



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Kuntatalousohjelma 2022–2025

## Kevät 2021

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:25

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:25

# Kuntatalousohjelma 2022–2025

Kevät 2021

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

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

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-517-9

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Kuntatalousohjelma 2022–2025, kevät 2021

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:25</b>		<b>Teema</b>	Kunta-asiat
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Kieli</b>	Suomi	<b>Sivumäärä</b>	98

### Tiivistelmä

Kuntatalousohjelma vuosille 2022–2025 on laadittu kevään 2021 julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta. Hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen ovat tiedossa.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2025 asti. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Ohjelmassa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien siirtyminen vuodesta 2023 alkaen hallituksen esityksen mukaisesti perustettaville hyvinvointialueille.

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 kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmaa koskeissa neuvotteluissa.

**Asiasanat** kuntatalous, kuntien tehtävät, kuntien valtionavut, kunta-asiat, kuntien menot, kuntien tulot, kunnat, kuntakonsernit

**ISBN PDF** 978-952-367-517-9 **ISSN PDF** 1797-9714

**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-517-9>

## Kommunekonomiprogrammet 2022–2025, våren 2021

---

<b>Finansministeriets publikationer 2021:25</b>		<b>Tema</b>	Kommunärenden
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Finansministeriet		
<b>Språk</b>	Finska	<b>Sidantal</b>	98

---

### Referat

Kommunekonomiprogrammet 2022–2025 har upprättats i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2021. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder på den kommunala ekonomin beskrivs i programmet utifrån den nyaste information som finns tillgänglig. Effekterna av regeringens åtgärder har bedömts till den del det finns regeringsbeslut om åtgärderna och deras effekter på den kommunala ekonomin är kända.

Kommunalekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att klara av att ordna basservice i enlighet med de åtgärder som anges i budgetförslaget och planen för de offentliga finanserna. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för den kommunala ekonomin och av regeringsåtgärder med verkningar för den kommunala ekonomin. Effekterna av åtgärderna bedöms utifrån den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2025. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin, som beskrivs i kommunekonomiprogrammet med de begrepp som används i kommunernas bokföring. I programmet har beaktats överföringen av social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter till de välfärdsområden som enligt regeringens proposition ska inrättas från och med 2023.

Kommunekonomiprogrammet har beretts i ett sekretariat som utsetts av finansministeriet och där alla centrala ministerier som bereder lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin samt Finlands Kommunförbund är representerade. 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 vid förhandlingarna om planen för de offentliga finanserna våren 2021..

**Nyckelord** kommunal ekonomi, kommunernas uppgifter, statsbidrag till kommunerna, kommunärenden, kommunernas utgifter, kommunernas inkomster, kommuner, kommunkoncerner.

---

**ISBN PDF** 978-952-367-517-9

**ISSN PDF** 1797-9714

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-517-9>

---

## Local Government Finances Programme 2022–2025, spring 2021

<b>Publications of the Ministry of Finance 2021:25</b>		<b>Subject</b>	Local Government Affairs
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Group Author Language</b>	Ministry of Finance Finnish	<b>Pages</b>	98

### Abstract

The Local Government Finances Programme 2022–2025 was drawn up in connection with the preparation of the General Government Fiscal Plan in spring 2021. The state of local government finances and the impact of the Government's measures on local government finances are described in the Programme on the basis of the latest available information and estimates. 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.

The Programme adds depth to the review of local government finances given in the General Government Fiscal Plan. The purpose of the Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to successfully organise basic public services by means of the measures in the budget proposal and the General Government Fiscal Plan. The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining the development outlook for local government finances and government measures that affect local government finances. The effects of the measures have been assessed up to 2025 in terms of local government finances as a whole and also by municipality size group and from the perspective 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. The Programme takes into account the transfer of health, social and rescue services from 2023 onwards to the wellbeing services counties to be established in accordance with the Government's proposals.

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 General Government Fiscal Plan in spring 2021.

**Keywords** local government finances, duties of municipalities, central government transfers to local government, local government affairs, local government expenditure, local government revenue, municipalities, local authority corporations

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-517-9	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-517-9>

# Sisältö

<b>Tiivistelmä</b> .....	7
<b>Johdanto</b> .....	15
<b>1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2021</b> .....	16
1.1 Kuntatalous vuoden 2020 tilinpäätösarvotietojen perusteella .....	16
1.2 Koronakriisin vaikutukset kuntatalouteen ja hallituksen toimenpiteet kuntien tukemiseksi.....	34
<b>2 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset</b> .....	40
2.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 7.1) .....	40
2.2 Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella (JTS:n luku 7.2).....	41
<b>3 Hallituksen kuntia koskevat toimenpiteet 2022–2025 ja niiden kuntavaikutukset</b> .....	48
3.1 Sote-uudistus .....	48
3.2 Muut toimenpiteet.....	56
<b>4 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen</b> .....	78
4.1 Yleinen talouskehitys .....	78
4.2 Kuntatalouden kehitysarvio.....	80
4.3 Talouden sopeutuspainne kuntaryhmittäin.....	88
<b>Liitteet</b> .....	97

# Tiivistelmä

## Valtion tuki vahvisti kuntataloutta merkittävästi vuonna 2020

Keväällä 2020 alkanut koronapandemia vaikutti kuntien tulo- ja menopohjaan monin tavoin. Pandemian myötä kuntien maksutulojen kehitys heikkeni, minkä lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon menot lisääntyivät. Kriisi vaikutti kuntien verotuloihin heikentävästi. Siitä huolimatta verotulot kehittyivät vuonna 2020 myönteisesti kaikissa kuntakokoryhmissä, mikä johtui osittain kuntien yhteisöveron jako-osuuden korotuksesta. Pandemia aiheutti kuntatalouteen myös säästöjä joissakin toiminnoissa. Kaiken kaikkiaan koronakriisin vaikutukset kansantalouteen ja siten myös kuntatalouteen ovat jääneet pienemmiksi kuin keväällä 2020 pandemian alkaessa pelättiin.

Valtio otti kriisin vaikutuksia kannettavakseen ja osoitti kuntatalouteen mittavasti tukea peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja kuntien taloudellisen toimeliaisuuden tukemiseksi. Yhteensä valtionosuuksien ja -avustusten lisäys sekä yhteisöveron jako-osuuksien korotus olivat vuonna 2020 noin 3 mrd. euroa. Noin puolet tuesta kohdennettiin kuntatalouteen valtionosuuksien lisäyksinä. Koronakriisin vaikutuksia kuntatalouteen on mahdoton arvioida täsmällisesti ja erottaa muista kehitykseen vaikuttaneista tekijöistä. Voidaan kuitenkin esittää karkea arvio, että valtion kuntatalouteen osoittama koronatuki ylitti koronapandemiasta vuonna 2020 aiheutuneen nettovaikutuksen runsaalla miljardilla eurolla. Nettovaikutukset kuitenkin vaihtelevat kunnittain.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate vahvistui tilinpäätösarvioiden mukaan peräti 2,4 mrd. euroa vuodesta 2019 ja oli noin 4,6 mrd. euroa vuonna 2020. Syksyn 2020 kuntatalousohjelman ennusteeseen verrattuna vuosikate oli noin 500 milj. euroa arvioitua parempi. Tätä selittävät pitkälti valtion syksyn lisätalousarvioissa kunnille myöntämät koronatuot, verotulojen ennakoitua parempi kehitys sekä toimintamenojen maltillinen kasvu. Koko kuntatalouden tilikauden tulos oli vuonna 2020 noin 1,7 mrd. euroa.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit kasvoivat vuoden 2020 aikana vuoteen 2019 verrattuna 0,7 mrd. eurolla noin 4,7 mrd. euroon. Kehityksen taustalla oli kuntien investointien kasvu sekä investointihyödykkeiden luovutustulojen aleneminen vuoden 2019 poikkeuksellisen korkealta tasolta. Kuntatalouden lainakanta kasvoi vuoteen 2019 verrattuna noin 1,6 mrd. eurolla yhteensä noin 23,5 mrd. euroon.



Vuosikate parani kaikissa kuntakokoryhmissä, mutta erityisesti se parani asukasluvultaan pienimmissä kunnissa. Tähän vaikutti ensinnäkin se, että koronakriisin vaikutukset jäivät tässä kuntaryhmässä vähäisimmiksi ja toiseksi se, että valtion tukitoimia kohdennettiin valtionosuuksina. Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä väheni voimakkaasti vuonna 2020. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli vuonna 2020 vain kaksi, kun edellisvuonna määrä oli 65. Tilikauden tulos oli negatiivinen vain 27 kunnassa, kun vuonna 2019 negatiivisen tuloksen teki 230 kuntaa. Tilinpäätösarvioiden perusteella erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn voisi olla tulossa 4–6 uutta kuntaa syksyllä 2021. Menettelyyn nämä kunnat tulisivat taseen kertyneen alijäämän johdosta kuntakonsernien tai kuntien tilinpäätösten perusteella.

Vuoden 2020 osalta on kuitenkin huomioitava, että samalla kun kuntien talous vahvistui, kuntayhtymien talous heikkeni. Kuntayhtymien tilikauden tulos heikkeni ollen lopulta noin 73 milj. euroa negatiivinen. Tilikauden tulos oli negatiivinen 40 kuntayhtymällä, joiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli noin -252 milj. euroa. Vuonna 2019 tulos oli negatiivinen 59 kuntayhtymällä, mutta niiden yhteenlaskettu tulos oli selvästi vuoden 2020 tulosta parempi ollen noin -106 milj. euroa. Kuntayhtymien tilikauden tuloksen heikkene- misen taustalla on erityisesti sairaanhoitopiirien heikentynyt tulos, minkä lisäksi myös Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) tulos oli selvästi negatiivinen. Sen sijaan koulutuskuntayhtymien tulos kääntyi selvästi positiiviseksi, kun edellisvuonna se oli hieman negatiivinen. On kuitenkin huomioitava, että koulutuskuntayhtymille myönnettiin vuoden lopussa valtionosuuksia, joita vastaavat menot kirjautuvat vasta vuodelle 2021. Kuntalain mukaan alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan kuntien lisäksi myös kuntayhtymiin. Vuoden 2020 tilinpäätösarvioiden mukaan voidaan olettaa, että yhdeksällä kuntayhtymällä olisi taseessa yhä vuodesta 2015 taseen kertynyttä alijäämää, mikä on kuntalain alijäämäsäännösten vastaista.

## **Valtio osoittaa täyden rahoituksen kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin**

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Syksyllä 2019 hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Keväällä 2020 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021–2024 todettiin, että menorajoite on ylittynyt. Vuonna 2023 sote-uudistus kaventaa merkittävästi kuntien tehtäväkenttää, ja monet vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajenuksista kohdentuvat jatkossa hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen

menorajoitteen seuranta ei enää vuonna 2023 ole mielekästä. Kuntatalouden ja hyvinvointialueiden ohjausmekanismeja arvioidaan kuluvan vuoden aikana muun muassa julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä.

Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Näin ollen paikallishallinnon rahoitusasema ei muutu valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa. Uusien ja laajenevien tehtävien vaikutukset kuntatalouteen tulee kuitenkin arvioida realistisesti, jotta niitä vastaava valtionosuuden kasvu vastaa täysimääräisesti tehtävien aiheuttamaa kustannusten kasvua.

## Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen

Vuonna 2022 kuntien valtionavut ovat noin 13,1 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on 7,9 mrd. euroa. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet ovat noin 1,1 mrd. euroa koko kehyskauden ajan. Vuonna 2022 valtionosuuksiin tehdään 2,2 prosentin indeksikorotus.

Sote-uudistuksen jälkeen vuonna 2025 valtionavut ovat kiintein hinnoin (vuoden 2022 tasossa) yhteensä noin 4,7 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on noin 2,3 mrd. euroa. Valtionapuihin sisältyvät myös kuntien verotulomenetysten korvaukset, jotka ovat vuonna 2022 noin 2,6 mrd. euroa, mutta sote-uudistuksen vaikutuksesta vuodesta 2023 alkaen noin 0,8 mrd. euroa.

Vuoden 2022 talousarvion yhteydessä vuoden 2019 toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden perustana olevien laskennallisten kustannusten erotuksen perusteella tehtävä valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus on 562 milj. euroa, josta osa johtuu tarkistuksessa käytettävän laskentatavan muutoksista. Johtuen siitä, että kuntataloutta on tuettu erittäin voimakkaasti vuonna 2020 ja koronasta aiheutuvat välittömät kustannukset kompensoidaan myös 2021, vuoden 2022 kustannustenjaon tarkistuksen valtionosuusvaikutusta ei huomioida. Sen sijaan valtionosuuden tasoa nostetaan noin 246 milj. eurolla vuonna 2022. Vuoden 2023 tasolla lisäys on noin 50 milj. euroa. Tässä on huomioitu myös vuodesta 2023 alkava pysyvä 24 milj. euron sopeutus, joka on osa hallituksen kaikkiaan 370 milj. euron uudelleenkehittämissä. Vuonna 2022 kustannustenjaon tarkistus lisää opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia 16,9 milj. eurolla, josta kuntien arvioitu osuus on 12,1 milj. euroa.

Vuonna 2022 jatketaan hallitusohjelman mukaisia uudistuksia. Uusina toimenpiteinä valtionosuutta kohdennetaan seulontaohjelman laajennukseen 10 milj. euroa ja lastensuojeluun 4,8 milj. euroa. Lisäksi varhaiskasvatuksen uuteen tukeen osoitetaan peruspalvelujen

valtionosuuden lisäystä 6,25 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön kautta 8,8 milj. euroa vuonna 2022. Vuodesta 2023 alkaen varhaiskasvatuksen tuki 15 milj. euroa kohdennetaan kokonaisuudessaan osana peruspalvelujen valtionosuutta. Vanhuspalvelulain mukaiseen hoitohenkilöstön mitoitukseen osoitetaan 43,7 milj. euroa lisäystä peruspalvelujen valtionosuuksiin vuonna 2022. Uudistuksen vuositason kustannukseksi on arvioitu 265,8 milj. euroa vuonna 2024. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiseen osoitetaan 132,9 milj. euroa vuonna 2022. Määrärahoista valtaosa kohdentuu tulevaisuuden sote-keskuksen, vanhuspalveluiden kehittämisen, kansallisen mielenterveysstrategian, kuntoutuksen kehittämisen ja peruspalveluiden saatavuuden parantamisen kokonaisuuksien kehittämiseen ennen niiden siirtymistä pysyviksi tulevien hyvinvointialueiden menoiksi. Vuodesta 2023 alkaen kunnat eivät enää vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, joten sote-tehtäviä koskevia linjauksia ei käsitellä enää sen jälkeen kuntatalousohjelmassa.

Oppivelvollisuuden laajennus tulee voimaan ikäluokka kerrallaan 1.8.2021 alkaen. Uudistuksen arvioidaan lisäävän kuntien kustannuksia 129 milj. euroa vuodesta 2024 eteenpäin. Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen vahvistamiseen perusopetuksessa ja toisella asteella kohdennetaan 20 milj. euroa vuonna 2022 ja 29 milj. euroa vuonna 2023. Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan kohdennetaan 60 milj. euroa ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan ohjelmaan 50 milj. euroa vuonna 2022.

Vuonna 2021 käynnistetyn lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelman toimeenpanoa jatketaan, ja siihen kohdennetaan 10 milj. euroa vuonna 2022, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 9 milj. euroa. Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä muihin tukitoimiin opiskelijoiden tarvitseman opetuksen ja ohjauksen varmistamiseksi kohdennetaan 70 milj. euroa vuodelle 2022, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 51,8 milj. euroa.

Hallitus päätti puoliväliriihessä jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Hallituksen esitys on tarkoitus valmistella siten, että tehtävät siirtyvät vuoden 2024 aikana. Siirron taloudelliset vaikutukset tarkentuvat valmistelun edetessä ja sisällytetään julkisen talouden suunnitelmaan ja kuntatalousohjelmaan vasta myöhemmin.

Kiinteistöveron kehittämishanke on edelleen käynnissä ja etenee siten, että arvostusmenetelmät uudistetaan sekä maapohjien että rakennusten osalta. Tavoitteena on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käyviä arvoja. Uudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2021 ja uudet verotusarvot tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2023 kiinteistöverotuksessa.

Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on korotettu koronavirustilanteeseen liittyvänä määräaikaisena tukitoimena 10 prosenttiyksiköllä verovuosina 2020 ja 2021, jonka jälkeen korotus poistuu.

Kotitalousvähennystä öljylämmityksestä luopumisen osalta korotetaan vuosiksi 2022–2027, ja lisäksi vähäpäästöisten työsuhteautojen verotusarvoa alennetaan 85 eurolla kuu-kaudessa vuosille 2022–2025. Muutosten arvioidaan vähentävän kunnallisveron tuottoa 4 milj. eurolla vuonna 2022, 2 milj. eurolla vuonna 2023, 3 milj. eurolla vuonna 2024 ja 3 milj. eurolla vuonna 2025. Ansiotuloverotuksen perusteisiin tehdään vuosittain ansiotason nousua tai inflaatiokehitystä vastaavat tarkistukset. Tämä sisältyy teknisenä oletuksena myös vuosien 2024–2025 verotuottoarvioihin. Hallitusohjelman mukaisesti kunnille aiheutuvat veromenetykset korvataan.

## **Kansantalous alkaa elpyä; julkisen talouden alijäämä syventynyt koronakriisin seurauksena**

Vuonna 2020 Suomen talous supistui -2,8 prosenttia. Talouskasvu jää koronapandemian seurauksena hitaaksi alkuvuonna 2021 mutta alkaa vähitellen nopeutua kesän aikana ja on loppuvuonna selvästi keskimääräistä nopeampaa. Kokonaistuotannon kasvuksi arvioidaan 2,6 prosenttia vuonna 2021. Kriisiä edeltänyt kokonaistuotannon taso saavutetaan vuonna 2022. Vuosina 2024–2025 talouskasvu hidastuu mutta on yhä hieman potentiaalisen tuotannon kasvua nopeampaa.

Covid-19-tautitapausten määrän voimakas nousu vuoden 2021 keväällä on lisännyt talouden epävarmuutta. Kotimaassa palveluiden kysyntä pysyy edelleen heikkona, ja vienti kärsii pandemian jatkumisesta. Valtiovarainministeriön talouden ennuste perustuu oletukselle, että covid-19-epidemiaan liittyvien tautitapausten ilmaantuvuus painuu matalalle tasolle kesään 2021 mennessä rajoitusten, rokotusohjelman edistymisen sekä taudin kulkuun liittyvän kausivaihtelun seurauksena. Vakaa epidemiatilanne mahdollistaa rajoitusten lieventämisen ja purkamisen.

Suomen julkisen talouden alijäämä syveni viime vuonna koronapandemian vuoksi. Julkista taloutta heikensivät talouden taantuma sekä monet pandemian vuoksi toteutetut tukitoimet. Lähivuosille ennakoidusta talouskasvusta huolimatta julkinen talous jää alijäämäisemmäksi kuin ennen kriisiä, ja siinä vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino. Valtio on kantanut suurimman osan pandemian vuoksi päätettyjen tukitoimien kustannuksista. Paikallishallinnon rahoitusasema kääntyi ylijäämäiseksi viime vuonna valtion mittavien tukitoimien ansiosta, mutta kääntyy kuluvana vuonna jälleen alijäämäiseksi menojen kasvaessa tuloja nopeammin.

## Koronapandemian väistyminen ja sote-uudistus vaikuttavat kuntatalouden näkyymiin

Kuntatalouden näkymät ovat jonkin verran kohentuneet syksyn 2020 kuntatalousohjelmassa esitettyyn arvioon verrattuna johtuen muun muassa viime vuoden ennakoitua paremmasta kehityksestä. Koronapandemia peitti hetkeksi alleen kuntatalouden rakenteelliset ongelmat, mutta koronakriisin väistyttyä kuntatalouden kestävyuden turvaaminen pitkällä aikavälillä nousee entistä tärkeämmäksi. Toisaalta koronatilanteen takia myös kuntatalouden kehitysarvioon liittyy tavanomaista suurempaa epävarmuutta.

Koronaepidemian pitkittyminen ja uudelleen käynnistyneet rajoitustoimet vaikuttavat vuonna 2021 niin kuntatalouden menoihin kuin tuloihin. Hybridistrategian edellyttämä testaus ja suojautuminen lisäävät kuntatalouden menoja, mutta hallitus on sitoutunut kompensoimaan koronavirukseen välittömästi liittyvät kustannukset kunnille täysimääräisesti. Koronaviruspandemia aiheuttaa välittömiä menolisäyksiä sosiaali- ja terveydenhuollossa, mutta pandemialla on myös lukuisia välillisiä vaikutuksia. Joistakin toiminnoista saadaan viime vuoden tapaan myös säästöjä, kun esimerkiksi kiireettömiä hoitoja siirretään terveydenhuollossa ja osa muista toimialoista on vajaakäytössä tai jopa kokonaan suljettuna rajoitustoimien vuoksi. Maksu- ja myyntitulot jäävät edelleen alle normaalitasonsa, mutta muutoin toimintatuloja kasvattaa valtion kunnille osoittama koronatuki, joka kohdennetaan kunnille pääosin valtionavustuksina toisin kuin viime vuonna. Tästä syystä valtionosuuksien taso jääkin huomattavasti alle viime vuoden. Verotulojen kasvu on sen sijaan ripeää. Kuntatalouden tulos olisi näillä oletuksilla selvästi positiivinen mutta viime vuotta heikompi. Kokonaisuutena kuntatalouden menot kuitenkin kasvavat tuloja nopeammin, ja toiminnan ja investointien rahavirta jää negatiiviseksi.

Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan vuonna 2022, kun koronapandemian hoitoon vaadittavat lisäpanostukset poistuvat suurimmaksi osaksi. On kuitenkin todennäköistä, että kuluvalta vuodelta siirtyy ensi vuodelle hoito- ja palvelueläkkeä, jonka mittaluokkaa on vaikea arvioida. Kehitysarvioon on sisällytetty EU:n elpymisvälineen rahoituksesta hoitovelan purkamiseen kohdennettu rahoitus ja sitä vastaavat kustannukset.

Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan huomattavasti vuonna 2022, mikä aiheutuu muun muassa testaukseen budjetoidun rahoituksen ja korona-avustusten päättymisestä. Toisaalta maksu- ja myyntitulojen ennakoitaan palaavan koronakriisin väistymisen myötä normaalitasolleen. Toimintakatteen arvioidaan heikkenevän noin 6 prosenttia.

Vuonna 2022 kuntien verotulojen kasvu hidastuu runsaaseen prosenttiin, kun yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen korotus päättyy. Valtionosuudet kasvavat hieman yli 5 prosenttia muun muassa hallitusohjelman mukaisten tehtävälääjennusten, valtionosuuden tason korotuksen ja indeksikorotuksen vuoksi. Edellä kuvatuilla oletuksilla

kuntatalouden tulos muodostuu lievästi positiiviseksi. Investoinnit pysyvät viime vuosien mukaisella korkealla tasolla, ja toiminnan ja investointien rahavirta on painelaskelman mukaan noin 1,9 mrd. euroa negatiivinen.

Vuonna 2023 sote-uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenevät ja käyttötalousmenoista siirtyy noin puolet hyvinvointialueille. Kuntien valtionosuuksia, veromenetysten korvauksia ja verotuloja vähennetään koko maan tasolla siirtyviä kustannuksia vastaavasti. Sote-uudistuksen vaikutus kuntien verotuloihin ei näy täysimääräisesti vielä vuonna 2023, koska tuolloin kunnille kertyy vielä korkeamman veroprosentin ja jako-osuuden kunnallis- ja yhteisöverotuloja aiemmilta verovuosilta.

Vuodesta 2023 lähtien kuntien kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen järjestämisestä. Syntyvyyden lasku 2010-luvulla on kääntänyt varhaiskasvatuksen ja koulutuksen palvelutarpeen laskuun. Kehitysarviossa palvelutarpeen laskua on kuitenkin hieman pehmennetty, sillä laskennallista säästöpotentiaalia ei ole mahdollista hyödyntää kaikissa kunnissa ainakaan kovin nopeasti.

Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan edellä kuvatuilla oletuksilla pysyvän negatiivisena koko kehyskauden. Vuosina 2024–2025 kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta on noin miljardin negatiivinen. Kuntatalouden lainoista siirtyy arviolta 4,6 mrd. euroa pois sote-uudistuksen myötä. Tämän jälkeen kuntatalouden lainakannan kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna.

Sote-uudistus siirtää nopeimmin kasvavat väestön ikääntymiseen liittyvät menot pois kuntataloudesta, mikä helpottaa kuntien menopaineita ja samalla veroprosenttien korotuspainetta. Kuntien tulojen ja menojen välinen epäsuhta ei kuitenkaan poistu, joten kuntataloudessa on edelleen tarve tuottavuutta ja tehokkuutta lisääville rakenteellisille uudistuksille.

## Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi kuntakokoryhmittäin

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.

Vuonna 2022 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän kaikissa kuntakokoryhmissä edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 2023 toiminnan ja investointien rahavirta näyttää puolestaan paranevan kaikissa kuntakokoryhmässä vuoteen 2022 verrattuna. Muutosta selittää pitkälti sote-uudistus. Vuoden 2023 kunnallisveroissa näkyy vielä aiempien vuosien veroprosenteilla maksuunpannut verot, joita kertyy vielä vuonna 2023 vahvistaen toiminnan ja investointien rahavirtaa. Toisaalta sote-uudistus vaikuttaa toimintakatteen, verotulojen ja valtionosuuksien kehitykseen eri tavalla eri kuntakokoryhmissä – suuremmilla kunnilla toimintakatteen arvioidaan kasvavan nopeammin kuin pienemmillä kunnilla johtuen eri kuntien erilaisista väestörakenteista. Kehyskauden lopussa kaikkien kuntakokoryhmien toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan negatiivinen. Erot kuntakokoryhmien välillä ovat kuitenkin varsin suuret. Vuonna 2025 suurin laskennallinen veroprosentin korotuspaine olisi 20 000–40 000 asukkaan kuntakokoryhmässä. Heikkenevä toiminnan ja investointien rahavirta näkyy luonnollisesti myös kuntien lainakannoissa.

Vuonna 2021 vuosikatteen arvioidaan olevan negatiivinen vain kolmessa kunnassa. Tilanne näyttäisi kuitenkin heikkenevän, ja kehyskauden lopulla negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan olevan noin 23. Niiden kuntien, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää, arvioidaan määrällisesti myös kasvavan kehyskauden loppuun mennessä.

Tarkasteluajanjaksolle osuu niin koronapandemian kuin sote-uudistuksen takia monta poikkeuksellista vuotta, jonka vuoksi kuntakokoryhmittäisiin arvioihin tulee suhtautua poikkeuksellisen varovaisesti. Koronapandemia aiheuttaa edelleen epävarmuutta erityisesti toimintakatteen sekä verotulokertymän kehityksen osalta. Kuntakokoryhmittäinen tarkastelu kertoo erikokoisten kuntien talouden kehityksen suunnasta ja tilasta, mutta sen perusteella ei tulisi tehdä pitkälle meneviä tulkintoja.

## Johdanto

Kuntatalousohjelma vuosille 2022–2025 on laadittu kevään 2021 julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta. Hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen ovat tiedossa.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehyksen mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntaryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2025 asti. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Kehitysarviossa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien siirtyminen vuodesta 2023 alkaen hallituksen esityksen mukaisesti perustettaville hyvinvointialueille. On hyvä huomata, että soite-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan julkisen talouden suunnitelman 2023–2026 valmistelun yhteydessä.

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.

Kuntatalousohjelma on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla:  
[www.vm.fi/kuntatalousohjelma](http://www.vm.fi/kuntatalousohjelma)



# 1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2021

## 1.1 Kuntatalous vuoden 2020 tilinpäätösarviotietojen perusteella

### Nostot ja keskeiset huomiot

- Kuntatalouden vuosi 2020 oli poikkeuksellinen. Keväällä 2020 alkanut koronapandemia heikensi kuntien verotulojen ja maksutulojen kehitystä ja lisäsi sosiaali- ja terveydenhuollon menoja, mutta aiheutti kuntatalouteen myös säästöjä joissakin toiminnoissa. Valtio tuki kuntia koronapandemian johdosta voimakkaasti; yhteensä noin 3 mrd. euron edestä. Valtaosa tuista (noin 1,5 mrd. euroa) kohdennettiin kuntatalouteen valtionosuuksien kautta.
- Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) yhteenlaskettu vuosikate vahvistui peräti 2,4 mrd. euroa vuodesta 2019 ollen noin 4,6 mrd. euroa positiivinen vuonna 2020. Syksyn 2020 kuntatalousohjelman ennusteeseen verrattuna vuosikate oli noin 500 milj. euroa arvioitua parempi. Vuosikatteen vahvistumista selittävät pitkälti valtion kunnille myöntämät koronatuuet, verotulojen ennakoitua parempi kehitys sekä toimintamenojen maltillinen kasvu.
- Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2020 noin 4,7 mrd. euroa. Kuntatalouden lainakanta kasvoi vuoteen 2019 verrattuna noin 1,6 mrd. eurolla yhteensä noin 23,5 mrd. euroon (kuntatalouden sisäiset lainat poistettuna).
- Manner-Suomen kuntien vuosikate vahvistui noin 2,3 mrd. eurolla noin 4,0 mrd. euroon (727 euroa/asukas). Vuosikate ylitti selvästi poistotason ja myös nettoinvestoinnit. Vuosikate oli negatiivinen vain 2 kunnassa (65 kuntaa vuonna 2019).
- Kuntien lainakanta kasvoi noin 0,7 mrd. eurolla noin 19,1 mrd. euroon (3 478 euroa/asukas), mutta erot kuntien välisissä lainakannoissa ovat suuria.

- Kuntayhtymien vuosikate oli noin 0,6 mrd. euroa ja parani noin 14 milj. eurolla edellisvuodesta. Vuosikate ei riittänyt kuitenkaan kattamaan poistoja eikä nettoinvestointeja.
- Kuntayhtymien nettoinvestoinnit olivat noin 1,4 mrd. euroa. Investoinnit kasvoivat edellisvuodesta noin 90 milj. eurolla. Kuntayhtymien lainakanta kasvoi kuitenkin noin 820 miljoonalla eurolla. Kuntayhtymien lainakannan kasvua selittää pääosin pitkään kiivaana jatkunut sairaalarakentaminen.

Kuntataloutta käsitellään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien talous. Tätä kuntatalouden tilaa arvioidaan Tilastokeskuksen helmikuussa 2021 julkaisemien vuoden 2020 tilinpäätösarvioiden perusteella. Tilinpäätösarviotietojen osalta on huomioitava, että ne eivät sisällä kuntakonsernien tilinpäätöstietoja. Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2020 tilinpäätöstiedot tarkentuvat tältä osin Tilastokeskuksen touko-kesäkuussa 2021 julkaisemien ennakkollisten tilinpäätöstietojen myötä, jolloin saadaan ennakkolliset tiedot myös kuntakonsernien vuoden 2020 tilinpäätöksistä. Tarkentuneet tilinpäätöstiedot otetaan huomioon syksyn 2021 kuntatalousohjelman valmistelussa.

