VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntatalouden tila ja julkisen talouden suunnitelma 2021-2024

Erityisasiantuntija Jenni Jaakkola
Finanssineuvos Arto Salmela
Neuvotteleva virkamies Niina Huotari
29.4.2020
Hallintovaliokunta

Kuntatalouden tila heikentyi vuonna 2019 – koronakriisi vaikeuttaa kuntatalouden tilaa entisestään

Vuoden 2019 tilinpäätösarviotietojen perusteella kuntatalous heikkeni viime vuonna melko voimakkaasti

- Kuntatalouden kehitys on ollut heikkoa ja näkymät vaikeat jo useamman vuoden.
- Sekä kuntatalouden toimintakate että vuosikate heikkenivät selvästi edellisvuodesta.
- Vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja ja arvonalentumisia eikä nettoinvestointeja. Tämän seurauksena kuntatalouden lainakanta kasvoi voimakkaasti sekä kunnissa että kuntayhtymissä.
- Vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 56, kun vuonna 2018 niitä oli 43 ja vuotta aikaisemmin vain neljä.
- Arviona on, että arviointimenettelyyn olisi tulossa 3-4 uutta kuntaa

Kuntatalouden kehitys vuosina 2017-2019

Manner-Suomen kuntien talous vuosina 2017-2019 ja muutos vuosina 2018-2019

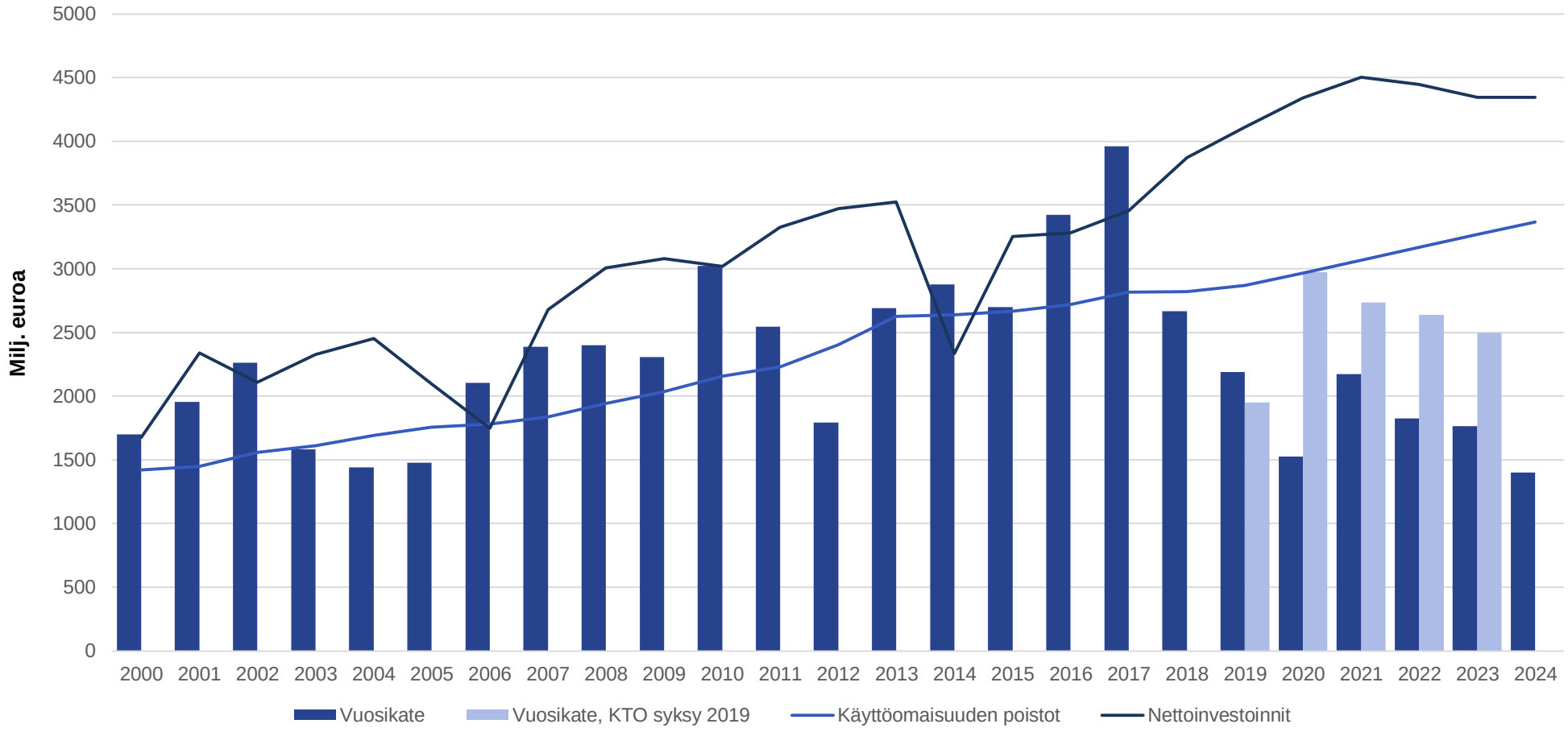
	2017	2018	2019	Muutos 2018-2019, mrd. euroa	Muutos 2018-2019, prosenttia
Toimintakate	-28,12	-29,10	-30,30	1,20	4,1
Verotulot	22,43	22,32	22,90	0,58	2,6
Käyttötalouden valtionosuudet	8,50	8,46	8,64	0,18	2,1
Verorahoitus yht.	30,93	30,78	31,55	0,77	2,5
Rahoituserät, netto	0,45	0,39	0,54	0,15	38,5
Vuosikate	3,27	2,07	1,80	-0,27	-12,8
Poistot ja arvonalentumiset	2,20	2,19	2,25	0,06	2,6
Vuosikate - poistot	1,07	-0,13	-0,45	-0,32	
Nettoinvestoinnit	-2,38	-2,78	-2,81	0,03	1,1
Vuosikate - nettoinvestoinnit	0,89	-0,72	-1,01	-0,30	
Lainakanta	16,13	16,73	18,44	1,71	10,2
Rahavarat	5,18	4,88	5,20	0,32	6,6
Veroprosentti, painotettu	19,92	19,87	19,90		0,03 %-yks.

