



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntatalousohjelma vuodelle 2021, Syksy 2020

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:64

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:64

Kuntatalousohjelma vuodelle 2021, Syksy 2020

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF: 978-952-367-307-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

| | | |
|--------------------------------------|--|------------------------------|
| Julkaisija | Valtiovarainministeriö | 5.10.2020 |
| Tekijät | Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto | |
| Julkaisun nimi | Kuntatalousohjelma vuodelle 2021, Syksy 2020 | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:64 | |
| Diaari/hankenumero | | Teema Kunta-asiat |
| ISBN PDF | 978-952-367-307-6 | ISSN PDF 1797-9714 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-307-6 | |
| Sivumäärä | 78 | Kieli suomi |
| Asiasanat | kunta-asiat, kunnat, kuntien tulot, kuntien menot, kuntakonsernit, kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien tehtävät | |
| Tiivistelmä | <p>Syksyn 2020 kuntatalousohjelma on laadittu valtion vuoden 2021 talousarvioesityksen yhteydessä. Laadittu ohjelma tarkentaa keväällä 2020 julkaistua, vuosia 2021–2024 koskevaa kuntatalousohjelmaa. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimman käytössä olevan tiedon pohjalta. Hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu ohjelmassa niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset ovat tiedossa.</p> <p>Kuntatalousohjelma syventää talousarviovalmistelun kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa sekä kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä valtion talousarvioesityksen mukaisella rahoituksella ja päätetyillä toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein.</p> <p>Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman valtion vuoden 2021 talousarvioesitystä koskevissa neuvotteluissa.</p> | |
| Kustantaja | Valtiovarainministeriö | |
| Julkaisun jakaja/myynti | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi | |

Presentationsblad

| | | |
|--|---|------------------------------|
| Utgivare | Finansministeriet | 5.10.2020 |
| Författare | Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen | |
| Publikationens titel | Kommunekonomiprogrammet för 2021 | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Finansministeriets publikationer 2020:64 | |
| Diarie-/ projektnummer | | Tema Kommunärenden |
| ISBN PDF | 978-952-367-307-6 | ISSN PDF 1797-9714 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-307-6 | |
| Sidantal | 78 | Språk finska |
| Nyckelord | kommunalekonomi, statsbidrag till kommunerna, kommunernas uppgifter, kommunernas skatteinkomster, kommunärenden, kommuner, kommunernas inkomster, kommunernas utgifter, kommunkoncerner | |
| Referat | <p>Kommunekonomiprogrammet för hösten 2020 har utarbetats i samband med budgetpropositionen för 2021. Programmet preciserar det kommunekonomiprogram för 2021–2024 som publicerades våren 2020. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder på den kommunala ekonomin beskrivs i programmet utifrån den nyaste information som finns tillgänglig. I programmet har effekterna av regeringens åtgärder utvärderats till de delar det finns regeringsbeslut om åtgärderna och deras effekter är kända.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fördjupar den bedömning av kommunernas ekonomi som ingår i budgetberedningen. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget för den kommunala ekonomin samt kommunernas förutsättningar att klara av att ordna basservice i enlighet med finansieringen och de åtgärder som anges i budgetpropositionen. I programmet prioriteras granskningen av den kommunala ekonomins utvecklingsperspektiv och statens åtgärder. Effekterna av åtgärderna har bedömts utifrån kommunalekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av finansieringsprincipen. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin som presenteras i kommunekonomiprogrammet i enlighet med begreppen i kommunernas bokföring.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat som har representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådan lagstiftning om kommunernas uppgifter och åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, dels Kommunförbundet. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har förts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid den ekonomisektion som utför det beredande arbetet. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i samband med förhandlingarna om statens budgetproposition för 2021.</p> | |
| Förläggare | Finansministeriet | |
| Distribution/ beställningar | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi | |

Description sheet

| | | | |
|--|---|-------------------|--------------------------|
| Published by | Ministry of Finance | 5 October 2020 | |
| Authors | Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration | | |
| Title of publication | Local Government Finances Programme for 2021 | | |
| Series and publication number | Publications of the Ministry of Finance 2020:64 | | |
| Register number | | Subject | Local Government Affairs |
| ISBN PDF | 978-952-367-307-6 | ISSN (PDF) | 1797-9714 |
| Website address (URN) | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-307-6 | | |
| Pages | 78 | Language | Finnish |
| Keywords | local government finances, central government transfers to local government, local government duties, local government tax revenue, local government affairs, local government, local government revenue, local government expenditure, local authority corporation | | |
| <p>Abstract</p> <p>The Local Government Finances Programme for 2021 was drawn up in autumn 2020 in connection with preparation of the Government's budget proposal for 2021. The Programme elaborates on the information in the Local Government Finances Programme 2021–2024, published in spring 2020. The current state of local government finances and the impact of the Government's measures on local government finances are set out in the Programme on the basis of the latest information available. The impact of the Government's measures has been estimated in so far as there are government decisions on the measures and the effects are known.</p> <p>The Local Government Finances Programme adds depth to the review of local government finances in the budget preparations. The purpose of the Local Government Finances Programme is to assess the current state of local government finances and the scope for municipalities to successfully arrange basic public services with the funding provided under the budget proposal and based on the measures decided by the Government. The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining central government measures and the development outlook for local government finances. Impact assessments have been made from the viewpoint of local government finances as a whole, municipalities grouped by size category, and implementation of the principle of adequate financial resources. The Economics Department of the Ministry of Finance has drafted a trend projection for local government finances, which in this Programme is presented in local government accounting terms.</p> <p>The Local Government Finances Programme was drafted by a secretariat appointed by the Ministry of Finance consisting of all the key ministries involved in the preparation of central government measures affecting local government finances and in the drafting of legislation on local government functions, as well as the Association of Finnish Local and Regional Authorities. Negotiations between central and local government were held in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the Committee. The Government discussed the Local Government Finances Programme in the negotiations on the budget proposal for 2021.</p> | | | |
| Publisher | Ministry of Finance | | |
| Distributed by/ Publication sales | Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi | | |

Sisältö

| | |
|---|----|
| Tiivistelmä | 9 |
| Johdanto | 15 |
| 1 Kuntatalouden tilannekuva syksyllä 2020 | 16 |
| 1.1 Koronakriisin vaikutukset kuntatalouteen vuonna 2020 ja hallituksen toimenpiteet kuntien tukemiseksi | 17 |
| 1.2 Kuntatalous vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella | 21 |
| 2 Kuntatalous valtion talousarvio-esityksessä vuodelle 2021 | 33 |
| 2.1 Kuntien valtionavut | 33 |
| 2.2 Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen | 34 |
| 2.3 Vero- ja maksuperustemuutosten vaikutus kuntatalouteen | 36 |
| 3 Valtion kuntia koskevat valtion toimenpiteet hallinnonaloittain | 39 |
| 4 Kuntatalouden kehitysarvio ja talouden sopeutusaine | 63 |
| 4.1 Talouden näkymät koronakriisin jälkeen | 64 |
| 4.2 Kuntatalouden kehitysarvio | 65 |
| 4.3 Talouden sopeutusaine kuntaryhmittäin | 70 |
| Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia | 77 |

Tiivistelmä

Kuntatalouden näkymät ovat syksyllä 2020 poikkeuksellisen haastavat. Tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalous jatkoi heikkenemistään vuonna 2019. Lisäksi yleinen taloudellinen kehitys kääntyi hienoiseen laskuun jo vuoden 2019 loppupuoliskolla ja vuoden 2020 alussa Suomeen levinnyt koronaviruspandemia ja sitä seuranneet hallituksen asettamat rajoitustoimet vaikuttivat voimakkaasti koko julkiseen talouteen ja kuntatalouteen sen osana. Hallitus on tukenut kuntia useilla toimilla vuoden 2020 aikana akuutista kriisistä selviämiseen. Tukitoimet ovat kohentaneet kuntatalouden tilaa merkittävästi vuonna 2020. Kuntatalouden haasteena on kuitenkin sopeutuminen kohti koronakriisin jälkeistä aikaa ja kohti normaalia rahoitusuraa.

Kuntatalouden suurin ongelma koronakriisin tuomien lisähaasteiden lisäksi on jo pitkään jatkunut tulo- ja menokehityksen rakenteellinen epäsuhde. Ikäihmisten määrän kasvu on jo monen vuoden ajan lisännyt palvelutarvetta ja sote-menoja, ja tämä kehitys tulee jatkuamaan alkavalla vuosikymmenellä. Samanaikaisesti työikäisen väestön määrän pieneneminen heikentää veropohjaa. Demografinen muutos lisäksi eriyttää erikokoisten ja olosuhteiltaan erilaisten kuntien talouskehitystä.

Kuntatalouden tunnusluvut heikkenivät vuonna 2019

Vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalouden toimintakate heikkeni noin 1,3 mrd. euroa ja vuosikate noin 0,3 mrd. euroa. Vaikka kuntien talouden keskeiset tunnusluvut heikkenivät, verorahoituksessa oli kuitenkin myönteistä kehitystä. Kuntatalouden lainakanta jatkoi kasvuaan 2,5 mrd. eurolla yhteensä 21,9 mrd. euroon. Myös kuntakonsernien vuosikate heikkeni edelleen ja lainakanta kasvoi selvästi.

Koronakriisi vaikeutti kuntien tilannetta entisestään vuonna 2020 – valtio tukee kuntia merkittävästi

Keväällä 2020 Suomeen levinnyt koronaviruspandemia sekä sitä seuranneet hallituksen maaliskuussa asettamat rajoitustoimet vaikuttivat merkittävästi koko julkiseen talouteen ja kuntatalouteen sen osana. Tilanne vaikutti kevään aikana voimakkaasti kuntien

tehtäväkenttään, palvelujen tarpeeseen ja kysyntään sekä niiden tuottamisen tapaan. Samanaikaisesti kuntien verotulot putosivat, myynti- ja maksutulot vähenivät sekä sosiaali- ja terveydenhuollon menot kasvoivat kuntien ja sairaanhoitopiirien valmistautuessa koronapotilaiden hoitoon. Myös kiireetöntä hoitoa lykättiin osittain kuntien ja kuntayhtymien, osittain asiakkaiden toimesta.

Koronapandemian vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat olleet hyvinkin erilaisia johtuen muun muassa kuntien erilaisista tulorakenteista, elinkeinorakenteista, palvelurakenteista, koronatapausten määrästä ja maantieteellisestä sijainnista. Työllisyyden ja yritystoiminnan näkökulmasta pandemian alkuvaiheessa keväällä 2020 vaikutukset kohdistuivat erityisesti kuntiin, joiden elinkeinorakenteessa palvelu-, logistiikka-, tapahtuma- ja matkailualan merkitys on suuri, toisin sanoen suuriin kaupunkeihin sekä pienempiin matkailusta riippuvaisiin kuntiin.

Valtio on tukenut kotitalouksia, yrityksiä ja kuntia suoraan useilla toimenpiteillä vuoden 2020 aikana annetuissa lisätalousarvioissa. Tukitoimenpiteillä pyrittiin turvaamaan työllisyyden, taloudellisen toimeliaisuuden sekä peruspalvelujen järjestämisen edellytykset kaikissa kunnissa sekä huolehtimaan kunnille suunnatun tuen osalta siitä, että tuki kohdistuisi mahdollisimman hyvin juuri niihin kuntiin ja tehtäviin, joihin koronakriisi vaikutti voimakkaimmin.

Mittaluokaltaan merkittävin kuntiin kohdistuva toimenpide oli vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa osoitettu, toisiaan täydentävistä toimenpiteistä muodostunut kuntien tukipaketti. Tukipaketin toimet kohdentuivat pääosin vuoteen 2020 ja se oli yhteensä noin 1,4 mrd. euroa.

Syksyn 2020 budjettiriihen yhteydessä hallitus päätti osoittaa kunnille lisätukea syksyn 2020 lisätalousarviossa. Peruspalvelujen valtionosuuksia korotetaan vielä 400 milj. eurolla ja sairaanhoitopiirien valtionavustusta 200 milj. eurolla. Lisäksi syksyn lisätalousarviossa osoitetaan 355 milj. euroa koronavirukseen liittyvien välittömien kustannusten, kuten testauksen, täysimääräiseen korvaamiseen. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille korvataan erikseen rajatestauksen edellyttämästä testauskapasiteetin nostosta ja analyysitoiminnasta aiheutuvat kustannukset enintään 200 milj. euroon asti.

Näiden merkittävien tukipakettien lisäksi kuntiin on kohdennettu useita muitakin tukitoimia vuoden 2020 aikana.

Vuoden 2020 kuntatalouden tulos ja rahoitusasema ovatkin muodostumassa selvästi kevään 2020 kuntatalousohjelmassa esitettyä vahvemmaksi. Vahvistumisen taustalla ovat merkittävimpana tekijänä hallituksen kuntataloutta vahvistavat tukitoimet peruspalvelujen järjestämisen turvaamiseksi ja kuntatalouden aktiviteetin ylläpitämiseksi. Myös

verotulojen kehitys on ollut keväällä ennustettua parempaa. Tukitoimien ansiosta kuntatalous vahvistuu selvästi poikkeuksellisen heikkoon viime vuoteen verrattuna, mutta toiminnan ja investointien rahavirta pysyy silti negatiivisena ollen noin -0,8 mrd. euroa.

Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet vuoden 2021 talousarvioesityksessä

Valtio turvaa peruspalvelujen järjestämistä jatkamalla kuntatalouden tukitoimia vuonna 2021. Peruspalvelujen valtionosuuksiin osoitetaan 300 milj. euron lisäys, josta 20 milj. euroa kohdistetaan harkinnanvaraisen valtionosuuden korotukseen, ja yhteisöveron jako-osuuden korotusta jatketaan vielä vuonna 2021. Lisäksi kuntakonsernien kertyneen alijäämän kattamiskauden väliaikaisella pidentämistä koskevalla kuntalain muutoksella helpotetaan kaikkien kuntien tilannetta ja annetaan lisäaikaa talouden sopeuttamiselle.

Koronavirustilanteeseen välittömästi liittyvät kustannukset esimerkiksi testaukseen, jäljitämiseen ja potilaiden hoitoon liittyen korvataan kunnille täysimääräisesti. Tähän varataan vuonna 2021 yhteensä 1,66 mrd. euroa.

Ensi vuonna jatketaan peruspalveluiden kehittämistä pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti. Kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan täysimääräinen rahoitus, jolloin uudistusten toteuttaminen ei vaikuta kuntataloutta heikentävästi.

Oppivelvollisuusikä korotetaan 18 vuoteen, mikä laajentaa oikeutta saada maksutonta opetusta. Hankkeeseen kohdennetaan lisärahoitusta 22 milj. euroa vuonna 2021. Lisäksi oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja perusopetuksessa ja toisella asteella vahvistetaan. Vanhuspalvelujen hoitohenkilöstön vähimmäismitoituksen nostamiseen kohdennetaan 53 milj. euroa vuonna 2021, ja lisäksi siihen liittyen lähihoitajien koulutuksen lisäämiseen osoitetaan 20 milj. euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakia uudistetaan, minkä arvioidaan vähentävän maksutuloja 17 milj. eurolla vuonna 2021. Kuntien valtionosuuksiin tehdään vastaava lisäys. Varhaiskasvatuksen kehittämiseen kohdennetaan 15 milj. euroa. Varhaiskasvatusmaksuja alennetaan, mikä vähentää kuntien maksutuloja vuositasolla 70 milj. eurolla. Muutos tulee voimaan 1.8.2021, joten maksutulojen alenema on vuonna 2021 vain 30 milj. euroa. Maksutulojen menetys kompensoidaan korottamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta pysyvästi kahdella prosenttiyksiköllä.

Valtion toimenpiteet vahvistavat kokonaisuutena kuntataloutta 865 milj. eurolla vuonna 2021 vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Kuntataloutta vahvistavat erityisesti valtionosuuksien määräaikainen 300 milj. euron korotus ja yhteisöveron jako-osuuden korotuksen jatkaminen vuodelle 2021. Suuri osa kuntataloutta vahvistavista toimista

on määräaikaista, mutta hallitus päätti budjettiriihen yhteydessä käynnistää myös kunta-
politiikan tulevaisuuden suuntaviivojen valmistelutyön.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta valmistellaan. Uudistus siirtäisi sosiaali- ja terveys-
palvelut sekä pelastustoimen tehtävät kunnilta perustettaville sote-maakunnille. Sote-
uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen otetaan huomioon kuntatalousohjelmassa siinä
vaiheessa, kun uudistusta koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle.

Valtion toimet vahvistavat kuntataloutta vuonna 2021, mutta keskipitkällä aikavälillä kuntatalous uhkaa heikentyä

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston syksyn 2020 ennusteen mukaan Suomen
talouden odotetaan alkavan elpyä ja kääntyvän hitaaseen kasvuun vuonna 2021. Näky-
mään liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta kansainvälisen talouden kautta.

Vaikka koronapandemia ei ole ohi, kuntatalouden näkymiä arvioitaessa lähtökohtaisena
oletuksena on, että koronatilanne pysyy Suomessa hallinnassa eikä uusia, kevään 2020
kaltaisia laajoja sulkutoimenpiteitä tule. On kuitenkin selvää, että koronan aiheuttamia
talousvaikutuksia kanavoituu kuntatalouteen myös ensi vuonna. Hybridistrategian edellyt-
tämä testaus lisää kuntien menoja, mutta valtio korvaa testauksesta aiheutuneet kustan-
nukset kunnille täysimääräisesti. Monet kiireettömän hoidon toimenpiteet siirrettiin tai pe-
ruttiin koronatartuntojen uhan ja varautumisen edellyttämän terveydenhuollon resurssien
riittävyuden vuoksi tuleville vuosille. Vaikka hoitojonojen purkaminen on ehditty jo aloit-
taa, siirtyy vuoden 2020 sosiaali- ja terveydenhuollon hoitovelkaa tuleville vuosille. Lisäksi
kuntatalouden tilannetta haastaa talouden hidas toipuminen ja menojen sopeuttamisen
vaikeus nykytilanteessa, jonka kesto on vaikea vielä arvioida.

Talouden hidas toipuminen yhdessä väestön ikääntymisen ja rakennuskannan iästä ja
muuttoliikkeestä aiheutuvien investointipaineiden kanssa pitävät kuntatalouden tulojen
ja menojen epätasapainon mittavana koko ennustejakson.

Valtion budjettiriihessä päättämät tukitoimet vahvistavat kuntataloutta myös ensi vuonna.
Kuntatalouden tulos on ensi vuonna lähellä tasapainoa, mutta investointitason pysyessä
korkeana toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee painelaskelman mukaan noin
-2 mrd. euroon. Vuoden 2021 jälkeen valtion koronavirustilanteeseen liittyvät tukitoimet
poistuvat ja toiminnan ja investointien rahavirta jää kehyskauden lopussa runsaat 2 mrd.
euroa negatiiviseksi. Siksi myös kuntatalouden lainakanta jatkaa painelaskelmassa ripeää
kasvuun ja uhkaa kasvaa noin 33 mrd. euroon vuonna 2024.

Kuntatalouden näkökulmasta koronakriisistä ollaan siirtymässä akuutin kriisin jälkeiseen ai-
kaan. Jatkossa vaikutukset riippuvat monilta osin paitsi koronavirustapauksien määrästä eri

alueilla, myös mahdollisista uusista rajoitustoimista sekä kansainvälisen talouden kehityksestä. Myös kuluttajien varovaisuudella ja esimerkiksi matkailun elpymisellä on vaikutusta erityisesti suurten kaupunkien ja matkailusta riippuvaisten kuntien tilanteeseen. Voidaankin arvioida, että koronapandemian alueelliset vaikutukset tulevat vaihtelemaan myös tulevana vuosina merkittävästi. Siten tarve kuntasektorin kestävyyttä parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin korostuu entisestään. Rakenteellisten uudistusten lisäksi kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää myös kuntien omia tuottavuus- ja sopeutustoimia.

Talouden sopeutuspainetta suuri kaikissa kuntakokoryhmissä

Kuntatalousohjelman yhteydessä laadittujen kuntakohtaisten painelaskelmien perusteella talouden sopeutuspainetta on lähivuosina suuri kaikissa kuntakokoryhmissä. Laskelmissa kuntien talouden tasapainoa arvioidaan toiminnan ja investointien rahavirta-käsitteen avulla. Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee negatiivisena paineen lainakannan kasvattamiseen tai veroprosentin korottamiseen ja positiivisena laskennallista mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen.

Laskelman perusteella toiminnan ja investointien rahavirta vaihtelee merkittävästi kuntakokoryhmittäin, mutta pysyy kaikissa kuntakokoryhmissä lähivuosina negatiivisena.

Vuonna 2020 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan paranevan koko maan tasolla vuoteen 2019 verrattuna. Merkittävänä syynä tähän on koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilanteen johdosta kuntatalouteen kohdistetut mittavat valtion tukitoimenpiteet. Eniten toiminnan ja investointien rahavirta paranee 40 000–100 000 ja 5 000–10 000 asukkaan kuntakokoryhmissä. Poikkeuksen tekee 20 000–40 000 asukkaan kuntaryhmä, jossa toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän vuonna 2020. Kyseisessä kuntakokoryhmissä nettoinvestointien arvioidaan kasvavan selvästi vuonna 2020 edellisvuoteen verrattuna.

Vuonna 2021 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän voimakkaasti kaikissa kuntakokoryhmissä valtion tukitoimien pienentyessä. Vuonna 2022 toiminnan ja investointien rahavirta näyttää heikkenevän lähestulkoon kaikissa kuntakokoryhmissä. Tarkastelukauden loppuvuosina toiminnan ja investointien rahavirta paranee koko maan tasolla, mutta kuntakokoryhmien välillä kehitys vaihtelee huomattavasti. Heikoin tilanne olisi tarkastelukauden lopulla 20 000–40 000 asukkaan kunnissa ja alle 2 000 asukkaan kunnissa. Keskisuurten 20 000–40 000 asukkaan kuntien tilannetta selittää ennakoitu korkea investointitaso.

Heikkenevä toiminnan ja investointien rahavirta näkyy luonnollisesti myös kuntien lainakannoissa. Vuosina 2019–2024 kuntien lainakannan asukasta kohden laskettuna arvioidaan kasvavan noin 40 prosenttia. Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna lainamäärän

kasvupaineen arvioidaan olevan suurin 20 000–40 000 asukkaan kunnissa, joissa lainamäärän arvioidaan kasvavan noin 80 prosenttia vuosina 2019–2024.

Kuntien toiminnan ja investointien rahavirran muutokset voidaan suhteuttaa myös kunnallisveroprosentin yksikkötuottoon ja veroprosentin laskennalliseen korotuspaineeseen tai mahdollisuuteen alentaa veroprosenttia. Koska toiminnan ja investointien rahavirta pysyy lähivuosina kaikissa kuntakokoryhmissä negatiivisena, on kaikilla kunnilla laskennallisesti painetta veroprosentin korottamiseen. Vuonna 2021 merkittävin kunnallisveron korotuspaine kohdistuu 20 000–40 000 asukkaan kuntiin. Tarkastelukauden lopulla korotuspaine on edelleen suurin alle 20 000–40 000 asukkaan kunnissa ja pienin yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. On kuitenkin syytä huomioda, että kuntakokoryhmien sisällä ja yksittäisen kuntien välillä veroprosentin korotuspaine vaihtelee merkittävästi. Tätä selittää kunnallisveroprosentin tuoton voimakas kuntakohtainen vaihtelu.

Painelaskelman perusteella negatiivisen vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan lähivuosina. Vuonna 2020 vuosikatteen arvioidaan olevan negatiivinen vain 13 kunnalla, mutta vuonna 2021 jo 39 kunnalla ja tarkastelukauden lopulla 66 kunnalla. Myös alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan selvästi. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä näyttäisi kasvavan erityisesti 2 000– 5 000 asukkaan kuntakokoryhmässä, ja alle 2 000 asukkaan kunnista puolella vuosikate olisi negatiivinen vuonna 2024.

Johdanto

Kuntatalousohjelma on laadittu vuotta 2021 koskevan valtion talousarvioesityksen (TAE) valmistelun yhteydessä. Laadittu ohjelma tarkentaa keväällä 2020 julkaistua, vuosia 2021–2024 koskevaa kuntatalousohjelmaa. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimman käytössä olevan tiedon pohjalta. Hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu ohjelmassa niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset ovat tiedossa.

Kuntatalousohjelma syventää talousarviovalmistelun kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa sekä kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä valtion talousarvioesityksen mukaisella rahoituksella ja päätetyillä toimenpiteillä.

Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntataloutteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman vuotta 2021 koskevien talousarvioneuvottelujen (budjettiriihi) yhteydessä.

Kuntatalousohjelma on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla:
www.vm.fi/kunta-talousohjelma.

1 Kuntatalouden tilannekuva syksyllä 2020

Nostot ja keskeiset huomiot

- Valtio on tukenut kuntia useilla toisiaan täydentävillä toimenpiteillä vuoden 2020 lisätalousarvioissa. Budjettiriihessä hallitus päätti osoittaa kunnille lisätukea syksyn 2020 lisätalousarviossa.
- Vuonna 2020 neljännessä lisätalousarviossa annetun kuntien ja sairaanhoitopiirien tukipaketin arvo on yhteensä noin 1,4 mrd. euroa. Lisäykset ovat määräaikaisia ja kohdentuvat pääosin vuoteen 2020.
- Syksyn 2020 lisätalousarvioesityksessä kunnille on tarkoitus osoittaa 600 milj. euron lisäystä valtionosuuksiin ja sairaanhoitopiirien valtionavustukseen.
- Vuoden 2020 kuntatalouden yhteenlaskettu tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat muodostumassa kevään 2020 kuntatalousohjelmassa esitettyä vahvemmaksi. Vahvistumisen taustalla on merkittävimpänä tekijänä vuoden 2020 aikana kuntatalouteen kohdennetut tukitoimet.
- Vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella kuntatalouden tila jatkoi heikkenemistään vuonna 2019. Kuntatalouden toimintakate heikkeni noin 1,3 mrd. euroa ja vuosikate noin 0,3 mrd. euroa.
- Vaikka kuntien talouden keskeiset tunnusluvut heikkenivät, verorahoitus kehittyi kuitenkin myönteisesti.
- Kuntatalouden lainakanta kasvoi 2,5 mrd. eurolla yhteensä 21,9 mrd. euroon.
- Myös kuntakonsernien vuosikate heikkeni edelleen, ja lainakanta kasvoi selvästi.