## Koko kuntatalous vahvistui – lainakannan kasvu jatkuu edelleen

Keväällä 2020 Suomeen levinnyt koronaviruspandemia ja sen myötä tehdyt varautumis- ja rajoitustoimet tekivät vuodesta 2020 poikkeuksellisen myös kuntatalouden näkökulmasta. Peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja kuntien taloudellisen toimeliaisuuden tukemiseksi kunnille kohdistettiin tukea useassa lisätalousarvioissa yhteensä noin 3 mrd. euroa. Valtaosa (noin 1,5 mrd. euroa) kohdennettiin kuntatalouteen valtionosuuksien kautta. Suhdanteen nopeasta heikkenemisestä huolimatta kuntatalouden verotulot kasvoivat lopulta ennakoitua paremmin. Kuntatalouden toimintamenojen kasvu oli tilinpäätösarviotietojen perusteella maltillista. Tilinpäätösarviotietojen perusteella koronapandemia onkin aiheuttanut merkittävien kulujen ohella kuntatalouteen myös säästöjä. Edellä mainittujen tekijöiden seurauksena kuntatalous (Manner-Suomen kunnat ja kuntayhtymät yhteensä) vahvistui tilinpäätösarviotietojen mukaan merkittävästi vuoden 2020 aikana.

Kuntatalouden yhteenlaskettu toimintakate eli nettomenot olivat vuonna 2020 noin -30,6 mrd. euroa. Toimintakate heikkeni noin 900 milj. eurolla eli noin 3 prosentilla vuoteen 2019 verrattuna. Toimintakateen heikkenemistä selittää toimintatuottojen noin 1,6 prosentin lasku sekä toimintakulujen 2 prosentin kasvu edellisvuoteen verrattuna. Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate oli kuitenkin tilinpäätösarvioiden mukaan noin 4,6 mrd. euroa positiivinen, mikä tarkoittaa noin 2,3 mrd. euron kasvua vuoteen 2019 verrattuna. Vuosikatteen vahvistumista selittää sekä kuntien verotulojen suotuisa kehitys että

valtionosuuksien voimakas kasvu. Vuosikate riitti kattamaan poistot ja arvonalentumiset (noin 3,1 mrd. euroa), mutta ei aivan nettoinvestointeja (noin 4,7 mrd. euroa). Kuntatalouden vuosikatteen vahvistuminen johtui ennen kaikkea kuntien vuosikatteen vahvistumisesta, sillä kuntayhtymien vuosikate pysyi lähes edellisvuoden tasolla.

Syksyn 2020 kuntatalousohjelmaan verrattuna vuosikate toteutui noin 500 miljoonaa euroa parempana kuin arvioitiin. Vuosikatteen kehityksen taustalla vaikuttavat verorahoituksen hieman arvioitua parempi toteutuminen ja toimintakatteen arvioitua suotuisampi kehitys.

**Taulukko 1.** Kuntatalous (kunnat ja kuntayhtymät) vuosina 2018–2020a ja muutos vuosina 2019–2020a, mrd. euroa.

	2018 TP	2019 TP	2020 TPa	Muutos 2019–2020 mrd. euroa	Muutos 2019–2020 prosenttia
Toimintakate	-28,4	-29,7	-30,6	0,9	3,0
Verotulot	22,3	22,9	23,8	0,9	3,9
Käyttötal. valtionosuudet	8,5	8,6	11,0	2,4	27,9
Verorahoitus yht.	30,8	31,6	34,8	3,2	10,1
Rahoituserät, netto	0,3	0,5	0,4	-0,1	-20,0
<b>Vuosikate</b>	<b>2,7</b>	<b>2,3</b>	<b>4,6</b>	<b>2,3</b>	<b>100,0</b>
Poistot ja arvonalentumiset	2,8	2,9	3,0	0,1	3,4
Vuosikate - poistot	-0,1	-0,6	1,6	2,2	
Tilikauden tulos	0,1	-0,3	1,7	2,0	
<b>Nettoinvestoinnit</b>	<b>-3,8</b>	<b>-4,0</b>	<b>-4,7</b>	<b>0,7</b>	<b>17,5</b>
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-1,1	-1,7	-0,1	1,6	
Lainakanta	19,4	21,9	23,5	1,6	7,3
Rahavarat	6,0	6,3	7,8	1,5	23,8
Veroprosentti, painotettu	19,87	19,90	19,98		0,08 %-yks.

Koko kuntatalouden tilikauden tulos oli tilinpäätösarvotietojen perusteella noin 1,7 mrd. euroa positiivinen, kun vuonna 2019 vastaava luku oli noin 0,3 mrd. euroa negatiivinen.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat vuonna 2020 noin 4,7 mrd. euroa, josta peruskuntien osuus oli noin 3,3 mrd. euroa ja kuntayhtymien noin 1,4 mrd. euroa. Vuoteen 2019 verrattuna kuntatalouden nettoinvestoinnit kasvoivat hieman yli 700 milj. euroa, mikä selittyi sekä kuntien investointien kasvulla että erityisesti kuntien investointitulojen

pienenemisellä. Kuntatalouden lainakanta kasvoi vuoden 2019 noin 21,9 mrd. eurosta vuoden 2020 aikana noin 23,5 mrd. euroon (kuntatalouden sisäiset lainat poistettuna). Syksyn 2020 kuntatalousohjelmaan verrattuna kuntatalouden nettoinvestoinnit olivat hie-man ennustetta isommat ja lainamäärä kasvoi arvioitua enemmän.

## Manner-Suomen kuntien talous vahvistui

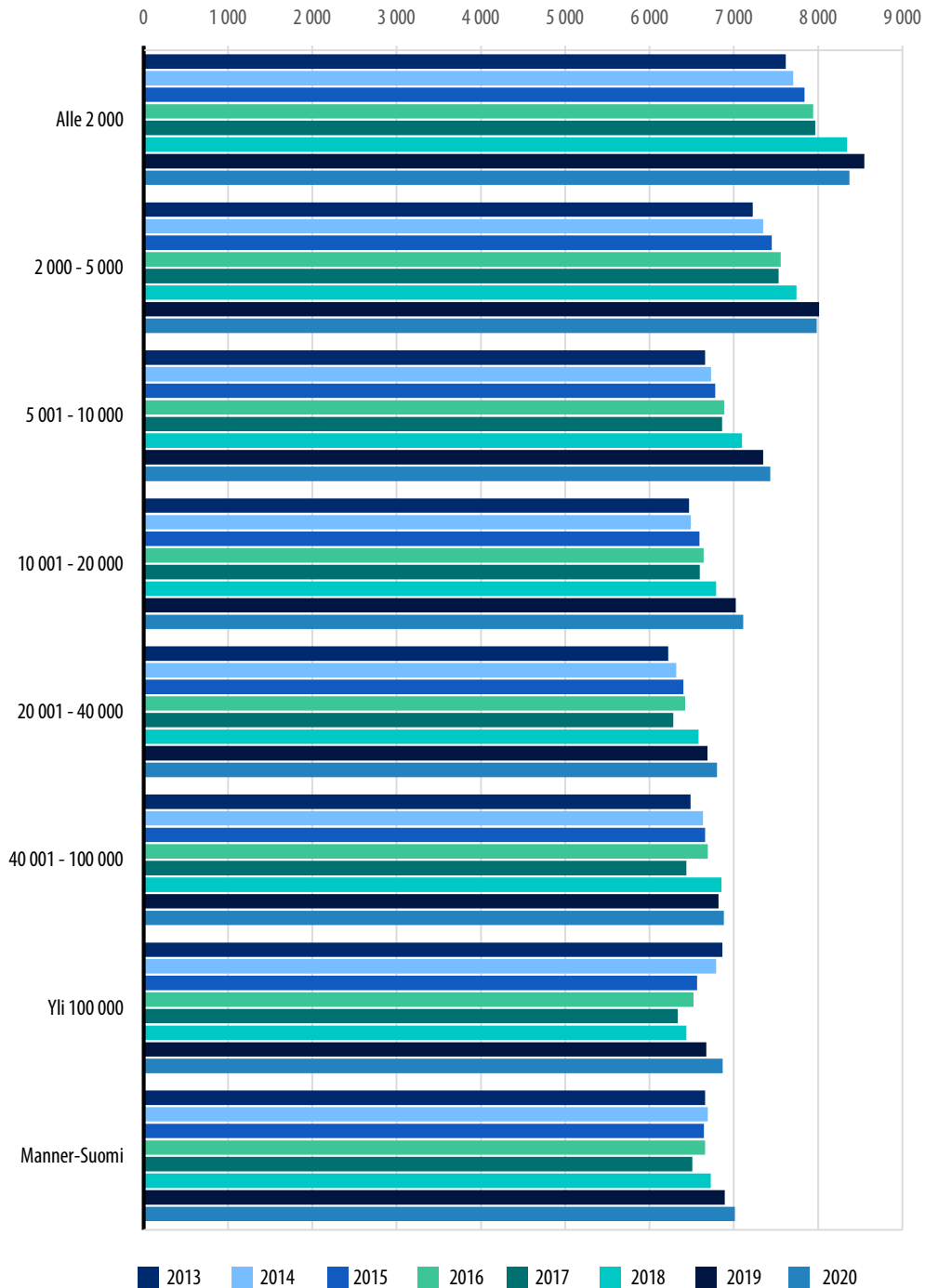
Tilinpäätösarvioiden perusteella kuntien talous vahvistui vuonna 2020 kattavasti: kuntien rahoituksen riittävyys parani ja toimintakulujen kasvu oli varsin maltillista. Manner-Suomen kuntien tilikauden tulos oli selvästi positiivinen ollen noin 1,7 mrd. euroa. Tilikausi oli negatiivinen vain 27 kunnassa, kun vuonna 2019 negatiivisen tilikauden tuloksen teki 230 kuntaa.

**Taulukko 2.** Manner-Suomen kuntien talous vuosina 2018–2020a ja muutos vuosina 2019–2020a, mrd. euroa.

	2018 TP	2019 TP	2020 Tpa	Muutos 2019–2020 mrd. euroa	Muutos 2019–2020 prosenttia
Toimintakate	-29,10	-30,36	-31,30	1,20	3,10
Verotulot	22,32	22,91	23,82	0,91	4,0
Käyttötal. valtionosuudet	8,46	8,64	10,99	2,35	27,2
Verorahoitus yht.	30,78	31,55	34,82	3,27	10,4
Rahoituserät, netto	0,39	0,55	0,48	-0,07	-12,7
<b>Vuosikate</b>	<b>2,07</b>	<b>1,75</b>	<b>4,00</b>	<b>2,25</b>	<b>128,6</b>
Poistot ja arvonalentumiset	2,19	2,31	2,34	0,03	1,3
Vuosikate - poistot	-0,13	-0,56	1,66	2,22	
<b>Nettoinvestoinnit</b>	<b>-2,78</b>	<b>-2,73</b>	<b>-3,33</b>	<b>0,60</b>	<b>22,0</b>
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,72	-0,99	0,67	1,66	
<b>Lainakanta</b>	<b>16,73</b>	<b>18,42</b>	<b>19,11</b>	<b>0,69</b>	<b>3,7</b>
Rahavarat	4,88	5,06	6,38	1,32	26,1
Veroprosentti, painotettu	19,87	19,90	19,98		0,08 %-yks.

Manner-Suomen kuntien toimintakate heikkeni 3,1 prosenttia eli noin 1,2 mrd. euroa vuodesta 2019. Toimintakatteen arviota maltillisempaa kehitystä vuoteen 2019 verrattuna selittää toimintakulujen vähäinen kasvu. Kuntien toimintakulut (kuviot 1) kasvoivat vuonna 2020 noin 1,7 prosenttia. Pienimpien kuntien ryhmissä toimintakulut vähenivät, mikä saattaa viitata siihen, että koronapandemia aiheutti erityisesti pienemmille kunnille myös säästöjä. Suurinta toimintakulujen kasvu oli yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä (2,9 %).

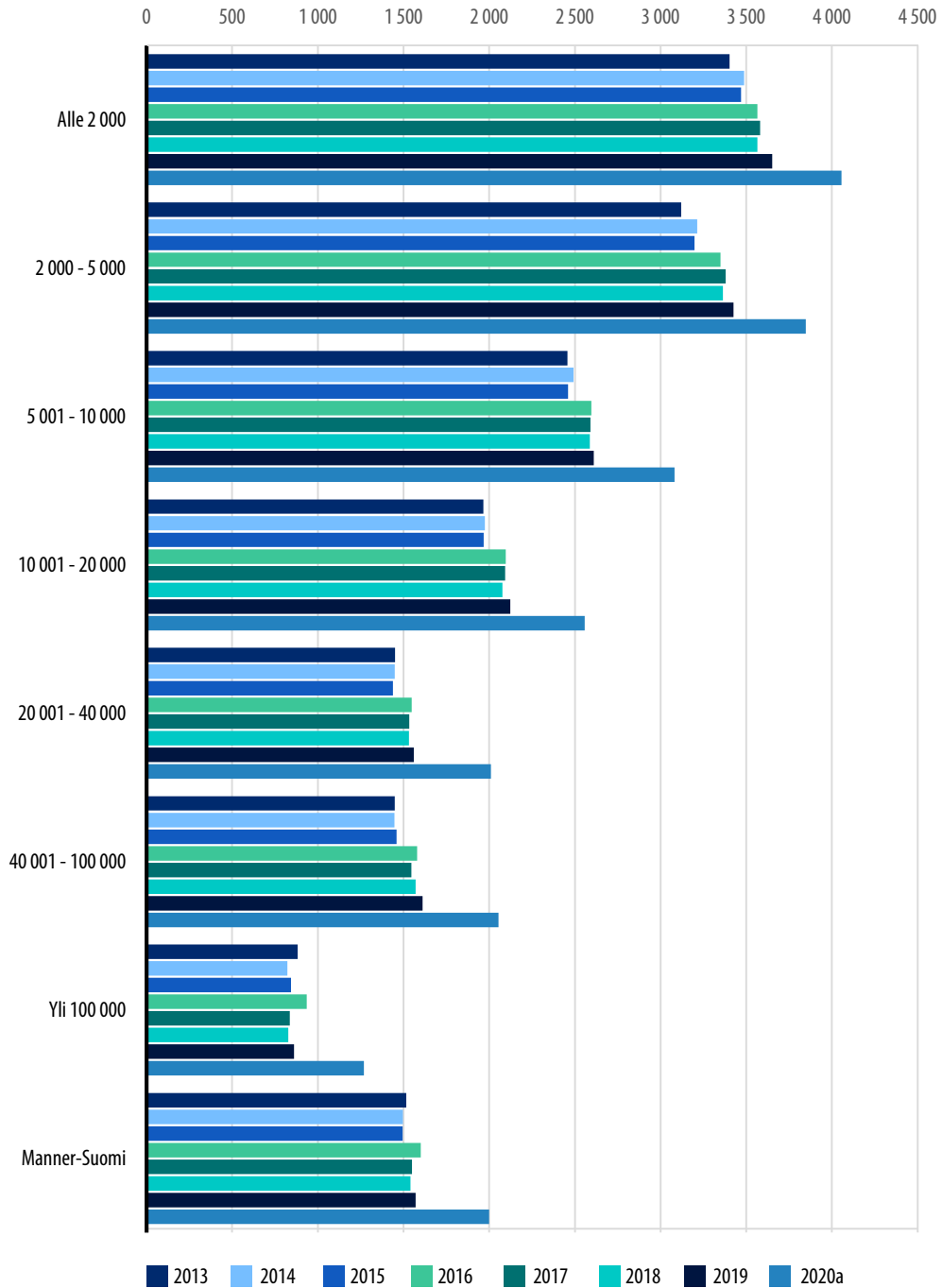
**Kuvio 1.** Kuntien toimintakulut vuosina 2013–2020a kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas.



Verorahoitus kasvoi yli 10 prosenttia vuoteen 2019 verrattuna eli noin 3,3 mrd. euroa. Valtionosuudet kasvoivat peräti 27 prosenttia eli noin 2,4 mrd. euroa ja verotulot noin 4 prosenttia eli noin 0,9 mrd. euroa. Valtionosuuksien kasvu johtui pääasiassa valtion myöntämistä noin 1,5 mrd. euron koronatuista. Verotulojen kasvua selittää puolestaan kuntien yhteisöveron jako-osuuden korottaminen 10 prosenttiyksiköllä (VM:n arvio vuodelle 2020 on noin 0,5 mrd. euroa) sekä ansiotulojen odotettua parempi kehitys. Kunnallisvero kasvoi 5,1 prosenttia ja yhteisövero 2,8 prosenttia, mutta kiinteistöveron tuotto laski yli 6 prosenttia vuoteen 2019 verrattuna. Kiinteistöverotulojen laskua selittää siirtyminen joustavaan kiinteistöveron valmistumiseen ja uuteen tietojärjestelmään, minkä vuoksi noin 200 milj. euroa vuoden 2020 kiinteistöverotuloista siirtyy tilitettäväksi vasta vuonna 2021.

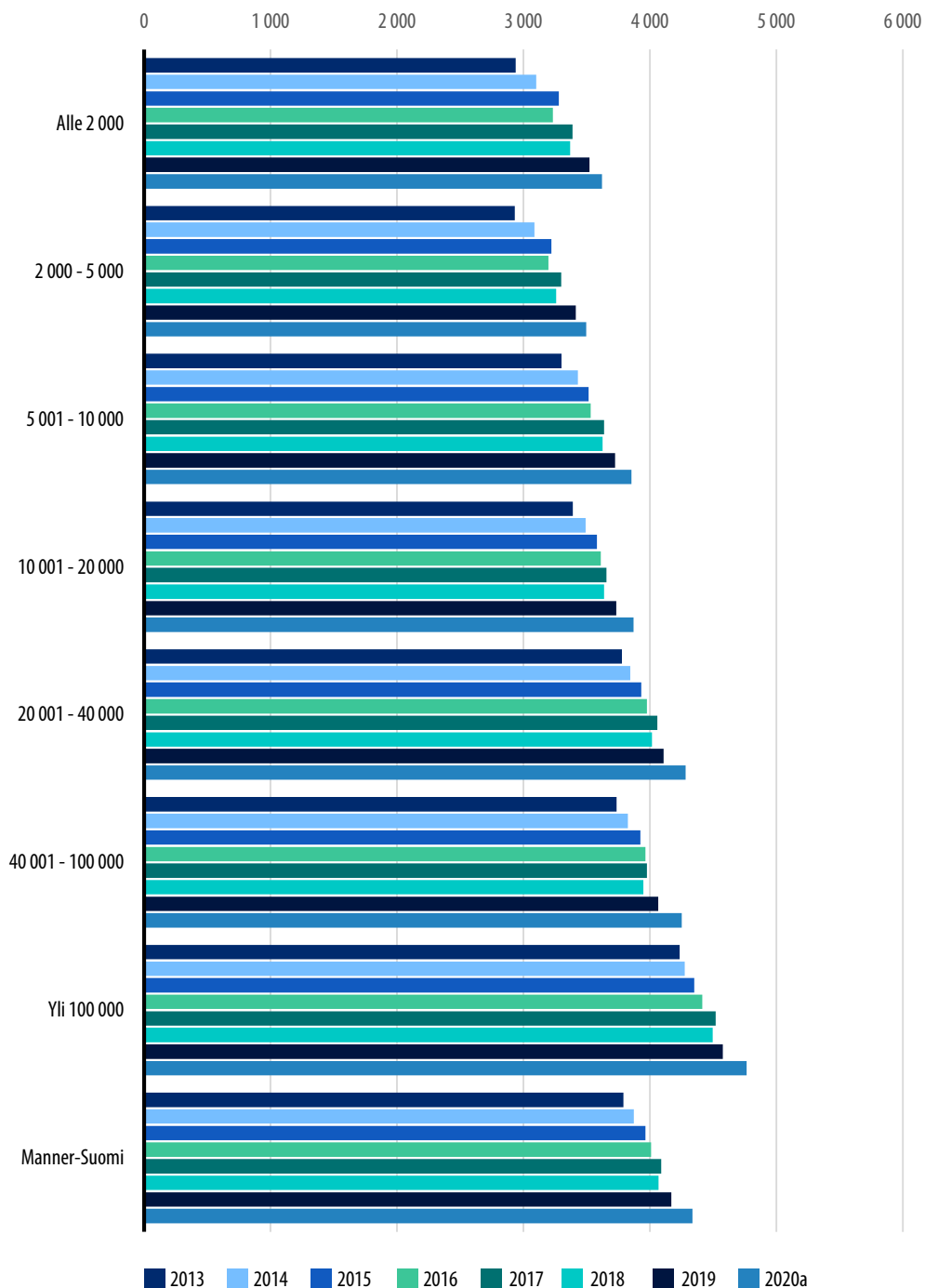
Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna valtionosuuksien kasvu näkyy kaikissa kuntakokoryhmissä (kuviot 2). Yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä valtionosuudet kasvoivat noin 47 prosenttia ja alle 2 000 asukkaan ryhmässä kasvu oli 11 prosenttia. Tätä selittää se, että suuret kaupungit saavat asukaslukuun suhteutettuna keskimäärin vähemmän valtionosuuksia kuin pienemmät kunnat. Vuonna 2020 koronatuista jaettiin kunnille sekä asukaslukuun suhteutettuna että kunnallisveron jako-osuuden mukaan, minkä johdosta valtionosuudet nousivat asukaslukuun suhteutettuna varsin tasaisesti kaikissa kuntakokoryhmissä.

**Kuvio 2.** Kuntien valtionosuudet vuosina 2013–2020a kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas.



Myös verotulot kehittyivät vuonna 2020 myönteisesti kaikissa kuntakokoryhmissä (kuvio 3). Kehitys oli samansuuntaista kuin valtionosuuksien osalta: mitä suuremmista kun-  
nista kuntakokoryhmä koostuu, sitä suurempi oli prosentuaalinen kasvu. Alle 2 000 asuk-  
kaan ja 2 000–5 000 asukkaan kokoryhmissä kasvu oli alle 3 prosenttia ja 40 001–100 000  
asukkaan ryhmässä kasvu oli yli 4 prosenttia.

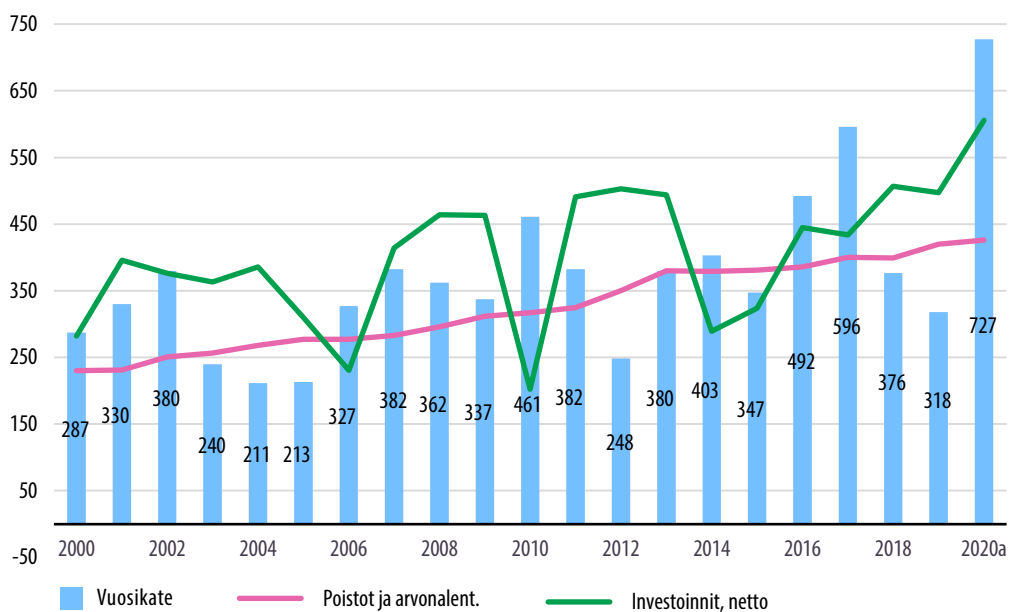
**Kuvio 3.** Kuntien verotulot vuosina 2013–2020a kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas.





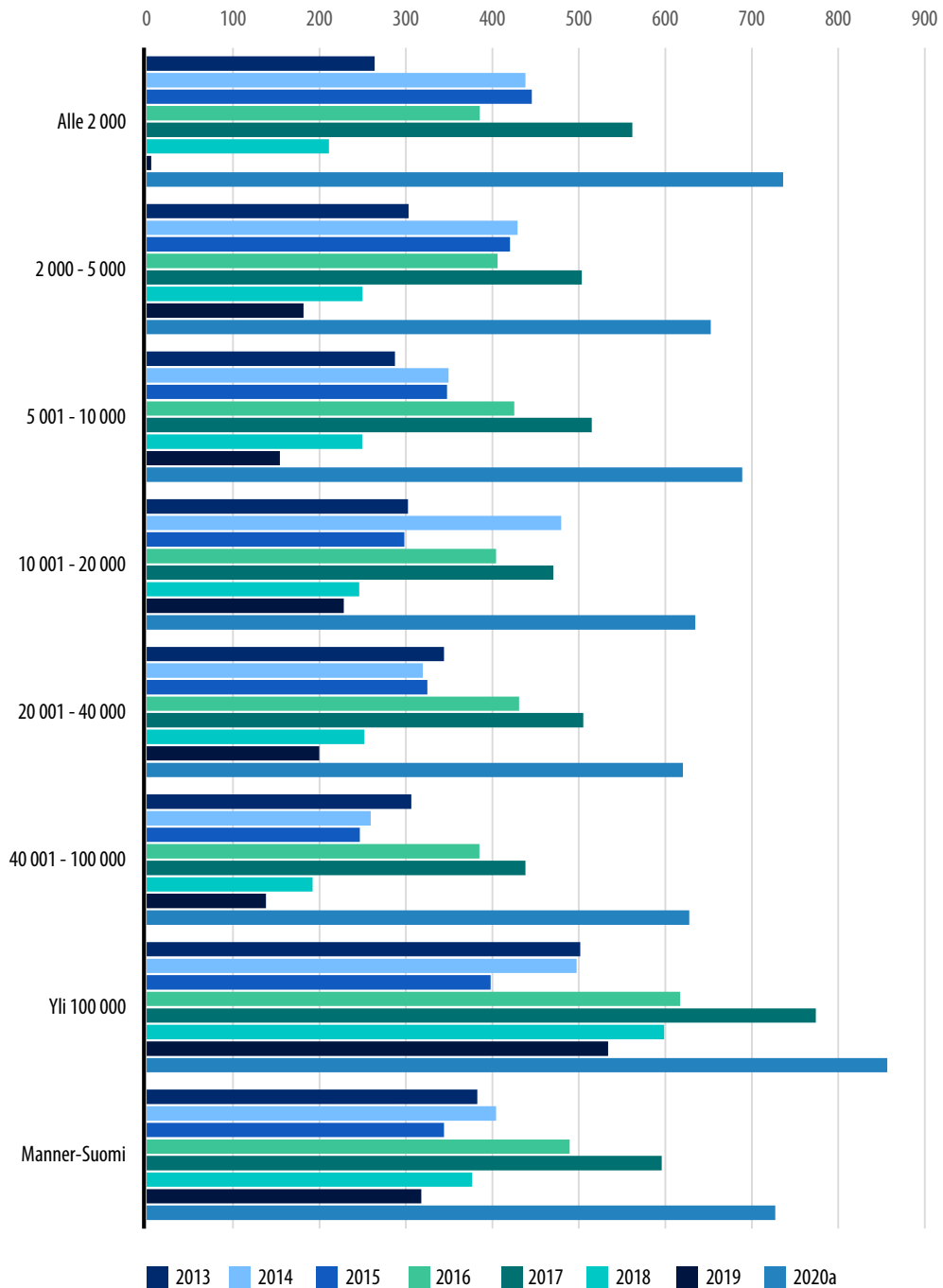
Kuntien vuosikate vahvistui peräti 2,3 mrd. eurolla vuodesta 2019. Kahdesta edellisistä vuodesta poiketen vuosikate nousi selvästi yli poistotason ja nettoinvestointien (kuvio 4). Vuosikatteen vahvistumista selittää toimintakatteen maltillinen kasvu, joka johtuu toimintakulujen alle kahden prosentin kasvusta. Kuntien nettoinvestoinnit jatkoivat edellisten vuosien tapaan nousuaan, ja poistotaso pysyi lähellä edellisvuoden tasoa.

**Kuvio 4.** Kuntien rahoituksen riittävyys vuosina 2000–2020a, euroa/asukas.



Vuosikate parani kaikissa kuntakoryhmissä (kuvio 5), kun vuonna 2019 se heikkeni kaikissa ryhmissä. Kaikissa kuntakoryhmissä vuosikate ylitti myös poistotason. Asukasluvuun suhteutettuna vuosikate oli pienin 20 000–40 000 asukkaan ryhmässä. Tässäkin ryhmässä vuosikate oli kuitenkin 620 euroa/asukas ja kattoi poistoista yli 150 prosenttia. Kuntakoryhmien väliset erot vuosikatteen asukaskohtaisessa määrässä muuttuivat varsin selvästi edellisvuosiin verrattuna: vuosikate vahvistui erityisesti asukasluvultaan pienimmässä kunnissa, kun vielä vuonna 2019 näissä kunnissa vuosikate oli juuri ja juuri positiivinen. Muutosta selittänee se, että merkittävä osa valtion tukitoimenpiteistä kohdistettiin kuntatalouteen peruspavelujen valtionosuuden kautta, mikä hyödytti erityisesti asukasluvultaan pienempiä kuntia. Lisäksi voidaan olettaa, että koronapandemian negatiiviset vaikutukset jäivät pienemmissä kunnissa muita kuntakoryhmiä maltillisemmiksi.

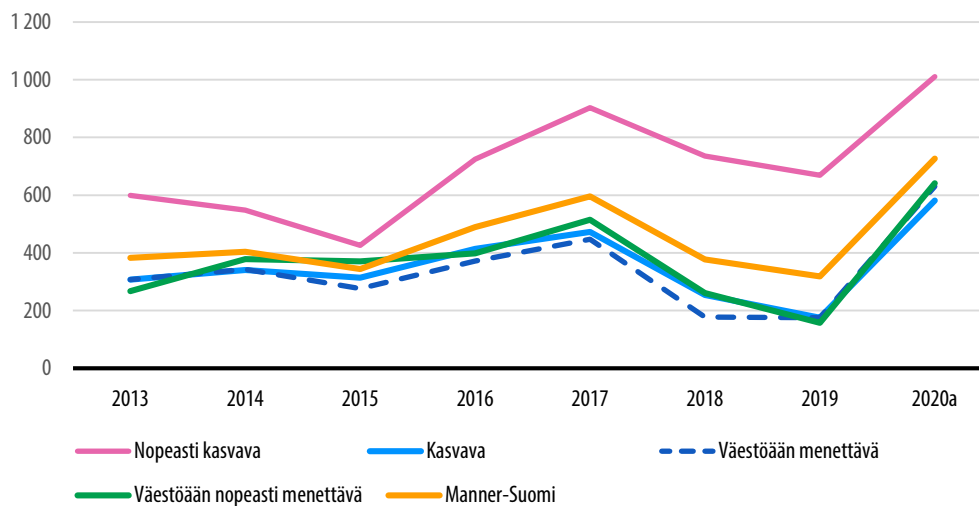
**Kuvio 5.** Kuntien vuosikate vuosina 2013–2020a kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas.



Koko tarkastelujakson aikana suuret, yli 100 000 asukkaan kunnat ovat säilyttäneet oman paikkansa parhaimpana ryhmänä vuosikatetta tarkastellen. Vuosikate vahvistui myös vuonna 2020 yli 100 000 asukkaan kunnissa, mutta muutos oli selvästi pienempi kuin muissa kuntakoryhmissä.

