VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntatalous, TAE2020 ja JTS 2020-23

Hallintovaliokunta 15.10.2019, Jani Pitkäniemi



Kunta- ja aluehallinto-osasto

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ensimmäinen kuntatalousohjelma julkaistu

- https://vm.fi/kuntatalousohjelma
- Kuntatalousohjelma on laadittu valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen ja pääministeri Antti Rinteen hallituksen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä.
- Kuntatalousohjelma sisältää pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet siltä osin, kuin toimenpiteet sisältyvät JTS:aan ja TAE:een.
- Ohjelmassa otetaan huomioon lisäksi viimeisimmät tilastotiedot sekä VM:n kansantalousosaston valmistelema uusi kuntatalouden kehitysarvio.

Kuntatalouden tila ja näkymät

Kuntatalouden tila heikkenee vuonna 2019

- Kuntatalouden näkymät ovat heikentyneet siitä, mitä keväällä arvioitiin.
  - Kuntien menoja kasvattaa erityisesti sote-menojen kasvu.
  - Vuoden 2019 kuntien tuloverokertymä on jäämässä noin 900 milj. euroa alhaisemmaksi kuin vielä kuluvan vuoden keväällä ennakoitiin.
  - Verokertymän heikentymistä selittää osin talouden suhdanteen heikentyminen ja osin tulorekisterin ilmoitusongelmat ja verokorttiuudistus, joiden seurauksena osa tuloveroista kertyy vasta vuoden 2020 puolella.
- Kuntien tilanteen tukemiseksi hallitus päätti aikaistaa tälle vuodelle 237 milj. euron suuruisen valtionosuuden kertaluonteisen lisäyksen maksamisen. Lisäys oli suunniteltu maksettavaksi v. 2020.
  - Valtionosuuslain muutosesitys ja lisäbudjettiesitys annettu eduskuntaan 7.10.
  - Maksetaan kunnille marraskuusta lähtien, kohdennus kunnille €/as.

Verotulojen kirjaaminen vuoden 2019 tilinpäätöksessä

- Vuoden 2019 verotilitykset kertyvät aiemmista vuosista poikkeavassa tahdissa
  - taustalla verotuksen valmistumisajan muuttuminen, verokorttimuutokset ja tulorekisterin ongelmat (tulorekisterin ongelmia lukuun ottamatta pysyviä muutoksia)
- Verotulot kirjataan tuloslaskelmayleisohjeen mukaisesti tilityksiin perustuen, poikkeus mahdollinen joulukuun negatiivinen verotulojen tilitys
  - verotulojen kirjaamisesta annettuja ohjeita ei ole muutettu vuonna 2019
    - kuntajaoston lausunnot 53/2002 ja 54/2002: verotulojen kirjaaminen arvioon perustuen ei ole riittävän luotettava kirjauskäytäntö tuloksen laskennan ja kuntien välisen vertailun kannalta
- Valtionosuudet kirjataan suoriteperustetta vastaavalla tavalla
  - jos laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 §:n muuttamisesta (HE 30/2019) hyväksytään ja jos vuoden 2019 valtionosuuksista tehdään uudet päätökset, kirjataan uusi määrä vuodelle 2019.

Kuntatalouden tulot 2020-2023

- Kuntatalouden verotulojen kasvu vaihtelee eri vuosina melko paljon, keskimäärin kasvu 3,7 %, mutta 6,6 % v. 2020.
- Myös valtionavuissa (ml. veromenetysten kompensaatiot) suurta vaihtelua eri vuosien välillä
  - V. 2020 valtionavuissa reipas kasvu, jota selittävät mm. indeksijäädytysten päättyminen, lomarahaleikkauksiin liittyvän vähennyksen päättyminen ja hallitusohjelman toimet
  - V. 2021-2023 valtionavut kasvavat maltillisesti
- Kuntatalouden toimintatulot kasvavat keskimäärin vajaat 2 % vuodessa (2021 asiakasmaksulain uudistus -45 milj. euroa)

