoista prosentin vuosivauhtia, jos terveyspalvelujen ikäryhmittäinen käyttö pysyy nykytasolla. On todennäköistä, että vanhusten palvelutarpeet siirtyvät jossain määrin myöhempään ikään, jos eliniänodote kasvaa väestöennusteen mukaisella tavalla. Etenkin terveydenhuollon kustannusten kasvuun vaikuttavat väestön ikääntymisen ohella monet muut tekijät kuten uusien hoitomuotojen kehittyminen ja palvelujärjestelmän uudistukset. Vanhusten pitkäaikaishoidossa palvelurakenne on viime vuosina muuttunut laitoshoidon vähentyessä ja palveluasumisen ja kotipalveluiden osuuden kasvaessa. Saman suuntauksen voidaan olettaa jatkuvan vielä lähivuosina. Väestökehitykseen perustuvan arvion mukaan kuntasektorin menot kasvavat nopeimmin vanhusten pitkäaikaishoidon palveluissa sekä 2010- että 2020-luvulla.

Julkisten palvelujen ja erityisesti kunta-alan työllisten määrä on noussut jatkuvasti 1990-luvulta lähtien, vaikka väestörakenteen muutoksen aiheuttamat menopaineet ovat olleet varsin pienet. Viime vuosina kunta-alan henkilöstön määrän kasvu on pysähtynyt. Tulevina vuosina peruspalvelujen kysynnän lisääntyessä laskennallinen paine kuntapalveluiden henkilöstön määrän lisäykseen on huomattava. Taulukossa 1 esitetty puhtaasti väestörakenteen muutoksen pohjalta laskettu palvelutarpeen nousu merkitsisi vuoteen 2020 mennessä runsaan 40 000 työntekijän nettolisätarvetta kuntapalveluihin. Vuoteen 2030 lisätarve kasvaisi noin 90 000 henkilöön, eikä tilanne helpota tämän jälkeenkään. Lisätyövoiman tarve kohdistuu pitkälti sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Työllisten määrän kasvua voi hillitä kustannuspaineiden lisäksi alalle koulutetun työvoiman saatavuus.

## 2 EU:n talouspoliittinen sääntely ja julkisen talouden ohjaus

### EU-säännökset

EU-säännökset asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Ne määräävät rajat, joiden ylityksessä yksittäisen jäsenmaan julkisen talouden hoito tulee kaikkien jäsenmaiden yhteisen intressin piiriin. Ne määräävät myös kestäväen julkisen talouden hoidon edellyttämästä tavoitteen asetannasta. Lisäksi ne määräävät menettelyistä, joilla tavoitteiden asetantaa ja niiden saavuttamista seurataan.

EU:n perussopimuksen mukaan julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää 3 prosenttia eikä velka 60 prosenttia BKT:sta. Vakaus- ja kasvusopimuksessa määrätään lisäksi, että julkisen talouden rahoitusaseman tulee olla keskipitkällä aikavälillä lähellä tasapainoa tai

ylijäämäinen niin, että alijäämä ei ylitä 3 prosentin viitearvoa normaalin suhdannevaihtelun aikana. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan näitä sääntöjä rikkova jäsenmaa voidaan määrätä maksamaan korottomia talletuksia ja lopulta jopa sakkoja, jos se ei määräajassa saata julkista talouttaan sopimuksen määrittelemälle uralle.

Vakaus- ja kasvusopimusta on viime vuosina täydennetty useilla uusilla säädöksillä, joilla on tarkennettu mm. julkisen talouden suunnittelua, tavoitteenasettelua, valvontaa, ennusteita sekä tietojen julkaisua koskevaa sääntelyä. Vuonna 2011 hyväksytyyn lainsäädäntöpakettiin osana tuli voimaan neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehystä koskevista vaatimuksista (2011/85/EU, jäljempänä *budjettikehysdirektiivi*).

Budjettikehysdirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on mm. laadittava uskottava ja tehokas julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehys, joka sisältää monivuotiset julkisen talouden tavoitteet ja mahdollistaa julkisen talouden suunnittelun vähintään kolmen vuoden ajanteella. Jäsenvaltioiden on myös otettava käyttöön mekanismit kaikkien julkisyhteisöjen alasektoreiden koordinoimiseksi, jotta julkisyhteisöjen kaikki alasektorit katetaan kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti finanssipoliittikan suunnittelussa, finanssipoliittisissa säännöissä, ennusteiden laatimisessa ja monivuotisen suunnittelun valmistelussa.

Suomen julkisen talouden tavoitteenasettelua määrittää EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti asetettava keskipitkän aikavälin tavoite (*Medium Term Objective, MTO*). Tavoite asetetaan julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle ja tarkistetaan kolmen vuoden välein. Vuoden 2013 alussa voimaan tullut hallitusten välinen finanssipoliittinen sopimus (sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta), jäljempänä *fipo-sopimus*, ja sen edellyttämänä säädetty kansallinen laki<sup>1</sup> (ns. *fipo-laki*) asettavat juridiset puitteet tavoitteen asetannalle. Laki määrittää myös korjausmekanismin, jos tavoitteeseen tai siihen johtavaan sopeutumisuraan nähden uhkaa syntyä merkittävä poikkeama. Fipo-sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa osapuolten julkisen talouden hoitamisen kurinalaisuutta ja talouspolitiikkojen yhteensovittamista sekä parantaa talouden ohjausta ja hallintaa Euroopan unionissa ja euroalueella.

Vuoden 2013 vakausohjelmassa keskipitkän aikavälin tavoite julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettiin -0,5 prosenttiin BKT:sta, mikä täyttää neuvoston mukaan sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että kansallisen *fipo-lain* asettamat vähimmäisvaatimukset.

## Julkisen talouden suunnitelma

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) tuli voimaan 14.2.2014 lukuun ottamatta sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden asettamisvelvollisuutta sekä kuntatalouden menorajoitetta, jotka tulevat voimaan 1.1.2015.

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman

<sup>1</sup> Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia

vaalikaudeksi. Valtioneuvosto tarkistaa julkisen talouden suunnitelman vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö laatii vaalikauden alussa julkisen talouden suunnitelman laatimista varten arvion julkisen talouden lähtökohdista ja kehitysnäkymistä sekä pitkän aikavälin kestävydestä. Julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous. Suunnitelma sisältää valtionaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat.

Julkinen talouden suunnitelmassa tulee asettaa rahoitusasematavoite sekä koko julkiselle taloudelle ja että sen kullekin osalle (valtionalous, kuntatalous, lakisääteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot). Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että suunnitelman perusteena käytettävä valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen ne johtavat vähintään julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan tavoitteen (MTO) saavuttamiseen. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa esitetään kunkin alasektorin osalta yksilöidyt toimenpiteet rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi.

Julkinen talouden suunnitelmassa tulee asettaa euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kunnille aiheutuvien menojen muutokselle (menorajoite). Menorajoitteen myötä valtioneuvosto sitoutuu valtionalouden kehysmenettelyyn verrattavalla tavalla poliittisesti – taloudellisesta tilanteesta riippuen – joko siihen, että valtio vähentää sen toimenpiteistä kunnille aiheutuvia menoja tietyn euromäärän, tai siihen, että valtio ei toimenpiteillään aiheuta kunnille uusia menoja tiettyä euromäärää enempää. Kuntia koskevien lainsäädäntömuutosten valmistelu tehdään menorajoitteen määrittämässä puitteissa. Kuntien menoja vähentävän tavoitteen saavuttaminen edellyttää erityisesti kuntien lakisääteisten ja pakollisten tehtävien ja veloitteiden vähentämistä tai tehokkaampien palvelutuotantorakenteiden mahdollistamista. Menoja lisäävä tavoite puolestaan asettaa ylärajan valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menorasituksella.

### Kuntatalouden makro-ohjaus

Päätöksessään rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013 hallitus päätti, että otetaan käyttöön uusi kuntatalouden makro-ohjausjärjestelmä. Makro-ohjauksen tavoitteena on varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen ja kuntatalouden pidemmän aikavälin kestävyys siten, että kuntatalouden tulot riittävät väestön ikärakenteen muutoksen takia kasvavien menojen rahoittamiseen. Kuntatalouden makro-ohjausta toteutetaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja sen vuosittaista tarkistusta.

Peruspalveluohjelmamenettely ehdotetaan korvattavaksi kuntatalousohjelmalla, joka laadittaisiin osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä sekä julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelman tulee olla yhteensovitettu julkisen talouden suunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa. Kuntatalousohjelmaan sisällytetään julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevat keskeiset toimenpiteet, joiden toteutusta ja vaikutuksia ohjelmassa seurataan.

Kuntatalousohjelman laadinta kytkeytyisi prosessina nykyisen peruspalveluohjelman tapaan julkisen talouden suunnitelman laadintaan ja valtionalouden kehysmenettelyyn. Valtion talousarvioesityksen yhteydessä kuntatalousohjelmaa tarkistettaisiin. Tarkistuksen

painopiste olisi seuraavassa vuodessa. Kuntatalouden kehitysarvio esitettäisiin kuluvalle ja seuraavalle vuodelle, ja lisäksi käsiteltäisiin valtion kuntatalouteen kohdistuvien toimenpiteiden vaikutuksia. Kuntatalousohjelman tarkistus olisi valtion talousarvioesityksen liite.

Valtion ja kuntien suhteesta säädetään voimassaolevan kuntalain 8-8 b §:ssä. Näitä koskevia säännöksiä ollaan parhaillaan uudistamassa osana kuntalain kokonaisuudistusta. Sen valmistelussa otetaan huomioon uuden kuntatalouden ohjausjärjestelmän edellyttämät muutostarpeet.

Kuntalain uudistamisen yhteydessä myös yksittäisen kunnan ja kuntayhtymän alijäämän kattamisvelvoitetta sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä uudistetaan niin, että ne tukevat tehokkaasti koko kuntatalouden tasapainon ylläpitoa. Lisäksi arviointimenettely ulotetaan kattamaan kuntayhtymät.

## III Kuntatalouden tila ja lähivuosien näkymät

### 1 Kuntatalous pysyi selvästi alijäämäisenä vuonna 2013

Tilastokeskuksen julkaisemien kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioiden perusteella koko kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli 2,7 mrd. euroa vuonna 2013. Vuosikate parani edellisvuodesta 0,9 mrd. eurolla osin kertaluontoisten tekijöiden seurauksena. Koko kuntatalouden tasolla vuosikate riitti niukasti kattamaan poistot, ja koko kuntatalouden tulos kääntyi positiiviseksi. Nettoinvestoinnit kasvoivat edelleen, joten kuntatalouden velka jatkoi voimakasta kasvuaan. Myös kansantalouden tilinpidon käsittein kuntatalous pysyi selvästi alijäämäisenä, ja alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen oli 0,8 %.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate vahvistui odotettua enemmän. Syksyn 2013 peruspalvelubudjetissa vuosikatteen arvioitiin 2,2 mrd. euroa. Odotettua parempaa kehitystä selittää se, että kuntien verokertymät kasvoivat loppuvuodesta ennustettua nopeammin ja että toimintamenojen kasvu hidastui ennakoitua enemmän.

Verorahoitus kasvoi yhteensä lähes 6 %. Verotulot kasvoivat 7 % ja valtionosuudet 3 %. Valtionosuuksien kasvua hidastivat valtiontalouden sopeutustoimina tehdyt vähennykset. Verotulojen yleiseen taloustilanteeseen nähden reipasta kasvua selittävät kertaluontoiset tekijät. Ensinnäkin kunnallisveron tilityksissä sovellettavien jako-osuuksien oikaisu tehtiin kuntien hyväksi. Toiseksi verontilityslakia muutettiin, mikä aikaisti jäännösverojen tilitystä tammikuulta joulukuulle ja kasvatti kertaluontoisesti vuoden 2013 verokertymää. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi 0,1 prosenttiyksiköllä. Lisäksi vuoden 2012 lähtötaso oli erityisesti yhteisöveron osalta poikkeuksellisen matala.

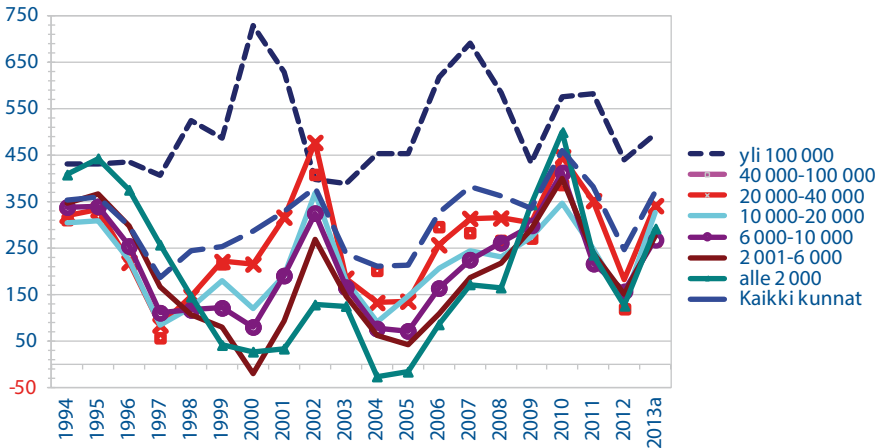
Toimintakate heikkeni 0,7 mrd. eurolla. Toimintamenojen kasvu hidastui 2½ prosenttiin edellisvuoden 5 prosentista. Kuntien kustannustason nousua ja menokasvua hidastivat kuntien omat menojen kasvua hillitsevät sopeutustoimet. Kuntasektorin palkkamenot kasvoivat vain prosentilla. Ansiotaso nousi 1,8 prosenttia, joten työpanos supistui. Kuntatalouden henkilöstömäärän kehityksestä tilastotiedot saadaan vasta kesällä 2014. Myös palvelujen ostojen nimellinen kasvu hidastui edellisvuodesta. Työttömyyden lisääntyminen ylläpiti avustusten kasvua. Velkamäärän mittava kasvu ei vielä näkynyt rahoituskulujen nousuna, koska korkotasoa laski.

Bruttoinvestoinnit kasvoivat noin 200 milj. eurolla. Investointeja pitivät korkealla tasolla muun muassa pääkaupunkiseudulla meneillään olevat suuret liikennehankkeet. Kuntata-

louden velkaantuminen jatkui voimakkaana. Velan määrä kasvoi lähes 1,8 mrd. eurolla. Vuoden 2013 lopussa kuntatalouden velka oli 15,6 mrd. euroa eli noin 8 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

## Kuntatalouden kehitys kuntakokoryhmittäin

**Kuvio 1. Kuntien vuosikate kuntakoon mukaan vuosina 1993 – 2013a, euroa/asukas**



Vuoden 2013 tilinpäätösarvioiden mukaan kaikissa kuntakokoryhmissä vuosikate (euroa/asukas) oli positiivinen ja se parani vuoteen 2012 verrattuna erityisesti poikkeuksellisten verotilitysten ansiosta. Selvästi vahvin vuosikate asukasta kohden oli yli 100 000 asukkaan ryhmässä. Verotulot kasvoivat prosentuaalisesti varsin tasaisesti eri kokoryhmissä, mutta pienintä kasvu oli yli 100 000 asukkaan kunnissa.

Vuosikate ei riittänyt kattamaan nettoinvestointeja 6 000 – 10 000 asukkaan, 40 000 – 100 000 asukkaan ja yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmissä. Poistotasosta jäätettiin eniten 40 000 – 100 000 asukkaan kuntakokoryhmissä, kuten vuonna 2012.

Kuntien lainakanta lisääntyi 1,63 mrd. euroa vuonna 2013. Suurinta kasvu oli isoimmissa kunnissa, 460 euroa asukasta kohti. Näiden kuntien (9 kpl) osuus koko maan lainamäärän kasvusta oli noin 77 % eli yhteensä 1,26 mrd. euroa. Asukaskohtaisesti suurimmat lainamäärät olivat edellisvuosien tapaan 40 000 – 100 000 asukkaan kunnissa ja nyt myös yli 100 000 asukkaan kunnissa. Yhdeksän suurinta kuntaa otti uudesta 1,63 miljardin euron lainasta 1,26 mrd. euroa.



## 2 Kuntatalous vuonna 2014

Kuntatalouden vahvistuminen vuonna 2013 perustui suurelta osin kertaluontoisiin tekijöihin. Vuonna 2014 kuntatalouden tulot kasvavat menoja hitaammin ja vuosikatteen ennakoitaan heikkenevän. Yhteenlaskettu vuosikate ei riitä kattamaan edes poistoja. Investointien arvioidaan pysyvän edellisen vuoden tasolla, joten kuntatalouden velka kasvaisi 1,8 mrd. eurolla.

Kuntien verorahoituksen eli verotulojen ja valtionosuuksien arvioidaan kasvavan alle prosentilla vuonna 2014. Verotulojen kasvuksi ennakoitaan noin 2 %. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi 0,36 prosenttiyksiköllä, ja useat kunnat korottivat myös kiinteistöveroprosenttejaan. Talouskasvu jää tänä vuonna vaatimattomaksi, ja palkkatulojen kasvuksi ennustetaan vain 1,3 %.

Käyttötalouden valtionosuudet vähenevät 1,5 %. Peruspalvelujen valtionosuutta alennetaan 362 milj. eurolla, ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotuksia tänä vuonna. Toisaalta valtionosuuksia kasvattaa 70 milj. eurolla jäteveron tuottoa vastaavan lisäyksen ohjaaminen kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta.

Toimintamenojen kasvun ennakoitaan hidastuvan tänä vuonna kahden prosentin tuntumaan. Maltilliset palkankorotukset hidastavat kustannusten nousua. Peruspalvelujen hintaindeksin muutokseksi tälle vuodelle ennustetaan 1,1 prosenttia. Ennusteessa on otettu huomioon kuntien omia sopeutustoimia menokehityksen sopeuttamiseksi. Näiden mittaluokkaa on arvioitu muun muassa Kuntatyönantajien tekemän tiedustelun, Kuntaliiton kunnille ja kuntayhtymille tekemän sopeutustoimia koskevan kyselyn sekä suurten kaupunkien talousarvioista tehdyn yhteenvedon<sup>2</sup> perusteella.

## 3 Kuntatalous pysyy kireänä ilman uusia toimenpiteitä

Taulukossa 2 esitetään kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio vuoteen 2018 asti. Laskelmassa on otettu huomioon valtiovarainministeriön keskipitkän aikavälin ennuste kokonaistaloudellista kehityksestä (liite 1) ja valtiontalouden vuosien 2015–2018 kehyspäätöksen mukaiset linjaukset koskien valtionapuja, maksuperusteita ja verotusta.