1.1 Koronakriisin vaikutukset kuntatalouteen vuonna 2020 ja hallituksen toimenpiteet kuntien tukemiseksi

Keväällä 2020 Suomeen levinnyt koronaviruspandemia sekä sitä seuranneet hallituksen maaliskuussa asettamat rajoitustoimet ovat vaikuttaneet merkittävästi koko julkiseen talouteen ja kuntatalouteen sen osana. Tilanne vaikutti kevään aikana voimakkaasti kuntien tehtäväkenttään, palvelujen tarpeeseen ja kysyntään sekä niiden tuottamisen tapaan. Samanaikaisesti kuntien verotulot putosivat, ja myynti- ja maksutulot vähenivät sekä sosiaali- ja terveydenhuollon menot kasvoivat kuntien ja sairaanhoitopiirien valmistautuessa koronapotilaiden hoitoon. Samalla kiireetöntä hoitoa lykättiin.

Koronapandemian vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat olleet hyvinkin erilaisia johtuen muun muassa elinkeinorakenteesta, kunnan palvelurakenteesta, koronatapausten määrästä ja maantieteellisestä sijainnista. Pandemian alkuvaiheessa keväällä 2020 vaikutukset kohdistuivat erityisesti kuntiin, joiden elinkeinorakenteessa palvelu-, logistiikka-, tapahtuma- ja matkailualan merkitys on suuri, toisin sanoen suurin kaupunkeihin sekä pienempiin matkailusta riippuvaisiin kuntiin.

Koronakriisin ohella kuntien menoja kasvattavat mm. väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu sekä pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaiset tehtävämuutokset ja kuntataloutta elvyttävät toimet. Uusista tehtävistä ja tehtävien laajennuksista aiheutuvat kustannukset kompensoidaan kunnille valtionosuuksien kautta.

Vuoden 2020 kuntatalouden yhteenlaskettu tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat kuitenkin muodostumassa selvästi kevään 2020 kuntatalousohjelmassa esitettyä vahvemmaksi. Vahvistumisen taustalla on merkittävimpänä tekijänä hallituksen lisätalousarvioissa kuntatalouteen kohdenneet tukitoimet peruspalvelujen järjestämisen turvaamiseksi ja kuntatalouden aktiviteetin ylläpitämiseksi vuoden 2020 aikana. Merkittävien tukitoimien ansiosta kuntatalouden vuosikatteen arvioidaan kasvavan ennätyslukemiin ja tilikauden tulos n. 1,2 mrd. euroa positiiviseksi. Toiminnan ja investointien rahavirta vahvistuu poikkeuksellisen heikkoon viime vuoteen verrattuna mutta pysyy nettoinvestointien kasvaessa negatiivisena ollen n. -0,8 mrd. euroa.

Hallitus on tukenut kotitalouksia, yrityksiä ja kuntia suoraan useilla toimenpiteillä vuoden 2020 lisätalousarvioissa. Tukitoimenpiteillä pyrittiin turvaamaan työllisyyden, taloudellisen toimeliaisuuden sekä peruspalvelujen järjestämisen edellytykset kaikissa kunnissa sekä huolehtimaan kunnille suunnatun tuen osalta siitä, että tuki kohdistuisi mahdollisimman hyvin juuri niihin kuntiin ja tehtäviin, joihin koronakriisi vaikutti voimakkaimmin. Akuutissa kriisitilanteessa valtion tuki kunnille oli välttämätön peruspalvelujen turvaamiseksi. Kokonaisuutena voi arvioida, että kunnat pystyivät hoitamaan tehtävänsä ja selvisivät koronapandemian ensimmäisestä aallosta hyvin.

Mittaluokaltaan merkittävin kuntiin kohdistuva toimenpide on vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa osoitettu toisiaan täydentävistä toimenpiteistä muodostuva tukipaketti. Tukipaketin mukaisesti kuntien peruspalveluiden valtionosuutta korotettiin reilulla 770 milj. eurolla, sairaanhoitopiirien tukemiseen kohdennettiin 200 milj. euroa ja harkinnanvaraisen valtionosuuden määrää korotettiin 50 milj. eurolla. Lisäksi yhteisöveron jako-osuutta korotettiin niin, että kuntien verotulot kasvavat yhteensä 520 milj. eurolla vuosina 2020 ja 2021. Yhteensä kuntien ja sairaanhoitopiirien tukipaketin arvo on noin 1,4 mrd. euroa. Kaikki edellä mainitut lisäykset ovat määräaikaaisia.

Seuraavassa kuvataan lyhyesti neljännen lisätalousarvion kuntien tukipaketin toimenpiteiden kohdentuminen.

- Kuntien peruspalveluiden valtionosuutta korotettiin 772 milj. eurolla vuonna 2020.
 - 550 milj. euroa jaettiin kaikille kunnille siten, että 180 milj. euroa kohdistetaan kuntiin niiden asukasmäärän perusteella ja 370 milj. euroa kohdistetaan kuntiin vuoden 2020 kunnallisveron jako-osuuksien suhteessa.
 - 112 milj. euroa kohdistetaan lasten, nuorten ja perheiden tukemiseen ja se jaetaan kunnille osana valtionosuusjärjestelmää alle 18-vuotiaiden asukkaiden lukumäärän perusteella. Varat kohdistuvat lasten, nuorten ja perheiden sosiaalipalveluihin sekä lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin. Rahoituksella torjutaan koronaviruspandemian aiheuttamia sosiaalisia ongelmia ja varmistetaan, että lasten, nuorten ja perheiden tukipalvelut toimivat.
 - 60 milj. euroa kohdennetaan iäkkäiden palveluiden toimivuuden varmistamiseen ja kohdistetaan kuntiin 65 vuotta täyttäneiden asukkaiden lukumäärän perusteella. Tavoitteena on terveyden ja toimintakyvyn sekä osallisuuden edistäminen poikkeustilanteen vaikutusten tasoittamiseksi ja sosiaalisten ongelmien torjumiseksi. Lisäresurssien turvin halutaan varmistaa palveluiden riittävyyttä, vaikuttavuutta ja oikea-aikaisuutta poikkeustilanteessa ja sen jälkihoidossa.
- Harkinnanvaraisten valtionosuuksien korotukseen osoitettiin 50 milj. euron lisäys. Yhteensä harkinnanvaraista valtionosuutta on käytettävissä 60 milj. euroa vuodelle 2020.
- Sairaanhoitopiireille jaetaan 200 milj. euron avustus koronavirus-tilanteen aiheuttamien kustannusten ja mahdollisten alijäämien kompensointiin. Tuki kohdennetaan sairaanhoitopiireille pääosin

asukasmäärän perusteella ja osin alueella annetun teho-osastohoidon mukaisesti. Valtioneuvoston antama asetus avustuksesta tulee voimaan 1.9.2020, jolloin myös avustuksen haku käynnistyi. Maksatus tapahtuu loppuvuodesta.

- Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta korotettiin 10 prosenttiyksiköllä ja valtion jako-osuutta alennettiin vastaavasti verovuoden 2020 osalta. Jako-osuuden muutos kasvattaa kuntien tuloverokertymää yhteensä arviolta 520 milj. eurolla, josta noin 450 milj. euroa kertyy kuluvana vuonna. Muutoksesta hyötyvät suhteellisesti eniten ne kunnat, joiden osuus koko maan yhteisöverotuloista on ollut suuri.

Muita koronakriisin vaikutusten kompensoimiseksi tarkoitettuja kuntiin kohdentuvia toimenpiteitä neljännessä lisätalousarviossa oli erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla; lapsiin ja nuoriin kohdentuvia toimenpiteitä on yhteensä 153 milj. euroa ja muita kuntiin vaikuttavia toimenpiteitä on tämän lisäksi hieman yli 22 milj. euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta kuntiin kohdentuu 100 milj. euron tuki joukkoliikenteen maksutulomenetysten kompensointiin. Rahoituksella tuetaan joukkoliikenteen palvelutason turvaamista koronatilanteen pitkittyessä sekä pyritään varmistamaan nykyisten joukkoliikenteen kehittämishankkeiden jatkuvuus. Suuret kaupunkiseudut saavat lisäyksestä 70 milj. euroa, keskisuuret kaupunkiseudut 15 milj. euroa ja alueelliseen ja paikalliseen liikenteeseen kohdennetaan 15 milj. euroa. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on julkaissut valtioneuvoston tukien suurille ja keskisuurille kaupungeille. Hakemusten perusteella jaettava tuki pyritään myöntämään syys-lokakuun aikana. Ely-keskuksille myönnettiin 5 milj. euroa heinäkuun alussa ja loput 10 milj. euroa myönnetään syys-lokakuun aikana.

Ympäristöministeriön hallinnonalalta kuntiin kohdentuu hieman alle 15 milj. euron avustukset kuntien kiinteistöjen öljylämmityksestä luopumiseen ja lämmitysmuodon muuttamiseen muuhun kuin fossiilisia polttoaineita käyttäviin. Lisäksi ympäristöministeriön hallinnonalalta kuntiin kohdentuu 13 milj. euroa avustuksia lähiövirikistysalueiden ja viheralueiden kunnostamiseen ja palveluihin.

Elvytystoimenpiteiden lisäksi neljänten lisätalousarvioon vuodelle 2020 sisältyy 12,7 milj. euron lisäys vanhuspalvelulain hoitajamitoituksen toteuttamiseen. Kuvaus lain voimaantulosta on luvussa 3.

Lisäksi hallitus linjasi keväällä 2020, että se huomioi koronakriisin vaikutukset kuntien arviointimenettelyyn ja kuntien alijäämän kattamisvelvollisuuteen. Valtiovarainministeriö on valmistellut asiaa hallituksen linjauksen pohjalta kesän 2020 aikana. Lisäksi

kuntarakennelakiin ehdotetaan harkinnanvaraista yhdistymisavustusta. Sekä kuntien alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevia muutoksia että harkinnanvaraista yhdistymisavustusta kuvataan tarkemmin luvussa 3.

Hallitus päätti 13.8.2020 periaatepäätöksestä kansalaisten kasvomaskien käyttöä koskeva suosituksesta. Hallitus päätti puoltaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen suositusta kasvomaskien käyttämisestä julkisessa liikenteessä ja muissa tilanteissa, joissa lähikontaktien välttäminen ei ole mahdollista. Kunnat huolehtivat, että maskeja on saatavissa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville vähävaraisille ihmisille ja päättävät itse jakamistavasta. Valtio korvaa maskien kustannukset kunnille täysimääräisesti talousarviomenettelyssä päätettävällä tavalla.

Rajanylityspaikkojen terveysturvallisuudesta kunnille aiheutuvien kustannusten korvaaminen kunnille on tarkoitus kattaa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta 33.70.22 (Tartuntatautien valvonta).

Vuoden 2020 toisen lisätalousarvion mukaisesti kunnille päätettiin korvata hallituksen päätöksistä johtuvien verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista väliaikaisesti aiheutuvat kunnallis-, yhteisö- ja kiinteistöverotulojen viivästymiset. Keväällä tehdyn arvion mukaisesti kunnallisverotulojen viivästymisen perusteella kunnille korvattaisiin 422 milj. euroa, yhteisöverotulojen perusteella 45 milj. euroa ja kiinteistöverotulojen perusteella 80 milj. euroa. Toisen lisätalousarvion mukaan kunnille korvattaisiin siten 547 milj. euroa.

Arvio verotuksen maksujärjestelyn vaikutuksesta kuntien verotuloihin on kuitenkin muuttunut syksyllä 2020 merkittävästi. Toteutumatietojen mukaan maksujärjestelyiden helpotuksista johtuen kuntien verotulot alenisivat vuonna 2020 yhteensä 114 milj. euroa, josta kunnallisveron osuudeksi arvioidaan 97 milj. euroa, yhteisöveron osuudeksi 7 milj. euroa ja kiinteistöveron osuudeksi 9 milj. euroa. Muuttunut vaikutusarvio huomioitiin valtion viidennessä lisätalousarvioesityksessä siten, että valtion korvausta kunnille veroperuste- muutoksista aiheutuvista verotulojen viivästymisistä vuonna 2020 pienennetään 433 milj. eurolla, jolloin maksettava korvaus vastaisi tarkentunutta vaikutusarviota. Muutoksella on budjettivaikutuksia myös vuoteen 2021, sillä muutoksen myötä verotuksen maksujärjestelyjen vuoksi kuntien verotulomenetysten kompensatioihin vuonna 2021 tehtävä vähennys pienenesi merkittävästi ja siten kunnille maksettavien verotulomenetysten kompensatioiden kokonaissumma nousisi.

Hallitus jatkaa kuntien tukemista myös syksyn 2020 aikana annettavissa lisätalousarvioesityksissä. Syksyn budjettiriihen yhteydessä hallitus on päättänyt lisätä kuntien tukea 600 milj. eurolla vuodelle 2020. Lisäyksestä 400 milj. euroa kohdennetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ja 200 milj. euroa sairaanhoitopiireille. Vuodelle 2020 lisätään myös 355 milj. euroa koronavirukseen liittyvien välittömien kustannusten, kuten testien,

täysimääräiseen korvaamiseen. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille (HUS) korvataan erikseen rajatestauksen edellyttämästä testauskapasiteetin nostosta ja analyysi-toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Kustannukset korvataan valtionapuviranomaisen hyväksymien kustannusten mukaisesti enintään 200 milj. euroon asti. Valtionavustuspäätöksen ehdoilla varmistetaan, että valtion rahoituksella toteutettava testauskapasiteetin nosto palvelee koko Suomea. Rajatestauksen tarpeet ylittävää testauskapasiteettia tarjotaan tarpeen mukaan myös muiden sairaanhoitopiirien käyttöön.

1.2 Kuntatalous vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella

Kuntataloutta käsitellään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan Manner-Suomen kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien talous. Kuntatalouden tilaa arvioidaan Tilastokeskuksen 29.5.2020 julkaisemien vuoden 2019 ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella^{1, 2}.

Kuntatalouden tilannekuvaa on käsitelty laajasti myös kevään 2020 kuntatalousohjelmassa³ sekä valtiovarainministeriön kesäkuussa 2020 erikseen julkaisemassa, Manner-Suomen kuntakonsernien, kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2019 tilinpäätöstietoja koskevassa muistiossa⁴.

Kuntatalous heikkeni edelleen vuonna 2019

Tilastokeskuksen julkaisemien Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2019 ennakkollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalous (kunnat ja kuntayhtymät) heikkeni varsin selvästi edellisvuoteen verrattuna (taulukko 1).

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate eli nettomenot olivat vuonna 2019 noin -29,7 mrd. euroa. Toimintakate heikkeni noin 1,3 mrd. eurolla eli yli 4 prosentilla edellisvuodesta. Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli noin 2,3 mrd. euroa, eikä riittänyt kattamaan 2,9 mrd. euron poistoja ja arvonalentumisia eikä noin 4,0 mrd. euron nettointeja. Koko kuntatalouden vuosikate heikkeni noin 300 milj. eurolla. Syksyn 2019

1 Tilastokeskus: Ennakolliset tilinpäätöstiedot osoittavat todeksi arvion kuntatalouden heikentymisestä vuonna 2019 (29.5.2020)

2 Tilastokeskus julkaisi kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien lopulliset tilinpäätöstiedot 4.9.2020. Tiedot vastaavat koko maan tasolla erittäin hyvin toukokuussa julkaistuja ennakkollisia tilinpäätöstietoja. Yksittäisten kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien osalta lopullisissa tilinpäätöstiedoissa voi olla kuitenkin pieniä eroja suhteessa ennakkollisiin tietoihin.

3 Kuntatalousohjelma 2021–2024, Kevät 2020

4 Manner-Suomen kuntakonsernien, kuntien ja kuntayhtymien ennakkolliset tilinpäätökset vuonna 2019 -muistio

kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon verrattuna vuosikate toteutui kuitenkin hieman parempana kuin arvioitiin. Tämä johtui ennen kaikkea toimintakatteen arvioitua maltillisemmasta kehityksestä sekä verorahoituksen arvioitua suuremmasta kasvusta.

Taulukko 1. Kuntatalous (Manner-Suomen kunnat ja kuntayhtymät) vuosina 2017–2019 ja muutos vuosina 2018–2019

| | 2017 | 2018 | 2019 | Muutos 2018–2019, mrd. euroa | Muutos 2018–2019, prosenttia |
|-------------------------------|-------|-------|-------|------------------------------------|------------------------------------|
| Toimintakate | -27,5 | -28,4 | -29,7 | -1,3 | -4,4 % |
| Verotulot | 22,5 | 22,3 | 22,9 | 0,6 | 2,7 % |
| Käyttötal. valtionosuudet | 8,5 | 8,5 | 8,6 | 0,2 | 2,2 % |
| Verorahoitus yht. | 31,0 | 30,8 | 31,6 | 0,8 | 2,5 % |
| Rahoituserät, netto | 0,4 | 0,3 | 0,5 | 0,2 | |
| Vuosikate | 4,0 | 2,7 | 2,3 | -0,3 | -12,3 % |
| Poistot ja arvonalentumiset | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 0,1 | 4,3 % |
| Vuosikate – poistot | 1,2 | -0,2 | -0,6 | -0,4 | |
| Nettoinvestoinnit | -3,5 | -3,8 | -4,0 | 0,2 | 5,4 % |
| Vuosikate - nettoinvestoinnit | 0,5 | -1,2 | -1,7 | -0,5 | |
| Lainakanta | 18,4 | 19,4 | 21,9 | 2,5 | 12,9 % |
| Rahavarat | 6,4 | 6,0 | 6,3 | 0,3 | 4,7 % |
| Veroprosentti, painotettu | 19,92 | 19,87 | 19,90 | | +0,03 %-yks. |

Koko kuntatalouden tilikauden tulos oli vuonna 2019 noin 200 milj. euroa negatiivinen, kun se vuonna 2018 oli noin 80 milj. euroa negatiivinen ja vuonna 2017 noin 1,3 mrd. euroa positiivinen.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2019 noin 4,0 mrd. euroa, josta kuntien osuus oli noin 2,7 mrd. euroa ja kuntayhtymien noin 1,3 mrd. euroa. Investoinnit kasvoivat edellisvuoteen verrattuna noin 200 milj. euroa, josta valtaosa perustui kuntayhtymien investointien kasvuun. Kuntatalouden lainakanta kasvoi noin 2,5 mrd. eurolla yhteensä 21,9 mrd. euroon (kuntatalouden sisäiset lainat poistettuna). Lainanotto kasvoi voimakkaasti sekä kunnissa että kuntayhtymissä.

Kuntien talouden keskeiset tunnusluvut heikkenivät, mutta verorahoitus kehittyi myönteisesti

Kuntien talous jatkoi heikkenemistään vuonna 2019. Sekä peruskuntien toimintamenot että lainakanta kasvoivat samalla, kun vuosikate aleni. Kuntien menot kasvoivat noin 3 prosenttia. Kuntien verorahoituksessa oli kuitenkin havaittavissa myönteistä kehitystä.

Taulukko 2. Manner-Suomen kuntien talous vuosina 2017–2019, mrd. euroa ja muutos vuosina 2018–2019

| | TP 2017 | TP 2018 | TP 2019 | Muutos 2018–2019, mrd. euroa | Muutos 2018–2019, % |
|-------------------------------|---------|---------|---------|------------------------------------|---------------------------|
| Toimintakate | -28,12 | -29,10 | -30,36 | -1,26 | -4,3 |
| Verotulot | 22,43 | 22,32 | 22,91 | 0,59 | 2,7 |
| Käyttötal. valtionosuudet | 8,50 | 8,46 | 8,64 | 0,18 | 2,1 |
| Verorahoitus yht. | 30,93 | 30,78 | 31,55 | 0,77 | 2,5 |
| Rahoituserät, netto | 0,45 | 0,39 | 0,55 | 0,16 | 41,4 |
| Vuosikate | 3,27 | 2,07 | 1,75 | -0,32 | -15,4 |
| Poistot ja arvonalentumiset | 2,20 | 2,19 | 2,31 | 0,11 | 5,2 |
| Vuosikate – poistot | 1,07 | -0,13 | -0,56 | -0,43 | |
| Nettoinvestoinnit | -2,38 | -2,78 | -2,73 | 0,05 | 1,7 |
| Vuosikate – nettoinvestoinnit | 0,89 | -0,72 | -0,99 | -0,27 | |
| Lainakanta | 16,13 | 16,73 | 18,42 | 1,69 | 10,1 |
| Rahavarat | 5,18 | 4,88 | 5,06 | 0,18 | 3,7 |
| Veroprosentti, painotettu | 19,92 | 19,87 | 19,90 | | +0,03 %-yks. |

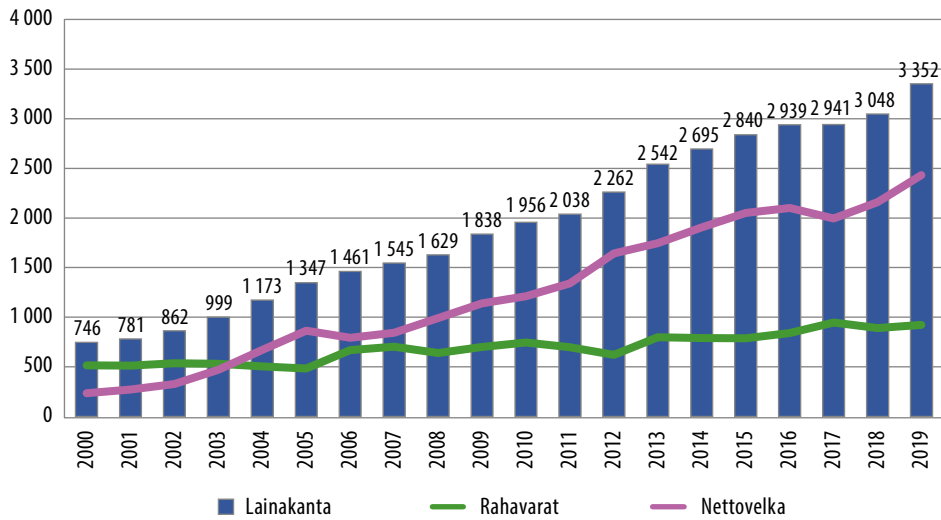
Kuntien toimintakate jatkoi heikkenemistään vuonna 2019. Toimintakate heikkeni 1,26 mrd. euroa eli 4,3 prosenttia suhteessa vuoteen 2018. Tätä selittävät myyntituottojen väheneminen noin 370 milj. eurolla ja palvelujen ostojen kasvu yli 970 milj. eurolla.

Sen sijaan verorahoitus (verotulot ja valtionosuudet yhteensä) vahvistui vuonna 2019 noin 2,5 prosenttia. Kuntien verotulot olivat vuonna 2019 yhteensä 22,91 mrd. euroa ja ne nousivat 2,7 prosenttia verrattuna edelliseen vuoteen. Kasvua oli kaikkien verolajien kertymissä: tuloverokertymä kasvoi noin 2,6 prosenttia, yhteisöverokertymä noin 2,0 prosenttia ja kiinteistöveron kertymä kasvoi noin 4,2 prosenttia. On lisäksi huomioitava, että vuoden 2019 kuntien verokertymää pienensivät tulorekisterin käyttöönotosta johtuneet ongelmat ja muutokset ennakonpidätystavassa. Näistä seikoista johtuen kunnallisveroja on siirtynyt arviolta noin 250 milj. euroa kertyväksi vuonna 2020. Kuntien käyttötalouden valtionosuudet olivat noin 8,6 mrd. euroa ja ne pysyivät edellisen tilikauden tasolla.

Kuntien vuosikate oli noin 1,75 mrd. euroa. Vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja ja nettoinvestoinnit ylittivät vuosikatteen yli 1,1 mrd. eurolla. Vuosikate heikkeni kaikissa kuntakokoryhmissä, yhteensä 300 milj. euroa vuodesta 2018. Yli 100 000 asukkaan ryhmän vuosikate oli edelleen selvästi korkein, 534 euroa per asukas. Tähän lukuun vaikuttaa kuitenkin merkittävästi Helsingin kaupungin vahva vuosikate (1 134 euroa/asukas). Muilla suurilla kaupungeilla asukasta kohden laskettu vuosikate oli huomattavasti matalampi. Asukaslu-kuun suhteutettuna vuosikate laski vähiten keskisuurissa, 10 000–20 000 asukkaan kunnissa.

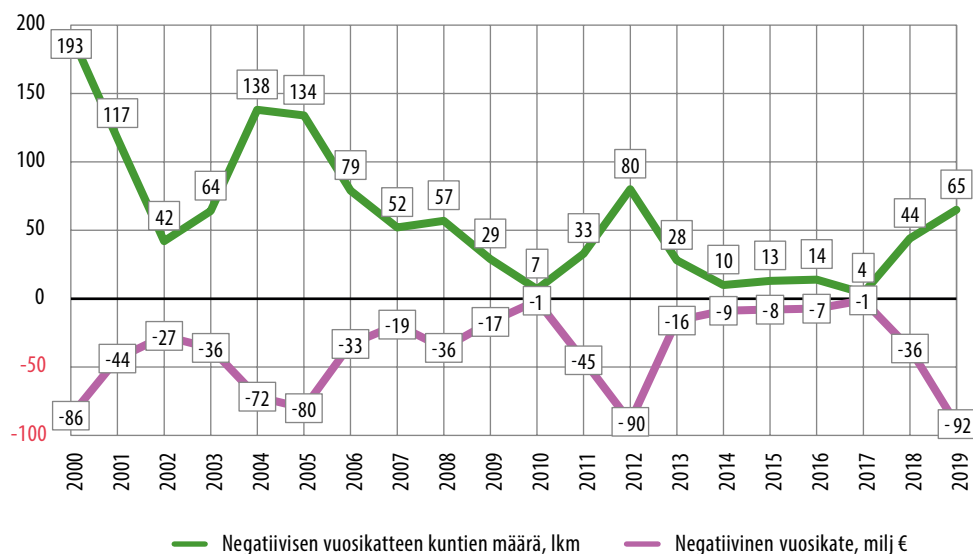
Kuviossa 1 kuvataan kuntien rahavarojen, nettovelan ja lainakannan kehitystä euroa per asukas vuosien 2000-2019 välillä. Kuvioista nähdään että kuntien lainakanta on kasvanut

tasaiseen tahtiin koko 2000-luvun ajan. Vuonna 2019 se kasvoi yhteensä noin 1,7 mrd. eurolla noin 18,42 mrd. euroon eli 3 352 euroon/asukas. Lainakantaansa vähensi viime vuonna 81 kuntaa. Yhdeksän suurimman kaupungin lainakanta oli aikaisempien vuosien tasolla, kattaen noin 37 prosenttia Manner-Suomen kuntien yhteenlasketuista lainoista.