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2021-2023, milj. euroa

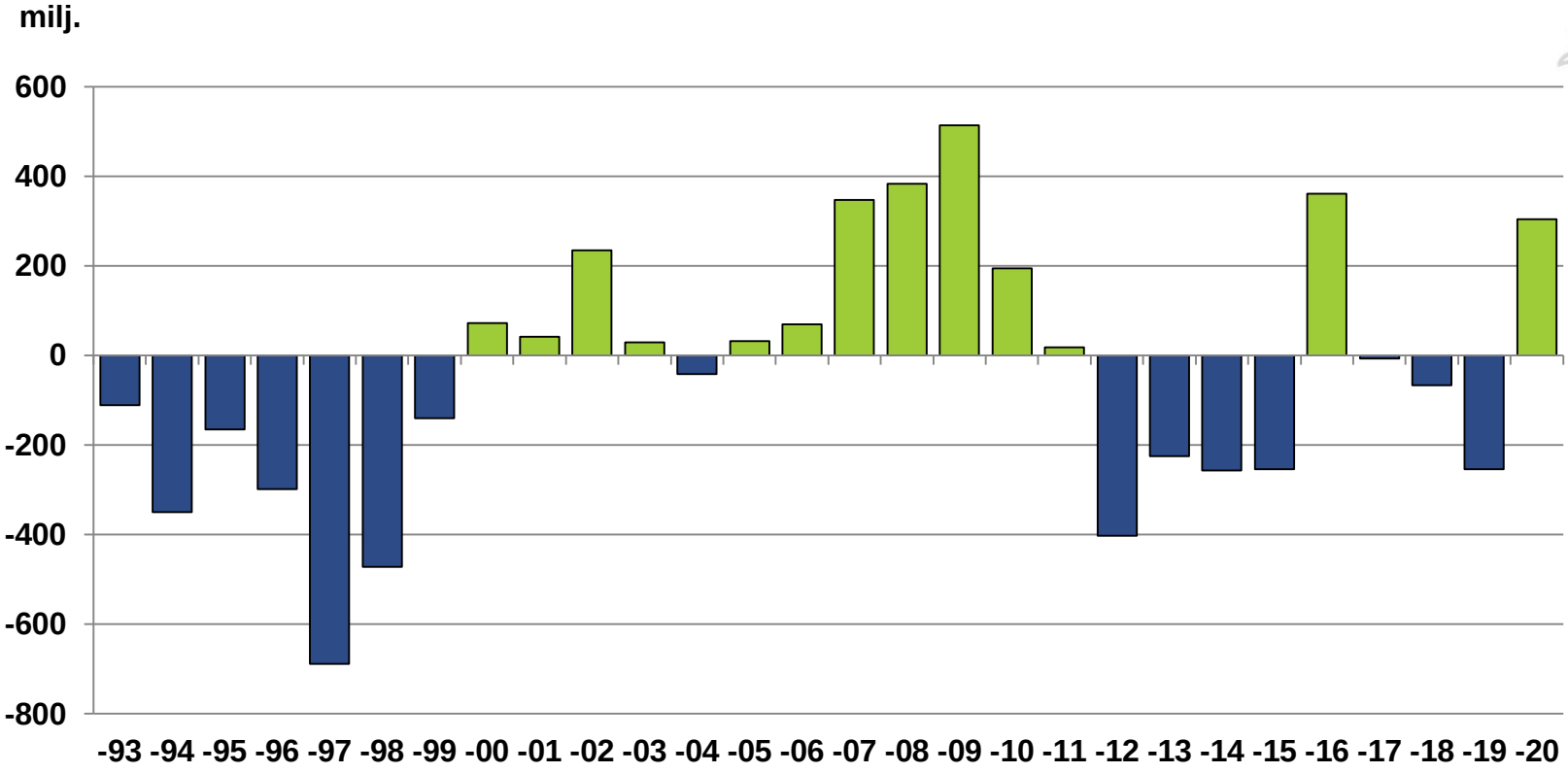
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Laskennalliset valtionosuudet:	9 493	9 656	8 098	8 117	8 208	8 497
VM	8 577	8 729	7074	7118	7157	7411
OKM	916	928	1024	999	1050	1086
Muut valtionavut yhteensä *	1 112	1 006	3 468	3 693	3 857	3 712
Valtionavut yht., milj. euroa	10 605	10 662	11 565	11 809	12 064	12 209

*) sisältää vuodesta 2020 lähtien valtion korvauksen kuntien verotulomenetyksistä