Taulukon 2 tarkastelussa on kyse ns. painelaskelmasta, jonka tarkoituksena on näyttää, mikä kuntatalouden keskimääräinen sopeuttamistarve on arvioitu tulokehitys huomioon ottaen. Toimintamenuuran lähtökohdaksi on otettu ennustettu kustannuskehitys ja väestörakenteen muutoksen aiheuttama kysyntäpaine peruspalvelumenoihin. Keskimääräisen kunnallisveroprosentin sekä kiinteistöveroprosenttien on oletettu pysyvän vuoden 2014 tasolla. Vastaavasti kuntien päättämiin maksuihin ei ole oletettu korotuksia eikä menoja ole lähtökohtaisesti tasapainotettu tulokehityksen kanssa. Painelaskelmassa syntyvä rahoitusaliijäämä kasvattaa suoraan kuntien lainakantaa. Laskelma kuvastaa kuntatalouden kehitystä kokonaisuudessaan tehdyillä oletuksilla; yksittäisten kuntien väliset erot sekä tuloetta menokehityksessä ovat suuria.

<sup>2</sup> Heikki Helin: Kuntien kujanjuoksu. Suurten kaupunkien talousarviot 2014

Ennusteessa on otettu huomioon ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirto valtiolle vuonna 2015. Kun ammattikorkeakoulut yhtiöitetään, ne eivät enää kuulu kuntien taloustalaston mukaiseen kuntatalouteen eivätkä ole mukana peruspalveluohjelman mukaisessa kuntatalouden tarkastelussa. Kokonaisuutena uudistus on kustannusneutraali kunta-valtio-suhteessa, eli sillä ei ole vaikutusta kuntatalouden rahoitusasemaan. Uudistuksen arvioidaan vähentävän valtionapuja 455 milj. eurolla, ja kuntatalouden toimintamenoihin on laskelmassa tehty vastaavansuuruinen vähennys.

Ennusteessa ei sen sijaan ole otettu huomioon liikelaitosten yhtiöittämisvelvollisuutta, jonka kokonaisvaikutusta kuntatalouteen on vaikea määrällisesti arvioida.

Kuntatalouden näkymät lähivuosille ovat huolestuttavat. Kuntatalouteen on syntynyt menojen ja tulojen epätasapaino. Kuntatalous ei ole tarkasteluajanjaksolla tasapainossa millään mittarilla arvioituna, koska vuosikate ei riitä kattamaan edes poistoja. Kuntatalouden velkaantuminen uhkaa jatkua, ja paine kunnallisveroprosenttien tuntuviin korotuksiin on kasvanut entisestään.

Maltillinen palkkaratkaisu vuosille 2014–2015 hidastaa kustannusten nousua kunnissa. Lisäksi kuntien omat toimet menojen kasvun hillitsemiseksi hidastivat toimintamenojen kasvua selvästi vuonna 2013, ja saman kehityksen arvioidaan jatkuvan myös vuonna 2014. Tämä ei kuitenkaan riitä vahvistamaan kuntataloutta, sillä myös kuntien tulojen kasvu hidastuu. Verotulot kasvavat tänä vuonna noin 2 prosenttia, vaikka keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi selvästi.

Taloukasvu on lähivuosina vaatimatonta, ja niinpä kuntien verotulojen kasvun arvioidaan jäävän keskimäärin 3 prosenttiin. Valtionosuuksien kasvua pienentävät valtiontalouden sopeutustoimet. Tänä ja ensi vuonna valtionosuuksien taso alenee, ja vuodesta 2016 lähtien niiden kasvuksi arvioidaan runsaat 2 % vuosittain.

Valtionosuuksien tasossa kehyskaudella on vähennyksenä otettu huomioon hallituksen keväällä 2012 päättämä kuntien valtionosuuksien vähennys, joka alentaa vuoden 2014 valtionosuuksia 250 milj. eurolla ja vuosien 2015–2017 valtionosuuksia 500 milj. eurolla. Maaliskuun 2013 kehyspäätöksessä valtionosuuksiin kohdistettiin edelleen lisävähennys siten, että vähennys on 237 milj. euroa vuonna 2014, 175 milj. euroa vuonna 2015, 215 milj. euroa vuonna 2016 ja edelleen 265 milj. euroa vuonna 2017. Toisaalta valtionosuuksiin päätettiin tehdä jäteveron tuottoa vastaava lisäys, 70 milj. euroa, vuodesta 2014 alkaen. Lisäksi yhdistymisavustuksiin ja yhdistyvien kuntien valtionosuusmenetysten kompensatioihin kohdistetaan määrärahalisäys kehyskaudella. Ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirto valtiolle alentaa kuntien valtionosuuksien tasoa 281 milj. eurolla vuonna 2015.

Laskelmassa on otettu huomioon hallituksen verotusta koskevat linjaukset. Perus- ja työtulovähennysten korottaminen vähentävät kuntien verotulokertymää vuonna 2015. Työmatkavähennyksen supistaminen ja asuntolainan korkovähennyksen lisärajoitus sekä kiinteistöveron ylä- ja alarajojen korotus puolestaan lisäävät kuntien verotuloja. Vuosina 2016–2017 ansiotuloveroperusteisiin oletetaan tehtävän valtion tuloveroasteikon inflaatiotarkistus. Yllä mainituilla veroperustemuutoksilla ei ole vaikutusta kuntien tulokehitykseen, koska valtionosuuksiin on laskelmassa tehty valtion toimenpiteistä aiheutuvia verotulovaikutuksia vastaava korjaus.

Kuntien yhteisöveron jako-osuuden 5 prosenttiyksikön määräaikainen korotus poistuu vuonna 2016.

Toimintamenojen oletetaan laskelmassa kasvavan keskimäärin 2,4 % vuodessa (muutosprosentin laskennassa on mukana ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistus). Toimintamenojen ennusteessa on otettu huomioon väestön määrän ja ikärakenteen muutoksesta johtuva peruspalvelujen kysynnän arvioitu lisäys. Kuntien kustannustason nousuennuste perustuu valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisen ennusteen mukaisiin hinta- ja kustannuskehitystä koskeviin laskentaoletuksiin. Laskennallisen väestötekijöistä johdetun palvelutarpeen kasvun oletetaan toteutuvan palvelujen oston kautta.

Valtion toimenpiteisiin sisältyy sekä kuntien menoja lisääviä että vähentäviä toimenpiteitä. Valtion toimenpiteiden arvioidaan nettomääräisesti hieman lisäävän kuntien menoja vuonna 2015. Vuosina 2016-2017 valtion toimenpiteiden arvioidaan kokonaisuuden tasolla alentavan kuntien menoja mm. rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden alkaessa vaikuttaa. Kuntien menoja vähentävistä toimenpiteistä merkittävin on vuonna 2017 toteutettava toisen asteen koulutuksen uudistus. Toimenpiteiden vaikutuksia kuntien menoihin on otettu ennusteessa huomioon siinä määrin, kuin niistä on käytettävissä arvioita. Toimenpiteiden sisältö sekä kustannus- ja vaikutusarviot täsmentyvät jatkovalmistelussa.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit ovat kasvaneet viime vuosina reippaasti. Investointitasoa ovat pitäneet yllä erityisesti pääkaupunkiseudun isot liikennehankkeet. Rahoituskustannusten nousu ja kuntatalouden kireys kääntävät investoinnit kuitenkin hitaaseen laskuun tarkastelujakson loppupuolella.

Investointitarpeet kunnissa ovat mittavat johtuen muun muassa rakennusten korjausvelasta, joka johtuu lähinnä 1970-luvun rakennusten peruskorjaustarpeesta. Myös rakennuudistus ja kasvukeskusten uudisinvestoinnit lisäävät investointitarpeita. Kuntatalouden tiukentuessa kunnissa joudutaan väistämättä arvioimaan uudelleen investointisuunnitelmia ja lykkäämään uusien investointien aloituksia.

Painelaskelmassa syntyvä rahoitusaliijäämä kasvattaa kokonaisuudessaan kuntien lainakantaa, joten edellä kuvatulla kehityksellä kuntatalouden velkaantuminen kiihtyisi keskimäärin 2,2 miljardiin euroon vuodessa. Kuntatalouden bruttovelka olisi lähes 27 mrd. euroa vuonna 2018 ja nousisi 12 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Jotta vuosikate riittäisi kattamaan poistot ja kuntatalous olisi kuntalain tarkoittamassa mielessä tasapainossa, vuosikatteen pitäisi olla 1,4 mrd. euroa korkeampi vuonna 2018. Tämä merkitsee sitä, että keskimääräiseen kunnallisveroprosenttiin kohdistuu 1,5 prosenttiyksikön korotuspaine. Jos sopeutus tapahtuisi kokonaisuudessaan toimintamenojen kasvun hidastumisen kautta, toimintamenojen kasvun pitäisi olla vuosittain noin prosenttiyksikön verran tässä esitettyä hitaampaa. Tämä tarkoittaisi sitä, että toimintamenot eivät kasvaisi reaalisesti lainkaan.

Jotta kuntatalouden velkaantuminen pysähtyisi, vuosikatteen pitäisi riittää kattamaan nettoinvestoinnit. Tuolloin kuntatalous olisi myös kansantalouden tilinpidon käsittein tasapainossa. Tämä edellyttäisi laskelmassa oletetulla investointitasolla sitä, että vuosikatteen pitäisi olla noin 2,1 mrd. euroa korkeampi vuonna 2018. Tämä vastaa laskennallista yli kahden prosenttiyksikön korotusta keskimääräiseen kunnallisveroprosenttiin.

On perusteltua olettaa, että kunnat lähivuosina pyrkivät hillitsemään menokasvuun ja mitoittamaan menonsa lähemmäksi tulokehityksen asettamaa rajaa. Ensimmäkin valti-onosuuksiin tehtävät vähennykset sekä yhteisöveron korotetun jako-osuuden poistuminen kaventavat tuntuvasti kuntatalouden liikkumavaraa. Toiseksi talouskasvun ennustetaan olevan lähivuosina hidasta, minkä takia veropohjien ja sitä myöten verotulojen kasvu jää selvästi hitaammaksi kuin 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Yleisiin talous-näkymiin liittyy myös epävarmuuksia. Kolmanneksi kunnan talouden kääntyminen ali-jäämäiseksi velvoittaa kunnat ryhtymään ennakoiviin toimenpiteisiin taloutensa tasapai-nottamiseksi. Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kuntalain taloussäännöksiä on tarkoitus tarkistaa siten, että alijäämän kattamisvelvollisuutta kiristetään.

Kuntatalouden kestävyuden palauttamiseksi tarvitaan menokehityksen hillintää, tehtä-vien ja rahoitusmahdollisuuksien tasapainoa sekä kuntatalouden ohjauksen vahvistamista. Nämä toimet sisältyvät hallituksen päätökseen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpa-nosta. Sen mukaisesti kuntatalouden tasapainottamiseksi kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään siten, että toimintamenot ovat vuoden 2017 tasossa yhden miljardin euron pienemmät. Toinen miljardi euroa katetaan verorahoituksella ja kuntien omin toimin muun muassa tuottavuutta parantamalla.

Valtion vuosien 2015-2018 kehyspäätökseen kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentäviä toimia on sisällytetty runsas kolmannes tavoitellusta miljardin euron säästöstä. Niiden rakennepoliittisen ohjelman kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävien toimien, joiden ohjausvaikutus kuntiin ja kuntien menoihin on epävarma, valmistelua jatketaan säästöta-voitteen saavuttamiseksi.

Kuntien omilla toimilla menokasvun hillintä on mahdollista pääasiassa tuottavuutta parantamalla, palvelurakenteita uudistamalla sekä ottamalla käyttöön uusia tuloksellisuutta lisääviä toimenpiteitä. Tuottavuuden parantaminen on mahdollista vain rajatulta osin, sillä valtaosa kuntien toiminnasta on lailla säädeltyä ja erilaisin normeihin ohjattua. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano on tästäkin syystä välttämätöntä.

Kuntatalouden kehitysnäkymät lisäävätkin painetta kunnallisveroprosenttien tun-tuviin korotuksiin ja samalla kokonaisveroasteen nousuun. Korkotaso on pysynyt viime vuodet poikkeuksellisen matalalla tasolla, mutta keskipitkällä aikavälillä myös korkota-son nousu yhdessä velkamäärän tuntuva kasvun sekä kuntien lainamarginaalien nou-sun kanssa uhkaavat lisätä kuntien korkomenoja ja siten heikentää kuntataloutta. Lisäksi väestön ikääntymisestä kansantalouteen ja kuntatalouteen kohdistuvat paineet kasvavat vuosi vuodelta, mikä entisestään korostaa rakenteellisten uudistusten välttämättömyyttä kuntatalouden tasapainottamiseksi.

**Taulukko 2. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2018, kuntien tilinpidon mukaan, milj. euroa (käyvin hinnoin)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Tuloksen muodostuminen</b>							
1. Toimintakate	-25,8	-26,5	-27,0	-27,4	-28,2	-28,9	-29,8
2. Verotulot	19,3	20,6	21,1	21,6	22,2	23,0	23,8
3. Valtionosuudet, käyttötalous	8,1	8,3	8,2	7,7	7,8	7,9	8,1
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1	-0,3	-0,4
5. Vuosikate	1,8	2,7	2,4	1,9	1,7	1,7	1,7
6. Poistot	-2,4	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1
7. Satunnaiset erät, netto	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Tilikauden tulos	-0,4	0,4	0,0	-0,6	-1,0	-1,1	-1,2
<b>Rahoitus</b>							
9. Vuosikate	1,8	2,7	2,4	1,9	1,7	1,7	1,7
10. Satunnaiset erät	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
12. Tulorahoitus, netto	1,5	2,5	2,2	1,7	1,5	1,5	1,5
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit							
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-3,5	-3,8	-3,8	-3,8	-3,8	-3,8	-3,8
<b>16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>
17. Lainakanta	13,8	15,6	17,3	19,4	21,8	24,2	26,6
18. Kassavarat	4,2	4,9	4,9	4,8	4,8	4,8	4,7
19. Nettovelka	9,6	10,7	12,4	14,6	17,0	19,5	21,9

Ammattikorkeakoulut eivät kuulu enää vuodesta 2015 lukien kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston piiriin. Tämä näkyy valtionosuuksina sekä toimintamenoissa, toimintatuloissa ja toimintakatteessa tasamuutoksena.

## 4 Kuntatalouden menot

Vuosina 2014–2018 toimintamenojen kasvuksi arvioidaan keskimäärin 2½ prosenttia vuodessa. Ennusteen lähtökohtana on arvio väestömäärän ja ikärakenteen muutoksen aiheuttamasta palvelutarpeen muutoksesta. Kuntien peruspalvelujen kysynnän arvioidaan kasvavan tästä syystä lähivuosina noin prosentilla vuosittain. Ennuste kuntien kustannustason noususta on johdettu valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisesta ennusteesta.

Vuoden 2014 osalta ennusteessa on otettu huomioon kuntien omat toimet menokehityksen sopeuttamiseksi. Näiden mittaluokkaa on arvioitu muun muassa Kuntatyönantajien tekemän tiedustelun, Kuntaliiton kunnille ja kuntayhtymille tekemän sopeutustoimia koskevan kyselyn sekä suurten kaupunkien talousarvioista tehdyn yhteenvedon perusteella. Näillä oletuksilla toimintamenojen arvioidaan kasvavan vajaat 2 prosenttia vuonna 2014.

Vuosien 2015–2018 toimintamenoja koskeva ennusteeseen ei sisälly oletusta kuntien sopeutustoimista tai kuntien tuottavuuden parantumisesta. Ennusteessa on otettu huomioon ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistus, jonka myötä ammattikorkeakoulut siirtyvät pois kuntataloustarkastelusta.

### Valtion toimenpiteiden vaikutus

Valtion vuosien 2015–2018 kehyspäätökseen sisältyy sekä kuntien menoja lisääviä että niitä vähentäviä toimenpiteitä. Koko kuntatalouden tasolla valtion toimenpiteiden arvioidaan nettomääräisesti hieman lisäävän kuntien menoja vuonna 2015. Pitkäaikaistyöttömyyden työmarkkinatuen rahoitusvastuun siirtäminen kunnille lisää kuntien menoja 150 milj. eurolla vuonna 2015. Vuosina 2016–2017 valtion toimenpiteiden arvioidaan kokonaisuuden tasolla alentavan kuntien menoja rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden alkaessa vaikuttaa. Kuntien menoja vähentävistä toimenpiteistä merkittävin on vuonna 2017 toteutettava toisen asteen koulutuksen uudistus, mutta sen jälkeen niiden ei arvioida koko kuntatalouden tasolla juuri vaikuttavan kuntatalouden menotasoon. Kuntakohtaisesti valtion toimenpiteiden vaikutukset voivat vaihdella johtuen mm. kunnan väestörakenteesta. Toimenpiteiden vaikutuksia kuntien menoihin on otettu ennusteessa huomioon siinä määrin, kuin niistä on käytettävissä arvioita. Toimenpiteiden sisältö sekä kustannus- ja vaikutusarviot täsmentyvät jatkovalmistelussa.

### Keskeisten toimintamenoerien kehitys

Kuntatalouden toimintamenoista henkilöstömenojen osuus on lähes 60 %. Niiden kasvun ennakoitaan hidastuvan lähivuosina. Maltillinen palkkaratkaisu hidastaa ansiotason nousua kunnissa vuosina 2014–2015, ja sen jälkeen ansiotason nousun arvioidaan hieman nopeutuvan mutta pysyvän edelleen maltillisena. Vuonna 2014 kuntien palkkamenojen ennustetaan kasvavan puoli prosenttia. Ennusteeseen sisältyy oletus työpanoksen supistumisesta. Kuntatyönantajien ja Kuntaliiton tekemien kyselyiden perusteella kunnat pyrkivät vähentämään palkkamenojaan vähentämällä sijaisuuksien käyttöä, jättämällä määräaikaisia tehtäviä uusimatta niiden päättyessä sekä täyttämällä vain osa kunnissa auki tulevista vakansseista. Kuntien henkilöstösäästöissä lomautusten ja erityisesti irtisanomisten merkitys on ollut suhteellisen vähäinen. Vuosien 2015–2018 palkkamenoenusteissa oletetaan, että työllisten määrä vähenee mm. ammattikorkeakoulu-uudistuksen seurauksena. Vuonna 2015 ansiotason nousuksi kuntasektorilla oletetaan 1,1 %. Jatkovuosille ansiotason noususta käytetään teknistä oletusta, jonka mukaan ansiotaso nousee 1,5 % vuonna 2016, 1,8 % vuonna 2017 ja 2 % vuonna 2018. Keskimäärin palkkamenot kasvaisivat näillä oletuksilla noin prosentilla vuosittain.