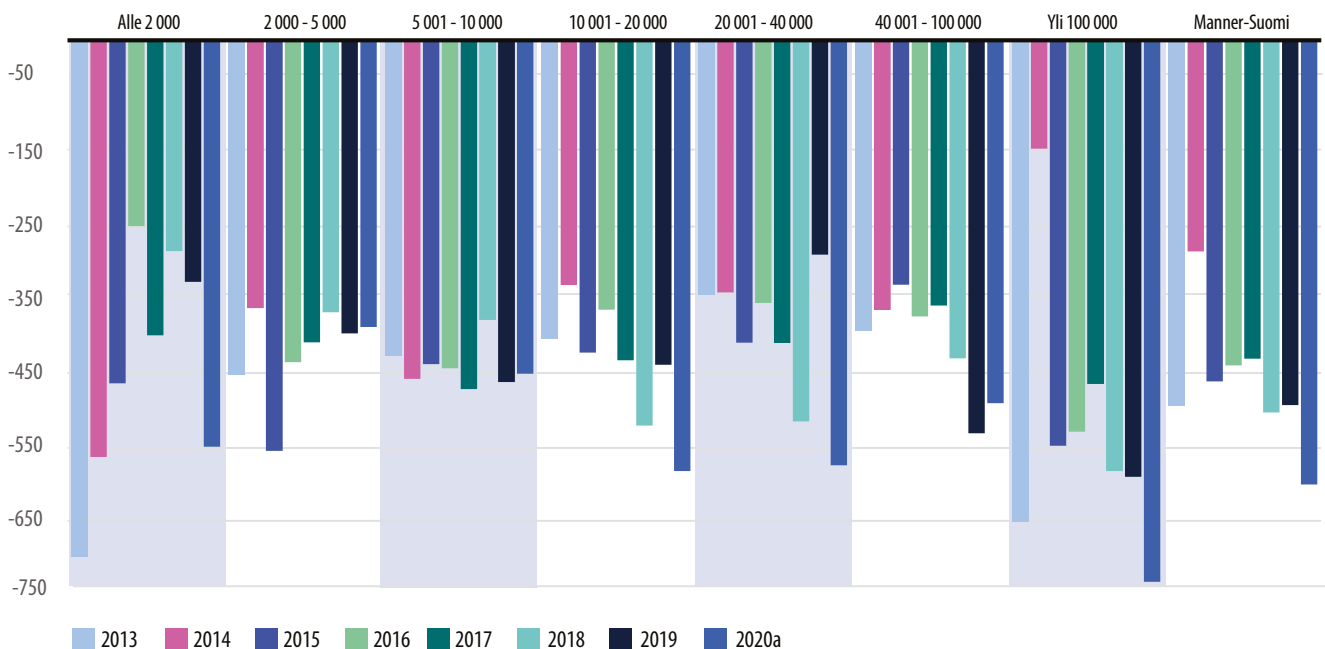
Kun tarkastellaan vuosikatteen kehitystä kunnittaisen väestökehityksen mukaisesti, on havaittavissa varsin selkeä samansuuntainen muutos kaikissa kuntakoryhmissä viime vuoden aikana (kuvio 6). Kaikkien ryhmien vuosikate on vahvistunut selvästi vuodesta 2019 ja riitti parista viime vuodesta poiketen kattamaan poistot kaikissa kasvuryhmissä vuonna 2020.

**Kuvio 6.** Kuntien vuosikate vuosina 2013–2020a väestömuutosryhmittäin, euroa/asukas.



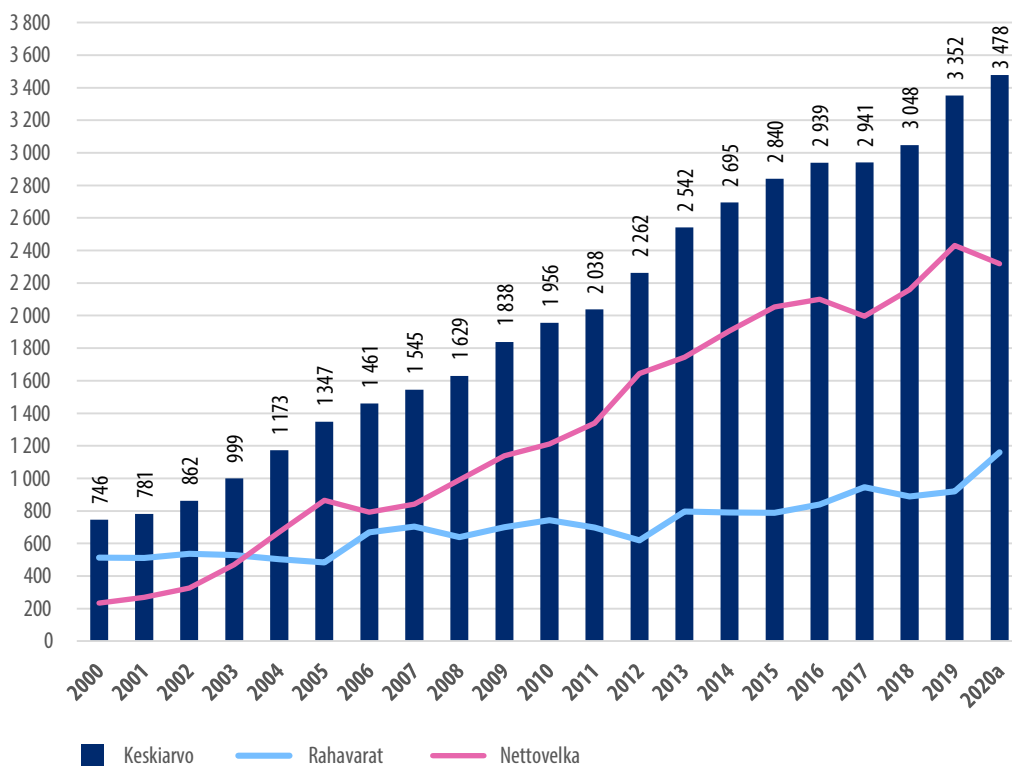
Kuntien nettoinvestoinnit (kuvio 7) kasvoivat vuonna 2020 noin 21,9 prosenttia. Kasvu johtuu pääosin investointihyödykkeiden luovutustulojen vähenemisistä. Investoinnit it-sessään kasvoivat hieman alle 0,2 mrd. euroa eli 4,5 prosenttia. Yhteensä nettoinvestoinnit olivat noin 3,3 mrd. euroa vuonna 2020, kun ne edellisvuonna olivat noin 2,7 mrd. euroa. Kuntakoryhmittäin muutosprosentit vaihtelevat -7,7 prosentista 98,2 prosenttiin. On kuitenkin huomattava, että kuntakoryhmissä yhden kunnan suuri investointi voi vaikuttaa koko ryhmän tilanteeseen. Euromääräisesti tarkastellen yli 100 000 asukkaan kuntien osuus nettoinvestoinneista on lähes puolet, kuten tilanne on ollut aiempinakin vuosina.

**Kuvio 7.** Kuntien nettoinvestoinnit vuosina 2013–2020a kuntakoryhmittäin, euroa/asukas.



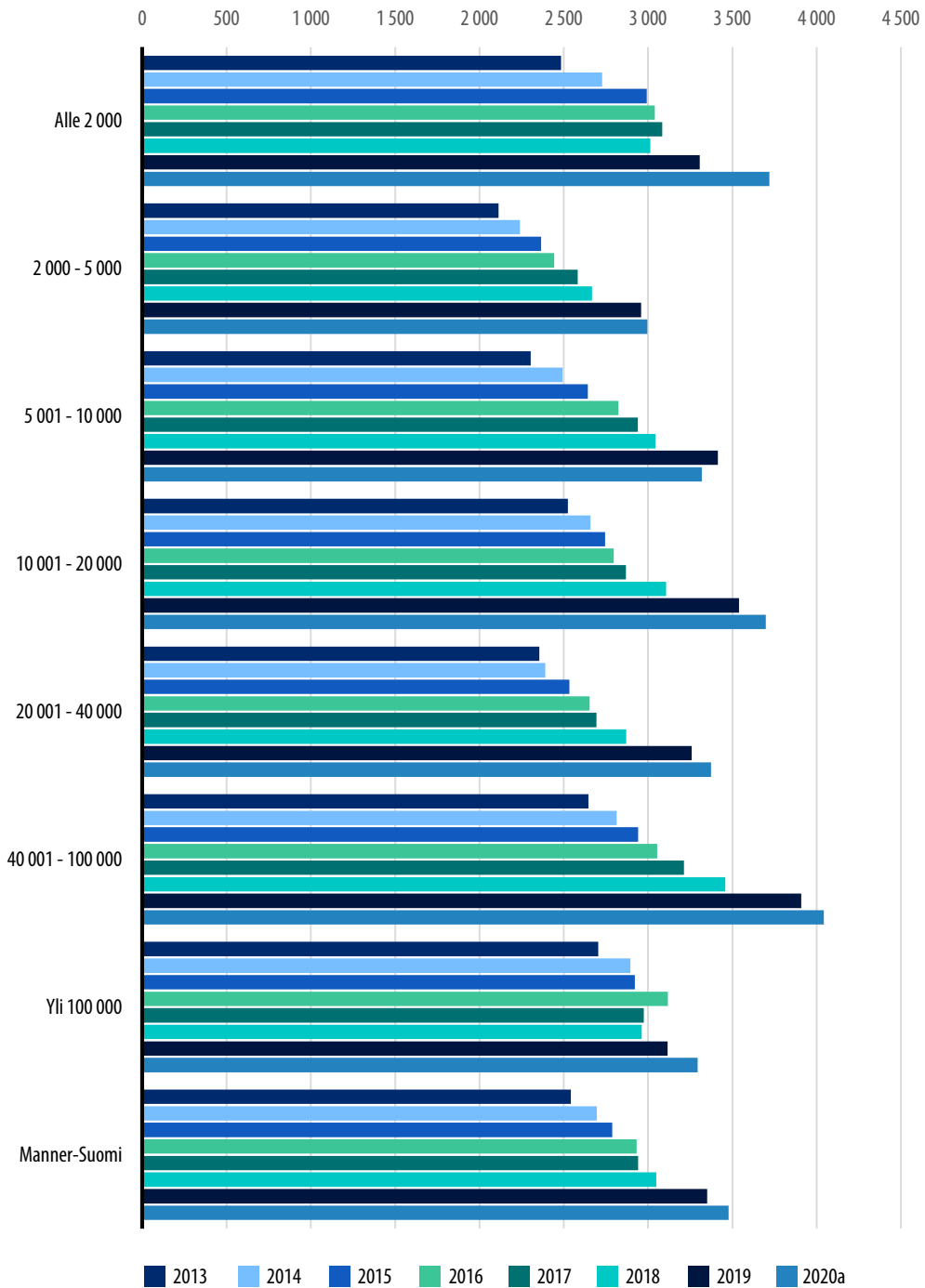
Kuntien lainakanta (kuvio 8) kasvoi edelleen vuonna 2020, mutta lainakannan kasvu rauhoittui hieman edelliseen vuoteen verrattuna. Kasvua oli 0,7 mrd. euroa eli noin 3,8 prosenttia. Lainakanta nousi noin 19,11 mrd. euroon eli 3 478 euroon/asukas. Lainakanta ylitti maan keskiarvon 140 kunnassa, mikä vastaa vuoden 2019 tilannetta. Erot kuntien välillä ovat suuret, mitä kuvaa esimerkiksi se, että Enonkosken kunnalla ei ollut vuonna 2020 lainkaan lainaa, kun taas Reisjärven kunnalla lainakanta oli noin 10 800 euroa/asukas.

**Kuvio 8.** Kuntien lainakanta vuosina 2000–2020a, euroa/asukas.



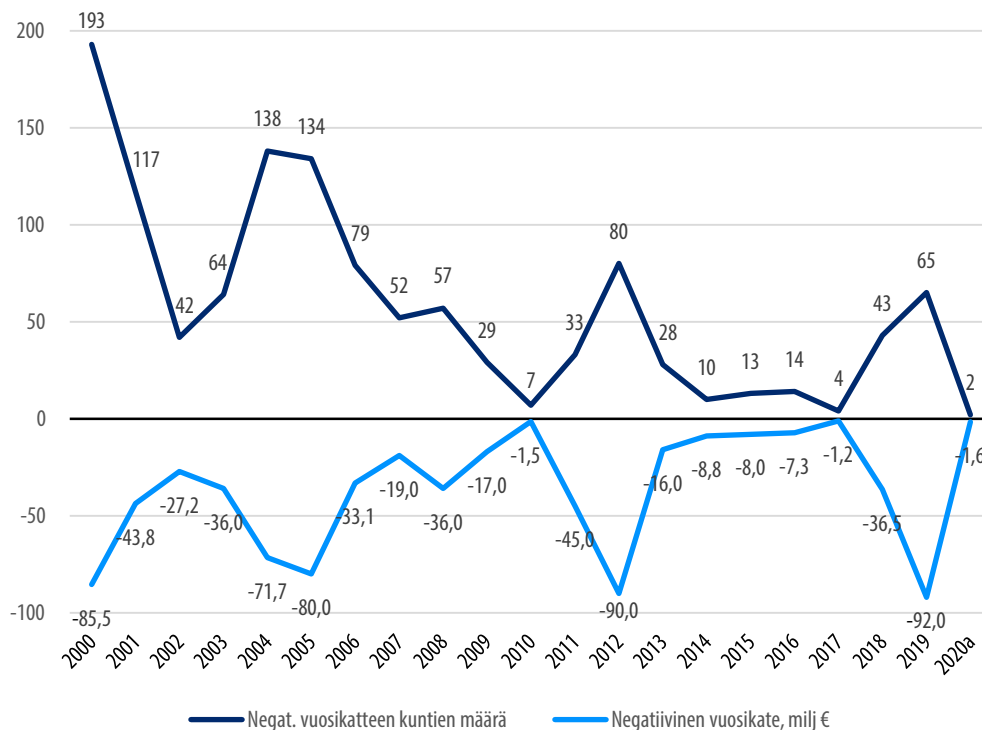
Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna (kuvio 9) lainakanta väheni 5 001–10 000 asukkaan kuntakokoryhmässä, ja kasvoi muissa ryhmissä. Suurin suhteellinen kasvu oli yli 100 000 asukkaan ryhmässä (5,7 %), mikä on poikkeuksellista. Kuntien rahavarat kasvoivat, mikä vähensi poikkeuksellisesti kuntien nettovelkaa (lainakannan ja rahavarojen välinen erotus). Lainakanta pieneni 152 kunnassa vuonna 2020 (vrt. 81 kuntaa vuonna 2019 ja 141 kuntaa vuonna 2018). Yhdeksän suurimman kaupungin lainakanta pysyi kuitenkin lähes aikaisempien vuosien tasolla ollen noin 38 prosenttia Manner-Suomen kuntien lainoista. Myös uudesta lainasta tämä ryhmä otti selvästi yli puolet.

**Kuvio 9.** Kuntien lainakanta vuosina 2013–2020a kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas.



Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä väheni voimakkaasti vuonna 2020 (kuvio 10). Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli vuonna 2020 vain kaksi, kun vuonna 2019 niitä oli 65. Kuntien yhteenlaskettu negatiivinen vuosikate oli noin -1,6 milj. euroa, kun se vuonna 2019 oli -92,0 milj. euroa. Vuonna 2020 negatiivisen vuosikatteen kunnista molemmat olivat alle 2 500 asukkaan kuntia.

**Kuvio 10.** Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä (lkm) ja negatiivisen vuosikatteen määrä (milj. euroa) vuosina 2000–2020a.



Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrästä on vaikea antaa tarkkaa arviota, koska menettelyn raja-arvot perustuvat konsernitilinpäätöksiin, joiden tietoja ei ole vielä käytettävissä. Tilinpäätösarviotietojen yhteydessä voidaan kuitenkin tarkastella vuoden 2019 konsernitilinpäätöksiä ja kuntien vuoden 2020 tilinpäätösarviotietoja. Näiden tietojen perusteella voidaan ennakoida, että arviointimenettelyyn voisi olla tulossa 4–6 uutta kuntaa syksyllä 2021. Menettelyyn tulevat kunnat tulisivat taseen kertyneen alijäämän johdosta kuntakonsernien tai kuntien tilinpäätösten perusteella.

Kuntalain mukaan kuntien tulee kattaa peruskunnan (kunta ja liikelaitokset yhteensä) vuoden 2015 taseen kertynyt alijäämä neljässä vuodessa, tai jos taseeseen kertynyttä alijäämää oli vuonna 2015 yli 500 euroa/asukas, kuudessa vuodessa. Vuoden 2020 alustavien tilinpäätösarvioiden mukaan voidaan olettaa, että neljällä kunnalla olisi taseessa yhä vuodesta 2015 asti kertynyttä alijäämää. Kahdella näistä kunnista alijäämä näyttäisi olevan vähän, joten on mahdollista, että ne saavat alijäämänsä katettua lopullisissa tilinpäätöksissään. Vuoden 2020 tilinpäätösarvion perusteella voidaan myös arvioida, että erityisen alijäämäisiä kuntia, joilla oli vuonna 2015 taseeseen kertynyttä ja vuoden 2020 tilinpäätökseen mennessä kattamatonta alijäämää yli 500 euroa/asukas näyttäisi olevan yhteensä kolme kappaletta. Näillä kunnilla on aikaa kattaa alijäämät vuoden 2022 loppuun mennessä.

## Kuntayhtymien alijäämät ja lainamäärä kasvussa

Kuntatalouden selvästä vahvistumisesta huolimatta kuntayhtymien vuosikate vahvistui vain hieman eli noin 14 miljoonaa euroa vuoteen 2019 verrattuna. Vahvistumista selittää toimintakatteen paraneminen noin 3,4 prosentilla. Sekä toimintatuottojen että -kulujen kasvu oli vuonna 2020 noin 1,9 prosenttia vuoteen 2019 verrattuna. Koronapandemiasta aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin sairaanhoitopiirit saivat valtiolta avustuksia yhteensä 250 milj. euroa. Ilman avustuksia toimintatuottojen määrän kasvu oli vain 0,4 prosenttia ja näin toimintakatteen muutos olisi ollut selvästi negatiivinen.

Kuntayhtymien toimintakulujen kasvu oli koronapandemiasta huolimatta varsin maltillista verrattuna esimerkiksi vuoteen 2019 jolloin kasvu oli peräti 7,8 prosenttia. Oletettavaa onkin, että toimintatuottojen ja -kulujen maltillista kasvua selittää pitkälti hoitotoimenpiteiden (etenkin elektiivisen toiminnan) siirtäminen eteenpäin koronapandemian seurauksena.

Vuosikatteen lievästä vahvistumisesta huolimatta tilikauden tulos heikkeni noin 37 milj. eurolla jääden noin 73 milj. euroa negatiiviseksi. Tuloksen heikkenemisen taustalla on poistojen suurehko noin 8 prosentin kasvu. Tilikauden tulos oli negatiivinen 40 kuntayhtymällä, joiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli noin -252 milj. euroa. Edeltävänä vuonna tulos oli negatiivinen 59 kuntayhtymällä, mutta niiden yhteenlaskettu tulos oli selvästi pienempi, noin -106 milj. euroa.



**Taulukko 3.** Manner-Suomen kuntayhtymien talous vuosina 2018–2020a ja muutos vuosina 2019–2020a.

	2018 TP	2019 TP	2020 TPa	Muutos 2019–2020 mrd. euroa	Muutos 2019–2020 prosenttia
Toimintatuotot	15,41	16,55	16,87	0,32	1,9 %
Toimintakulut	14,75	15,90	16,20	0,30	1,9 %
Toimintakate	0,67	0,66	0,69	0,02	3,4 %
Vuosikate	0,59	0,58	0,60	0,01	2,4 %
Poistot ja arvonalentumiset	0,62	0,62	0,67	0,05	8,0 %
Vuosikate - poistot	-0,03	-0,04	-0,08	-0,04	-86,4 %
Tilikauden tulos	0,03	-0,04	-0,07	-0,04	-105,2 %
Nettoinvestoinnit	-1,04	-1,30	-1,38	-0,09	6,9 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,45	-0,71	-0,79	-0,07	
Lainakanta	3,88	4,67	5,49	0,82	17,5 %

Kuntayhtymien investoinnit olivat vuoden 2019 tapaan yli kaksinkertaiset verrattuna vuosikatteeseen. Nettoinvestointien määrä kasvoi noin 90 milj. eurolla edellisvuodesta yhteensä 1,4 mrd. euroon. Kuntayhtymien lainakanta kasvoi noin 820 milj. eurolla, mikä vastaa pitkälti vuosikatteen ja nettoinvestointien välistä vajetta. Vaje on siis katettu pääosin kasvattamalla velkaa.

Kuntayhtymien tilikauden tuloksen heikkenemisen taustalla on erityisesti sairaanhoitopiirien heikentynyt tulos (muutos yht. -68,3 milj. euroa). Yhteenlaskettu tilikauden tulos oli sairaanhoitopiirien osalta 130,5 milj. euroa negatiivinen, kun edellisvuonna se oli noin 62 milj. euroa negatiivinen. Vuonna 2020 tilikauden tulos oli negatiivinen 12 sairaanhoitopiirillä (piirejä yht. 20 kpl), joiden yhteenlaskettu tilikauden tulos oli noin 176,8 milj. euroa negatiivinen. Myös Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) tulos oli selvästi negatiivinen (muutos -16,4 milj. euroa). Sen sijaan koulutuskuntayhtymien tulos kääntyi selvästi positiiviseksi, kun edellisvuonna se oli hieman negatiivinen. On kuitenkin huomioitava, että koulutuskuntayhtymille myönnettiin vuoden lopussa valtionosuuksia, joita vastaavat menot kirjautuvat vasta vuodelle 2021.

Myös kuntayhtymien lainakannan nousu muodostuu pääosin sairaanhoitopiireistä. Sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit kasvoivat noin 56 milj. eurolla yhteensä lähes 931 milj. euroon, mutta niiden lainakanta kasvoi noin 623 milj. eurolla yhteensä noin 3,4 mrd. euroon. Lainakannan muutosta selittää pitkään kiivaana jatkunut sairaalarakentaminen. Myös Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY) kasvatti merkittävästi lainamääräänsä, kasvun ollessa 134 milj. euroa, joka on samaa tasoa kuin Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä (HUS).

Alijäämäisten kuntayhtymien ja taseen kertyneen alijäämän määrä ovat olleet kasvussa vuodesta 2018 lähtien. Vuoden 2020 tilinpäätösarvotietojen perusteella 25 kuntayhtymällä olisi taseessa kertynyttä alijäämää, yhteensä noin 297 milj. euroa. Vuotta aikaisemmin alijäämää oli 21 kuntayhtymällä yhteensä noin 100 miljoonaa euroa. Alijäämäisiä sairaanhoitopiirejä olisi vuoden 2020 tilinpäätösarvotietojen perusteella 11, joiden yhteenlaskettu kertyneen alijäämän määrä olisi noin 250 milj. euroa. Koulutuskuntayhtymien taseen kertynyt ylijäämä jatkoi vuonna 2020 kasvuaan noin 43 milj. eurolla ollen jo lähes 0,5 miljardin euron tasolla. On kuitenkin tärkeää huomioida, että nyt julkistetut tiedot ovat arvioita, ja osa tiedoista puuttuu vielä. Lopulliset tiedot alijäämien kehityksestä saadaan vasta kesällä 2021.

Kuntalain mukaan alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan kuntien lisäksi myös kuntayhtymiin. Vuoden 2020 alustavien tilinpäätösarvioiden mukaan voidaan olettaa, että yhdeksällä kuntayhtymällä olisi taseessa yhä vuodesta 2015 taseen kertynyttä alijäämää, mikä on kuntalain alijäämä säännösten vastaista. Näistä kuntayhtymistä kolme olisi sairaanhoitopiirejä.

**Taulukko 4.** Kuntayhtymät, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää sekä kertyneen alijäämän määrä vuosina 2013-2020a.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020a
Alijäämäiset kuntayhtymät	39	34	28	22	16	19	21	25
Kertyneen alijäämä yht., milj. euroa	-217,0	-192,1	-129,8	-70,5	-35,0	-51,5	-100,2	-296,8

## 1.2 Koronakriisin vaikutukset kuntatalouteen ja hallituksen toimenpiteet kuntien tukemiseksi

Keväällä 2020 Suomeen levinnyt koronaviruspandemia sekä sitä seuranneet erilaiset rajoitustoimet ovat vaikuttaneet merkittävästi koko julkiseen talouteen ja kuntatalouteen julkisen talouden osana. Rajoitustoimet ja pandemiaan varautuminen vaikuttivat vuonna 2020 voimakkaasti niin kuntien tehtäväkenttään kuin palvelujen tarpeeseen ja kysyntään sekä niiden tuottamisen tapaan. Kuntien välillä vaikutukset vaihtelivat muun muassa koronatapausten määrän sekä kunnan palvelu- ja elinkeinorakenteiden erojen takia. Pandemian vaikutukset kuntatalouteen näyttävät jääneen kuitenkin pienemmiksi kuin vielä keväällä tai syksyllä 2020 arvioitiin.

Suhdanteen nopeasta heikkenemisestä huolimatta kuntatalouden verotulot kasvoivat tilinpäätösarvioiden mukaan vuonna 2020 noin 4 prosenttia. Varsinkin kunnallisverotulot kasvoivat ripeästi, sillä ansiotulot kehittyivät arvioitua paremmin ja jako-osuuden oikaisu lisäsi kuntien saamia verotuloja. Suhdanteen heikkeneminen ei näkynyt suoraan myöskään kuntien yhteisöverotulokertymässä, sillä osana valtion kuntatalouteen kohdistamia tukitoimia kuntien yhteisöverotulojen jako-osuutta päätettiin korottaa 10 prosenttiyksiköllä vuosina 2020–2021, minkä arvioitiin nostavan kuntien yhteisöverotuloja yhteensä noin 450 milj. eurolla vuonna 2020 ja noin 570 milj. eurolla vuonna 2021.

Kuntatalouden toimintamenot kasvoivat vuonna 2020 noin 2 prosenttia. Kasvua voidaan pitää varsin maltillisena, kun huomioidaan, että menoja kasvattivat koronapandemian ja sen torjumisen ohella hallitusohjelman mukaiset tehtävämuutokset sekä kriisin vuoksi päätetyt taloutta elvyttävät toimet. Tämän lisäksi myös maksu- ja myyntituotot ovat pienentyneet muun muassa joukkoliikenteen ja kulttuuritapahtumien kävijämäärien laskun myötä. Vaikka koronapandemiaan liittyy merkittäviä kuluja ja tulojen menetyksiä, näyttää se tuottaneen kuntatalouteen myös säästöjä joissakin toiminnoissa. Osa syntyneistä säästöistä on tosin tuleville vuosille siirtyviä menoja, sillä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon on syntynyt palvelu- ja hoitovelkaa, kun hoitoja on lykätty koronatartuntojen uhan ja varautumisen edellyttämän terveydenhuollon resurssien riittävyyden vuoksi. Onkin syytä huomioida, että koronapandemian kokonaisvaikutukset kuntatalouteen tarkentuvat vasta tulevana vuosina, eikä niitä voida täysin erottaa muista talouteen vaikuttavista tekijöistä.

Valtio on tukenut kuntia voimakkaasti koronapandemian vuoksi. Akuutissa kriisitilanteessa valtion tuki on ollut perusteltua sekä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi että kuntien taloudellisen toimeliaisuuden tukemiseksi. Vuonna 2020 valtion lisätalousarvioissa päätettiin kuntatalouden osalta yhteensä noin 3 mrd. euron tukitoimista. Valtaosa tukitoimista kohdennettiin kuntatalouteen peruspalvelujen valtionosuuksien kautta.

**Taulukko 5.** Valtion kuntatalouteen kohdistamat koronaan liittyvät tukitoimenpiteet vuonna 2020

<b>Valtion tukitoimenpiteet:</b>	<b>Milj. euroa</b>
Valtionosuuksien lisäykset (LTA4 + LTA7)	1 522
- LTA 4	772
- josta kunnallisveron jako-osuuden perusteella	370
- josta asukasmäärän perusteella	180
- josta alle 18-vuotiaiden mukaan	112
- josta 65 vuotta täyttäneiden mukaan	60
- josta harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen	50
- LTA 7	750
- josta kunnallisveron jako-osuuden perusteella	267
- josta asukasmäärän perusteella	129
- josta 13-15-vuotiaiden mukaan	4
- josta koronaviruksen testimäärien mukaan	350
Yhteisöveron jako-osuuden korotus	450
Testauslaitteiden ja lääkinnällisten laitteiden kapasiteetin nosto (LTA1)	20
Sairaanhoitopiirien valtionavustus (LTA4 + LTA7)	400
Rajatestauksen edellyttämän testauskapasiteetin nosto (HUS)	200
Lapsiin ja nuoriin kohdistuvat toimenpiteet opetus- ja kulttuuritoimessa (LTA4 + LTA7)	154
Muut kuntiin kohdistuvat toimenpiteet opetus- ja kulttuuritoimessa (LTA2+ LTA4 + LTA7)	34
Joukkoliikenteen maksutulosten menetysten korvaus (LTA4 + LTA7)*	166
Rajojen terveysturvallisuudesta aiheutuvien kustannusten korvaukset (LTA7)	30
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>2976</b>

\* Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta kohdennettiin vuonna 2020 neljännessä ja seitsemännessä lisätalousarviossa joukkoliikenteen maksutulomenetysten kompensointiin yhteensä 200 milj. euroa. Rahoituksella tuetaan joukkoliikenteen palvelutason turvaamista koronatilanteen pitkittyessä sekä pyritään varmistamaan nykyisten joukkoliikenteen kehittämishankkeiden jatkuvuus. Taulukossa kuntatalouteen on kohdennettu vain 166 milj. euroa, koska neljännen lisätalousarvion määrärahasta 15 milj. euroa ja seitsemännen lisätalousarvion määrärahasta alustavan arvion mukaan 19 milj. euroa kohdennettiin ELY-keskuksille, jotka hankkivat yhteistyössä kuntien kanssa kuntarajat ylittävää joukkoliikennettä.

Vaikka kuntien ja kuntayhtymien tukemiseen osoitettiin vuoden 2020 lisätalousarviossa lähes 3 mrd. euroa, on huomioitava, että osa tuesta, arviolta 400 milj. euroa, maksetaan kunnille ja kuntayhtymille vasta vuoden 2021 puolella. Esimerkiksi sairaanhoitopiirien yhteensä 400 milj. euron avustuksista noin 250 milj. euroa myönnettiin vuoden 2020

aikana järjestetyissä kahdessa hakumenettelyssä ja loput noin 150 milj. euroa myönnetään vuoden 2021 puolella toteuttavassa kolmannessa hakumenettelyssä. Myös testauskapasiteetin nostoon osoitetuista määrärahoista jäi merkittävä osa käyttämättä vuoden 2020 aikana, kuten myös rajojen terveysturvallisuuteen osoitetusta 30 milj. eurosta. Samoin joukkoliikenteen maksutulojen menetysten korvauksista vuoden 2020 seitsemännessä lisätalousarviossa myönnetty 100 milj. euroa siirtyi jaettavaksi vuoden 2021 aikana. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom julkaisi valtioneuvoston julkaisun maaliskuussa 2021. Suurten ja keskiuurten kaupunkiseutujen osalta haku on yhdistetty muuhun joukkoliikenteen valtionavustushakuun.