Kuntatalouden menot kasvavat tuloja nopeammin

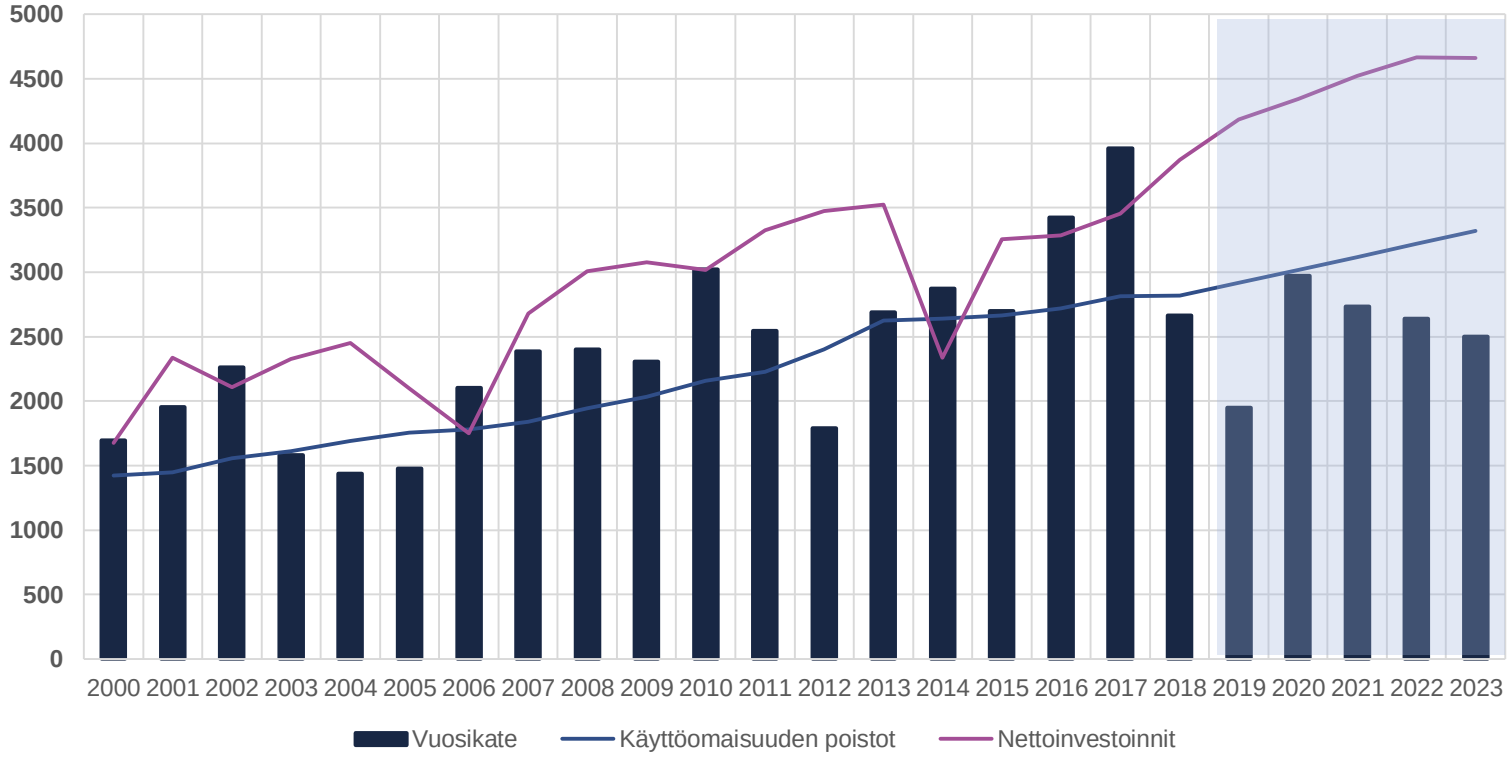
- Kuntatalouden toimintamenot jatkavat kasvuaan koko kehyskauden noin 3,4 prosentin vuosivauhtia. Toimintamenoja kasvattavat palvelutarpeen kasvu ja hallitukset toimenpiteet.
  - Ikärakenteen muutos kasvattaa kuntatalouden palvelutarvetta noin 0,5 prosenttia vuosittain. Väestön vanheneminen lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntää, kun taas syntyvyyden lasku alentaa laskennallisesti varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen tarvetta.
  - Pääministeri Rinteen hallitusohjelman pysyvät menolisäykset kasvattavat kuntatalouden menoja n. 0,5 mrd. euroa v. 2023 tasolla. Menolisäykset on tehty etupainotteisesti.
  - Hallitusohjelman kertaluonteiset menolisäykset lisäävät kuntatalouden menoja n. 200 milj. euroa vuosittain 2020-2022.
- Investointipaineet ovat suuret. Sote-palvelurakennuksia ja kouluja rakennetaan edelleen vauhdikkaasti. Lupien määrä on edelleen kasvussa, ja aloituksia on siten odotettavissa lisää.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen, verrattuna edellisen vuoden talousarvioon