Kuntatyönantajan maksujen ennustetaan hieman alenevan tarkasteluajanjaksolla. Kuntatyönantajan eläkemaksun arvioidaan Kevan ennusteen mukaisesti pysyvän vuonna 2015 kuluvan vuoden 23,70 prosentissa, alenevan 23,50 prosenttiin vuonna 2016, 23,30 prosenttiin vuonna 2017 ja edelleen 23,25 prosenttiin vuonna 2018. Työnantajan maksu alenee, kun työntekijän eläkemaksun ennakoitaan nousevan nopeammin kuin kokonaiseläkemaksun. Työttömyysvakuutusmaksun ja sairausvakuutusmaksun ei arvioida muuttuvan kuluvan vuoden tasoltaan.

Laskelmassa ostojen kasvuksi oletetaan 4½ prosentta vuodessa, mikä on hitaampaa kuin viime vuosina keskimäärin. Kustannustason nousun hidastuminen pienentää ostojen nimellistä kasvua. Ennusteessa oletetaan väestötekijöistä johdetun palvelutarpeen kasvun toteutuvan palvelujen oston kautta. Viime vuosina on ollut nähtävissä ostojen kasvun

tasaantuminen. Menokasvun hillitsemiseksi kunnissa haetaan lähivuosina edelleen kustannustehokkaimpia ratkaisuja palvelujen tuottamiseen.

Kuntien avustusmenojen kasvun arvioidaan kasvavan reippaasti tänä ja ensi vuonna mutta hidastuvan ennustejakson loppupuolella. Niiden kehitykseen vaikuttaa eniten työttömyyden kehitys. Työttömien määrän kasvu ja työttömyysjaksojen pitkittyminen ovat lisänneet toimeentulotukimenoja ja kuntien rahoitusosuutta työmarkkinatukimenoihin. Ennustejaksolla työttömien määrän ennustetaan hitaasti laskevan vuodesta 2015 lähtien ja avustusmenojen kasvun samalla hidastuvan. Riskinä on, että työttömyys ei vähene ennustetulla tavalla eikä erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrä käännykään laskuun. Tuolloin kuntien avustusmenot kasvaisivat tässä ennustettua nopeammin.

Ennusteessa on otettu huomioon vuonna 2015 toteutettava uudistus, joka siirtää pitkäaikaistyöttömille maksettavan työmarkkinatuen rahoitusvastuuta kunnille. Uudistuksen vaikutukseksi arvioidaan valtiontalouden kehyspäättöksen mukaisesti 150 milj. euroa. Lasten kotihoidon tuen menoja pienentää vuonna 2015 toteutettava uudistus, jonka myötä tuki jaetaan jatkossa molempien vanhempien kesken. Perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään Kelalle vuonna 2017. Uudistuksen arvioidaan vähentävän kuntien hallintokustannuksia 79 milj. eurolla mutta toisaalta vähentävän tuen alikäyttöä ja siten lisäävän kuntien toimeentulotukimenoja 40 milj. eurolla.

Korkomenojen kehitykseen vaikuttaa lainakannan ja korkotason kehitys. Kuntatalouden lainakannan huomattavasta kasvusta huolimatta korkomenojen kasvu on jäänyt maltilliseksi johtuen siitä, että korkotaso on pysynyt matala ja jopa laskenut viime vuosina. Korkotason arvioidaan kääntyvän maltilliseen nousuun lähivuosina, ja lisäksi kuntien lainamarginaalien ennakoidaan edelleen nousevan jonkin verran. Rahoituskustannusten nousu heikentää erityisesti pahimmin velkaantuneiden kuntien taloudellista liikkumavaraa.

Kuntatalouden investoinnit ovat kasvaneet viime vuosina reippaasti. Investointitasoa ovat pitäneet yllä erityisesti pääkaupunkiseudun isot liikennehankkeet. Ennusteessa oletetaan, että rahoituskustannusten lievä nousu ja kuntatalouden kireys kääntävät investoinnit kuitenkin hitaaseen laskuun tarkastelujakson loppupuolella. Kuntatalouden investointitarpeet ovat mittavat johtuen muun muassa rakennusten korjausvelasta sekä suurista liikennehankkeista ja suunnitelluista sairaalainvestoinneista. Rakennusten korjausvelka johtuu lähinnä 1970-luvun rakennusten peruskorjaustarpeesta. Kuntatalouden tiukentamisessa investointisuunnitelmia joudutaan väistämättä arvioimaan uudelleen ja lykkäämään uusien investointien aloituksia.

Laskelmassa on poistojen osalta otettu huomioon vuonna 2011 tehty tarkistus kirjanpito-lautakunnan yleisohjeisiin. Niissä suositellaan poisto-ohjeen liitteen mukaisten poistoaikojen alarajojen (tasapoistossa poistoajan alaraja, jäännösarvopoistossa korkein poistoprosentti) käyttämistä, ellei pidemmän poistoajan käyttämiseen ole erityistä hyödykekohtaista perustetta. Tämä näkyi vuoden 2013 tilinpäätösarvioissa poistotason selvänä kasvuna, kun kertapoistojen taso nousi.

Ennusteessa oletetaan, että toimintatulot kasvavat hieman hitaammin kuin toimintamenot. Toteutuneen kehityksen perusteella on havaittavissa, että joinakin vuosina toimintatulojen kasvu on jäänyt selvästi alle toimintamenojen kasvuun.

Ennusteessa ei ole otettu huomioon liikelaitosten yhtiöittämisvelvollisuutta, jonka kokonaisvaikutusta kuntatalouteen on vaikea määrällisesti arvioida. Sen arvioidaan vähentävän merkittävästi kuntasektorin toimintatuottojen määrää. Toisaalta toimintamenotkin vähenisivät, mutta vähemmän, joten myös kuntien ja kuntayhtymien toimintakate heikkenisi. Samalla kertaluontoiset rahoitustuotot voivat kasvaa riippuen yhtiöittämisen käytännön toteutuksesta. Yhtiöittämiset eivät paranna kuntien rahoitusasemaa, vaikka niistä aiheutuvat arvojen korotukset näkyvät tuloslaskelmissa satunnaisissa erissä tulosta kohentavina erinä.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>1.Toimintamenot</b>	<b>37,4</b>	<b>38,4</b>	<b>39,1</b>	<b>39,7</b>	<b>40,7</b>	<b>41,8</b>	<b>43,0</b>
Palkkausmenot	21,1	21,4	21,5	21,4	21,7	22,0	22,4
Palkat	16,3	16,5	16,5	16,5	16,7	17,0	17,3
Muut henkilöm.	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,1
Ostot	13,4	13,9	14,5	15,0	15,7	16,4	17,2
Avustukset	2,2	2,4	2,4	2,6	2,6	2,7	2,7
Muut toimintamenot	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>2.Toimintatulot</b>	<b>11,6</b>	<b>11,9</b>	<b>12,1</b>	<b>12,2</b>	<b>12,5</b>	<b>12,8</b>	<b>13,1</b>
3.Toimintakate (=2-1)	-25,8	-26,5	-27,0	-27,4	-28,2	-28,9	-29,8
4.Korkomenot, brutto	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,0
5.Investoinnit, brutto	4,6	4,8	4,8	4,8	4,8	4,7	4,7
<b>6. Bruttomenot (1+4+5)</b>	<b>42,4</b>	<b>43,5</b>	<b>44,3</b>	<b>44,9</b>	<b>46,1</b>	<b>47,3</b>	<b>48,7</b>
7. Bruttokansantuote, mrd. euroa	192,4	193,4	197,4	203,0	209,7	216,6	223,7
8. Toimintamenot, % BKT:sta	19,5	19,9	19,8	19,6	19,4	19,3	19,2
9. Bruttomenot, % BKT:sta	22,0	22,5	22,4	22,1	22,0	21,9	21,8
10. Kokonaistulot, % BKT:sta	21,2	21,9	21,7	21,2	21,0	20,9	20,9
11. Toimintatulot, % toimintamenoista	31,1	31,1	31,0	30,9	30,8	30,7	30,6
Työlliset, 1 000 henkilöä	464	464	464	464	464	464	464

### Väestörakenteen muutoksen vaikutus valtionosuusjärjestelmässä käytettäviin laskennallisiin kustannuksiin

Väestörakenteen muutos vuodesta 2014 vuoteen 2018 vaikuttaa euromääräisesti eniten sosiaali- ja terveydenhuollon vanhimman ikäryhmän, 85 vuotta täyttäneiden, laskennallisiin kustannuksiin. Myös muiden vanhusikäryhmien laskennalliset kustannukset kasvavat varsin voimakkaasti. Perusopetuksen 13–15 -vuotiaiden ikäryhmän laskennalliset kustannukset laskevat vastaavana aikana lähes 30 milj. euroa. Yhteensä ikärakenteen muutos lisää laskennallisia kustannuksia hieman yli 1,2 mrd. eurolla vuodesta 2014 vuoteen 2018.

Ikärakenteen ja väestön määrän muutoksesta johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon menojen arvioidaan kasvavan laskennallisesti kehyskaudella 1 127 milj. eurolla. Esi- ja perusopetuksen menojen arvioidaan kasvavan vastaavista syistä laskennallisesti kehyskaudella 87 milj. eurolla. Taulukko 4 havainnollistaa laskennallisten menojen kasvua ikäryhmittäin. Taulukko on tehty voimassa olevan valtionosuusjärjestelmän mukaan.



Hallitusohjelman mukaisesti valtionosuusjärjestelmää ollaan uudistamassa. Järjestelmää pyritään yksinkertaistamaan ja selkeyttämään. Uudistamistyössä on mm. ajantasaistettu ikäryhmäpainoja sekä uudistettu määrätymisperusteiden ikäryhmäjako.

**Taulukko 4. Väestörakenteen muutoksen vaikutus laskennallisiin kustannuksiin 2014-2018 ikäryhmittäin \*, laskennalliset kustannukset milj. €**

	2014	2016	2018	Muutos 2014-2018	
				milj. €	%
<b>Sosiaali- ja terveydenhuolto</b>					
0-6 v.	3 486	3 521	3 538	51	1,5
7-64 v.	5 392	5 353	5 334	-58	-1,1
65-74 v.	1 920	2 095	2 219	299	15,6
75-84 v.	3 505	3 650	3 827	322	9,2
85 - v.	3 032	3 303	3 545	512	16,9
<b>Sote yhteensä</b>	<b>17 335</b>	<b>17 922</b>	<b>18 462</b>	<b>1 127</b>	<b>6,5</b>
<b>Esi- ja perusopetus</b>					
6 v.	351	356	365	14	3,9
7-12 v.	2 238	2 281	2 339	101	4,5
13-15 v.	1 541	1 522	1 514	-27	-1,8
<b>Esi- ja perusopetus yhteensä</b>	<b>4 131</b>	<b>4 158</b>	<b>4 218</b>	<b>87</b>	<b>2,1</b>
<b>Laskennalliset kustannukset yhteensä</b>	<b>21 466</b>	<b>22 080</b>	<b>22 680</b>	<b>1 214</b>	<b>5,7</b>

\* Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena olevat laskennalliset kustannukset. Laskennalliset kustannukset ovat kokonaisuudessaan vuoden 2014 tasossa 25,4 miljardia euroa

### Paikallishallinnon kulutusmenot kansantalouden tilinpidon mukaan vuosina 2006-2012, mrd. euroa

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	%
Terveydenhuolto	7,8	8,0	8,6	8,8	9,1	9,6	10,2	31,8
Sosiaaliturva	5,2	5,6	6,1	6,6	7,0	7,5	8,0	24,5
Koulutus	6,0	6,3	6,7	6,8	6,9	7,1	7,3	24,4
Yleinen julkishallinto	2,0	2,2	2,4	2,5	2,5	2,6	2,8	8,7
Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	4,3
Elinkeinoelämän edistäminen	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	4,0
Yleinen järjestys ja turvallisuus	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	1,5
Asuminen ja yhdyskunnat	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,6
Ympäristönsuojelu	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Kulutusmenot yhteensä	23,4	24,8	26,7	27,7	28,5	30,1	31,5	100,0

Lähde: Tilastokeskus

Taulukossa esitetään kansantalouden tilinpidon mukaiset paikallishallinnon kulutusmenot COFOG-tehtäväluokituksen mukaan. Kansantalouden tilinpidon mukainen tarkastelunäkökulma on valittu sen takia, että kuntien talous- ja toimintatilaston mukaisia sulautettuja kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoja jaoteltuna toimialoittain ei ole saatavilla. Tilinpidon mukainen tarkastelu antaa kuvan kuntatalouden menojen tehtävittäisestä jakautumisesta ja kehityksestä.

Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoa käytetään kansantalouden tilinpidon kuntasektorin laskennan pääaineistona. Tilinpidon mukainen paikallishallinto eroaa kuntien talous- ja toimintatilaston kuntatalouden käsitteestä. Kansantalouden tilinpidossa noudatetaan sektorinäkökulmaa, jossa paikallishallintosektoriin lasketaan mukaan kuntayhteisöjen julkisluonteinen toiminta ja suurin osa kuntien liikelaitoksista luetaan yrityssektoriin, kun taas talous- ja toimintatilastossa liikelaitokset ovat mukana.

### Kuntasektorin tuottavuuskehitys

Kunnille ja kuntayhtymille asetettiin vuonna 2011 valtakunnalliset tuottavuustavoitteet ns. laajan tuottavuuskäsitteen mukaisina siten, että palvelujen tuottavuuden rinnalla tarkastellaan palvelujen taloudellisuutta, laatua ja vaikuttavuutta. Kunnille asetettujen tuottavuustavoitteiden toteutumista on arvioitu laajemmin Peruspalvelujen tila raportissa. Tässä tarkastellaan vain kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoille asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Valtakunnalliseksi tuottavuustavoitteeksi hyväksyttiin kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen vuotuinen enintään 0,4 prosentin reaalkasvu eli yhteensä 4 % vuoteen 2020 mennessä olettaen, että kuntien tehtävät pysyvät samana kuin vuonna 2010. Koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelujen koskevat tavoitteet koostuvat kokonaisuudesta, joka sisältää palvelujen kokonaistuottavuuden, käyttökustannukset suhteessa palvelujen piiriin kuulu-

**Taulukko 5. Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen tuottavuustavoitteen toteutuminen**

Vuosi	2010	2011	2012	2013
Toimintamenot, mrd. euroa	33,8	35,7	37,4	38,4
Nimellinen muutos, %	4,2	5,4	5,0	2,6
Hinnan muutos, %	2,1	3,4	3,1	1,5
Tehtävien muutos, %	0,09	0,18	0,21	0,35
Tehtävien muutos, milj. euroa	32	65	78	133
Reaalinen muutos, %	2,01	1,77	1,68	0,78
Reaalinen muutos – tavoite	1,61	1,37	1,28	0,38

vaan ikäryhmään sekä palvelujen laatua ja vaikuttavuutta kuvaavista kehysindikaattoreista, jotka vaihtelevat palveluittain.

Kuntien tehtävät lisääntyivät vuonna 2013 laskennallisesti 133 milj. eurolla (Peruspalvelubudjetti 2013). Kuntasektorin toimintamenojen nimellinen kasvu oli 2,6 %. Kun sitä korjataan hintaindeksillä ja tehtävien muutoksella päädytään asetelmassa siihen, että toimintamenot kasvoivat 0,38 % enemmän kuin asetettu 0,4 %:n tavoite.

Tilastokeskus ei enää tuota **kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilastoa**.

## 5 Kuntien tulot

### 5.1 Verotulot

Myönteinen talouskehitys on tärkeää kuntien verotulojen kehityksen kannalta. Talouskasvu ja demografinen kehitys määrittävät suurelta osin kuntatalouden verotulojen kehityksen, mutta myös veroperustemuutoksilla on keskeinen merkitys. Verotulojen arvioitu kehitys kehyskaudella esitetään taulukossa 6. Laskelmissa kunnallisvero- ja kiinteistövero-osuudet ovat vuoden 2014 tasolla myös vuosina 2015–2018. Seuraavassa käydään läpi kuntasektorin verotulojen arvioitua kehitystä yksityiskohtaisemmin.

Kuntien verotulot kasvoivat voimakkaasti talouden suhdannetilanteeseen nähden vuonna 2013. Keskimäärin verotulot kasvoivat vajaat 7 prosenttia vuoteen 2012 verrattuna. Verotulojen kasvu johtui sekä kertaluonteisista tekijöistä (verotilitysten aikaistaminen) että verrokkivuoden 2012 heikommasta verotulojen kehityksestä.

Vuonna 2014 verotulojen ennustetaan kasvavan huomattavasti edellisvuotta maltillisemmin, keskimäärin runsaat 2 prosenttia. Kehysjaksolla verotulojen ennustetaan kasvavan keskimäärin n. 2,8 prosenttia vuodessa, kun oletetaan että veroperusteisiin hallitusohjelman mukainen ansiotason tai kuluttajahintojen nousua vastaava tarkistus sekä yhteisöveron jako-osuus maksetaan 5 % -yksiköllä korotettuna.

Kunnallisveron tuottoon vaikuttaa paitsi veropohjien kehitys myös veroperusteiden muutokset. Lähes puolet kunnista korotti vuodelle 2014 kunnallisveroprosenttiaan. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi 0,36 prosenttiyksiköllä vuodesta 2013 ja on 19,74 prosenttia. Ansiotuloverotukseen tehtiin lisäksi muitakin veroperustemuutoksia verovu-

delle 2014. Perusvähennyksen ja työtulovähennyksen enimmäismääriä korotettiin ja lisäksi kotitalousvähennyksen enimmäismäärää korotettiin 2 400 euroon. Työllisyys- ja kasvuso-pimukseen liittyen valtion veroasteikkoon tehtiin myös verotusta keventävä asteikon tar-kistus. Näillä muutoksilla on kunnallisverotuottoa pienentävä vaikutus, joka kompensoi-daan kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta.

Kunnallisveron tuottoa kasvattaa vuosina 2014 ja 2015 lisääntyvät verotulot osinkotu-loista. Osinkoverouudistuksessa ansiotulona verotettavien osinkojen veronalaista osuutta kasvatettiin sekä nk. yrittäjähuojennusta supistettiin, jolloin yhä suurempi osuus osingoista verotetaan ansiotulona. Muutoksen arvioidaan kasvattavan kunnille kertyvää osinkove-rotuottoa 65 miljoonalla eurolla v. 2014 ja 76 miljoonalla eurolla v. 2015. Arvioitua vero-tulojen lisäystä vastaava määrä vähennetään kunnilta valtionosuusjärjestelmässä. Lisäksi vuonna 2015 työtulovähennystä korotetaan, minkä arvioidaan vähentävän kuntien vero-tuloja 65 milj. eurolla. Myös perusvähennystä korotetaan, minkä arvioidaan vähentävän kuntien verotuloja 17 milj. eurolla. Työmatkavähennyksen omavastuuosuutta korotetaan vuonna 2015, mikä lisää kuntien verotuloja 28 milj. eurolla. Työmatkavähennyksen raken-etta uudistetaan vuodesta 2016 lähtien, minkä arvioidaan lisäävän kuntien verotuloja.