## Koronakriisin kokonaisvaikutus kuntatalouteen vuonna 2020

Koronakriisin vaikutusta kuntatalouteen voidaan arvioida vertailemalla kuntatalouden toteutunutta kehitystä vuoden 2019 joulukuussa tehtyyn ennusteeseen. Toimintamenot jäivät noin 0,9 mrd. euroa pienemmiksi kuin joulukuussa 2019 ennustettiin. Jos summasta eliminoidaan kunta-alan sopimuskorotuksen vaikutus joulukuussa arvioituun ansiokehitykseen verrattuna ja kuntien ja kuntayhtymien raportoimat säästötoimet täysimääräisenä, pienenee säästö 0,3 mrd. euroon.

Toimintatuloista on vaikea erottaa koronan tarkkaa vaikutusta suoraan, koska niihin sisältyy myös valtionavustuksia, joita kasvatettiin merkittävästi koronakriisin myötä. Koronakriisi kuitenkin pienensi myynti- ja maksutuottoja ja valtionavustuksista huolimatta toimintatulot jäivät 0,4 mrd. euroa ennustettua pienemmiksi. Verokertymä puolestaan jäi vuonna 2020 noin 0,6 mrd. euroa edellisen vuoden lopussa ennustettua pienemmäksi muun muassa koronakriisin ja suhdannevaikutuksen takia. Tästä arviosta on eliminoitu verojen maksujärjestelyjen, kiinteistöverokertymien ajoittumiseen vaikuttaneen järjestelmäuudistuksen sekä yhteisöveron jako-osuuden korotuksen vaikutukset.

Edellä kuvattujen tekijöiden yhteisvaikutuksena koronakriisi heikensi kuntataloutta arviolta noin 0,7 mrd. euroa. Valtion kuntatalouteen osoittama yleiskatteinen tuki valtionosuuksina ja yhteisöveron jako-osuuden kautta oli yhteensä noin 2,1 mrd. euroa<sup>1</sup>. Tällä tavalla laskettuna valtion tuki ylitti koronakriisin arvioidut kuntatalousvaikutukset 1,4 mrd. eurolla.

<sup>1</sup> Valtionavustuksina maksetut koronatuet on laskelmassa huomioitu jo toimintatulojen kautta. Koronatukia maksettiin peruspalvelujen valtionosuuksina 1,472 mrd. euroa, harkinnanaraisina valtionosuuksina 50 milj. euroa ja veronlykkäyksen kompensatioina 114 milj. euroa.

Yli miljardin arvioon voidaan päätyä myös tarkastelemalla vuosikatetta. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate toteutui vuonna 2020 noin 1,5 mrd. euroa jouluna 2019 arvioitua parempana. Jos kiinteistöveron kertymien ajoitustekijöiden vaikutus otetaan huomioon, olisi vuosikate noin 1,7 mrd. euroa ennustettua parempi. Toisaalta kunta-alan sopimusko-rotusten ja kuntien ja kuntayhtymien omien sopeutustoimien huomioiminen ennusteessa täysimääräisenä pienentää eroa noin 570 milj. eurolla. Tällöin vuosikatteen ero ennusteeseen olisi noin 1,1 mrd. euroa. Suuri osa vuosikatteen parantumisesta oli seurausta siitä, että hallituksen tukitoimet ylittivät koronakriisin kuntatalouteen vuonna 2020 aiheuttaman meno- ja tulomuutosten nettovaikutuksen.

On kuitenkin huomioitava, ettei tilinpäätösarvioiden<sup>2</sup> vertaaminen vuoden 2019 joulukuun ennusteeseen kerro vain koronakriisin vaikutuksista, joten edellä esitetyt arviot ovat luonteeltaan vain suuntaa antavia. Ennuste on vain sen hetken arvio tulevasta, johon sisältyy monia epävarmuustekijöitä, kuten ennusteen pohjalla olleiden vuoden 2019 tietojen valmistuminen. Verotulojen osalta ei ole mahdollista arvioida pelkästään koronakriisin vaikutusta tulopohjan kehitykseen ja sitä kautta verotuloihin, ja sama koskee myös kuntien menokehitystä.

Lisäksi osa koronakriisin kustannuksista syntyy kasvavina palvelu- ja hoitojonoina, joiden kustannukset saattavat näkyä vasta myöhemmin. Hoitojonoa on esimerkiksi erikoissairaanhoidossa. Koronakriisi saattaa lisätä myös mielenterveys- ja sosiaalipalvelujen tarvetta, joka näkyy vasta myöhemmin. Kuntien toimintatavoissa ja toisaalta asukkaiden palveluiden käytössä saattaa syntyä myös pysyvämpää muutosta, jolla voi olla myös taloudellisia vaikutuksia.

## Valtion tuki kuntatalouteen vuonna 2021

Valtio tukee kuntia ja kuntayhtymiä koronapandemiasta johtuen edelleen myös vuonna 2021. Kuntien yhteisöveron jako-osuuden määräaikaista 10 prosenttiyksikön korotusta jatketaan verovuonna 2021, ja tämän on arvioitu lisäävän kuntien yhteisöverotuottoja 570 milj. eurolla vuonna 2021 ja 40 milj. eurolla vuonna 2022. Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta korotettiin vuodelle 2021 määräaikaaisesti 280 milj. eurolla. Lisäksi valtiosuuden harkinnanvaraiseen korotukseen lisättiin 20 milj. euroa. Yhteensä valtiosuuden harkinnanvaraisen korotukseen on vuonna 2021 käytettävissä 30 milj. euroa.

<sup>2</sup> Tilinpäätösarviot ovat nimensä mukaisesti vasta arvioita. Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2020 lopulliset tilinpäätökset valmistuvat vasta myöhemmin ja Tilastokeskus julkaisee ne 10.9.2021.

**Taulukko 6.** Valtion kuntatalouteen kohdistamat koronaan liittyvät tukitoimenpiteet vuonna 2021

<b>Valtion tukitoimenpiteet:</b>	<b>Milj. euroa</b>
Yhteisöveron jako-osuuden korotus	570
Valtionosuuksien lisäykset	300
- josta asukasmäärän perusteella	249
- josta kunnallisveron jako-osuuden perusteella	31
- josta harkinnanvaraisen valtionosuuden korotukseen	20
Hybridistrategian testaus- ja jäljityskustannusten korvaukset	1 355
Rajojen turvallisuudesta aiheutuvien kustannusten ja testausteknologiaan liittyvät korvaukset	60
Kunnille ja sairaanhoitopiireille koronasta aiheutuvien välittömien kustannusten korvaaminen	200
Kuntavaalien äänestyksen turvallinen toteuttaminen poikkeusolosuhteissa (LTA1)	1,3
Valtionavustukseksi kunnille lasten, nuorten ja perheiden tukemiseksi (LTA1)	17,5
Opintojen keskeyttämisen ehkäiseminen ammatillisessa koulutuksessa (LTA1)	13,1
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>2 517</b>

Hallitus on sitoutunut korvaamaan kunnille koronasta aiheutuvat testaus-, jäljitys- ja muut välittömät kustannukset. Hybridistrategian mukaiseen testaukseen ja jäljittämiseen on varattu yhteensä 1,35 mrd. euroa, testausteknologiaan ja rajatestaukseen 60 milj. euroa ja koronasta aiheutuviin muihin välittömiin kustannuksiin kunnille ja sairaanhoitopiireille 200 milj. euroa. Korvaukset maksetaan lähtökohtaisesti valtionavustuksina toteutuneita kustannuksia vastaavasti. Lopullinen avustuksen määrä riippuu näin ollen koronapandemian kehityksestä ja toteutuneista kustannuksista. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistee valtionavustuksia koskevan asetuksen vuoden 2021 aikana ja avaa valtionavustushaun kunnille ja kuntayhtymille. Avustuspäätökset pyritään ratkaisemaan siten, että avustukset saadaan maksettua kunnille vuoden 2021 aikana. Tarvittaessa varaudutaan toiseen hakukierrokseen vuoden 2022 alkupuolella.

Valtion vuoden 2021 ensimmäisessä lisätalousarviossa kunnille osoitettiin lisätukea 1,3 milj. euroa liittyen kuntavaalien äänestyksen turvalliseen toteuttamiseen poikkeuksellisissa olosuhteissa. Koronavirusepidemian johdosta tarvittaviin tukitoimiin opintojen keskeyttämisen ehkäisemiseksi ja opiskelijoiden hyvinvoinnin lisäämiseksi sekä opiskelijoiden osaamiserojen tasoittamiseksi ammatillisessa koulutuksessa osoitettiin 17,5 milj. euron lisäys, josta kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 13,1 milj. euroa. Lisäksi

valtionavustukseksi kunnille lasten, nuorten ja perheiden tukemiseksi koronaviruspandemian aiheuttamassa tilanteessa ja sen jälkihoidossa osoitettiin 17,5 milj. euron lisäys.

Valtioneuvosto on totesi 1.3.2021 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan jälleen poikkeusoloissa pahenevan koronavirustilanteen vuoksi. Poikkeusolot päättyivät 27.4.2021. Kevään 2021 aikana tapahtunut koronatartuntojen määrän kasvu ja epidemian hillitsemiseksi tehdyt rajoitustoimet vaikuttavat niin kansantalouteen, julkiseen talouteen kuin kuntatalouteenkin sen osana. Mitä pidempään epidemia kestää ja mitä pidemmäksi rajoitusten kestot muodostuvat, sitä suuremmaksi kasvavat niistä aiheutuvat epäsuotuisat (talous)vaikutukset. Rokotusohjelman etenemisen arvioidaan pudottavan covid-19-viruksen aiheuttamaa kuolleisuutta, mutta sairaanhoidon tarve voi edelleen kasvaa tarttuvampien ja vakavamman taudin aiheuttamien virusmuunnosten takia. Niin kauan kuin koronaan sairastuneiden hoitaminen sitoo terveydenhuollon henkilökuntaa, lykkääntyy myös osa hoitojonojen purkamisesta.

Koronapandemian vaikutuksista kuntien tuloihin ja menoihin vuonna 2021 kuvataan myös kuntatalouden kehitysarviota käsittelevässä luvussa 4.2.



## 2 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

### 2.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset (JTS:n luku 7.1)

Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019 tavoitteen, että paikallishallinnon rahoitusasema saa olla vuonna 2023 korkeintaan ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Rahoitusasematavoitteita ei asetettu tai seurattu poikkeuksellisessa kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmassa. Paikallishallinnon rahoitusasema on nykyisten painelaskelmien mukaan 0,6 % alijäämäinen vuonna 2023. Hallituksen paikallishallinnon rahoitusasematavoite on myös tässä julkisen talouden suunnitelmassa sama kuin vuoden 2019 syksyllä eli alijäämä saa olla korkeintaan ½ prosenttia vuonna 2023.

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

#### Kuntatalouden menorajoite

Valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Menorajoitteeseen sisällytetään vain toimintamenoihin vaikuttavat päätösperäiset toimet. Syksyllä 2019 hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 milj. euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Keväällä 2020 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021–2024 todettiin, että menorajoite on ylittynyt. Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi siirtyvät hyvinvointialueille, jolloin kuntien tehtäväkenttä pienenee merkittävästi ja monet vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajennuksista kohdentuu näin ollen hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen menorajoitteen seuranta ei enää vuonna 2023 ole mielekästä. Kuntien ja hyvinvointialueiden ohjausmekanismeja arvioidaan kuluvan vuoden aikana muun muassa julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä.

Keskeistä on, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Näin ollen paikallishallinnon rahoitusasema ei muutu valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksissa. Uusien ja laajenevien tehtävien vaikutukset kuntatalouteen tulee kuitenkin arvioida realistisesti, jotta niitä vastaava valtionosuuden kasvu vastaa täysimääräisesti tehtävien aiheuttamaa kustannusten kasvua. Luvussa 2.2 kerrotaan kuntatalouden uusista tai laajenevista tehtävistä ja velvoitteista.

## Muut kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet

Veroperusteisiin tehtävät muutokset kompensoidaan kunnille (ks. tarkemmin luku 2.2).

Kuntatalouden tila on ollut jo vuosia heikko. Paikallishallinnon tulojen ja menojen epätasapainon taustalla on erityisesti väestön vanhenemisen aiheuttamat rakenteelliset haasteet. Jo aiemmin mainittu sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen uudistus pienentää väestön ikääntymisestä kuntatalouteen aiheutuvaa menopainetta, mutta ei poista tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien muiden rakenteellisten uudistusten tarvetta. Koronakriisin väistyttyä kuntatalouden kestävyys turvaaminen pitkällä aikavälillä nousee entistä tärkeämmäksi.

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista. Näin ollen myös kunnilla on suuri vastuu kuntatalouden tasapainottamisesta mm. rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla.

## 2.2 Valtionavut ja kuntien tehtävät kehyskaudella (JTS:n luku 7.2)

Kuntien valtionavut ovat 13,1 mrd. euroa vuonna 2022, josta peruspalvelujen valtionosuus on 7,9 mrd. euroa. Vuonna 2022 peruspalvelujen valtionosuuden taso on lähes 240 milj. euroa suurempi kuin edellisenä vuonna varsinaisessa talousarviossa. Vertailussa on kuitenkin otettava huomioon, että vuoden 2021 valtionosuuksiin sisältyi kertaluonteinen 300 milj. euron korotus. Indeksikorotuksen vaikutus on 165 milj. euroa vuodelle 2022.

Kehyskauden lopulla vuonna 2025 valtionavut ovat 4,7 mrd. euroa ja peruspalvelujen valtionosuus 2,3 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuden aleneminen johtuu vuonna 2023 toteutettavasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta. Uudistuksessa hyvinvointialueiden rahoitukseen siirretään peruspalvelujen valtionosuutta sekä kunnallis- ja yhteisöverotuloja siten, että siirrettävä yhteismäärä vastaa siirtyvien tehtävien

kustannusten yhteismäärää. On hyvä huomata, että sote-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan julkisen talouden suunnitelman 2023—2026 valmistelun yhteydessä.

Kuntien talouden ennustettavuuden parantamiseksi kustannustenjaon tarkistuksen menettelyä tarkennetaan. Laskentatavan tarkennus tehdään, jotta kustannustenjaon tarkistuksen suuret vuosittaiset vaihtelut saadaan minimoitua. Laskentatavan muutos täsmennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin syksyllä 2021. Vuoden 2022 talousarvion yhteydessä vuoden 2019 toteutuneiden kustannusten ja valtionosuiden perustana olevien laskennallisten kustannusten erotuksen perusteella tehdään valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus olisi em. uudella laskentatavalla 562 milj. euroa. Tarkasteluvuonna laskennalliset kustannukset kasvoivat hyvin maltillisesti johtuen muun muassa pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaisista säästötoimista, jotka eivät lopulta kuitenkaan tuottaneet odotetun suuruisia säästöjä. Samana vuonna kuntien todelliset kustannukset kasvoivat aikaisempia vuosia nopeammin ja erotus laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten välillä kasvoi.

Johtuen siitä, että kuntataloutta on tuettu erittäin voimakkaasti vuonna 2020 ja koronasta aiheutuvat välittömät kustannukset kompensoidaan myös 2021, yllä todettua vuoden 2022 kustannustenjaon tarkistuksen valtionosuusvaikutusta ei huomioida. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien tasoa nostetaan noin 246 milj. euroa vuonna 2022. Vuoden 2023 tasolla lisäys on noin 50 milj. euroa. Tässä on huomioitu myös vuodesta 2023 alkava pysyvä 24 milj. euron sopeutus, joka on osa hallituksen kaikkiaan 370 milj. euron uudelleenkohdennuksia.

Vuonna 2022 jatketaan hallitusohjelman mukaisia uudistuksia. Uusina toimenpiteinä valtionosuutta kohdennetaan seulontaohjelman laajennukseen 10 milj. euroa sekä lastensuojeluun 4,8 milj. euroa. Lisäksi varhaiskasvatuksen uudistuksen tukeen osoitetaan peruspalvelujen valtionosuuden lisäystä 6,25 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön kautta 8,8 milj. euroa vuonna 2022. Vuodesta 2023 alkaen varhaiskasvatuksen tuki 15 milj. euroa kohdennetaan kokonaisuudessaan osana peruspalvelujen valtionosuutta. Vanhuspalvelulakia on muutettu 1.8.2020 alkaen siten, että ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä hoitohenkilöstön vähimmäismitoitus nousee portaittain vuosina 2020–2023, siirtymäajan päätyttyä 1.4.2023 mitoituksen tulee olla vähintään 0,7. Tähän liittyen peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 96,5 milj. euroa vuonna 2022. Uudistuksen vuositason kustannukseksi on arvioitu 265,8 milj. euroa vuonna 2024. Vuodesta 2023 alkaen kunnat eivät enää vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisesta, vaan ne on siirretty hyvinvointialueille.

Kuntien verotulomenetysten korvaukset ovat vuonna 2022 noin 2,6 mrd. euroa ja vuonna 2025 noin 800 milj. euroa. Alenema johtuu siitä, että vuonna 2023 kompensatioita siirretään noin 1,8 mrd. euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen. Maksujärjestelyjen kohteena olevien verojen viivästyskoron määräaikaisesta alentamisesta vuonna 2021 johtuen kuntien verotuotot laskevat 50 milj. euroa. Vuosina 2022—2023 kuntien verokertymä vastavasti kasvaisi n. 47 milj. eurolla. Kunnille maksujärjestelyistä aiheutuvat verotuottomenetykset on tarkoitus kompensoida nettomääräisesti. Tästä on tarkoitus antaa erillinen esitys myöhemmin vuoden 2021 aikana sen jälkeen, kun uusiin huojennettuihin maksujärjestelyihin tulevien verojen määrästä on saatu tarkempaa tietoa.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet ovat noin 1,1 mrd. euroa koko kehyskauden ajan. Vuoden 2022 indeksikorotus on 2,2 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden ja ammatillisen koulutuksen rahoituksen lisäys on yhteensä n. 28,9 milj. euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus lisää valtionosuutta 12,1 milj. euroa.

Oppivelvollisuuden laajennus tulee voimaan ikäluokka kerrallaan 1.8.2021 alkaen ja se koskee ensimmäisen kerran perusopetuksen keväällä 2021 päättäviä. Oppivelvollisuuden laajentamiseen kohdennetaan 22 milj. euroa vuodelle 2021, 65 milj. euroa vuodelle 2022, ja 107 milj. euroa vuodelle 2023 ja 129 milj. euroa vuodesta 2024 eteenpäin. Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen vahvistamiseen perusopetuksessa ja toisella asteella kohdennetaan 20 milj. euroa vuonna 2022 ja 29 milj. euroa vuonna 2023. Toimenpiteen kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan kohdennetaan 60 milj. euroa ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan ohjelmaan 80 milj. euroa vuonna 2022. Varhaiskasvatuksen osalta kehitetään mm. kolmiportaisen tuen mallia varhaiskasvatukseen ja pilotoidaan kaksivuotista esiopetusta. Lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelmaan kohdennetaan kertaluonteisesti 9 milj. euroa vuonna 2022. Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin osoitetaan 51,8 milj. euroa vuonna 2022.

Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutukseen lisätään 1,4 milj. euroa vuosittain koko kehyskaudelle ja oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen määräytymisperusteiden uudistamisen kokeiluun 3,7 milj. euroa vuosittain vuosina 2022—2024. Etsivän nuorisotyön laajennuksen resursseja vahvistetaan kertaluonteisella 4,5 milj. euron lisäyksellä vuonna 2022. Lisäksi kunnille korvataan aiemmin veikkausvoittovaroilla rahoitetun toiminnan osalta 6,6 milj. euroa vuonna 2022 ja 5,9 milj. euroa vuonna 2023 sekä arpajaisveron aleneman osalta 2,1 milj. euroa vuosina 2021—2022.

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

Hoivahenkilöstön sitovan vähimmäismitoituksen säätämisestä johtuen lähihoitajien koulutukseen varataan lisärahoitusta 43 milj. euroa vuodelle 2022, 30 milj. euroa vuodelle 2023 ja 16,5 milj. euroa vuodelle 2024. Tästä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 30 milj. euroa vuonna 2022, 21 milj. euroa vuonna 2023 ja 11,5 milj. euroa vuonna 2024.

Liikuntaa ja huippu-urheilua edistäviin toimiin osoitetaan vuosittain 4,5 milj. euroa vuosina 2022–2025, josta kuntiin kohdistuu arviolta 0,9 milj. euroa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen ja sote-keskusten voimaantumiseen valmistaudutaan palvelurakennetta kehittämällä. Tarkoitukseen on varattu 132,9 milj. euroa vuodeksi 2022. Määrärahoista valtaosa kohdentuu tulevaisuuden sote-keskuksen, vanhuspalveluiden kehittämisen, kansallisen mielenterveysstrategian, kuntoutuksen kehittämisen ja peruspalveluiden saatavuuden parantamisen kokonaisuuksien kehittämiseen ennen niiden siirtymistä pysyviksi tulevien hyvinvointialueiden menoiksi. Hallitusohjelman mukaan laaditaan aiempaa valmistelua hyödyntäen mielenterveysstrategia, jonka tavoitteena on hoitoon pääsyn nopeuttaminen sekä palvelujen oikea-aikaisuus ja laatu. Tavoitteen toteuttamiseen on varattu yhteensä 50 milj. euroa vuosille 2021–2022 ja 18 milj. euroa vuodelle 2023 osana hyvinvointialueiden rahoitusta. Sote-uudistusta ja sen muutostokustannuksia käsitellään JTS:n luvussa 6. Hyvinvointialueiden talous.

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien vastuuta TE-palveluissa vahvistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistettiin työllisyyden kuntakokeilut ajalle 1.3.2021–30.6.2023. Valtiolta siirtyy kuntien työnjohdon alle henkilöstöresursseja sekä päätösoikeutta työllisyysmäärärahojen käyttöön. Hallitus päätti puoliväliriihessä jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Hallituksen esitys on tarkoitus valmistella siten, että tehtävät siirtyvät vuoden 2024 aikana. Siirron taloudelliset vaikutukset tarkentuvat valmistelun edetessä ja sisällytetään julkisen talouden suunnitelmaan vasta myöhemmin.

Kuntien roolia kotouttamisessa vahvistetaan myöntämällä avustuksia kuntien osaamiskeskustoimintaan ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin 6 milj. euroa vuonna 2022. Tämän lisäksi vuosina 2022–2024 kotouttamiseen kohdennetaan 2,2 milj. euroa ja vuonna 2025 1,1 milj. euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla aluekehittämistä koskevien tavoitteiden tukemiseksi ehdotetaan vuonna 2022 käytettäväksi yhteensä 38 milj. euroa tulevaisuusinvestointeihin varattua rahoitusta. Rahoituksen kohteena ovat mm. alueiden kestävä kasvua ja elinkeinojen uudistamista tukevat toimenpiteet (24 milj. euroa), valtion sopimuksellinen yhteistyö kaupunkien ja alueiden kanssa (7,7 milj. euroa), rakennemuutoksien ennakointi ja hallinta sekä maakuntien omaehtoinen kehittäminen (6,3 milj. euroa).

Ympäristöministeriön hallinnonalla kohdennetaan 3 milj. euroa avustuksia asunnotonmuuden poistamiseen vuonna 2022. MAL-sopimukset kaudelle 2020–2031 on solmittu ja konkreettiset toimenpiteet koskevat vuosia 2020–2023. Asuntotuotannon tukemiseksi valtio osoittaa kunnallistekniikka-avustuksia MAL-sopimusseuduille 25 milj. euroa vuodessa ja käynnistysavustusten kokonaisvaltuuteen osoitetaan 39 milj. euroa vuodessa vuosina 2020–2023. Näistä kuntien yhtiöille arvioidaan kohdistuvan 70 prosenttia.

Liikenne- ja viestintäministeriö avustaa kaupunkiseutujen raideliikennehankkeita MAL-sopimusten mukaisesti yhteensä 154 milj. eurolla, josta vuosina 2022—2025 kohdistuu 60,6 milj. euroa.

**Taulukko 7.** Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2022 hintatasossa

	2020 TA	2020 TA+LTA:t	2021	2022	2023	2024	2025
Laskennalliset valtionosuudet	8 106	9 701	8 754	9 052	3 370	3 408	3 403
VM	7 074	8 652	7 697	7 934	2 282	2 312	2 322
OKM <sup>1)</sup>	1 032	1 049	1 057	1 118	1 088	1 096	1 081
josta kuntayhtymien osuus	1 041	1 478	1 522	1 541	1 488	1 483	1 467
<b>Muut valtionavut</b>							
OM yhteensä	-	-	1	11	11	32	-
VM yhteensä	40	420	37	253	30	20	20
OKM yhteensä	238	405	285	205	157	159	161
MMM yhteensä	6	7	6	6	6	6	6
LVM yhteensä	43	243	43	43	43	43	43
TEM yhteensä	196	230	247	204	158	160	159
STM yhteensä <sup>2)</sup>	517	900	2 243	565	88	88	88
YM yhteensä	57	94	57	52	32	11	10
Muut valtionavut yhteensä, milj. euroa	1 101	2 304	2 924	1 401	554	518	486
Verotulomenetysten korvaukset	2 269	2 383	2 360	2 601	794	793	806
<b>Valtionavut yhteensä, milj. euroa</b>	<b>11 419</b>	<b>14 388</b>	<b>14 037</b>	<b>13 054</b>	<b>4 718</b>	<b>4 719</b>	<b>4 696</b>

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

2) Sote-uudistuksen myötä suurin osa STM:n hallinnonalan valtionavuista siirtyvät hyvinvointialueille vuonna 2023.

## Veroperustemuutokset

Veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille. Yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen korotus päättyy vuoden 2021 lopussa. Hyvinvointialueiden perustamiseen yhteydessä kuntien verotuloihin tulee merkittäviä muutoksia, kun kunnallisveron tuotto sekä yhteisöveron tuotto alenevat.

**Taulukko 8.** Keskeisten veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon vuositasolla, milj. euroa

	2022	2023	2024	2025
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus <sup>1)</sup>	-173	-8	-8	-8
Kotitalousvähennyksen laajentaminen öljylämmityksestä luopumisen osalta	-2	1	-	-
Liikenteen työsuhde-etujen laajennukset <sup>2)</sup>	-6	-0,5	-2,5	-2
Sote-uudituksen vaikutus kunnallisveron tuottoon	-	-13 460	-	-
Sote-uudituksen vaikutus kuntien yhteisöveron tuottoon	-	-690	-	-
Irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot	1	1	13	-2

1) Tekninen oletus vuosille 2024-2025.

2) Sisältää aikaisemmin tehdyt päätökset.



## 3 Hallituksen kuntia koskevat toimenpiteet 2022–2025 ja niiden kuntavaikutukset

Tässä luvussa on kuvattu hallitusohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden vaikutuksia siltä osin kuin niillä on vaikutuksia kuntien tehtäviin ja kuntatalouteen vuosina 2022–2025. Sote-uudistuksen pääasiallinen sisältö sekä vaikutukset kuntatalouteen on nostettu erilliseksi osioksi. Muut ministeriökohtaiset toimenpidetkuvaukset on luokiteltu valtion talousarvion pääluokkien mukaisesti. Toimenpiteiden kuntavaikutuksia on kuvattu siinä laajuudessa kuin ne olivat tiedossa kevään 2021 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Kuntavaikutuksia koskevat arviot ovat julkisen talouden suunnitelman mukaisia.

### 3.1 Sote-uudistus

#### Uudistuksen pääasiallinen sisältö

Hallitus on antanut joulukuussa 2020 eduskunnalle esityksen hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Lait tulisivat voimaan porrastetusti, osa 1. heinäkuuta 2021 ja viimeiset 1. tammikuuta 2023. Uudistuksen voimaantulon tarkoitus tulla voimaan 1.7.2021, minkä jälkeen työnsä aloittaa alueiden väliaikaishallinto. Ensimmäiset aluevaalit toimitettaisiin alkuvuodesta 2022.

Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä pelastustoimen palveluiden järjestäminen siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut kaikille suomalaisille, parantaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta, kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin sekä hillitä kustannusten kasvua.

Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä ja tuottamisesta siirretään 21 hyvinvointialueelle. Helsingin kaupunki vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. HUS-yhtymä järjestäisi sille lailla säädetyt erikoissairaanhoidon tehtävät. Lisäksi HUS-yhtymälle voitaisiin siirtää tehtäviä

HUS-järjestämissopimuksella. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy hyvinvointialueiden palvelukseen 1.1.2023 alkaen. Kuntien opetustoimesta hyvinvointialueiden palvelukseen siirtyvät opiskeluhuollon kuraattorit ja psykologit. Siirtyvän henkilöstön määrä on yhteensä noin 173 000 henkeä.

Hyvinvointialueet saavat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen tarvittavan rahoituksen alkuvaiheessa valtiolta. Valtion rahoituksessa otetaan huomioon hyvinvointialueiden väliset erot palvelutarpeissa ja järjestämisen olosuhteissa. Lisäksi hyvinvointialueet voivat periä voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti asiakas- ja muita käyttömaksuja. Alueiden verotusoikeutta on selvitetty parlamentaarisesti; maakuntaverokomitean mietintö julkaistiin 11.3.2021. Hallitus on sitoutunut verotusta ja rahoitusta koskevan lainsäädännön valmistumiseen hallituskauden aikana sekä sen voimaantuloon viimeistään vuonna 2026.

## Uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirrolla kunnista hyvinvointialueille on erittäin merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa käyttötaloustulojen ja -menojen taso ja rakenne muuttuvat merkittävästi.

Tässä esitetyt summat siirrettävistä kustannuksista ja tuloista perustuvat valtiovarainministeriön arviolaskelmaan vuoden 2022 tasossa. Arviot perustuvat kuntien talousarviokyselyn mukaisiin tietoihin sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen kustannuksista. Tulotiedot perustuvat valtiovarainministeriön kuntakohtaisiin veroennusteisiin ja valtionosuustietoihin. Kuntien rahoitustuotot ja -kulut tieto on otettu kuntien talousarvio-kyselystä.

### Kustannusten ja tulojen siirto

Käyttötalouden muutos toteutuu siten, että siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannuksia vastaavasti siirretään koko maan tasolla yhtä paljon tuloja, jotka koostuvat peruspalvelujen valtionosuuksien ns. sote-perusteisista osista, yhteisöverosuudesta, kunnallisverosta sekä veroperustemuutoksista johtuvista verotulojen korvauksista. Tämän hetken arviolaskelman mukaan siirtyvien kustannusten yhteismäärä on noin 20,63 mrd. euroa. Tuloista taas siirtyy eniten kunnallisveroa eli noin 12,77 mrd. euroa, mikä toteutetaan alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja tasasuuruisesti 12,39 prosenttiyksiköllä. Yhteisöveroa siirretään kolmasosa kuntien ryhmäosuudesta eli noin 0,67 mrd. euroa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta siirtyy yhteensä 5,35 mrd.

euroa ja veromenetysten korvauksista yhteensä 1,84 mrd. euroa. Siirtyvien valtionosuuksien ja veromenetysten korvausten osuus nykyisestä on noin 70 prosenttia.