Kuvio 1. Manner-Suomen kuntien lainakanta vuosina 2000–2019, euroa/asukas

Kuviossa 2 kuvataan negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärää ja kuntien yhteenlasketun negatiivisen vuosikatteen kehitystä miljoonissa euroissa vuosina 2000–2019. Kuvioista nähdään että negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä nousi vuonna 2019 huomattavasti. Vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 65, kun vuonna 2018 niitä oli 44 ja vuonna 2017 ainoastaan 4. Negatiivisen vuosikatteen kunnista 34 oli alle 5 000 asukkaan kuntia. Vuosikate oli negatiivinen lähes puolella alle 2 000 asukkaan kunnista. Yhteensä 231 kunnassa vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja, kun luku oli 202 kuntaa vuonna 2018 ja 53 kuntaa vuonna 2017. Samaan aikaan yhteenlasketun negatiivisen vuosikatteen määrä on kasvanut -92 milj. euroon vuonna 2019.



Kuvio 2. Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä ja negatiivisen vuosikatteen määrä, milj. euroa, vuosina 2000–2019

Kuntayhtymien lainakannat ja alijäämät kasvoivat merkittävästi vuonna 2019

Kuntatalouden heikentyminen vuonna 2019 näkyi myös kuntayhtymien taloudessa. Manner-Suomen kuntayhtymien yhteenlaskettu toimintakate oli vuonna 2019 noin 660 milj. euroa ja se heikkeni edellisvuoteen verrattuna noin 10 milj. eurolla. Toimintakate on heikentynyt tasaisesti jo useamman vuoden ajan. Kehitystä selittää jo pitkään jatkunut toimintamenojen suhteellisen nopea kasvu, jota toimintatuottojen kasvu ei ole viime vuosina riittänyt enää kattamaan. Vuonna 2019 kuntayhtymien toimintamenot kasvoivat noin 7,8 prosenttia ja toimintatulot noin 7,4 prosenttia.

Toimintamenojen ja -tulojen epätasapaino sekä siitä johtuva toimintakateen heikentyminen ovat heijastuneet myös kuntayhtymien yhteenlaskettuun vuosikatteeseen, joka niin ikään on heikentynyt viime vuosina tasaisesti. Vuonna 2019 kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni noin 9 milj. eurolla yhteensä 580 milj. euroon. Vuosikate oli negatiivinen 19 kuntayhtymällä.

Taulukko 3. Manner-Suomen kuntayhtymien talous vuosina 2017–2019 ja muutos vuosina 2018–2019

| | TP 2017 | TP 2018 | TP 2019 | Muutos 2018–2019, mrd. euroa | Muutos 2018–2019, prosenttia |
|--------------------------------|---------|---------|---------|------------------------------------|------------------------------------|
| Toimintatuotot | 14,33 | 15,41 | 16,55 | 1,1 | 7,4 |
| Toimintakulut | -13,58 | -14,75 | -15,90 | -1,2 | -7,8 |
| Toimintakate | 0,75 | 0,67 | 0,66 | -0,0 | -1,5 |
| Vuosikate | 0,67 | 0,59 | 0,58 | -0,0 | -1,7 |
| Poistot ja arvonalentumiset | -0,61 | -0,62 | -0,62 | 0,0 | 0,0 |
| Vuosikate – poistot | 0,06 | -0,03 | -0,04 | | |
| Tilikauden tulos | 0,08 | 0,03 | -0,04 | -0,1 | -233,3 |
| Taseen kertynyt yli- /alijäämä | 0,81 | 0,82 | 0,79 | -0,0 | -3,7 |
| Nettoinvestoinnit | -1,06 | -1,04 | -1,30 | -0,3 | 25,0 |
| Vuosikate - nettoinvestoinnit | -0,39 | -0,45 | -0,71 | | |
| Lainakanta | 3,46 | 3,88 | 4,67 | 0,8 | 20,4 |
| Rahavarat | 1,17 | 1,11 | 1,21 | 0,1 | 9,0 |

Kuntayhtymien investoinnit ovat pysyneet jo useamman vuoden korkealla tasolla. Vuonna 2019 ne kasvoivat kuitenkin poikkeuksellisen voimakkaasti. Kuntayhtymien nettoinvestoinnit olivat vuonna 2019 lähes 1,3 mrd. euroa ja kasvoivat edellisvuodesta neljänneksellä eli lähes 260 milj. eurolla. Investoinnit ovat kasvattaneet viime vuosina merkittävästi kuntayhtymien lainakantaa. Vuonna 2019 lainakanta kasvoi lähes 800 milj. eurolla yhteensä lähes 4,7 mrd. euroon. Vielä vuonna 2016 kuntayhtymien yhteenlaskettu lainakanta oli vain noin 3,2 mrd. euroa, joten lainakanta on kasvanut neljän viimeisen tilinpäätösvuoden aikana noin 1,5 mrd. eurolla.

Kuntayhtymien talouden muutoksia voidaan selittää pitkälti sairaanhoitopiirien talouden muutoksilla, koska esimerkiksi kuntayhtymien yhteenlasketuista toimintatuotoista ja kuluista sairaanhoitopiirien osuus on yli 65 prosenttia ja kuntayhtymien lainakannasta selvästi yli 50 prosenttia. Vuonna 2019 sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu toimintakate ja vuosikate pysyivät lähestulkoon edellisvuoden tasolla. Niiden yhteenlaskettu tilikauden tulos heikkeni kuitenkin noin 20 milj. euroa ja oli yli 60 milj. euroa negatiivinen. Muutosta selittää ainakin osittain vuonna 2018 maksetut satunnaiset tuloerät, jotka paransivat kyseisen vuoden tilikauden tulosta. Merkillepantavaa on negatiivisen tilikauden tuloksen tehneiden sairaanhoitopiirien määrän kasvu. Tilikauden tulos oli vuonna 2019 negatiivinen 15 sairaanhoitopiirillä, ja yhteenlaskettuna yli 70 milj. euroa negatiivinen. Vuonna 2018 tilikauden tulos oli negatiivinen kymmenellä sairaanhoitopiirillä, yhteensä noin 60 milj. euroa ja vuotta aikaisemmin vain kolmella sairaanhoitopiirillä noin 3 milj. euroa.

Kuntayhtymien investointien ja lainakannan kasvu selittyy niin ikään suurelta osin sairaanhoitopiireillä. Sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit kasvoivat vuonna 2019 noin 135 milj. eurolla yhteensä yli 870 milj. euroon. Samanaikaisesti niiden lainakanta kasvoi lähes

680 milj. eurolla yhteensä yli 2,7 mrd. euroon. Näin ollen yli 50 prosenttia kuntayhtymien nettoinvestointien ja yli 80 prosenttia lainakannan kasvusta vuonna 2019 selittyy sairaanhoitopiirien toiminnalla. Sairaanhoitopiirien lainakannan voimakasta kasvua selittäänee jo pitkään kiivaana jatkunut sairaalarakentaminen.

Sairaanhoitopiirien lisäksi tilikauden tulos oli heikko myös monilla koulutuskuntayhtymillä. Negatiivisen tilikauden tuloksen tehneistä kuntayhtymistä 18 oli ammatillisen koulutuksen kuntayhtymiä, ja niiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli yhteensä lähes 23 milj. euroa negatiivinen. Kaikkien 33 koulutuskuntayhtymän yhteenlaskettu tilikauden tulos oli noin 6 milj. euroa negatiivinen.

Alijäämäisten kuntayhtymien ja kuntayhtymien taseen kertyneen alijäämän määrä vähentyivät tasaisesti vuosina 2014–2017, mutta kääntyi vuonna 2018 jälleen kasvuun. Tämä kehitys näyttää jatkuneen vuonna 2019. Vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella 21 kuntayhtymällä oli taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä noin 100 milj. euroa. Vuotta aikaisemmin alijäämää oli 19 kuntayhtymällä yhteensä hieman yli 50 milj. euroa. Valtaosa kuntayhtymien alijäämästä selittyy sairaanhoitopiirien kertyneellä alijäämällä. Alijäämäisiä sairaanhoitopiirejä on kymmenen ja niiden yhteenlaskettu kertyneen alijäämän määrä on yli 90 milj. euroa.

Taulukko 4. Kuntayhtymät, joilla taseessa kertynyttä alijäämää vuosina 2013–2019, sekä kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------|--------|--------|-------|-------|-------|--------|
| Alijäämäiset kuntayhtymät | 39 | 34 | 28 | 22 | 16 | 19 | 21 |
| Kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa | -217,0 | -192,1 | -129,8 | -70,4 | -35,0 | -51,5 | -100,2 |

Kuntalain mukaan alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan kuntien lisäksi myös kuntayhtymiin. Vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella kymmenellä kuntayhtymällä olisi taseessa yhä vuoden 2015 taseeseen kertynyttä alijäämää. Näiden kuntayhtymien tulisi kattaa tämä taseeseen kertynyt alijäämä kuntien tapaan vuoden 2020 loppuun mennessä. Euromääräisesti merkittävimmät katettavat alijäämät ovat Pohjois-Savon Sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä (17,6 milj. euroa), Länsi-Pohjan Sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä (7,9 milj. euroa) sekä Kanta-Hämeen Sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä (7,2 milj. euroa).

Kuntakonsernit – vuosikate heikkeni edelleen ja lainakanta kasvoi selvästi

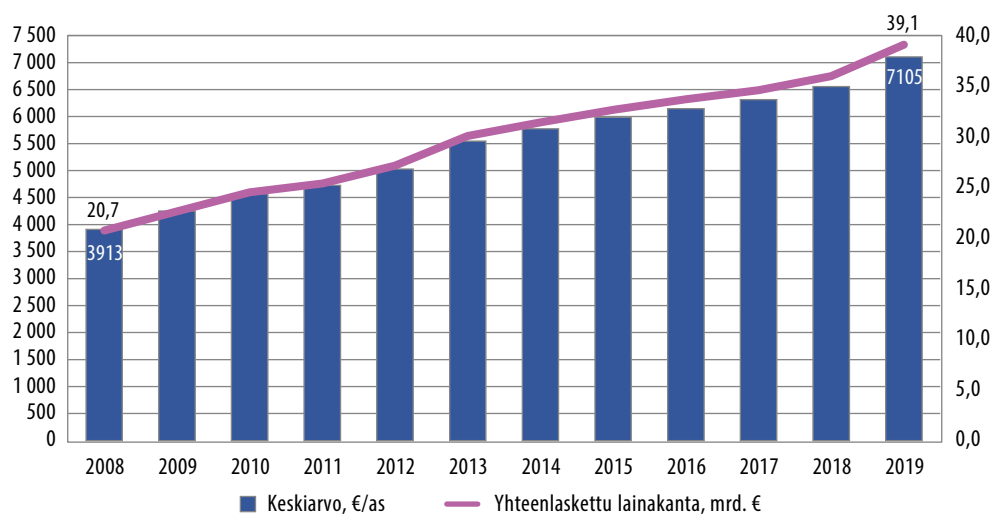
Vuonna 2019 kuntakonsernien yhteenlaskettu vuosikate oli noin 4,48 mrd. euroa eli 815 euroa/asukas. Se heikkeni hieman vuoteen 2018 verrattuna, noin 260 milj. euroa (Taulukko 5). Vuosikate oli negatiivinen 21 konsernilla. Vuonna 2018 negatiivisen vuosikatteen kuntakonserneja oli 13 ja vuonna 2017 vuosikate oli positiivinen kaikilla kuntakonserneilla.

Negatiivisen vuosikatteen kuntakonsernit olivat lähes kaikki alle 6 000 asukkaan maaseutumaisia ja väestöään nopeasti menettäviä kuntia. Vuosikate laski kaikissa kuntakokoryhmissä. Korkein vuosikate oli yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä (1 265 euroa/asukas). On kuitenkin huomioitava, että kuten peruskuntien osalta Helsingin kaupungin vuosikate, tilikauden tulos ja taseen kertynyt ylijäämä vaikuttavat merkittävästi paitsi suurimpien kaupunkien, myös koko Manner-Suomen keskimääräisiin lukuihin. Heikoin vuosikate oli alle 2 000 asukkaan kuntakokoryhmässä (221 euroa/asukas).

Taulukko 5. Manner-Suomen kuntakonsernien talous 2017–2019, mrd. euroa, ja muutos vuosina 2018–2019

| | 2017 TP | 2018 TP | 2019 TP | Muutos 2018–2019, mrd. euroa | Muutos 2018–2019, % |
|-------------------------------|---------|---------|---------|------------------------------------|---------------------------|
| Toimintakate | -25,97 | -26,92 | -28,03 | -1,11 | -4,1 |
| Verotulot | 22,39 | 22,27 | 22,85 | 0,58 | 2,6 |
| Käyttötal. valtionosuudet | 9,70 | 9,61 | 9,78 | 0,17 | 1,8 |
| Verorahoitus yht. | 32,09 | 31,89 | 32,63 | 0,74 | 2,3 |
| Rahoituserät, netto | 0,22 | 0,23 | -0,13 | -0,36 | -156,5 |
| Vuosikate | 5,91 | 4,74 | 4,48 | -0,26 | -5,5 |
| Poistot | 4,15 | 4,28 | 4,47 | 0,19 | 4,4 |
| Vuosikate - poistot | 1,76 | 0,46 | 0,01 | -0,45 | -97,8 |
| Nettoinvestoinnit | -5,83 | -6,24 | -6,83 | 0,59 | 9,5 |
| Vuosikate - nettoinvestoinnit | 0,08 | -1,50 | -2,35 | -0,85 | -56,7 |
| Lainakanta | 34,62 | 35,99 | 39,05 | 3,06 | 8,5 |
| Rahavarat | 7,56 | 7,37 | 7,78 | 0,41 | 5,6 |
| Taseen kertynyt yli-/alijäämä | 12,31 | 12,55 | 12,67 | 0,12 | 1,0 |
| Veroprosentti, painotettu | 19,92 | 19,87 | 19,90 | | +0,03 %-yks. |

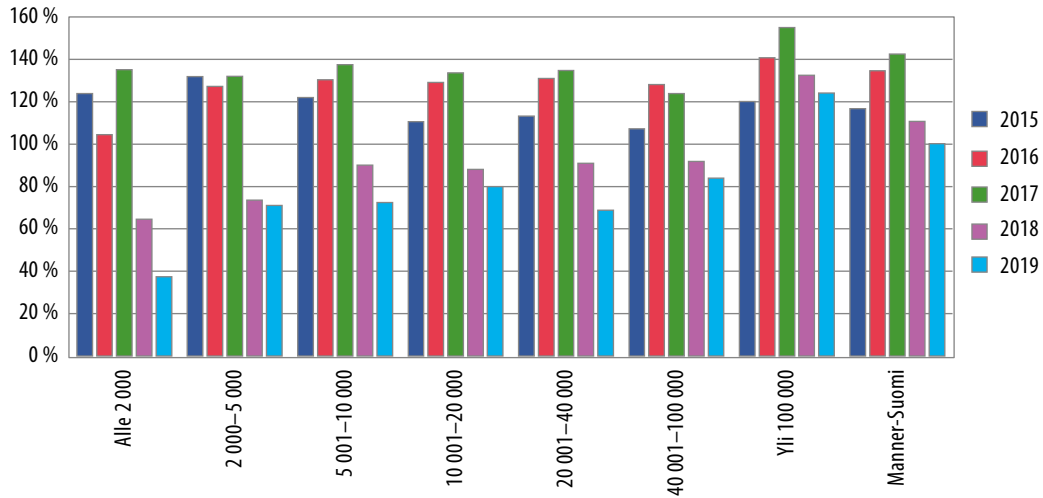
Kuviossa 3 kuvataan kuntakonsernien lainakannan kehitystä vuosina 2008-2019. Vuonna 2019 kuntakonsernien lainakanta kasvoi 3,0 mrd. euroa ja yhteensä noin 39,05 mrd. euroa eli 7 105 euroa/asukas. Kuntakonsernien yhteenlaskettu lainakanta on siten melkein kaksinkertaistunut vuosien 2008 ja 2019 välillä. Euromääräisesti lainamäärä kasvoi eniten yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä, mutta suhteellisesti tarkasteltuna (euroa/asukas) eniten lainamääräänsä kasvattivat 20 000 – 40 000 asukkaan kunnat.



Kuvio 3. Kuntakonsernien lainakannan kehitys 2008–2019, euroa/asukas ja mrd. euroa

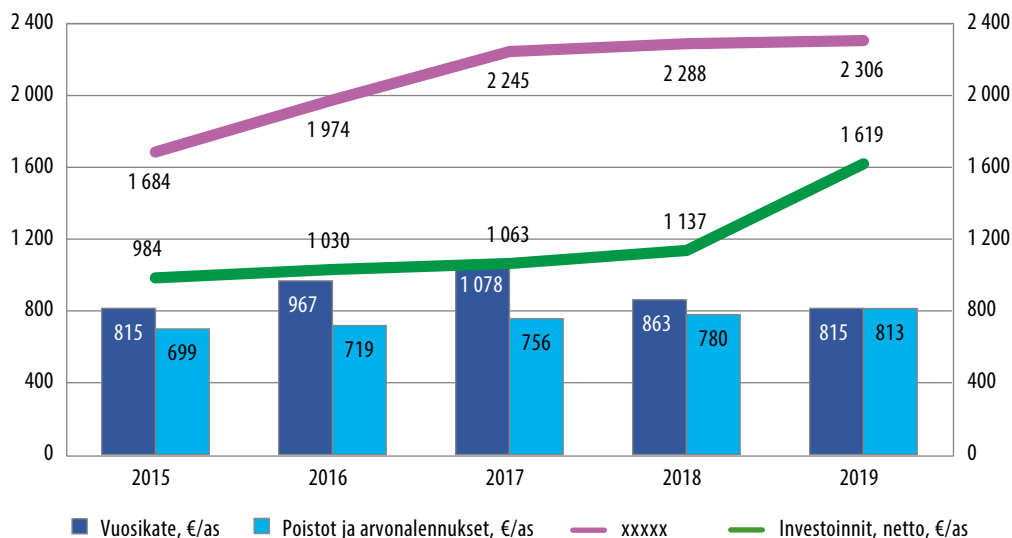
Kuntakonsernien suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi yli 84 prosenttiin, ja omavaraisuusaste laski noin 42 prosenttiin. Kuntakonsernien nettoinvestoinnit kasvoivat noin 590 milj. eurolla yhteensä noin 6,8 mrd. euroon. On kuitenkin huomioitava, että kuntakonsernien velkaantuneisuutta selittävät osaltaan suurten kaupunkien merkittävät hankkeet, kuten Länsimetro- ja raitiotiehankkeet sekä sairaanhoitopiirien rakennushankkeet.

Kuviossa 4 kuvataan kuntakonsernien vuosikatteiden riittävyyttä poistoihin. Kuvioista nähdään, että vuosikatteiden riittävyys on laskenut selvästi vuosina 2018 ja 2019. Pienimmässä kuntakokoryhmässä vuosikate riittää enää alle 40 prosenttiin poistoista. Missään kuntakokoryhmässä vuosikate ei riittänyt kattamaan nettoinvestointeja.



Kuvio 4. Kuntakonsernien vuosikatteen riittävyys poistoihin 2015–2019, prosenttia

Kuntakonsernien yhteenlaskettu tilikauden tulos heikkeni edelleen ja laski 0,45 mrd. eurosta 0,34 mrd. euroon. Kuviossa 5 kuvataan kuntakonsernien vuosikatetta, poistoja ja arvonalennuksia, nettoinvestointeja sekä taseen kertynyttä ylijäämää euroa per asukasta laskettuna vuona 2015-2019. Kuvioista nähdään että samalla kun vuosikate on laskenut, on poistot ja arvonalennukset hieman kasvaneet vuosina 2018 ja 2019. Kuntakonsernien nettoinvestoinnit kasvoivat voimakkaasti vuonna 2019, ollen reilut 1600 euroa per asukas. Edellisten tilikausien yli- tai alijäämät huomioiden konserneilla oli yhteenlaskettuna taseeseen kertynyttä ylijäämää noin 12,67 mrd. euroa (2 306 euroa/asukas). Kertyneen alijäämän kunnat olivat lähes 90 prosenttisesti alle 20 000 asukkaan kuntia ja näistä 38 oli alle 6 000 asukkaan kuntia.



Kuvio 5. Kuntakonsernien talouden tunnuslukuja 2015–2019, euroa/asukas

Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna konsernien taseen kertyneestä ylijäämästä (noin 12,67 mrd.) kuului noin 8,98 mrd. euroa yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmälle. Tästä Helsingin osuus on noin 5,72 mrd. euroa. Helsingin ylijäämä kasvoi noin 475 milj. euroa. Jyväskylän, Espoon, Lahden, Vantaan ja Kuopion ylijäämät hieman vähenivät. Ylijäämä väheni prosentuaalisesti ja euromäärältään eniten 2 000–5 000 asukkaan kuntakokoryhmässä.

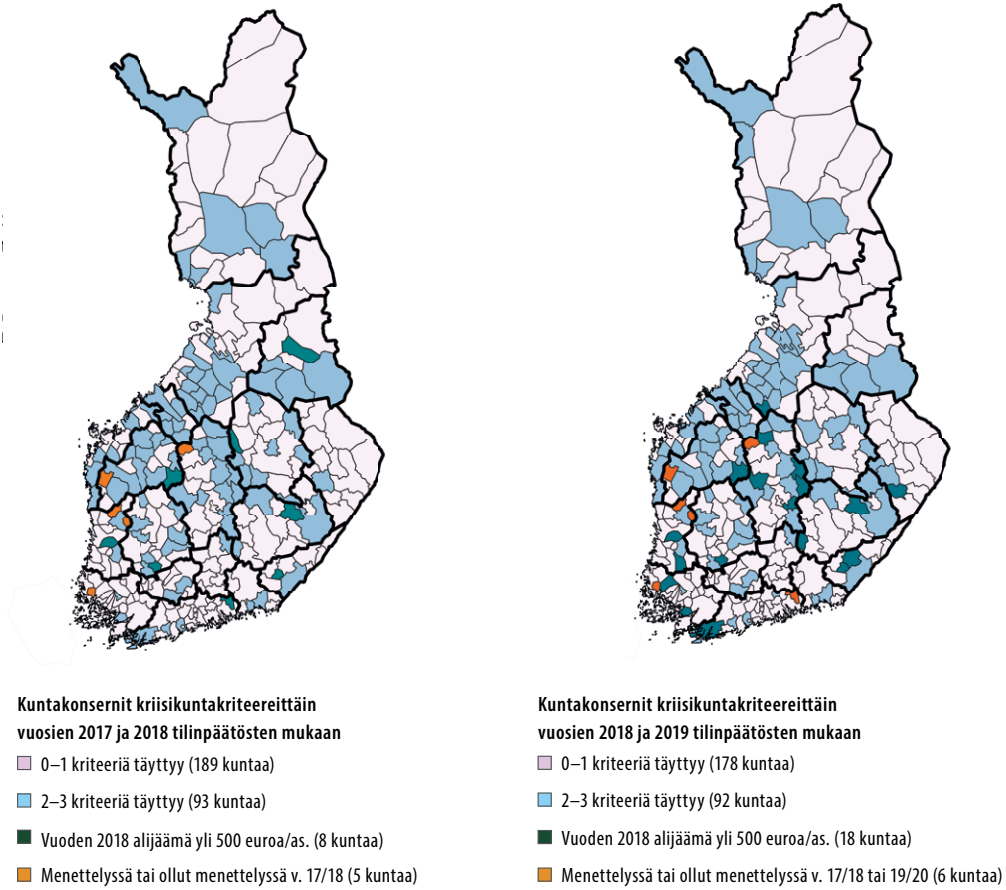
Toiminnan ja investointien rahavirta oli kuntakonserneilla noin -2,95 mrd. euroa eli -536 euroa/asukas. Negatiivinen rahavirta ilmaisee, että menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia rahavaroja vähentämällä tai ottamalla uutta lainaa.

Yli 100 000 asukkaan kuntakonsernit erottuvat selvästi muusta kuntakentästä. Suurten kaupunkien osuus konsernien vuosikatteesta on lähes 60 prosenttia, taseen kertyneestä ylijäämästä noin 65 prosenttia, lainakannasta noin 50 prosenttia ja nettoinvestoinneista yli 50 prosenttia. Suurten kaupunkien kuntaryhmä oli myös ainoa ryhmä, jonka tilikauden tulos oli positiivinen. Toimintakatteesta suurten kaupunkien osuus on kuitenkin vain noin kolmasosa. Tämä johtuu osittain siitä, että noin 43 prosenttia toimintatuloista tulee tästä kuntakokoryhmästä. Maakunnittain tarkasteltuna Uusimaa erottuu noin 30 prosentin osuudella keskeisistä talouden tunnusluvuista.

Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrä on pysynyt matalana

Kunnat ovat voineet vuodesta 2017 lukien päätyä kuntakonsernien taloudellisten tunnuslukujen perusteella arviointimenettelyyn (ns. kriisikuntamenettely). Vuosien 2018 ja 2019 käytössä olevien konsernitilinpäätöstietojen perusteella arviointimenettelyn tunnusluvut täyttäviä kuntia oli kuusi. Vuonna 2017 arviointimenettelyssä olleet Jämijärven kunta ja Teuvan kunta täyttivät edelleen kuntakonsernin taseen kertynyttä alijäämää koskevan kriteerin (alijäämää viimeisessä tilinpäätöksessä yli -1 000 euroa/asukas ja sitä edeltävässä tilinpäätöksessä yli 500 euroa/asukas). Myös vuonna 2019 arviointimenettelyssä mukana olleet Honkajoen kunta, Kyyjärven kunta ja Vehmaan kunta täyttivät alijäämäkriteerin. Uutena kuntana menettelyyn tulee Lapinjärven kunta alijäämäkriteerin perusteella.

Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrä on kuitenkin pysynyt oletettua matalammalla tasolla, sillä kuntalakia uudistettaessa arvioitiin mukaan tulevan jopa 20 kuntakonsernia vuosien 2012 ja 2013 tilinpäätösten perusteella. Vuosien 2013 ja 2014 tilinpäätösten perusteella menettelyyn olisi tullut noin 13 kuntaa ja vuosien 2014 ja 2015 tilinpäätösten mukaan kahdeksan kuntaa. Vuosien 2015 ja 2016 kuntakonsernitilinpäätösten mukaan yksikään konserni ei täyttänyt kaikkia neljää kriteeriä ja vain yhdeksällä konsernilla täyttyi lainamäärää kuvaava kriteeri. Vuosien 2016 ja 2017 tilinpäätösten mukaan ei aloitettu arviointimenettelyjä. Tilanne on kuitenkin nyt muuttumassa, sillä niiden kuntien lukumäärä, joilla on kuntakonsernin taseessa kertynyttä alijäämää yli 1 000 euroa/asukas tai ovat lähellä sitä, on kasvussa (kuvio 6).



Kuvio 6. Kuntakonsernit kriisikuntakriteereittäin vuosien 2017–2018 ja 2018–2019 tilinpäätösten mukaan.

2 Kuntatalous valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2021

Kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa esitetään valtion talousarvioesityksen yhteydessä arvio sen vaikutuksista kuntatalouteen. Tässä luvussa on esitetty talousarvioesitykseen sisältyvät muutokset valtion kuntiin osoittaman rahoituksen tasossa sekä arviot valtion toimenpiteiden ja vero- ja maksuperustemuutosten vaikutuksista kuntatalouteen.

2.1 Kuntien valtionavut

Vuoden 2021 talousarvioesityksessä kuntien valtionavut ovat yhteensä 12,4 mrd. euroa, mikä on noin 0,8 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa (11,6 mrd. euroa).

Vuoden 2020 aikana on annettu kuitenkin useita lisätalousarvioita, joissa on tuettu kuntia ja sairaanhoitopiirejä koronakriisin aiheuttamien taloudellisten haasteiden vuoksi. Vuoden 2020 lisätalousarvioissa kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin myönnettiin 828 milj. euron lisäys, josta 806 milj. euroa liittyi koronakriisin hoitoon, ja muihin valtionapuihin myönnettiin reilun 660 milj. euron lisäys. Lisäksi verotulomenetysten kompensatiota kohdennettiin kuntiin 114 milj. euroa varsinaista talousarviota enemmän. Lisätalousarviot I-V huomioiden kuntien valtioapujen kokonaisumma vuonna 2020 on noin 13,2 mrd. euroa. Vuoden 2020 valtionapujen kokonaisummaan verrattuna valtionavut laskevat noin 0,8 mrd. euroa vuonna 2021.

Laskennalliset valtionosuudet ovat yhteensä 8,7 mrd. euroa eli noin 0,6 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa (8,1 mrd. euroa). Vuoden 2020 lisätalousarvioiden mukaiseen tasoon verrattuna laskennalliset valtionosuudet ovat vuonna 2021 kuitenkin 250 milj. euroa pienemmät. Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä on 2,36 mrd. euroa vuonna 2021.

Edellä mainittujen valtionapujen lisäksi kunnille ja sairaanhoitopiireille korvataan täysimääräisesti koronavirukseen liittyvät välittömät kustannukset, kuten testaus ja potilaiden hoito, niin kauan kuin tautitilanne ja hybridistrategian toimeenpano sitä edellyttävät. Vuoden 2021 talousarvioesityksessä näihin toimiin ehdotetaan 1,66 mrd. euroa. Tämä erä ei sisälly taulukon 6 valtionapuihin.

Taulukko 6. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2019–2021, milj. euroa, ja muutos 2020–2021, %

| | TA 2019 | TA 2020 | TA 2020 + LTA:t 2020 | TAE 2021 | Muutos TA2020– TAE2021, % | Muutos TA+LTA:t 2020– TAE2021, % |
|---|---------------|---------------|-------------------------|---------------|---------------------------------|--|
| Laskennalliset valtionosuudet | 9 656 | 8 098 | 8 972 | 8 720 | 8 % | -3 % |
| VM, valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen ¹⁾ | 8 729 | 7 074 | 7 902 | 7 697 | 9 % | -3 % |
| OKM ²⁾ | 928 | 1 024 | 1 070 | 1 023 | 0 % | -4 % |
| josta kuntayhtymien osuus | 978 | 1 040 | 1 065 | 1 024 | -2 % | -4 % |
| VM, Valtion korvaus kunnille vero- perustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä | | 2 269 | 2 383 | 2 360 | 4 % | -1 % |
| Muut valtionavut | | | | | | |
| OM yhteensä | 20 | 0 | 0 | 0 | | |
| SM yhteensä | 5 | 5 | 5 | 5 | 0 % | 0 % |
| VM yhteensä | 43 | 110 | 290 | 90 | -18 % | -69 % |
| OKM yhteensä | 215 | 231 | 387 | 262 | 13 % | -32 % |
| MMM yhteensä | 6 | 6 | 6 | 6 | 0 % | 0 % |
| LVM yhteensä | 60 | 49 | 211 | 80 | 61 % | -62 % |
| TEM yhteensä | 219 | 196 | 211 | 188 | -4 % | -11 % |
| STM yhteensä ³⁾ | 405 | 538 | 654 | 573 | 6 % | -12 % |
| YM yhteensä | 30 | 81 | 116 | 113 | 40 % | -3 % |
| Muut valtionavut yhteensä | 1 003 | 1 216 | 1 881 | 1 316 | 8 % | -30 % |
| Valtionavut yht. milj. euroa | 10 659 | 11 583 | 13 236 | 12 395 | 7 % | -6 % |

1) Kunnille maksettavat verokompensaatiot siirrettiin vuonna 2020 omalle määrärahamomentilleen. Aiemmin verokompensaatiot ovat olleet mukana peruspalveluiden valtionosuusmomentilla.

2) Kuntien laskennallinen osuus on arvioitu OKM:n hallinnonalan (ml. yksityiset) kokonaisuudesta.

3) Vuoden 2021 talousarvioesityksessä hybridistrategian mukaisiin toimiin ehdottu 1,66 mrd. euroa ei sisälly STM:n valtionapuihin tässä taulukossa.

2.2 Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen

Oheinen taulukko sisältää kaikki talousarvioesitykseen sisältyvät valtion toimenpiteet, joilla on vaikutusta kuntatalouteen. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on vuonna 2021 yhteensä 865 milj. euroa kuntataloutta vahvistava verrattuna vuoden 2020

varsinaiseen talousarvioon. Kuntataloutta vahvistavat erityisesti sekä 300 milj. euron lisäykset kuntien valtionosuuksiin että yhteisöveron jako-osuuden korotukset.

| | Menot | Tulot | Yhteensä |
|--|-------------|--------------|------------|
| 1. Toiminnan muutokset ja budjettipäätökset | | | |
| VM hallinnonala | | | |
| Lastensuojelun jälkihuolto-oikeuden laajennus | 12 | 12 | 0 |
| YTHS-uudistus, kuntien rahoitusosuus amk- ja yliopisto-opiskelijoiden opiskelijaterveydenhuollosta | -24 | -32 | -8 |
| A1 -kielen opetuksen varhentaminen | 4,5 | 4,5 | 0 |
| Subjekttiivinen varhaiskasvatusoikeus | 9,9 | 9,9 | 0 |
| Varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentäminen | 9,3 | 9,3 | 0 |
| Hoivahenkilöstön sitova vähimmäismitoitus (0,7) | 53 | 53 | 0 |
| Kansallinen mielenterveysstrategia | 10 | 10 | 0 |
| Kotihoidon resurssien riittävyys ja omaishoidon kehittäminen | 15 | 15 | 0 |
| Lapsi- ja perhepalvelut ja muutosohjelman jatko | -2 | -2 | 0 |
| Oppivelvollisuuden laajentaminen siirto | 5,9 | 5,9 | 0 |
| Asiakasmaksulain uudistus | 0,9 | 17,9 | 17 |
| Kertaluonteinen perupalveluiden valtionosuuden korotus | 0 | 280 | 280 |
| Harkinnanvaraisen valtionosuuden lisäys | 0 | 20 | 20 |
| VM yhteensä | 94,5 | 403,5 | 309 |
| STM hallinnonala | | | |
| Rintamaveteraanien kotona asumista tukevat palvelut | -18 | -18 | 0 |
| Turvakotipaikkojen lisääminen | 1,5 | 1,5 | 0 |
| Paperittomien terveydenhuolto | 2 | 2 | 0 |
| Toteutetaan maksuton ehkäisy alle 25-vuotiaille. | 5 | 5 | 0 |
| Osatyökykyisille suunnattu työkykyohjelma | 0,9 | 0,9 | 0 |
| Välitä viljelijästä -toimintamalli | 2 | 2 | 0 |
| Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi | 0,1 | 0,1 | 0 |
| Valtionavustus sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan | 0,8 | 0,8 | 0 |
| STM yhteensä | -5,8 | -5,8 | 0,0 |
| OKM hallinnonala | | | |
| Lukiouudistus | 2,9 | 2,9 | 0 |
| Harrastusmahdollisuus kaikille koulupäivän yhteydessä | 16,7 | 9,5 | -7,2 |
| Oppivelvollisuuden laajentaminen | 16,1 | 16,1 | 0 |
| Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen perusopetuksessa ja toisella asteella | 10 | 10 | 0 |
| Liikunnan ja huippu-urheilun edistäminen liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanolla | 0,3 | 0,3 | 0 |
| Varhaiskasvatuksen laatu ja tasa-arvo valtionavustus | 28 | 23,7 | -4,3 |
| Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaaminen | -55,2 | -55,2 | 0 |
| Luodaan poikkihallinnollinen liikumisohjelma ja perustetaan liikuntapoliittinen koordinaatioelin. | -5,8 | -5,8 | 0 |
| Liikuntapaikkarakentaminen ml. kuntoilureitit. | -1,3 | -1,3 | 0 |
| Kansallinen virkistyskäyttöstrategia. | | | |
| Yleisten kirjastojen saavutettavuus, kirjastoautot, kokoelmien monimuotoisuus | -1 | -1 | 0 |
| Opiskelijavuosien lisääminen lähihoitajien koulutukseen hoitajamitoituksen muutokseen varautumiseksi | 20,0 | 20,0 | 0 |

| | Menot | Tulot | Yhteensä |
|---|--------------|----------------|--------------|
| Perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen parantaminen yhteistyössä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kanssa | 1,4 | 1,4 | 0 |
| Varhaiskasvatustalain uudistaminen | 14,5 | 14,5 | 0 |
| OKM yhteensä | 46,6 | 35,1 | -11,5 |
| TEM hallinnonala | | | |
| Pakolaiskiintiön nosto | 1,1 | 1,1 | 0 |
| Pakolaiskiintiön nosto (1050) riihi | 1,1 | 1,1 | 0 |
| Talent Hub | 1,4 | 1 | -0,4 |
| Valtion, kaupunkien ja alueiden sopimusperusteinen yhteistyö | -12,3 | -9,8 | 2,5 |
| Kuntien osaamiskeskustoiminta | -1,4 | -1 | 0,4 |
| Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut | -1,4 | -1 | 0,4 |
| Alaikäisten yksintulleiden jälkihuollon ikärajan nostosta aiheutuva lisäys | 2,6 | 2,6 | 0 |
| TEM yhteensä | -8,9 | -6 | 2,9 |
| YM hallinnonala | | | |
| Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toimeenpano; Kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittaminen | 3,5 | 3,5 | 0 |
| MAL kunnallistekniikka-avustukset | 10 | 10 | 0 |
| Puurakentamisen käynnistysavustuksen korotus MAL-alueilla | 6,3 | 6,3 | 0 |
| Puurakentamisen käynnistysavustuksen korotus muussa maassa | 0,7 | 0,7 | 0 |
| Lähiöohjelma | 1,5 | 1,5 | 0 |
| Kunnostusavustus asuntojen muuttamiseksi ikääntyneille sopiviksi | 5 | 5 | 0 |
| YM yhteensä | 27 | 27 | 0 |
| Hallinnonalat yhteensä | 153,4 | 453,8 | 300,4 |
| 2. Verotuksen ja maksujen muutokset | | | |
| Yhteisöverot, kuntien yhteisöveron jako-osuuden korotus 10 %-yksiköllä määräaikaisesti vuodelle 2021 | | 510 | 510 |
| Yhteisöverot, kuntien yhteisöveron jako-osuuden pysyvä korotus 2 %-yksiköllä | | 102 | 102 |
| Asiakasmaksulain uudistus, tulojen menetys | | -17 | -17 |
| Varhaiskasvatustalain aleneminen | | -30 | -30 |
| Verotuksen ja maksujen muutokset yhteensä | | 565 | 565 |
| Valtion toimenpiteiden vaikutukset yhteensä | 153,4 | 1 018,8 | 865,4 |

2.3 Vero- ja maksuperustemuutosten vaikutus kuntatalouteen

Kunnallisvero

Ansiotuloveroperusteisiin tehdään vuonna 2021 hallitusohjelman mukaisesti indeksitarkistus ansiotasoindeksiin muutosta vastaavasti. Progressiivisen tuloveroasteikon euromääräisiä rajoja korotetaan ja sen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 60 milj. eurolla vuonna 2021. Työtulovähennystä korotetaan ja sen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 72 milj. eurolla vuonna 2021. Perusvähennyksen korotuksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 40 milj. eurolla vuonna 2021. Asuntolainan korkovähennysoikeutta supistetaan hallitusohjelman mukaisesti. Vähennysoikeutta supistetaan vuosina 2021–2023 viisi prosenttiyksikköä vuodessa siten, että vuonna 2023 asuntolainan

korkeiden vähennyskelpoisuus poistuu kokonaan. Muutoksen arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa 5 milj. eurolla vuonna 2021.

Työsuhdematkalipun verovapaata osuutta korotetaan ja verotusta yksinkertaistetaan. Täyssähköautojen vapaan autoedun ja käyttöedun verotusarvoa alennetaan määräaikaisesti vuosina 2021–2025. Sähköautojen latausetu vapautetaan verosta määräaikaisesti vuosina 2021–2025. Työsuhdepolkupyöräetu säädetään verovapaaksi. Joukkoliikenteen osuus työsuhde-etuna tarjottavasta liikkumispalvelupaketista rinnastetaan verovapaaseen työsuhdematkalippuun. Liikenteen työsuhde-etujen muutosten arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 7 milj. eurolla vuonna 2021.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen listaamattomien osakeyhtiöiden henkilöstöantien verotusta koskeviksi sääntelyiksi. Huojennuksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 2 milj. eurolla vuonna 2021. Lisäksi vuosina 2020–2023 voimassaolevat irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot vaikuttavat ajanjaksolla kunnallisverotuloja alentavasti. Muutoksen arvioidaan pienentävän kunnallisveron tuottoa 3 milj. eurolla vuonna 2021. Vuonna 2020 toteutetun verotuksen maksujärjestelyjen ehtojen huojennuksen seurauksena kunnallisverotulojen kertymää siirtyy vuodelta 2020 arviolta 98 milj. euroa vuosille 2021 ja 2022.

Yhteisövero

Osana koronaviruspandemiaan liittyvää kuntien tukemisen toimenpiteiden kokonaisuutta kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta korotettiin 10 prosenttiyksiköllä verovuodelle 2020. Yhteisöverokertymän jaksotuksesta johtuen muutoksen arvioidaan kasvattavan kuntien yhteisöveron tilityksiä vuonna 2021 edelleen noin 60 milj. eurolla. Kuntien yhteisöveron jakoosuuteen tehdään 10 prosenttiyksikön määräaikainen korotus edelleen vuodelle 2021. Tämän arvioidaan lisäävän kuntien yhteisöveron kertymää vuonna 2021 noin 510 milj. eurolla ja vuonna 2022 noin 40 milj. eurolla.

Osana hallituksen työllisyystoimia varhaiskasvatusmaksuja alennetaan nettomääräisesti vuositasolla 70 milj. eurolla. Maksujen alennus tulee voimaan elokuussa 2021, joten ensi vuodelle arvioitu maksutulojen vähennys on noin 30 milj. euroa. Kunnille tämä kompensoidaan korottamalla yhteisöveron jako-osuutta pysyvästi 2 prosenttiyksiköllä. Tämän arvioidaan lisäävän kuntien yhteisöveron kertymää vuonna 2021 noin 102 milj. eurolla.

Hallitus antaa eduskunnalle talousarvioesitykseen liittyvän esityksen laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä vuosina 2021–2024. Muutos ei aiheuta verotulomenetyksiä kunnille koska yhteisöveron jako-osuuksia ehdotetaan muutettavaksi siten, että esityksen vero-tuottovaikutus kunnille on neutraali. Koronaviruspandemian vuoksi taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneiden yritysten tilanteen helpottamiseksi vuonna 2020

voimaan tulleen maksujärjestelyhuojennuksen päättymisen arvioidaan kasvattavan kuntien yhteisöverokertymää 4 milj. eurolla vuonna 2021.

Kiinteistövero

Hallitusohjelman mukaisesti käynnissä olevaa kiinteistöverouudistusta jatketaan siten, että uudistus tulee pääosaltaan voimaan vuoden 2023 verotuksessa. Uudistus siirtyy aiemmin suunnitellusta vuodesta, koska linjauksia varten tarvitaan lisää tietopohjaa ja analyysiä vaikutuksista. Samalla taataan, että Verohallinnolla on riittävästi aikaa toteuttaa uudistuksen vaatimat järjestelmämuutokset. Osittaisuudistuksella luonnonsuojelualueet vapautettaisiin kiinteistöverosta kuitenkin jo vuonna 2021, ja samalla alennettaisiin merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta. Tämän verotuottovaikutus arvioidaan vähäiseksi. Vuonna 2020 toteutetun verotuksen maksujärjestelyjen ehtojen huojennuksen seurauksena kiinteistöverotulojen kertymää siirtyy vuodelta 2020 arviolta 9 milj. euroa vuosille 2021 ja 2022.

Hallitusohjelman mukaisesti valtion päättämistä veroperustemuutoksista johtuvat kuntien verotulojen muutokset kompensoidaan kunnille nettomääräisesti.

Taulukko 7. Talousarvioesitykseen liittyvien veroperustemuutosten vaikutukset kunnallisverotuloihin vuonna 2021

| | milj. euroa |
|---|-------------|
| Ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus | -172 |
| josta progressiivinen tuloveroasteikko | -60 |
| josta työtulovähennys | -72 |
| josta perusvähennys | -40 |
| Asuntolainan korkovähennyksen rajaaminen | 5 |
| Liikenteen työsuhde-etujen kasvattaminen | -7 |
| Listamattomien osakeyhtiöiden henkilöstöantien verokannustin | -2 |
| Kone- ja laiteinvestointien korotetut poistot | -3 |
| Kuntien yhteisöveron jako-osuuden 10 %-yks. määräaikainen korotus | 510 |
| Kuntien yhteisöveron jako-osuuden 2 %-yks. pysyvä korotus | 102 |
| Yhteensä | 433 |

3 Valtion kuntia koskevat valtion toimenpiteet hallinnonaloittain

Tässä luvussa esitellään valtion kuntia koskevat toimenpiteet. Toimenpiteiden painopiste on hallituksen tekemissä uusissa linjauksissa ja vuonna 2021 voimaan tulevista uudistuksista sekä niiden kuntatalousvaikutuksissa. Useilla luvussa esitetyillä toimenpiteillä on vaikutuksia kuntatalouteen myös myöhempinä vuosina. Toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen vuoden 2021 jälkeen on esitelty kevään 2020 kuntatalousohjelmassa.

Luvun alussa käsitellään sote-uudistusta erillisenä kokonaisuutena, koska kyseessä on hallituksen kuntia koskevista toimenpiteistä laajin sekä merkitykseltään että vaikutuksiltaan. Sote-uudistus otetaan huomioon kuntatalousohjelmassa ja kuntatalouden kehitysarviossa sitten, kun uudistusta koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle.

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON UUDISTUKSEN VAIKUTUKSET KUNTATALOUTEEN

Hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon eli sote-uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. Suomen väestö ikääntyy nopeasti ja tarvitsee aiempaa enemmän palveluita. Syntyvyyden lasku vähentää työkäisten määrää ja verotuloja. Sote-uudistus tarvitaan, jotta voidaan hillitä kustannusten kasvua ja varmistaa yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut myös tuleville sukupolville.

Pelastustoimi toimii nykyisin merkittävänä palveluiden tuottajana sosiaali- ja terveystoimen järjestämistä vastaavalla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä (ensihoito- ja ensivastetehtävät). Maakuntien pelastuslaitosten organisoimisessa otetaan huomioon ensihoitopalvelun organisoiminen synergiaetujen mahdollistamiseksi pelastuslaitosten ja maakuntien terveysviranomaisten kesken ensihoitopalveluiden toteuttamisessa. Tavoitteena on, että pelastuslaitokset osallistuvat merkittäväällä tavalla ensihoitopalveluiden toteuttamiseen maakunnissa.

Hallituksen esitys sote-uudistuksen keskeisistä lakipaketeista lähti lausunnolle 15.6.2020. Pelastustoimen järjestämistä koskeva laki annetaan samassa aikataulussa sosiaali- ja terveystoimen vastaavan lainsäädännön kanssa.

Uudistuksella on merkittävä vaikutus kuntiin ja kuntatalouteen. Uudistus vaikuttaa keskeisesti kuntien tehtäviin ja niitä koskevaan rahoitukseen. Hallituksen esityksen mukaisesti kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät siirtyvät 21 sote-maakunnalle vuodesta 2023 alkaen. Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä vastaava poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että neljän Uudenmaan sote-maakunnan lisäksi Helsingin kaupungilla olisi tehtävien järjestämistä vastaava. Lisäksi HUS-maakuntayhtymällä olisi terveydenhuollossa järjestämistä vastaava laissa säädetyin ja HUS-järjestämissopimuksessa sovituin osin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jäisi kuntien tehtäväksi, mutta edistämistyötä tehtäisiin yhteistyössä maakuntien kanssa. Ympäristöterveydenhuolto pysyisi kuntien tehtävänä. Opiskeluhoollon kuraattori- ja koulupsykologitehtävät sen sijaan siirtyisivät sote-maakunnille.

Uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia kuntien verotuloihin ja valtionosuusjärjestelmään, omaisuuteen, velkoihin ja sopimuksiin sekä henkilöstöön. Kuntasektorin työntekijämäärä vähentyy merkittävästi. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö siirtyy kokonaisuudessaan sote-maakuntien palvelukseen. Yli 170 000 ihmisen työnantaja vaihtuu.

Uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenevät ja käyttötaloudenmenoista siirtyy pois noin puolet. Kuntien vuosien 2018 ja 2019 tilinpäätöstietojen perusteella tehtyjen alustavien arviolaskelmien mukaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannuksia on yhteensä hieman vajaat 19,86 mrd. euroa vuoden 2020 tasossa. Tästä pelastustoimen kustannuksia on noin 458 milj. euroa. Nämä kustannukset muodostavat tulevien sote-maakuntien rahoitus pohjan.

Kun sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastaava siirretään kunnilta maakunnille, kuntien tuloja on vastaavasti siirrettävä valtiolle, joka rahoittaa maakuntien toimintaa. Rahoituksen siirtoa

valmistellaan edellisellä vaalikaudella ehdotetun ja eduskunnan perustuslakivaliokunnassa käsitellyn mallin perusteella. Rahoituksen siirto on tarkoitus toteuttaa vähentämällä kunnilta valtionosuuksia, veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ja kunnallisveroa. Kuntien verotulojen vähentämistä vastaavasti korotettaisiin valtion ansiotuloverotusta ja valtion osuutta yhteisöveron tuotosta.

Arviolaskelmien mukaan kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä maakuntien rahoitukseen siirtyy noin 4,86 mrd. euroa. Veromenetysten korvauksista siirtyy yhteensä noin 1,6 mrd. euroa. Tämän lisäksi kunnilta sote-maakuntiin siirtyy 12,8 mrd. euroa kunnallisveroa sekä kolmasosa kuntien yhteisöveron tuotosta (0,57 mrd. euroa). Kunnallisveron siirto toteutetaan alentamalla kuntien kunnallisveroprosentteja 13,26 prosenttiyksiköllä syksyn 2020 arvion mukaan.

Myös valtionosuusjärjestelmään tehtäviä muutoksia valmistellaan lähtökohtaisesti edellisellä vaalikaudella ehdotetun ja eduskunnan perustuslakivaliokunnassa käsitellyn mallin perusteella. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän perusrakenteeseen ja kriteereihin ei ehdoteta merkittäviä muutoksia. Uutena kriteerinä otetaan käyttöön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa. Sen sijaan verotuloihin perustuvaan tasaukseen ehdotetaan suurempia muutoksia, koska merkittävä osa verotuloista siirtyy maakuntien rahoitukseen eikä järjestelmä näin enää toimisi tarkoituksenmukaisesti.

Kuntien tuloja ja kustannuksia siirtyy koko maan tasolla yhtä paljon, mutta kunnittain erot voivat olla lähtökohtaisesti suuret. Suurten kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi järjestelmään ehdotetaan muutostasauselementtejä. Muutosrajoittimella siirtyvien kustannusten ja tulojen erotusta tasataan 60 prosentilla erotuksesta. Kuntien talouden tasapainon muutosta rajoitetaan viiden vuoden porrastetulla siirtymätasauksella ja toistaiseksi pysyvällä 100 euron asukaskohtaisella enimmäismuutostasauksella. Talouden tasapainolla tarkoitetaan vuosikatetta poistojen jälkeen.