Vuosina 2015–2018 kunnallisveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin kolme prosenttia vuosittain. Veron tuottoennusteeseen vaikuttaa työllisyyden ja ansiotason kehi-tys, koska laskelmissa veroperusteisiin ei oleteta tehtäväksi muutoksia vuosille 2016–2018. Kunnallisverotuoton kehitykseen vaikuttaa keskeisesti myös eläkesumman kasvu. Eläke-tulojen arvioidaan kasvavan 4½ % vuosittain eläkkeensaajien määrän ja keskimääräisen eläkkeen noustessa.

Kuntien yhteisöverokertymän arvioidaan kasvavan vuonna 2014 noin kaksi prosenttia. Yhteisöverokantaa alennettiin 20 prosenttiin samalla kun veropohjaa laajennettiin pois-tamalla edustusmenojen vähennysoikeus ja rajaamalla korkomenojen vähennysoikeutta. Lisäksi määräaikaisten verokannustinohjelmien (t&k -verohuojennus ja tuotannollisten investointien korotetut poistot) kesto lyhennettiin yhdellä vuodella, jolloin kannustimet ovat voimassa ainoastaan vuosina 2013–2014. Kaikki veroperusteisiin tehdyt muutokset kompensoidaan nettomääräisesti kunnille yhteisövero-osuuksia muuttamalla vastaavasti, joten muutoksilla ei sinänsä ole vaikutusta kuntien yhteisöveroon.

Kunnat saavat yhteisövero-osuuden 5 prosenttiyksiköllä korotettuna aiemmin tehdyn päätöksen mukaan vuosina 2013–2015. Tämän määräaikaisen korotuksen poistumien vuonna 2016 näkyy kuntien yhteisöverotuoton alenemisena noin 10 prosentilla. Muutoin yhteisöveron tuoton arvioidaan kehittyvän keskimäärin noin 5 prosentin vuosivauhtia kehyskaudella.

Kiinteistöveron tuoton arvioidaan kasvavan 11 prosenttia vuonna 2014. Näin suuri tuoton lisäys johtuu ennen kaikkea siitä, että kiinteistöjen arvostamisperusteisiin tehtiin verotusarvoja korottavia muutoksia sekä rakennusten että maapohjien osalta. Jotkut kunnat myös korottivat kiinteistöveroprosenttejaan. Lisäksi tuulivoimaloiden ikäalennuksia pienen-nettiin ja rakentamattoman rakennuspaikan verotusta kiristettiin pääkaupunkiseudulla.

Hallituksen maaliskuun 2014 kehyspäätöksen mukaan kiinteistöverotuksessa vuonna 2015 yleisen kiinteistöveroprosentin ala- ja ylärajoja korotetaan 0,2 % -yksiköllä, minkä arvioidaan lisäävän kuntien kiinteistöverotuloja 34 milj. eurolla. Lisäksi vakituisen asuin-rakennuksen kiinteistöveroprosentin ala- ja ylärajoja korotetaan 0,05 % -yksiköllä, minkä

arvioidaan lisäävän verotuloja 20 milj. euroa. Kuntien verotulojen lisäystä vastaava määrä vähennetään peruspalvelujen valtionosuudesta.

Kehyskaudella kiinteistöverotuoton arvioidaan kasvavan noin kahden prosentin vuosivauhtia, kun oletetaan, että veroperusteissa ei tapahdu muutoksia.

Valtiovarainministeriön käynnistämä kiinteistöverotuksen kehittämishanke jatkuu edelleen. Hankkeessa ovat mukana myös Kuntaliitto ja Verohallinto. Hankkeen tavoitteena on kiinteistöjen verotusarvojen ajantasaistaminen ja rakennustyyppimäärittelyn uusiminen. Arvostamisperusteiden uudistaminen voidaan toteuttaa kuitenkin aikaisintaan vasta vuonna 2018 Verohallinnon tietojärjestelmän uusimisen takia.

#### Taulukko 6. Kuntien verotulot, milj. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kunnallisvero	16 846	17 966	18 244	18 656	19 275	19 974	20 747
Yhteisövero	1 212	1 311	1 336	1 389	1 256	1 332	1 391
Kiinteistövero	1 270	1 363	1 510	1 594	1 624	1 654	1 689
Verotulot yht.	19 319	20 640	21 090	21 639	22 155	22 960	23 827
<b>Verotulot, % BKT:sta</b>	<b>10,0</b>	<b>10,7</b>	<b>10,7</b>	<b>10,7</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>10,7</b>
<b>Muutos, %</b>							
Kunnallisvero	4,0	6,6	1,5	2,3	3,3	3,6	3,9
Yhteisövero	-27,3	8,2	1,9	4,0	-9,6	6,1	4,4
Kiinteistövero	6,1	7,3	10,8	5,6	1,9	1,8	2,1
Verotulot yht.	1,3	6,8	2,2	2,6	2,4	3,6	3,8
Kunnallisveroprosentti, keskim.	19,24	19,38	19,74	19,74	19,74	19,74	19,74
Yhteisöveroprosentti	24,5	24,5	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Kuntien osuus yhteisöverosta, %	28,34	29,49	35,36	34,19	28,06	28,06	28,06

## 5.2 Valtionavut

### Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

Peruspalvelubudjettitarkastelun piiriin kuuluvat valtionavut pienenevät kehyskaudella 2015–2018 nimellisesti noin 439 milj. euroa. Taulukossa 7 valtionosuudet on laskettu kehysvuosille vuoden 2015 kustannustasossa, joten valtionosuuksiin sisältyy vain vuotta 2015 koskeva indeksikorotus. Hallitusohjelmaan sisältyvä tilapäinen 631 milj. euron kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähennys toteutettiin kokonaisuudessaan vuodesta 2012 lukien. Vuonna 2015 vähennys on yhteensä 500 milj. euroa vuoden 2012 tasoon verrattuna. Lisäksi vuosien 2014–2017 kehyspäätöksessä tehtiin lisäsäästö, joka oli 237 milj. euroa vuonna 2014, 175 milj. euroa vuonna 2015, 215 milj. euroa vuonna 2016 ja 265 milj. euroa vuonna 2017. Kaikkiaan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu siten n. 1,3 mrd. euron säästöt vuoden 2015 tasolla. Vähennykset toteutetaan alentamalla peruspalvelujen valtionosuusprosenttia.

Valtionosuuksissa otetaan huomioon verotulokompensaatiossa kevään 2013 kehyspäätökseen verrattuna tapahtuneet muutokset. Tarkistus vuoden takaiseen verrattuna aiheutuu mm. vuoden 2014 talousarvioesityksen yhteydessä päivittyneistä ansiotulo-osinkojen veroperustemuutosten arvioista, syksyn 2013 työllisyys- ja kasvusopimukseen liittyneistä ansiotuloverotuksen muutoksista sekä ennustetarkistuksista. Edellä mainittujen johdosta kuntien valtionosuuksia alennetaan 93,5 milj. euroa vuonna 2015, 77,5 milj. euroa vuonna 2016 ja 50,5 milj. euroa vuonna 2017. Teknisenä oletuksena on, että myös seuraavalla vaalikaudella veroperustemuutokset kompensoitaisiin kuntatalouteen täysimääräisesti.

Valtionosuusmäärärahaan on osana valtiontalouden sopeutustoimia kohdennettu eräitä vähennyksiä. Kuntien harkinnanvaraisen valtionosuuden korotukseen varattu 10 milj. euron osuus lakkautetaan vuodesta 2015.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin siirretään oppilaitosten ja kirjastojen perustamiskustannuksiin myönnettävät valtionavustukset yhteensä noin 46,6 milj. euroa.

Vuodesta 2015 lähtien valtio ei enää osallistu oppilaitosten perustamishankkeiden rahoitukseen. Tästä seuraava avustusten vähennys on 12,1 milj. euroa, 15,0 milj. euroa vuonna 2016, 15,0 milj. euroa vuonna 2017 ja 22,0 milj. euroa vuonna 2018.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusmäärärahaa alennetaan lisäksi 40 milj. eurolla vuodesta 2015 lukien. Tätä vastaavasti tullaan kuitenkin antamaan esitykset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korottamisesta siten, että vastaava maksukertymän 40 milj. euron lisäys saavutetaan, jolloin järjestely on kuntatalouden näkökulmasta kokonaisuutena kustannusneutraali.

Lisäksi vuodesta 2017 alkaen perustoimeentulotuen maksatus ja laskenta siirretään Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Tähän liittyen vähennetään peruspalvelujen valtionosuuksia 39,5 milj. euroa<sup>3</sup> kuntien toimeentulotuen hallintomenojen vähenemisen johdosta. Kuntien hallintomenojen arvioidaan vähenevän 79 milj. euroa vuonna 2017. Toisaalta uudistuksen arvioidaan johtavan toimeentulotuen ns. alikäytön vähenemiseen, mikä merkitsisi etuusmenojen nousua vuositasolla arviolta yhteensä 40 milj. eurolla, josta kuntien osuus olisi 20 milj. euroa.

Laajenevien tehtävien (vanhuspalvelulaki, opiskelu- ja oppilashuoltolaki, lastensuojelulaki sekä muut sosiaalihuollon tehtävät) takia kuntien valtionosuutta lisätään 52 milj. euroa vuonna 2015, mikä lisää kuntien menoja 99 milj. eurolla.

Indeksikorotus lisää peruspalvelujen valtionosuutta vuonna 2015 noin 47 milj. euroa. Vuosien 2016–2018 valtionosuudet ovat vuoden 2015 kustannustason mukaisia.

Väestön määrän muutos lisää valtionosuutta noin 80 milj. euroa vuonna 2015.

<sup>3</sup> Vuonna 2015 kehyspäätöksen teknisenä korjauksena vähennys oikaistaan valtionosuusprosentin mukaisesti 23,4 milj. euroksi.

**Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa on otettu lisäksi huomioon seuraavaa:**

- Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiseen liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuutta lisätään asteittain hallituskaudella 126 milj. eurolla. Valtionosuuden lisäyksestä kohdentuu suurin osa, 82 milj. euroa, vanhuspalvelulain toimeenpanoon. Lisäyksestä on kohdennettu valtionosuutta myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanoon sekä lastensuojelun kehittämiseen. Muiden sosiaali- ja terveystalveluiden kehittämiseen varattu jäljellä oleva määräraha 9,4 milj. euroa kohdennetaan tarkemmin vuodesta 2015 alkaen.
- Vuodesta 2016 perusopetuksen vähimmäistuntimäärää lisätään kolmella vuosi- viikkotunnilla, tämä lisää valtionosuutta 3,9 milj. euroa. Vuositasolla lisäys on 9,4 milj. euroa vuodesta 2017 lukien.
- Kehyspääatoksen mukaisesti lääkäri- ja lääkäintähelikopteritoiminnan rahoitus siirretään vuodesta 2017 alkaen osaksi valtionosuusjärjestelmän mukaista rahoitusta. Siirtoon liittyen toiminnan erillinen valtion korvaus lakkautetaan ja peruspalvelujen valtionosuutta lisätään noin 29 milj. euroa vuodesta 2017 alkaen. Vuosina 2015–2016 rahoitus osoitetaan valtion avustuksena toiminnasta vastaavalle FinnHEMS Oy:lle.
- Ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistukseen liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomentilta siirretään 163,7 milj. euroa opetus- ja kulttuuri ministeriön pääluokkaan. Siirto toteutetaan alentamalla valtionosuusprosenttia.

**Opetus- ja kulttuuripalvelujen valtionapuihin vaikuttavat toimenpiteet**

- Hallitusohjelmaan sisältyvät peruspalvelubudjettitarkastelun piiriin kuuluvat menosäästöt toteutetaan pääosin vuosina 2013–2015. Vapaaseen sivistystyöhön kohdistuvaa 11,5 milj. euron säästöä sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksiin kohdistuvaa 10 milj. euron säästöä on toteutettu kuitenkin jo vuodesta 2012 alkaen. Oppilaitosten perustamishankkeisiin säästötavoite nousee asteittain 20,3 milj. euroon vuoteen 2015 mennessä. Lukiokoulutuksen valtionosuussäästöt nousevat 37 miljoonaan euroon vuonna 2015 ja ammatillisen peruskoulutuksen säästöt 49 milj. euroon vuonna 2015. Vuonna 2015 toteutetaan oppisopimuskoulutuksen 7,5 milj. euron säästö.
- Nuorisotakuun toteutumisen turvaamiseksi koulutustarjonnan sopeuttaminen jaksotetaan aiempaa pidemmälle aikavälille, minkä vuoksi ammatillisen peruskoulutuksen määrärahaa lisättiin kevään 2013 kehyspääatoksessa 10 milj. eurolla vuosina 2014–2015 ja 14 milj. eurolla vuodesta 2016 alkaen. Lisäksi vuodesta 2014 alkaen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijajapaikkoja lisätään 5,2 milj. eurolla nuorisotakuun toteuttamiseksi.
- Valtionosuus vähenee ja kunnan rahoitusosuus kasvaa ammatillisessa peruskoulutuksessa ja lukiokoulutuksessa sekä kuntien peruspalveluissa ammattikorkeakoulujen kuntarahoitusosuuden poistamisen vuoksi.

- Nuorten oppisopimuskoulutusta vahvistetaan ja oppisopimuskoulutukseen tulee nuorille ennakkojakso. Oppisopimukseen ja työssäoppimisen kehittämiseen osoitetaan lisärahoitusta vuodesta 2016 alkaen.
- Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmat sekä lukiokoulutuksen yleiset tavoitteet, tuntijako ja opetussuunnitelmien perusteet uudistetaan.
- Kehyskaudella kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan valtionosuuksista erityisesti liikuntaan ja nuorisotyöhön kohdistettavat valtionosuudet, noin 27 milj. euroa vuodessa, maksetaan veikkausvoittovaroista nuoriso- ja liikuntalakien mukaisesti. Lisäksi näistä maksetaan myös avustusta kuntien liikuntapaikkarakentamiseen noin 26 milj. euroa vuodessa. Nuorisolain mukaista nuorten työpajatoimintaa ja etsivää nuorisotyötä avustetaan opetus- ja kulttuuriministeriön avustuksin vuonna 2014 yhteensä yli 28 milj. eurolla, josta 7 milj. euroa veikkausvoittovaroin. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksista rahoitetaan veikkausvoittovaroin 55,7 milj. euroa. Lisäksi teattereita ja orkestereita tuetaan veikkausvoittovaroista myönnettävin valtionavustuksin lähes 4 milj. eurolla ja museoita tuetaan 5,3 milj. eurolla. Myös kuntien ja alueiden kulttuurin kehittämishankkeisiin myönnetään avustuksia veikkausvoittovaroista.

#### **Muut peruspalvelubudjettitarkastelun valtionapuihin vaikuttavat toimenpiteet**

- Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi on käynnissä hallituskauden kestävä määräaikainen kokeilu, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti. Kokeiluun on valittu 23 hanketta ja niissä on mukana 65 kuntaa. Kokeilulle asetetun johtoryhmän toimikausi päättyy vuoden 2015 lopussa. Kokeiluun osoitetaan edelleen v. 2015 valtionapuna 20 milj. euron rahoitus.
- Kuntarakennelakiin liittyen kunnille myönnetään yhdistymisavustuksia sekä korvataan yhdistyvien kuntien valtionosuusmenetyksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä vastuu siirtoon liittyen arvioidaan kuntaliitosten jossain määrin vähenevän ja hidastuvan. Tällä perusteella kuntien yhdistymisavustusten ja valtionosuusmenetysten kompensaaation rahoitusta on vähennetty 5 milj. eurolla 2015, 10 milj. eurolla 2016 ja 20 milj. eurolla vuodesta 2017. Kuntien yhdistymisen taloudelliseen tukeen kohdennetaan siten n. 51 milj. euroa vuonna 2015, n. 95 milj. euroa vuonna 2016, n. 153 milj. euroa vuonna 2017 ja n. 113 milj. euroa vuonna 2018.



**Taulukko 7. Kuntien valtionavut, käyttötalous, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2015 hintatasossa**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat valtionosuudet</b>	<b>9 657</b>	<b>9 395</b>	<b>8 666</b>	<b>8 685</b>	<b>8 596</b>	<b>8 590</b>
<b>VM<sup>2)</sup></b>	<b>8 677</b>	<b>8 613</b>	<b>8 476</b>	<b>8 501</b>	<b>8 456</b>	<b>8 453</b>
OKM <sup>1)</sup>	979	782	645	639	595	591
siitä kuntayhtymät	1390	1259	1038	1028	957	952
<b>OKM/VM: Amk-rahoituksen siirto valtionosuutta alentamalla</b>			<b>-455</b>	<b>-455</b>	<b>-455</b>	<b>-455</b>
VM, yhdistymisavustukset	67	35	56	105	173	133
VM, kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttaminen		1	1	1	1	
<b>VM yhteensä</b>	<b>67</b>	<b>35</b>	<b>56</b>	<b>105</b>	<b>173</b>	<b>133</b>
OKM, harkinnanvaraiset avustukset	146	151	109	108	105	105
siitä kuntayhtymien osuus	20	24	20	20	17	17
OKM, liikuntatoimi ja nuorisotyö	27	27	27	28	28	28
OKM, perustamishankkeet	98	52	0	0	0	0
OKM yhteensä	272	231	136	136	133	133
STM, valtionavustus kunnille vanhuspalvelulain toimeenpanoon	6	0	0	0	0	0
STM, oikeuspsykiatriset tutkimukset ja potilassiirrot	11	13	14	14	14	14
STM, terveydenhoitolain mukainen tutkimus (EVO)	31	31	21	21	21	21
STM, lääkäri- ja hammaslääkärikoulutus (EVO)	110	110	105	107	109	110
STM, Kehittämishankkeet (Kaste)	18	12	5	5	5	5
STM, korjaushankkeet	15	0	0	0	0	0
STM, perustoimeentulotuki	345	330	311	303	320	320
STM, kuntouttava työtoiminta	26	26	34	37	37	37
<b>STM yhteensä</b>	<b>562</b>	<b>523</b>	<b>490</b>	<b>487</b>	<b>507</b>	<b>508</b>
TEM, työllistämistuki kunnille ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen kokeilu	83	82	79	59	60	60
TEM, maahanmuuttajista kunnille maksettavat korvaukset	95	93	95	95	95	93
TEM yhteensä	178	175	174	153	155	153
<b>Muut valtionavut yhteensä, milj. euroa<sup>4)</sup></b>	<b>1079</b>	<b>963</b>	<b>856</b>	<b>881</b>	<b>967</b>	<b>926</b>
STM, valtion korvaus lääkärihelikopteritoimintaan (33.60.40) <sup>2)</sup>	26	33	29	29	0	0
<b>Valtionavut yht., milj. euroa</b>	<b>10762</b>	<b>10391</b>	<b>9551</b>	<b>9595</b>	<b>9563</b>	<b>9516</b>

<sup>1)</sup> Ammattikorkeakoulujen rahoitusvastuu siirretään valtiolle vuoden 2015 alusta eivätkä ne kuulu enää PPO-tarkastelun piiriin. Kuntien saama osuus ammattikorkeakoulujen valtionosuuksista on arvioitu lukusarjaan laskennallisesti.