Vaikka kustannuksia ja tuloja siirtyy koko maan tasolla yhtä paljon, voivat ne kuitenkin poiketa kuntakohtaisesti merkittävästi toisistaan. Edellä mainittuun poikkeamaan vaikuttavat erityisesti seuraavat asiat:

- siirtyvien kustannusten suuri vaihteluväli
- kunnallisveron tuoton suuri vaihteluväli
- yhteisöveron tuoton vaihteluväli
- verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen muutos verotulojen siirron seurauksena.

Uudistuksen sekä kustannusten ja tulojen siirron taloudellisia vaikutuksia kuitenkin tasaataan valtionosuusjärjestelmään sisällytettävillä tasauselementeillä, joita selostetaan tarkemmin kohdassa uusi valtionosuusjärjestelmä.

### **Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ja tulot**

Nykyisen arviolaskelman mukaan uudistuksen jälkeen kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ovat noin 14,46 mrd. euroa. Euromääräisesti merkittävintä tuloa kunnille on edelleen kunnallisvero, noin 8,37 mrd. euroa. Suuresta euromääräisestä alenemista huolimatta kunnallisveron suhteellinen osuus kuntien verorahoituksesta (verotulot ja valtionosuudet yhteensä) ei kuitenkaan suuresti muutu, vaan kunnallisvero säilyy edelleen merkittävimpanä rahoituslähteenä. Yhteisöveroa vähennetään 0,67 mrd. eurolla, jolloin kuntiin jää yhteisöveroa noin 1,35 mrd. euroa. Kiinteistöveroon ei ehdoteta muutoksia, jolloin sen määrä on noin 2,03 mrd. euroa. Kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien verotuloista kaksinkertaistuisi nykyiseen verrattuna. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen jää noin 2,60 mrd. euroa, josta verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen osuus olisi noin 0,75 mrd. euroa. Näiden lisäksi veroperustemuutoksista aiheutuvien veromenetysten korvauksiin jää noin 0,76 mrd. euroa.

Uudistusten jälkeen verotulot ovat edelleen kuntien merkittävin tulonlähde, mutta verorahoituksen osalta valtionosuuksien osuus kasvaa joillakin kunnilla selvästi verrattuna nykytilanteeseen. Tämä selittyy sekä verotulojen poistumisella että valtionosuusjärjestelmään sisällytettävillä uudistuksen vaikutusten tasauselementeillä, jotka voivat olla joillekin kunnille huomattavan suuret.

**Taulukko 9.** Kuntien tuloslaskelman muodostuminen, nykytilanne verrattuna uudistukseen jälkeiseen tilanteeseen. Vuoden 2022 arviolaskelma.

Kunnan tuloslaskelman muodostuminen	Nykytilanne, milj. €	Uudistuksen jälkeen, milj. €	Muutos, milj. €
Toimintakate + poistot	-35 093	-14 458	20 635
Kunnallisvero (12,39 %-yksikön siirto)	21 206	8 365	-12 841
Yhteisövero	2 023	1348	-674
Kiinteistövero	2 028	2 028	0
Peruspalvelujen valtionosuus (VM)	7 922	2 598	-5 324
Vos-muutosrajoitin	0	-4	-4
Veromenetysten korvaus	2 601	761	-1 840
Valtionosuus, OKM	-60	-60	-60
Rahoituserät, netto	337	337	337
Verotuskust. alentuminen (kunnat)	0	70	70
Vos-järjestelmämuutoksen tasaus	0	0	0
Vuosikate – poistot (tasapainotila)	963	985	22

### Uusi valtionosuusjärjestelmä

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyy ennallaan sote-uudistuksen jälkeen. Siten järjestelmä perustuu jatkossakin kustannus- ja tarve-erojen sekä tulopohjaerojen tasaamiseen. Järjestelmästä poistuvat ns. sote-perustaiset osat, joiden osuus on noin 67,5 prosenttia eli noin 5,35 mrd. euroa. Sen lisäksi veromenetysten korvauksista poistuu 70 prosenttia eli noin 1,84 mrd. euroa. Sote-perustaisilla osilla tarkoitetaan pääosin yli 16 vuotta täyttäneitä ikäryhmiä sekä sairastavuutta. Järjestelmään esitetään kuitenkin sisällytettäväksi uusi 16 vuotta täyttäneiden ikäryhmä. Järjestelmästä poistetaan myös eräitä aiempien järjestelmämuutosten tasauksia sekä muita kunta-valtio –rahoitussuhteeseen liittyviä eriä.

Sote-perustaisten osien poistumisen lisäksi järjestelmään tehtävät muutokset koskevat pääosin tulojen tasausjärjestelmää eli verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta. Koska tasauksessa huomioitavien verotulojen määrä vähenee merkittävästi, niin sanottu tasausraja alenee myös merkittävästi. Tämä johtaa siihen, että tasauslisiä maksetaan vähemmän kuin nykyisessä tilanteessa. Edellä mainitusta syystä tasauslisäprosenttia nostetaan nykyisestä 80:stä 90:iin. Toisaalta myös tasausvähennysprosenttia muutetaan nykyisestä lievästi progressiivisesta, vähintään 30 prosentista, kiinteään 10 prosenttiin. Tasausvähennysprosentin alentaminen hyödyttää korkean verotulojen kuntia, joiden siirtyvät tulot ovat yleisesti ottaen korkeammat kuin siirtyvät kustannukset (kunnallisveron tuotto korkea).

Uusina kriteereinä järjestelmään esitetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosaa ja asukasmäärän kasvuun perustuvaa lisäosaa.

Sote-uudistuksen taloudellisten vaikutusten kohtuullistamiseksi järjestelmään esitetään kahta tasauselementtiä: siirtyvien kustannusten ja tulojen muutosrajoitinta sekä järjestelmämuutostasauksia. Siirtyvien kustannusten ja tulojen muutosrajoittimelle rajoitetaan edellä mainittujen siirtyvien erien erotusta 60-prosenttisesti ennen valtionosuusjärjestelmään tehtäviä kriteerimuutoksia. Muutosrajoitin on pysyvä, ja siihen lasketaan mukaan muutokset verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa (ennen siihen tehtäviä muutoksia).

Järjestelmämuutostasauksella rajoitetaan uudistuksesta aiheutuva talouden tasapainotilan muutos viiden vuoden siirtymäkauden jälkeen pysyvästi enintään +/- 60 euroon asukasta kohden. Uudistuksen voimaantulovuonna muutos rajataan nolllaksi ja sitä seuraavina vuosina muutosta rajoitettaisiin vuosittain porrastetusti +/- 15 euroa asukasta kohti. Enimmäismuutoksen ylittävä osa jää toistaiseksi pysyvänä tasauksena valtionosuuksiin.

### **Uudistuksen vaikutukset kuntien talouden tasapainoon ja kestävyteen**

Sote-uudistuksen vaikutuksia kuntien käyttötalouteen kuvataan kunnan talouden tasapainon muutoksella verrattuna uudistusta edeltävään tilanteeseen. Talouden tasapainolla tarkoitetaan tässä yhteydessä vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotusta. Tasapainotilalla ei siis tarkoiteta yleisesti kunnan talouden tosiasiallista tilannetta, vaan kuvataan vain uudistuksen suoria vaikutuksia kunnan tuloslaskelmaan. Hallituksen esityksessä tasapainon muutos on lisäksi suhteutettu kunnallisveroprosentin tuottoon eli paljonko kunnallisveroprosenttia pitäisi muuttaa (korotuspaine/laskuvara), jotta tasapaino pysyisi uudistusta edeltävällä tasolla.

Edellä todettu tasapainon enimmäismuutoksen rajaaminen pysyvästi enintään +/- 60 euroon asukasta kohden tarkoittaa jokaisen kunnan kohdalla alle 0,6 tuloveroprosenttiyksikön muutospainetta. Sote-uudistuksen suora vaikutus kuntien talouden tasapainoon on siis rajattu varsin kohtuulliseksi. Koska tulorahoituksen nettomäärä pysyy lähes nykyisellä tasolla, myös kuntien velanhoito- ja investointikyvyn muutokset ovat maltilliset. Kuntatalouden kestävyys kannalta keskeinen kysymys on, miten kuntiin jäljelle jäävät tulot ja kustannukset kehittyvät pidemmällä aikavälillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvupaineen poistuminen kunnilta parantaa kuntatalouden kestävyttä.

Kunnan talouden kestävyys koostuu kuitenkin useista eri tekijöistä. Uudistuksella ei lähtökohtaisesti heikennetä eikä paranneta kunnan talouden tasapainotilaa. Kunnan talouden kehitykseen vaikuttaa näin ollen myös sote-uudistuksen jälkeenkin samat tekijät kuin nykyään, muun muassa väestörakenteen ja -määrän, alueellisen elinkeinoelämän ja yritysten

sekä kansantalouden kehitys. Oleellinen kysymys kuntatalouden kestävyden kannalta on myös se, että minkälaiset ovat kuntien tehtävät ja velvoitteet tulevaisuudessa.

Samalla, kun kuntien tulot ja käyttötalousmenot puoliintuvat nykyisestä, kuntien taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyvät käytännössä ennallaan. Pidemmällä aikajaksolla oleellisen vaikutus kuitenkin on, että väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvät kustannukset ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta. Tämä parantaa huomattavasti kunnan käyttötalouden ennustettavuutta ja hallittavuutta. Varsinkin pienissä kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon, erityisesti erikoissairaanhoidon, käyttötalousmenot ovat vuosittain vaihdelleet huomattavasti, mikä on vaikeuttanut kunnissa käyttötalouden hallintaa. Uudistuksen myötä kuntien vastuulta poistuu merkittävä määrä sellaisia kustannuksia, joihin ne ovat voineet vaikuttaa vain rajallisesti.

Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle siirtyvät tehtävät ovat muodostaneet keskimäärin noin 59 prosenttia kuntien käyttötalousmenoista. Kunnittain vaihteluväli on ollut suuri, alimmillaan kustannukset ovat olleet noin 41 prosenttia ja enimmillään noin 79 prosenttia kunnan käyttötaloudesta. Uudistuksen jälkeen kuntien lakisääteiset tehtävät ja käyttötalous painottuvat pääosin varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Kyseisen toimialan osuus kuntien käyttötalousmenoista vaihtelee nykyisin kuntakohtaisesti huomattavasti, mutta keskimäärin opetus- ja kulttuuritoimi on muodostanut käyttötalousmenoista noin kolmanneksen. Sote-uudistuksen jälkeen mahdolliset käyttötalouden sopeutustoimet tulevat jatkossa kohdistumaan aiempaa enemmän esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen. Toisaalta kuntien taloudenhoitoa helpottaa se, että tuloveroprosentin tuotto jopa kasvaa nykyisestä, koska verovähennyksiä siirtyy valtionverotuksen puolelle. Toisin sanoen nykyistä suuremmalla veron tuotolla rahoitetaan selvästi nykyistä pienempiä budjettejia.

Kuntasektorin investointitarpeet muuttuvat uudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen investointitarpeiden siirtyessä hyvinvointialueiden vastuulle. Näiden osuus kuntien investoinneista on ollut viime vuosina noin neljännes. Muutoksella on suuri merkitys erityisesti väestörakenteeltaan ikääntyvissä kunnissa, joissa peruskorjaus- ja muut investointitarpeet ovat nykyhetkellä kohdistuneet erityisesti sosiaali- ja terveystoimeen. Investointitarpeisiin kohdistuva muutos ei ole yhtä suuri väestömäärältään kasvavissa ja ikärakenteeltaan nuoremmissa kunnissa, joissa investoinnit ovat tähänkin saakka kohdistuneet merkittävässä määrin perusopetukseen, varhaiskasvatukseen sekä infrastruktuuriin eli teknisen toimialan investointeihin. Uudistuksella ei todennäköisesti ole vaikutuksia kuntien mahdollisuuksiin saada vieraan pääoman rahoitusta. Kunnan elinvoimakysymyksiin liittyvien investointitarpeiden säilyminen ennallaan edellyttää kuntien lainanhoitokyvyn säilymistä.

Hyvinvointialueelle siirtyy lain nojalla ilman korvausta kuntayhtymien jäsenosuuksia sekä kuntien irtainta ja omaisuutta. Kunnilta siirtyy hyvinvointialueelle myös siirtyvän henkilöstön lomapalkkavelka, mikä pienentää kunnan velkavastuita ja omaisuuden siirron vaikutusta kunnan taseessa. Irtaimen omaisuuden siirrot hyvinvointialueelle tehtäisiin kunnan peruspääomaa alentamalla, joten niillä ei ole vaikutusta kunnan tuloslaskelmaan. Vastavasti lomapalkkavelan siirtyminen korottaisi kunnan peruspääomaa. Siirtyvien omaisuus- ja velkaerien suhteen mukaan kunnan omavaraisuusaste voi joko nousta tai laskea. Jos kunnan omavaraisuusaste laskee, saattaisi myös syntyä tilanteita, joissa kuntien luottosopimusten omavaraisuusasteeseen liittyviä ehtoja jouduttaisiin tarkistamaan. Tällaiset sopimusehdot eivät kuitenkaan ole kuntien sopimuksissa yleisiä.

Koska sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvä rakennusomaisuus jäisi kunnille, myös niihin liittyvät velat jäisivät sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien velkoja lukuun ottamatta edelleen kunnille. Tämä tarkoittaisi, että tunnusluku- jen valossa kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaisi. Tämän ei kuitenkaan arvioida heikentävän kuntien talouden tasapainoa tai lainanhoitokykyä taikka aiheuttavan veronkorotuspainetta. Tämä johtuu siitä, että kunnilta siirtyvät hyvinvointialueelle tulojen lisäksi siirtyvien tehtävien menot. Omaisuuden ja velkojen siirron toteuttamisella ei olisi vaikutusta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiin.

Kuntien konsernivetat pienenevät uudistuksen myötä, kun hyvinvointialueille siirrettävien kuntayhtymien velat poistuvat kuntien vastuulta. Tältä osin esitys lähtökohtaisesti pienentää kuntasektorin velkavastuita. Erityisesti joillakin sairaanhoitopiireillä on kuitenkin merkittäviä alijäämiä, joiden hoitamisesta jäsenkunnat vastaavat ennen tehtävien järjestämisvastuun siirtymistä hyvinvointialueille. Kuntayhtymän alijäämän syntymiseen on vaikuttanut kuntayhtymän laskutuskäytäntö, kuntien velvoitteet kuntayhtymän rahoituksesta on jo voitu kattaa laskutuksella. Viimekädessä alijäämän kattamisen vastuu voi kyseisten kuntien osalta tarkoittaa velkamäärien lisääntymistä tai vaihtoehtoisesti painetta kunnallisveroprosentin korottamiseen. Kuntalain mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi. Kuntalain mukaan kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Vastuu kuntayhtymän alijäämän kattamisesta on siten kuntalain mukainen olemassa oleva velvoite, joka ei johdu suoraan uudistuksesta. Kuntayhtymän alijäämä heijastuu sen jäsenkuntien talouteen jo toiminnan aikana, joten vaikutus kunnan tulokseen ei synny, kun sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirtyvät osaksi hyvinvointialueita. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnon (113/2015) mukaan jäsenkunnan tulee kirjata kirjanpitoonsa osuus kuntayhtymään tilikaudella kertyneestä alijäämästä, mikäli kuntayhtymän alijäämää ei todennäköisesti saada lähitulevaisuudessa katetuksi esimerkiksi kuntayhtymän päättämällä muilla toimenpiteillä kuin kuntien maksuilla.

Kunta ja hyvinvointialue tekevät kunnan käytössä olleesta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimitiloista kolmen vuoden vuokrasopimuksen, jota hyvinvointialueen on mahdollista pidentää vuodella. On mahdollista, että tämän siirtymäajan jälkeen syntyy tilanne, jossa kuntien omistamia, sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevia toimitiloja jää käyttämättömiksi. Kunnille voi myös aiheutua omaisuusjärjestelyistä muita kustannuksia. Kunnalla olisi oikeus sen taloudellisen itsehallinnon turvaamiseksi saada hakemuksen perusteella valtiolta korvausta omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista, joihin se ei itse ole voinut vaikuttaa tai niitä omilla toimillaan vähentää. Korvauksen myöntämistä arvioidaan omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvan kunnallisveroprosentin laskennallisen korotustarpeen perusteella. Kunnalle korvataan omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset, jos kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittää 0,5 prosenttiyksikön korvausrajan. Jos korvausta hakevan kunnan tuloveroprosentti olisi korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunta voisi lisäksi saada korvausta kolme neljäsosaa edellä mainitun korvausrajan alittavalta osalta. Tällä tavoin korvauksen määrässä otettaisiin huomioon kuntien kokonaistaloudellinen tilanne.

Sote-uudistuksesta ja sen lainsäädännöstä aiheutuisi muutuskustannuksia, joita esiintyy aina tehtäessä suuria järjestelmämuutoksia. Osa muutuskustannuksista aiheutuu ennen järjestämistehtävän siirtymistä vuosina 2021 ja 2022, osa aiheutuu järjestämistehtävän siirtymisen jälkeen vuodesta 2023 lukien. Muutuskustannukset voivat olla kertaluonteisia, väliaikaisia tai pysyviä ja niitä tulee aiheutumaan kunnille, hyvinvointialueille ja valtiolle. Osa muutuskustannuksista on sellaisia, joiden voidaan olettaa tuottavan kustannushyötyä tulevaisuudessa tuottavuuden kasvuna (esim. hallintorakenne ja ICT). Kaikkiaan hallituksen esityksessä (241/2020 vp, otsikoissa 4.2.1.13 ja 4.2.1.14) todetun mukaisesti vuoteen 2025 mennessä uudistuksesta arvioidaan aiheutuvan kumulatiivisesti kustannuksia noin 2 mrd. euroa ja vuoteen 2030 mennessä noin 3 mrd. euroa.

Suurin osa muutuskustannuksista kohdistuisi hyvinvointialueiden toimintaan, ja myös valtiolle aiheutuisi merkittäviä muutuskustannuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistehtävien siirtymisen jälkeen, kunnille aiheutuvien muutuskustannusten euromäärien arviointi ei käytettävissä olevien tietojen perusteella ole luotettavalla tavalla mahdollista. Hallituksen esityksessä on tunnistettu kunnille aiheutuvan vähintään 50 milj. euron kertakustannuksia ICT-järjestelmien ja tiedonhallinnan muutoksista. Laajemmin kunnille aiheutuvia muutuskustannuksia arvioidaan kevään 2022 kehysriihessä, jolloin käytettävissä on tietoja mm. sopimus- ja henkilöstösiirtojen määrästä ja laajuudesta.

Uudistuksesta aiheutuvien muutuskustannusten kustannustekijöitä, määrää ja kohdentumista koskeva valmistelu jatkuu sekä esityksen eduskuntakäsittelyn että uudistuksen täytäntöönpanon aikana. Muutuskustannusten edellyttämää rahoitusta tullaan arvioimaan ja



ehdottamaan normaalitapaan julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarviomenettelyssä sekä tarvittaessa käyttäen lisätalousarviomenettelyä.

## 3.2 Muut toimenpiteet

### Sisäministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

#### Pelastustoimen rahoitukseen liittyvät muutokset ennen vuotta 2023

Ennen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvien hyvinvointialueiden käynnistämistä pelastuslaitosten kustannuksiin vaikuttaa muutamia tekijöitä, joilla on vaikutuksia kuntien talouteen. Ympäristöministeriön yhteydessä toimivan Öljysuojarahaston epävarman rahoitustilanteen vuoksi pelastuslaitoksille ei ole pystytty korvaamaan aiempaan tapaan öljyntorjuntasuunnitelmien mukaisia uusia hankintoja ja ylläpitokustannuksia vuodesta 2020 alkaen. Öljysuojarahaston rahoitukselle ei ole vielä löytynyt korvaavaa rahoituslähdettä. Pelastuslaitosten käyttötalouteen tarvitaan rahoitusta kunnilta öljyn- ja aluskemikaalitorjuntavalmiuden ja torjuntakaluston ylläpidon, koulutuksen ja investointien tilikauden poistojen verran eli vuositasolla enintään 10 milj. euron verran vuosina 2021 ja 2022.

Ympäristöministeriölle myönnettiin vuoden 2021 talousarviossa 4 milj. euroa siirtomäärärahaa Öljysuojarahastoon, jota käytetään Öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) 10 § ja 17 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin vuoden 2020 korvauksiin sekä pelastuslaitosten öljyntorjuntavalmiuden ylläpitämiseen liittyvien siirtomenojen maksamiseen. Öljysuojarahastolle ehdotetaan siirrettäväksi talousarviosta 4 milj. euroa vuodessa vuosina 2022 ja 2023 pelastuslaitosten lakisääteisten velvoitteiden rahoittamiseksi.

Pelastuslaitokset ovat saaneet avustuksia kalustohankintoihin ja kunnat uusiin paloasemahankkeisiin Palosuojelurahastolta. Hyvinvointialueiden myötä nämä avustukset jäisivät pois ja rahaston painopiste suunnattaisiin erityisesti tutkimus- ja kehittämishankkeisiin.

### Valtiovarainministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

#### Kuntien peruspalveluiden valtionosuus

Kuntien valtionavut ovat noin 13,1 mrd. euroa vuonna 2022, josta peruspalvelujen valtionosuus on 7,9 mrd. euroa. Kehyskauden lopulla 2025 valtionavut ovat noin 4,7 mrd. euroa ja peruspalvelujen valtionosuus noin 2,3 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuden aleneminen johtuu vuonna 2023 toteutettavasta sosiaali- ja terveydenhuollon

palvelurakennemuutoksesta. Tuolloin sosiaali- ja terveydenhuollosta ja pelastustoimesta vastaaville hyvinvointialueille siirretään peruspalvelujen valtionosuudesta siirtyviä tehtäviä vastaava määrä valtionosuutta.

Vuoden 2022 peruspalvelujen valtionosuuden taso on noin 235 milj. euroa suurempi kuin edellisenä vuonna varsinaisessa talousarviossa. Vertailussa täytyy kuitenkin muistaa, että vuonna 2021 peruspalvelujen valtionosuuteen tehtiin kertaluonteinen 300 milj. euron lisäys. Indeksikorotuksen vaikutus on noin 165 milj. euroa vuodelle 2022.

Vuoden 2022 talousarvion yhteydessä vuoden 2019 toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden perustana olevien laskennallisten kustannusten erotuksen (noin 2,2 mrd. euroa) perusteella tehdään valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus. Tarkistuksessa verrattavien laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten suurta eroa tarkistusvuonna 2019 selittää osaltaan se, että vuonna 2019 tehty kustannustenjaon tarkistus, joka perustui vuoden 2016 kustannuspohjaan, oli vahvasti miinusmerkkinen. Tämän vuoksi laskennallisia kustannuksia alennettiin noin 820 milj. euroa vuoden 2019 tasolla. Tämän lisäksi vuoden 2019 valtionosuuden perustana olleisiin laskennallisiin kustannuksiin tehtiin pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaisia säästötoimia, jotka alensivat laskennallisia kustannuksia yli 600 milj. euroa kumulatiivisesti vuosina 2016–2019. Arviona on muun muassa Kuntaliiton tekemien kyselyiden perusteella, että näiden toimenpiteiden todellinen säästövaikutus jäi huomattavasti tavoiteltua pienemmäksi. Samaan aikaan tarkistuksen toisena puolena olevat kuntien todelliset kustannukset olivat lähteneet kasvuun.

Vuoden 2022 talousarvion yhteydessä vuoden 2019 toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden perustana olevien laskennallisten kustannusten erotuksen perusteella tehtävä valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus on 562 milj. euroa, josta osa johtuu tarkistuksessa käytettävän laskentatavan muutoksista. Johtuen siitä, että kunta-taloutta on tuettu erittäin voimakkaasti vuonna 2020 ja koronasta aiheutuvat välittömät kustannukset kompensoidaan myös 2021, vuoden 2022 kustannustenjaon tarkistuksen valtionosuusvaikutusta ei huomioida. Sen sijaan valtionosuuden tasoa nostetaan noin 246 milj. eurolla vuonna 2022. Lisäksi valtion ja kuntien väliseen kustannustenjaon tarkistukseen liittyviä säännöksiä on tarkoitus selkeyttää vuoden 2021 aikana valmisteltavalla lakimuutoksella.

Vuonna 2022 jatketaan hallitusohjelman mukaisia uudistuksia. Uusina toimenpiteinä valtionosuutta kohdennetaan seulontaohjelman laajennukseen, lastensuojeluun sekä varhaiskasvatuksessa toteutettavaan lasten tukeen. Vuonna 2023 on tarkoitus lisätä määrärahaa muun muassa kotihoidon resurssien riittävyyteen ja omaishoidon kehittämiseen sekä vammaispalveluiden kokonaisuudistukseen. Vuodesta 2023 alkaen kunnat eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti enää vastaa sosiaali- ja terveystalouden toteuttamisesta, vaan ne on siirretty hyvinvointialueille.

Hallitusohjelman mukaisesti vanhuspalvelulakia on muutettu 1.8.2020 alkaen siten, että hoitohenkilöstön mitoituksen tulee olla vähintään 0,7 ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä. Lisäksi säädettiin iäkkään henkilön palvelutarpeen arvioinnissa ja selvittämisessä käytettävästä yhtenäisestä arviointi- ja seurantajärjestelmästä. Henkilöstömitoituksen osalta mahdollistetaan tietyin edellytyksin siirtymäaika 1.4.2023 saakka. Vanhuspalvelulain mukaiseen hoitohenkilöstön mitoitukseen osoitetaan 43,7 milj. euroa lisäystä peruspalvelujen valtionosuuksiin vuonna 2022. Uudistuksen vuositason kustannukseksi on arvioitu 265,8 milj. euroa vuonna 2024.

### Verotulomenetysten korvaus

Kuntien verotulomenetysten korvaukset maksettiin vuosina 2010 – 2019 peruspalvelujen valtionosuusmomentilta. Korvausten määrä oli vuoden 2019 tasossa 2,0 mrd. euroa. Vuodesta 2020 lähtien korvaukset on maksettu omalta momentiltaan. Vuonna 2022 ne ovat yhteensä 2,6 mrd. euroa. Vuonna 2025 korvausten taso on 0,8 mrd. euroa. Alenema johtuu siitä, että vuonna 2023 verotulomenetysten korvauksia siirretään noin 1,8 mrd. euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen.

### Kuntalain muutokset

Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan esitys kuntalain muuttamiseksi. Tavoitteena on, että muutokset tulisivat voimaan vuoden 2021 keväällä. Muutosten tavoitteena on parantaa kuntien riskienhallintaa ja -valvontaa sekä paikallisten olosuhteiden huomioimisen mahdollisuuksia. Talousarviota koskevaa sääntelyä täsmennetään taloussuunnitelman tasapainon sekä alijäämän kattamisen osalta. Lakiin lisätään myös säännökset alijäämän kattamiskaudesta kuntarakenteen muutoksissa. Lisäksi lakiin lisätään säännökset kuntayhtymien yhdistymisestä ja kuntayhtymän jakautumisesta.

E erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevassa sääntelyssä säädetään jatkossa tarkemmin toimenpideohjelman käsittelystä kunnassa sekä toimenpideohjelmaan liittyvästä raportoinnista valtiovarainministeriölle. Tarkoituksena on myös, että valtiovarainministeriön ratkaisu kuntarakennelaisissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tietyin edellytyksin tehdä uutta arviointimenettelyä käynnistämättä.

Kunnan hallintoa koskevaan sääntelyyn tehdään useita sisällöllisiä ja selkiyttäviä muutoksia. Aloiteoikeutta laajennetaan ja aloitteiden käsittelyn määräaikaa koskeva säännös poistuu. Johtajasopimuksen hyväksymistä koskeva sääntelyä muutetaan niin, että sopimuksen hyväksyy aina kunnanhallitus. Kuntalakiin lisätään myös pysyväksi sääntelyksi jo väliaikaisena sääntelyinä voimassa olleet sähköisen kokouksen edellytykset.

## Kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehtojen valmistelu

Valtiovarainministeriö on asettanut Kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehtoja valmistelevan työryhmän ja sen alaiset valmistelujaostot toimikaudeksi 9.12.2020–31.12.2021. Työn käynnistämisestä sovittiin syksyn 2020 budjettiriihessä ja se jatkaa tietopohjaista valmistelua kuntapolitiikan kehittämiseksi.

Työn tavoitteena on luoda kansallisesti pitkäjänteinen kuntapolitiikan linja, joka:

- parantaa kuntien edellytyksiä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla;
- kehittää kunnallista itsehallintoa sekä parantaa kuntien mahdollisuuksia edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa huomioiden toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset;
- parantaa kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä sekä samalla vahvistaa koko julkisen talouden kestävyyttä;
- edistää kuntien omia toimenpiteitä talouden ja palveluiden kestävyuden ja vakauden saavuttamiseksi.

Lisäksi tavoitteena on herättää keskustelua kuntapolitiikan kokonaisuudesta, lisätä avointa vuoropuhelua eri näkökulmista sekä vahvistaa yhteisymmärrystä kuntapolitiikan kehittämisen lähtökohdista ja tarpeista. Aikataulullisesti työn tavoitteet ovat erityisesti sote-uudistuksen voimaantulon jälkeisessä ajassa.

Työryhmän ja sen alaisten jaostojen tehtävänä on valmistella poliittista päätöksentekoa varten kuntapolitiikan vaihtoehtoisia toimenpidekokonaisuuksia. Toimenpidekokonaisuuksissa huomioidaan julkisen talouden, kunnallisen itsehallinnon ja kuntien järjestämien palveluiden väliset yhteydet ja reunaehdot sekä ennen kaikkea niiden muodostama kokonaisuus. Tähän kokonaisuuteen liittyvinä teemoina valmistelussa huomioidaan kuntien rahoituspohjan ja tehtävien tasapaino ja kestävyys, kuntien rooli ja itsehallinto, kuntien toimintatavat, yhteistyö ja kuntarakenne sekä valtion kuntiin kohdistama ohjaus eri muodoissaan.

## Kuntien tilatiedon kehittäminen

Parhaillaan on käynnissä valtiovarainministeriön asettama, kaksivuotinen kuntien tilatiedon kehittämishanke, joka liittyy hallitusohjelman mukaisesti tuottavuustoimiin. Ensivaiheessa, vuoden 2021 loppuun mennessä on tarkoitus laatia tilannekuva kuntien rakennus- ja toimitilakannasta. Tilannekuva laaditaan paitsi käytettävissä olevan tilastotiedon, niin ennen kaikkea hankkeeseen mukaan lähteneiden kuntien luovuttamien, varmistettujen tietojen perusteella. Pidemmän tähtäimen tavoitteena on kuntasektorin rakennuskantaan liittyvän investointipaineen pienentäminen ja tilanhallinnan parantaminen. Ajantasainen,

riittävän kattava ja laadukas tieto tiloista ja palveluverkosta on edellytys julkisen sektorin palvelujen ja tuottavuuden parantamiselle. Toimitilakustannukset ovat merkittävä osa julkisen talouden kustannuksia ja kaikki kustannuksia vähentävät toimet rakenteissa auttavat osaltaan kestävyysvajeen ratkaisemisessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen toteutuminen siirtää näihin toimialoihin liittyvät investointipaineet ja tilakysymykset hyvinvointialueiden vastuulle. Hyvinvointialueiden rahoitusmallin vuoksi rahoitusvastuu siirtyy käytännössä valtiolle. Valtion tulee hyvinvointialueiden ohjauksella varmistaa jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluverkon sekä investointien tarkoituksenmukaisuus.