Kuntatalouden kehitysarvio vuosille 2021-2024

- Kuntatalouden näkymät heikentyneet viime syksyn arvioista.
- Kuntatalouden kehitysarviossa on otettu huomioon vuosia 2021–2024 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet.
- Kehitysarviossa ei ole huomioitu valtion kolmanteen lisätalousarvioesitykseen sisältyvää kuntien tukipakettia, jonka koko on vähintään miljardi euroa.
- Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on laatinut kehitysarvioon perustuen kuntakohtaisen arviolaskelman kuntien rahoitusaseman muutoksesta. Laskelman tulokset esitetään ohjelmassa kuntakokoryhmittäin.
- Kehitysarvion mukaan kuntatalouden rahoitusasema heikkenee kehyskaudella.
- Sopeutuspainetta kaikissa kuntakokoryhmissä, suurin paine pienissä kunnissa.

Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate, poistot ja investoinnit

Vuosikate heikkenee kehyskaudella selvästi, mutta nettoinvestointien arvioidaan pysyvän korkeana*

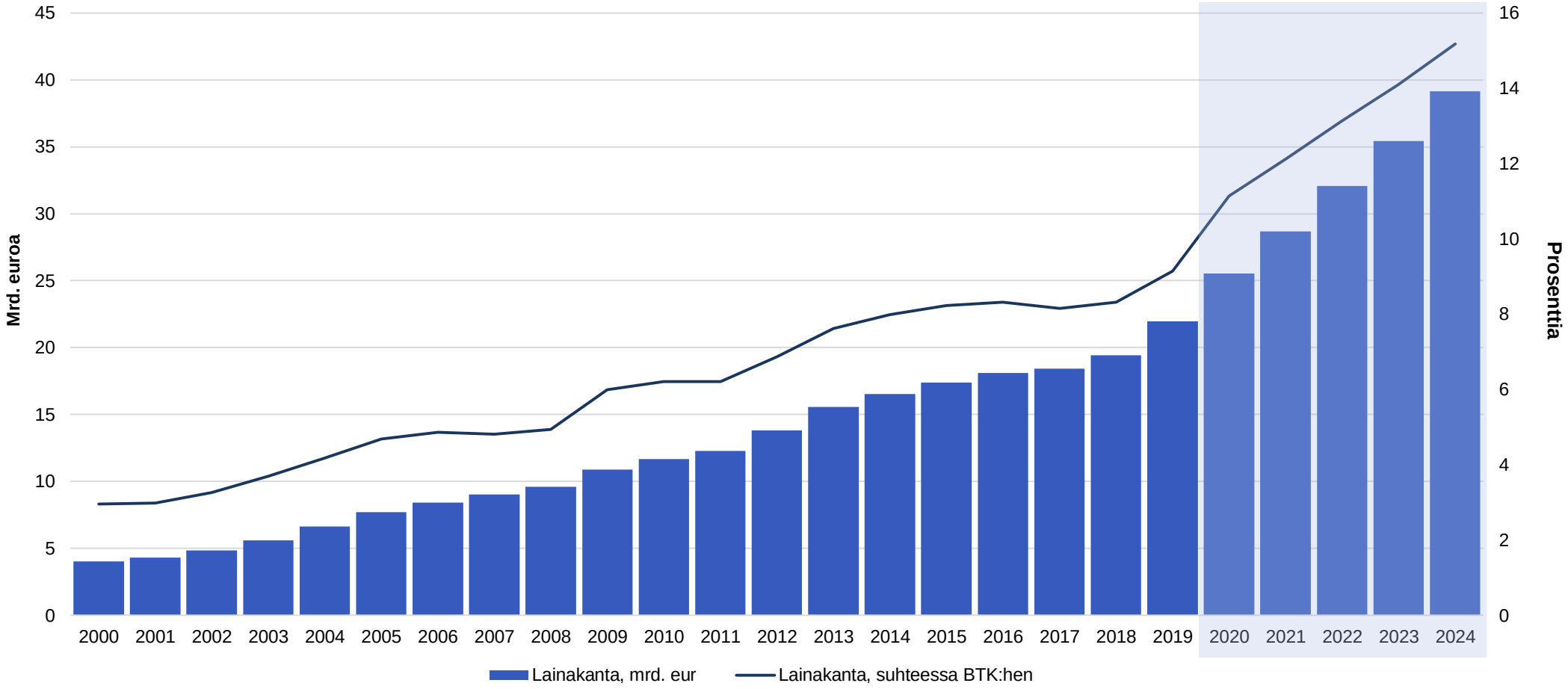


* Kehitysarviossa ei ole huomioitu valtion kolmanteen lisätalousarvioesitykseen valmisteltavaa, vähintään miljardilla eurolla kuntataloutta vahvistavaa tukipakettia.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntatalouden lainakanta kasvaa voimakkaasti

Ilman uusia toimenpiteitä kuntatalouden lainakanta kasvaa lähivuosina yli 15 mrd. eurolla*



Lähde: TK, VM