<sup>2)</sup> Vuodesta 2015 lähtien valtionosuuksista vähennetään amk-uudistukseen liittyen 163,7 milj. euroa. Vähennystä ei ole otettu huomioon tämän rivin luvuissa.

<sup>3)</sup> Valtion korvauksiin ei liity kuntarahoitusosuutta v. 2016 saakka. Toiminnan rahoitusuudistukseen liittyvä vähennys vuodesta 2017 lukien on otettu huomioon VM:n pääluokan valtionosuuksissa.

<sup>4)</sup> Valtionavustukseksi valtakunnallista julkista terveydenhoitoa antavan lastensairaalan perustamiskustannuksiin on varattu 15 milj. euroa vuodelle 2015 ja 25 milj. euroa vuodelle 2016. Koska rahoitus suoritettaisiin säätiölle, määrärahoja ei ole kirjattu taulukkoon.

**Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa on huomioitu seuraavat toimenpiteet:**

- Sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämiseen varattua määrärahaa pienennetään 4 milj. eurolla.
- Turvakotitoiminta siirretään valtion vastuulle vuodesta 2015 alkaen. Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan varataan 8 milj. euron määräraha tähän tarkoitukseen ja siirtoon liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 4 milj. euroa.
- Aikuisten hammashuoltoon kohdistetaan säästötoimia vuodesta 2015 alkaen. Säästö saavutetaan pääasiassa tarkastusväliä pidentämällä, ja sitä varten muutetaan päivystysasetusta. Säästö kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen on 1,0 milj. euroa vuonna 2015, 3,0 milj. euroa vuonna 2016 ja 4,5 milj. euroa vuonna 2017. Kuntien menojen arvioidaan vähenevän 15,2 milj. euroa vuoden 2017 tasolla.
- Reseptien voimassaoloaikojen pidentämiseen liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 1 milj. eurolla vuodesta 2016 lukien.
- Kotihoidon tukea muutetaan siten, että tuki jaetaan puoliksi molempien vanhempien kesken. Lain muutos annetaan eduskunnalle vuonna 2014 ja laki tulee voimaan 1.8.2015. Uudistuksella ei ole vaikutusta kuntien menoihin vielä vuonna 2015. Vuonna 2016 kuntien menojen arvioidaan vähenevän 13,0 milj. euroa ja valtionosuuden 4,0 milj. euroa ja vuonna 2017 kuntien menot vähenevät 51 milj. euroa ja valtionosuus 15 milj. euroa. Kotihoidon tuen uudistus on voimassa täysimääräisesti vuodesta 2018, jolloin kuntien menojen arvioidaan vähenevän 64 milj. euroa ja valtionosuus 19 milj. euroa.
- Kotihoidon tuen uudistus lisää päivähoiton menoja arviolta 27 milj. euroa vuonna 2016, arviolta 105 milj. euroa vuonna 2017 ja vuonna 2018 arviolta runsaat 130 milj. euroa. Valtionosuus on vastaavasti 8 milj. euroa vuonna 2016, 31,0 milj. euroa vuonna 2017 ja 39 milj. euroa vuonna 2018.
- Subjektiiivista päivähoito-oikeutta rajoitetaan sosiaaliset perusteet huomioivalla tavalla osa-aikaiseksi silloin, kun vanhempi on kotona äitiys-, isyys-, vanhempain- tai hoitovapaalla tai kotihoidon tuella. Päivähoidon rajaamiseen liittyen valtionosuuksia vähennetään 7,0 milj. euroa vuodesta 2015 alkaen. Kuntien kustannusten arvioidaan vähenevän 23,7 milj. euroa.
- Muiden kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon sekä elämäntatso- mustiedon opetuksen minimiryhmäkokoä tarkistetaan perusopetuksessa. Tämän säästövaikutus on vuonna 2015 runsaat 1 milj. euroa ja vuodesta 2016 alkaen noin 2, 5 milj. euroa vuositasolla. Muutoksesta aiheutuva valtionosuuden vähennys on 0,308 milj. euroa vuonna 2015 ja 0,738 milj. euroa vuodesta 2016 lähtien.

**Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon liittyen opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksissa on huomioitu seuraavat toimenpiteet:**

- Toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmä ja järjestäjäverkko uudistetaan. Rahoituksen määräytymisestä todellisen kustannuspohjan perusteella luovutaan ja toisen asteen koulutukseen kohdennettava valtion rahoituksen kokonaismäärä muutetaan talousarvioon perustuvaksi yliopistoja ja ammattikorkeakouluja vastaavasti. Rahoitusjärjestelmän uudistamiseen liittyen lukiokoulutuksen erityisen koulutustehtävän lisärahoitus puolitetaan ja työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän valtion rahoitus lakkautetaan vuodesta 2015 lukien. Vuodesta 2017 alkaen lopetetaan valtionosuusrahoitus lukiokoulutuksen aineopintoihin ylioppilastutkinnon suorittaneilta, rajataan lukion sekä ammatillisen koulutuksen opiskelijasta koulutuksen järjestäjälle myönnettävä valtionosuusrahoitus enintään kolmeen vuoteen, lopetetaan valtion rahoitus ammatillisen lisäkoulutuksen tutkintoon tai sen osaan johtamattomaan koulutukseen sekä luovutaan erikoisoppilaitosten rahoituksesta nykyisessä muodossa. Suomen Ilmailuopiston sekä erikoisoppilaitosten järjestämän tutkintoon tai tutkinnon osaan johtavan koulutuksen rahoitus siirretään osaksi ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta. Asiaa koskeva hallituksen lakiesitys annetaan syksyllä 2014 ja se tulee voimaan 1.1.2015. Uusia rahoituksen määräytymisperusteita sovelletaan ensimmäisen kerran määriteltäessä rahoitusta vuodelle 2017. Uudistuksilla toteutetaan yhteensä 260 milj. euron julkisen rahoituksen vähennys. Valtionosuudet vähenevät 8 milj. euroa vuosina 2015–2016 ja 100,5 milj. euroa vuodesta 2017 alkaen.
- Muiden kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon sekä elämäntarkastustiedon opetuksen minimiryhmäkoko tarkistetaan lukiokoulutuksessa, mikä vähentää kuntien menoja 0,452 milj. euroa vuonna 2015 ja 0,903 milj. euroa vuodesta 2016 lukien. Muutoksesta aiheutuva valtionosuuden vähennys on 0,199 milj. euroa vuonna 2015 ja 0,397 milj. euroa vuodesta 2016 lähtien.
- Koulunkäyntiavustajat luetaan osaksi opettaja-oppilassuhdetta. Säästövaikutus kuntien menoissa vuodesta 2017 alkaen noin 10 milj. euroa.
- Vapaan sivistystyön valtion rahoitusta vähennetään 18,5 milj. eurolla vuonna 2017. Kustannussäästöjen mahdollistamiseksi toteutetaan vapaan sivistystyön kokonaisuudistus.
- Kriittisen nivelvaiheen koulutuksen jatkuvuuden turvaamiseksi, keskeyttämisen vähentämiseksi ja nuorten työurien pidentämiseksi oppivelvollisuusikää nostetaan 17 vuoteen. Tähän kohdistuu valtionosuuksien yhteensä 5,6 milj. euron lisäys vuodesta 2015 alkaen lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseen.
- Kunta- ja aluerakennemuutosten myötä vähennetään nykyisten maakuntakirjastojen määrää. Vuodesta 2016 alkaen maakuntakirjastojen määrää vähennetään siten, että arvioitu kokonaisvaikutus kuntien menoihin on enintään 1 miljoona euroa edellyttäen, että vastaavasti jäljellä jäävät maakuntakirjastot suostuvat vastaamaan nykyistä toiminta-aluetta suuremmasta toiminta-alueesta. Vaikutus kuntien tuloihin on enintään 400 000 euroa ja valtion menoihin 350 000 euroa.

### Muut rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteet:

Yllä mainittujen toimenpiteiden lisäksi hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti eri hallinnonaloilla jatketaan useiden toimenpiteiden valmistelua siten, että niiden vaikutus valtionosuusmäärärahaan otetaan tarkemmin huomioon myöhemmin. Erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla on valmisteltu pidemmälle useita taloudelliselta vaikutukseltaan merkittäviä toimenpideesityksiä ja niiden toimeenpanoa. Näitä toimenpide-esityksiä ovat erityisesti:

- Laitoshoidon vähentäminen vanhustenhuollossa; pyrkimyksenä on eri toimenpitein, erityisesti hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi annetun laatusuosituksen ja tarvittaessa vanhuspalvelulain tarkistamisen avulla kiihdyttää siirtymää olosuhteiltaan ja palveluiltaan asianmukaiseen kotihoitoon siten, että kuntien menot vähenevät suhteessa nyt arvioituun kehitykseen 300 milj. eurolla vuonna 2017.
- Päivystysjärjestelmän uudistamista jatketaan tarkistamalla sosiaali- ja terveysministeriön asetusta kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä siten, että nykyisiä perusterveydenhuollon ympärivuorokautisen päivystyksen, synnytysten ja kirurgisen leikkaustoiminnan yksiköitä keskitetään suuremmiksi, mikä vähentää vuonna 2017 kuntien menoja noin 60 milj. eurolla.
- Potilastietojen paperimuotoisen arkistoinnin lopettaminen; varmistetaan riittävät tietotekniset edellytykset ja tarvittava kuntien tuki muutoksen läpiviennille.
- Suunnitteluvaihtoehtojen ja normiluonteisten suositusten vähentäminen ja valvontatehtävien uudelleenarviointi; jatketaan kartoitus- ja arviointityötä, mikä mahdollistaa päätösten tekemisen vuodesta 2014 alkaen – vaikutuksia valtion menoihin on mahdollista ottaa huomioon kehyspäätöksessä vuosille 2016–2019.
- Kelpoisuusvaatimusten keventämiseksi tuetaan kunnallisia toimijoita tarkistamaan työnjakoja ja tehtäväkuvia varsinkin virkojen ja tehtävien tullessa täytettäviksi. Tavoitteena on, että aiempaa vaativampia tehtäviä ohjataan alempiasteisia tutkintoja omaaville niin, että työnjako ja tehtävä rakenne ovat oikeassa suhteessa tehtävän vaativuuteen. Tämän mahdollistamiseksi tarkistetaan vuonna 2014 säännöksiä, mm. sairaanhoitajien kelpoisuutta lääkkeenmääräykseen laajennetaan rajatusti. Lisäksi valmistellaan kelpoisuusvaatimusten väljentämistä opetus- ja kulttuuritoimen alalla.
- Jatketaan kartoitus- ja arviointityötä julkisen terveydenhuollon antamien todistusten antovelvollisuuksien karsimisesta vain pakollisiin. Vaikutuksia valtion menoihin on mahdollista ottaa huomioon kehyspäätöksessä vuosille 2016–2019.
- Hallitus on kehyspäätöksen 2015 – 2018 yhteydessä päättänyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä vuodesta 2017 lukien pääosin viidelle erityisvastuualueelle. Tämä uudistus kehittää merkittävästi perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraatiota. Uudistus tuo

kuntasektorille mittavat tehostamismahdollisuudet ja sitä kautta kustannussäästöt hoidon ja hoivan laatua heikentämättä.

- Valmistellaan oppimateriaalien keskitetyn hankinnan järjestämistä yleissivistävässä koulutuksessa ja siirtymistä kohti digitaalisia materiaaleja.

### **Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden valmistelu muilla hallinnonaloilla:**

**Maa- ja metsätalousministeriön** toimialalla poistetaan kunnilta lakisääteinen velvoite vesihuollon kehittämissuunnitelman laadintaa koskien, toteutetaan maaseutuelinkeinohallinnon muutoksia CAP2020 uusitukseen liittyen sekä kevennetään ja sähköistetään elintarvikevalvontaa. Kuntien toimintamenojen arvioidaan ym. toimenpitein vähenevän yhteensä 4,5 milj. euroa vuoden 2017 tasolla.

**Sisäasiainministeriön** toimialalla yhtenäistetään pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen soveltamista. Pelastustoimen johtamisjärjestelmää ja henkilöstörakennetta kehitetään edelleen siten, että miehistön suhteellinen osuus koko henkilöstössä kasvaa. Tilannekeskuksiin varustetaan maksimissaan vain 11 paikkaa, jolloin saadaan 3,3 milj. euron säästö. Hankintatoimessa muodostetaan yhteiset hankintarenkaat, joilla säästetään 0,9 milj. euron säästöt. Rakennepoliittisessa ohjelmassa arvioitiin kuntien menojen vähenevän 7,5 milj. euroa.

**Sosiaali- ja terveysministeriö** selvittää maatalousyrittäjien lomituspalvelujen kilpailuttamista ja mahdollisuuksia saada kustannussäästöjä. Selvitys valmistuu 30.5.2014 mennessä.

**Työ- ja elinkeinoministeriön** toimialalla poistetaan työllistämisen aluevelvoite, minkä arvioidaan vähentävän kuntien menoja 2,6 milj. euroa.

**Ympäristöministeriö** on asettanut työryhmän valmistelevaan esitystä uusimuotoisen rakennusvalvonnan toiminta- ja organisointivaihtoehtoista. Työryhmän määräaika päättyy 31.8.2014. Rakennepoliittisen ohjelman mukaan tehtävien keskittäminen ylikunnallisiin yksiköihin on tarkoitus toteuttaa vuonna 2016. Toimenpiteen arvioidaan vähentävän kuntien toimintamenoja 7,5 milj. euroa ja tuovan kunnille tuloja 16,5 milj. euroa.

**Liikenne- ja viestintä-, opetus- ja kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveysministeriön** toimialoilla edistetään kuntien matkojen yhdistämiskeskusten perustamista lainsäädäntöä kehittämällä. Tavoitteena on kymmenen prosentin säästöt joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten kustannuksiin. Rakennepoliittisessa ohjelmassa kuntien toimintamenojen arvioitiin vähenevän 70 milj. euroa vuonna 2017.

**Liikenne- ja viestintäministeriö** ei ole tehnyt esitystä katuverkoston kunnossapidon tehostamisen kehittämällä hankintaprosesseja kuntien ja valtion (ely-keskukset) yhteistointiminta-alueilla. Rakennepoliittisen ohjelman mukaan kuntien menojen arvioitiin vähenevän 5 milj. euroa vuonna 2017.

Niiltä osin kuin tehtävät eivät kuulu peruspalvelujen valtionosuustehtäviin ja valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon piiriin, säästöt jäävät kunnille.

Kuntien asiakasmaksutuloihin vaikuttavina toimenpiteinä opetus- ja kulttuuriministeriö jatkaa lasten päivähoidosta annettavan asiakasmaksulain valmistelua, maa- ja metsätalousministeriö elintarvikevalvonnasta perittävien maksujen korottamisen valmistelua sekä ympäristöministeriö ympäristönsuojelulain 2. vaiheen valmistelua. Lasten päivähoitomaksujen korotus lisäisi kuntien tuloja 25 milj. euroa vuonna 2017, elintarvikevalvonnan maksujen korotus 10 milj. euroa sekä ympäristö- ja maa-aineslain valvonnan maksullisuus 3,3 milj. euroa. Asiakasmaksujen korotukset eivät vaikuta kuntien valtionosuuksiin.

### Valtionavustukset

Osana kehyspäätöksen 2015 – 2018 yhteydessä päätettyjä valtiontalouden sopeutustoimia on eräitä kuntien valtionavustuksia vähennetty. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin ja eräisiin muihin menoihin (Kaste-ohjelma) kohdennettavaa valtionavustusta pienennetään 5 milj. eurolla vuodesta 2015. Valtion rahoitusta terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen sekä valtion korvausta terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin vähennetään kumpaakin samoin 5 milj. eurolla vuodesta 2015.

Valtionavustuksia leikataan yleissivistävässä koulutuksessa 60 milj. euroa ja ammatillisessa koulutuksessa 2,6 milj. euroa.

## 5.3 Asiakasmaksutulot

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjiltä perittävien maksujen osuus palvelujen kokonaisrahoituksesta on pienentynyt 2000-luvun alkupuolella, mutta on ollut nousussa viime vuosina. Asiakasmaksujen osuus kuntasektorin sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannusten rahoituksesta oli noin 1,6 miljardia euroa eli 7 prosenttia vuonna 2012. Asiakasmaksujen osuus vaihtelee palveluittain. Terveyskeskusten suun terveydenhuollossa ja vanhusten laitoshoidossa niiden osuus on reilu viidesosa, muussa perusterveydenhuollossa keskimäärin seitsemän ja erikoissairaanhoidossa neljä prosenttia. Kotipalveluissa asiakasmaksujen osuus on 15 prosenttia. Lasten päivähoidossa asiakasmaksutulojen osuus on 14 prosenttia.

Hallitusohjelmaan perustuen maksulainsäädäntö tullaan uudistamaan. Ensimmäisessä vaiheessa pyritään toteuttamaan kuntien järjestämän palveluasumisen sekä kotiin annettavien palvelujen maksusääntelyn uudistus ja osana sitä selvitetään mahdollisuus säätää niin sanottu vähimmäiskäyttövара. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan kunnan järjestämisvastuulla olevan palveluasumisen ja kotiin annettavien palvelujen maksuja koskevat muutokset. Ehdotukset säädöksiksi valmistellaan kesään 2014 mennessä.

Jatkossa tehdään koko maksulainsäädännön kokonaisuudistus. Siinä yhteydessä on tarkoitus toteuttaa kunnallisen terveydenhuollon maksukaton ja sairausvakuutuksen oma-

vastuukattojen yhdistäminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksusäännökset kootaan samaan lakiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin tehdään indeksitarkistus joka toinen vuosi. Viimeksi tarkistus on tehty vuoden 2014 alusta lukien. Asiakasmaksujen indeksitarkistuksista aiheutuva korotukset tuovat kunnille jonkin verran tuloja. Maksujen korotukset eivät vaikuta kuntien valtionosuuksiin.

Edellä mainitulla tavalla sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee syksyyn 2014 mennessä esitykset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korottamiseksi siten, että maksukertymä nousee vuositason 40 milj. euroa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusmäärärahaan kohdennetaan vastaavan suuruinen vähennys. Muilta osin maksujen korotukset eivät vaikuta kuntien valtionosuuksiin.