Kuntien tilatiedon kehittämishankkeen ohjausryhmä on helmikuussa 2021 asettanut alatyöryhmän valmistelemaan tilatietoon liittyvää lainsäädäntöselvitystä. Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on kuntien rakennuskantaa, sen hallintaa ja tilojen käyttöä koskeva tietokanta, joka tukee kuntien päätöksentekoa ja parantaa valtion mahdollisuuksia arvioida koko kuntatalouden ja yksittäisten kuntien talouden kehitysnäkymiä ja riskejä. Tavoitteena on, että rakennuskantaa, tilojen käyttöä ja niiden taloudellista merkitystä koskevat tiedot saadaan tulevaisuudessa kunnista mahdollisimman automaattisesti ilman erillistiedonkeruita. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että tulisi säätää ainakin siitä, mihin tiedot luovutetaan eli mikä taho on rekisterin pitäjä, mikä on tietojen sisältö ja käyttö ja miten tiedot luovutetaan. Selvitys laaditaan hallituksen esityksen muotoon ja määräaika sen valmistumiselle on vuoden 2021 lopussa.

### Kiinteistöverouudistus

Hallitusohjelman mukaisesti käynnissä olevaa kiinteistöverouudistusta jatketaan. Kiinteistöverouudistuksessa päämääränä on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käypiä arvoja. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa hallituksen esitys asiassa on kaavailtu annettavaksi syksyllä 2021.

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

Hallitusohjelman mukaan uudistusta arvioidaan kohtuullisten muutosten näkökulmasta ennen kuin se annetaan. Lisäksi hallitusohjelman mukaan selvitetään, miten verovelvollisen alhainen maksukyky voidaan ottaa huomioon. Hallitusohjelmassa edellytetään myös ympäristönäkökohtien huomioonottamista, joten luonnonsuojelulain nojalla suojellut alueet vapautettiin kiinteistöverosta jo vuonna 2021 ja samalla alennettiin merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta. Näiden muutosten verotuottovaikutus arvioitiin vähäiseksi. Kiinteistöverotusta ei laajenneta maa- ja metsätalousmaahan.

### **Maksujärjestelyjen kohteena olevien verojen viivästyskoron määräaikainen alentaminen**

Hallituksen esitys veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettiin eduskunnalle 6.5.2021. Esityksessä ehdotetaan, että maksujärjestelyn kohteena olevalle verolle laskettavaa viivästyskorkoa alennettaisiin määräaikaisesti niin, että viivästyskorkoa alennettaisiin 4,5 prosenttiyksiköllä. Näin ollen viivästyskorko olisi korkolaissa tarkoitettu viitekorko lisättynä 2,5 prosenttiyksiköllä. Lisäksi ehdotetaan, että veron palautuksia ei väliaikaisesti käytettäisi huojennettujen maksujärjestelyjen kohteena olevan veron suorituksiksi. Muutokset siirtäisivät verotuottojen kertymistä vuodelta 2021 vuosille 2022 ja 2023. Vuonna 2021 verotuotot alenisivat yhteensä 312 milj. eurolla, josta kuntien osuus olisi 50 milj. euroa. Vuosina 2022-2023 kuntien verokertymä vastaavasti kasvaisi noin 47 milj. eurolla. Kunnille aiheutuvat verotuottomenetykset kompensoidaan nettomääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuuksien muuttamisesta on tarkoitettu antaa erillinen esitys myöhemmin vuoden 2021 aikana sen jälkeen, kun uusiin huojennettuihin maksujärjestelyihin tulevien verojen määrästä on saatu tarkempaa tietoa.

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

### **Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuudet vuonna 2022**

Esi- ja perusopetuksen erillisrahoitettavien osien, lukiokoulutuksen, vapaan sivistystyön, taiteen perusopetuksen sekä museoiden, teattereiden ja orkesterien valtionosuuden indeksikorotus on 2,2 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys yhteensä noin 20,8 milj. euroa vuonna 2022. Tästä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 15,0 milj. euroa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen indeksikorotus on puolestaan 18,7 milj. euroa, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 13,9 milj. euroa.

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon sekä kustannustason tarkistus lisää valtionosuutta 16,9 milj. eurolla, mistä kuntien arvioitu osuus on 12,1 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 säädetty uusi oppivelvollisuuslaki (1214/2020), johon on koottu oppivelvollisuutta koskevat säännökset ja samalla ne on poistettu perusopetuslaista. Perusopetuksen päättymisen jälkeen tulee velvollisuus hakeutua toisen asteen koulutukseen. Toisen asteen koulutus suoritetaan ensisijaisesti lukiokoulutuksessa tai tutkintotavoitteisessa ammatillisessa koulutuksessa, mutta myös erilaisissa nivelvaiheen tai valmistavissa koulutuksissa. Perusopetuksen järjestäjälle tulee velvoite ohjata ja varmistaa oppilaan siirtyminen toisen asteen koulutukseen. Viimesijainen vastuu nuoresta on asuinkunnalla, jos oppivelvollinen nuori jää ilman opiskelupaikkaa tai keskeyttää aloittamansa opinnot.

Laki tulee voimaan ikäluokka kerrallaan 1.8.2021 alkaen ja se koskee ensimmäisen kerran perusopetuksen keväällä 2021 päättäviä (pääosin 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 7 km koulumatkat (koulumatkatukijärjestelmän puitteissa) sekä joissakin erityistapauksissa myös majoitus- ja matkakustannukset. Hankkeeseen kohdennetaan 65 milj. euroa vuodelle 2022, 102 milj. euroa vuodelle 2023 ja 129 milj. euroa vuodesta 2024 lukien.

## 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 80 milj. vuonna 2022. Osana toimenpideohjelmaa kehitetään mm. kolmiportaisen tuen mallia varhaiskasvatukseen, pilotoidaan kaksivuotista esiopetusta, ja luodaan neuvolasta väylä varhaiskasvatukseen. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu alkaa syksyllä 2021. Kokeilun aiheuttamia lisäkustannuksia sekä maksutuottojen menetyksiä korvataan kunnille valtionavustuksin. Vuonna 2022 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.

## Varhaiskasvatustalouden uudistaminen

Hallitusohjelman mukaisesti kehitetään varhaiskasvatukseen soveltuva tuen rakenne. Varhaiskasvatustalouteen ehdotetaan lisättäväksi uusi tuen rakenne, jonka voimaantulo olisi vuonna 2022. Tuen rakenteen toteuttamiseen on varattu 15 milj. euroa vuodesta 2021 lukien. Kyseessä on uusi rakenteellinen toimi varhaiskasvatustalouden laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi. Toimenpiteiden sisältö ja kuntatalousvaikutukset selviävät valmistelun edetessä.

## Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma

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

## Lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelma

Vuonna 2021 käynnistetyn lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelman toimeenpanoa jatketaan. Ohjelman toimenpiteillä tuetaan lukiokoulutuksen järjestäjiä laadunhallinnan kehittämisessä ja laadun jatkuvassa parantamisessa sekä kehitetään lukiokoulutuksen tuottaman osaamisen laatua. Tarkoitukseen kohdennetaan 10 milj. euroa vuonna 2022, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 9 milj. euroa.

## Opettajien ja ohjaajien palkkaaminen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimet

Ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä muihin tukitoimiin opiskelijoiden tarvitseman opetuksen ja ohjauksen varmistamiseksi kohdennetaan 70 milj. euroa vuodelle 2022, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 51,8 milj. euroa. Koulutuksen järjestäjät voivat käyttää tarkoitukseen perusrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena kohdennettavaa lisämäärärahaa uusien opettajien ja ohjaajien palkkaamisen ohella myös tuntiopettajien opetustuntimäärän lisäämiseen sekä opetuksen tukihenkilöstön palkkaamiseen, jolloin opettajien työpanosta voidaan kohdentaa enemmän opetukseen.



## 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 täsmenntyvät 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. Määrärahoja suunnataan hankkeisiin, jotka täydentävät OKM:n ja TEM:n rahoittamaa muuta koulutus- ja palvelutarjontaa ministeriöiden yhteisen valmistelun pohjalta.

Jatkuvan oppimiseen vahvistamiseen ja rakennemuutoksen tukemiseen erityisesti työikäisen väestön ja heikot perustaidot omaavien osaamisen sekä ikääntyvien työllistymisen edistämiseen osoitettiin vuoden 2021 talousarviossa 40 milj. euron lisämääräraha osana hallituksen kertaluonteisia tulevaisuusinvestointeja. Lisäksi jo vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa jatkuvaan oppimiseen osoitettiin 20,5 milj. euron lisäpanostus, joka osoitettiin työikäisten osaamisen parantamiseen. Määrärahoja suunnataan hankkeisiin, jotka täydentävät OKM:n ja TEM:n rahoittamaa muuta koulutus- ja palvelutarjontaa ministeriöiden yhteisen valmistelun pohjalta.

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.

Heikommissa asemassa olevien maahanmuuttajien riittävän koulutustarjonnan ja ohjauksen varmistamiseksi lisätään rahoitusta vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Koulutustarjonnan lisäämiseksi kohdennetaan 5 milj. euroa vuosittain vuodesta 2022 alkaen, josta kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 1,4 milj. euroa.

### **Maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen osaamiskeskustoiminnalla**

Maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaan lisätään vuosittain 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 20 milj. euroa vuodelle 2022 ja 29 milj. euroa vuodelle 2023. Toimenpiteen sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä.

### **Oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen uudistamisen kokeilu**

Toteutetaan vuosien 2022–2024 aikana oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen määräytymisperusteiden uudistamisen kokeilu, jolla tuetaan nuorten kouluttautumista ja työllistymistä. Kokeiluun kohdennetaan 5 milj. euroa kunakin kolmena vuotena, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan vuosittain noin 3,7 milj. euroa.

### **Opiskelijavuosien lisääminen lähihoitajien koulutukseen hoitajamitoituksen muutokseen varautumiseksi**

Ammatillisen koulutuksen määrärahaan on tehty vuosille 2020–2024 133 milj. euron määräaikainen lisäys 5 000 uuden lähihoitajan kouluttamiseksi. Lisästarve aiheutuu vanhustenhoidon hoivahenkilöstön sitovan vähimmäismitoituksen säätämisestä 0,7:ksi ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä. Hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi lähihoitajien koulutukseen varataan lisärahoitusta 43 milj. euroa vuonna 2022, 30 milj. euroa vuonna 2023 ja 16,5 milj. euroa vuonna 2024. Tästä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 30 milj. euroa vuonna 2022, 21 milj. euroa vuonna 2023 ja 11,5 milj. euroa vuonna 2024.

### **Kuntien liikuntatoimi**

Hallitusohjelman mukaisesti edistetään liikuntaa ja huippu-urheilua liikuntapoliittisen selonteon (VNS 6/2018 vp) mukaisesti. Toimenpiteet painottuvat vuonna 2021 ikäihmisten liikkumishanke –pilotointiin, lajien tehostamistukeen sekä tukeen seuroille, urheilukatemoille ja valmennuskeskuksille sekä liikkumishjelmiin eri ikäluokille. Vuodelle 2021 toimenpiteisiin varataan yhteensä 11,2 milj. euroa, mistä arviolta 5,9 milj. euroa kohdistuu kuntiin. Vuosille 2022–2025 toimenpiteisiin kohdentuu vuosittain 4,5 milj. euroa, josta kuntiin kohdistuisi arviolta 0,9 milj. euroa.

## **Etsivän nuorisotyön laajentaminen**

Hallitusohjelman mukaisesti edistetään kuntien mahdollisuuksia toteuttaa etsivää nuorisotyötä, ja vuonna 2022 toiminnalle kohdennetaan vuoden 2021 tavoin lisäyksenä 4,5 milj. euroa, joka kohdentuu kokonaisuudessaan kuntasektorille.

## **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 menettäville alueille. 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**

### **Joukkoliikenteen ostojen ilmastoperusteiset tasokorotukset**

Joukkoliikenteen ostot ovat saaneet hallitusohjelman mukaisen ilmastoperusteisen tasokorotuksen, jonka suuruus on vuosittain 20 milj. euroa, josta suurin osa kohdistuu suoraan kunnille. Toimivaltaisille viranomaisille myönnettävä joukkoliikenteen julkisen henkilöliikenteen tuki eli niin sanottu perusrahoitus pysyy ennallaan. 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. 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.

Valtio tukee vuosittain suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennettä. Vuonna 2020 suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki oli 13,3 milj. euroa ja keskisuurten kaupunkiseutujen tuki 8,1 milj. euroa. Koronapandemiasta johtuen joukkoliikenteen ostoihin osoitettiin kuitenkin edellä mainittujen lisäksi yhteensä 200 milj. euroa vuoden 2020 aikana.

### **MAL-sopimukset ja EU-tuet**

Valtio solmi maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun seudun kaupunkien kanssa lokakuussa 2020. MAL-sopimuksissa on sovittu monista toimenpiteistä, joilla edistetään kestävästä yhdyskuntarakenteesta toteutusta ja kestävien liikkumismuotojen käyttöä. MAL-sopimuksia neuvotellaan parhaillaan Kuopion, Jyväskylän ja Lahden kaupunkiseutujen kanssa. Hallitus on sitoutunut varaan neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla liikenteen hallinnonalan toimenpiteisiin 755,8 milj. euroa vuosina 2020–2028.

Valtio avustaa kaupunkiseutujen raideliikennehankkeita MAL-sopimusten mukaisesti yhteensä 154 milj. eurolla, josta vuosille 2020–2025 kohdistuu 60,6 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.

Valtio hakee EU-rahoitusta pääradan yhteysvälin Tampere–Oulu-kehittämissuunnitteluun sekä Kupittaa–Turku-kaksoisraiteen ja Turun ratapihojen rakentamissuunnitelmiin yhteensä 5,398 milj. euroa. Hankkeet ovat mukana Oulun ja Turun MAL-sopimuksissa.

Valtio puolsi EU-tuen hakemista Helsingin Sataman liikenteen uudelleen järjestelemistä koskeviin esiselvityksiin sekä Turun Sataman infrastruktuurin kehittämisen suunnitteluun.

### **Liikenne 12 – suunnitelma ja toimeenpano**

Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnittelulla tavoitellaan pitkäjänteistä, yli hallituskausien jatkuvaa ennakoitavaa toimintaa liikennejärjestelmän kehittämiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö valmistautuu parhaillaan lausuntokierroksen pohjalta valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman luonnoksen viimeistelyyn ja toimeenpanoon. Ensimmäisestä valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta (2021–2032) voidaan päättää keväällä 2021. Suunnitelmassa on käsitelty liikenneverkkojen investointien kustannusjaon periaatteita kuntien kanssa. Suunnitelma tulee ohjaamaan koko liikenteen hallinnonalan toimintaa läpinäkyvästi osoittaen samalla valtion yhtenäisen tahtotilan valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämisestä. Kunkin hallituskauden

alussa liikennejärjestelmäsuunnitelma tarkistetaan ja sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa sekä tarvittaessa tarkistetaan julkisen talouden suunnitelman muuttuessa.

Liikenneverkon strateginen tilannekuva päivitettiin joulukuussa 2020 Liikenne- ja viestintäviraston johdolla, ja se päivitetään jatkossa kahdesti vuodessa. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja liikenneverkon strategisen tilannekuvan perusteella Väylävirasto laatii investointiohjelman 6–8 vuodeksi valtion väyläverkon osalta. Uusi toimintamalli tarjoaa myös kunnille ja kaupungeille entistä paremman näkymän tulevaisuuden kehittämistarpeisiin ja –suuntiin.

### **Fossiilittoman liikenteen tiekartta: valtioneuvoston periaatepäätös ja toimeenpano**

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukainen fossiilittoman liikenteen tiekartta sisältää konkreettiset toimenpiteet liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen puolittamiseksi vuoteen 2030 mennessä, minkä lisäksi tiekartta kuvaa polun päästöttömään liikenteeseen 2045 mennessä. Tiekarttaan sisältyy ehdotuksia koskien kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmia, liikkumisen ohjauksen valtion avustuksia sekä suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen valtionavustuksia. Liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellusta tiekartasta tehdään valtioneuvoston periaatepäätös kevään 2021 aikana.

### **Kävely ja pyöräiliikenteen olosuhteiden parantaminen**

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman kautta ohjataan valtion rahoitusta kuntien vaikuttaviin kävely- ja pyöräilyhankkeisiin. Hankkeilla parannetaan kävelyn ja -pyöräilyn olosuhteita ja houkuttelevuutta ja siten lisätään kävely- ja pyöräilymatkojen määrää ja kulkutapaosuutta. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksina jaettavan määrärahan suuruus oli 3,5 milj. euroa vuosina 2018 ja 2019 ja 31,5 milj. euroa vuonna 2020. Rahoituksen edellytyksenä on, että kunnat käyttävät kävely- ja pyöräiliikenteen hankkeiden rahoittamiseen vastaavan summan. Yhteensä kuntien avustuksiin varattiin 32,9 milj. euroa vuonna 2020. Vuoden 2021 osalta kuntien avustuksiin on varattu 29,25 milj. euroa.

Vuonna 2020 valtion väyläverkolla tapahtuviin kävelyn ja pyöräilyn toimenpiteisiin osoitettiin 10 milj. euroa, josta puolet kohdennettiin Helsingin, Oulun, Tampereen ja Turun seutujen kunnille MAL-sopimusten neuvottelutuloksen mukaisesti. Rahoituksen edellytyksenä on, että MAL-seudut käyttävät kävelyn ja pyöräilyn toimenpiteisiin vastaavan summan.

Syksyllä 2020 Liikenne- ja viestintävirasto toteutti ensimmäistä kertaa kuntien ja seutujen kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämishjelmia koskevan valtionavustushaun. Vuoden 2021 alussa valtionavustusta jaettiin yhteensä noin 530 000 euroa kävelyn ja pyöräilyn

edistämishjelmien valmisteluun. Kuntien omarahoitusosuus hankkeista on vähintään 25 prosenttia.

### **Liikkumisen ohjauksen valtionavustukset**

Ihmisten siirtymistä kohti kestäväää liikennettä voidaan helpottaa muun muassa neuvonnalla, markkinoinnilla, liikkumisen suunnittelulla sekä palvelujen koordinoinnilla ja kehittämisellä. Liikkumisen ohjauksen valtionavustuksiin käytetään tällä hetkellä noin 0,6–0,9 milj. euroa vuodessa.

### **Hallituksen esitys laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista**

Lailla pantaisiin täytäntöön muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi puhtaisten ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistämisestä. Direktiivin tarkoituksena on asettaa jäsenmaille sitovat vähimmäisosuudet nolla- ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja julkisissa hankinnoissa. Direktiivin velvoitteet astuvat voimaan 2.8.2021. Kuntien ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoissa tulee jatkossa vaatia vähimmäisosuudet ympäristöystävällisiä- ja energiatehokkaita ajoneuvoja. Kyseessä ei ole uusi tehtävä kunnille, mutta velvoitteet koskeva kuntien lakisääteisten kuljetusten järjestämistä kuten esimerkiksi koulukyytejä. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevätkaudella 2021. Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa kuntien velvoitteet on eriytetty pyrkien huomioimaan alueelliset eroavaisuudet. Esitysluonnoksen mukaisessa jaottelussa kuntien lakisääteisten palveluiden kustannusten ei ennakoida nousevan merkittävästi.

### **Merenkulun ympäristönsuojelulain muutosten vaikutus satamien jätehuollon valvontaan**

Merenkulun ympäristönsuojelulakiin ehdotettavien, 28.6.2021 voimaan tulevien muutosten myötä kuntien huvivene- ja kalastussatamien jätehuollon valvontaan liittyvät tehtävät lisääntyisivät yhteensä 450 henkilötyöpäivällä vuodessa. Nykyisin tehtävämäärä on noin 300 henkilötyöpäivää vuodessa. Lisäksi valvonta edellyttää käytännössä, että kunnat selvittävät lain voimaantullessa alueellaan sijaitsevien satamien määrän ja tyypin, minkä arvioidaan vaativan yhteensä noin 300 henkilötyöpäivää. Satamien jätehuoltosuunnitelmien hyväksymisestä kerättävät maksut kattavat arviolta joitakin kymmeniä prosentteja viranomaisen kuluista.

### **Laajakaistatukiohjelma**

Hallitusohjelman mukaan laajakaistaverkon investointivelkaa puretaan jatkamalla laajakaistaohjelmaa, joka suunnataan alueille, joille kaupallista laajakaistaa ei ole tulossa ennen vuotta 2025. Tukiohjelman jatkamiseen on varattu 5 milj. euroa. Laajakaistayhteyksien

rakentajat voivat saada tukea, kun yhteyden vähimmäisnopeus on 100 megabittiä sekunnissa saapuvassa ja 40 megabittiä sekunnissa lähtevässä liikenteessä. Tuettavia laajakais-taverkkoja voidaan siten toteuttaa kiinteiden yhteyksien lisäksi myös 5G-tekniikkaan perustuvilla kiinteillä langattomilla yhteyksillä. Tukiohjelman jatkaminen tukee laajakaistarakentamista ja edistää kuntien digitalisaatiota. Tuen saamisen edellytyksenä on, että kunta maksaa osan hankkeen kuluista. Valtion ja kunnan lakisääteisen tuen määrä on yhteensä 66 prosenttia hankkeen tukikelpoisista kustannuksista. Kunnan osuus kuluista on 33, 22 tai 8 prosenttia riippuen kunnan taloudellisesta kantokyvystä, väestön määrästä ja taajama-asteesta. Kuntien digitaalisten palveluiden edellytyksenä ovat nopeat ja moitteettomasti toimivat tietoliikenneyhteydet.

## Työ- ja elinkeinoministeriö – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

### Työllisyyspalveluiden hallinnon kehittäminen

Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti kuntien järjestämisvastuuta TE-palveluissa vahvistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistetään työllisyyden kuntakokeilut, jotka käynnistyivät 1.3.2021 ja päättyvät 30.6.2023. Työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuu yhteensä 25 kokeilualueita ja 118 kuntaa. Valtiolta siirtyy kuntien työnjohdon alle henkilöstöresurssit sekä päätösvoima työllisyysmäärärahojen käyttöön hankkeiden asiakasvolyymin mukaisesti. Kunnat panostavat omaa rahoitusta palvelutason nostamiseksi ja palveluiden kehittämiseksi.

Hankkeilla lisätään palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja tavoitellaan hallinnonalat ylittäviä ratkaisuja. Tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Työllisyyskokeilujen keskeiset tavoitteet ovat: työttömien ja etenkin heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen tukeminen, palvelutarpeen arvioinnin ja palveluohjauksen tehostaminen, kustannustehokkaiden ja nykyistä yhtenäisempien palveluprosessien aikaansaaminen, työllisyysasteen nosto ja julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden vaikuttavuuden parantaminen.

Tavoitteisiin pyritään sovittamalla yhteen valtion ja kuntien resurssit, osaamista ja palveluja. Lisäksi sovelletaan erilaisia yksilöllisiä palvelumalleja, jotka voivat perustua mm. työttömien tiiviimpään kohtaamiseen, vahvan alun periaatteeseen ja/tai tehostettuun palvelutarpeen arviointiin, ja integroidaan työllisyys-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelut tiiviimmin toisiinsa.

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.

Kokeiluiluilla kuntiin siirretään valtion työvoimapalveluista henkilöasiakkaan palveluohjaus ja neuvonta, etuuksien myöntämisen tehtäviä (palkkatuki, starttiraha, matka- ja yöpymiskustannusten korvaukset, kulukorvaus), päätökset työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella ja tukemisen lakkaamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetun omaehtoisen opiskelun tukemisesta ja tukemisen lakkaamisesta. Kokeilualue voi myös ottaa vastaan ja julkaista työnantaja- ja yritysasiakkaan ilmoituksen avoimesta työpaikasta sekä esitellä työnhakijoita.

Työllisyyden kuntakokeilujen seuranta ja arviointia on valmisteltu aiempia kokeiluja systemaattisemmin ja kokeilun arviointiin ja seurantaan kiinnitetään erityistä huomiota. Arviointi tullaan toteuttamaan valtioneuvoston kanslian koordinoiman VN TEAS –tutkimuksen avulla. Ratkaisut pysyvistä palvelurakenteista tehdään hallituskauden aikana. Kokeilujen arviointi tuottaa arvokasta tietoa palvelurakenteen uudistamisen tueksi.

Hallitus päätti puoliväliriihessä jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Siirron yhteydessä luodaan rahoitusmalli, joka kannustaa kuntia kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi siten, että uudistuksella saavutetaan 7 000–10 000 lisätyöllistä. Valtio ja kunnat jakaisivat työllisyyspalvelujen rahoitukseen liittyvää kustannusvastuuta, jolloin turvattaisiin kuntien kannustimet järjestää palveluja myös heikommassa työmarkkina-asemassa oleville. Jatkovalmistelussa arvioidaan kunnille siirrettävien tehtävien rahoituksen sisällyttämistä valtiosuusjärjestelmään. Hallitun toimeenpanon varmistamiseksi hallituksen esitys on tarkoitus valmistella siten, että tehtävät siirtyvät vuoden 2024 aikana. Nykyiset kuntakokeilut jatkaisivat pysyvän palvelurakennemallin voimaantumiseen asti.

### **Kansallinen aluekehittäminen**

Alueiden kehittäminen on jatkuvaa ja pitkäjänteistä, alueiden erityispiirteisiin ja vahvuuksiin perustuvaa kehittämistyötä. Hallitusohjelman linjauksia täsmentävät valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet, jotka maakuntien liitot huomioivat maakuntaohjelmatyössä, sekä muut kansalliset strategiat ja ohjelmat. Alueiden kehittämisen toimintamalli perustuu yhä vahvemmin valtion ja alueiden sekä kaupunkien kumppanuuteen ja sopimukselliseen yhteistyöhön. Aluetalouden näkökulmasta keskeistä on osaamiseen ja innovaatioihin perustuva elinkeinorakenteen uudistaminen sekä muutosjoustavuuden kehittäminen.



Aluekehittämistä koskevien tavoitteiden tukemiseksi ehdotetaan vuonna 2022 käytettäväksi yhteensä 38 milj. euroa tulevaisuusinvestointeihin varattua rahoitusta. Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen -määrärahalla edistetään hallituksen aluekehittämispäätöksen painopisteiden ja maakuntaohjelmien toimeenpanoa sekä toimeenpannaan muita hallitusohjelman mukaisia aluekehittämisen ja kaupunkipolitiikan linjauksia. Lisäksi määrärahalla tuetaan aluelähtöistä koronakriisin jälkeistä talouden ja työllisyyden elpymistä ja jälleenrakennusta. Rahoituksen kohteena ovat mm. alueiden kestävä kasvua ja elinkeinojen uudistamista tukevat toimenpiteet, valtion sopimuksellinen yhteistyö kaupunkien ja alueiden kanssa, rakennemuutoksien ennakointi ja hallinta sekä maakuntien omaehtoinen kehittäminen.

### **Talent Hub –toimintamalli**

Hallituksen tavoitteena on lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa. Valtion toimenpiteiden ohella kaupunkien merkitys kansainvälisten osaajien houkuttelussa ja kiinnittämisessä 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 -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 ja kansainväliseen rekrytointiin liittyvistä palveluista, palvelun tuottajasta riippumatta.

Talent Hub- toimintamallin toteuttamiseen kohdistetaan 3 milj. euroa vuodessa vuosina 2022–2025. Rahoitus suunnataan erityisesti Talent Hub -toiminnan vakiinnuttamisen edistämiseen suurimmilla korkeakoulupaikkakunnilla.

### **Kuntien roolin vahvistaminen kotoutumisessa**

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

Kuntien roolia kotoutumisen edistämässä vahvistetaan myöntämällä valtionavustuksia kuntien osaamiskeskustoimintaan ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin, joihin kohdistetaan julkisen talouden suunnitelmassa vuodelle 2022 yhteensä 6 milj. euroa.

## Kotouttaminen

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

Todellisten kustannusten mukaan kunnalle korvataan pakolaisten toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta sekä lain mukaisista erityiskustannuksista, tulkkipalveluista ja alaikäisten huollosta aiheutuneet kustannukset. Vuoden 2022 mitoituserusteena on käytetty vuonna 2020 maksettujen kustannusten perusteella laskettuja yksikkökustannuksia. Mitoituserusteena käytettävät yksikkökustannukset vaihtelevat jonkin verran vuosittain eri korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärästä ja korvattavista toimenpiteistä riippuen.

Määrärahan tarve perustuu vuosittaiseen arvioon kansainvälistä suojelua saavien sekä muiden korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden määrästä. Korvausten piirissä olevien henkilöiden määrä on laskenut vuodesta 2019 lukien, mikä vähentää määrärahan tarvetta.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua, huolenpito järjestetään oleskeluluvan myöntämisen jälkeen perheryhmäkodissa tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Vuosina 2016–2017 perustettiin noin 50 uutta perheryhmäkotiä tai tukiasumisyksikköä, joista valtaosa on nyt lakkautettu lasten täysi-ikäistymisen myötä. Vuonna 2020 kustannuksia on korvattu yhteensä 25 yksiköstä. Lisäksi järjestetään jälkihuoltoa 18–24 –vuotiaille. Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden jälkihuollon yläikärajaa nostettiin 25 vuoteen 15.7.2020.

Hallitusohjelman mukaisesti kiintiöpakolaisten määrä nostettiin vuonna 2020 vähintään 850 henkilön tasolle. Tämän jälkeen arvioidaan vuosittain kiintiöpakolaisten määrä välille 850–1050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Vuonna 2022 kiintiö on 850. Kiintiön arvioidaan olevan 850 vuosina 2023–2025.

Laskennallisia korvauksia maksetaan kolmelta vuodelta, kiintiöpakolaisten osalta neljältä vuodelta. Laskennallisten korvausten piirissä olevien määrästä arvioidaan olevan 20 prosenttia alle 7-vuotiaita ja 7 vuotta täyttäneitä 80 prosenttia. Arviossa on käytetty valtioneuvoston asetuksessa (1393/2011) määriteltyä korvaustasoa, joka on 6 845 euroa/vuosi 0–6-vuotiaista ja 2 300 euroa/vuosi 7 vuotta täyttäneistä. Laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan vuonna 2021 noin 13 319 henkilöä, 2022 noin 12 699 henkilöä, 2023 noin 12 451 henkilöä, 2024 noin 12 561 henkilöä ja vuonna 2025 noin 12 460 henkilöä.

## Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 – EU:n alue- ja rakennepoliittisen ohjelman valmistelu

Ohjelmakauden 2021–2027 valmistelua on tehty syksystä 2018 lähtien työ- ja elinkeinoministeriön johdolla yhteistyössä keskeisten ministeriöiden ja aluetason viranomaisten kanssa. Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta tuettavat toimet sisältävä ohjelmaehdotus on lausuntokierroksella keväällä 2021. Ohjelman valmistelu etenee kevään aikana neuvotteluilla Euroopan komission kanssa. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (Just Transition Fund, JTF) toimenpiteet lisätään ohjelmaan myöhemmin.

Hallitus on linjannut maaliskuussa 2021 EU:n ja kansallisen rahoituksen osarahoitussuhteista. Valtion osarahoitus olisi pääsääntöisesti 75 prosenttia kansallisesta julkisesta osarahoituksesta ja kuntien sekä muun julkisen rahoituksen osuus olisi 25 prosenttia. Komissio ei ole vahvistanut Suomen saamaa täsmällistä rahoitusosuutta.