* Kehitysarviossa ei ole huomioitu valtion kolmanteen lisätalousarvioesitykseen valmisteltavaa, vähintään miljardilla eurolla kuntataloutta vahvistavaa tukipakettia.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Koronaviruspandemian vaikutukset kuntatalouteen merkittävät – vaikutusarvioita tarkennetaan jatkuvasti

- Koronakriisin vaikutukset kansantalouteen, julkiseen talouteen ja kuntatalouteen ovat merkittävät.
  - BKT:n arvioidaan supistuvan 5,5 prosenttia.
  - Julkisen talouden alijäämä syvenee 17 mrd. euroon.
- Koronakriisi vaikuttaa kuntatalouteen suoraan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvun kautta. Sulkutoimet puolestaan vähentävät kuntien vero- ja maksutuloja.
- Koronakriisin euromääräisiä vaikutuksia kuntatalouteen on mahdotonta arvioida täsmällisesti tilanteessa, jossa pandemian ja siitä johtuvien rajoitustoimien kestoa ja laajuutta ei tiedetä. Valtiovarainministeriön alustava arvio vaikutuksesta kuntatalouteen on 1,6 – 2 mrd. euroa vuonna 2020.
- On selvää, että kriisin vaikutukset vaihtelevat kunnittain merkittävästi riippuen pandemian leviämisestä, mutta myös mm. kunnan tulo- ja menorakenteesta sekä väestö- ja elinkeinorakenteesta. Lisäksi on huomioitava, että erot kuntien talouden tilassa olivat suuria jo ennen koronakriisiä.
- Koronakriisin vaikutukset kuntatalouteen tarkentuvat vaiheittain. On todennäköistä, että vaikutukset kuntiin myös ajoittuvat eri tavalla. Siksi kuntien tukemiseen liittyvää päätöksentekoa ja kunnille kohdistettua tukea on perusteltua vaiheistaa.