Pitkällä aikavälillä oleellisin kuntavaikutus on, että väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvät kustannukset ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta.

Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirtyvät maakunnille varoineen ja velkoineen suoraan lain nojalla. Kuntien ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä alueen pelastustoimea hoitavien kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä oleva irtain omaisuus, sopimukset sekä siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka siirtyvät maakunnille.

Kuntien omistukseen jäävät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat, jotka sote-maakunta vuokraa vähintään kolmen vuoden siirtymäajaksi. Sote-maakunnalle tulee oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloa vuodella.

Omaisuuksiin ei suoriteta korvausta kunnille eikä kuntayhtymille. Kuntayhtymäosuuksien, irtaimiston ja lomapalkkavelan poistuminen kunnan taseesta katetaan ilman tulosvaikutusta kirjanpidollisesti kunnan peruspääomaa muuttamalla.

Kunta on oikeutettu korvaukseen sellaisista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista, joiden syntymiseen kunta ei ole voinut omilla toimillaan vaikuttaa ja joiden seurauksena kunnan taloudellinen itsemääräämisoikeus vaarantuu. Tällaisia voi syntyä esimerkiksi siirtymäajan jälkeen tarpeettomiksi jäävistä kuntien omistamista toimitiloista. Korvausta on mahdollista myöntää hakemuksen perusteella. Tilannetta arvioidaan kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen avulla

Sisäministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Pelastustoimen kustannukset

Alueellisten pelastuslaitosten kustannuksiin vaikuttaa lähivuosina muutamia tekijöitä, joilla tulee olemaan vaikutuksia kuntien talouteen. Öljysuojarahaston rahoitustilanne on muuttunut, jonka vuoksi alueellisille pelastuslaitoksille ei pystytä korvaamaan aiempaan tapaan öljyntorjuntasuunnitelmien mukaisia uusia hankintoja ja ylläpitokustannuksia vuodesta 2020 alkaen. Öljysuojarahaston korvaavan rahoituksen tilanne on epävarma.

Vuoden 2021 talousarvioesityksessä talousarviosta ehdotetaan siirrettäväksi 4 milj. euroa Öljysuojarahastoon. Määrärahaa käytettäisiin öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) 10 § ja 17 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin vuoden 2020 korvauksiin sekä pelastuslaitosten öljyntorjuntavalmiuden ylläpitämiseen liittyvien menojen maksamiseen.

Alueellisten pelastuslaitosten on otettava käyttöön lisää turvallisuusviranomaisten suojattuja ICT- ja viestintätarvikkeita, joiden hankinta- ja ylläpitokustannusten tason on arvioitu olevan yhteensä noin 10 milj. euroa lähivuosien aikana.

Valtiovarainministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2021

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on noin 7,7 mrd. euroa vuonna 2021. Lisäystä vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon on runsaat 600 milj. euroa. Vuonna 2020 lisätalousarvioissa peruspalvelujen valtionosuuteen osoitettiin 806 milj. euron kertaluontoinen lisäys koronakriisin takia ja lisäksi hallitus päätti budjettiriihessä, että syksyn lisätalousarviossa valtionosuuteen kohdistetaan 400 milj. euron kertalisäys.

Vuoden 2021 peruspalvelujen valtionosuuksien laskennalliset kustannukset ovat yhteensä 27,7 mrd. euroa. Tästä ikärakenteen osuus on 19,3 mrd. euroa ja sairastavuuden 6,6 mrd. euroa. Kuntien omarahoitusosuus on 20,6 mrd. euroa eli 3 746,81 euroa/asukas. Omarahoitusosuuden vähentämisen jälkeen kuntien valtionosuus on 7,1 mrd. euroa. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tase on 795 milj. euroa, josta tasauslisien osuus on 1 486 milj. euroa ja tasausvähennykset ovat -690 milj. euroa.

Vertailtaessa vuoden 2021 talousarvioesitystä vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon kuntien peruspalvelujen valtionosuus kasvasi noin 622 milj. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuteen on kuitenkin tehty mittavia lisäyksiä koronakriisin aiheuttamien vaikutusten kompensoimiseksi vuoden 2020 aikana. Näiden kompensatioiden yhteismäärä on noin 806 milj. euroa. Taulukossa 8 kuvataan vuoden 2021 kunnan peruspalvelujen valtionosuuden muutosta sekä

vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon että lisätalousarviot sisältävään lopulliseen vuoden 2020 valtionosuuteen.

Taulukko 8. Peruspalvelujen valtionosuuden muodostuminen vuonna 2021, ennakkotieto.

| Laskennalliset kustannukset | 1 000 euroa | Muutos vuoteen 2020, 1 000 euroa, ml vuoden 2020 lisätalousarviot | Muutos vuoteen 2020, 1 000 euroa, varsinainen talousarvio |
|---|-------------------|---|---|
| - ikärakenne | 19 266 272 | 543 567 | 556 226 |
| - sairastavuus | 6 616 251 | 151 234 | 165 628 |
| - työttömyys | 515 589 | 11 930 | 11 939 |
| - kaksikielisyys | 103 351 | 2 467 | 2 466 |
| - vieraskielisyys | 798 007 | 62 105 | 62 106 |
| - asukastiheys | 202 557 | 4 369 | 4 366 |
| - saaristoisuus | 14 721 | 193 | 193 |
| - saaristo-osakunta | 9 725 | 63 | -89 |
| - koulutustausta | 174 679 | 4 070 | -6 394 |
| Laskennalliset kustannukset yhteensä | 27 701 152 | 779 997 | 796 441 |
| Kuntien rahoitusosuus | 20 590 250 | 531 299 | 535 505 |
| Valtionosuus | 7 110 903 | 248 699 | 260 937 |
| Lisäosat | 349 368 | 6 924 | 14 204 |
| Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus | 795 489 | 16 153 | 32 210 |
| Valtionosuuden harkinnanvarainen korotus | 30 000 | -30 000 | 20 000 |
| Kotikuntaa vailla olevien 6-15-vuotiaiden kotikuntakorvaukset (valtio korvaa) | 5 977 | 5 977 | 136 |
| Yksityisten opetuksen järjestäjien ja yliopistojen arvonnäkövero | 7 141 | 7 141 | 804 |
| Syrjäisyyskertoimen korjaus | | | -4 100 |
| Valtionosuuteen tehtävät lisäykset ja vähennykset | - 602 278 | -835 872 | 298 254 |
| Kuntien peruspalvelujen valtionosuus, yht. | 7 696 600 | -580 978 | 622 445 |

Peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus on 2,4 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys noin 174 milj. euroa vuonna 2021. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus pienentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 13,7 milj. eurolla. Valtionosuusprosentti nousee 25,49 prosentista 25,67 prosenttiin vuonna 2021. Taulukossa 9 kuvataan määrärahaan vaikuttavat muutokset.

Taulukko 9. Keskeisimmät määrärahaan vaikuttavat muutokset vuonna 2021.

| | Lisäykset, milj. euroa | Vähennykset, milj. euroa |
|---|---------------------------|-----------------------------|
| Valtionosuuden kertaluonteinen korotus vuodelle 2021 (,josta 20 milj. euroa kohdennetaan valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen) | 300,0 | |
| Indeksikorotus | 173,6 | |
| Vanhuspalvelulain muutos, hoitajamitoitus | 52,8 | |
| Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä, määrärahan palautus | 30,0 | |
| Asukasluvun ja laskentatekijöiden muutokset | 28,8 | |
| Perustoimeentulotuen kuntien maksuosuuden muutos | 22,6 | |
| Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiön opiskeluterveydenhuolto (siirto momentille 33.60.35) | | -32,0 |
| Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus | | -13,7 |
| Vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien harkinnanvarainen yhdistymisavustus (siirto momentille 28.90.31) | | -10,0 |

Verotulomenetysten kompensatiot

Kunnille maksettiin vuosina 2010–2019 peruspalvelujen valtionosuusmomentin kautta veroperustemuutoksista aiheutuneita kompensatioita vuoden 2019 tasossa 1 967 milj. euroa. Vuodesta 2020 lähtien nämä kompensatiot on maksettu erilliseltä momentilta 28.90.35. Vuonna 2021 kompensatiot ovat yhteensä 2 360 milj. euroa. Tästä vuoden 2021 osuus on 179 milj. euroa.

Vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa kompensatioiden taso oli 2 269 milj. euroa. Kompensatioita lisättiin vuoden 2020 toisessa lisätalousarviossa 547 milj. eurolla. Lisäys johtui verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista vuonna 2020 kunnille väliaikaisesti aiheutuvista verotulojen menetyksistä.

Elokuussa 2020 saadun toteutumätiedon mukaan verotuksen maksujärjestelyn muutosten vaikutukset ovat osoittautumassa selvästi keväällä tehtyjä arvioita pienemmiksi. Uusimman arvion mukaan verotuksen maksujärjestelyjen muutokset vähentäisivät kuntien verotuloja vuonna 2020 yhteensä 114 milj. euroa, josta kunnallisveron osuudeksi arvioidaan 97 milj. euroa, yhteisöveron osuudeksi 7 milj. euroa ja kiinteistöveron osuudeksi 9 milj. euroa. Näin ollen vuoden 2020 viidennessä lisätalousarviossa veromenetysten korvauksia vähennetään 433 milj. euroa.

Vuoden 2020 kuntien arvioidut verotulojen menetykset, jotka liittyvät verotulojen viivästymisiin, korvataan kunnille siten, että kompensatio kohdentuu kunnille vuoden 2020 maksuunpanon mukaisten kunnallisveron jako-osuuksien, yhteisöveron jako-osuuksien ja arvioitujen kiinteistöverojen suhteessa. Vastaavat euromäärät vähennetään kuntien verotulomenetysten korvauksesta siten, että vuonna 2021 vähennys on 88 milj. euroa ja vuonna 2022 vähennys on 27 milj. euroa.

Kiinteistöverouudistus

Hallitusohjelman mukaisesti käynnissä olevaa kiinteistöverouudistusta jatketaan, siten että uudistus tulee pääosaltaan voimaan vuoden 2023 verotuksessa. Uudistus siirtyy aiemmin suunnitellusta vuodesta, koska linjauksia varten tarvitaan lisää tietopohjaa ja analyysiä vaikutuksista. Samalla taataan, että Verohallinnolla on riittävästi aikaa toteuttaa uudistuksen vaatimat järjestelmämuutokset. Osittaisuudistuksella luonnonsuojelualueet vapautetaan kiinteistöverosta kuitenkin jo vuonna 2021, ja samalla alennettaisiin merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta.

Kiinteistöverouudistuksessa päämääränä on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käypiä arvoja. Valtiovarainministeriössä vireillä olevan uudistuksen peruslähtökohtia on se, että tämänhetkiset kiinteistöjen verotusarvot perustuvat pitkälti vanhentuneisiin verotusarvon määräytymisperusteisiin, eivätkä ne kuvaa riittävän hyvin rakennusten ja maa-alueiden hintojen eriytymistä. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on aikaisempaa selkeämpi ja läpinäkyvämpi arvostamisjärjestelmä, joka on myös mahdollista pitää aiempaa tehokkaammin ajantasaisena.

Tarkoituksena ei ole vaikuttaa kiinteistöverotuksen tasoon. Tämän takia verotusarvojen vaihteluvälejä tarkistettaisiin uudistuksen yhteydessä niin, että kunnat voivat asettaa kiinteistöveroprosenttinsa siten, että verokertymä pysyy aiempien vuosien tasolla.

Hallitusohjelman mukaan uudistusta arvioidaan kohtuullisten muutosten näkökulmasta ennen kuin se annetaan. Lisäksi hallitusohjelman mukaan selvitetään, miten verovelvollisen alhainen maksukyky voidaan ottaa huomioon. Kiinteistöverotusta ei laajenneta maa- ja metsätalousmaahan.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään on osoitettu 10 milj. euroa vuoden 2020 talousarviossa siirtona kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Kannustin myönnetään valtionavustuksena, ja sitä voivat hakea kunnat ja kuntayhtymät. Vuonna 2020 avustushaku on käynnissä ajalla 24.6.–5.10.2020. Avustuksen kohteena on kunnan päätöksenteon, hallinnon ja kuntademokratian digitalisaatio sekä etätyökäytäntöjen ja digitaalisten palveluiden kehittäminen. Avustusta myönnetään vain kuntien yhteisiin hankkeisiin. Vuoden 2021 haun aikataulua ja kohdentamista suunnitellaan hyödyntäen aiempien hakujen kokemuksia ja kerättyä tietoa digitalisaatioon liittyvistä haasteista ja tarpeista. Hankkeille myönnetty tuki sitouttaa kuntia toimintatapamuutoksiin. Tämän lisäksi hankkeiden vaikutavuutta edistetään muun muassa kuntien välisen yhteistyön ja tulosten jakamisen, kansallisten yhteisen palvelujen ja tietovarantojen hyödyntämisen sekä kansalliseen kehittämiseen kytkeytyvän yhteistyön avulla.

Kuntalain uudistaminen

Uudistettua kuntalakia (410/2015) on sovellettu kokonaisuudessaan vuonna 2017 alkaneeen valtuustokauden alusta. Lakia on jo muutettu muutamaan otteeseen. Lakiin on lisätty muun muassa valituslupamenettelyä sekä kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottamista ja toimittamista koskeva sääntely. Muutokset tulivat voimaan vuoden 2020 alusta. Lakiin on aiemmin muun muassa lisätty luku poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä sekä muutettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä koskevaa pykälää (nk. kriisikuntakriteerit).

Valtiovarainministeriö on asettanut elokuussa 2019 kuntalain muutostarpeita selvittävän työryhmän sekä sille hallinto- ja taloussääntelyä tarkastelevat jaostot. Työryhmän ja jaostojen toimikausi päättyi 30.9.2020. Kuntalain kehittämistarpeita on arvioitu ainakin kunnan toiminnan johtamista, kunnan hallintoa ja taloutta sekä kuntien yhteistoimintaa, erityisesti kuntayhtymiä, koskevan sääntelyn osalta. Kuntalain kehittämistarpeita on tarkasteltu kunnan olosuhteista johtuvien joustomahdollisuuksien, kunnan riskien valvonnan ja hallinnan tehostamisen näkökulmasta. Kuntien eriytymiskehitys ja talouden heikentyminen johtavat siihen, että kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettelyä koskevassa sääntelyssä on kehittämistarpeita.

Alijäämän kattamismenettely

Koronaviruspandemian taloudelliset vaikutukset vaihtelevat kuntakohtaisesti merkittävästi. Tähän vaikuttaa pandemian levinneisyys, erot kuntien verotulopohjissa, tulorakenteessa sekä väestö- ja elinkeinorakenteissa. Koronaviruspandemia tulee arvioiden mukaan vaikuttamaan ainakin osassa kuntia talouteen siten, että alijäämiä tulee kertymään tai kuntien päättämien alijäämien kattamistoimenpiteiden toteutuminen tulee vaikeutumaan.

Kuntalakia on tarkoitus muuttaa väliaikaisesti alijäämän kattamista koskevan määräajan muuttamisen osalta. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kunta voisi hakea valtiovarainministeriöltä alijäämän kattamiskaudelle pidennystä, jos kunta ei koronavirusepidemiasta aiheutuvista taloudellisista vaikeuksista johtuen voisi kattaa taseeseen kertynyttä alijäämää laissa säädetyssä määräajassa. Lakia sovellettaisiin myös kuntayhtymään.

Esityksen mukaan valtiovarainministeriö voisi kunnan hakemuksesta päättää, että kunnan tulee kattaa taseeseen kertynyt alijäämä enintään kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voitaisiin siten käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää enintään kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien niiden kuntien osalta, joille olisi myönnetty momentin mukainen määräaika.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, jotta kunnat voisivat ottaa asian huomioon vuoden 2021 talousarviota ja taloussuunnitelmaa laadittaessa. Laki olisi voimassa 31.12.2025 asti.

Kuntien yhdistymisen harkinnanvarainen avustus

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan kuntia kannustetaan kuntarakenteen vapaaehtoiseen tiivistämiseen taloudellisia esteitä poistamalla. Kuntarakennelakiin ehdotetaan lisättäväksi kuntien yhdistymisen harkinnanvaraista taloudellista tukea koskevat säännökset sekä säännökset yhdistymisestä johtuvien valtionosuuden menetysten korvaamisesta. Taloudellisen tuen määrä olisi valtioneuvosten harkinnassa. Avustuksen myöntäminen olisi ehdollista siten, että sitä voitaisiin myöntää vain valtion talousarviomäärärahojen puitteissa. Jos harkintaa jouduttaisiin käyttämään, etusijalla olisivat useamman kuin kahden kunnan liitokset. Avustusta ei voitaisi myöntää, jos yhdistymiseen voitaisiin myöntää avustusta kuntarakennelain 56 a §:n nojalla eli yhdistymisessä olisi mukana vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2020, ja se on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2021 alusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuudet vuonna 2021

Esi- ja perusopetuksen erillisrahoitettavien osien, lukiokoulutuksen, vapaan sivistystyön, taiteen perusopetuksen sekä museoiden, teattereiden ja orkesterien valtionosuuden indeksikorotus on 2,4 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys yhteensä noin 22,4 milj. euroa vuonna 2021. Tästä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 17,3 milj. euroa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen indeksikorotus on 2,0 prosenttia, ja se lisää valtion määrärahoja 17,7 milj. euroa, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 13,1 milj. euroa.

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon sekä kustannustason tarkistus lisää valtionosuutta 7,6 milj. eurolla, mistä kuntien arvioitu osuus on 5,9 milj. euroa.

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Hallitusohjelman mukaisesti oppivelvollisuusikä korotetaan 18 ikävuoteen. Tavoitteena on varmistaa, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Lisäksi toisen asteen valmistavia koulutuksia ja nivelvaiheen ohjausta kehitetään. Oppivelvollisuuden alkamisajankohtaa ei muuteta. Uudistuksessa on tarkoitus säätää uusi oppivelvollisuuslaki, johon kootaan oppivelvollisuutta koskevat säännökset samalla kun oppivelvollisuutta koskevat säännökset poistetaan perusopetuslaista. Perusopetuksen päättymisen

jälkeen tulisi velvollisuus hakeutua toisen asteen koulutukseen. Toisen asteen koulutus suoritettaisiin ensisijaisesti lukiokoulutuksessa tai toisen asteen tutkintotavoitteisessa koulutuksessa, mutta myös erilaisissa nivelvaiheen tai valmistavissa koulutuksissa. Perusopetuksen järjestäjälle tulisi velvoite ohjata ja varmistaa oppilaan siirtyminen toisen asteen koulutukseen. Viimesijainen vastuu nuoresta olisi asuinkunnalla, jos oppivelvollinen nuori jää ilman opiskelupaikkaa tai keskeyttää aloittamansa opinnot.

Oppivelvollisuuden pidentämistä koskeva valmistelutyö on tehty laajassa yhteistyössä hallinnonalan ja sidosryhmien kanssa. Hallituksen esitys laiksi oppivelvollisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on ollut lausuntokierroksella keväällä 2020 ja lausuntokierroksen perusteella tehtyjen muutosten jälkeen hallituksen esitys eduskunnalle on tarkoitus antaa budjettilakina syksyllä 2020. Laki tulisi voimaan ikäluokka kerrallaan 1.8.2021 alkaen, ja se koskisi ensimmäisen kerran perusopetuksen keväällä 2021 päättäviä (vuonna 2005 syntyneet).

Kun oppivelvollisuus laajenee, laajenee myös oikeus saada maksutonta opetusta. Opiskelijalle maksuttomia olisivat opetus (nykytila), päivittäinen ruokailu (nykytila), opetuksessa tarvittavat oppikirjat, muut materiaalit, työvälineet, -asut ja -aineet, ylioppilastutkinnon suorittamiseksi edellytettävät 5 koetta, vähintään 5 km koulumatkat (koulumatkatuki-järjestelmän puitteissa) sekä joissakin erityistapauksissa myös majoitus- ja matkakustannukset. Hankkeeseen kohdennetaan 22 milj. euroa vuodelle 2021, 65 milj. euroa vuodelle 2022, ja 107 milj. euroa vuodelle 2023 ja 129 milj. euroa vuodelle 2024. Oppivelvollisuuden laajentamiseen ja toisen asteen maksuttomuuteen liittyen koulutuksen järjestäjille maksettava koulumatkatuen määrä kasvaa arviolta 0,6 milj. euroa vuonna 2021.

Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen

Osana hallituksen työllisyystoimia varhaiskasvatusmaksuja alennetaan vuositasolla 70 milj. eurolla. Maksujen alentaminen lisää työnteon kannustimia parantamalla työstä saatavaa taloudellista hyötyä ja parantaa pieni- ja keskituloisten perheiden asemaa. Työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan 2 500–3 700 työpaikkaa. Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2021, ja vuonna 2021 vaikutus kuntien maksutuloihin arvioidaan 30 milj. euroksi. Toimenpiteen toteuttamistapa ja kuntatalousvaikutukset selviävät valmistelun edetessä.

Varhaiskasvatuslain uudistaminen

Hallitusohjelman mukaisesti kehitetään varhaiskasvatukseen soveltuva tuen rakenne. Varhaiskasvatuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi tuen rakenne, jonka voimaantulo olisi vuonna 2022. Tukeen on tarkoitus varata vuosittain 15 milj. euroa vuodesta 2021 lukien. Kyseessä on uusi rakenteellinen toimi varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi. Vuonna 2021 varoja käytetään tuen rakenteen kehittämistyöhön. Toimenpiteen sisältö ja kuntatalousvaikutukset selviävät valmistelun edetessä.

Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma

Hallitusohjelman mukaisesti toteutetaan toimenpideohjelma varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi sekä osallistumisasteen nostamiseksi vuosina 2020-2022. Varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan kohdennetaan 50 milj. euroa vuosille 2021 ja 2022 kullekin. Osana toimenpideohjelmaa kehitetään mm. kolmiportaisen tuen mallia varhaiskasvatukseen, pilotoidaan kaksivuotista esiopetusta, laajennetaan 5-vuotiaiden maksuttoman osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kokeilua ja luodaan neuvolasta väylä varhaiskasvatukseen. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu alkaa syksyllä 2021. Kokeilun aiheuttamia lisäkustannuksia sekä maksutuottojen menetyksiä korvataan kunnille valtionavustuksin. Hallituksen esitys kokeilun mahdollistavasta kokeilulaista annetaan syksyllä 2020. Vuonna 2021 varhaiskasvatuksen järjestäjille on tarkoitus jakaa mm. tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin ja laadun kehittämiseen sekä tuen ja inklusion kehittämiseen avustuksia noin 20–30 milj. euroa. Avustusten omarahoitusosuus on alustavasti arvioitu olevan 20 prosenttia.

Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma

Hallitus toteuttaa perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman oppimistulosten parantamiseksi ja eriarvoistumisen vähentämiseksi vuosina 2020–2022. Ohjelmaan kohdennetaan vuosien 2021–2022 aikana 60 milj. euroa vuosittain. Ohjelman tavoitteena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, tukea opettajuutta sekä vahvistaa perusopetuksen laatua. Hankkeilla pyritään puuttumaan oppimistulosten eriytymiseen, vahvistamaan oppimisen tukea ja koulutuksen laatua sekä tukemaan joustavia ja yksilöllisiä siirtymiä varhaisina vuosina. Vuonna 2021 esi- ja perusopetuksen järjestäjille on tarkoitus jakaa mm. tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin ja laadun kehittämiseen sekä tuen ja inklusion kehittämiseen avustuksia noin 55–60 milj. euroa. Avustusten omarahoitusosuus on alustavasti arvioitu olevan 20 prosenttia.

Harrastusmahdollisuus kaikille koulupäivän yhteydessä

Harrastusmahdollisuuksien edistämiseen koulupäivän yhteydessä kohdennetaan 14,5 milj. euroa vuodelle 2021. Käynnistetään uusi järjestämismalli, jolla toteutetaan lasten ja nuorten toiveisiin vastaavaa harrastustoimintaa paikallis- tai aluetasolla. Malli tukee lasten ja nuorten harrastamisen sekä perheiden hyvinvoinnin yhteensovittamista siten, että harrastustoiminta toteutetaan pääsääntöisesti koulupäivän yhteydessä. Malli edistää koulujen ja harrastustoimijoiden monialaista yhteistyötä. Mahdollistamalla jokaiselle mieluinen maksuton harrastusmahdollisuus edistetään lasten ja nuorten hyvinvointia, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Toimenpiteen sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittäminen

Jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen tavoitteena on luoda järjestelmä, joka vastaa läpi elämän jatkuvaan tarpeeseen kehittää ja uudistaa omaa osaamistaan. Uudistuksen yhteydessä eri koulutusasteiden toimintaa, ohjausta ja rahoitusta kehitetään siten, että syntyy kattava tarjonta työelämälähtöisiä ja monimuotoisia koulutuskokonaisuuksia. Tavoitteena on luoda uusi, koulutusasteista riippumaton instrumentti lyhyempien koulutuskokonaisuuksien ja tukitoimien toteuttamiseen erityisesti työvoimapula-aloille. Määrärahoja suunnataan hankkeisiin, jotka täydentävät OKM:n ja TEM:n rahoittamaa muuta koulutus- ja palvelutarjontaa ministeriöiden yhteisen valmistelun pohjalta.

Uudistuksen linjaukset valmistuvat vuoden 2020 lopussa, ja toimeenpano tapahtunee pääsääntöisesti vasta vuodesta 2022 alkaen. Uudella instrumentilla on tarkoitus vuosina 2020–2022 rahoittaa sellaisia välttämättömiä, nopeita työllisyyttä tukevia koulutuskokonaisuuksia ja tukitoimia, joihin nykyiset rahoitusinstrumentit eivät taivu.

Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämiseen sekä perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen parantamiseen kohdennetaan 2 milj. euroa vuosittain vuosina 2021–2022 ja 12 milj. euroa vuosina 2023–2024, josta kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 1,4 milj. euroa vuosina 2021–2022 ja 5,6 milj. euroa vuosina 2023–2024.

Maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen osaamiskeskustoiminnalla

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

Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen perusopetuksessa ja toisella asteella

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

Opiskelijavuosien lisääminen lähihoitajien koulutukseen hoitajamitoituksen muutokseen varautumiseksi

Kohdistetaan määräaikainen lisäys 5 000 uuden lähihoitajan kouluttamiseksi. Lisästarve aiheutuu vanhusten hoidon hoivahenkilöstön sitovan vähimmäismitoituksen säätämisestä

0,7:ksi ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä. Vuoden 2021 lisämäärärahararve on 27 milj. euroa, josta arviolta 20 milj. euroa kohdistuu kuntiin.

Kuntien liikuntatoimi

Hallitusohjelman mukaisesti edistetään liikuntaa ja huippu-urheilua liikuntapoliittisen selonteon (VNS 6/2018 vp) mukaisesti. Toimenpiteet painottuvat vuonna 2021 ikäihmisten liikkumishankeen pilotointiin, lajien tehostamistukeen sekä tukeen seuroille, urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksille. Vuodelle 2021 toimenpiteisiin varataan 6,2 milj. euroa, mistä arviolta 1,3 milj. euroa kohdistuu kuntiin.

Maa- ja metsätalousministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Toimenpideohjelma elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi väestöään menettävillä alueilla

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

Liikenne- ja viestintäministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Joukkoliikennetuen ja joukkoliikenteen ostojen ilmastoperusteiset tasokorotukset

Joukkoliikennetuki ja joukkoliikenteen ostot saavat hallitusohjelman mukaan ilmastoperusteisen tasokorotuksen, jonka suuruus on vuosittain 20 milj. euroa, josta suurin osa kohdistuu suoraan kunnille. Määrärahan käytöstä on päätetty, että 7 milj. euroa osoitetaan suoraan myöhemmin tarkemmin linjattavilla MAL-sopimuksilla suurille kaupunkiseuduille. Loput 13 milj. euroa kohdennetaan siten, että Liikenne- ja viestintävirasto käynnistää ilmastoperusteisen joukkoliikennetuen valtiontukihauun, jossa tukea voivat hakea suuret kaupunkiseudut, keskisuuret kaupunkiseudut ja ELY-keskukset. Perinteisesti kunnat ovat vastanneet joukkoliikenteen rahoittamisesta suurilta osin. Valtion ja kuntien välisiin rahoitusosuuksiin ei ole suunniteltu muutoksia (Valtioneuvoston asetus liikenteen palvelujen valtionavustuksista 509/2018).

Joukkoliikennetuen ja joukkoliikenteen ostojen ilmastoperusteisella tasokorotuksella on kuntatalouden näkökulmasta positiivisia vaikutuksia. Alustavissa suunnitelmissa tukea kohdennetaan lähivuosina erityisesti joukkoliikenteen puhtaan kaluston ja käyttövoimien edistämiseen, jolloin tuki edistää puhtaan kaluston hankintadirektiivin kansallisen lainsäädännön ensimmäisen vaiheen toteutumista joukkoliikenteessä, sekä kompensoi osaltaan tästä kunnille aiheutuvia kustannuksia.

Puhtaiden ajoneuvojen direktiivi

Selvitys puhtaiden ajoneuvojen direktiivin kansallisesta täytäntöönpanotavasta ja taloudellisista vaikutuksista on käynnistetty, ja direktiivin vaatimukset on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 1.8.2021. Kyseessä on EU:n laajuinen asia, jossa on jossain määrin kansallista liikkumavaraa, sillä tavoitteet ovat jäsenmaakohtaisia. Tarkoituksena on lisätä nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen osuutta tehtäessä julkisia ajoneuvo- ja kuljetuspalveluhankintoja. Työssä arvioidaan valmistuneen taustaselvityksen sekä virkatyön pohjalta eri vaihtoehtoja, miten kansallinen lainsäädäntö toteutetaan kustannustehokkaasti ja alueelliset erot huomioiden. Ilmasto- ja energiapoliittinen ministeriryhmä käsittelee lainsäädännön sisältöä syksyllä. Hallituksen esitys annetaan loppuvuodesta 2020 eduskunnalle. Direktiivin vaatimukset koskevat julkisen sektorin ajoneuvo- ja palveluhankintoja ja niitä sovelletaan, kun hankintayksikkö ostaa, vuokraa, leasing-vuokraa, maksaa osamaksulla tai hankkii tiettyjä liikennepalveluhankintoja, kuten joukkoliikenne- ja henkilökuljetuspalveluja sekä jätekeräys- tai postipalveluita. Direktiivi koskee ainoastaan uusia hankintoja tai sopimuksia, jotka ylittävät EU:n hankintalainsäädännön hintakynnykset. Direktiivi ei koske kaukoliikenteessä ja tilausliikenteessä käytettäviä M3-alaluokan 2 ja 3 linja-autoja, eikä esimerkiksi maa- ja metsätaloudessa käytettäviä ajoneuvoja sekä kaksi- ja kolmipyöräisiä ajoneuvoja. Lisäksi jäsenvaltio voi vapauttaa eräät ajoneuvot direktiivissä säädetyistä vaa-timuksista. Näihin kuuluvat esimerkiksi esteettömät M1-ajoneuvot, hälytysajoneuvot, asevoimien käytössä olevat ajoneuvot sekä rakennustyömaiden ajoneuvot.

Suuret raideliikennehankkeet

Valtio ja kunnat ovat päässeet neuvottelutulokseen keväällä 2020 Suomi-radon ja Turun tunnin junan suunnittelua edistävien hankeyhtiöiden perustamisesta sekä eri osapuolten rahoitusosuuksista. Suomi-radon kokonaisuus muodostuu eri osista, joita ovat Pasilan ja Keravan välinen lentorata sekä jatkoyhteys Tampereelle. Turun tunnin juna mahdollistaisi nopean kaukoliikenteen Helsingin ja Turun välillä sekä lähiliikenteen kehittämisen Kirkkonummen ja Lohjan sekä Vihdin suuntaan. Salo-Turku -kaksoisraide mahdollistaisi enemmän junia ja junien kohtaamisen välillä Salo-Turku sekä myös lähiliikenteen Turun ja Salon välille.

Valtioneuvosto päätti 25.6.2020 valtuuttaa liikenne- ja viestintäministeriön perustamaan uudet, valtion osittain omistamat osakeyhtiöt, eli Suomi-rata-hankeyhtiön ja Turun tunnin

juna -hankeyhtiön. Suomi-rata- ja Turun tunnin juna -hankeyhtiöt perustetaan kuntien päätöksiä koskevan muutoksenhakuajan päätyttyä. Perustamisen edellytyksenä on, että Suomen valtion rahoitussitoumus edustaa perustamisvaiheessa enintään 51 prosentin suuruista osuutta rahoitussitoumusten kokonaismäärästä. Mahdollisilla muutoksenhaku-prosesseilla voi olla vaikutusta yhtiöiden perustamisen aikatauluun ja tämän vuoksi tarkkaa perustamispäivää ei voida ilmoittaa.

Hankeyhtiöissä on mukana yhteensä 26 kaupunkia ja kuntaa. Hankeyhtiöiden toimialana ja tehtävänä olisi raidehankkeisiin liittyvä suunnittelu ja sen rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti. Turun tunnin junan suunnitteluhanke menestyi EU:n CEF-rahoitustuen (Connecting Europe Facility) haussa kesällä 2020.

Laajakaistaohjelman jatkaminen

Hallitusohjelman mukaan laajakaistaverkon investointivelkaa puretaan jatkamalla laajakaistaohjelmaa. Ohjelma suunnataan alueille, jonne kaupallista laajakaistaa ei ole tulossa ennen vuotta 2025. Kuntien digitaalisten palveluiden mahdollistajana ovat nopeat ja moitteettomasti toimivat tietoliikenneyhteydet. Tukiohjelman jatkaminen tukee laajakaistarakentamista ja edistää kuntien digitalisaatiota. Tukiohjelman jatkamista koskeva hallituksen esitys käsitellään budjettilakina ja siihen määrä osoitettaisiin 5 milj. euroa valtion vuoden 2021 talousarviossa. Lisäksi hallitus saattaa aiemman Nopea laajakaista -tukiohjelman sitoumukset päätökseen aiempina vuosina budjetoitujen määrärahojen puitteissa.

MAL-sopimusten raitiotiehankkeet

Suurten kaupunkiseutujen MAL-sopimuksissa on sovittu raitiotiehankkeiden suunnittelusta ja toteutuksesta. Valtio avustaa kaupunkiseutujen raideliikennehankkeita MAL-sopimusten mukaisesti yhteensä 154 milj. eurolla, josta vuosille 2020-2023 kohdistuu 41 milj. euroa. MAL-sopimuksissa sovitut hankkeet ovat: Länsi-Helsingin raitiotiet (ml. Vihdintien pikaraitiotie), pikaraitiotie Mellunmäki-Tikkurila-Aviapolis-Lentoasema, pikaraitiotie Viikki-Malmi, Tampereen raitiotie ja Turun raitiotie. Valtio avustaisi myös Helsingin seudun lähijunaliikenteen varikoiden suunnittelua 3 milj. eurolla.

Työ- ja elinkeinoministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Työllisyyspalveluiden hallinnon kehittäminen

Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti kuntien järjestämisvastuuta TE-palveluissa vahvistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistetään työllisyyden kuntakokeilut, joissa jatketaan ja laajennetaan vuoden 2018 lopussa päättyneiden alueellisten työllisyyskokeilujen toimintamallia. Hallitus antoi esityksen laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeiluista eduskunnalle

kesäkuussa 2020. Kokeilujen on tarkoitus käynnistyä 1.1.2021 ja ne päättyvät 30.6.2023. Täydentävässä haussa valittavat kokeilut käynnistyvät 1.3.2021 ja päättyvät 30.6.2023.

Työllisyyskokeilujen tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Kokeilujen tarkoituksena on parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Tavoitteena on edistää työllisyyttä työnhakijoiden palvelua parantamalla. Palvelujen asiakaslähtöisyys vahvistuu, kun työllisyys-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelut sovitetaan yhteen työnhakijan työllistymisen tueksi nykyistä paremmin.

Kokeiluihin ohjataan kokeilualueilla ne työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan. Lisäksi kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat ja kaikki maahanmuuttajat ja vieraskieliset, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapalveluissa kokeilualueiden TE-toimistoissa. Kokeilukunta vastaa näiden asiakasryhmien julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta.

Lisäksi pyritään hyödyntämään niin valtion kuin kuntakentän resurssit työllisyyden hoidossa. Valtiolta siirtyy kuntien työnjohdon alle henkilöstöresursseja sekä päätösoikeutta työllisyysmäärärahojen käyttöön hankkeiden asiakasvolyymien mukaisesti. Kokeilukuntiin siirtyy TE-toimistojen vuoden 2019 henkilöstöresursseja yhteensä 964 henkilötyövuoden edestä. Lisäksi vuoden 2020 aikana TE-toimistoille myönnetty määräaikaiset lisäresurssit jaetaan kokeilukuntien ja TE-toimistojen kesken siltä osin, kun niiden käyttö jaksottuu vuoden 2021 puolelle. Määräaikaisia lisäresursseja siirtyy kokeilukuntiin yhteensä 166 henkilötyövuotta. Lisäresurssit huomioiden kokeiluihin siirtyy valtiolta yhteensä 1 130 henkilötyövuotta. Lisäksi kunnille siirtyy myös päätöksenteko-oikeutta määrärahoihin 111 milj. euron edestä. Kunnat panostavat omaa rahoitusta palvelutason nostamiseksi ja palveluiden kehittämiseksi.

Työllisyyden kuntakokeiluja seurataan jatkuvan tilastoseurannan ja erillisen tutkimusperusteisen vaikuttavuusarvioinnin avulla. Ratkaisut pysyvistä palvelurakenteista tehdään hallituskauden aikana.

Alue- ja kaupunkikehittäminen

Alue- ja kaupunkikehittämisen toimintamallia kehitetään hallitusohjelman mukaisesti kumppanuuden ja sopimuksellisuuden suuntaan. Kumppanuuteen perustuva toimintatapa yhteensovittaa kaupunkien/alueiden ja valtion resursseja yhteisesti hyväksytyihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Sopimuksellisen yhteistyön määräraha kohdentuu kaupunkipoliittisiin toimiin (valtion ja kaupunkien välisten ekosysteemisopimusten käynnistäminen, seutukaupunkiohjelman

toimeenpano, kaupunkistrategia), positiivisten ja äkillisten rakennemuutosten hallintaan ja ennakointiin sekä muuhun kumppanuuteen perustuvaan kehittämiseen, kuten alueiden väliseen verkostoyhteistyöhön (kasvuvyöhykkeet, hallinnolliset rajat ylittävät toiminnalliset alueet tai temaattiset verkostot).

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

Hallitusohjelman aluekehittämistä koskevien tavoitteiden tukemiseksi vuonna 2021 ehdotetaan käytettäväksi 5 milj. euroa sopimusperusteisen yhteistyön edistämiseen ja 5 milj. euroa maakuntien omaehtoiseen kehittämiseen.

Talent Hub -toimintamalli

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

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

Talent Hub -toimintamallin toteuttamiseen ehdotetaan 2 milj. euroa vuonna 2021. Rahoitus suunnataan erityisesti Talent Hub -toiminnan vakiinnuttamisen edistämiseen suurimmilla korkeakoulupaikkakunnilla. Talent Hub -kehittäminen on käynnistynyt pääkaupunkiseudulla, Turussa, Tampereella, Joensuussa, Oulussa, Lappeenrannassa, Jyväskylässä, Seinäjoella, Kuopiossa, Kajaanissa, Lahdessa sekä maakunnallisina malleina Pohjanmaalla ja Satakunnassa. Useat muut kaupungit ovat käynnistäneet alueella keskustelun aiheesta.

Talent Hub -toiminta lähtee alueen ja sen yritysten tarpeista ja tuo yhteen alueen kansainvälisiin osaajiin ja kansainväliseen rekrytointiin liittyvät toimijat. Talent Hubit toimivat niin sanottuna yhtenä luukkuna, jonka kautta yritykset ja kansainväliset osaajat saavat tiedon kaikista alueen kansainvälisiin osaajiin liittyvistä palveluista, palvelun tuottajasta riippumatta.

Kotouttaminen

Kotouttamisen tavoitteena on tukea ja edistää maahanmuuttajien kotoutumista, työllistymistä ja osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja ohjausta vahvistetaan. Kuntien roolia kotoutumisen edistämässä vahvistetaan esimerkiksi rakentamalla yhden luukun moniammatillisia kotouttamis- ja osaamiskeskuksia sekä maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluita.

Valtio korvaa kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010 mukaisesti kunnalle pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kustannukset laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Todellisten kustannusten mukaan kunnalle korvataan pakolaisten toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta sekä lain mukaisista erityiskustannuksista, tulkkipalveluista ja alaikäisten huollosta aiheutuneet kustannukset. Vuoden 2021 mitoituserusteena on käytetty vuonna 2019 maksettujen kustannusten perusteella laskettuja yksikkökustannuksia. Mitoituserusteena käytettävät yksikkökustannukset vaihtelevat jonkin verran vuosittain eri korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärästä ja korvattavista toimenpiteistä riippuen.

Laskennallisia korvauksia maksetaan kolmelta vuodelta, kiintiöpakolaisten osalta neljältä vuodelta. Vuoden 2021 pakolaiskiintiö on 1 050 henkilöä. Laskennallisten korvausten piirissä olevien määrästä arvioidaan olevan 20 prosenttia alle 7-vuotiaita ja 7 vuotta täyttäneitä 80 prosenttia. Arviossa on käytetty valtioneuvoston asetuksessa (1393/2011) määritellyä korvaustasoa, joka on 0–6-vuotiaista 6 845 euroa/vuosi ja 7 vuotta täyttäneistä 2 300 euroa/vuosi. Laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan vuonna 2021 noin 14 478 henkilöä.

Rakennerahasto-ohjelmien toteutus

Tulevan ohjelmakauden 2021–2027 valmistelu käynnistyi syksyllä 2018 työ- ja elinkeinoministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten ministeriöiden ja aluetason viranomaisten kanssa. Hallitus linjasi marraskuun lopulla 2019, että tulevalla ohjelmakaudella Suomessa on kuluvan ohjelmakauden tapaan yksi kaksirahastoinen rakennerahasto-ohjelma (pl. Ahvenanmaa). Tammikuussa 2020 esiteltä uusi oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF) tullaan myöhemmin sisällyttämään ohjelmaan.

Ohjelman luonnosversio (ilman rahoitustietoja sekä JTF-osuutta) toimitettiin komission tarkasteltavaksi huhtikuussa 2020. Rahoitusta koskevia linjauksia (ml. kuntarahoituksen osuus) voidaan tehdä vasta kun tulevan ohjelmakauden kokonaisrahoituksesta ml. JTF on saavutettu jäsenvaltioiden kesken yhteisymmärrys. Myös JTF:n sisällyttäminen ohjelmaan vaikuttaa rahoituslinjausten kokonaisuuteen.

Alue- ja rakennepolitiikkaa koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset tulevat valmistumaan arviolta vuoden 2021 alussa. Asetusten perusteella annettava kansallinen lainsäädäntö valmistellaan välittömästi tämän jälkeen. Tavoitteena on, että kansallinen lainsäädäntö olisi voimassa ja valtioneuvosto voisi hyväksyä valmiin ohjelman (ilman myöhemmin ohjelmanmuutoksella lisättävää JTF-osuutta) keväällä 2021, jonka jälkeen se toimitetaan komission hyväksyttäväksi. Uuden ohjelman toteutus voitaisiin tällöin aloittaa loppukeväästä 2021.

Sosiaali- ja terveysministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Valtio korvaa kunnille ja kuntayhtymille koronaepidemiaan liittyvät välittömät kustannukset. Vuonna 2021 valtioneuvoston hyväksymän hybridistrategian edellyttämään testauksen kohdennetaan 1,4 mrd. euroa, testausteknologiaan 30 milj. euroa ja rajanylityspaikkojen terveysturvallisuuden vahvistamisesta aiheutuviin lisäkustannuksiin 30 milj. euroa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan avattavalle uudelle momentille. Koronavirusepidemiasta aiheutuviin välittömiin muihin kustannuksiin osoitetaan 200 milj. euroa kunnille ja sairaanhoitopiireille. Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä valmistellaan kuntien ja sairaanhoitopiirien avustusjärjestelmä siten, että kannustimet kustannustehokkaaseen toimintaan säilyvät.

Koronavirustilanne on aiheuttanut terveydenhuoltoon hoitovelkaa ja sosiaalihuoltoon palveluvelkaa, joiden purkaminen edellyttää lisäresursseja ja uusia teknologisia ratkaisuja. Hallitus sitoutuu purkamaan hoito- ja palveluvelkaa 450 miljoonan euron kokonaisuudella vuosina 2021–2023. Samalla toteutetaan ohjausmekanismi, joka varmistaa kokonaisuuden kohdennettujen resurssien vähentävän aidosti hoito- ja palveluvelkaa. Kokonaisuutta valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyössä ja tarkoituksena on sisällyttää valtuus vuoden 2021 täydentävään talousarvioesitykseen tai vuoden 2021 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen. Rahoituksessa pyritään hyödyntämään soveltuvien osin EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen varoja.

Vanhuspalvelulain uudistus

Vanhuspalvelulain uudistamisen ensimmäisessä vaiheessa säädettiin ympärivuorokautisen hoidon henkilöstön vähimmäismitoituksesta. Mitoituksen tulisi tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon yksiköissä olla vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Samalla selkeytettiin työnjakoa muun muassa tukipalvelujen osalta sekä säädettiin kansallisen toimintakyvyn arviointijärjestelmän käyttöönotosta. Laki tulee voimaan 1.10.2020. Silloin henkilöstömitoituksen tulee olla kaikissa edellä mainituissa yksiköissä vähintään 0,5. Vuoden 2021 alusta henkilöstömitoituksen tulee olla vähintään 0,55 ja vuoden 2022 alusta vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohden. Vähimmäismitoitusta 0,7

sovelletaan täysimääräisesti 1.4.2023 päättyvän siirtymäajan jälkeen. Uudistukseen kohdennetaan rahoitusta yhteensä 52,8 milj. euroa vuonna 2021.

Uudistuksen toisessa vaiheessa vanhuspalvelulakiin tehtäisiin iäkkäiden palvelujen uudistamistyöryhmän ehdotusten pohjalta muut iäkkäiden palvelujen laatua parantavat muutokset muun muassa kotihoidon ja omaishoidon laadun ja riittävyyden turvaamiseksi.

Asiakasmaksulain kokonaisuudistus

Hallitusohjelman mukaan asiakasmaksulaki uudistetaan tavoitteena hoidon esteiden poistaminen ja terveyden tasa-arvon lisääminen muun muassa maksuttomuutta laajentamalla ja kohtuullistamalla maksuja. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syysistuntokaudella, ja asiakasmaksulain muutos tulisi voimaan 1.7.2021. Toimenpidettä varten vuonna 2021 kuntien valtionosuuksiin lisätään 17,9 milj. euroa, josta 0,9 milj. euroa on kertalisäystä ja 17 milj. euroa maksutulojen pienenemisen kompensatiota.

Voimassa oleva asiakasmaksulainsäädäntö on monelta osin puutteellista ja vanhentunutta, mikä aiheuttaa tulkintaongelmia ja on johtanut epäyhdenmukaisiin maksukäytäntöihin. Keskeisimpiin puutteisiin kuuluu asumispalvelujen asiakasmaksujen perusteiden suuri vaihtelu kuntien välillä.

Esityksen mukaan hoitajavastaanotot tulisivat maksuttomiksi perusterveydenhuollossa ja poliklinikan antamasta tutkimuksesta ja hoidosta ei enää perittäisi maksuja alaikäisiltä asiakkailta. Mielenterveyspalvelujen maksuttomuutta perusterveydenhuollossa selkiytettäisiin ja tartuntatauteihin liittyvän hoidon, tutkimuksen ja lääkkeiden maksuttomuutta laajennettaisiin tietyiltä osin.

Maksukattoa laajennettaisiin suun terveydenhuollosta, terapiasta, tilapäisestä kotisairaanhoidosta ja tilapäisestä kotisairaalahoidosta sekä tietyistä etäpalveluista perittäviin asiakasmaksuihin. Lisäksi asiakasmaksut, joiden suorittamiseen on myönnetty toimeentulotukea, kerryttäisivät jatkossa maksukattoa.

Pitkäaikaishoidon asiakasmaksut määräytyisivät jatkossakin asiakkaan maksukyvyn mukaan. Jatkuvan ja säännöllisen kotona annettavan palvelun sekä pitkäaikaisten sosiaalihuoltolain nojalla järjestettävien asumispalvelujen asiakasmaksut määräytyisivät pääsääntöisesti yhdenmukaisin perustein. Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen, pitkäaikaisen laitoshoidon ja pitkäaikaisen perhehoidon asiakasmaksuihin sovellettaisiin pitkälti yhdenmukaisia määräytymisperusteita.

Opiskeluterveydenhuollon järjestäminen

Kuntien hoitama ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuolto siirtyy 1.1.2021 alkaen Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) tuottamaksi toiminnaksi. Siirtoon liittyen kuntien valtionosuuksista siirretään ammattikorkeakouluopiskelijoita vastaava osuus eli 32 milj. euroa momentille 33.60.35. Tältä momentilta maksetaan valtion rahoitus YTHS:n tuottamaan opiskeluterveydenhuoltoon. Palvelun järjestäjänä toimii Kansaneläkelaitos, joka vastaa terveydenhuollon saatavuudesta ja saavutettavuudesta.

Ympäristöministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Kuntien ilmastotoimet

Hallitus edistää ohjelmansa mukaisesti kuntien ja alueiden omien hiilineutraaliussuunnitelmien valmistelua ja ilmastotoimien toimeenpanoa. Vuodelle 2021 määrärahaa kuntien ilmastotyöhön nostetaan 4 milj. eurolla. Vuosina 2021–2023 määrärahaa on käytettävissä yhteensä 5 milj. euroa. Kunnat vastaavat alueillaan mm. kaavoituksesta, maankäytöstä, liikennesuunnittelusta, energiayhtiöiden omistajaohjauksesta ja rakennusten lämmitysvalinnoista. Omien ilmastotekojensa lisäksi kunnat voivat monin tavoin edistää asukkaiden, elinkeinoelämän, maatalousyrittäjien ja muiden sidosryhmien ilmastotyötä. Yli 45 prosenttia suomalaisista asuu kunnissa, jotka tavoittelevat hiilineutraaliutta vuoteen 2030 mennessä. Päästöjen vaatimaton väheneminen suhteessa hiilineutraaliustavoitteeseen osoittaa, että kuntien ilmastotyön vauhdittamiselle on selkeä tarve. Kunnat tarvitsevat työkaluja ja toimintamalleja mm. ilmastojohtamiseen, kuntalaisten ja yritysten ilmastotyön vauhdittamiseen sekä ilmastotoimien ympäristö- ja muiden vaikutusten arvioimiseen.

Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelman määrärahalla rahoitetaan vuosittain noin 15 kuntien ja alueiden ilmastohanketta sekä noin 15 pienkokeilua. Kuntien sitoutumista hankkeisiin lisää hakijan omarahoitusosuus, yleensä 40 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista.

Tuulivoimaluvituksen ja osaamisen vahvistaminen

Tuulivoimarakentamisen kaavoituksen ja luvituksen nopeuttamiseen kohdistetaan avustuksia 2 milj. euroa kunnille ja maakuntien liitoille. Avustuksilla edistetään riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin perustuvaa ripeää kaavoitusta ja luvitusta. Teknologian kehitys ja voimaloiden korkeuden kasvu on vaikuttanut osaltaan siihen, että tuulivoimalle sopivia paikkoja on aikaisempaa enemmän. Tämän vuoksi sekä maakunta- että kuntatasolla on uusia kaavoitustarpeita. Nykyisen käytännön, joka määrittää tuulivoimarakentamiselle parhaiten soveltuvat alueet eri tarpeet ja toiminnot yhteen sovittavan kaavoituksen kautta, on todettu ehkäisevän tuulivoimaloista luonnolle ja ihmisille aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Vaikka kaavoja ja lupia on jo runsaasti, ne saattavat olla hyväksytyjä kooltaan

tai tuotantotehoiltaan pienemmille tuulivoimaloille kuin nyt rakennettavaksi suunniteltava tuulivoimalat.