Päivähoito on siirtynyt opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle 1.1.2013. Lasten päivähoidon asiakasmaksuihin tehtiin indeksitarkistus, joka tulee voimaan 1.8.2014 lukien. Valmistellaan erillinen laki päivähoidon asiakasmaksuista. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta annetussa päätöksessä todennut, että päivähoitomaksuja tarkistetaan siten, että vaikutus vuonna 2017 kuntien tuloihin on 25 milj. euroa.

## 6 Vaikeimmassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat määritellään vuosittain kahden viimeisimmän tilinpäätöksen tunnuslukujen perusteella. Tunnusluvut täyttäviä kuntia on vuoden 2007 alun jälkeen ollut yhteensä 45. Näistä 30 kunnalle on tehty kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63a §:n mukainen arviointi. Lisäksi kolme kuntaa on ollut mukana kahdesti. Arviointia ei ole tehty kunnille, jotka ovat ennen sitä päättäneet yhdistymisestä. Arviointiin kuuluneissa kunnissa on noin 3 % kokonaisuuestästä. Arviointikriteerien täyttyminen tai menettelyn käynnistäminen on edistänyt useissa tapauksissa kuntien yhdistymisratkaisuja. Niissä tapauksissa, joissa yhdistymisiin ei ole päädytty, arvioinnin tuloksena on tehty kunnan talouden tasapainotusohjelma. Kahdessa tapauksessa on arviointiryhmä päättänyt esittämään erityistä kuntajakoselvitystä johtuen kuntien kyvyttömyydestä hoitaa talouden epätasapainoa. Erityinen kuntajakoselvitys voi johtaa kuntien pakkoliitoksiin.

Vuoden 2013 tilinpäätösarvion perusteella kuntatalous vahvistui, mutta samalla kuntien velkaantumisen voimistui. Vuosikatteen paranemisesta huolimatta se ei riittänyt poistojen eikä nettoinvestointien kattamiseen. Ennakkotietojen mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä väheni edellisvuodesta ja oli 36 (80).

Vuoden 2013 tilinpäätösarvion perusteella voidaan arvioida, että arviointimenettelyn tunnusluvut täyttyvät viidellä kunnalla. Menettelyn piiriin olisi tulossa kaksi uutta kuntaa, ja kolme jo aikaisemmin menettelyssä ollutta. Arviointimenettelyyn päätyvät kunnat tiedetään ennakkolistien tilinpäätöstietojen valmistuessa kesäkuussa.

Erityisen heikon taloudellisen aseman kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan lähivuosina. Kuntien yhdistymiset ovat erityisesti jo vuoden 2009 jälkeen vähentäneet heikon talouden kuntien lukumäärää.





## IV Kuntien menoihin ja tuloihin vaikuttavat toimenpiteet

### 1 Kuntaudistus ja kuntapalvelujen kehittäminen

- 1.1 Kuntarakennelaki on tullut voimaan 1.7.2013. Kuntarakennelain mukaan kuntien tulee selvittää lain mukaiset selvityspäätteet täyttävällä alueella kuntaliitosta. Selvitysvollisuuden takaraja määräytyy myöhemmin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaa järjestämisalakia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä annettavan erillisen voimaantulon perusteella. Kunnat ovat ilmoittaneet 30.11.2013 ministeriölle, minkä kunnan tai kuntien kanssa ne selvittävät kuntien yhdistymistä. Hallitus on tarkastellut saatujen ilmoitusten perusteella kuntarakennelakia koskevan esityksen etenemistä tammikuussa 2014.

Hallituksen esitys kuntarakennelain muuttamisesta annetaan eduskunnalle keväällä 2014. Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntaliitoksista vastoin kunnan tahtoa. Esitys koskisi vähintään noin 100 000 asukkaan työssäkäyntialueen kuntia, jotka täyttäisivät laissa säädettävät kaupunkiseutuperusteet. Menettelyllisesti toimivallan käyttö olisi sidottu erityisen kuntajakoselvityksen toimittamiseen sekä jonkun kaupunkiseutukunnan vastustuksessa kaupunkiseutuperustealueella toimitetussa kansanäänestyksessä äänestäjien enemmistön kannatukseseen. Valtioneuvoston päätös edellyttäisi, että kuntien yhdistymiseen olisi maankäytön, asumisen, liikenteen tai taloudelliseen eriytymiseen liittyviä painavia syitä. Lain on tarkoitus tulla voimaan kesällä 2014. Ensimmäinen lain mukaisten kaupunkiseutuperusteiden arviointi tehtäisiin vuonna 2015 siten, että uudet kunnat voisivat aloittaa toimintansa vuoden 2017 alusta lukien.

- 1.2 Hallituksen esitys kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistamiseksi annetaan eduskunnalle huhtikuun puolivälissä. Uusi valtiosuuslainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2015.
- 1.3 Kuntalain kokonaisuudistuksessa tarkastellaan kunnan talouden sisäistä ohjausta, kuntien johtamisjärjestelmää, luottamushenkilöiden asemaa, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, kunnanosahallintoa sekä kuntien ja markkinoiden välistä suhdetta. Uuden kuntalain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta lukien.

1.4 Valtiovarainministeriö on asettanut seitsemälle suurimmalle kaupunkiseudulle erityiset kuntajakoselvitykset. Kolmelle muulle kaupunkiseudulle, jossa seudun kattavia selvityksiä ei vielä ole käynnissä varaudutaan asettamaan selvitykset kevään 2014 aikana. Keväällä käynnistetään myös neuvotteluja liitosselvitysten käynnistymiseksi niillä työssäkäynti- tai yhdyskuntarakenneperusteen täyttävillä yhtenäisillä alueilla, joiden tulee kuntarakennelain mukaan tehdä selvitys usean kunnan alueella, mutta joiden selvitystyö ei ole käynnistynyt. Muiden seutujen osalta hallitus seuraa yhdistymisselvitysten käynnistymistä ja arvioi tilannetta seuraavan kerran huhtikuussa 2014. Räättälöityyn muutostukeen liittyen suurimmilla kaupunkiseuduilla tuetaan käynnissä olevia kuntajakoselvityksiä sekä kartoitetaan kuntien muutostukitarpeita. Kaupunkiseuduilla käynnissä olevia kuntajakoselvityksiä tuetaan lisäksi kullekin kaupunkiseudulle räättälöidyllä ICT -muutostuella.

1.5 Metropolialueen esiselvitys valmistui 5.3.2013. Esiselvityksessä ehdotettiin vaihtoehtoja alueen kuntarakenteen kehittämiseksi ja metropolihallinnon malleiksi. Hallitus linjasi jatkovalmistelua rakennepoliittisessa ohjelmassa 29.8.2013 sekä sen toimeenpanopäätöksessä 29.11.2013. Kuntia kannustetaan liitosselvityksiin ja lisäksi käynnistetään erityinen kuntajakoselvitys. Käynnistetään valmistelu vaa-leilla valittavan metropolihallinnon perustamiseksi.

Hallituksen linjausten mukaisesti valtiovarainministeriö asetti 4.10.2013 metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän, joka antaa väli-raporttinsa 31.3.2014 ja hallituksen esityksen muotoon kirjoitetut lopulliset ehdo-tuksensa 15.9.2014 mennessä. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevätis-tuntokauden 2015 alussa. Uusi hallintorakenne on käyttöön otettavissa 2017.

Rakennepoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti käynnistettiin 16.12.2013 myös erityinen kuntajakoselvitys metropolialueella 16.12.2013 (Helsinki, Vantaa, Espoo, Kauniainen, Kirkkonummi, Vihti, Sipoo, Tuusula, Kerava) ja sen on määrä val-mistua 30.10.2014 mennessä. Tavoitteena on alueen kokonaisedun näkökulmasta selvittää riittävät kuntarakennevaihtoehdot. Alueen 14 kunnasta 12 on lisäksi käynnistänyt omia kuntajakoselvityksiä (1. Espoo, Kauniainen, Vihti ja Kirkko-nummi; 2. Kerava, Järvenpää, Tuusula, Nurmijärvi, Hyvinkää, Mäntsälä, Pornai-nen ja Sipoo). Kunnat päättänevät liitoksista vuoden 2014 lopussa tai 2015 alussa. Mahdolliset liitokset tulisivat todennäköisesti voimaan vuoden 2017 alussa.

1.6 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostuksessa kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään viidellä sote-alueella. Uusia sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavia alueita hallinnoidaan kuntayhtymämallilla. Alueiden rahoitus kerätään kunnilta painotetun kapitaatioperiaatteen mukaisesti. Alueellisen tasa-arvon ja järjestelmän taloudellisen tehokkuuden varmistamiseksi järjestelmän kansallista ohjausta vahvistetaan.

Uudistuksen lähtökohtana on sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio vahvan jär-jestäjän toimesta. Tavoitteena on hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeän pal-veluketjun saumaton kokonaisuus. Kunnat ovat mukana palvelujen tuottamisessa, ja lähipalvelut säilyvät jatkossakin lähellä asiakasta.

Uudistusta koskeva hallituksen esitys valmistellaan toukokuun 2014 loppuun mennessä. Hallituksen esitys annetaan syksyllä 2014 ja uusien alueiden toiminta alkaa 1.1.2017.

- 1.7 Laadukas ja saavutettavissa oleva varhaiskasvatus ja esiopetus taataan koko ikäluokalle. Säädetään laki varhaiskasvatuksesta. Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta tehdyn päätöksen mukaan subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamista koskeva hallituksen esitys annetaan keväällä 2014. Rakennepoliittisen ohjelman mukaan esiopetus muutetaan velvoittavaksi. Hallituksen esitys eduskunnalle annetaan syksyllä 2014 ja lainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2015. Jo tällä hetkellä esiopetus otetaan huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa.
- 1.8 Jatketaan perusopetuksen laadun parantamista. Suunnataan voimavaroja koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin, ryhmäkokojen pienentämiseen sekä koulujen kerhotoimintaan.
- 1.9 Muutetaan opetusryhmäkokoja koskevia säännöksiä siten, että koulukäyntiavustajat luetaan osaksi opettaja-oppilassuhdetta.
- 1.10 Muiden kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen uskonnon ja elämäkatsomustiedon minimiryhmäkokoja nostetaan. Hallituksen esitys annetaan 2014 ja lainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2015. Uudet vähintään 10 oppilaan opetusryhmät otetaan käyttöön elokuun 2015 alusta.
- 1.11 Valtioneuvoston asetuksen mukaiset perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet otetaan käyttöön 1.8.2016 lukien.
- 1.12 Valtioneuvosto antaa vuonna 2014 asetuksen vähimmäistuntimäärään tehtävästä kolmen vuosiviikkotunnin lisäyksestä, johon liittyvä valtionosuuden lisäys kohdennetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen.
- 1.13 Jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin. Vahvistetaan kuntien vastuuta perusopetuksen päättävien nuorten ohjauksesta. Rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti kriittisen nivelvaiheen koulutuksen jatkuvuuden turvaamiseksi, keskeyttämisen vähentämiseksi ja nuorten työurien pidentämiseksi oppivelvollisuusikää nostetaan 17 vuoteen. Uudistus koskee koko ikäluokkaa ja valmistellaan siten, että sillä tavoitetaan erityisesti nuoret, jotka eivät pääse koulutukseen perusopetuksen jälkeen. Uudistus toteutetaan perustuslain reunaehtojen sisällä. Lakiehdotus annetaan eduskunnalle vuonna 2014. Lainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2015.
- 1.14 Lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmä uudistetaan. Hallituksen esitys annetaan keväällä 2014. Uusi rahoituslainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2015. Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkko ja rahoitusjärjestelmä uudistetaan.
- 1.15 Parannetaan vailla tutkintoa olevien, pienyrittäjien ja muiden aliedustettujen ryhmien aikuiskoulutusmahdollisuuksia muun muassa kehittämällä rahoitusjärjestelmää. Oppilaitoksille luodaan taloudellisia kannustimia kouluttaa tutkintoa vailla

- olevia aikuisia ja niitä kannustetaan työpaikkojen kanssa tehtävään yhteistyöhön ja hakevaan toimintaan. Tutkintoa vailla olevilta aikuisilta poistetaan tutkintomaksut.
- 1.16 Vahvistetaan hallitusohjelman mukaisesti nyt kulttuuripalvelujen ulkopuolelle jäävien ryhmien mahdollisuuksia osallistua kulttuuriin ja tavoittaa kulttuuripalveluja. Selvitetään mahdollisuudet kuntien yleisen kulttuuritoiminnan rahoituksen kustannusperusteisuuteen.
- 1.17 Ajantasaistetaan kirjastolainsäädäntöä siten, että se vastaa muuttunutta toimintaympäristöä sekä uudistuvaa kunta- ja palvelurakennetta.
- 1.18 Liikuntalain uudistamisella vahvistetaan liikunnan peruspalveluluonnetta. Tavoitteena on koko väestön liikunnallisen elämäntavan edistäminen sekä liikunnan saavutettavuuden turvaaminen.
- 1.19 Nuorisotyöttömyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumiseksi jokaiselle nuorelle taataan työ-, opiskelu-, kuntoutus- tai harjoittelupaikka. Nuorisotakuuseen sisältyvä nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö laajennetaan koko maahan.
- 1.20 Uudistetaan nuorisolaki. Vahvistetaan edelleen nuorisotyön luonnetta lähipalveluna koko maassa, tavoitteena nuorisotyön palvelujen tasapuolinen saavutettavuus. Integroidulla ja kohdennetulla nuorisotyöllä tuetaan muita heikommassa asemassa olevia nuoria.
- 1.21 Jatketaan sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta lainsäädännön uudistamistyöryhmän vuonna 2012 antaman loppuraportin sekä siitä annetun lausuntopalautteen pohjalta. Uudistuksen tarkoituksena on peruspalveluja vahvistamalla siirtää tuen painopistettä ennaltaehkäisyyn ja oikea-aikaisiin palveluihin, joilla pyritään vähentämään erityislainsäädännön alaan kuuluvien palvelujen kuormitusta (lastensuojelu ja vammaispalvelut). Tavoitteena on asiakaslähtöinen lainsäädäntö, joka vahvistaa mahdollisuuksia tehdä vaikuttavaa asiakastyötä. Ammattiryhmien välistä työnjakoa muutetaan vastaamaan nykyistä paremmin kunkin ammattiryhmän koulutusta. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syksyllä 2014. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 aikana.
- 1.22 Valmistellaan lainsäädäntö asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja välttämättömistä rajoituksista ottaen huomioon YK:n vammaisso-pimuksen edellytykset. Itsemääräämisoikeuslainsäädännön toimeenpano -ohjelma valmistuu kevään 2014 aikana. Hallituksen esitys itsemääräämisoikeuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi annetaan eduskunnalle keväällä 2014 ja sen ehdotettu voimaantulo on 1.11.2014.
- 1.23 Jatketaan vammaispoliittisen ohjelman toimeenpanoa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos on Vampo -ohjausryhmän toimesta toteuttanut ohjelman toimeenpanon seurannan eri hallinnonaloilla vuodelta 2012. Jatketaan meneillään olevaa kehitysvammahuollon rakennemuutosta ja kehitetään palveluja, jotka mahdollistavat myös vaikeimmin vammaisten henkilöiden asumisen lähiyhteisössä.

Sosiaali- ja terveysministeriö asettaa vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistamista selvittävän työryhmän. Työryhmän toimikausi on 1.4.2013–31.12.2014. Työryhmän tehtävänä on sovittaa yhteen nykyinen vammaispalvelulaki ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki uudeksi vammaispalveluja koskevaksi erityislaiksi eri vammaisryhmien yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi.

- 1.24 Tehostetaan toimia huostaanottojen vähentämiseksi. Lastensuojelussa painopistettä siirretään ennalta ehkäisyyn, varhaisiin tukipalveluihin ja laitosvaltaisuuden purkamiseen. Lastensuojelussa korostetaan perhekeskeisyyttä ja kehitetään edelleen perhehoitolainsäädäntöä. Lastensuojelun ehkäiseviä ja varhaisen tuen palveluita sekä lastensuojelun avohuoltoa ja perhehoitoa kehitetään osana sosiaalihuoltolain kokonaisuudistusta. Kuntien perhetyön, lastensuojelun toimintatapojen sekä lastensuojelulain toimivuuden kehittämiseksi asetetun työryhmän toimikausi on päättynyt 14.6.2013. Työryhmän loppuraportin ja siitä saadun lausuntopalautteen perusteella laaditaan toimenpiteiden toteuttamissuunnitelma keväen 2014 aikana.
- 1.25 Kuntien tulee laatia palvelustrategia, johon sisältyvät kunnan järjestämävastuulla olevat palvelut. Palvelustrategian tulee toteuttaa, konkretisoida ja tarkentaa palvelujen kehittämistä koskevia linjauksia.

## 2 Kuntasektorin tuottavuuden parantaminen

- 2.1 Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuus- ja tuloksellisuustyötä jatketaan yhteistyössä kuntien, ministeriöiden, työmarkkinajärjestöjen ja muiden tahojen kanssa. Rakennetaan kestävä kuntasuoritusmittaristo, vahvistetaan tuottavuus- ja tuloksellisuustyötä sekä levitetään hyviä käytäntöjä.
- 2.2 Kehitetään kuntien kustannuslaskentaa todellisten yksikköhintojen arvioimiseksi ja avaamiseksi asiakkaille, palvelujen kehittämiseksi ja kustannustietoisuuden lisäämiseksi. Palveluiden kustannusten ja laadun vertailua sekä läpinäkyvyyttä kehitetään mm. selvittämällä ja edistämällä sitä tukevia käytäntöjä ja kokeiluja.
- 2.3 Kannustetaan parhaiden käytäntöjen jakamista ja käyttöönottoa yli kunta- ja sektorirajojen.
- 2.4 Seurataan kuntasektorille asetettujen valtakunnallisten tuottavuustavoitteiden toteutumista.

## 3 Kuntien verotulot

- 3.1 Kuntien kykyä selvittää tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksella edistetään. Veroperustemuutoksista kuntien tuloihin aiheutuvat muutokset (sekä niitä lisäävät että vähentävät muutokset) kompensoidaan täysimääräisesti nettomääräisenä.