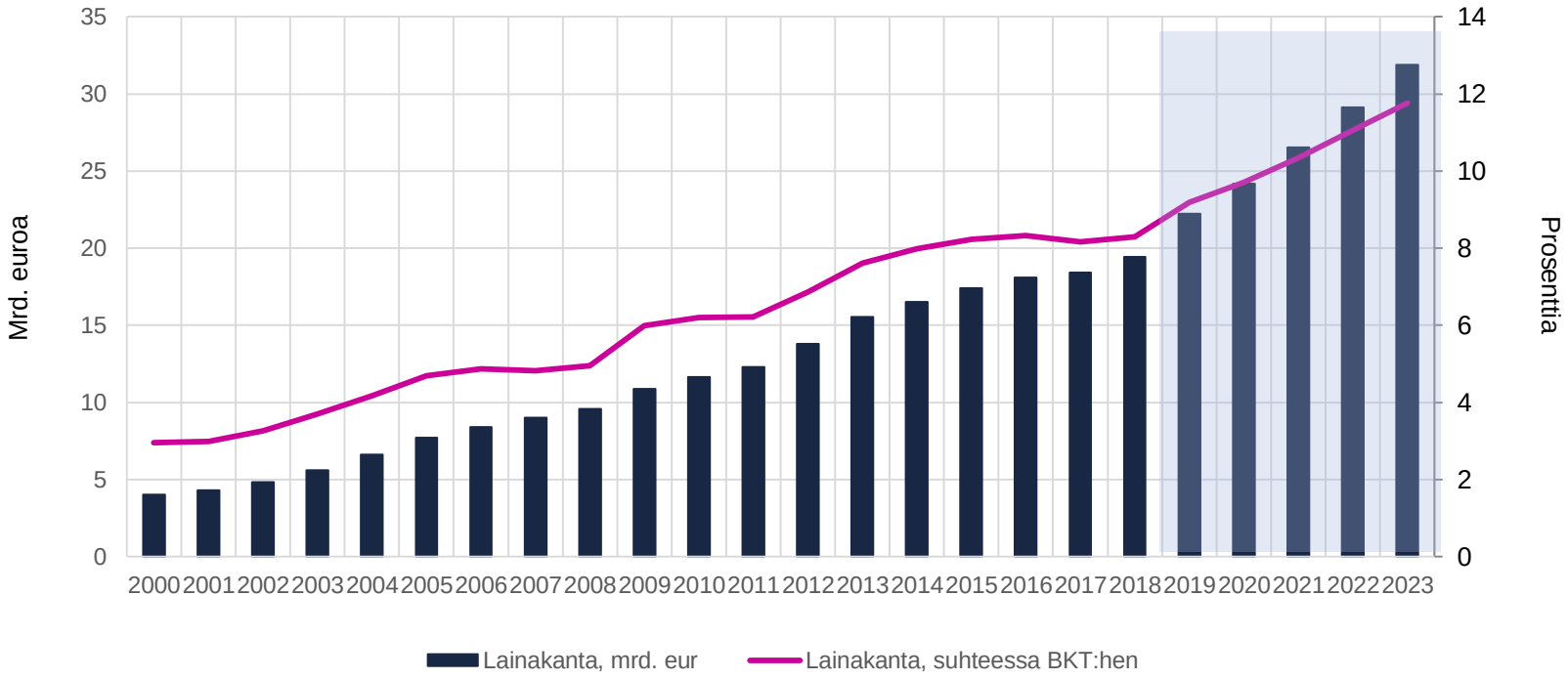
Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate, poistot ja investoinnit