Helmi-ohjelman toimeenpano

Ympäristöministeriö myöntää erityisavustusta kunnissa tehtäviin ennallistamis-, kunnostus- ja hoitohankkeisiin sekä niitä kiinteästi tukevaan inventointi- ja suunnittelutyöhön elinympäristöjen tilan parantamiseksi. Ensimmäinen Kunta-Helmi -erityisavustushaku (3 milj. euroa) toteutetaan 11.5.–31.8.2020. Avustusta myönnetään viiteen eri teemaan liittyen: soiden ennallistaminen, lintuvesien ja kosteikkojen kunnostaminen ja hoito, perinympäristöjen kunnostaminen ja hoito, metsäisten elinympäristöjen hoito sekä pienvesien ja rantaluonnon kunnostaminen. Avustettavien hankkeiden toivotaan tuottavan uusia menetelmiä ja toimintamalleja elinympäristöjen hoitoon. Kunta-Helmi -avustus kohdennetaan ensisijaisesti kuntien omistamille tai hallinnoimille maille.

MAL-sopimukset

Valtion ja Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen kuntien kanssa on saavutettu neuvottelutulokset uusista maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksista. MAL-sopimukset laaditaan vuosille 2020–2031, ja seutujen ja valtion on vielä hyväksyttävä sopimukset tahoillaan. MAL-sopimuksissa määritellään yhteiset tavoitteet yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi, lähivuosien asuntotuotannolle sekä kestävästä liikkumisesta ja liikennejärjestelmää kehittäviin toimenpiteisiin. Liikennetoimien rahoitus on valtion osalta 755 milj. euroa. Asuntopolitiikan kunnallistekniikka-avustuksiin esitetty tuki vuodelle 2021 on 25 milj. euroa, jolloin se koskisi myös uusia vielä valmistelussa olevia alueita (Jyväskylä, Kuopio ja Lahti). Lisäksi tukea saa käynnistysavustuksen muodossa normaaliin ARA-tuotantoon MAL-seuduilla 39 miljoonaa euroa vuonna 2021, sisältäen käynnistysavustukset ARA-puukerrostaloille. Näistä kuntien yhtiöille arvioidaan kohdistuvan 70 %. MAL-sopimukset pidentyvät nyt 12-vuotiseksi, mikä auttaa tekemään pitkäjänteisiä suunnitelmia yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi ja toteuttamaan suuria liikenneinvestointeja. Konkreettiset toimenpiteet koskevat neljää ensimmäistä vuotta, minkä jälkeen sopimukset päivitetään.

Asuntopoliittiset toimenpiteet

Hallitusohjelmassa on lukuisia asuntopoliittisia toimenpiteitä, joilla tuetaan muun muassa kuntien asuntopoliittisia toimia. Lisäksi hallitusohjelman mukaan asuntopolitiikasta laaditaan kokonaisvaltainen ja tavoitteellinen kahdeksan vuoden kehittämisohjelma valtion asuntopolitiikan pitkäjänteisyyden lisäämiseksi. Hallitusohjelman toimenpiteet kohdistuvat toisaalta kasvaville seuduille, joille valtaosa valtion tukemasta asuntotuotannosta ja siihen liittyvistä tuista kohdennetaan, ja toisaalta alueille, joiden väestö vähenee. Tällaisilla seuduilla valtio auttaa kuntia ja yhteisöjä sopeuttamaan esimerkiksi purkuavustuksin

kiinteistökantaansa vähenevään kysyntään ja korjaamaan olemassa olevaa ARA-asuntokantaa erityisesti ikääntyville sopivaksi. Lisäksi osana hallituskauden uutta ikäohjelmaa toteutetaan erillinen ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelma, jolla myös tuetaan muun muassa kuntia ikääntyvän väestön asumisen haasteissa.

Kestävä kaupunki -ohjelma

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

Valtionavustukset asunnottomuuden poistamiseksi

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

Lähiöohjelma

Valtion asuntorahaston varoista vuosina 2020–2022 myönnettävillä ympäristöhallinnon avustuksilla toteutetaan hallitusohjelman kirjausta lähiöiden kehittämisestä ja segregaatiosien ehkäisemisestä. Avustusta voidaan myöntää kasvukeskuskaupungeille lähiöiden strategiseen kehittämiseen ja kehittämisen koordinointiin. Avustusta voidaan käyttää yhteisöllisyyttä ja elinvoimaa vahvistavien tilojen ja toimintojen suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen, täydennys-, lisä- ja korjausrakentamisen edellytysten parantamiseen sekä ympäristön viihtyisyyden, laadun, toimivuuden, turvallisuuden, esteettömyyden ja viheralueiden parantamiseen kohdistuviin investointeihin. Hallitusohjelman mukaan kuntia ja yhteisöjä autetaan sopeuttamaan kiinteistökantaansa vähenevään kysyntään ja korjaamaan olemassa olevaa ARA-asuntokantaa ikääntyneille sopivaksi.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ)

Hankkeessa luodaan hallitusohjelman mukaisesti rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat. Rekisteriin kootaan yhteen muun muassa keskeiset kaava- ja rakennustiedot kansainvälisesti yhteentoimivassa muodossa eri toimijoiden hyödynnettäväksi. Kunnat ovat rekisterin merkittäviä tiedontuottajia sekä -hyödyntäjiä. Hankkeessa toteutetaan mittava tiedon rakenteiden yhteentoimivuustyö. Työssä määritellään rakennetun ympäristön yhteisiä tietorakenteita yhdessä kuntien, valtion ja yksityisen sektorin kesken. Työtä edistämään on perustettu vuoden 2019 lopussa Rakennetun ympäristön tiedon yhteentoimivuusryhmä. Tiedonrakenteiden yhteentoimivuus edellyttää muutoksia tiedontuottajien ja -hyödyntäjien järjestelmissä, mutta pitkällä aikavälillä se vapauttaa toimijoiden resursseja sekä tehostaa toimintaa. Kuntia tuetaan olemassa olevien tietojen saattamisessa yhteentoimivaan digitaaliseen muotoon.

4 Kuntatalouden kehitysarvio ja talouden sopeutuspaine

Nostot ja keskeiset huomiot

- Kuntatalous vahvistuu selvästi vuonna 2020 edellisvuodesta, mutta toiminnan ja investointien rahavirta pysyy silti negatiivisena ollen noin -0,8 mrd. euroa. Kuntataloutta vahvistavat valtion mittavat tukitoimet peruspalvelujen järjestämisen turvaamiseksi ja kuntatalouden aktiviteetin ylläpitämiseksi.
- Kuntatalouden menojen kasvun arvioidaan maltillistuvan vuonna 2021. Samalla kuntatalouden tulojen kasvu jää vaatimattomaksi valtionosuuksien laskiessa noin 0,7 mrd. eurolla, kun kuntatalouden tukitoimet pienentyvät.
- Väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvua ja heikentää verotulojen kehitystä ennustekaudella. Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee painelaskelman mukaan noin 2 mrd. euroa negatiiviseksi vuonna 2021.
- Kuntatalouden lainakanta jatkaa ripeää kasvuaan ja uhkaa kasvaa 33 mrd. euroon vuonna 2024.
- Koronakriisin jälkeen tarve kuntasektorin kestävyyttä parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin korostuu entisestään. Rakenteellisten uudistusten lisäksi kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää myös kuntien omia tuottavuus- ja sopeutustoimia.
- Kuntakohtaisen painelaskelman perusteella toiminnan ja investointien rahavirta pysyy lähivuosina kaikissa kuntakokoryhmissä negatiivisena.

Kaikilla kunnilla on siten laskennallisesti painetta veroprosentin korottamiseen.

- Vuonna 2021 merkittävin kunnallisveron korotuspaine kohdistuu 20 000-40 000 asukkaan kuntiin.
- Negatiivisen vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan lähivuosina. Vuonna 2020 vuosikatteen arvioidaan olevan negatiivinen 13 kunnalla, mutta vuonna 2021 lähes 40 kunnalla. Myös alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan selvästi.

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden (ml. Ahvenanmaa) kehitysnäkymiä vuosina 2020–2024 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Kehitysnäkymien tarkastelussa keskitytään talousarviovuoteen 2021. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto laatii kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kuntatalousohjelmassa kehitysarvio esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalouden kehitysarviossa on otettu huomioon vuosia 2021–2024 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sekä valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja vuoden 2020 lisätalousarvioihin sisältyvät toimenpiteet. Lisäksi kehitysarviossa on ennakoitu myös talousarvioneuvotteluiden yhteydessä annettuja pöytäkirjamerkintöjä, joissa on sitouduttu tuleviin määrärahapäätöksiin vuoden 2020 syksyn lisätalousarvioissa. Kehitysarvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuoden 2020 jälkeen. Kuntien veroprosentit on pidetty vuoden 2020 tasolla. Lisäksi luvussa arvioidaan kuntalain mukaisesti valtion toimenpiteiden vaikutuksia Manner-Suomen kuntien rahoitusasemaan kuntaryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista vuoteen 2024 asti kuntatalouden kehitysarvioon pohjautuen.

4.1 Talouden näkymät koronakriisin jälkeen

Covid-19-epidemia on supistanut Suomen taloutta vähemmän kuin suurinta osaa Euroopan talouksista, mutta kyseessä on suuri yksityiseen kulutukseen, erityisesti palveluiden kysyntään kohdistuva häiriö, jolla on merkittäviä työllisyys- ja tulovaikutuksia. Arvio kuluvan vuoden talouskehityksestä on hieman kohentunut viime keväästä. Bruttokansantuotteen arvioidaan silti supistuvan 4,5 prosenttia vuonna 2020. Viennin lisäksi supistuvat yksityinen kulutus sekä yksityiset investoinnit. Kuluvan vuoden talouskasvua tukee julkisten menojen lisääntyminen.

Talous alkaa toipua vuoden loppupuolelta alkaen, mutta toipuminen on hidasta taloudenpitäjien luottamuksen laskun sekä epävarmuuden kasvun seurauksena. Investointien toipumista heikentää myös asuinrakentamisen väheneminen. Yksityinen kulutus palautuu kysyntäeristä nopeimmin. Vienti ja teollisuustuotanto kärsivät globaalin pandemian jatkumisesta ja kääntyvät kasvuun vasta ensi vuoden puolella. BKT:n arvioidaan kasvavan 2,6 prosenttia vuonna 2021 ja 1,7 prosenttia vuonna 2022. Kriisiä edeltävä BKT:n taso saavutetaan vuonna 2023. Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2023–2024, talouskasvu hidastuu, mutta jatkuu selvästi potentiaalisen tuotannon kasvua nopeampana (ks. liite 1). Koronapandemian vuoksi talouden näkymät niin Suomessa kuin maailmantaloudessa ovat edelleen hyvin epävarmoja. Tautitilanne on pysynyt Suomessa hyvänä ja ennusteessa oletetaan, että näin on myös tulevaisuudessa. Covid-19-epidemian uudelleen puhkeaminen on ennusteen merkittävin alasuuntainen riski.

Koronaepidemiasta seurannut talouden taantuma ja epidemian haittojen vähentämiseksi tehdyt toimet kasvattavat julkisen talouden alijäämää tänä vuonna huomattavan paljon. Alijäämän arvioidaan nousevan lähes 18 mrd. euroon ja julkisyhteisöjen velan noin 70 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Valtionhallinto heikkenee eniten taantumien ja päätettyjen tukitoimien vuoksi. Työeläkelaitosten ylijäämästä sulaa huomattava osuus vuonna 2020 tilapäisesti, kun työeläkemaksua alennetaan väliaikaisesti ja työllisyystilanteen heikkeneminen supistaa maksutuloja. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa heikentävät runsaat lomautukset, työttömyyden lisääntyminen ja työttömyysturvaan tehdyt väliaikaiset laajennukset.

Lähivuosina julkisen talouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino pienenee, kun talous elpyy ja monet hallituksen päättämät covid-19-epidemiaan liittyvät väliaikaiset tukitoimet päättyvät. Julkinen talous jää taantumien jälkeen heikompaan tilaan, kuin mitä se oli ennen koronakriisiä. Lähivuosina näkyvissä oleva talouskasvu ei riitä vahvistamaan julkisen talouden rahoitusasemaa ennalleen, ja julkinen talous pysyy selvästi alijäämäisenä. Valtion ja paikallishallinnon mittavat alijäämät kasvattavat velkasuhdetta myös tulevina vuosina.

4.2 Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntatalouden kehitysarvio on esitetty taulukossa 10. Koronapandemiolla ja sitä seuranneilla rajoitustoimenpiteillä on ollut merkittäviä vaikutuksia niin kansantalouteen, julkiseen talouteen kuin kuntatalouteenkin, jonka tilanne oli vaikea jo valmiiksi. Koronaepidemian ohella kuntatalouden menoja kasvattavat mm. väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu sekä pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaiset tehtävämuutokset ja kuntataloutta elvyttävät toimet. Uusista tehtävistä ja tehtävien laajennuksista aiheutuvat kustannukset kompensoidaan kunnille valtionosuuksien kautta.

Vuoden 2020 kuntatalouden yhteenlaskettu tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat kuitenkin muodostumassa selvästi kevään 2020 kuntatalousohjelmassa esitettyä vahvemmaksi. Vahvistumisen taustalla on merkittävimpänä tekijänä pääministeri Marinin hallituksen neljännen lisätalousarvion kuntataloutta vahvistava tukipaketti peruspalvelujen järjestämisen turvaamiseksi ja kuntatalouden aktiviteetin ylläpitämiseksi vuoden 2020 aikana sekä hallituksen syksyn lisätalousarvioesityksiin lupaamat kuntatalouden tukitoimet.⁵ Merkittävien tukitoimien ansiosta kuntatalouden vuosikatteen arvioidaan kasvavan ennätyslukemiin ja tilikauden tuloksen n. 1,2 mrd. euroa positiiviseksi. Toiminnan ja investointien rahavirta vahvistuu poikkeuksellisen heikkoon viime vuoteen verrattuna, mutta pysyy nettoinvestointien kasvaessa negatiivisena ollen n. -0,8 mrd. euroa.

Taulukko 10. Kuntatalouden kehitysarvio vuosina 2019–2024, mrd. euroa, käyvin hinnoin.

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Tuloksen muodostuminen | | | | | | |
| 1. Toimintakate | -29,8 | -30,5 | -32,0 | -32,9 | -34,0 | -35,1 |
| 2. Verotulot | 23,0 | 23,6 | 24,6 | 24,7 | 25,4 | 26,1 |
| 3. Valtionosuudet, käyttötalous | 8,7 | 10,7 | 10,1 | 10,3 | 10,9 | 11,3 |
| 4. Rahoitustuotot ja kulut, netto | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| 5. Vuosikate | 2,2 | 4,1 | 3,0 | 2,4 | 2,6 | 2,6 |
| 6. Poistot | -2,9 | -3,0 | -3,1 | -3,2 | -3,3 | -3,4 |
| 7. Satunnaiset erät, netto | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 8. Tilikauden tulos | -0,3 | 1,2 | -0,1 | -0,7 | -0,6 | -0,7 |
| Rahoitus | | | | | | |
| 9. Vuosikate | 2,2 | 4,1 | 3,0 | 2,4 | 2,6 | 2,6 |
| 10. Satunnaiset erät | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 11. Tulorahoituksen korjauserät | -0,9 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 |
| 12. Tulorahoitus, netto | 1,7 | 3,6 | 2,4 | 1,9 | 2,1 | 2,1 |
| 13. Käyttöomaisuusinvestoinnit | -5,4 | -5,8 | -5,9 | -5,7 | -5,6 | -5,6 |
| 14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| 15. Investoinnit, netto | -4,0 | -4,4 | -4,5 | -4,4 | -4,3 | -4,4 |
| 16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.) | -2,3 | -0,8 | -2,0 | -2,5 | -2,2 | -2,3 |
| 17. Lainakanta | 21,9 | 23,0 | 25,3 | 28,1 | 30,6 | 33,1 |
| 18. Kassavarat | 6,3 | 6,8 | 7,3 | 7,8 | 8,3 | 8,7 |
| 19. Nettovelka (lainat–kassavarat) | 15,6 | 16,2 | 18,1 | 20,3 | 22,3 | 24,4 |

⁵ Vuoden 2021 talousarvioesityksen pöytäkirjamerkinnöissä hallitus on sitoutunut kohdentamaan hybridistrategian edellyttämään testaukseen 355 milj. euroa sekä lisäämään peruspalvelujen valtionosuuteen 400 milj. ja sairaanhoitopiireille 200 milj. syksyn lisätalousarvioesityksessä. Lisäksi hallitus kohdentaa HUS:in testaustoimintaan 200 milj. euroa.

Kuntatalouden tukipaketin lisäksi kehitysurassa on huomioitu uutena mm. kunta-alan palkkaneuvotteluiden sopimusratkaisu ajalle 1.4.2020–28.2.2022 sekä päivittynyt arvio palvelutarpeen kehityksestä, jotka molemmat maltillistavat kustannuskehitystä kuluvana vuonna keväällä tehtyyn arvioon verrattuna.

Kehitysarviossa palvelutarpeen muutos johdetaan väestön ikärakenteen muutoksesta. Arvio sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta on keskimäärin 0,9 prosenttia vuodessa 2020–2024, kun taas koulutuksen ja varhaiskasvatuksen palvelutarpeen lasku on keskimäärin 0,8 prosenttia vuodessa. Kokonaisuudessaan väestön ikärakenteen muutos kasvattaa kuntatalouden laskennallista palveluntarvetta noin 0,3 prosenttia vuosittain.⁶ Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen palvelutarpeen pientymistä on kuitenkin hieman pehmennetty kehitysarviossa, sillä päiväkotien ja koulujen määrän uudelleenmitoittamisen arvioidaan realisoituvan laskennallista arviota hitaammin (ks. VM, Suomen julkisen talouden kestävyys 2020, s.43).

Toimintamenojen kasvuksi arvioidaan 4,9 prosenttia vuonna 2020 ja jatkuvuosina 2021–2024 keskimäärin 2,2 prosenttia. Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien neljännesvuositietojen perusteella kuntatalouden toimintamenot ovat kasvaneet vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla vain 0,5 prosenttia eli huomattavasti viime vuosia maltillisemmin. Näyttääkin siltä, että vaikka koronaan liittyy merkittäviä kuluja, se aiheuttaa kuntatalouteen myös säästöjä joissakin toiminnoissa. Vuoden 2020 jälkipuoliskolla kuntatalouden toimintamenojen kasvua kiihdyttävät etenkin hybridistrategian edellyttämä covid-19-viruksen testaus ja jäljittäminen, johon hallitus on sitoutunut kohdentamaan 355 milj. syksyn lisätalousarviossa. Lisäksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille korvataan erikseen rajatetauksen edellyttämästä testauskapasiteetin nostosta ja analyysitoiminnasta aiheutuvat kustannukset enintään 200 milj. euroon asti. Kehitysarviossa on oletettu, että kyseisistä siirtomäärärahoista 300 milj. euroa kohdentuu kuluvalle vuodelle ja loput 55 milj. ensi vuodelle. Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksi on vuosina 2021–2024 keskimäärin 2,1 prosenttia.

Valtion tukitoimet kunnille ja kuntayhtymille helpottavat kuntatalouden tilannetta kuluvana vuonna, mutta talouden hidas toipuminen yhdessä väestön ikääntymisen ja rakennuskannan iästä ja muuttoliikkeestä aiheutuvien investointipaineiden kanssa pitävät kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapainon mittavana koko ennusteperiodin. Suhdanteen lisäksi kuntataloutta rasittavat rakenteelliset ongelmat. Väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvua ja heikentää verotulojen kehitystä. Kuntatalouden

⁶ Tietoja sosiaali- ja terveyspalveluiden käytöstä ikä- ja sukupuoliryhmittäin on päivitetty THL:n uusien tietojen perusteella. Aiemmat tiedot olivat vuodelta 2011 ja uudet tiedot ovat vuodelta 2017. Samalla tietojen palveluluokitus on muuttunut. Uusien tietojen perusteella arvio sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelutarpeen kasvusta on hieman aiempaa hitaampaa.

toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee painelaskelman mukaan noin 2 mrd. euroa negatiiviseksi ensi vuonna, jonka jälkeen se syvenee -2,5 mrd. euroon koronakriisin hoitoon kohdennettujen tukitoimien päättyessä. Toiminnan ja investointien rahavirta jää kehyskauden lopussa noin 2,3 mrd. euroa negatiiviseksi. Siksi myös kuntatalouden lainakanta jatkaa ripeää kasvuaan ja uhkaa kasvaa noin 33 mrd. euroon vuonna 2024. Koronakriisin jälkeen tarve kuntasektorin kestävyyttä parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin korostuu entisestään. Rakenteellisten uudistusten lisäksi kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää myös kuntien omia tuottavuus- ja sopeutustoimia.

Kuntatalous vuonna 2021

Kuntatalouden lähtökohdat vuodelle 2021 ovat haastavat. Vaikka ennusteessa oletetaan, että covid-19-epidemia ei aiheuta toista aaltoa siinä mielessä, että siihen liittyy merkittäviä talouden toimintaa rajoittavia päätöksiä, on selvää, että koronan aiheuttamia talousvaikutuksia kanavoituu kuntatalouteen myös ensi vuonna. Monet kiireettömän hoidon toimenpiteet siirrettiin tai peruttiin koronatartuntojen uhan ja varautumisen edellyttämän terveydenhuollon resurssien riittävyyden vuoksi. Vaikka hoitojonojen purkaminen on ehditty jo aloittaa, siirtyy kuluvalta vuodelta sosiaali- ja terveydenhuollon hoitovelkaa tuleville vuosille – etenkin ensi vuodelle. Hallitus sitoutui talousarvioneuvotteluiden pöytäkirjamerkintöjen mukaan purkamaan hoito- ja palveluvelkaa 450 milj. euron kokonaisuudella vuosina 2021–2023. Koska tähän liittyvä valmistelu ja rahoitusta koskeva ratkaisu ovat vielä kesken, ei erää ole vielä ennakoitu kehitysarviossa.

Kuntatalouden tilannetta haastaa lisäksi talouden hidas toipuminen ja menojen sopeuttamisen vaikeus epävarmassa tilanteessa, jonka kesto on vaikea vielä arvioida. Esimerkiksi julkisen liikenteen ja kulttuuripalveluiden tukeminen voivat aiheuttaa kuntataloudessa ylimääräisiä menopaineita vielä pitkään. Kehitysurassa covid-19-epidemian aiheuttamiksi toimintamenojen kasvuksi ilman testauskuluja on arvioitu 300 milj. euroa vuonna 2021. Lisäksi pääministeri Marinin hallituksen hybridistrategian edellyttämä covid-19-viruksen testaus ja jäljittäminen lisäävät kuntatalouden menoja merkittävästi, mutta niiden nettovaikutus kuntatalouteen on kustannusneutraali.⁷ Hallitus varautuu syksyn talousarvioneuvotteluissa hybridistrategian toimeenpanoon 1,4 mrd. eurolla ensi vuonna. Lisäksi määrärahoja kohdennetaan rajanylityspaikkojen terveysturvallisuuden edellyttämiin kustannuksiin 30 milj. ja testusteknologian kehitykseen 30 milj. euroa. Kuntien kustannuksia korvataan täysimääräisesti tautitilanteen ja hybridistrategian toimeenpanon edellyttämällä tavalla, ja testaukseen varattuja määrärahoja ei voi käyttää muihin tarkoituksiin. Hybridistrategian toimeenpanoon osoitetusta 1,4 mrd. eurosta on huomioitu kehitysarviossa

⁷ Marinin hallitus teki hallitusohjelmassa päätettyyn kehysääntöön väliaikaisen vuotta 2021 koskevan kirjauksen, jonka mukaan kaikki koronaan liittyvät välittömät kustannukset katetaan täysimääräisesti kehyskauden ulkopuolisina menoina vuoden 2021 talousarviossa ja tarvittaessa lisätalousarvioissa.

kolmeneljässosaa ja se on jaettu tasan vuosille 2021 ja 2022. Koronakriisiin ja sen kehittymiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta, joten sen vaikutusarviota seurataan tiiviisti ja ne tarkentuvat ajan kanssa. Jatkossa koronariisin vaikutukset kuntatalouteen riippuvat monilta osin epidemian etenemisestä ja siihen liittyvien rajoitustoimien luonteesta. Myös kuluttajien varovaisuudella ja esimerkiksi matkailun elpymisellä on vaikutusta erityisesti suurten kaupunkien ja matkailusta riippuvaisten kuntien tilanteeseen.

Covid-19-epidemian lisäksi kuntatalouden toimintamenoja kasvattaa ensi vuonna mm. kunta-alan sopimusratkaisu, joka lisää kunta-alan työvoimakustannuksia 2,07 prosenttia. Luku ei sisällä kilpailukyky sopimuksen vuosityöajan pidennyksen poistumisen vaikutusta, jonka vaikutus työvoimakustannuksiin arvioitiin neuvotteluiden yhteydessä noin 1,33 prosentin suuruiseksi. Aivan kuten vuosityöajan pidentämisen tuottamiin säästöihin⁸ myös vuosityöajan lyhentämisen tuottamiin kustannuksiin liittyy epävarmuutta, johon kunnat ja kuntayhtymät voivat itse päätöksillään vaikuttaa. Kehitysurassa kiky-tuntien poistumisen on oletettu kasvattavan työvoimakustannuksia 100 milj. eurolla vuodesta 2021 alkaen. Kunta-alan sopimusratkaisun lisäksi henkilöstökustannusten hintaa kasvattaa mm. työttömyysvakuutusmaksun korotus, joka nostaa työnantajamaksua kunta-alalla keskimäärin 0,2 prosenttiyksiköllä eli noin 35 milj. eurolla. Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan kuitenkin hidastuvan 4,0 prosenttiin vuonna 2021, kun hallituksen kuluvalla vuodelle kohdentamat elvytystoimet päättyvät.