Hallitus tukee kuntia monipuolisesti ja vaiheittain

- Hallitus päätti kehysriihessä kattavasta toimenpidekokonaisuudesta, jolla helpotetaan koronapandemiasta ja siihen liittyvistä rajoitustoimista johtuvia kuntien talouden haasteita.
- Kokonaisuus muodostuu useista toisiaan täydentävistä toimenpiteistä. Näin pyritään turvaamaan peruspalvelujen järjestämisen edellytykset kaikissa kunnissa sekä huolehtimaan siitä, että tuki kohdistuu mahdollisimman hyvin niihin kuntiin ja tehtäviin, joihin pandemia vaikuttaa voimakkaimmin. Monipuolinen kokonaisuus mahdollistaa myös kuntien tulopohjan erojen sekä jo kriisiä edeltäneiden kuntien taloudellisten erojen huomioimisen.
- Toimenpiteet ovat määräaikaisia ja kohdistuvat ensi vaiheessa vuoteen 2020.
- Koronakriisin vaikutuksia kuntiin seurataan ja arvioita tullaan päivittämään. Vaikutusarvioiden tarkentuessa kunnille suunnattua toimenpidekokonaisuutta täydennetään tulevissa lisätalousarvioissa ja elokuun budjettiriihessä.
- Ensi vaiheessa hallitus kompensoi veronmaksunlykkäyksistä kunnille vuonna 2020 arvioidut tilapäiset veromenetykset vuoden 2020 toisessa lisätalousarvioesityksessä.
- Toisen vaiheen toimenpiteet toteutetaan vuoden 2020 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä, joka annetaan eduskunnalle kesäkuussa.

Hallitus tukee kuntia koronakriisissä yli miljardilla



Suora valtionavustus sairaanhoitopiireille koronapotilaiden hoidosta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Avustuksen määrästä ja kohdentamisesta päätetään myöhemmin.



Kuntien yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen korottaminen. Korotuksen määrästä päätetään myöhemmin.



Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden määräaikainen korottaminen. Korotuksen määrästä ja kohdentamistavasta päätetään myöhemmin.



Harkinnanvaraisen valtionosuuden korottaminen valtionosuuksien kokonaismäärää korottamalla. Korotuksen määrä päätetään myöhemmin.

Hallitus huomioi koronakriisin vaikutukset kriisikuntamenettelyyn ja kuntien alijäämän kattamisvelvollisuuteen.

Toiseen lisätalousarvioesitykseen sisältyvät kuntiin vaikuttavat toimet

- Verojen maksun lykkäysjärjestelystä aiheutuvien verokertymämuutosten vaikutusten tasoittaminen vuosina 2020-21 (ks. seuraava dia)
- Yksinyrittäjien tukeen kohdennetaan 250 milj. euroa. Tuki annetaan kunnille jaettavaksi eteenpäin ja tavoitteena on turvata yritysten toiminnan jatkamista koronakriisin yli.
- Alle 10-vuotiaiden lasten kanssa töistä palkatta poissa oleva vanhempi voi hakea väliaikaista tukea lapsen hoitamiseen kotona. Tämä tuki on veronalainen etuus, joka lisää kunnallisveron tuottoa noin 35 milj. eurolla.
- Nuorten työpajatoimintaan koronaepidemian aiheuttamista lisäkustannuksista osoitetaan lisäystä 1,5 milj. euroa.
- Lisäksi hallitus päätti, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia muutetaan siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen.