Vuosikate vahvistuu vuonna 2020, mutta heikkenee sen jälkeen tasaisesti



Lähde: TK, VM

Ilman uusia toimenpiteitä kuntatalouden lainakannan kasvu uhkaa nopeutua



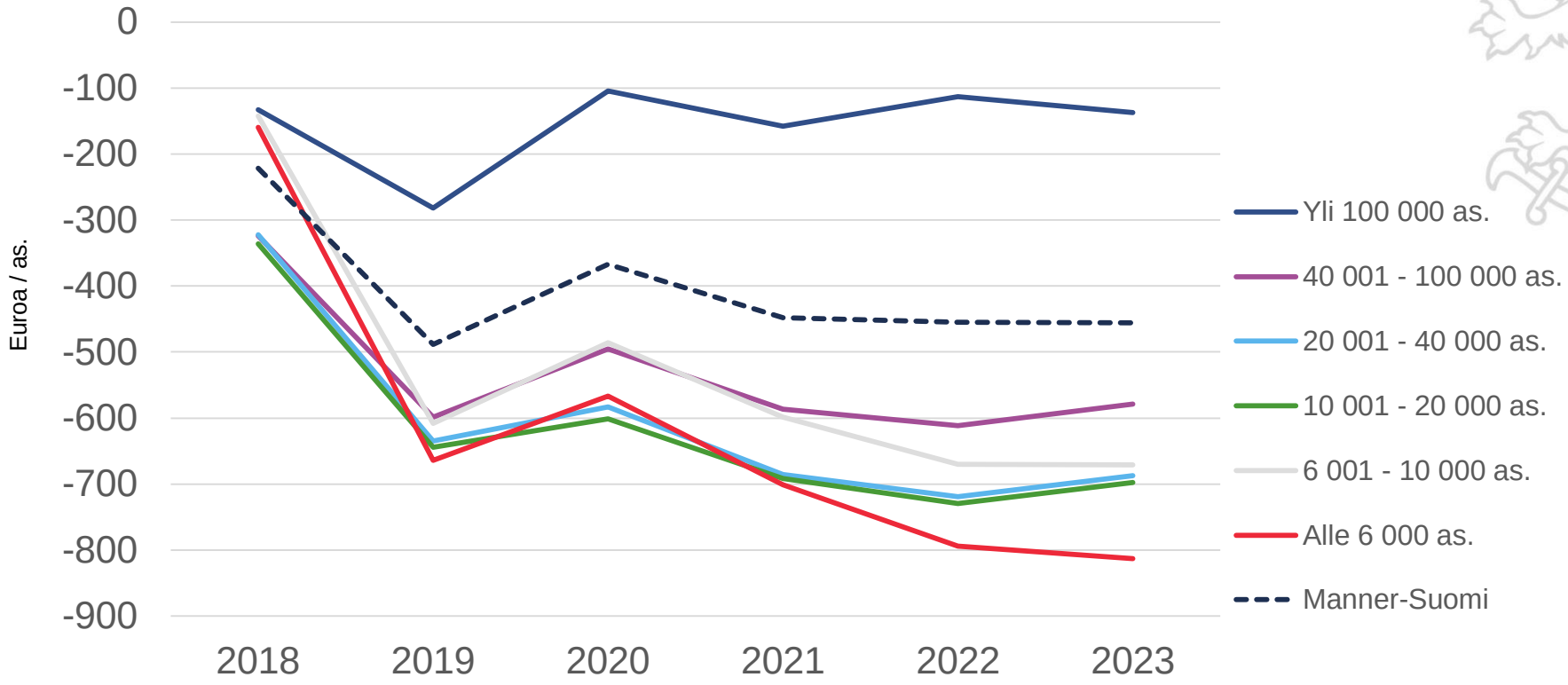
Lähde: TK, VM

Talouden sopeutuspaine kuntakokoryhmittäin

- Kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan kuntatalousohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla.
- Yksinkertaistettuna tunnusluku ilmaisee paineen lainakannan kasvattamiseen (negatiivinen tunnusluku) tai laskennallista mahdollisuutta muun muassa lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen (positiivinen tunnusluku).
- Toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän eniten pienissä alle 6 000 asukkaan kunnissa, mikä johtuu ennen kaikkea verorahoituksen keskimääräistä heikommasta kehityksestä.
- Painelaskelman keskeisin havainto on kuntien eriytyminen. Ilman rakenteellisia uudistuksia kuntien eriytymiskehitys uhkaa jatkua kiihtyvänä, samoin veroprosenttien ääripäiden erot uhkaavat kasvaa.
- Tuloveroprosentin korotuspainetta on melkein 90 %:lla kunnista.

Talouden sopeutuspaine kuntakokoryhmittäin

Toiminnan ja investointien rahavirta kuntakokoryhmittäin vuosina 2018-2023



Kuntatalouden vakautus edellyttää lisätoimia

- Kuntatalouden kehitysarvion mukaan toimintamenojen kasvu jatkuu koko kehyskauden toimintatulojen kasvua ripeämpänä.
- Toiminnan ja investointien rahavirta muodostuu 1,9 – 2,7 mrd. euroa negatiiviseksi vuosina 2020-23.
- Edellä kuvattu kehitysarvio laaditaan painelaskelmana, jossa ei tehdä oletuksia kuntien veroprosenttien muutoksista eikä kuntien omista sopeutustoimenpiteistä
- Toteutuessaan hallituksen työllisyystavoite kohentaisi myös kuntataloutta.
- Kuntatalouden vakautus vaatii kuitenkin myös sekä rakenteellisia toimia että kuntien omia toimenpiteitä.