Alue- ja rakennepoliitikkaa koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset tulevat valmistumaan arviolta kesäkuussa 2021. Asetusten perusteella annettava kansallinen lainsäädäntö viimeistellään välittömästi tämän jälkeen. Tavoitteena on, että kansallinen lainsäädäntö olisi voimassa ja valtioneuvosto voisi hyväksyä valmiin ohjelman (ilman myöhemmin ohjelmaan lisättävää JTF-osuutta) kesällä 2021, jonka jälkeen se toimitetaan komission hyväksyttäväksi. Uuden ohjelman toteutus voitaisiin tällöin aloittaa syyskuussa 2021.

## Sosiaali- ja terveystoimi – toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

### Palvelurakenteen kehittäminen

Vuosina 2020–2023 valmistaudutaan tulevaisuuden sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen ja sote-keskusten voimaantumiseen palvelurakennetta kehittämällä. Tarkoitukseen on varattu 132,9 milj. euroa vuodeksi 2022. Määrärahoista valtaosa kohdentuu tulevaisuuden sote-keskuksen, vanhustaluiden kehittämisen, kansallisen mielen-terveysstrategian, kuntoutuksen kehittämisen ja peruspalveluiden saatavuuden parantamisen kokonaisuuksien kehittämiseen ennen niiden siirtymistä pysyviksi tulevien hyvinvointialueiden menoiksi.

Kansallista seulontaohjelmaa laajennetaan vuoden 2022 alusta. Seulontaohjelmaan lisätään suolistosyövän seulonta. Laajennukseen on varattu 10 milj. euron määräraha vuodesta 2022 alkaen. Lastensuojeluun säädetään asteittain kiristyvä henkilöstömitoitus. Vuonna 2022 mitoitus lasketaan 35 asiakkaaseen per työntekijä, josta aiheutuu kunnille 4,8 milj. euron lisäkustannus. Vuonna 2024 mitoitus lasketaan 30 asiakkaaseen per työntekijä.

Kotiin annettavia palveluja kehitetään edelleen, jotta iäkkäät voivat ensisijaisesti asua omassa kodissaan. Kotihoidon uudistamista jatketaan kehittämishankkeella, jossa otetaan kansallisesti käyttöön akuuttihoidon ja kuntoutuksen eri toimintamallit, parannetaan palvelujen ympärivuorokautista saatavuutta ja kehitetään toiminnanohjausta henkilöstön kohdentamiseksi joustavasti asiakkaiden palvelutarpeen mukaan. Turvallista kotona asumista tuetaan eri toimialojen yhteistyönä.

Hallitusohjelman mukaan laaditaan aiempaa valmistelua hyödyntäen mielenterveysstrategia, joka näkee mielenterveyden pääomana, turvaa mielenterveysoikeudet ja -palvelut, linkittää ne olemassa oleviin rakenteisiin, ehkäisee itsemurhia ja vahvistaa ammattilaisten osaamista. Samalla uudistetaan mielenterveys- ja päihdepalveluja koskeva lainsäädäntö tarkoituksen vahvistaa kehittämishankkeissa käynnistettävää palvelujen kehittämistä. Tavoitteena on hoitoon pääsyn nopeuttaminen ja palvelujen oikea-aikaisuus ja laatu. Tavoitteen toteuttamiseen on varattu yhteensä 50 milj. euroa vuosille 2021–2022 ja 18 milj. euroa vuodelle 2023 osana hyvinvointialueiden rahoitusta.

## 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 on nostettu 4 milj. eurolla. Vuosina 2021–2023 määrärahaa on käytettävissä yhteensä 5 milj. euroa.

Kunnat vastaavat alueillaan muun muassa kaavoituksesta, maankäytöstä, liikennesuunnittelusta, energiayhtiöiden omistajaohjauksesta ja monien rakennusten lämmitystapavaihtamista. Omien ilmastotekojensa ja oman hiilijalanjälkensä pienentämisen lisäksi kunnat (kuntaorganisaatiot) voivat monin tavoin edistää asukkaiden, elinkeinoelämän, maatalousyrittäjien ja muiden sidosryhmien ilmastotyötä eli suurentaa omaa kädenjälkeänsä.

Lähes puolet suomalaisista asuu kunnissa, jotka tavoittelevat hiilineutraaliutta vuoteen 2030 mennessä, ja lähes kaksi kolmannesta kunnissa, jotka tähtäävät hiilineutraaleiksi vuoteen 2035 mennessä. Kuntien ja vastaavasti luonnollisesti koko Suomen päästöjen melko vaatimaton väheneminen suhteessa hiilineutraaliustavoitteeseen osoittavat, että ilmastotyön vauhdittamiselle on selkeä tarve laajalti Suomessa. Kunnat tarvitsevat työkaluja ja toimintamalleja muun muassa ilmastojohtamiseen, kuntalaisten ja yritysten ilmastotyön vauhdittamiseen sekä ilmastotoimien ympäristö- ja muiden vaikutusten arvioimiseen.

Ympäristöministeriön Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelman määrärahalta on rahoitettu vuosittain noin 15 kuntien ja alueiden ilmastohanketta sekä noin 15 pienkokeilua. Vuonna 2021 ohjelma on myöntämässä rahoituksen yli 40 kuntien uudelle ilmastohankkeelle. Vuoden 2021 syksyille on kaavailtu avattavan koko Suomen kattava Alueet kuntien ilmastotyön tukena -avustushaku. Kuntien sitoutumista hankkeisiin lisää hakijan omarahoitusosuus, joka oli aiemmin 40 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Vuonna 2021 kuntien omarahoitusosuutta pienennettiin 30 prosenttiin, jotta yhä useammat kunnat voisivat tehdä vaikuttavaa ilmastotyötä.

### **MAL-sopimukset**

Valtion ja Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen kuntien kanssa solmittiin uudet 12-vuotiset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset kaudelle 2020–2031 siten, että konkreettiset toimenpiteet koskevat vuosia 2020–2023. Sopimukset allekirjoitettiin 8.10.2020. MAL-sopimusten pidentyminen 12-vuotiseksi auttaa tekemään pitkäjänteisiä suunnitelmia yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiseksi. Neuvottelut Lahden, Jyväskylän ja Kuopion kaupunkiseutujen kuntien kanssa ovat käynnissä, ja tavoitteena on solmia MAL-sopimukset kevään 2021 kuluessa.

MAL-sopimuksissa määritellään yhteiset tavoitteet yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi, lähivuosien asuntotuotannolle sekä kestävästä liikkumisesta tukevalle liikennejärjestelmälle. Osallistuminen kolmen uuden kaupunkiseudun liikenteen toimenpiteisiin ratkaistaan neuvotteluiden yhteydessä. Asuntotuotannon tukemiseksi valtio osoittaa kunnallistekniikka-avustuksia vuosina 2021–2023 kaikille MAL-sopimusseuduille yhteensä on 25 milj. euroa/vuosi. Normaalien, pitkäaikaisten korkotukivuokra-asuntojen uudistuotannolle valtio osoittaa Helsingin seudulla 10 000 euron ja Tampereen, Turun ja Oulun seuduilla 3 000 euron asuntokohtaista käynnistysavustusta. Lisäksi valtio osoittaa kaikille MAL-sopimusseuduille puurunkoisissa asuinkerrostalokohteissa 5000 euron asuntokohtaista käynnistysavustusta. Käynnistysavustusten kokonaisvaltuus vuosina 2021–2023 on yhteensä 39 milj. euroa vuodessa. Näistä kuntien yhtiöille arvioidaan kohdistuvan 70 prosenttia.

### **Asuntopoliittiset toimenpiteet**

Hallitusohjelmassa on lukuisia asuntopoliittisia toimenpiteitä, joilla tuetaan muun muassa kuntien asuntopoliittisia toimia. Lisäksi hallitusohjelman mukaan asuntopoliitikasta laaditaan kokonaisvaltainen ja tavoitteellinen kahdeksan vuoden kehittämissuunnitelma valtion asuntopoliittian pitkäjänteisyyden lisäämiseksi. Asuntopoliittista kehittämissuunnitelmaa valmistellut työryhmä luovutti raporttinsa 18.12.2020 ja asuntopoliittinen kehittämissuunnitelma annetaan selontekona eduskunnalle keuhällä 2021. Hallitusohjelman ja asuntopoliittisen kehittämissuunnitelman 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 ikääntyneille 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 -ohjelma (2019–2023) vauhdittaa kaupunkien ja kuntien laaja-alaista kestävästä kehitystä tavoitteenaan sekä ympäristöllisesti että sosiaalisesti kestävätkin ratkaisut. Ohjelma vahvistaa valtion ja kuntien yhteistyötä sekä tukee kaupunkien omaa toimintaa kohti eri näkökulmat yhteen sovittavaa kestävästä kaupunkikehitystä. Toiminnassa ratkotaan kaupunkien yhteisiä kestävyysaasteita, vahvistetaan kestävästä kehityksen strategista johtamista, kehitetään ja testataan uusia käytännön ratkaisuja sekä skaalataan hyviä käytäntöjä. Toiminnan taustalla vaikuttavat hallitusohjelman ohella YK:n kaupunkikehitys-ohjelma sekä YK:n Kestävästä kehityksen tavoiteohjelman Agenda 2030 -tavoitteet. Ohjelman määrärahalta rahoitetaan kestävästä kaupunki- ja kuntakehitystä kirittäviä kehittämissankkeita ja kokeiluja vuosina 2019–2023 yhteensä noin 3 milj. eurolla. Valtionavustushankkeissa edellytetään myös omarahoitusosuutta, joka tukee toteuttajien sitoutumista rahoitettavaan kehitystyöhön ja sen tulosten hyödyntämiseen. Kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana ohjelmassa käynnistyi noin 40 kehittämissanketta ja kokeilua, joihin osallistui noin 70 kuntaa ja 50 muuta toimijaa.

### **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 kehittämissankkeita on tarkoitus tukea valtionavustuksilla noin 3 milj. eurolla vuodessa vuosina 2020–2022. Lähiöohjelmasta vuosina 2020–2022 myönnettävillä avustuksilla toteutetaan hallitusohjelman kirjausta lähiöiden kehittämisestä ja segregaatien ehkäisemisestä. Avustusta voidaan myöntää kasvu-keskuskaupungeille lähiöiden strategiseen kehittämiseseen 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.

## 4 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden (ml. Ahvenanmaa) kehitysnäkymiä vuosina 2021–2025 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kuntatalousohjelmassa kehitysarvio esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalouden kehitysarviossa on otettu huomioon vuosia 2022–2025 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuosille 2022–2025. Ne huomioidaan kehitysarviossa vasta talousarvioiden valmistumisen jälkeen. Kunnallisveroprosentit on pidetty vuoden 2021 tasolla. Lisäksi luvussa arvioidaan kuntalain mukaisesti valtion toimenpiteiden vaikutuksia Manner-Suomen kuntien rahoitusasemaan kuntaryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista vuoteen 2025 asti kuntatalouden kehitysarvioon pohjautuen.

### 4.1 Yleinen talouskehitys

Covid-19-tautitapausten määrän voimakas nousu vuoden 2021 keväällä luo epävarmuutta talouteen. Kotimaassa palveluiden kysyntä pysyy edelleen heikkona ja vienti kärsii pandemian jatkumisesta. Valtiovarainministeriön talouden ennuste perustuu oletukselle, että covid-19-epidemiaan liittyvien tautitapausten ilmaantuvuus painuu matalalle tasolle kesään 2021 mennessä rajoitusten, rokotusohjelman edistymisen sekä taudin kulkuun liittyvän kausivaihtelun seurauksena. Vakaa epidemiatilanne mahdollistaa rajoitusten lieventämisen ja purkamisen.

Taloukasvu jää epidemian seurauksena hitaaksi alkuvuonna 2021, mutta alkaa vähitellen nopeutua kesän aikana ja on loppuvuonna selvästi keskimääräistä nopeampaa. BKT:n kasvuksi arvioidaan 2,6 prosenttia vuonna 2021. Yksityinen kulutus kasvaa 3,5 prosenttia vuonna 2021 patoutuneen kysynnän purkautuessa tavarakauppana ja myöhemmin palveluiden kysyntänä. Ulkomaanmatkailuun sekä urheilu- ja kulttuuritapahtumiin liittyvien palveluiden odotetaan lähtevän kasvuun kulutuseristä viimeisimpinä vuoden 2021 loppupuoliskolla. Palveluiden palautuminen siirtyy siten osin vuoden 2022 puolelle.

Yksityiset investoinnit supistuvat vielä vuonna 2021 alkuvuoden heikon kehityksen ja rakennusinvestointien vähenemisen takia. Sen sijaan kone- ja laiteinvestoinneissa näkyy elpymisen merkkejä maailmantalouden kohentuneiden kasvunäkymien johdosta. Myös julkinen rahankäyttö tukee talouden kokonaiskysyntää tänä vuonna.

Euroopassa ulkomaankaupan arvioidaan elpyvän vuoden 2021 alussa hitaammin kuin maailmankaupan. Viennin näkymät ovat ennustejaksolla suotuisat, vaikka pandemiatilanne on heikentynyt. Maailmanlaajuiset elvytystoimet pyrkivät tukemaan kulutusta ja investointeja, jolloin talouden aktiviteetin kohentuminen tukee myös Suomen ulkomaankauppaa.

Kriisiä edeltävä BKT:n taso saavutetaan vuonna 2022. Keskipitkällä aikavälillä, vuosina 2024–2025, talouskasvu hidastuu reiluun prosenttiin, mutta on yhä hieman potentiaalisen tuotannon kasvua nopeampana.

Suomen julkisen talouden alijäämä kasvoi viime vuonna mittavaksi covid-19-epidemian vuoksi. Julkista taloutta heikensivät talouden taantuma sekä monet epidemian vuoksi toteutetut tukitoimet. Lähivuosina näkyvässä oleva talouskasvu vahvistaa julkista taloutta, mutta julkinen talous jää alijäämäisemmäksi kuin mitä se oli ennen kriisiä. Julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino.

Valtionhallinto oli viime vuonna julkisen talouden alasektoreista alijäämäisin. Valtionhallinto on kantanut suurimman osan virusepidemian vuoksi päätettyjen tukitoimien kustannuksista. Valtiovalta on tukenut kuntia ja sosiaaliturvarahastoja epidemiasta koituvien haittojen lieventämiseksi. Valtionhallinnon alijäämä pienenee hieman talouskasvun siivittämänä, mutta jää kuitenkin suureksi.

Paikallishallinnon rahoitusasema kääntyi ylijäämäiseksi viime vuonna valtion mittavien tukitoimien ansiosta, mutta kääntyy jälleen alijäämäiseksi kuluvana vuonna menojen kasvaessa tuloja nopeammin. Vuonna 2023 Suomen julkisyhteisöjen rakenne muuttuu, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Tämä helpottaa kuntien rakenteellisia väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita, mutta silti paikallishallinnon rahoitusasema jää painelaskelmassa alijäämäiseksi. Hyvinvointialueet ovat toimintansa aluksi hieman alijäämäisiä sosiaali- ja terveydenhuollon investointien korkean tason vuoksi.

Työeläkelaitosten ylijäämä supistui viime vuonna merkittävästi väliaikaisen työeläkemaksun alennuksen sekä pienentyneiden maksu- ja omaisuustulojen vuoksi. Työeläkelaitosten rahoitusasema kohenee, mutta ylijäämä jää melko maltilliseksi, kun eläkemenojen kasvu jatkuu ja hyvin alhainen korkotaso hidastaa työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvua.



Muut sosiaaliturvarahastot kääntyivät alijäämäiseksi viime vuonna. Rahoitusasemaa heikensivät runsaat lomautukset, työttömyyden lisääntyminen ja työttömyysturvaan tehdyt väliaikaiset laajennukset. Muiden sosiaaliturvarahastojen tilannetta helpottaa tänä vuonna työttömyysvakuutusmaksun korottaminen sekä lomautettujen määrän aleneminen. Myöhemmin ennustejaksolla myös työttömyyden aleneminen vahvistaa muita sosiaaliturvarahastoja.

Julkinen velka kasvoi merkittävästi vuoden 2020 aikana. Velkasuhde nousi lähes 10 prosenttiyksikköä korkeammalle tasolle kuin ennen kriisiä. Tulevina vuosina velkasuhteen kasvu hidastuu, mutta jatkuu edelleen nousten noin 76 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä. Julkinen velkasuhde on jäämässä huomattavasti korkeammalle tasolle kuin ennen kriisiä.

## 4.2 Kuntatalouden kehitysarvio

Covid-19-epidemiolla ja sitä seuranneilla rajoitustoimenpiteillä on ollut merkittäviä vaikutuksia niin kansantalouteen, julkiseen talouteen kuin kuntatalouteenkin, jonka tilanne oli heikentynyt nopeasti jo ennen covid-19-kriisiä vuosina 2018–2019. Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioiden mukaan kuntatalouden tunnusluvut kuitenkin paranivat huomattavasti vuonna 2020. Kohentumista selittävät peruspalvelujen turvaamiseksi ja kuntien aktiviteetin ylläpitämiseksi päätetyt valtion kuntatalouteen kohdistamat mittavat tukitoimet sekä kuntien ja kuntayhtymien menojen maltillinen kasvu. Kuntatalouden vuosikate kasvoi ennätyslukemiinsa, noin 4,6 mrd. euroon, ja tilikauden tulos päättyi noin 1,6 mrd. euroa positiiviseksi. Kuntatalouden lainanottotarvetta heijasteleva tunnusluku, toiminnan ja investointien rahavirta, koheni vuonna 2020 alustavien tilinpäätösarvioiden mukaan noin 1,7 mrd. euroa jääden kuitenkin noin 500 milj. euroa negatiiviseksi. Kuntatalouden lainakanta kasvoi kuitenkin jopa 1,5 mrd. eurolla 23,5 mrd. euroon.

Kuntatalouden näkymät ovat kohentuneet viime syksyn Kuntatalousohjelmassa esitettyyn arvioon verrattuna. Vuosi 2020 oli kuntataloudessa ennakoitua parempi, verotuloennusteet kehyskaudelle ovat aiemmin arvioitua korkeammat ja lisäksi kuluvan vuoden talousarviot indikoivat kuntien ja kuntayhtymien jatkavan sopeutustoimia etenkin menojen kasvua hillitsemällä. Lisäksi kehitysarviossa on otettu huomioon hallituksen esitys sote-uudistukseksi. Väestön ikääntymisen vuoksi menojen suurin kasvupaine kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja erityisesti pitkäaikaishoivaan, ja sote-uudistus siirtää nämä nopeimmin kasvavat menot pois kuntataloudesta vuodesta 2023 alkaen.

Vaikka kuntatalouden näkymät ovatkin suotuisimmat kuin syksyllä arvioitiin, aiheuttaa koronakriisi vielä epävarmuutta talouteen. Tämä kehitysarvio ja sen taustalla oleva

reaalitalouden ennuste perustuvat oletukselle, että covid-19-epidemiaan liittyvien tautitaipauksen ilmaantuvuus painetaan voimakkailla rajoituksilla matalalle tasolle kesään mennessä. Tautitilanteen pitkittyminen ja rajoitustoimet luovat talouteen epävarmuutta, mikä heikentää talouden palautumista vuoden 2021 ensimmäisellä vuosipuoliskolla. Rokoteohjelman edistyminen parantaa taloudenpitäjien uskoa tulevaisuuteen ja vähitellen kääntää yhteiskunnan kohti normaaleja aikoja.

**Taulukko 10.** Kuntatalouden kehitysarvio vuosina 2020–2025, mrd. euroa, käyvin hinnoin.

Tuloksen muodostuminen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>1. Toimintakate</b>	<b>-30,8</b>	<b>-31,2</b>	<b>-33,0</b>	<b>-12,9</b>	<b>-13,1</b>	<b>-13,3</b>
2. Verotulot	23,9	25,1	25,4	13,4	12,8	13,1
3. Valtionosuudet, käyttötalous	11,0	10,0	10,5	3,1	3,2	3,3
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>5. Vuosikate</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>	<b>3,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>
6. Poistot	-3,0	-3,1	-3,2	-3,0	-3,1	-3,2
7. Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>8. Tilikauden tulos</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>0,2</b>	<b>1,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
Rahoitus						
<b>9. Vuosikate</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>	<b>3,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>
10. Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
<b>12. Tulorahoitus, netto</b>	<b>4,2</b>	<b>4,0</b>	<b>2,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,7	-5,7	-5,7	-4,8	-4,9	-5,0
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
15. Investoinnit, netto	-4,7	-4,8	-4,8	-3,9	-4,0	-4,1
<b>16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,0</b>
17. Lainakanta	23,5	24,2	26,0	21,5	22,4	23,4
18. Kassavarat	7,9	7,9	7,9	7,4	7,4	7,4
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	15,6	16,3	18,1	14,2	15,1	16,0

## Kuntatalous vuonna 2021

Kuntatalouden 2021 toimintamenojen kasvun arvioidaan kiihtyvän noin 4,7 prosenttiin kuluvana vuonna. Menoja kasvattavat väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu, pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaiset kuntien tehtäviä laajentavat menolisäykset sekä koronapandemiasta johtuvat lisäkustannukset. Etenkin hybridistrategian edellyttämä testaus ja suojaus lisäävät kuntatalouden menoja,

mutta hallitus on sitoutunut kompensoimaan koronavirukseen välittömästi liittyvät kustannukset kunnille täysimääräisesti. Koronaviruspandemia aiheuttaa välittömiä menolisiä sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin, mutta pandemialla on myös lukuisia välillisiä vaikutuksia. Toisaalta joistakin toiminnoista saadaan viime vuoden tapaan myös säästöjä, kun esimerkiksi kiireettömiä hoitoja siirretään terveydenhuollossa ja osa toiminnoista on vajaakäytössä tai jopa jäissä rajoitustoimien vuoksi.

Kuntien ja kuntayhtymien omat sopeutustoimet painottuvat kuluvanakin vuonna menojen kasvua hillitseviin toimiin. Kuntatyönantajien henkilöstösäästökyselyn mukaan kunnat- ja kuntayhtymät pyrkivät sopeuttamaan kuluvana vuonna henkilöstömenojaan noin 1,7 prosentilla, eli lähes 380 milj. eurolla. Tavoite vaikuttaa varsin kunnianhimoiselta, kun huomioidaan palvelutarpeen kasvu, hallitusohjelman kuntatalouteen kohdistuvat tehtävämuutokset ja sosiaali- ja terveydenhuollon hoito- ja palveluvelka. Kuntatalouden kehitysarvioon on sisällytetty kuntien ja kuntayhtymien pysyviä sopeutustoimia 250 milj. euroa. Kuntasektorin kustannustason nousuksi arvioidaan 2,5 prosenttia vuonna 2021. Kustannustason nousuun vaikuttavat merkittävästi vuoden 2020 kesäkuussa sovitut palkankorotukset, jotka painottuvat kuluvaan vuoteen ja nostavat työvoimakustannuksia noin 2,1 prosenttia.

Koronaepidemian pitkittyminen ja uudelleen käynnistetyt rajoitustoimenpiteet hidastavat kuntatalouden toimintatulojen kasvua vielä kuluvana vuonna. Maksu- ja myyntitulojen menetykseksi on oletettu kehitysarviossa 200 milj. euroa. Kaikkinensa toimintatulot nousevat kuitenkin merkittävästi, noin 16,2 prosenttia viime vuodesta, sillä koronatukia kohdennetaan kuluvana vuonna korostuneemmin hakemuksiin ja toteutuneisiin kustannuksiin perustuen valtionavustusten kautta. Kuntatalouden toimintakate heikkenee vuonna 2021 kuitenkin noin 1,3 prosenttia edellisvuodesta.

Kuntatalouden tuloista yli puolet muodostuu verotuloista. Suurin osa kunnista ei korottanut tuloveroprosenttiaan vuodelle 2021. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi vuoden alusta vain 0,06 prosenttiyksiköllä 20,02 prosenttiin, mikä kasvattaa kunnallisverotuloja noin 60 milj. euroa. Kuluvana vuonna kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan 5,1 prosenttia. Yhteisöverotulot kasvavat 26,4 prosenttia. Yhteisöverotulojen jako-osuuden määräaikaisen 10 prosenttiyksikön noston jatkaminen ja varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensointi kunnille korottamalla yhteisöveron jako-osuutta pysyvästi 2 prosenttiyksiköllä peittävät koronakriisin vaikutuksia yhteisöverotulokertymissä. Myös kiinteistöverotulot kasvavat ripeästi viime vuodesta. Osa kiinteistöverotulojen kasvusta selittyy ajoituksellisella tekijällä, sillä viime vuoden kiinteistöverotuloja siirtyi osin kuluvalle vuodelle.<sup>3</sup>

3 Kiinteistöverotuksessa siirryttiin vuoden 2020 verotuksessa ns. joustavaan valmistumiseen. Samaan aikaan kiinteistöverotuksessa on siirrytty käyttämään uutta tietojärjestelmää.

Vuonna 2021 peruspalvelujen valtionosuudet laskevat lähes miljardilla, sillä viime vuonna kuntatalouteen kohdentui koronatukia valtionosuuksien kautta noin 1,4 mrd. euroa enemmän kuin kuluvana vuonna. Kuluvana vuonna koronatuot ovat kaikkienensa pienemmät kuin viime vuonna, mutta lisäksi niitä kohdennetaan valtionosuuksien sijasta valtionavustuksina toimintatulojen kautta.

Kuntatalouden menot kasvavat vuonna 2021 tuloja nopeammin. Vuosikate laskee hieman viime vuodesta, mutta riittää kattamaan poistot ja arvonalentumiset. Kuntatalouden nettoinvestointien arvioidaan pysyvän korkealla tasolla, vaikka niiden kasvuvauhti hidastuu-kin huomattavasti. Toiminnan ja investointien rahavirta syvenee noin 0,7 mrd. euroa negatiiviseksi vuonna 2021, kun se viime vuonna oli -0,5 mrd. euroa.

## Kuntatalouden menot 2022–2025

Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan 2,4 prosenttiin vuonna 2022, kun koronapandemian hoitoon vaadittavat lisäpanostukset poistuvat suurimmaksi osaksi. On kuitenkin todennäköistä, että kuluvalta vuodelta siirtyy ensi vuodelle hoito- ja palveluvelkaa, jonka suuruutta ei pystytä vielä täysin arvioimaan. Kehitysarvioon on sisällytetty EU:n elpymis- ja palautumisvälineestä alustavasti suunniteltu rahoitus hoito-, kuntoutus- ja palveluvelan purkamiseksi ja vastaavansuuruiset kustannukset, noin 30 milj. eurolle 2021 ja 100 milj. euroa vuodelle 2022.

Vuosi 2023 on hyvin poikkeuksellinen kuntataloudessa niin menojen kuin tulojenkin kehityksen osalta, sillä sote-uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähenvät ja käyttötalousmenoista siirtyy pois noin puolet (ks. taulukko 10). Ostoissa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen ylläpidosta kunnille aiheutuvat kustannukset, joiden suuruudeksi on oletettu noin 700 milj. euroa. Toimintamenojen laskuksi on arvioitu 54,4 prosenttia vuonna 2023.

Vuosina 2024–2025 kuntatalouden toimintamenot kasvavat 1,6 prosenttia vuodessa. Toimintamenojen kasvu vuosina 2023–2025 aiheutuu pääasiassa hintojen noususta. Kuntien kustannuskehitystä kuvaavan peruspalvelujen hintaindeksin muutos on kehysvuosina keskimäärin 2,3 prosenttia. Sote-uudistuksen jälkeen kuntatalouden jäljelle jäävistä kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen järjestämisestä. Syntyvyyden lasku 2010-luvulla on kääntänyt varhaiskasvatuksen- ja koulutuksen laskennallisen palvelutarpeen laskuun.<sup>4</sup> Jotta palvelutarpeen pieneneminen toteutuisi menosäästönä, kunnissa on oltava valmiutta sopeuttaa palvelutuotantoon palvelutarpeen muuttuessa.

<sup>4</sup> Kehitysarviossa on huomioitu varhaiskasvatusmaksujen alentamisesta aiheutuva varhaiskasvatuksen kysynnän kasvu, joka kumoaa laskennallisesta palvelutarpeesta saatavia kustannussäästöjä.

Pienissä kunnissa kouluverkko on monin paikoin supistettu jo niin, ettei sen kaventaminen ole mahdollista lopettamatta palvelua kokonaan. Siksi palvelutarpeen laskua on pehmennetty kehitysarviossa. Jatkossa laadukkaan opetuksen turvaaminen kohtuukustannuksin vaatii kuntien välistä yhteistyötä ja uudenlaisia ratkaisuja.

Kuntatalouden investoinnit ovat historialliseen kehitykseensä nähden varsin korkealla tasolla. Kuntataloudesta siirtyy hyvinvointialueiden mukana investointeja arviolta 950 milj. euron edestä.

Vaikka investointien nopeimman kasvuvaiheen arvioidaan olevan jo takanapäin, oletetaan investointien pysyvän korkealla tasolla koko kehyskauden ajan. Kuntatalouden investointipaineet pysyvät mittavina muun muassa rakennuskannan iän ja väestön muuttoliikkeen vuoksi.

## Kuntatalouden tulot 2022–2025

Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan noin 8,3 prosenttia vuonna 2022. Merkittävin vaikutus toimintatulojen romahtamiseen aiheutuu mm. testaukseen budjetoidun rahoituksen ja korona-avustusten päättymisestä. Covid-19-epidemian aiheuttamien häiriöiden arvioidaan poistuvan maksu- ja myyntituloista, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus pienentää maksutuottoja noin 45 milj. eurolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään tätä vastaava lisäys.

Kuntien saamien verotulojen kasvun arvioidaan hidastuvan 1,2 prosenttiin vuonna 2022. Kasvua hidastaa etenkin yhteisöverotulojen jako-osuuden määräaikaisen korotuksen päättyminen. Valtionosuudet sen sijaan kasvavat 5,2 prosenttia mm. hallitusohjelman mukaisen tehtävälaajennusten, valtionosuuden tason korotuksen<sup>5</sup> ja indeksitarkistusten vuoksi.

Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle vaikuttaa myös kuntatalouden rahoitukseen. Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan noin 32 prosenttia vuonna 2023. Toimintatulojen laskua hidastaa kuntien sote-kiinteistöistä saamat vuokratulot, joiden suuruudeksi on oletettu kehitysarviossa 700 milj euroa vuonna 2023.

<sup>5</sup> Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien tasoa nostetaan noin 246 milj. euroa vuonna 2022. Sen sijaan vuoden 2022 kustannustenjaon tarkistuksen 562 milj. euron valtionosuusvaikutusta ei huomioida, sillä kuntataloutta on tuettu erittäin voimakkaasti vuonna 2020 ja koronasta aiheutuvat välittömät kustannukset kompensoidaan myös 2021.

Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyksiköllä sote-uudistuksen voimaantulovuonna. Lisäksi yhteisöverotulojen jako-osuutta pienennetään yhdellä kolmasosalla ja valtion jako-osuutta kasvatetaan vastaavasti. Kuntien valtionosuuksista vähennetään hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien rahoitus. Lisäksi kuntien valtionosuuksia pienentää niihin kehitysarviossa sisällytetty 24 milj. euron sopeutus vuodesta 2023 alkaen, joka on osa hallituksen riihipäätöstä, jossa kehysmenoja alennetaan pysyvästi 370 milj. eurolla vuodesta 2023 alkaen. Kuntien verotulojen arvioidaan laskevan 47,2 prosenttia ja valtionosuuksien 70,3 prosenttia vuonna 2023.