Kuntien verotulomenetysten korvaus liittyen verotuksen maksujärjestelyihin

- Hallitus on 2.4.2020 antanut eduskunnalle esityksen (HE 32/2020) yritysten verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista seuraavien verotulomenetysten korvaamisesta kunnille vuonna 2020. Esityksen mukaan kunnille korvataan verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista väliaikaisesti aiheutuvia kunnallis-, yhteisö- ja kiinteistöverotulojen viivästymisiä.
- Korvaus maksetaan kunnille vuoden 2020 maksuunpanon mukaisten kunnallisveron jako-osuuksien, yhteisöveron jako-osuuksien ja arvioitujen kiinteistöverojen suhteessa.
- Kunnallisverotulojen viivästymisen perusteella kunnille korvataan yhteensä 422 milj. euroa, yhteisöverotulojen viivästymisen perusteella yhteensä 45 milj. euroa ja kiinteistöverotulojen viivästymisen perusteella yhteensä 80 milj. euroa.
- Järjestely ei kuitenkaan vahvista kuntataloutta pysyvästi, vaan on kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraali, sillä vuonna 2020 maksettava korvaus vähennetään kuntien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2021.

Julkisen talouden suunnitelma 2021-2024 ja sen kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntien valtionavut vuosina 2020-2024

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2021 hintatasossa

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Laskennalliset valtionosuudet:	**9 656**	**8 108**	**8 392**	**8 494**	**8 834**	**8 931**
VM	**8 728**	**7 074***	**7 340**	**7 380**	**7 701**	**7 789**
OKM	**928**	**1 034**	**1 052**	**1 114**	**1 133**	**1 142**
siitä kuntayhtymät	978	1 041	1 023	1 033	1 028	1 021
Muut valtionavut:						
OM yhteensä	**20**	**0**	**0**	**0**	**11**	**32**
SM yhteensä	**5**	**5**	**5**	**5**	**5**	**5**
VM yhteensä	**43**	**110**	**90**	**90**	**20**	**10**
OKM yhteensä	**215**	**242**	**243**	**240**	**207**	**207**
MMM yhteensä	**6**	**6**	**6**	**6**	**6**	**6**
LVM yhteensä	**60**	**93**	**80**	**78**	**78**	**78**
TEM yhteensä	**219**	**196**	**198**	**201**	**188**	**184**
STM yhteensä	**405**	**650**	**644**	**598**	**472**	**445**
YM yhteensä	**30**	**88**	**92**	**82**	**58**	**58**
Muut valtionavut yhteensä	**1 003**	**1 390**	**1 357**	**1 300**	**1 045**	**1 026**
Verotulomenetysten kompensaatiot	****	**2 816*****	**1 860*****	**2 580**	**2 731**	**2 857**
Valtionavut yht., milj. euroa	**10 659**	**12 314**	**11 609**	**12 374**	**12 609**	**12 814**

* Taulukossa esitettävässä peruspalvelujen valtionosuuden vuoden 2020 mitoituksessa ei ole huomioitu valtion kolmanteen lisätalousarvioesitykseen valmisteltavaa vähintään miljardilla eurolla kuntatalloutta vahvistavaa tukipakettia, jonka osana myös kuntien peruspalvelujen valtionosuutta korotetaan määräaikaisesti vuonna 2020 myöhemmin tarkentuvalla määrällä.
** Veroperustemuutoksista aiheutuvat kompensaatiot maksetaan vuodesta 2020 alkaen omalta momentiltaan. Tätä ennen ne sisältyivät peruspalvelujen valtionosuuteen. Vuonna 2019 verotulomenetysten kompensaatioiden osuus peruspalvelujen valtionosuudesta oli 1,967 mrd. euroa.
*** Verotulomenetysten kompensaation vuosien 2020 ja 2021 tasossa on huomioitu valtion toiseen lisätalousarvioesitykseen sisältyvä 547 milj. euron lisäys, jolla korvataan verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista kunnille aiheutuvat verotulomenetykset. Vuonna 2021 verotulomenetysten kompensaatioihin tehdään tämän johdosta 572 milj. euron vähennys.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Peruspalvelujen valtionosuus ja veromenetysten korvaukset vuosina 2020-2024

Kuntien peruspalvelujen valtionosuus ja veromenetysten kompensaatiot vuosina 2019-2024, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2021 hintatasossa. Kehyskaudella kompensaatiot nousevat 2021 1,86 mrd. eurosta 2,85 mrd. euroon 2024