TAE 2020:
Kunnan peruspalvelujen valtionosuus ja valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä

Peruspalvelujen valtionosuus (mom. 28.90.30)

- Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen ehdotetaan 7 074 milj. €, josta 10 milj. € valtionosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen.
- Veromenetysten kompensaatiot siirretään omalle uudelle budjettimomentilleen.
- Siirto valtionavustuksiin kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään (mom. 28.90.32) kasvaa 10 milj. eurolla (yhteensä 40 milj. €)
- Tehtävien ja velvoitteiden muutokset (HO ja aiemmin päätetyt)
  - Uusien ja laajenevien tehtävien vos-prosentti on 100
- Sairastavuuskertoimen päivitys
- Syrjäisyyslukujen tarkistus

Kuntien verotulomenetysten kompensaatiot siirretään erilliselle momentille vuodesta 2020 alkaen



Verovähennyksistä ja muista valtion päättämistä veroperustemuutoksista johtuvia kunnallisverotulojen menetyksiä on vuodesta 2010 lähtien kompensoitu kunnille peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä. Vuonna 2019 verotulomenetysten kompensaatiot ovat noin 2 mrd. euroa peruspalvelujen valtionosuudesta.



Veroperustemuutosten korvaus ei kuitenkaan ole luonteeltaan osa peruspalvelujen valtionosuutta, vaan valtion korvaus kunnille lainsäädännön muutoksista johtuvista kunnallisverotulon menetyksistä, eli saamatta jääneistä verotuloista.



Verotulomenetysten kompensaatiot ehdotetaan vuoden 2020 budjetissa siirrettäväksi erilliselle momentille. Tämä lisää valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi kompensaatiot on tarkoitus erottaa jatkossa myös kunnan kirjanpidossa valtionosuuksista erilliseksi eräksi. Vuonna 2020 kompensaatio kasvaa 285 milj. euroa.

Muutoksella ei ole vaikutusta kuntien kokonaisrahoitukseen

Menettelystä säädettäisiin edelleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa ja korvaus maksettaisiin kunnalle peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä.

7074

milj. euroa

Kuntien peruspalvelujen valtionosuus kasvaa vuonna 2020 noin 550 milj. eurolla verrattuna vuoden 2019 varsinaiseen talousarvioon. Kasvu selittyy pääosin kertaluonteisilla ja kustannusneutraaleilla korotuserillä, jotka eivät suoraan vahvista kuntataloutta.

+

2252

milj. euroa

Kunnille maksettavat verotulomenetysten kompensaatiot kasvavat 285 milj. eurolla vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna.

=

9326

milj. euroa

Kuntien peruspalvelujen valtionosuus ja verotulomenetysten kompensaatiot kasvavat vuonna 2020 yhteensä noin 835 milj. eurolla vuoden 2019 varsinaiseen talousarvioon verrattuna.

Peruspalvelujen valtionosuuden kasvuun vuonna 2020 vaikuttavat tekijät



Kiky-sopimuksessa sovittuun lomarahojen leikkaukseen liittyvä valtionosuuden vähennys päättyy vuonna 2019. Valtionosuudet kasvavat tämän seurauksena noin 264 milj. euroa, mutta kuntien palkkakustannukset kasvavat vastaavasti.



237
milj. euroa

2019

Kunnille maksetaan jo vuonna 2019 (III LTAE) kertaluonteinen 237 milj. euron kompensaatio, jolla oikaistaan kiky-sopimuksen lomarahaleikkauksista aiheutuva kaksinkertainen vaikutus valtion ja kuntien välisissä kustannustenjaon tarkistuksissa vuosina 2019-2022.



Hallitusohjelman mukaisesti väliaikaiset valtionosuusleikkaukset kunnille päättyvät vuonna 2020. Peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vuonna 2020 indeksikorotus, joka lisää valtionosuutta noin 166 milj. euroa.



Valtion ja kuntien välinen vuotuinen lakisääteinen kustannustenjaon tarkistus lisää peruspalvelujen valtionosuutta noin 102 milj. eurolla vuonna 2020.