- 3.2 Kuntien yhteisövero-osuus maksetaan viidellä prosenttiyksiköllä korotettuna vuosina 2013–2015. Yhteisöverokannan alentamisen vaikutus on huomioitu korotuksessa vuosina 2014–2015.
- 3.3 Yrityksille myönnetään T&K -verokannustin ja tuotannollisille investoinneille myönnetään korotettu poisto-oikeus vuosina 2013–2014. Näistä toimenpiteistä aiheutuvat yhteisöveron tuoton pieneneminen kompensoidaan kunnille kuntien yhteisöveron jako-osuutta korottamalla siten, ettei muutos vaikuta kuntien saamaan verotuloon. Tämä muutos poistuu vuoden 2015 alusta.
- 3.4 Ansiotuloverotuksen verovähennyksistä johtuvaa kuntien verotulojen menetystä pyritään siirtämään valtion vastuulle nimellisen ja todellisen kunnallisverotason kaventamiseksi. Tähän saakka verovähennyksistä aiheutuvia menetyksiä on kompensoitu kuntakohtaisesti pääasiassa valtionosuusjärjestelmän kautta. Vähennyksistä johtuvaa verotulomenetystä ei voida verojärjestelmän sisällä siirtää valtion vastuulle kuin vähäisessä määrin. Asiasta on valmistumassa selvitys lähiaikoina.
- 3.5 Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista kasvaisi vaalikauden aikana. Hallituksen maaliskuun 2014 kehyspäätöksen mukaan kiinteistöverotuksessa korotetaan yleisen kiinteistöveroprosentin ala- ja ylärajoja 0,2 % -yksiköllä. Lisäksi vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentin ala- ja ylärajoja korotetaan 0,05 % -yksiköllä. Näistä toimenpiteistä aiheutuva verotulojen lisäys vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtiovarainministeriöllä on käynnissä kiinteistöverotuksen kehittämisen jatkohanke, jonka tavoitteena on uudistaa kiinteistöjen arvostamismenetelmä. Kiinteistöjen arvostamisperusteiden tarkistamisella vahvistetaan kuntien omaa veropohjaa.
- 3.6 Asuntolainojen korkovähennysoikeutta rajoitetaan edelleen 5 % -yksiköllä vuosina 2015 - 2018. Vastaava kunnallisveron lisäys vähennetään valtionosuuksista.
- 3.7 Vuonna 2015 työtulovähennystä sekä perusvähennystä korotetaan. Näistä aiheutuva verotulojen menetys kompensoidaan kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta.
- 3.8 Työmatkavähennyksen omavastuuosuutta korotetaan vuonna 2015 ja rakennetta uudistetaan vuodesta 2016 lähtien.

## 4 Kuntien valtionavut

- 4.1 Kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään siten, että kuntien toimintamenot vähenevät 1 mrd. eurolla vuoteen 2017 mennessä. Lisäksi verorahoituksella ja kuntien omin toimin, mm. tuottavuutta parantamalla, on tarkoitus saavuttaa miljardin euron säästö vuoden 2017 tasolla. Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta sisältää kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämishojelman, jota toimeenpannaan mm. valtiontalouden vuosien 2015—2018 kehyspäätöksessä.

- 4.2 Hallitus pidättäytyy uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että se päättää samalla vastaavansuuruisista tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Tätä periaatetta sovelletaan kehyspäätökseen 2014—2017 nähden uusiin hankkeisiin. Tämän lisäksi kehykseen jo sisältyviä kuntien menoja lisääviä hankkeita arvioidaan kriittisesti.
- 4.3 Uusille ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämiselle ja laajentamiselle osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista.
- 4.4 Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään asteittain vuoteen 2015 mennessä kevään 2012 kehyspäätöksen perusteella. Vuonna 2015 vähennys on yhteensä 500 milj. euroa vuoden 2012 tasoon verrattuna. Vähennykset toteutetaan alentamalla peruspalvelujen valtionosuusprosenttia. Maaliskuun 2013 kehyspäätöksessä valtionosuuksiin kohdistettiin edelleen lisävähennys siten, että vähennys on vuositasolla 237 milj. euroa vuonna 2014, 175 milj. euroa vuonna 2015, 215 milj. euroa vuonna 2016 ja edelleen 265 milj. euroa vuonna 2017.
- 4.5 Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon liittyen peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 13,8 milj. euroa vuonna 2015 ja 0,7 milj. euroa vuonna 2016. Valtionosuutta lisätään 11,5 milj. euroa vuonna 2017 ja 39 milj. euroa vuonna 2018.
- 4.6 Peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään vuodesta 2015 alkaen 40 milj. euroa liittyen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen muutokseen ja 10 milj. euroa liittyen harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lopettamiseen. Koulurakennusten korjaushankkeisiin liittyvä vähennys vuonna 2015 on 12,1 milj. euroa, 15,1 milj. euroa vuonna 2016, 15,0 milj. euroa vuonna 2017 ja 22,0 milj. euroa vuonna 2018. Lisäksi vuodesta 2017 alkaen vähennetään peruspalvelujen valtionosuutta 23,4 milj. euroa toimeentulotuen hallintomenojen vähenemiseen johdosta. Kuntien hallintomenojen arvioidaan vähenevän 79 milj. euroa, kun perustoimeentulotuen maksatus ja laskenta siirretään Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi vuonna 2017.
- 4.7 Valtion ja kuntien väliset tehtäväsiirrot toteutetaan kustannusneutraalisti.
- 4.8 Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vuoden 2015 tasolla 126 milj. euron lisäys sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen. Vanhuspalvelulain toimeenpanoon kohdennetaan lisärahoitusta 27,5 milj. euroa vuonna 2015, eli valtionosuus tähän on yhteensä 82 milj. euroa vuonna 2015. Vuodesta 2015 alkaen oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseen kohdennetaan 13,1 milj. euroa sekä lastensuojelun kehittämiseen 10 milj. euroa. Muiden sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen varattu jäljellä oleva määräraha 9,4 milj. euroa kohdennetaan tarkemmin vuodesta 2015 alkaen.
- 4.9 Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan valtion rahoitusmallia uudistetaan siten, että siirtymäajan jälkeen vuodesta 2017 alkaen valtion rahoitus kohdennetaan kunnille osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Kehyskaudella vuoteen 2016 saakka varataan kuitenkin erillinen valtion korvaus lääkärihelikopteritoiminnasta vastaavalle hallinnointiyksikölle FinnHEMS Oy:lle.

- 4.10 Kehyskaudella kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen palautetaan valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden rahoittamiseen siirretty määräraha.
- 4.11 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla jatketaan hallitusohjelman mukaisia menosäästöjä vuosina 2015–2018, lukiokoulutukseen 37 milj. euron, ammatilliseen koulutukseen 49 milj. euron, oppisopimuskoulutukseen 31 milj. euron sekä ammattikorkeakouluihin 51 milj. euron säästö vuoteen 2015 mennessä. Vapaaseen sivistystyöhön kohdistuu 11,5 milj. euron säästö sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksiin 10 milj. euron säästö vuosittain. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusindeksi jäädytetään säästösyistä vuodeksi 2014.
- 4.12 Kehitetään sähköisiä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita osana SADe-ohjelman Oppijan verkkopalvelua.
- 4.13 Toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmä ja järjestäjäverkko uudistetaan. Rahoituksen määräytymisestä todellisen kustannuspohjan perusteella luovutaan ja toisen asteen koulutukseen kohdennettava valtion rahoituksen kokonaismäärä muutetaan talousarvioon perustuvaksi vastaavalla tavalla kuin yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla. Jatkossa talousarvioon otettavaa määrärahaa korotetaan kustannustason muutosta vastaavasti indeksiin perustuen. Asiaa koskeva hallituksen lakiesitys annetaan syksyllä 2014 ja se tulee voimaan 1.1.2015. Uusia rahoituksen määräytymisperusteita sovelletaan ensimmäisen kerran määriteltävässä rahoitusta vuodelle 2017.
- 4.14 Ammatillisen koulutuksen rahoitus uudistetaan palkitsemaan koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta. Tavoitteena on tukea nykyistä paremmin koko ikäluokan kouluttamista, koulutuksen läpäisyn parantamista, nopeampaa siirtymistä työelämään ja aiemmin opitun tunnustamista. Rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjälle.
- 4.15 Perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen rahoitusta koskevat uudistukset sovitetaan valtionosuusuudistuksen aikatauluun.
- 4.16 Vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään kokonaan valtiolle vuoden 2015 alusta. Kuntien rahoitusosuus ammattikorkeakoulujen rahoituksesta poistuu ja vastaavan suuruinen kuntien rahoitusosuus lisätään ammatillisen peruskoulutuksen, lukiokoulutuksen jakuntien peruspalvelujen rahoitukseen. Uudistus on kustannusneutraali kuntien ja valtion kesken.
- 4.17 Teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuusjärjestelmän kannustavuuden lisäämiseksi selvittää, millaisilla indikaattoreilla voitaisiin osa valtionosuudesta jakaa tuloksellisuuden perusteella. Uudistuksen tavoitteena on kannustaa teattereiden, orkestereiden ja museoiden toiminnan laadun ja monipuolisuuden kehittämistä.
- 4.18 Nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpanoon kohdennetaan kehyskaudella opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle vuositasolla keskimäärin 30 milj. euroa sekä



osana yhteiskuntatakuuta kohdennetaan ammatilliseen lisäkoulutukseen ja oppisopimuskoulutukseen 47 milj. euroa vuonna 2015 ja 37 milj. euroa vuonna 2016 sekä 15 milj. euroa vuonna 2017 ja 5 milj. euroa vuonna 2018. Nuorten aikuisten osaamisohjelman mukaisesti toimenpiteisiin, joilla voidaan purkaa ilman koulutusta jääneiden nuorten aikuisten varantoa.

## 5 Muut toimenpiteet

- 5.1 Kuntien tehtävien arviointityöryhmän toimikausi päättyy 31.5.2014.
- 5.2 Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen tueksi käynnistetään vuonna 2014 kuntakokeiluja.
- 5.3 Valtiovarainministeriön asettaman kuntien makrotalouden ohjausta valmistele- van työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2014.
- 5.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman toista ohjelmakautta toteutetaan valtiontalouden kehyspäätöksen ja vuosittaisen talousarvion puitteissa. Kaste-ohjelmassa vuosille 2012 – 2015 on määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon uudistustyön tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Ohjelma tukee kunta- ja palvelurakennemuutosta. Kaste-ohjelma sisältää kuusi osaohjelmaa: 1) Riskiryh- mien mahdollisuutta osallisuuteen, hyvinvointiin ja terveyteen parannetaan, 2) lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluja uudistetaan, 3) ikäihmisten palvelujen rakennetta ja sisältöä uudistetaan, 4) palvelurakennetta ja peruspalveluja uudiste- taan, 5) tieto ja tietojärjestelmät saatetaan asiakkaiden ja ammattilaisten tueksi ja 6) johtamisella tuetaan palvelurakenteen uudistamista ja työhyvinvointia. Paino- pistettä siirretään ongelmien hoidosta fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoin- nin aktiiviseen edistämiseen ja ongelmien ehkäisemiseen. Kehittämishankkeissa luodut hyvät käytännöt otetaan käyttöön maanlaajuisesti.
- 5.5 Kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa (Mieli -suunnitelma) on lin- jattu mielenterveys- ja päihdetyön kehittäminen vuoteen 2015 asti. Mieli-suunni- telman toimeenpanosuunnitelman toteuttamista jatketaan.
- 5.6 Työvoima- ja elinkeinotoimistojen, kuntien ja Kelan yhteispalveluun perustuvan työvoiman palvelukeskusten toimintamallia ryhdytään lakisääteistämään ja laa- jentamaan koko maan kattavaksi. Laajentamiseen liittyen määrärahoja lisätään 5 milj. eurolla vuonna 2012, minkä jälkeen toimintaan kohdennetaan kehyskau- della 5 milj. euron lisämääräraha vuosittain. Palvelukeskusten lakisääteisen toi- mintamallin valmistelu aloitetaan vuonna 2013. Asiaa koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2014 ja säännösten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alussa.
- 5.7 Hallituskauden kestävä kuntakokeilu pitkäaikaistyöttömyyden alentamiseksi toteu- tetaan ajalla 1.9.2012–31.12.2015. Kokeilussa on mukana 26 hanketta, joissa on mukana 61 kuntaa. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut kokeilulle johtoryh-

- män ja työjaoston ajalle 7.5.2012–31.12.2015. Kehyskaudella vuosina 2013–2015 kokeiluun on osoitettu valtionavustuksena 20 milj. euron vuosittainen rahoitus.
- 5.8 Kuntien rooli ja vastuu pitkäaikaistyöttömyyden aktiivisessa hoidossa korostuu. Osa pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusvastuusta siirretään kunnille vuoden 2015 alusta lukien. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella luodaan mahdollisuuksia työmarkkinatuella olleiden pääsyn aktivointitoimenpiteiden piiriin. Tämä toteutetaan osana kuntien tehtävien arviointia ja työllisyyspolitiikan vastuunjaon tarkistusta.
- 5.9 Maankäyttö ja rakennuslain kokonaisarviointi on valmistunut tammikuussa 2014. Arvioinnissa on selvitetty laille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä alueidenkäytön ja rakentamisen ohjausjärjestelmien toimivuutta. Laki keskeisiltä periaatteiltaan toimii hyvin ja tavoitteidensa mukaisesti. Lakiin on kuitenkin tarvetta tehdä muutoksia osauudistuksina, joista ensimmäiset toteutetaan vielä tällä hallituskaudella. Ympäristöministeriössä valmistellaan kilpailun edistämistä ja kunnan maapolitiikan harjoittamista koskeva MRL:n muutosesitys. Esitykseen sisällytetään ehdotus kaupan sääntelyä koskevan siirtymäsäännöksen jatkamisesta sekä valituslupamenettelyn käyttöönotto uhkasakon asettamista ja teettämisuhkaa koskevissa päätöksissä. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin perusteella käynnistyy myös selvitys maakuntakaavojen vahvistamisenettelyjen vaihtoehtoista. Ympäristöministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan vaihtoehdot uusi-  
muotoisille rakennusvalvontayksiköille. Työryhmän esitys valmistuu 31.8.2014. Tähän liittyvä lainsäädäntövalmistelu käynnistyy tällä hallituskaudella.
- 5.10 Jätelaki ja -asetus tulivat voimaan 1.5.2012. Jätehuollon järjestämistä koskevan vastuunjaon vaikutusten arvioimiseksi luotettavasti ei ole vielä riittävästi kokemuksia. Ympäristöministeriö on käynnistänyt keväällä 2013 hankkeen, jossa seurataan jätelain hallinnollisten veloitteiden toimeenpanotilannetta, kartoitetaan jätelain soveltamiskäytäntöjä ja arvioidaan lain toimivuutta erityisesti yhdyskuntajätehuoltoa koskevien säännösten osalta. Selvitys valmistuu vuoden 2014 keväällä. Seuranta etenee vaiheittain ja vaikutusten arviointia täsmennetään tulevina vuosina.
- 5.11 Ympäristönsuojelulain uudistamista koskeva hallituksen esitys (214/2013) annettiin eduskunnalle joulukuussa 2013. Uudistuksella pannaan täytäntöön EU:n teollisuuspäästödirektiivi sekä ajanmukaistetaan laki vastaamaan perustuslain säännösten kehittyntä tulkintaa. Lupamenettelyä koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan, vaikkakin eräitä menettelysäännöksiä on tarkoitus selkeyttää. Valtion ja kunnan lupaviranomaisten välinen toimivallanjako säilyisi entisellään. Ympäristönsuojelun valvontaa tehostettaisiin lisäämällä sen suunnitelmallisuutta ja riskiperusteisuutta. Valvontaa myös tehostettaisiin ottamalla käyttöön valvontamaksu.
- 5.12 Valtiovarainministeriön asettaman julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen (Asiakaspalvelu2014-hanke) tavoitteena on, että asiakas saa julkisen hallinnon palvelut yhteisistä asiakaspalvelupisteistä (yhden luukun periaate)

kohtuetaisyydellä asuinpaikasta. Tavoitteena on myös parantaa julkisen hallinnon tehokkuutta ja taloudellisuutta. Uuden yhteisen asiakaspalvelun järjestäminen säädetään kuntien tehtäväksi. Kuntien palvelujen lisäksi yhteisessä asiakaspalvelussa tarjotaan aina poliisin lupahallinnon, työ- ja elinkeinotoimistojen (ml. työvoiman palvelukeskusten), verohallinnon ja maistraattien palveluja. Kansaneläkelaitoksen ja muiden valtion viranomaisten palveluja tarjotaan asiakaspalvelupisteissä sopimusperusteisesti. Kunnalle korvataan omakustannusperiaatteella sille muiden tahojen palvelujen jakamisesta aiheutuvat kustannukset.

Kehittämishankkeen loppuraportti ja hallituksen esitysluonnos valmistuivat 31.5.2013 mennessä. Yhteisen asiakaspalvelun valmistelua jatketaan laajan lausuntokierroksen saadun palautteen pohjalta kevään 2014 aikana valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle keväätistuntokaudella 2014. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2014, ja ensimmäisten yhteisten asiakaspalvelupisteiden on tarkoitus aloittaa toimintansa kesällä 2015. Yhteiseen asiakaspalveluun siirrytään vaiheittain vuosien 2015 - 2019 aikana. Asiakaspalvelua pilotoidaan syksystä 2014 viidessä kunnassa (Oulu, Mikkeli, Saarijärvi, Parainen ja Pelkosenniemi).

- 5.13 Kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muutosten vaikutuksiin liittyen ratkaistaan keväällä 2014, kumotaanko sosiaalihuoltolain säännös kuntien välisestä korvausvastuusta. Lakien uudistuksen seurantaan varten toteutettiin vuonna 2013 STM:n, Kuntaliiton ja THL:n selvitys lain vaikutuksista. Selvityksen mukaan kotikunnan muutoksia ei tapahtunut huomattavassa määrin eikä lakimuutoksilla ollut merkittäviä taloudellisia tai muita vaikutuksia kunnille.