Toimintatulot kasvavat vuosina 2024–2025 keskimäärin 1,1 prosenttia vuodessa. Verotulot laskevat 4,4 prosenttia vuonna 2024, mikä on seurausta siitä, että kuntien vuoden 2023 verotulokertymään vaikuttaa osin vielä aiempien verovuosien korkeammilla kunnallisveroprosenteilla maksuunpannut verot. Ilmiö näkyy myös yhteisöverojen puolella. Valtionosuudet kasvavat vuonna 2024 2,8 % pääasiassa indeksitarkistusten vuoksi. Vuonna 2025 verotulot kasvavat 2,0 prosenttia ja valtionosuudet 2,2 prosenttia.

Kuntatalouden menot pysyvät koko kehyskaudella tuloja suurempina. Kuntataloutta rasittavat rakenteelliset ongelmat, jotka helpottuvat sote-uudistuksen myötä nopeimmin kasvavien menojen siirtyessä pois kuntien vastuulta. Silti kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta on painelaskelman mukaan noin miljardi euroa negatiivinen vuosina 2024–2025, mikä kertoo, että kuntataloudessa tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve säilyy sote-uudistuksen jälkeenkin.

Vuonna 2023 kuntatalouden lainoista siirtyy arviolta 4,6 mrd. euroa pois sote-uudistuksen myötä. Tämän jälkeen kuntatalouden lainakannan kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna.

## Kuntien verotulot

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisöverosta. Kunnallisveron osuus verotuloista on ollut keskimäärin noin 84 prosenttia, kiinteistöveron noin 8 prosenttia ja yhteisöveron noin 8 prosenttia. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2021 yhteensä noin 25,1 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot kasvavat noin 5,2 prosentilla. Verotulojen kasvua selittävät erityisesti koronapandemiaan liittyvät tekijät, mutta myös tulo- ja työllisyyskehitys sekä kiinteistöverotuksen osalta joustavaan valmistamiseen siirtyminen. Verotuksen maksujärjestelymenettelyn huojentaminen siirtää verokertymiä vuosilta 2020 ja 2021 vuosille 2022 ja 2023. Toimenpiteen arvioidaan kasvattavan kuntien verokertymiä yhteensä noin 54 milj. euroa vuonna 2022 ja noin 20 milj. euroa vuonna 2023. Vuonna 2022 verotulojen ennustetaan kasvavan 1,2 prosenttia. Taulukossa 11 esitetään kuntien verotulojen ennuste vuosille 2022–2025. Ennusteessa on huomioitu

kansantalouden makroennusteen mukainen veropohjien kehitys sekä tiedossa olevat veroperustemuutokset sekä sote-uudistuksen vaikutukset.

Sote-uudistuksen myötä kuntien verorakenteessa tapahtuu merkittävä muutos. Kunnallisveron osuus verotuloista alenee keskimäärin yli 10 prosenttiyksiköllä (71 %) ja kiinteistöveron osuus kaksinkertaistuu (16 %). Myös yhteisöveron osuus verotuloista kasvaa huomattavasti (12 %). Uudistuksen jälkeenkin tärkeimmän veropohjan muodostavat kunnan asukkaiden ansiotulot. Maksettujen palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on keskimäärin noin 67 prosenttia, eläkkeiden noin 24 prosenttia ja muiden tulojen, kuten päiväraha-, maatalous- ja elinkeinotulojen osuus on noin 9 prosenttia. Tulorakenteessa on kuitenkin suuret erot kuntien välillä. Väestörakenteen ja työllisyyden kehitys vaikuttavat ratkaisevasti yksittäisten kuntien veropohjaan ja siten tulojen muodostumiseen. Seuraavassa osiossa käsitellään verolajikohtaisesti lakimuutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien verotuloihin kehyskaudella. Tekstissä viitataan taulukossa esitettyihin ennustelukuihin. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla. Ansiotuloveroperusteiden muutosten kompensoinnit toteutetaan vuoden 2020 talousarviosta lähtien erillisen määrärahamomentin kautta.

**Taulukko 11.** Kuntien verotulot vuosina 2020–2025, kuntien kirjanpidon mukaan, milj. euroa

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Kunnallisvero	20 217	20 554	21 315	9 863	9 362	9 540
Yhteisövero	1 967	2 485	2 088	1 501	1 391	1 450
Kiinteistövero	1 747	2 106	2 032	2 059	2 086	2 110
<b>Yhteensä</b>	<b>23 930</b>	<b>25 145</b>	<b>25 435</b>	<b>13 423</b>	<b>12 839</b>	<b>13 100</b>
Keskimääräinen						
kunnallisveroprosentti	19,96	20,02	20,02	7,63	7,63	7,63
Kuntien osuus						
yhteisöveron tuotosta	42,13	44,34	34,19	22,73	21,71	21,81

## Kunnallisvero

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2022 noin 21,3 mrd. euroa, mikä on noin 761 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2021. Kunnallisveron tuottoon vaikuttavat hallitusohjelman liittyneet veroperustemuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Maksujärjestelyhuojennus pienentää kunnallisveron verokertymää yhteensä noin 131 milj. euroa vuosina 2020–2021 ja siitä arviolta 65 milj. euroa kasvattaa kertymää edelleen vuosina 2022–2023.

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

Sen sijaan ansiotuloverotuksen perusteisiin tehtävät ansiotason nousua tai inflaatiokehitystä vastaavat tarkistukset, jotka on huomioitu ennustelaskelmassa tehtäväksi vuosittain, ovat veroperustemuutoksia, ja näin ollen niistä aiheutuvat veromenetykset korvataan. Ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus sisältyy teknisenä oletuksena myös vuosien 2024–2025 verotuottoarvioihin. Ansiotasoindeksin mukaisen tarkistuksen arvioidaan vähentävän vuositasolla kunnallisveron tuottoa 173 milj. eurolla vuonna 2022, 8 milj. eurolla vuonna 2023, 8 milj. eurolla vuonna 2024 ja 8 milj. eurolla vuonna 2025. Puoliväliriihessä huhtikuussa 2021 hallitus päätti korottaa kotitalousvähennystä öljylämmityksestä luopumisen osalta vuosiksi 2022–2027. Hallitus päätti myös alentaa vähäpäästöisten työsuhdeautojen verotusarvoa 85 eurolla kuukaudessa vuosille 2022–2025. Muutosten arvioidaan vähentävän kunnallisveron tuottoa 4 milj. eurolla vuonna 2022, 2 milj. eurolla vuonna 2023, 3 milj. eurolla vuonna 2024 ja 3 milj. eurolla vuonna 2025.

Kunnallisveron veropohjan arvioidaan kasvavan vuodesta 2022 alkaen kehyskaudella keskimäärin 2,9 prosenttia vuodessa. Sekä ansiotulojen että pääomatulojen kasvun arvioidaan olevan noin 3 prosenttia vuonna 2022. Palkkatulot kasvavat vuonna 2022 ja työttömyysetuudet supistuvat. Eläketulot kasvavat kehyskaudella palkkatuloja hieman nopeammin eläkeläisten lukumäärän kasvun ja eläkejärjestelmän kypsymisen myötä.

Sote-uudistuksen vaikutus näkyy kunnallisverokertymässä täysimääräisesti vasta vuonna 2024 verojen kertymis- ja tilitysrytmin takia. Vuonna 2023 kunnille kertyy verotuloja vielä aiemmilta verovuosilta.

## Yhteisövero

Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan noin 2,1 mrd. euroa vuonna 2022, mikä on noin 397 milj. euroa vähemmän kuin vuonna 2021. Maksujärjestelyhuojennus pienensi yhteisöveron verokertymää yhteensä noin 9,5 milj. euroa vuosina 2020–2021 ja siitä arviolta 4 milj. euroa kasvattaa kertymää edelleen vuosina 2022–2023. Valtionosuusjärjestelmän kautta toteutettavasta kompensatiosta johtuen tällä muutoksella ei ole vaikutusta kuntien tuloihin. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta korotettiin 12 prosenttiyksiköllä verovuodelle 2021 ja pysyvästi 2 prosenttiyksikköä verovuodesta 2022 alkaen. Vuonna



2021 voimaan tulevan rajat ylittävien käänteisten hybridijärjestelyjen verotusta koskevan direktiiviin perustuvan muutoksen vaikutukset yhteisöveron kertymään on tässä vaiheessa arvioitu vähäisiksi. Korkovähennysrajoitusta uudistetaan kehyskaudella, minkä arvioidaan jonkin verran kasvattavan verotuottoja.

Yhteisöveron tuoton ennustamisen lähtökohtana on viimeisimmän valmistuneen verotuksen mukainen yhteisövero, jota muutetaan arvioidun tuloskehityksen mukaisesti. Tuloskehityksen muutosta arvioidaan lähinnä kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämän muutoksen avulla. Toimintaylijäämän arvioidaan kasvavan 5,0 prosenttia vuonna 2021 ja kasvavan keskimäärin 4,4 prosenttia vuosina 2022–2025. Yhteisöveron tuotto on herkkä suhdannekehitykselle. Muutokset talouskasvussa ja yritysten tuloksissa voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia kertymään.

Sote-uudistuksessa alennetaan kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Tämän vaikutus näkyy täysimääräisesti vasta vuonna 2024, sillä vuonna 2023 kunnille tilitetään yhteisöverotuloja vielä aiemmilta verovuosilta.

### Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotto on noin 2 mrd. euroa vuonna 2022. Maksujärjestelyhuojennus pienensi kiinteistöveron verokertymää yhteensä noin 12 milj. euroa vuosina 2020–2021 ja siitä arviolta 5 milj. euroa kasvattaa kertymää edelleen vuosina 2022–2023. Hallitusohjelman mukainen kiinteistöveron kehittämishanke on edelleen käynnissä ja etenee siten, että arvostusmenetelmät uudistetaan sekä maapohjien että rakennusten osalta. Uuden järjestelmän mukaiset verotusarvot on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2023 kiinteistöverotuksessa. Osittaisuudistuksella alennettiin merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta ja vapautettiin luonnonsuojelulain nojalla suojellut alueet kiinteistöverosta jo vuonna 2021.

## 4.3 Talouden sopeutuspainetta 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.

## Laskelmassa käytetyt oletukset

Taulukoissa 12 ja 13 esitetään arviolaskelmat kuntien rahoitusasemasta vuosille 2021–2025 sekä kuntien tuloveroprosentin korottamisesta kuntakokoryhmittäin vuosille 2022–2025. Laskelmat perustuvat koko maan kehityksen perusteella valtiovarainministeriössä tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Vuodesta 2023 alkaen arvioissa on otettu sote-uudistuksen vaikutus huomioon.

Vuosien 2021–2022 toimintakattiedot on poimittu kuntien ja kuntayhtymien Valtiokonttorille raportoimista kuntien ja kuntayhtymien talousarvio- ja suunnitelmätiedoista. Kuntakohtaiset tiedot on skaalattu valtiovarainministeriön koko maan mukaiseen tasoon siten, että kuntakohtaiset suhteet pysyvät kuntien ilmoittamien tietojen mukaisina. Vuosien 2023–2025 toimintakattetta 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 riippuen kunnan väestörakenteen kehityksestä. 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 2019–2021 taloustietojen 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 2024 alkaen koko maan ennustetun vuosimuutoksen mukaan. Muuten nettoinvestoinnit perustuvat edellä mainittuun kuntien ja kuntayhtymien talousarvio- ja suunnitelmätietoihin. Sote-uudistuksen vaikutusta kuntien nettoinvestointeihin ei ole otettu tässä arviossa huomioon.

Rahoitusmenot ja -tuotot arvioidaan koko maan ennustetun muutoksen kautta vuodesta 2024 alkaen, muuten ne perustuvat kuntien ilmoittamiin talousarvio- ja suunnitelmätietoihin. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet vuosille 2022–2025 on pidetty uusimman tiedon mukaisina. Kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia. Ennakointimallissa ei ole mukana kuntayhtymiä. Kuntakohtaiset arviolaskelmat julkaistaan valtiovarainministeriön internetsivuilla.

Kuntakohtaiset arviolaskelmat perustuvat pitkälti kuntien ilmoittamien talousarvio- ja suunnitelmätietoihin, koko maan ennustettuun muutokseen sekä Tilastokeskuksen tekemään kuntien väestöennusteeseen. On selvää, että kuntakohtainen arvio on hyvin epävarma eikä yksittäisen kunnan lukuja pidä tulkita yksiselitteisesti. Tarkasteluperiodille osuu monta poikkeuksellista vuotta, jonka vuoksi nyt esitettyihin arvioihin tulee suhtautua poikkeuksellisen varovaisesti. Erityisesti koronapandemian aiheuttama epävarmuus 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, mutta tulkinnoissa tulee harjoittaa varovaisuutta.

## **Talouden sopeutuspaine suuri kaikissa kuntakokoryhmissä kehyskauden lopulla**

Toiminnan ja investointien rahavirta (ns. rahoituksen tasapaino) vaihtelee tarkasteluvuosina kuntakokoryhmittäin merkittävästi (taulukko 12). Keskimäärin investointien rahavirran arvioidaan olevan negatiivinen kehyskauden lopulla noin -330 euroa asukasta kohden laskettuna. Kuntakokoryhmittäiset vaihteluvälit ja muutokset ovat kuitenkin varsin suuria.

**Taulukko 12.** Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2020–2025 kuntakoryhmittäin, milj. euroa ja euroa/asukas.

Toiminnan ja investointien rahavirta	(milj. €)						(€/as.)					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Yli 100 000 as.</b> (yht. 2 213 288 as. ja 9 kuntaa)	-209,4	-397,2	-1 169,6	-744,7	-792,8	-787,2	-95	-178	-518	-327	-345	-340
<b>40 001–100 000 as.</b> (yht. 1 052 319 as. ja 18 kuntaa)	20,4	-146,0	-422,8	-118,2	-352,7	-345,3	19	-139	-403	-113	-337	-330
<b>20 001–40 000 as.</b> (yht. 758 624 as. ja 28 kuntaa)	-156,0	-340,1	-504,0	-279,4	-365,2	-377,4	-206	-451	-670	-372	-488	-505
<b>10 001–20 000 as.</b> (yht. 603 644 as. ja 41 kuntaa)	-51,0	-183,6	-249,5	-36,9	-220,0	-233,0	-85	-306	-418	-62	-373	-397
<b>5 001–10 000 as.</b> (yht. 533 403 as. ja 73 kuntaa)	168,0	33,2	-77,0	96,8	-11,2	-16,8	315	63	-147	186	-22	-33
<b>2 001–5 000 as.</b> (yht. 290 392 as. ja 88 kuntaa)	81,3	-28,5	-29,3	75,7	-40,0	-52,3	280	-99	-104	271	-145	-192
<b>Alle 2 000 as.</b> (yht. 51 922 as. ja 36 kuntaa)	23,6	9,0	2,1	19,5	-2,0	-4,9	455	176	42	389	-40	-100
<b>Manner-Suomen kunnat yhteensä</b>	<b>-123</b>	<b>-1 053</b>	<b>-2 450</b>	<b>-987</b>	<b>-1 784</b>	<b>-1 817</b>	<b>-22</b>	<b>-191</b>	<b>-444</b>	<b>-179</b>	<b>-323</b>	<b>-329</b>

Vuonna 2021 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän kaikilla kuntakokoryhmillä vuoteen 2020 verrattuna (n. -170 €/as koko maassa keskimäärin). Merkittävänä syynä tähän on koronapandemian aiheuttama poikkeustilanne, jonka johdosta valtio kohdisti kuntatalouteen vuonna 2020 mittavia tukitoimenpiteitä, jotka paransivat kuntien taloudellista asemaa vuonna 2020. Esimerkiksi valtionosuudet laskevat vuonna 2021 vuoteen 2020 verrattuna koko maan tasolla yhteensä noin 186 euroa asukasta kohden laskettuna.

Kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna 5 000 – 10 000 asukkaan ja alle 2 000 asukkaan kuntaryhmissä toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan vuonna 2021 positiivinen, kun muilla kuntakokoryhmillä sen arvioidaan olevan negatiivinen. Molemmilla kuntakokoryhmillä asiaa selittää pitkälti edellisen vuoden hyvä lähtötilanne. Eniten toiminnan ja investointien rahavirta vuonna 2021 vuoteen 2020 verrattuna heikkenee alle 40 000 asukkaan kunnissa.

Vuonna 2022 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän voimakkaasti kaikissa kuntakokoryhmissä edelliseen vuoteen verrattuna (n. -250 €/as koko maassa keskimäärin), koska erityisesti toimintakatteen (n. -340 €/as koko maassa keskimäärin) arvioidaan heikkenevän merkittävästi vuoteen 2021 verrattuna. Myös verotulojen kasvun arvioidaan hidastuvan merkittävästi johtuen erityisesti kuntien yhteisöveron jako-osuuden palautumisesta takaisin normaaliin.

Vuonna 2023 toiminnan ja investointien rahavirta näyttää paranevan kaikissa eri kuntakokoryhmässä vuoteen 2022 verrattuna (n. 270 €/as koko maassa keskimäärin). Muutosta selittää pitkälti sote-uudistus, joka on otettu huomioon vuodesta 2023 lähtien. Esimerkiksi vuoden 2023 kunnallisveroissa näkyy vielä aiempien vuosien veroprosenteilla maksuunpannut verot, jotka kasvattavat verokertymää ja vaikuttavat myönteisesti toiminnan ja investointien rahavirran kehittymiseen vuonna 2023.

Sote-uudistus vaikuttaa toimintakatteen, verotulojen ja valtionosuuksien kehitykseen eri lailla erityyppisissä kuntakokoryhmissä – suuremmilla kunnilla toimintakatteen arvioidaan kasvavan nopeammin kuin pienemmillä kunnilla johtuen eri kuntien erilaisista väestörakenteista. Tämä näkyy myös valtionosuuksien kasvuarvioissa: erityisesti yli 100 000 asukkaan kunnilla valtionosuudet kasvavat nopeammin kuin muilla kuntakokoryhmillä, mikä johtuu siitä, että sote-uudistuksen jälkeiset valtionosuustehtävät kohdistuvat pitkälti alle 16-vuotiaiden ikäryhmiin ja näiden ikäluokkien kasvu keskittyy isoimpiin kuntiin. Tämä kuntakokoryhmittäisen kehityksen erilaisuus näkyy myös vuoden 2023 muutoksissa; sote-uudistuksen myötä toimintakatteesta ja valtionosuuksista poistuu enemmän euroa asukasta kohden laskettuna väkiluvultaan pienemmistä kunnista kuin isoista. Vastaavasti verotuloista poistuu enemmän asukasta kohden laskettuna väkiluvultaan isoista kunnista kuin pienemmistä.

Myös nettoinvestointien lasku kaikilla kuntaryhmillä selittää myönteistä toiminnan ja investointien rahavirran muutosta. Nettoinvestoinnit on otettu kuntien ilmoittamista

taloussuunnitelmätiedoista vuodelta 2023, joten todellisuudessa nettoinvestointitaso voi olla korkeampi tai matalampi kuin mitä kunnat ovat arvioineet.

Vuonna 2024 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän vuoteen 2023 verrattuna kaikilla kuntakoryhmillä (n. -150 €/as koko maassa keskimäärin). Yli 100 000 asukkaan kunnilla muutos on pienin (n. -20 €/as), kun muilla kuntakoryhmillä muutos on merkittävästi suurempi. Toiminnan ja investointien rahavirran laskua edelliseen vuoteen verrattuna selittää pitkälti se, miten verotulojen arvioidaan kehittyvän. Vuonna 2024 verotulojen kasvun arvioidaan heikkenevän edelliseen vuoteen verrattuna noin 110 euroa asukasta kohden laskettuna. Tämä johtuu siitä, että kuntien vuoden 2023 verotulokertymään vaikuttaa osin vielä aiempien verovuosien korkeammilla kunnallisveroprosenteilla maksuunpannut verot. Ilmiö näkyy myös yhteisöverojen puolella. Näin verotulot laskevat vuonna 2024 vuoteen 2023 verrattuna.

Yli 100 000 asukkaan kuntien toiminnan ja rahavirtojen suhteellisen pientä muutosta edelliseen vuoteen verrattuna selittää se, että nettoinvestointitason arvioidaan pienevän edelliseen vuoteen verrattuna noin 110 euroa asukasta kohden laskettuna, kun muilla kuntakoryhmillä niiden arvioidaan kasvavan. Kuntakoryhmittäisiä arvioita tarkastella on syytä pitää mielessä, että vuosien 2024 ja 2025 nettoinvestointitaso on johdettu kuntien vuosien 2019–2021 nettoinvestointitrendin kautta. Sen sijaan vuoden 2023 taso perustuu vielä kuntien ilmoittamiin taloussuunnitelmätietoihin, joten kehyskauden lopun nettoinvestointiarvio kuvaa edellisvuosien trendin mukaista investointitasoa, ei välttämättä sitä mikä todellinen investointitarve tulee olemaan.

Kehyskauden lopussa kaikkien kuntakoryhmien toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan negatiivinen (n. -330 €/as koko maassa keskimäärin). Erot kuntakoryhmien välillä ovat kuitenkin varsin suuret (min n. -500 €/as ja maks n. -35 €/as) kehyskauden lopussa.

Heikkenevä toiminnan ja investointien rahavirta näkyy luonnollisesti myös kuntien lainakannoissa. Vuosien 2020 ja 2025 välillä kuntien lainakannan asukasta kohden laskettuna arvioidaan kasvavan yhteensä noin 45 prosenttia. Kuntakoryhmittäin tarkasteltuna 20 000–40 000 asukkaan kunnissa lainamäärän kasvupaine on suurin, jossa lainamäärän arvioidaan kasvavan noin 70 prosenttia vuosien 2020 ja 2025 välillä.

Taulukossa 13 on esitetty kuntien toiminnan ja investointien rahavirran muutokset on suhteutettu kunnallisveroprosentin yksikkötuottoon vuosina 2022–2025. Vuonna 2025 suurin laskennallinen korotuspaine on 20 000 – 40 000 asukkaan kuntakoryhmissä. 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 13.** Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakoryhmittäin vuosina 2022–2025.

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%)	2022	2023	2024	2025
<b>Yli 100 000 as.</b> (yht. 2 213 288 as. ja 9 kuntaa)	2,4	1,3	1,4	1,4
<b>40 001–100 000 as.</b> (yht. 1 052 319 as. ja 18 kuntaa)	2,2	0,5	1,7	1,6
<b>20 001–40 000 as.</b> (yht. 758 624 as. ja 28 kuntaa)	3,5	1,6	2,2	2,3
<b>10 001–20 000 as.</b> (yht. 603 644 as. ja 41 kuntaa)	2,4	0,3	1,8	1,9
<b>5 001–10 000 as.</b> (yht. 533 403 as. ja 73 kuntaa)	0,9	-0,9	0,1	0,2
<b>2 001–5 000 as.</b> (yht. 290 392 as. ja 88 kuntaa)	0,7	-1,5	0,8	1,0
<b>Alle 2 000 as.</b> (yht. 51 922 as. ja 36 kuntaa)	-0,3	-2,1	0,2	0,6
<b>Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 20,00 (2021)</b>	<b>2,3</b>	<b>0,8</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>

## Negatiivisen vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan

Taulukossa 14 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 vain kolmella kunnalla arvioidaan olevan negatiivinen vuosikate.

Vuonna 2021 tilanne näyttäisi jatkuvan varsin hyvänä, jolloin negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan olevan niin ikään kolme. Tilannetta näyttää selittävän se, että samalla kun valtionosuudet pienenevät (n. -9 % koko maassa keskimäärin) tukitoimien vähentyessä, niin verokertymä kasvaa (n. 5 % koko maassa keskimäärin) ja toimintakate heikkenee vain noin reilun prosentin edellisvuoteen verrattuna. Tilanne näyttäisi kuitenkin heikkenevän ja kehyskauden lopulla negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan olevan noin 23.

**Taulukko 14.** Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2019–2025.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Negatiivinen vuosikate, lkm	65	3	3	23	8	22	23
<b>Taseessa kertynyttä alijäämää, lkm</b>	<b>56</b>	<b>32</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	<b>45</b>	<b>51</b>

Aikaisempina vuosina negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat olleet tyypillisesti asukasluvultaan pieniä eikä tilanne näytä muuttuvan tässäkin arviossa (taulukko 15). 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.

**Taulukko 15.** Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä vuosina 2020–2025 kuntakokoryhmittäin.

<b>Negatiivisen vuosikatteen kunnat, lkm</b>	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Yli 100 000 as.</b> (yht. 2 213 288 as. ja 9 kuntaa)	0	0	1	0	1	1
<b>40 001–100 000 as.</b> (yht. 1 052 319 as. ja 18 kuntaa)	0	0	0	0	1	0
<b>20 001–40 000 as.</b> (yht. 758 624 as. ja 28 kuntaa)	0	0	1	1	2	2
<b>10 001–20 000 as.</b> (yht. 603 644 as. ja 41 kuntaa)	0	0	3	1	4	3
<b>5 001–10 000 as.</b> (yht. 533 403 as. ja 73 kuntaa)	1	0	3	0	1	2
<b>2 001–5 000 as.</b> (yht. 290 392 as. ja 88 kuntaa)	1	1	9	3	8	10
<b>Alle 2 000 as.</b> (yht. 51 922 as. ja 36 kuntaa)	1	2	6	3	5	5
<b>Manner-Suomen kunnat yhteensä</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>22</b>	<b>23</b>

Niiden kuntien, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää, arvioidaan määrällisesti kasvavan kehyskauden loppuun mennessä (taulukot 14 ja 16). Vaikka vuosikatteen arvioidaan paranevan merkittävästi vuonna 2020 ja 2021 näyttää alijäämäisten kuntien lukumäärä kasvavan vuodesta 2022 alkaen, koska osalla kunnista vuosikatteen arvioidaan jäävän alle poistotason. Kehyskauden aikana alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan ja vuonna 2024 noin vajaa viides Manner-Suomen kunnasta olisi alijäämäinen.



Taulukossa 16 on kuvattu niiden kuntien lukumäärä, joilla on arvion mukaan taseessa kertynyttä alijäämää, kuntakokoryhmittäin. Arviolaskelman mukaan kehyskauden aikana alijäämäisten kuntien lukumäärä tulisi kasvamaan jokaisessa kuntakokoryhmässä.

**Taulukko 16.** Kunnat, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää vuosina 2020–2025 kuntakokoryhmittäin, lkm.

Taseessa kertynyttä alijäämää	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Yli 100 000 as.</b> (yht. 2 213 288 as. ja 9 kuntaa)	0	2	2	2	3	3
<b>40 001–100 000 as.</b> (yht. 1 052 319 as. ja 18 kuntaa)	3	3	7	6	9	11
<b>20 001–40 000 as.</b> (yht. 758 624 as. ja 28 kuntaa)	3	4	6	8	7	7
<b>10 001–20 000 as.</b> (yht. 603 644 as. ja 41 kuntaa)	4	4	7	7	8	8
<b>5 001–10 000 as.</b> (yht. 533 403 as. ja 73 kuntaa)	10	4	7	6	6	7
<b>2 001–5 000 as.</b> (yht. 290 392 as. ja 88 kuntaa)	7	2	5	7	9	12
<b>Alle 2 000 as.</b> (yht. 51 922 as. ja 36 kuntaa)	5	3	2	3	3	3
<b>Manner-Suomen kunnat yhteensä</b>	<b>32</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	<b>45</b>	<b>51</b>

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely (ns. kriisikuntamenettely), olisi konsernin taseen kertyneen alijäämän perusteella (alijäämäkriteeri peräkkäisinä vuosina -500 ja -1 000 €/asukas) tulossa vuosien 2019 ja 2020 konsernitilin päätösten perusteella noin 4–6 kuntaa vuonna 2021. Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrän arvioidaan olevan jokseenkin samalla tasolla vuosina 2022–2025.

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 1–2 kuntaa. Kuntalain väliaikaisen muutoksen johdosta kunnilla on mahdollisuus hakea lisää aikaa, jos kunta ei koronaepidemiasta aiheutuvien poikkeuksellisten ja tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi pysty kattamaan taseeseensa kertynyttä alijäämää säädetyssä neljässä vuodessa. Enintään kahden vuoden lisää aikaa alijäämän kattamiseen voi viimeisen kerran hakea vuonna 2025. Tällöin voi hakea vuosien 2025 ja 2026 päättyvien alijäämän kattamiskausien pidentämistä.

## Liitteet

### LIITE 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>BKT ja työllisyys</b>						
BKT:n arvo, mrd. euroa	237,5	247,8	258,3	267,1	275,6	284,2
BKT, määrän muutos, %	-2,8	2,6	2,5	1,5	1,4	1,2
Työllisten määrä, muutos-%	-1,5	0,1	1,2	0,6	0,4	0,3
Työttömyysaste, %	7,8	7,8	7,2	6,9	6,7	6,5
Työllisyysaste (15-64-vuotiaat), %	71,6	71,7	72,6	73,2	73,6	73,8
Palkkasumma, muutos-%	-0,4	3,0	3,7	3,1	2,8	2,7
Eläketulot, muutos-%	2,8	2,2	3,2	3,2	3,2	3,0
<b>Hinnat ja kustannukset, %</b>						
Yleinen ansiotaso, muutos	1,8	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Kuntien ansiotaso, muutos	1,9	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
Kuluttajahinnat, muutos	0,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8
Rakennuskustannusindeksi	-0,2	1,7	1,8	2,1	2,3	2,4
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	-3,3	2,7	1,9	2,2	2,2	2,3
<b>Valtionosuusindeksi:</b>						
Peruspalvelujen hintaindeksi <sup>1)</sup> , muutos	1,0	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3
Valtionosuusindeksi, muutos	0,7	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3
<b>Kuntatyönantajan sotumaksut, %</b>						
Sairausvakuutusmaksu	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5
Työttömyysvakuutusmaksu	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Eläkemaksu (KuEL)	20,8	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7
Opettajien eläkemaksu	16,3	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	24,5	24,8	24,6	24,6	24,7	24,6
<b>Vakuutettujen sotumaksut, %</b>						
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
TyEL-indeksipisteluku	2 617	2 631	2 675	2 718	2 769	2 820
TyEL-indeksi, muutos	1,2	0,5	1,7	1,6	1,9	1,9
KEL-indeksipisteluku	1 633	1 639	1 662	1 685	1 714	1 743
KEL-indeksi, muutos	1,0	0,4	1,4	1,4	1,7	1,7

1) Peruspalvelujen hintaindeksi, jossa huomioitu lomarahojen palautuminen vuosina 2019 ja 2020

**LIITE 2. Kuntataloudesta vuoden 2022 päätteeksi siirtyvien erien jakauma**

	Milj. €
Palkat ja palkkiot	9 043
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	2 312
Ostot	10 872
Sosiaaliavustukset	662
Muut toimintakulut	651
Myyntitulot	812
Maksutulot	1 620
Tuet ja avustukset	419
Muut toimintatuotot	352
Valmistus omaan käyttöön	2
Toimintatuotot	3 205
Toimintakulut	23 539
Kuluminen	288
Toimintakate	- 20 334
Nettokustannukset	- 20 622
Investoinnit	950
Lainakanta 31.12	4 600
Kassavarat 31.12	500



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-517-9 (pdf)

Toukokuu 2021