Hallitusohjelman mukaiset muutokset peruspalvelujen valtionosuudessa vuonna 2020

Peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa ehdotetaan otettavaksi vuonna 2020 huomioon neljä hallitusohjelmassa sovittua toimenpidettä.



Vaasan sairaala muutetaan laajan päivystyksen sairaalaksi. Toimenpide kasvattaa valtionosuuksia 1,0 milj. eurolla.



Subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta laajennetaan 1.8.2020 alkaen. Toimenpide kasvattaa valtionosuuksia 7,1 milj. eurolla vuonna 2020 ja vuodesta 2021 alkaen 17,0 milj. eurolla.



Varhaiskasvatuksen ryhmäkokoja pienennetään 1.8.2020 alkaen. Toimenpide kasvattaa valtionosuuksia 6,7 milj. eurolla vuonna 2020 ja vuodesta 2021 alkaen 16,0 milj. eurolla.



Huomioidaan perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuus, tuetaan tahattomasti lapsettomien perheellistymistoiveita sekä turvataan hedelmöityshoitojen yhdenvertainen saatavuus. Toimenpide kasvattaa valtionosuuksia 2,0 milj. eurolla.

Lisäksi valtionosuuden mitoitukseen vaikuttavat aiemmin päätetyt muutokset

Tekninen JTS (kevät 2019)

- lastensuojelun jälkihuollon laajennus, lisäys vuonna 2020 12 milj. € ja 12 milj. € lisää vuosittain vuoteen 2023 saakka, eli yht. 48 milj. €.
- A1-kielen opetuksen aloittamisen varhentaminen, vos-lisäys 7,5 milj. € vuonna 2020, vuodesta 2021 lähtien 12 milj. €.

Edellisellä vaalikaudella päätetyt vähennykset:

- Erikoissairaanhoidon keskittämiseen liittyvä valtionosuuden vähennys -22,9 milj. €
- Omais- ja perhehoidon kehittämiseen liittyvä säästö, vos-vähennys -10,2 milj. €

Sairastavuuskertoimen päivitys (TAE 2020)

- Lain mukaan sairastuvuuskertoimen osatekijöiden painot ja niiden kustannustekijöiden painokertoimet tarkistetaan viiden vuoden välein.
- Päivityksellä ei ole lähtökohtaisesti vaikutusta valtionosuuksien **kokonaismäärään**.
- Päivityksestä aiheutuu **kuntakohtaisia** vaikutuksia sairastavuuskertoimeen ja siten kunnan saaman valtionosuuden määrään.
- Muutokset voivat olla osassa kuntia merkittäviäkin. Arviona on kuitenkin, että muutosten suuruusluokka ei poikkea vuosittaisista sairastavuuskertoimen tekijöiden muutosten vaikutuksista.

Syrjäisyyslukujen tarkistus

- Tilastokeskus ilmoitti kesällä 2019, että syrjäisyysluvun laskennassa on ilmennyt virhe. Tämän seurauksena syrjäisyysluvut on tarkistettu ja korjattu.
- Korjattujen syrjäisyyslukujen vaikutus valtionosuuksiin on koko maan tasolla pieni, nettomääräisesti vuositasolla n. -0,4 milj.€
- Kuntakohtaiset vaikutukset sen sijaan ovat ääripäissä hyvin merkittävät.
- Syrjäisyyslisän määräytyminen tehdään korjatuilla tiedoilla vuodesta 2020 lähtien sellaisenaan.
- Niille kunnille, joilta on vuosina 2017 – 2019 jäänyt saamatta etuutta, maksetaan etuus korkojen kanssa vuonna 2020.
- Liikaa saaneilta kunnilta ei peritä kohtuuttomuusperusteella takautuvasti (vuosilta 2017-2019) perusteettomasti saatua valtionosuutta.

JTS 2020-23: Kuntien peruspalvelujen valtionosuus

VM:n hallinnonalan valtionavut kehyskaudella 2021-2023, milj. euroa

	2019	2020	2021	2022	2023
Laskennalliset valtionosuudet	8729*	7074	7118	7157	7411
Kuntien yhdistymisavustukset	4	0	10	10	10
Valtionavustus kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään	30	40	40	40	40
Valtion korvaus kunnille verokompensaatiomuutoksista aiheutuvista verojen menetyksistä		2252	2440	2617	2788
	*sisältää LTAEIII +237 milj. euroa.				