	2019	2020*	2021	2022	2023	2024
VM, peruspalvelujen valtionosuus	**8 728**	**7 074**	**7 340**	**7 380**	**7 701**	**7 789**
Verotulomenetysten kompensaatiot	******	**2 816*****	**1 860*****	**2 580**	**2 731**	**2 857**
Yhteensä, milj. euroa	**8 728**	**9 890**	**9 200**	**9 960**	**10 432**	**10 646**

Taulukossa esitettävässä peruspalvelujen valtionosuuden vuoden 2020 mitoituksessa ei ole huomioitu valtion kolmanteen lisätalousarvioesitykseen valmisteltavaa vähintään miljardilla eurolla kuntataloutta vahvistavaa tukipakettia, jonka osana myös kuntien peruspalvelujen valtionosuutta korotetaan määräaikaisesti vuonna 2020 myöhemmin tarkentuvalla määrällä.
** Veroperustemuutoksista aiheutuvat kompensaatiot maksetaan vuodesta 2020 alkaen omalta momentiltaan. Tätä ennen ne sisältyivät peruspalvelujen valtionosuuteen. Vuonna 2019 verotulomenetysten kompensaatioiden osuus peruspalvelujen valtionosuudesta oli 1,967 mrd. euroa.
*** Verotulomenetysten kompensaation vuosien 2020 ja 2021 tasossa on huomioitu valtion toiseen lisätalousarvioesitykseen sisältyvä 547 milj. euron lisäys, jolla korvataan verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista kunnille aiheutuvat verotulomenetykset. Vuonna 2021 verotulomenetysten kompensaatioihin tehdään tämän johdosta 572 milj. euron vähennys.

Peruspalvelujen valtionosuus

- Peruspalvelujen valtionosuuden taso nousee kehyskaudella lähes 450me
  - Vuoden 2021 n. 7,3 mrd. eurosta -> n. 7,7 mrd. euroon 2023 ja edelleen n. 7,8 mrd. euroon 2024
- Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vähentää valtionosuutta 13,5 milj. euroa vuonna 2021
- Indeksitarkistus lisää valtionosuutta 166 milj. euroa vuonna 2021
- Vanhuspalvelulain muutoksesta aiheutuvat muutokset otettu huomioon (ks. seuraava dia)
- Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään osoitetaan 10 milj. euroa vuosina 2021-2023 siirtona kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuonna 2024 siirtoa ei enää tehdä.

Vanhuspalvelulain muutos vaikuttaa kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen

- Vanhuspalvelulain muutos
  - Syksyn 2019 JTS:ssa muutokseen varattiin 70 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen.
  - Kuntien valtionosuuksiin lisätään toimeenpanoa varten 35 milj. euroa vuosina 2021-2022, ja jo aiemmin linjatun 70 milj. euron lisäksi 137,7 milj. euroa vuonna 2023 ja 195,8 milj. euroa vuonna 2024.
- Vanhuspalvelulain muutoksen rahoittamiseksi:
  - Kuntien sote-palveluissa tehostetaan digitalisaatiota mm. lisäämällä sähköistä asiointia ja omahoitoa. Lisäksi palveluhankintoja tehostetaan ja kilpailutusta kehitetään. Näihin liittyen peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 40 milj. euroa vuodesta 2023 lukien.
  - Hoitotakuun toteuttamisesta vähennetään 5 milj. euroa.
  - Sairausvakuutuskorvauksiin tehtävä säästö tulee lisäämään julkisten palvelujen kysyntää, ja tämä huomioidaan peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2023 alkaen 10 milj. euron lisäyksellä.

Muut kuntiin vaikuttavat toimenpiteet

Muut julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät uudet kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

- Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet kasvavat kehyskaudella hieman yli 100 me
  - Vuoden 2021 1,05 mrd. eurosta -> 1,14 mrd. euroon 2024
- Oppivelvollisuusiän pidentämiseen kohdennetaan 22 milj. euron lisäys vuodelle 2024. Hankkeen rahoitus on yhteensä 22 milj. euroa v. 2021, 65 milj. euroa v. 2022, 107 milj. euroa v. 2023 ja 129 milj. euroa v. 2024.
- Lähihoitajakoulutuksen opiskelijamäärää nostetaan. Lisäys kasvattaa ammatillisen koulutuksen valtionosuutta ja valtionapuja 27 milj. euroa v. 2021, 43 milj. euroa v. 2022, 30 milj. euroa v. 2023 ja 16,5 milj. euroa v. 2024. Näistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 20 milj. euroa v. 2021, 31,8 milj. euroa v. 2022, 22,2 milj. euroa v. 2023 ja 12,2 milj. euroa vuonna 2024.