Vaikka kuntatalouden menojen kasvun arvioidaan maltillistuvan hieman ensi vuonna, tilanteen tekee haastavaksi kuntatalouden tulojen hidas kasvu. Toimintatuottojen arvioidaan kasvavan ensi vuonna vain 1,2 prosenttia, kun kuntatalouden tukipaketin määräaikaisten tuet ja avustukset pienenevät. Kehitysarviossa on oletettu Covid-19-epidemian laskevan myynti- ja maksutuottoja ensi vuonna yhteensä noin 130 milj. eurolla. Verotulot muodostavat yli puolet kuntatalouden tuloista, ja niiden arvioidaan kasvavan noin 4,2 prosenttia kuluvasta vuodesta. Koronaepidemian aiheuttama epävarmuus heijastuu kuntien verotuloihin kunnallisveron ja yhteisöveron heikompana tuottona, mutta hallituksen päätös jatkaa kuluvan vuoden kuntien yhteisöveron jako-osuuden määräaikaista korottamista 10 prosenttiyksiköllä myös vuonna 2021 helpottaa kuntien tilannetta. Se nostaa kuntien yhteisöverotuloja 450 milj. eurolla vuonna 2020, 570 milj. eurolla vuonna 2021 ja 40 milj. eurolla vuonna 2022. Lisäksi kuntien yhteisöverotulojen kasvua kiihdyttää kuntien jako-osuuden 2 prosenttiyksikön korotus, jolla kompensoidaan varhaiskasvatustulosten alentamisesta aiheutuvat maksutulomenetykset sekä varhaiskasvatustalveluiden kysynnän kasvu. Vuonna 2021 varhaiskasvatustulosten alentamisen ja kuntien

⁸ Kuntaliiton kunnille ja teettämän säästökyselyn mukaan työajanpidennyksellä ei saavutettu hallituksen kaavailmia säästöjä, vaan säästöt jäivät n. 20 milj. euroon ([Kuntaliiton säästökysely 2018 hallitusohjelman ja kehysriihen vaikutuksista kuntien talouteen](#)).

yhteisöverotulojen jako-osuuden 2 prosenttiyksikön noston arvioidaan olevan kuntataloutta vahvistava, sillä maksualennukset tulevat voimaan vasta syksyllä 2021.

Kuntatalouden heikon tulokehityksen taustalla on myös valtionosuuksien roima pudotus noin 0,7 mrd. eurolla, joka selittyy pääasiassa peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2020 kohdennettujen tukitoimien pienenemisellä. Pudotuksesta huolimatta valtionosuudet ovat silti 1,4 mrd. euroa korkeammalla tasolla kuin vuonna 2019. Lisäksi valtionosuuksia laskee verotuksen maksujärjestelyn vuoksi kuntien verotulomenetysten kompensaatioihin vuonna 2021 tehtävä 88 milj. euron vähennys. Tämä toimenpide ei kuitenkaan heikennä kuntataloutta, sillä maksujärjestelyjen piiriin kuuluvia veroja arvioidaan kertyvän vastaavasti.

Toimintamenojen ja -tulojen epätasapainon aiheuttama toimintakatteen 5,0 prosentin heikentyminen ja verorahoituksen loiva lasku merkitsevät vuosikatteen voimakasta heikkenemistä noin 2,9 mrd. euroon vuonna 2021. Samaan aikaan sote-rakentaminen, ns. korjausvelka ja kasvavien kaupunkien investointitarpeet pitävät kuntatalouden investointimenot korkealla. Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta uhkaa painua noin 2 mrd. euroa negatiiviseksi. On kuitenkin todennäköistä, että talouden epävarmuus ja kuntatalouden synkät näkymät voivat viivästyttää ja pysäyttää lopullisia investointipäätöksiä, sillä investointien priorisointitarve korostuu entisestään. Monissa kunnissa on myös suunnitteilla säästötoimia kireän taloustilanteen helpottamiseksi.

4.3 Talouden sopeutuspaine kuntaryhmittäin

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

Taulukoissa 11 ja 12 esitetään arviolaskelmat kuntien rahoitusasemasta vuosille 2020–2024 sekä kuntien tuloveroprosentin korottamispaineesta kuntakokoryhmittäin vuosille 2021–2024. Laskelmat perustuvat koko maan kehityksen perusteella valtiovarainministeriössä tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Toimintakatteen muutosta on arvioitu kunnan väestörakenteen muutoksen sekä koko maan arvioidun kokonaismuutoksen kautta. Näin yksittäisen kunnan toimintakate ei noudata koko maan keskimääräistä muutosta, vaan toimintakatearvio vaihtelee kunnittain. Tarkastelussa ei ole otettu

huomioon kuntien omia toimintakatteeseen vaikuttavia toimia, mikä saattaa aiheuttaa suuria eroavuuksia toteutuneisiin lukuihin verrattuna erityisesti tarkastelukauden lopulla.

Nettoinvestointien kohdalla laskelmassa on laskettu vuosien 2018 ja 2019 tilinpäätösti-tojen ja vuoden 2020 talousarviotiedon perusteella yksittäiselle kunnalle kolmen vuoden keskiarvo, jonka kautta kunnan nettoinvestointien kehitystä on arvioitu ottamalla huomioon koko maan ennustettu muutos. Tätä kuntakohtaista keskiarvoa on viety eteenpäin vuodesta 2020 alkaen koko maan ennustetun vuosimuutoksen mukaan. Rahoitusmenot ja -tuotot arvioidaan koko maan ennustetun muutoksen kautta vuodesta 2020 alkaen. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet vuosille 2020–2024 on pidetty uusimman tiedon mukaisina. Kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä. Laskelmissa ei ole myöskään tehty oletuksia sote-uudistukseen liittyen.

Kuntakohtaiset arviolaskelmat perustuvat pitkälti koko maan ennustettuun muutokseen sekä Tilastokeskuksen tekemään kuntien väestöennusteeseen. On selvää, että kuntakohtainen arvio on hyvin epävarma eikä yksittäisen kunnan lukuja pidä tulkita yksiselitteisesti. Erityisesti koronaviruksen aiheuttama epävarmuus vuosien 2020 ja 2021 tietojen osalta on tällä hetkellä suuri erityisesti toimintakatteen sekä verotulokertymän osalta. Kuntakokoryhmittäinen tarkastelu kuitenkin kertoo eri kuntien talouden kehityksen suunnasta ja tilasta, joten sitä on mielekästä tarkastella.

Talouden sopeutuspainetta suuri kaikissa kuntakokoryhmissä

Toiminnan ja investointien rahavirta (rahoituksen tasapaino) vaihtelee tarkasteluvuosina kuntakokoryhmittäin merkittävästi (taulukko 11). Kaikilla kuntakokoryhmillä toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan kuitenkin negatiivinen kehyskauden lopulla (-345 €/as koko maassa keskimäärin vuonna 2024). Kahdella kuntakokoryhmällä (40 001–100 000 ja 5 001–10 000) toiminnan ja investointien arvioidaan paranevan kehyskauden loppuun mennessä verrattuna vuoden 2019 tilanteeseen. Tätä selittää se, että kummankin kuntakokoryhmän toiminnan ja investointien rahavirta oli vuonna 2019 kuntakokoryhmätarkastelussa heikoin. Tämän lisäksi kehyskauden aikana kyseisten kuntakokoryhmien toimintakatteen arvioidaan heikkenevän koko maan keskiarvoa hitaammin ja nettoinvestointien tason laskevan koko maan keskiarvoa nopeammin. Molemmilla kuntakokoryhmillä toiminnan ja investointien rahavirta on kuitenkin kehyskauden lopulla reilusti negatiivinen.

Taulukko 11. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2019–2024 kuntakokoryhmittäin, mil. euroa ja auroa/asukas.

| Toiminnan ja investointien rahavirta | (milj. €) | | | | | | (€/as.) | | | | | |
|--|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| Yli 100 000 as. (yht. 2 195 437 as. ja 9 kuntaa) | -489,7 | -81,2 | -500,3 | -775,2 | -689,5 | -694,2 | -223 | -37 | -224 | -344 | -303 | -302 |
| 40 001–100 000 as. (yht. 1 011 916 as. ja 17 kuntaa) | -478,2 | -22,2 | -263,2 | -391,1 | -332,9 | -344,3 | -473 | -22 | -260 | -387 | -330 | -342 |
| 20 001–40 000 as. (yht. 818 157 as. ja 30 kuntaa) | -72,4 | -195,3 | -395,4 | -469,7 | -425,3 | -442,0 | -88 | -240 | -486 | -579 | -526 | -548 |
| 10 001–20 000 as. (yht. 595 782 as. ja 41 kuntaa) | -161,9 | -69,8 | -208,3 | -246,1 | -209,3 | -219,0 | -272 | -118 | -353 | -419 | -358 | -376 |
| 5 001–10 000 as. (yht. 532 719 a. ja 73 kuntaa) | -171,4 | 24,6 | -96,8 | -126,3 | -105,3 | -110,3 | -322 | 46 | -185 | -243 | -205 | -216 |
| 2 001–5 000 as. (yht. 295 019 as. ja 90 kuntaa) | -51,1 | 16,9 | -55,7 | -73,0 | -74,5 | -84,5 | -173 | 58 | -194 | -257 | -266 | -306 |
| Alle 2 000 as. (yht. 46 378 as. ja 33 kuntaa) | -5,5 | 2,3 | -8,5 | -7,0 | -9,4 | -10,5 | -119 | 50 | -187 | -155 | -212 | -240 |
| Manner-Suomen kunnat yht. | -1 430 | -325 | -1 528 | -2 088 | -1 846 | -1 905 | -260 | -59 | -278 | -379 | -335 | -345 |

Vuonna 2020 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan paranevan koko maan tasolla vuoteen 2019 verrattuna (n. 201 €/as koko maassa keskimäärin). Merkittävänä syynä tähän on koronaviruksen aiheuttama poikkeustilanne, jonka johdosta kuntatalouteen on tehty mitattavia tukitoimenpiteitä. Alle 10 000 asukkaan kuntakokoryhmillä toiminnan ja investointien rahavirta kääntyy vuonna 2020 hieman positiiviseksi. Eniten toiminnan ja investointien rahavirta paranee 40 001–100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä (n. 450 €/as), joskin toiminnan ja investointien rahavirta jää edelleen hieman negatiiviseksi. Poikkeuksen tekee 20 001–40 000 asukkaan kuntaryhmä, jossa toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Tämä johtuu siitä, että nettoinvestointien arvioidaan kasvavan noin 250 euroa asukasta kohden laskettuna vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna. Aikasarjatarjonnassa nähdään, että 20 001–40 000 asukkaan kuntakokoryhmän nettoinvestoinnit olivat vuonna 2018 asukasta kohden laskettuna -520 euroa kun vuoden 2019 vastaava luku on -292 euroa asukasta kohden laskettuna ja -540 euroa asukasta kohden laskettuna vuonna 2020.

Vuonna 2021 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän voimakkaasti kaikissa kuntakokoryhmissä vuoteen 2020 verrattuna (n. -220 €/as koko maassa keskimäärin), koska erityisesti toimintakatteen (n. -275 €/as koko maassa keskimäärin) ja valtionosuuksien (n. -110 €/as koko maassa keskimäärin) arvioidaan heikkenevän vuoteen 2020 verrattuna. Toisaalta verokertymän kasvun arvioidaan kasvavan vuoteen 2020 verrattuna vuonna 2021 noin 175 euroa asukasta kohden laskettuna koko maassa keskimäärin. Tätä selittää kuntien yhteisöveron jako-osuuden kasvattaminen.

Vuonna 2022 toiminnan ja investointien rahavirta näyttää heikkenevän vuoteen 2021 verrattuna lähes tulkoon kaikissa kuntakokoryhmissä (n. -100 €/as koko maassa keskimäärin). Poikkeuksen tekee alle 2 000 asukkaan kuntakokoryhmä, jossa tilanne paranee vuoteen 2021 verrattuna noin 30 euroa asukasta kohden laskettuna. Tätä selittää se, että kyseisen kuntakokoryhmän valtionosuuksien arvioidaan kasvavan vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna noin 260 euroa asukasta kohden laskettuna kun koko maassa vastaava muutos on noin 30 euroa asukasta kohden laskettuna.

Vuonna 2023 yli 5 000 asukkaan kunnissa toiminnan ja investointien rahavirta paranee dellisvuoteen verrattuna ja vähenevän puolestaan alle 5 000 asukkaan kunnissa. Eniten heikkenee alla 2 000 asukkaan kuntakokoryhmän toiminnan ja investointien rahavirta (n. -60 €/as). Koko maan tasolla toiminnan ja investointien rahavirta paranee noin 45 euroa asukasta kohden laskettuna. Kehyskauden lopulla toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan noin 85 euroa asukasta kohden laskettuna heikompi kuin vuonna 2019.

Heikkenevä toiminnan ja investointien rahavirta näkyy luonnollisesti myös kuntien lainakannoissa. Vuosien 2019 ja 2024 välillä kuntien lainakanta asukasta kohden laskettuna arvioidaan kasvavan yhteensä noin 40 prosenttia. Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna 20 001–40 000 asukkaan kunnissa lainamäärän kasvupaine on suurin, jossa lainamäärän arvioidaan kasvavan noin 80 prosenttia vuosien 2019 ja 2024 välillä.

Taulukossa 12 on esitetty kuntien toiminnan ja investointien rahavirran muutokset on suhteutettu kunnallisveroprosentin yksikkötuottoon vuosina 2021–2024. Kaikissa kuntakokoryhmissä on laskennallista korotuspainetta kehyskauden aikana. Vuonna 2024 suurin laskennallinen korotuspaine on 20 001–40 000 asukkaan kuntakokoryhmässä ja pienin yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Tässä arviolaskelmassa tarkastellaan vain kuntaa (sisältää kunnat ja sen liikelaitokset). Erityisesti isojen kaupunkien tilanteessa täytyy muistaa se, että konsernin osakeyhtiöiden kehitys vaikuttaa merkittävästi kunnan talouden kehitykseen, mitä tämä arviolaskelma ei huomioi.

Taulukko 12. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakokoryhmittäin vuosina 2021–2024.

| Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%) | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Yli 100 000 as. (yht. 2 195 437 as. ja 9 kuntaa) | 1,1 | 1,6 | 1,4 | 1,4 |
| 40 001–100 000 as. (yht. 1 011 916 as. ja 17 kuntaa) | 1,5 | 2,2 | 1,8 | 1,8 |
| 20 001–40 000 as. (yht. 818 157 as. ja 30 kuntaa) | 2,7 | 3,1 | 2,7 | 2,8 |
| 10 001–20 000 as. (yht. 595 782 as. ja 41 kuntaa) | 2,2 | 2,5 | 2,1 | 2,1 |
| 5 001–10 000 as. (yht. 532 719 a. ja 73 kuntaa) | 1,2 | 1,5 | 1,2 | 1,3 |
| 2 001–5 000 as. (yht. 295 019 as. ja 90 kuntaa) | 1,4 | 1,8 | 1,8 | 2,0 |
| Alle 2 000 as. (yht. 46 378 as. ja 33 kuntaa) | 1,4 | 1,2 | 1,5 | 1,7 |
| Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 19,96 (2020) | 1,5 | 2,0 | 1,7 | 1,7 |

* Taulukossa on käytetty vuoden 2019 kuntakohtaisia väestötietoja ja vuoden 2021 kuntajakoa.

Laskennallisen kunnallisveroprosentin korostuspainetta eri kuntakokoryhmien välillä selittää luonnollisesti yleinen taloudellinen kehitys, mutta myös kunnallisveroprosentin tuoton vaihtelu. Kunnallisveroprosentin tuotto vaihtelee merkittävästi kunnittain ja kuntakokoryhmittäin. Alle 2 000 asukkaan kuntakokoryhmässä yhden veroprosentin tuotto oli vuonna 2019 noin 127 euroa asukasta kohden, kun yli 100 000 asukkaan ryhmässä se on noin 196 euroa asukasta kohden. Tämä selittää osaltaan suurimpien kaupunkien muita kuntia pienempää veronkorotustarvetta.

Negatiivisen vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan

Taulukossa 13 on esitetty negatiivisen vuosikatteen omaavien kuntien lukumäärä. Tilinpäätöstietojen perusteella vuonna 2019 vuosikate oli negatiivinen 65 kunnalla. Arviolaskelman perusteella negatiivisen vuosikateen omaavien kuntien lukumäärä pienenee merkittävästi vuonna 2020, jolloin kolmeltaoista kunnalla arvioidaan olevan negatiivinen vuosikate.

Vuonna 2021 tilanne näyttäisi heikkenevän, jolloin negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan olevan 39. Tilannetta näyttää selittävän se, että samalla kun valtionosuudet pienenevät (n. -6 % koko maassa keskimäärin) ja verokertymän kasvu kasvaa (n. 4 % koko maassa keskimäärin), niin toimintakatteen arvioidaan heikkenevän lähes 5 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Tilanne näyttäisi jatkuvan heikkenevänä ja kehyskauden lopulla negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan olevan noin 66.

Taulukko 13. Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2018–2024.

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Negatiivinen vuosikate, lkm | 42 | 65 | 13 | 39 | 58 | 61 | 66 |
| Taseessa kertynyttä alijäämää, lkm | 39 | 69 | 63 | 94 | 114 | 135 | 157 |

Aikaisempina vuosina negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat olleet tyypillisesti asukasluvultaan pieniä eikä tilanne näytä muuttuvan tässä arvioissa (taulukko 14). Tätä toki selittää se, että Suomessa kunnat ovat keskimääräisesti suhteellisen pieniä. Lähes 70 prosenttia Manner-Suomen kuntien lukumäärästä on kuntia, joissa asukasluku on alle 10 000 asukasta. Arvion mukaan noin puolella alle 2 000 asukkaan kunnista vuosikate olisi negatiivinen kehyskauden lopussa.

Taulukko 14. Negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärä vuosina 2019–2024 kuntakoryhmittäin.

| Negatiivisten vuosikatteen kunnat, lkm | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Yli 100 000 as. (yht. 2 195 437 as. ja 9 kuntaa) | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 40 001–100 000 as. (yht. 1 011 916 as. ja 17 kuntaa) | 6 | 0 | 2 | 5 | 4 | 5 |
| 20 001–40 000 as. (yht. 818 157 as. ja 30 kuntaa) | 6 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 10 001–20 000 as. (yht. 595 782 as. ja 41 kuntaa) | 7 | 0 | 1 | 3 | 3 | 3 |
| 5 001–10 000 as. (yht. 532 719 a. ja 73 kuntaa) | 13 | 1 | 2 | 10 | 8 | 10 |
| 2 001–5 000 as. (yht. 295 019 as. ja 90 kuntaa) | 18 | 4 | 18 | 23 | 27 | 28 |
| Alle 2 000 as. (yht. 46 378 as. ja 33 kuntaa) | 15 | 7 | 14 | 14 | 16 | 17 |
| Manner-Suomen kunnat yhteensä | 65 | 13 | 39 | 58 | 61 | 66 |

Niiden kuntien, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää, määrän arvioidaan myös kasvavan (taulukot 13 ja 15). Vaikka vuosikatteen arvioidaan paranevan merkittävästi vuonna 2020 niin alijäämäisten kuntien lukumäärä näyttää kasvavan vuodesta 2021 alkaen, koska suurimmalla osalla kunnista (n. 80 %) vuosikatteen arvioidaan jäävän alle poistotason. Kehyskauden aikana alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan ja vuonna 2024 reilusti yli puolet Manner-Suomen kunnasta olisi alijäämäinen.

Taulukossa 15 on kuvattu niiden kuntien lukumäärä, joilla on arvion mukaan taseessa kertynyttä alijäämää, kuntakoryhmittäin. Arviolaskelman mukaan kehyskauden aikana alijäämäisten kuntien lukumäärä tulisi kasvamaan jokaisessa kuntakoryhmissä. Arvion mukaan kehyskauden lopussa reilusti yli puolet alijäämäisistä kunnista olisi alle 10 000 asukkaan kuntia. Yli 40 000 asukkaan kunnista noin 70 prosenttia olisi alijäämäisiä.

Taulukko 15. Kunnat, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää vuosina 2019–2024 kuntakokoryhmittäin, lkm.

| Taseessa kertynyttä alijäämää | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| Yli 100 000 as. (yht. 2 195 437 as. ja 9 kuntaa) | 1 | 1 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| 40 001–100 000 as. (yht. 1 011 916 as. ja 17 kuntaa) | 7 | 7 | 11 | 14 | 14 | 15 |
| 20 001–40 000 as. (yht. 818 157 as. ja 30 kuntaa) | 11 | 8 | 13 | 15 | 17 | 19 |
| 10 001–20 000 as. (yht. 595 782 as. ja 41 kuntaa) | 13 | 10 | 16 | 18 | 21 | 23 |
| 5 001–10 000 as. (yht. 532 719 a. ja 73 kuntaa) | 13 | 14 | 21 | 28 | 33 | 37 |
| 2 001–5 000 as. (yht. 295 019 as. ja 90 kuntaa) | 18 | 16 | 21 | 26 | 35 | 47 |
| Alle 2 000 as. (yht. 46 378 as. ja 33 kuntaa) | 6 | 7 | 10 | 10 | 12 | 13 |
| Manner-Suomen kunnat yhteensä | 69 | 63 | 94 | 114 | 135 | 157 |

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely (ns. kriisikuntamenettely) näkökulmasta edellä mainittu kehitys johtaisi siihen, että konsernin taseen kertyneen alijäämän perusteella (alijäämäkriteeri peräkkäisinä vuosina -500 ja -1 000 €/asukas) menettelyyn olisi mahdollisesti tulossa vuosien 2019 ja 2020 konsernitalinpäätösten perusteella noin 4–6 kuntaa vuonna 2021. Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrän arvioidaan hieman kasvavan vuosina 2022–2024.

Tämän lisäksi kuntalain 110 § mukaan kunnan on katettava vuoden 2015 taseen kertynyt alijäämä vuoteen 2020 mennessä, tai jos sitä oli yli 500 euroa asukasta kohden, alijäämä on katettava vuoteen 2022 mennessä. Kehitysarvion mukaan vuonna 2021, kun vuoden 2020 tilinpäätös lopullisesti hyväksytään, voisi arviointimenettelyyn joutua 7–8 kuntaa. Kuntalain väliaikaisen muutoksen johdosta näille 7–8 kunnalle on tulossa mahdollisuus hakea enintään kahden vuoden lisäaikaa alijäämän kattamiseen eli vuoden 2022 loppuun mennessä.

Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| BKT ja työllisyys | | | | | | |
| BKT:n arvo, mrd. euroa | 240,1 | 229,4 | 236,6 | 244,2 | 251,2 | 258,0 |
| BKT, määrän muutos, % | 1,0 | -5,5 | 1,3 | 1,3 | 1,0 | 0,8 |
| Työllisten määrä, muutos-% | 1,0 | -2,0 | -0,1 | 0,5 | 0,0 | 0,0 |
| Työttömyysaste, % | 6,7 | 8,0 | 8,1 | 7,9 | 7,8 | 7,8 |
| Työllisyysaste (15–64-vuotiaat), % | 72,5 | 71,2 | 71,3 | 71,7 | 71,8 | 71,8 |
| Palkkasumma, muutos-% | 3,1 | -2,0 | 2,7 | 2,8 | 2,5 | 2,5 |
| Eläketulot, muutos-% | 3,6 | 3,9 | 3,2 | 3,5 | 3,5 | 3,4 |
| Hinnat ja kustannukset, % | | | | | | |
| Yleinen ansiotaso, muutos | 2,4 | 1,9 | 2,5 | 2,3 | 2,4 | 2,5 |
| Kuntien ansiotaso, muutos | 3,5 | 2,5 | 2,5 | 2,3 | 2,4 | 2,5 |
| Kuluttajahinnat, muutos | 1,0 | 0,7 | 1,3 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| Rakennuskustannusindeksi | 1,0 | 1,4 | 1,9 | 2,0 | 2,2 | 2,3 |
| Kotimarkkinoiden perushintaindeksi | 1,0 | 1,3 | 1,9 | 2,1 | 2,2 | 2,2 |
| Valtionosuusindeksi: | | | | | | |
| Peruspalvelujen hintaindeksi ¹⁾ , muutos | 2,1 | 1,7 | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,3 |
| Valtionosuusindeksi ilman jäädytystä, muutos | 1,4 | 1,4 | 2,3 | 2,1 | 2,2 | 2,3 |
| 1) Peruspalvelujen hintaindeksi, jossa huomioitu lomarahojen palautuminen vuosina 2019 ja 2020 | | | | | | |
| Kuntatyönantajan sotumaksut, % | | | | | | |
| Sairausvakuutusmaksu | 0,8 | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| Työttömyysvakuutusmaksu | 2,0 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Eläkemaksu (KuEL) | 21,2 | 20,8 | 20,8 | 20,8 | 20,8 | 20,8 |
| Opettajien eläkemaksu | 16,8 | 16,3 | 16,3 | 16,3 | 16,3 | 16,3 |
| Muut sosiaalivakuutusmaksut | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Kuntatyönantajamaksut yhteensä | 24,6 | 24,4 | 24,6 | 24,5 | 24,5 | 24,5 |
| Vakuutettujen sotumaksut, % | | | | | | |
| Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v. | 6,8 | 7,2 | 7,2 | 7,2 | 7,2 | 7,2 |
| Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v. | 8,3 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 8,7 |
| TyEL-indeksipisteluku | 2 585 | 2 617 | 2 640 | 2 682 | 2 727 | 2 773 |
| TyEL-indeksi, muutos | 1,5 | 1,2 | 0,9 | 1,6 | 1,7 | 1,7 |
| KEL-indeksipisteluku | 1 617 | 1 633 | 1 643 | 1 666 | 1 691 | 1 716 |
| KEL-indeksi, muutos | 0,0 | 1,0 | 0,6 | 1,4 | 1,5 | 1,5 |



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-307-6 (pdf)

Lokakuu 2020