Kuntatalouteen kehyskaudella vaikuttavia toimia, VM:n peruspalvelujen valtionosuudet

- Subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus ja ryhmäkokojen pienentäminen 1.8.2020 alkaen 13,8 milj. euroa v. 2020, 33 milj. euroa v. 2021
- Vaasan keskussairaalan muutos laajan päivystyksen sairaalaksi v. 2020 alkaen 1 milj. euroa
- Aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittäminen 5 milj. euroa v. 2020 ja 14,5 milj. euroa v. 2021 alkaen
- Perheiden elämäntilanteiden moninaisuuden tukeminen 2020 alkaen (+2 milj. euroa) Asiakasmaksulain kokonaisuudistus 2021 alkaen (+45 milj. euroa)
- Seulontaohjelman laajennus 2022 alkaen (+10 milj. euroa)
- Lastensuojelun henkilöstömitoitus 2022 alkaen (+9 milj. euroa)
- Lisäksi keskeisiä STM hallinnonalan uudistuksia esitetään 2023 alkaen rahoitettavaksi sote-alueiden rahoitusmomentin kautta (mm. 0,7 hoitajamitoitus, hoitotakuu, kotihoidon resurssit). Vuosina 2020–2022 näihin uudistuksiin liittyviä kehittämishankkeita rahoitetaan valtionavustuksilla (mom. 33.60).

Kuntatalouteen kehyskaudella vaikuttavia toimia, OKM:n hallinnonala, keskeisimmät ehdotukset

- Vuosille 20-22 varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan yhteensä 125 milj. euroa ja perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan yhteensä 180 milj. euroa
- Maksuttomien harrastusmahdollisuuksien edistämiseen koulupäivän yhteydessä ehdotetaan 5 milj. euron rahoitusta vuodelle 2020 Suomen Islannin mallin luomiseksi.
- Oppivelvollisuuden laajentamiseen sekä toisen asteen maksuttomuuteen varataan 22 milj. euroa vuonna 2021, 65 milj. euroa vuonna 2022 ja 107 milj. euroa vuonna 2023
- Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistamiseen perusopetuksessa ja toisella asteella 10 milj. euroa vuonna 2021, 20 milj. euroa vuonna 2022 ja 29 milj. euroa vuodesta 2023 lukien.
- Lukiokoulutuksen opiskelijakohtaista yksikköhintaa vahvistetaan 18 milj. eurolla, josta valtionosuutta on 7,5 miljoonaa euroa ja kuntien rahoitusosuutta 10,5 miljoonaa euroa.
- Ammatillisen koulutuksen opetukseen ja ohjaukseen esitetään 80 milj. euron lisäystä, josta kuntatalouteen noin 55 miljoonaa
- Liikkuva koulu -ohjelman laajentamiseen eri ikäluokkiin ehdotetaan 5,8 milj. euroa ja liikuntapaikkojen rakentamiseen 1,3 milj. euroa v. 2020.

Kuntatalouteen kehyskaudella vaikuttavia toimia, STM:n hallinnonala 1/2

- Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan 10 milj. euroa v. 2020, 8 milj. euroa v. 2021 ja 5 milj. euroa v. 2022.
- Päihdeäitien palvelujen kehittäminen 1,5 milj. euroa vuosittain ja kehitysvammaisten henkilökohtaisen budjetin kokeilu 2,5 milj. euroa v. 2020-21.
- Osatyökykyisten työkykyohjelma n. 5 milj. euroa vuosittain 2020-22.
- Mielenterveysstrategian jalkauttaminen 10 milj. euroa v. 2020, 20 milj. euroa v. 2021 ja 30 milj. euroa v. 2022.
- Kiireettömään hoitoon pääsyn edistäminen 60 milj. euroa vuosittain 2020-21 ja 40 milj. euroa 2022
- Valtion rahoitus yliopistotasoiseen tutkimukseen 4 milj. euroa vuosittain v. 2020 alkaen

Kuntatalouteen kehyskaudella vaikuttavia toimia, STM:n hallinnonala 2/2

Vanhustenhuollon kehittäminen

- Henkilöstömitoitus: 5 milj. euroa v. 2020, 30 milj. euroa v. 2021, 40 milj. euroa v. 2022 ja 70 milj. euroa v. 2023.
- Omais- ja kotihoidon kehittäminen 5 milj. euroa v. 2020, 20 milj. euroa v. 2021, 40 milj. euroa v. 2022 ja 45 milj. euroa v. 2023.
- Saattohoidon kehittäminen 2 milj. euroa vuosittain v. 2020-22.