## Liite 1

## Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

BKT ja työllisyys	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BKT:n arvo, mrd. euroa	193,4	197,4	203,0	209,7	216,6	223,7
BKT, määrän muutos, %	-1,4	0,5	1,4	1,8	1,5	1,4
Työllisten määrä, muutos-%	-1,1	-0,3	0,4	0,7	0,4	0,4
Työttömyysaste, %	8,2	8,4	8,3	8,1	7,8	7,5
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	68,5	68,5	68,9	69,5	69,6	70,0
Palkkasumma, muutos-%	1,0	1,3	1,8	2,5	2,2	2,4
Eläketulot, muutos-%	6,0	4,2	4,5	4,3	4,7	4,8
Hinnat ja kustannukset, %	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Yleinen ansiotaso, muutos	2,0	1,3	1,2	1,5	1,8	2,0
Kuntien ansiotaso, muutos	1,8	1,2	1,1	1,5	1,8	2,0
Kuluttajahinnat, muutos	1,5	1,5	1,7	1,9	1,8	1,8
Rakennuskustannusindeksi	1,0	1,3	1,6	2,4	2,4	2,4
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	0,2	0,9	1,3	1,6	1,8	1,8
Valtionosuusindeksi:						
Peruspalvelujen hintaindeksi, muutos	1,8	1,1	1,2	1,5	1,7	1,9
Kustannustason muutos, TAE1)	3,0	1,5	0,7	1,5	1,7	1,9
- sisältää indeksin korjauksen <sup>2)</sup>	0,7	0,3	-0,6			

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

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

Kuntatyönantajan sotumaksut, %	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sairausvakuutusmaksu	2,04	2,14	2,15	2,15	2,15	2,14
Työttömyysvakuutusmaksu	3,06	2,82	2,82	2,82	2,82	2,82
Eläkemaksu (KuEL)	24,0	23,7	23,7	23,5	23,3	23,3
Opettajien eläkemaksu	19,4	21,8	21,3	21,1	21,1	21,1
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	30,4	30,0	30,0	29,8	29,6	29,5
Vakuutettujen sotumaksut, %	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,60	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	5,15	5,55	5,75	5,95	6,10	6,15
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	6,50	7,05	7,30	7,55	7,75	7,80
TyEL-indeksipisteluku	2 475	2 509	2 519	2 558	2 604	2 650
TyEL-indeksi, muutos	2,8	1,4	0,4	1,6	1,8	1,8
KEL-indeksipisteluku	1 609	1 630	1 637	1 664	1 696	1 726
KEL-indeksi, muutos	2,8	1,3	0,4	1,7	1,9	1,8



Liite 2. Kunnallistalouden rahoitustaskelma käyvin hinnoin, milj. euroa

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %	milj. euroa	muutos %
Toimintakate	-26487	2,7	-27011	2,0	-27439	1,6	-28155	2,6	-28944,5	2,8	-29829,4	3,1
Verotulot	20640	6,8	21090	2,2	21639	2,6	22155	2,4	22960,4	3,6	23827,0	3,8
Käyttötalouden valtionosuudet	8303	2,9	8175	-1,5	7664	-6,2	7793	1,7	7948,5	2,0	8097,8	1,9
Korkomenot	300	-10,3	363	0,0	466	0,0	655	0,0	848,1	0,0	983,5	0,0
Korkotulot	225	-2,1	230	0,0	235	0,0	240	0,0	245,0	0,0	250,0	0,0
Muut rahoituserät, netto	292		295		295		295		295		295	
<b>Vuosikate</b>	<b>2673</b>		<b>2417</b>		<b>1928</b>		<b>1673</b>		<b>1656</b>		<b>1657</b>	
Satunnaiset erät, netto	288		250		250		250		250		250	
Tulorahoituksen korjauseurä	-450		-450		-450		-450		-450		-450	
Investoinnit, netto 1)	3825	10,1	3820	-0,1	3820	0,0	3800	-0,5	3780,0	-0,5	3760,0	-0,5
Rahoitusjäämä 2)	-1314		-1603		-2092		-2327		-2324		-2303	
Lainananto	705	116,1	250	-64,5	250	0,0	250	0,0	250,0	0,0	250,0	0,0
Antolainojen lyhennykset	852	247,7	150	-82,4	150	0,0	150	0,0	150,0	0,0	150,0	0,0
Lainojen lyhennykset	1563	5,7	1700	8,8	1800	5,9	2000	11,1	2200,0	10,0	2200,0	0,0
Brutorahoitustarve 3)	-2730		-3403		-3992		-4427		-4624		-4603	
Bruttolainanotto	3362		3400		3950		4400		4600		4550	
Lainakanta 31.12	15582	12,8	17282	10,9	19432	12,4	21832	12,4	24232,0	11,0	26582,0	9,7
Kassavarat 31.12	4858	15,8	4855	-0,1	4812	-0,9	4785	-0,6	4761,4	-0,5	4708,2	-1,1
Nettovelka (lainat-kassavarat)	10724	11,6	12427	15,9	14620	17,6	17047	16,6	19470,6	14,2	21873,8	12,3
Nettovelka, % BKT:sta	5,5		6,3		7,2		8,1		9,0		9,8	
Bruttovelka, % BKT:sta	8,1		8,8		9,6		10,4		11,2		11,9	
Toimintamenot, % BKT:sta	19,9		19,8		19,6		19,4		19,3		19,3	

<sup>1)</sup> Käyttöomaisuuden nettobankinta miinus perustamishankkeiden valtionosuudet

<sup>2)</sup> Tulorahoitus miinus nettoinvestoinnit

<sup>3)</sup> Rahoitusjäämä - lainanotto + antolainojen lyhennykset - lainojen lyhennykset





**Liite 3 Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2011 - 2013a, kuntakoon mukaan, euroa/asukas**

Asukasluku	Kuntien lkm	Vuosikate, euroa/as.			Negatiivisten vuosikatteiden kuntien määrä			Vuosikate - poistot euroa/as.			Lainakanta, euroa/as.		
		2011	2012	2013a	2011	2012	2013a	2011	2012	2013a	2011	2012	2013a
31.12.2013	2013												
alle 2 000	31	237	127	293	7	12	7	32	-122	19	2 094	2 273	2 639
2 000 - 6 000	117	242	152	276	19	38	18	84	-91	21	1 730	1 920	2 050
6 001 - 10 000	54	218	158	269	3	13	7	75	-95	-6	1 950	2 166	2 370
10 001 - 20 000	46	249	135	327	3	8	2	28	-126	41	2 034	2 348	2 513
20 001 - 40 000	31	353	182	342	0	4	2	106	-118	19	1 874	2 080	2 279
40 001 - 100 000	16	280	120	266	1	5	0	-35	-205	-52	2 211	2 490	2 756
yli 100 000	9	583	441	497	0	0	0	140	-34	-5	2 124	2 307	2 766
<b>MANNER-SUOMI</b>	<b>304</b>	<b>382</b>	<b>248</b>	<b>372</b>	<b>33</b>	<b>80</b>	<b>36</b>	<b>71</b>	<b>-102</b>	<b>-2</b>	<b>2 038</b>	<b>2 262</b>	<b>2 564</b>



**Liite 4 Manner-Suomen kuntien vuosikate ja lainakanta vuosina 2011 - 2013a, maakunnittain, euroa/asukas**

Maakunnat	Kuntien lkm	Vuosikate, euroa/as.			Negatiivisten vuosikatteiden kuntien määrä			Vuosikate -poistot euroa/as.			Lainakanta, euroa/as.		
		2011	2012	2013a	2011	2012	2013a	2011	2012	2013a	2011	2012	2013a
31.12.2013													
Uusimaa	26	652	483	588	3	5	1	204	10	109	2 113	2 173	2 492
Varsinais-Suomi	28	289	89	342	1	11	1	-31	-206	53	1 780	2 157	2 373
Satakunta	20	294	239	402	7	8	1	2	-149	70	1 304	1 533	1 859
Kanta-Häme	11	186	164	310	0	1	0	-3	-54	73	2 415	2 544	2 752
Pirkanmaa	22	324	186	330	1	8	2	66	-141	-20	1 561	1 779	1 947
Päijät-Häme	11	374	253	163	0	2	1	122	-9	-178	2 761	3 196	3 865
Kymenlaakso	7	218	-5	209	0	2	2	3	-299	-88	2 582	2 862	3 031
Etelä-Karjala	9	301	236	359	0	1	0	107	-4	39	2 128	2 290	2 405
Etelä-Savo	14	181	195	231	1	5	2	1	-69	-55	2 352	2 579	2 693
Pohjois-Savo	20	316	116	225	2	5	2	18	-203	-103	1 799	1 970	2 436
Pohjois-Karjala	13	270	115	289	1	4	0	46	-151	11	1 522	1 675	1 810
Keski-Suomi	23	153	88	260	3	4	2	-42	-250	-154	2 211	2 667	2 837
Etelä-Pohjanmaa	18	-5	48	122	6	7	9	-78	-196	-131	1 836	2 228	2 752
Pohjanmaa	15	295	219	191	1	2	2	-24	-99	-146	2 026	2 439	2 748
Keski-Pohjanmaa	8	234	142	303	2	4	0	-71	-203	-89	3 663	4 316	4 756
Pohjois-Pohjanmaa	29	395	212	347	2	5	3	116	-117	-112	2 320	2 665	3 177
Kainuu	9	209	163	254	1	2	4	20	-133	-56	1 646	2 010	2 098
Lappi	21	307	150	279	2	4	4	81	-100	22	1 914	1 963	2 257
<b>MANNER-SUOMI</b>	<b>304</b>	<b>382</b>	<b>248</b>	<b>372</b>	<b>33</b>	<b>80</b>	<b>36</b>	<b>71</b>	<b>-102</b>	<b>-2</b>	<b>1 956</b>	<b>2 262</b>	<b>2 564</b>



## Liite 5 Kuntasektorin yhdyskunta, tekniikka ja ympäristötoiminta, talous ja haasteet

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

Yhdyskuntasuunnittelun, rakennusvalvonnan ja ympäristöhuollon avulla kunnat turvaavat toimivan, turvallisen ja viihtyisän yhdyskuntarakenteen. Vuonna 2012 näiden tehtävien toimintamenot olivat 526 miljoonaa euroa. Rakennusvalvonnan menoista maksutulot kattavat yli kaksi kolmannesta. Muilta osin yhdyskuntasuunnittelun, rakennusvalvonnan ja ympäristöhuollon menot katetaan pääosin verotuloilla.

Kuntien ylläpitämien katujen osuus on noin neljännes maamme yleisistä liikenneväylistä. Katujen, puistojen ja yleisten alueiden ylläpito (kunnossapito ja hoito) maksaa kunnille yli 954 miljoonaa euroa vuodessa. Nämä tehtävät rahoitetaan verotuloilla.

Kunta vastaa merkittävältä osin vesi-, jäte- ja energiahuollon järjestämisestä alueellaan. Näiden välttämättömyyshyödykkeiden myynti on maksullista palvelua. Koko kuntakenttää tarkasteltaessa jäte- ja energian maksutuotot kattavat toiminnan kustannukset, mutta vesihuollossa kuntakohtaiset erot ovat suuria. Osa vesihuoltolaitoksista tulouttaa kohtuullista tuottoa peruspääomasta kunnille, mutta suurin osa tarvitsee kunnan avustusta toiminnan pyörittämiseen.

Kuntien vesihuoltolaitosten osuus Suomen vesihuollon kokonaisuudesta on noin 90 prosenttia asiakkaille toimitetun vesijohtoveden ja heiltä vastaanotetun jäteveden määrällä mitattuna. Kuntien taloustilaston mukaan kuntien vesihuoltolaitosten toimintamenot vuonna 2012 olivat 434 miljoonaa euroa.

Kunnat ovat siirtäneet jätehuoltotehtävänsä pääsääntöisesti omistamiensa yhtiöiden tehtäväksi. Kuntien osuus jätehuollon kokonaisvolyyymista on melko vähäinen, minkä vuoksi toimialan suora vaikutus kuntatalouteen ei ole kovin suuri. Kunnilla on ensisijainen järjestämisvastuu yhdyskuntajätehuollosta ja laaja vastuu jätehuollon kehittämistä.

Sähkön jakelusta kuntien osuuden arvioidaan olevan yli puolet. Kaukolämpö- ja -jäähdytys ovat pääosin kuntien toimintaa. Kunnat harjoittavat kaukolämpö ja -jäähdytystä joko suoraan kunnallisena toimintana tai kuntien omistamassa osakeyhtiössä. Kaukolämmön kannattavan laajentamisen sekä lämmön ja sähkön yhteistuotannon osalta haasteet liittyvät uudisrakentamiseen ja vanhojen rakennusten korjaamiseen. Kilpailutilanne kiinteis-

tökohtaisen lämmityksen, kuten esimerkiksi maalämmön, kanssa kiristyy muun muassa toimitilojen jäähdytystarpeiden kasvun myötä. Energiatuotannon polttoainevalinnat suuntautuvat uusiutuviin energialähteisiin.

Kunnat ylläpitävät laajaa palvelutuotannossaan tarvitsemaansa toimitila- ja kiinteistö-kantaa. Toimitilayksiköiden toimintamenot olivat vuonna 2012 noin 1,8 miljardia euroa. Toimitilayksiköiden tulot ovat pääosin kuntien sisäisiä vuokria, jotka näkyvät palvelujen tuottajien kustannuksina.

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

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella. Alueiden pelastustoimen toimintamenot olivat vuonna 2012 noin 448 miljoonaa euroa vuositasolla. Pelastustoimi rahoitetaan pääasiassa verovarjoilla.

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

Ilmastonmuutokseen sopeutumisesta ja sen hillinnästä tulee kustannuksia kunnille. Ilmastonmuutoksen aiheuttamat investointitarpeet infraan voidaan arvioida olevan huomattavat – jopa miljardeja euroja. Ilmastonmuutokseen varautumisessa on kyse kansallisesta tehtävästä ja siten valtion roolia ja taloudellista panostusta tulvasuojeluhankkeiden toteuttamiseksi tulee laajentaa nykyisestä.

Kuntien talouden kannalta on tärkeää, että valtio huolehtii liikenteen vastuistaan ja liikenneväylien rakentamiseen tarkoitettujen määrärahojen tasosta niin, että kunnille ei synny paineita osallistua valtion liikennehankkeiden ja joukkoliikennepalvelujen toteuttamiseen, kuten viime vuosina on entistä enemmän tapahtunut.

Kunnilla on mittava infraomaisuus, jota tulee käyttää ja hoitaa niin, ettei omaisuus menetä arvoaan. Korjausvelan kasvun hillitsemiseksi tulee investointi- ja ylläpitomäärärahojen mitoitusta suhteuttaa tarpeisiin ja niiden käyttöä tulee tehostaa myös uusilla hankinta- ja rahoitusmalleilla. Korjausvelka on kuntapuolen infrassa mukaan lukien rakennukset noin 7,5 miljardia euroa. On tärkeää, että korjausvelkaa pienennetään.

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

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

Investointipäätökset tulee tehdä elinkaarikustannukset huomioiden. Tämä tarkoittaa, että investointipäätöksen yhteydessä varataan rahat investoinnin aiheuttamiin ylläpitokustannuksiin.

Tehtäväluokka	Toimintamenot	Toimintatulot	Nettomenot	Poistot ja arvonalentumiset	Investointimenot
Yhdyskuntasuunnittelu	374	82	292	22	13
Rakennusvalvonta	82	68	14	0,8	2
Ympäristön huolto	70	23	47	2	7
Liikenneväylät (kadut ym.)	733	348	385	383	767
Puistot ja yleiset alueet	221	89	132	54	70
Palo- ja pelastustoimi	448	55	393	12	31
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	1 825	2 448	-623	558	496
Vesihuolto	434	799	-365	228	367
Energiahuolto	890	1 227	-337	89	165
Jätehuolto	127	139	-12	18	26
Joukkoliikenne	719	369	350	6	15
Satama	98	216	-118	65	75
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>6 021</b>	<b>5 863</b>	<b>158</b>	<b>1 438</b>	<b>2 034</b>

Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto 2012.





## Liite 6 Kuntatalouden tulos- ja rahoituslaskelman keskeisten erien ennusteet ja ero toteutuneeseen kehitykseen

**Ennustevirhe positiivinen = yliarviointi, negatiivinen = aliarviointi**

	Kevät 2008	Kevät 2009	Kevät 2010	Kevät 2011	Kevät 2012	Toteutunut
	milj. euroa					
Toimintamenot, ennuste	37 455	36 417	36 316	36 291	36 845	37 437
Ero toteutuneeseen kehitykseen	18	-1 020	-1 122	-1 146	-592	
Palkkausmenot, ennuste	22 444	21 076	20 721	20 615	20 872	21 140
Ero toteutuneeseen kehitykseen	1 304	-64	-419	-526	-268	
Ostot, ennuste	12 478	12 871	13 007	13 207	13 298	13 387
Ero toteutuneeseen kehitykseen	-908	-516	-380	-180	-88	
Verotulot ja valtionosuudet, ennuste	28 650	26 181	26 422	28 044	27 581	27 390
Ero toteutuneeseen kehitykseen	1 260	-1 209	-968	654	191	
Vuosikate, ennuste	3 081	1 180	1 358	3 117	2 603	1 791
Ero toteutuneeseen kehitykseen	1 290	-612	-433	1 326	812	
Nettoinvestoinnit, ennuste	3 100	2 300	3 000	3 400	3 200	3 473
Ero toteutuneeseen kehitykseen	-373	-1 173	-473	-73	-273	
Lainakanta, ennuste	10 322	13 922	15 818	13 250	13 556	13 810
Ero toteutuneeseen kehitykseen	-3 488	112	2 008	-560	-254	



## **Liite 7. Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa v. 2013 käsitellyt kuntien toimintaa ja taloutta koskevat hallituksen esitykset**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ammattikorkeakoululain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 26 ja 48 §:n sekä yliopistolain 76 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kosmeettisista valmisteista

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta (TEM)

Hallituksen esitys elintarvikelain muuttamisesta (MMM)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä kielilain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kilpailulain oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten lääkitsemisestä, laiksi lääkelain eräiden säännösten kumoamisesta ja laiksi rikoslain 44 luvun 5 §:n 2 momentin muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja lastensuojelulain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kiinteistöverolain, varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 30 §:n ja verotustietojen julkisuudesta sekä salassapidosta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta ja laiksi elintarvikelain 2 §:n 3 momentin kumoamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Joukkoliikennelain velvoitteet kunnille

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain, aravarajoituslain ja asumisoikeusasunnoista annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2014 tuloveroasteikkolaiksi sekä eräksi muiksi laeiksi

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, vapaasta sivistystyöstä annetun lain

12 a §:n muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lukiolain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys laiksi lapsen kohdistuneen seksuaalirikoksen selvittämisen järjestämisestä annetun lain muuttamiseksi

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 29 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta sekä eräiden koulutusta koskevien lakien muuttamisesta

Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain muuttamisesta

HE laiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista ja laiksi alueiden kehittämishankkeiden sekä eräiden rakennerahastohankkeiden rahoittamiseksi (rahoituslaki)

Hallituksen esitys laeiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä, tietohallintolain 11 §:n kumoamisesta ja valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 4 momentin kumoamista

Hallituksen esitys laiksi eduskunnalle kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain (1257/2010) muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain, riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain, riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttömaksuista

Hallituksen esitys eduskunnalle alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta

Yhteisö- ja osinkoverouudistuksen kompensatiolaskelmat sekä Kuntalain 8 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksistä eduskunnalle eräiksi verolaeiksi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaaresta

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE:t koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön uudistamista)

Hallituksen esitys vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain 127 ja 152 §:n muuttamisesta





VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 16001  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

14a/2014  
Valtiovarainministeriön julkaisu  
Huhtikuu 2014

ISSN 1459-3394 (nid.)  
ISBN 978-952-251-560-5 (nid.)  
ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-561-2 (pdf)

**VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:**

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