Muut julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät uudet kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

- Perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen parantamiseen kohdennetaan 2 milj. euroa vuosittain vuosina 2021-2022 ja 12 milj. euroa vuosina 2023-2024. Näistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 1,4 milj. euroa vuosina 2021-2022 ja 5,6 milj. euroa vuosina 2023-2024.
- Pakolaisena Suomeen tullut, ilman huoltajaa oleva lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden piirissä nykyisen 21 vuoden yläikärajan sijaan siihen asti, kunnes hän täyttää 25 vuotta. Menolisäys 5 milj. euroa
- Vuodelle 2021 varataan 4 milj. euron lisärahoitus kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittamiseen

Kuntatalouden menorajoite

- Menorajoitteeseen sisällytetään toimintamenoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet. Syksyllä 2019 hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on v. 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä (vs. kevään 2019 tekninen JTS). Menorajoitteen mitoituksessa otettiin huomioon JTS 2020-2023 ja TAE 2020 sisältyneet kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevat toimenpiteet.
- Syksyllä 2019 asetettu kuntatalouden menorajoite ylittyy. Alla oleva taulukko kertoo tämänhetkisen tiedon menorajoitteen piiriin luettavista vaikutuksista. Tieto päivittyy edelleen TAE 2021 valmistelun yhteydessä. Menorajoitteen ylittyminen ei vaikuta paikallishallinnon rahoitusasemaan valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa, mutta valtion tilannetta tämä heikentää

	2020	2021	2022	2023	2024
Alkuperäinen	430	510	600	520	-
Uusi arvio	420	545	628	658	721

- Vanhuspalvelulain muutoksen hoitajamitoituksen osalta kustannusarvio on muuttunut hyvin merkittävästi ao. HE:ta laadittaessa. Koronavirustilanteen ja valmiuslain käyttöönoton myötä kuntatalouteen mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset eivät ole vielä tiedossa. Myöskään ns. tulevaisuusinvestointien mahdollisen jatkorahoituksen kuntiin kohdistuvista vaikutuksista ei ole vielä tietoa eikä niistä ole tehty varauksia menorajoitteeseen.

Vanhuspalvelulain hoivahenkilöstön mitoitusta koskeva HE on annettu eduskunnalle ja sitova hoitajamitoitus tulee asteittain voimaan 1.8.2020 ja 1.4.2023

- HE:sta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten kattamiseksi, mm.:
  - kuntien valtionosuuksia korotetaan 137,7 milj. eurolla 2023 tasolla ja 195,5 milj. eurolla 2024 tasolla
  - lähihoitajakoulutusta lisätään (määräaikainen kustannus, joka on 30 milj. euroa 2023 tasolla)
  - THL:lle lisätään RAI-arviointijärjestelmään liittyen 0,7 milj. euroa 2023 tasolla
  - vuosien 2021-2022 kustannusten kattamiseksi kehyksessä tehdään eräitä sisäisiä siirtoja

- HE:sta aiheutuvia lisäkustannuksia rahoitetaan mm. seuraavin säästöin:
  - lääkehuollon kustannukset -60 milj. eroa 2023 lukien ml. ohjaaminen biosimilaareihin
  - yksityisen sairaanhoidon korvaukset, nettona -22,7 milj. euroa 2023 lukien
  - kuntien vos-momentti -40 milj. euroa 2023 lukien digitalisaatiosta sekä ostopalvelujen ja kilpailutuksen tehostamisesta saatavina säästöinä
  - julkiset työvoima ja yrityspalvelut -momentti yhteensä -30 milj. euroa v. 2022-2023
  - ns. hoitotakuun toteuttaminen -5 milj. euroa 2023 lukien
  - lukuisia pienempiä eri momentteihin kohdentuvia säästöjä

- Vuoteen 2020 kohdentuvia lisämäärärahatarpeita tarkastellaan osana toukokuun 2020 lisätalousarvioesitystä

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET