



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Kuntatalousohjelma 2023–2026

## Kevät 2022

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:26

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:26

# Kuntatalousohjelma 2023–2026

Kevät 2022

Valtiovarainministeriö Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

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

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

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

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-203-1

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Kuntatalousohjelma 2023–2026 Kevät 2022

**Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:26**

**Teema**

Kunta-asiat

**Julkaisija** Valtiovarainministeriö

**Yhteisötekijä** Valtiovarainministeriö

**Kieli** suomi

**Sivumäärä**

70

### Tiivistelmä

Kuntatalousohjelma vuosille 2023–2026 on laadittu kevään 2022 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 2026 asti. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Ohjelmassa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien siirtyminen hyvinvointialueille vuodesta 2023 alkaen.

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 2022 julkisen talouden suunnitelmaa koskeissa neuvotteluissa.

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

**ISBN PDF** 978-952-367-203-1

**ISSN PDF**

1797-9714

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-203-1>

## Kommunekonomiprogrammet 2023–2026 Våren 2022

---

<b>Finansministeriets publikationer 2022:26</b>		<b>Tema</b>	Kommunärenden
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Finansministeriet		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	70

---

### Referat

Kommunekonomiprogrammet 2023–2026 har upprättats i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2022. 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.

Kommunekonomiprogrammet 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 2026. 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 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 2022.

**Nyckelord** kommunalekonomi, statsbidrag till kommunerna, kommunernas uppgifter, kommunernas skatteinkomster, kommunärenden, kommuner, kommunernas inkomster, kommunernas utgifter, kommunkoncerner

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-203-1	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-203-1>

---

## Local Government Finances Programme 2023–2026 Spring 2022

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2022:26</b>		<b>Subject</b>	Local Government Affairs
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Group author</b>	Ministry of Finance		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	70

---

### Abstract

The Local Government Finances Programme 2023–2026 was drawn up in connection with the preparation of the General Government Fiscal Plan in spring 2022. 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 2026 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.

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 2022.

**Keywords** local government finances, central government transfers to local government, local government duties, local government tax revenue, local government affairs, local government, local government revenue, local government expenditure, local authority corporation

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-203-1	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-203-1>

---

# Sisältö

<b>Tiivistelmä</b> .....	7
<b>Johdanto</b> .....	14
<b>1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2022</b> .....	15
<b>2 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset</b> .....	28
2.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset .....	28
2.2 Valtionavut ja veroperustemuutokset .....	29
<b>3 Valtion kuntia koskevat toimenpiteet 2023–2026 ja niiden kuntavaikutukset</b> ....	32
3.1 Sote-uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen.....	32
3.2 Muut toimenpiteet.....	35
<b>4 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen</b> .....	49
4.1 Yleinen talouskehitys .....	49
4.2 Kuntatalouden kehitysarvio.....	51
4.3 Talouden sopeutuspaine kuntaryhmittäin ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi.....	61
<b>Liitteet</b> .....	68
Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia .....	68
Liite 2. Kuntataloudesta vuoden 2022 päätteeksi siirtyvien erien jakauma .....	70

# Tiivistelmä

## Toimintaympäristö ja kuntien tehtäväkenttä muutosten myllerryksessä

Kunnat ja kuntayhtymät valmistautuvat ensi vuonna toteutuvaan sote-uudistuksen voimaantuloon poikkeuksellisissa oloissa. Keväällä 2020 alkanut koronaepidemia vaikuttaa edelleen kuntien talouteen ja toimintaan monin tavoin. Lisäksi Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja globaalien jännitteiden lisääntyminen luovat kustannuspaineita ja heikentävät talousnäkyviä sekä kasvattavat niihin liittyvää epävarmuutta. Kuntakentällä varaudutaan myös muihin sodan vaikutuksiin, kuten pakolaisvirtojen aiheuttamiin muutoksiin palvelutarpeessa. Myös kyberturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat nousseet entistä keskeisempään asemaan kuntien varautumisessa.

Näiden äkillisten muutosten ohella kuntien toimintaympäristöön vaikuttavat vähitellen etenevät muutokset, kuten väestön ikääntyminen sekä työikäisen väestön määrän väheneminen ja sen vuoksi heikkenevä veropohja ja pahenevat työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat. Myös ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin varautuminen edellyttävät kunnilta uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä investointeja muun muassa vihreään siirtymään.

Sote-uudistus muuttaa kuntien tehtäväkenttää ja taloutta merkittävästi ensi vuodesta alkaen. Sen myötä vaikeasti ennakoitavat ja nopeasti kasvavat sote-menot siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle. Valmisteilla oleva TE-palvelujen siirto kuntiin jatkaa toteutuksessa kuntien tehtäväkentän muutosta. Uudistusta ei ole huomioitu tässä kuntatalousohjelmassa, koska uudistusta koskevaa hallituksen esitystä ei ole vielä annettu eduskunnalle.

## Valtion koronaepidemiaan liittyvä tuki vahvisti kuntataloutta vuosina 2020–2021

Kuntatalous pysyi vuonna 2021 edellisvuoden tapaan vahvana. Tilikauden tulos oli liki 1,5 mrd. euroa ylijäämäinen ja toiminnan ja investointien rahavirta oli lähellä tasapainoa. Koronaepidemia ei ole heikentänyt kuntatalouden tilaa, sillä valtio on tukenut kuntia ja kuntayhtymiä epidemian aikana vuosina 2020–2021 erilaisilla tukitoimilla yhteensä noin 5 mrd. eurolla.

Tilikauden tulos ja vuosikate kuitenkin heikkenivät vuonna 2021 edellisvuoteen verrattuna. Toimintakate heikkeni myyntituottojen voimakkaasta kasvusta huolimatta, sillä kuntien ja kuntayhtymien toimintakulut kasvoivat voimakkaasti. Nopean toimintakulujen



kasvun taustalla vaikuttavat muun muassa koronaepidemian aiheuttamat testauksen, jäljittämisen, rokottamisen ja hoidon kustannukset sekä hoito- ja palveluvelan purku.

Menojen voimakkaaseen kasvuun nähden kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni suhteellisen vähän, sillä verotulojen kasvu oli nopeaa. Etenkin yhteisöverotulojen kasvu oli huomattavaa.

Lainakanta jatkoi kasvuaan mutta kasvu hidastui selvästi edellisvuodesta. Nettoinvestoinnit laskivat edellisvuodesta noin 600 milj. euroa, mikä osaltaan vähensi kuntatalouden lainanottotarvetta ja vaikutti siihen, että vuosikate ylitti nettoinvestointien määrän.

Kuntien vuosikate ja tilikauden tulos heikkenivät edellisvuodesta, kun taas kuntayhtymien vuosikate vahvistui, ja tilikauden tulos kääntyi positiiviseksi. Etenkin sairaanhoitopiirien tulos vahvistui selvästi. Negatiivisen vuosikatteen kuntayhtymien määrä kuitenkin kaksinkertaistui edellisvuodesta 28:aan. Myös vuosikatteeltaan negatiivisten kuntien lukumäärä kasvoi 13:een edellisvuoden kahdesta kunnasta. Heikon talouden perusteella käynnistettävään arviointimenettelyyn olisi silti päätymässä vuoden 2021 tilinpäätösarviotietojen perusteella arviolta enintään 1–3 uutta kuntaa, mutta ei yhtään kuntayhtymää.

### Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

Hallituksen asettama paikallishallinnon rahoitusasematavoite on kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmassa sama kuin keväällä 2021 eli noin ½ prosentin alijäämä suhteessa BKT:hen vuonna 2023. Paikallishallinnon (pl. hyvinvointialueet sekä Helsingin sote- ja pelastustoimi) rahoitusasema on painelaskelman mukaan 0,5 prosenttia alijäämäinen vuonna 2023.

Kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmassa ei enää seurata kuntatalouden menorajoitteen noudattamista eli kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukaista euromääräistä rajoitetta valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menojen muutoksella. Kuntatalouden menorajoitteen seuraamisesta luovuttiin julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksessä keväällä 2022 kuntatalouden menorajoitetta koskeva säännös on tarkoitus kumota.

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. Jotta valtion rahoitusvastuu kuntien uusista ja laajenevista tehtävistä toteutuu, tulee uusien ja laajenevien tehtävien vaikutukset kuntatalouteen arvioida realistisesti.

## Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on kehyskaudella lähellä neutraalia. Hallitusohjelman keskeiset kuntiin vaikuttavat uudistukset on tehty jo aikaisempina vuosina. Kehyskauden vuosista suuri osa on tulevan vaalikauden ns. teknisen kehyksen vuosia, joihin ei juuri kohdistu päätösperäisiä toimia. Kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin osoitetaan täysi valtionosuus ja valtion päättämät veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille. Valtionosuuksiin kohdistuu pieni vähennys osana hallituksen päättämiä uudelleenkohdennuksia.

Kuntien valtionavut ovat vuonna 2023 noin 5,4 mrd. euroa, josta peruspalvelujen valtionosuus on noin 2,7 mrd. euroa ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet noin 1,3 mrd. euroa. Verotulomenetysten korvaukset ovat noin 0,8 mrd. euroa ja muut valtionavut yhteensä noin 0,6 mrd. euroa. Valtionosuuksiin tehdään 2,5 prosentin indeksitarkistus vuonna 2023. Valtionavut laskevat kehyskaudella hieman ollen vuonna 2026 noin 5,3 mrd. euroa.

Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna peruspalvelujen valtionosuuksien taso nousee noin 400 milj. eurolla. Muutosta selittää pääasiassa edelliseen kehyspäätökseen liittyvä valtionosuuden kehystason noin 344 milj. euron korjaus.

Vuoden 2022 talousarvioon verrattuna peruspalvelujen valtionosuuden taso laskee noin 5,3 mrd. euroa. Tämä johtuu pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, jonka yhteydessä lähes 70 prosenttia valtionosuuksista siirretään vuoden 2023 alussa hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Osana hallituksen sopimia 370 milj. euron uudelleenkohdennuksia kuntien valtionosuuksien tasoa alennetaan 24 milj. eurolla ja kuntien yhdistymisavustuksien tasoa alennetaan 9 milj. eurolla vuodesta 2023 lähtien. Lisäksi kuntien digitalisaation edistämiseen ei osoiteta rahoitusta vuonna 2023. Uudelleenkohdennukset vähentävät peruspalvelujen valtionosuutta 43 milj. euroa vuonna 2023 ja 33 milj. euroa vuodesta 2024 lähtien.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä myös kuntien verotulomenetysten korvaukset laskevat voimakkaasti, kun noin 70 prosenttia kuntien verotulomenetysten korvauksista siirretään hyvinvointialueiden rahoitukseen vuonna 2023. Verotulomenetysten korvaukset ovat vuonna 2023 yhteensä noin 0,8 mrd. euroa. Vuoteen 2022 verrattuna korvausten taso laskee noin 1,9 mrd. eurolla.

Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei tehdä lähivuosina, sillä sote-uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin tehdyn siirtymäsäännöksen mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään seuraavan kerran vasta valtion vuoden 2025 talousarvion yhteydessä.

Vuonna 2023 jatketaan hallitusohjelman mukaisia uudistuksia, joiden rahoitus nostaa valtionosuuksien tasoa. Peruspalvelujen valtionosuutta lisätään 8,8 milj. eurolla varhaiskasvatuksen tukea koskevaan varhaiskasvatuslain muutokseen ja 1 milj. eurolla oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyen. Valtionosuuksissa huomioidaan uusina lakisääteisinä tehtävinä myös kuntien ja hyvinvointialueiden muodostamat alueelliset opiskelijahuollon yhteistyöryhmät sekä kuntien velvollisuus laatia opiskeluhoitosuunnitelmat. Lisäksi sote-uudistuksesta johtuen aikaisemmin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistunut lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitusosuuteen liittyvä 22,5 milj. euron vähennys poistuu vuodesta 2023 alkaen.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia kasvattavat puolestaan lisääntynyt maahanmuutto sekä ammatillisen koulutuksen rahoituspohjan vahvistaminen, johon kohdennetaan kunnille vuosittain 37 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen.

Hallitus korvaa Ukrainasta pakenevien palveluista aiheutuvia kustannuksia kunnille siitä lähtien, kun he ovat tulleet tilapäisen suojelun piiriin. Toistaiseksi palvelut toteutetaan Migrin alaisten vastaanottokeskusten järjestämisvastuulla ja tuotetaan joustavasti kuntien ja vastaanottokeskusten yhteistyöllä. Lisäksi korvataan muun muassa Ukrainasta pakenevien lasten varhaiskasvatuksesta ja perusopetukseen valmistavasta opetuksesta aiheutuvia kustannuksia. Hallitus arvioi kesäkuun 2022 loppuun mennessä tarvittavat lisäpäätökset ja lakimuutokset varmistaa tilapäisen suojelun piirissä olevien palvelut sekä edellytykset kotikuntaoikeuteen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kuntien osaamiskeskustoiminnan ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden rahoitusta jatketaan. Myös kotoutumislain kokonaisuudistuksen lisäpanostuksista osa kohdistuu kunnille.

Valmisteilla oleva TE-palvelujen siirtoa kuntiin koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2022 ja palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi kunnille vuoden 2024 aikana. Jotta TE-palveluiden järjestämisestä kuntapohjaisesti voidaan saada lisää kokemuksia, hallitus on esittänyt työllisyyden kuntakokeilulain voimassaoloa jatkettavaksi 31.12.2024 asti. Työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuu yhteensä 25 kokeilualueetta ja 118 kuntaa.

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 2024 kiinteistöverotuksessa.

Energian hinnan nousun vaikutusten kompensoimiseksi työmatkavähennystä korotetaan määräaikaisesti vuoden 2022 verotuksessa. Muutos vähentää kunnallisverotuloja arviolta

noin 101 milj. euroa vuonna 2022. Vuonna 2023 tulee voimaan ikäihmisten korotettu työtulovähennys, minkä lisäksi perhevapaalla verovuoden aikana olleen työmatkakuluvähennyksen omavastuuta alennetaan vastaavasti kuin työttömillä. Muutosten arvioidaan vähentävän kunnallisveron tuottoa 3 milj. eurolla vuonna 2023. Toisaalta kunnallisverotuksen invalidivähennys poistuu vuonna 2023, mikä kasvattaa kuntien vuotuisia verotuloja 11 milj. eurolla. Kehyskauden kuntien verotuottoihin vaikuttavat myös aikaisemmin voimaan tulleet määräaikaiset muutokset. Hallitusohjelman mukaisesti kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti. Kaivosveron käyttöönotto puolestaan lisää kuntien vuotuisia verotuloja noin 15 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen.

### Hyvien talouslukujen alla piilee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino

Vuonna 2021 talous kasvoi ripeää 3,5 prosentin vauhtia talouden elpyessä koronaepidemian aiheuttamasta taantumasta. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteen ja keskipitkän aikavälin kehitysarvion mukaan Suomen bruttokansantuotteen kasvu jää 1,5 prosenttiin vuonna 2022, elpyy hieman vuonna 2023 ja vaimenee runsaaseen prosenttiin 2020-luvun puolivälissä.

Koronaepidemian vuoksi kuntatalouteen kohdennetut tuet sekä talouden ja yhteisöveron tuoton ripeä kasvu ovat peittäneet hetkeksi alleen kuntatalouden rakenteelliset ongelmat. Talouskasvun hiipussa kuntatalous näyttää heikkenevän jälleen, vaikka yhteisöveron kehitys on ollut alkuvuonna 2022 edelleen vahvaa. Helsingin kaupungin liikennelaitoksen yhtiöittäminen vahvistaa kuitenkin vuonna 2022 kertaluonteisesti koko kuntataloutta kuvaavia lukuja etenkin rahoituslaskelman osalta.

Vuonna 2023 kuntatalous puolestaan vahvistuu väliaikaisesti, kun rahoitusvastuu sote-uudistuksen myötä siirtävistä tehtävistä poistuu vuoden alussa, mutta verojen kertymis- ja tilityksrytmin takia sote-uudistuksen vaikutus näkyy verokertymässä täysimääräisesti vasta vuonna 2024. Sote-uudistuksen vuoksi kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa 12,64 prosenttiyksiköllä vuonna 2023. Hyvinvointialueille siirtyvien nettokustannusten taso on kasvanut vuoden 2021 laskelmaan verrattuna noin 600 miljoonalla eurolla yhteensä noin 21,2 miljardiin euroon.

Vuoden 2023 muutosvaiheen jälkeen sote-uudistus ei merkittävästi muuta kunnan talouden tämänhetkistä vuosikatteen ja poistojen erotuksella mitattua tasapainotilaa. Jos kunnan talous on heikko ennen hyvinvointialueiden toiminnan alkamista, sote-uudistus ei tätä tilannetta muuta. Sen sijaan uudistus kaventaa kuntien talouden liikkumavaraa, kun tehtäväkenttä supistuu sekä tulot ja menot vähenevät siirtyviä tehtäviä vastaavasti. Sote-investointeja siirtyy hyvinvointialueiden vastuulle, mutta toisaalta investointitarpeet pysyvät muuttoliikkeen ja rakennuskannan iän vuoksi monissa kunnissa mittavina. Tämä korostaa entisestään riskienhallinnan merkitystä kuntien talouden suunnittelussa.

Sote-uudistuksen jälkeen kuntatalouden kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen järjestämisestä. Koko 2010-luvun jatkunut syntyvyyden aleneminen on kääntänyt koulutuksen (mukaan lukien varhaiskasvatuksen) palvelutarpeen laskuun. Kehitysarviossa palvelutarpeen laskua on kuitenkin hieman pehmennetty, sillä laskennallista säästöpotentiaalia ei ole mahdollista hyödyntää kaikissa kunnissa ainakaan kovin nopeasti.

Kuntataloudessa tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve säilyy sote-uudistuksen jälkeenkin. Vuoden 2023 poikkeusvuotta lukuun ottamatta toiminnan ja investointien rahavirta pysyy kuntatalouden painelaskelmassa tulevana vuosina negatiivisena ja lainakanta kasvaa. Vuosikate riittää kuitenkin kattamaan poistot painelaskelman kaikkina tarkasteluvuosina.

Kuntatalouden kehitysnäkyymiin kohdistuu alasuuntaisia riskejä, kuten Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä siihen liittyvät pakotteet ja hintapaineet, kunta-alan vaikeat ja vielä ratkaisemattomat palkkaneuvottelut sekä koronaepidemian kehitykseen edelleen liittyvä epävarmuus. Kunta-alan palkkaratkaisuilla on suuri merkitys kuntatalouden tulevalle kustannuskehitykselle, sillä henkilöstökulut muodostavat kuntasektorin suurimman kuluerän. Kuntataloudessa on hyvä varautua myös korkoympäristössä tapahtuviin muutoksiin ja korkotason normalisoitumiseen. Ukrainan kriisin osalta julkisen talouden suunnitelman pohjaksi tehty talousennuste perustuu oletukseen, jonka mukaan Ukrainassa löydetään diplomaattinen ratkaisu ja sovitaan aselevosta. Jäätynyt kriisi voi kestää kuitenkin vuosia, ja nyt voimassa olevat pakotteet jäävät voimaan toistaiseksi.

### **Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi kuntakoryhmittäin**

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 kuntakoryhmissä edelliseen vuoteen verrattuna, kun valtion kuntatalouteen kohdistamat koronatukitoimet pääosin poistuvat. Vuonna 2023 toiminnan ja investointien rahavirta näyttää puolestaan vahvistuvan kaikissa kuntakoryhmissä. Muutosta selittää pitkälti se, että vuoden 2023 kunnallisveroissa näkyy vielä aiempien vuosien veroprosenteilla maksuunpantuja veroja, jotka vahvistavat toiminnan ja investointien rahavirtaa. Kehyskauden lopussa kaikkien kuntakoryhmien toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan negatiivinen. Erot kuntakoryhmien välillä ovat kuitenkin varsin suuret. Vuonna 2026

suurin laskennallinen veroprosentin korotuspaine olisi alle 2 000 asukkaan kuntakoryhmissä. Heikkenevä toiminnan ja investointien rahavirta näkyy luonnollisesti myös kuntien lainakannoissa.

Vuonna 2022 vuosikatteen arvioidaan olevan negatiivinen yhdeksässä kunnassa. Tilanne näyttäisi kuitenkin heikkenevän kehyskauden lopulla, jolloin negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärän arvioidaan olevan noin 20. Myös niiden kuntien, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää, lukumäärän arvioidaan kasvavan kehyskauden loppuun mennessä.

Kuntatalouteen vaikuttaa tarkastelujaksolla monet eri muutostekijät. Sote-uudistus, edelleen jatkuva koronaepidemia sekä Venäjän hyökkäys Ukrainaan lisäävät kuntatalouden kehitysarvioihin liittyviä epävarmuuksia. Kuntakoryhmittäisiin arvioihin tulee suhtautua varovaisesti. Tarkastelu kertoo erikokoisten kuntien talouden kehityksen suunnasta ja tilasta, mutta sen perusteella ei tulisi tehdä pitkälle meneviä tulkintoja.

## Johdanto

Kuntatalousohjelma vuosille 2023–2026 on laadittu kevään 2022 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 edellytyksiä selvittää peruspalvelujen järjestämisestä julkisen talouden suunnitelman 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 2026 asti. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein.

Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja 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 2022

## Nostot ja keskeiset huomiot

- **Kuntatalouden** (kunnat ja kuntayhtymät yhteensä) vuosikate oli edellisvuoden tapaan vahva riittäen kattamaan sekä poistot että nettoinvestoinnit, mikä on varsin poikkeuksellista. Vuosikate kuitenkin heikkeni edellisvuodesta noin 300 milj. eurolla.
- Vuosikatteen heikkenemisen taustalla oli toimintakatteen edellisvuotta suurempi kasvu (heikkeneminen) ja valtionosuuksien väheneminen noin 8 prosentilla. Verotulojen merkittävä kasvu (6,7 %) kuitenkin piti vuosikatteen vahvana.
- Valtionosuuksien lasku johtui siitä, että koronaepidemian tukitoimia kohdennettiin vuonna 2021 kunnille pääosin valtionavustuksina, toisin kuin vuonna 2020. Kuntasektorin koronaepidemiaan liittyvä tukipaketti oli kokonaisuudessaan edellisvuoden tapaan huomattava, yhteensä noin 2,4 mrd. euroa, mikä osaltaan edesauttoi kuntien talouden pysymistä pääosin tasapainoisena. Vuoden 2020 tukipaketin suuruus oli yhteensä noin 3 mrd. euroa.
- Nettoinvestoinnit vähenivät edellisvuodesta noin 0,6 mrd. eurolla, minkä johdosta vuosikate riitti heikentymisestä huolimatta kattamaan nettoinvestoinnit.
- Lainakannan kasvu puoliintui ollen noin 3,3 % (noin 0,8 mrd. euroa), kun edellisvuonna kasvua oli 6,7 %.
- **Kuntien** vuosikate oli odotetun vahva vaikka heikkeni edellisvuodesta lähes 0,5 mrd. euroa. Vuosikate riitti kattamaan sekä poistot että nettoinvestoinnit. Tilikauden tulos, 1,31 mrd. euroa, oli edellisvuoden tapaan selvästi positiivinen. Vuosikatteen heikkenemistä selittää pääosin toimintakulujen merkittävä kasvu (6,1 %) ja osittain valtionosuuksien määrän väheneminen (-8 %).



- Myös toimintatuotot kasvoivat voimakkaasti (14,3 %) edellä mainitusta syystä eli koronatuotot kohdennettiin erityisesti valtionavustuksina valtionosuuksien sijaan. Toimintakate heikkeni kuitenkin 4,2 prosenttia.
- Verotulojen kasvu oli jopa ennakoitua parempi kasvun ollessa yhteensä 6,7 prosenttia. Erityisesti yhteisö- ja kiinteistöverotulot kasvoivat merkittävästi.
- Investoinnit olivat hieman laskussa, mikä selittää osin myös sitä, että lainakannan kasvu jäi vain noin 110 milj. euroon (0,6 %).
- **Kuntayhtymien** osalta vuosikate taas parani noin 200 milj. eurolla edellisvuodesta. Vuosikate riitti kattamaan poistot mutta ei nettoinvestointeja. Edellisen kerran kuntayhtymien vuosikate on riittänyt kattamaan poistot vuonna 2017.
- Kuntayhtymien tilikauden tulos oli noin 150 milj. euroa positiivinen. Erityisesti sairaanhoitopiirien tulokset vahvistuivat ja kääntyivät kokonaisuudessaan noin 67 milj. euroa positiiviseksi, kun vuonna 2020 tulos oli noin -89 milj. euroa negatiivinen.
- Kuntayhtymien toimintakate parani edellisvuodesta peräti 22 % etenkin toimintatuottojen vahvasta kasvusta (7,1 %) johtuen. Kasvusta pääosa muodostui myyntituotoista.
- Kuntayhtymien nettoinvestoinnit laskivat edellisvuodesta 292 milj. euroa ollen noin 1,09 mrd. euroa. Samanaikaisesti lainakanta kasvoi kuitenkin edelleen noin 660 milj. eurolla yhteensä 6,17 mrd. euroon.

Kuntataloutta käsitellään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan Manner-Suomen kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien talous. Kevään 2022 kuntatalousohjelmassa kuntatalouden tilan arviointi perustuu Valtiokonttorille raportoituihin kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviotietoihin vuodelta 2021, jotka julkaistiin helmikuun alussa. Konsernitiedot eivät kuulu tilinpäätösarvioiden raportoinnin piiriin, joten tarkastelu koskee tässä yhteydessä vain kuntia ja kuntayhtymiä. Konsernitiedot sekä kuntien ja kuntayhtymien lopulliset tilinpäätöstiedot julkaistaan toukokuun alussa, ja niitä käsitellään syksyn 2022 kuntatalousohjelmassa.

Tilinpäätösarviotietoja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että osa<sup>1</sup> kunnista ja kuntayhtymistä ei ollut raportoinut tietojaan lainkaan Valtiokonttorin Kuntatalouden tietopalveluun määräaikaan 25.1.2022 mennessä. Näiden kuntien ja kuntayhtymien osalta puuttuvat tiedot on pyritty ottamaan huomioon vuoden 2020 tilinpäätösten mukaisesti. Tiedoissa on havaittavissa myös muita puutteita ja epävarmuustekijöitä, joten niihin tulee suhtautua aiempaa varauksellisemmin. Asukaskohtaisissa luvuissa käytetään viimeisintä saatavilla olevaa toteutumatieta eli 31.12.2020 tilanteen mukaista väkilukua.

Kuntatalouden tilannekuvaa on käsitelty laajasti myös syksyn 2021 kuntatalousohjelmassa<sup>2</sup> sekä valtiovarainministeriön helmikuussa 2022 erikseen julkaisemassa, Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2021 tilinpäätösarviotietoja koskevassa muistiossa<sup>3</sup>.

### **Kuntatalous pysyi edellisvuoden tapaan vahvana vuosikatteen heikkenemisestä huolimatta**

Kuntataloudella tarkoitetaan tässä yhteydessä kuntia ja kuntayhtymiä yhteensä (keskinäiset erät eliminoituna). Kuntatalous oli kokonaisuudessaan varsin vahva edellisvuoden tapaan, vaikka vuosikate heikkeni noin 300 milj. euroa. Kuntatalouden vuosikate oli yhteensä 4,4 mrd. euroa, riittäen kattamaan sekä poistot että nettoinvestoinnit, ja tilikauden tulos 1,5 mrd. euroa positiivinen (taulukko 1).

Vuosikatteen heikkenemisen taustalla oli pääosin toimintakulujen voimakas kasvu sekä toisaalta valtionosuuksien selvä väheneminen. Oletettavasti toimintakulujen kasvun taustalla olivat koronaepidemian pitkittyminen sekä se, että koronaepidemiasta johtuen edellisvuoden toimintakulujen kasvu jäi poikkeuksellisen alhaiseksi. Vaikka myös toimintatuotot kasvoivat merkittävästi johtuen valtion korona-avustuksista, toimintakate heikkeni noin 3,7 prosenttia. Valtionosuuksien väheneminen taas johtui siitä, että toisin kuin vuonna 2020, kuntasektorille kohdennettu koronaepidemiaan liittyvä tukipaketti kohdentui pääasiassa valtionavustuksina. Kuntasektorin koronaan liittyvä tukipaketti oli kuitenkin edelleen varsin huomattava, kaikkiaan noin 2,4 mrd. euroa, mikä osaltaan kompensoi toimintakulujen voimakasta kasvua. Vuoden 2020 tukipaketin suuruus oli noin 3 mrd. euroa.

Verotulojen ennakoitua parempi kasvu (6,7 %) varmisti sen, että kuntatalouden vuosikate oli edellisvuoden tapaan varsin vahva. Etenkin yhteisö- ja kiinteistöverotulojen kasvu oli huomattavaa. Verohallinnon tilitystietojen perusteella kunnallisveron tuotto kasvoi 2,4 prosenttia, yhteisövero peräti 45,5 prosenttia ja myös kiinteistöveron tuotto kasvoi

1 Kunnista hieman yli 20 ja kuntayhtymistä hieman yli 10

2 Kuntatalousohjelma 2022–2025, syksy 2021

3 Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviot vuonna 2021

selvästi (12,9 %). Yhteisöveron osalta kuntien ryhmäosuudessa oli vuoden 2020 tapaan 10 prosenttiyksikön määräaikainen korotus liittyen koronaepidemian taloudellisiin tukitoimiin, ja lisäksi kuntien ryhmäosuuteen tehtiin pysyvä 2 prosenttiyksikön korotus (vaikutus noin +100 milj. euroa) liittyen varhaiskasvumaksujen alennuksen kompensoimiseen. Merkittävin syy oli kuitenkin se, että reagoitina koronaepidemian vaikutuksiin osa yrityksistä oli alentanut vuoden 2020 ennakkoveroja liikaa ja ne joutuivat siten maksamaan tilikauden päättymisen jälkeen vuoden 2021 puolella tavallista enemmän lisäennakoita (lähes 20 %) sekä jäännösveroja (lähes 24 %).

Kuntatalouden nettoinvestoinnit laskivat noin 0,6 mrd. euroa noin 4,1 mrd. euroon. Näin ollen vuosikate riitti heikentymisestä huolimatta kattamaan myös nettoinvestoinnit noin 300 milj. eurolla, mikä on varsin poikkeuksellista. Vaikka nettoinvestoinnit laskivat, kasvoi lainakanta edelleen noin 0,8 mrd. euroa, kun edellisvuonna kasvua oli peräti 1,5 mrd. euroa. Lainakanta oli vuoden 2021 lopulla kaikkiaan 24,1 mrd. euroa. Lainakannan kasvu syntyi pääosin kuntayhtymissä, sillä kuntien lainat kasvoivat vain 110 milj. euroa. Lainamäärästä on eliminoitu kuntien ja kuntayhtymien keskinäiset lainat.

**Taulukko 1.** Kuntatalous (kunnat ja kuntayhtymät) vuosina 2019–2021 ja muutos vuosina 2020–2021, mrd. euroa.

	2019 TP	2020 TP	2021 TPa	Muutos 2020–2021 mrd. euroa	Muutos 2020–2021a prosenttia
Toimintakate	-29,70	-30,51	-31,65	-1,14	-3,7
Verotulot	22,90	23,83	25,41	1,58	6,7
Käyttötal. valtionosuudet	8,60	11,01	10,13	-0,88	-8,0
Verorahoitus yht.	31,60	34,83	35,54	0,71	2,0
Rahoituserät, netto	0,50	0,46	0,57	0,11	23,1
Vuosikate	2,30	4,69	4,40	-0,29	-6,3
Poistot ja arvonalentumiset	2,90	3,08	3,06	-0,02	-0,6
Vuosikate - poistot	-0,60	1,62	1,34	-0,28	
Tilikauden tulos	-0,30	1,70	1,46	-0,24	-14,1
Nettoinvestoinnit	-4,00	-4,70	-4,10	0,60	12,8
<i>Investointimenot, brutto</i>	-5,40	-5,76	-5,28	0,48	8,4
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-1,70	-0,01	0,30	0,31	
Lainakanta	21,90	23,36	24,13	0,77	3,3
Rahavarat	6,30	7,90	8,13	0,22	2,8
Veroprosentti, painotettu	19,90	19,96	20,02		0,06 %-yks.

### Vuosikate riitti kattamaan poistot kaikissa kuntakoryhmissä

Vuoden 2021 tilinpäätösarvioiden perusteella kuntien tilanne vastaa pitkälti koko kuntatalouden tilannetta. Kuntien vuosikate heikkeni hieman, vajaan 0,5 mrd. euroa, vuodesta 2020, jolloin vuosikate oli poikkeuksellisen vahva johtuen kuntasektorille kohdennetusta huomattavasta koronatukipaketista (taulukko 2). Vaikka koronaepidemiaan liittyvien valtionosuuksien korotusten määrä väheni vuoden 2020 noin 1,5 mrd. eurosta 300 milj. euroon (vähennystä noin 1,2 mrd. euroa), verotulojen merkittävä kasvu piti vuosikatteen edellisvuoden tapaan varsin vahvana. Toimintakate kuitenkin heikkeni etenkin toimintakulujen voimakkaasta kasvusta (6,1 %) johtuen. Kuntien tilikauden tulos (1,31 mrd. euroa) oli kuitenkin selvästi positiivinen.

Kuntien vuosikate ylitti viime vuoden tapaan selvästi poistotason ja myös nettoinvestointien määrän. Kuntien nettoinvestoinneissa ja poistotasoissa ei tapahtunut koko maan tasolla suurta muutosta.

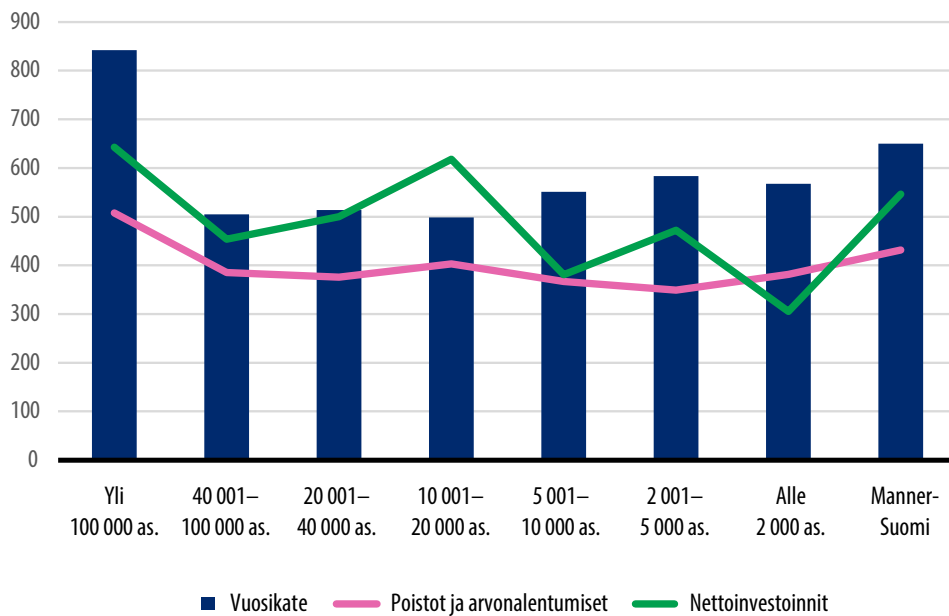
**Taulukko 2.** Kuntien talous vuosina 2019–2021 sekä muutos 2020–2021, mrd. euroa.

	2019 TP	2020 TP	2021 TPa	Muutos 2020–2021 mrd. euroa	Muutos 2020–2021a prosenttia
Toimintatuotot, sis. valmistus omaan käyttöön	7,55	7,21	8,24	1,03	14,3
Toimintakulut	37,90	38,43	40,76	2,33	6,1
Toimintakate	-30,36	-31,22	-32,52	-1,30	-4,2
Verotulot	22,91	23,83	25,41	1,58	6,7
Käyttötalouden valtionosuudet	8,64	11,01	10,13	-0,88	-8,0
Verorahoitus yht.	31,55	34,83	35,54	0,71	2,0
Rahoituserät, netto	0,55	0,46	0,57	0,11	23,1
Vuosikate	1,75	4,07	3,58	-0,49	-12,1
Poistot ja arvonalentumiset	2,31	2,40	2,37	-0,03	-1,1
Vuosikate - poistot	-0,56	1,68	1,21	-0,47	
Nettoinvestoinnit	-2,73	-3,32	-3,01	0,31	9,4
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,99	0,75	0,57	-0,18	
Lainakanta	18,42	19,03	19,14	0,11	0,6
Rahavarat	5,06	6,45	6,46	0,01	0,1
Veroprosentti, painotettu	19,90	19,96	20,02		+0,06 %-yks.

Vuosikate heikkeni edellisvuoteen verrattuna kaikissa kuntakokoryhmissä, kun taas vuonna 2020 se vahvistui kaikissa ryhmissä (kuviot 1). Vuosikate riitti kuitenkin kattamaan poistot kaikissa kuntakokoryhmissä ja myös nettoinvestoinnit lukuun ottamatta 10 000–20 000 asukkaan kuntaryhmää, jossa vuosikate oli asukaskohtaisesti tarkasteluna kaikkein heikoin. Edellä mainitussa ryhmässäkin vuosikate oli vahva, lähes 500 euroa per asukas, ja riitti kattamaan selvästi poistotason. Vuosikate oli edellisvuosien tapaan vahvin yli 100 000 asukkaan kuntaryhmässä, jossa vuosikate säilyi lähes edellisvuoden tasolla, kun muissa ryhmissä tapahtui selvää, vähintään 100 euron per asukas, heikkenemistä. Tämä selittyi

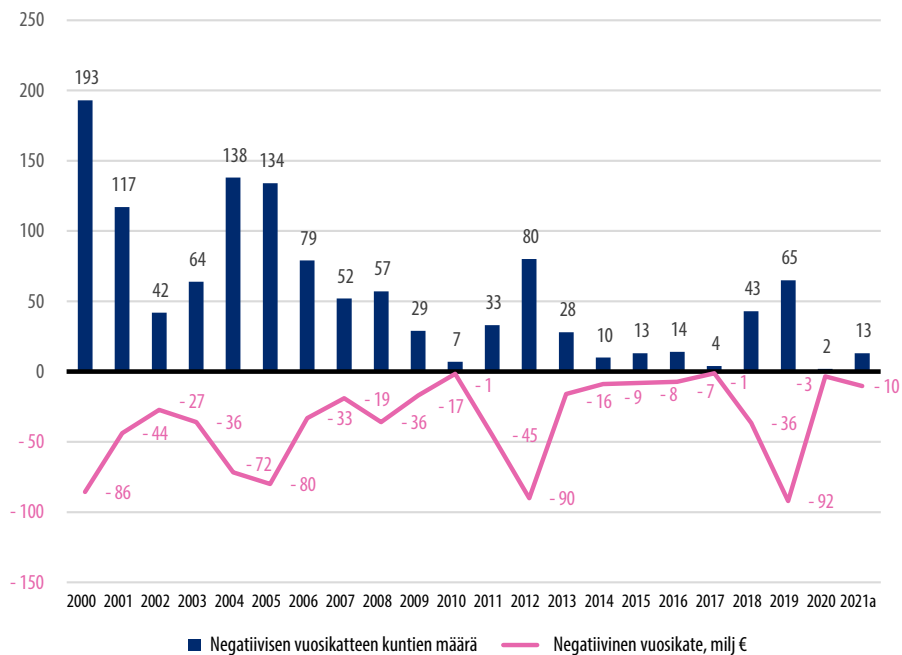
suhteessa muihin kuntaryhmiin suurten kaupunkien verotulojen suuremmalla ja toimintakatteen pienemmällä kasvulla, vaikkakin toimintakulut kasvoivat taas suurissa kaupungeissa eniten.

**Kuvio 1.** Rahoituksen riittävyys kuntakoon mukaan vuonna 2021, €/asukas.



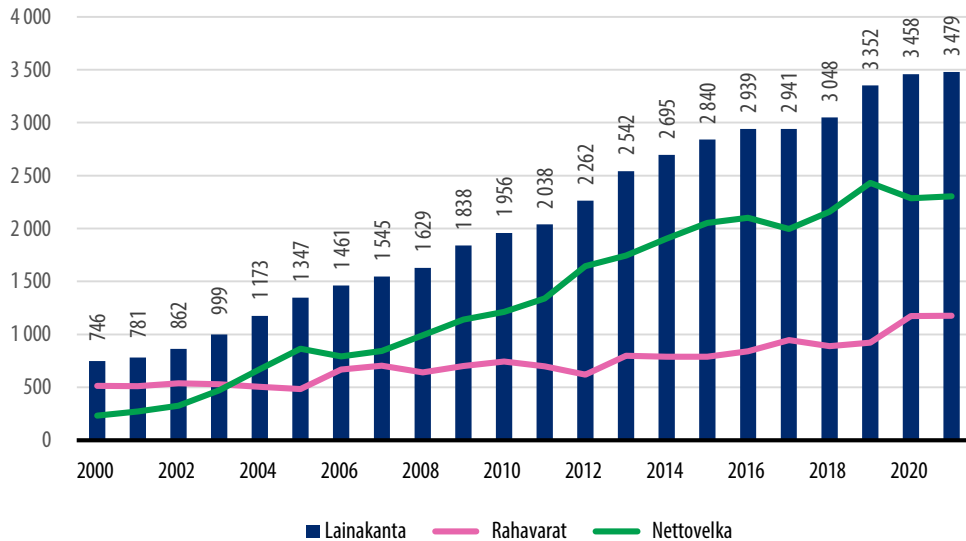
Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kääntyi lievään kasvuun (kuvio 2). Vuonna 2021 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 13, kun edellisvuonna niitä oli vain kaksi. Yhteensä negatiivinen vuosikate oli noin -10,3 milj. euroa, kun se vuonna 2020 oli -1,0 milj. euroa. Vuoden 2021 negatiivisen vuosikatteen kunnista 10 (77 %) oli alle 5 000 asukkaan kuntaa.

**Kuvio 2.** Negatiivisen vuosikatteen kunnat ja negatiivinen vuosikate vuosina 2000–2021, kuntien määrät ja milj. euroa.



Tilikauden tulos oli negatiivinen 67 kunnassa, kun vuonna 2020 tulos oli negatiivinen 32 kunnassa ja vuonna 2019 peräti 230 kunnassa. Kuntien taseen kertynyt ylijäämä kasvoi 13,67 mrd. euroon. Taseeseen kertynyttä alijäämää oli 16 kunnalla, ja alijäämäisten kuntien määrä laski noin kymmenellä vuodesta 2020.

Kuntien lainakannan kasvu rauhoittui hieman aikaisempiin vuosiin verrattuna. Kasvua oli vain 110 milj. euroa eli noin 0,6 prosenttia. Lainakanta nousi noin 19,11 mrd. euroon eli 3 479 euroon asukasta kohden (kuvio 3). Lainakanta ylitti maan keskiarvon 140 kunnassa kuten myös vuonna 2020. Erot kuntien välillä ovat suuret. Enonkosken kunnalla ei ollut vuonna 2021 lainkaan lainaa, kun taas Reisjärven kunnalla sitä oli noin 11 800 euroa asukasta kohden.

**Kuvio 3.** Kuntien lainakanta ja rahavarat 2000–2021, euroa/asukas.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn tulevista kunnista ei tässä vaiheessa voi antaa tarkkaa arviota, koska menettelyn raja-arvot perustuvat konsernitilinpäätöksiin, joita ei ole vielä vuoden 2021 osalta käytettävissä. Kuitenkin vuoden 2020 konsernitilinpäätösten ja viime vuoden kuntien tilinpäätösarviotietojen perusteella voidaan ennakoida, että arviointimenettelyyn voisi olla tulossa enintään 1–3 uutta kuntaa. Menettelyyn päädyttäisiin taseen kertyneen alijäämän johdosta.

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 2021 alustavien tilinpäätösarvioiden mukaan voidaan olettaa, että yhdenkään kunnan taseessa ei olisi arviointimenettelyyn aiheuttavaa vuodesta 2015 asti kertynyttä alijäämää. Vuoden 2021 tilinpäätösarvioiden perusteella voidaan arvioida, ettei yhdelläkään kunnalla olisi myöskään enää vuoden 2022 lopussa kattamatta vuonna 2016 taseeseen kertynyttä alijäämää.

### Kuntayhtymien vuosikate vahvistui ja tulos kääntyi positiiviseksi

Kuntayhtymien tulorahoituksen riittävyys oli varsin hyvä vuosikatteen vahvistuessa noin 200 milj. eurolla edellisvuodesta. Vuosikate oli noin 820 milj. euroa positiivinen, kun edellisvuonna se oli noin 620 milj. euroa (taulukko 3). Vahvistunut vuosikate riitti kattamaan myös poistot toisin kuin kahtena edellisenä vuotena. Tämän johdosta myös tilikauden



tulos kääntyi noin 150 milj. euroa positiiviseksi, kun edellisvuonna se oli noin 55 milj. euroa negatiivinen.

Negatiivisen vuosikatteen kuntayhtymiä oli kuitenkin kaksi kertaa enemmän kuin edellisvuonna, määrän ollessa nyt 28 ja 14 vuonna 2020. Edellä mainittujen kuntayhtymien yhteenlaskettu negatiivisen vuosikatteen määrä oli kuitenkin vuonna 2021 vain noin -30 milj. euroa kun edellisvuonna se oli peräti noin -104 milj. euroa. Vuoden 2020 määrää selittää pitkälti Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) koronaepidemiasta johtunut poikkeuksellisen heikko vuosikate. Tilikauden tulos oli negatiivinen 55 kuntayhtymällä, kun edellisvuonna tulokseltaan negatiivisia kuntayhtymiä oli 38.

**Taulukko 3.** Manner-Suomen kuntayhtymien talous vuosina 2019–2021 ja muutos 2020–2021, mrd. euroa.

	2019 TP	2020 TP	2021 TPa	Muutos 2020–2021a mrd. euroa	Muutos 2020–2021a prosenttia
Toimintatuotot	16,55	16,98	18,19	1,21	7,1
Toimintakulut	15,90	16,28	17,33	1,05	6,5
Toimintakate	0,66	0,71	0,87	0,16	22,2
Vuosikate	0,58	0,62	0,82	0,20	32,0
Poistot ja arvonalentumiset	0,62	0,68	0,69	0,01	1,3
Vuosikate - poistot	-0,04	-0,06	0,13	0,19	
Tilikauden tulos	-0,04	-0,06	0,15	0,21	348,3
Nettoinvestoinnit	-1,30	-1,38	-1,09	-0,29	-21,1
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,71	-0,76	-0,27	0,49	
Lainakanta	4,67	5,51	6,17	0,66	12,0

Vuosikatteen vahvistumista selittää toimintatuottojen merkittävä kasvu. Tuotot kasvoivat peräti 1,21 mrd. euroa (7,1 %) kasvun ollessa edellisvuonna noin 0,43 mrd. euroa (2,6 %). Suurin osa kasvusta selittyy myyntituotoilla, jotka kasvoivat peräti 0,91 mrd. euroa. Tuet ja avustukset kasvoivat noin 276 milj. euroa. Myyntituottojen merkittävä kasvu selittyy erityisesti sairaanhoitopiirien toiminnan kasvulla vuoden 2020 koronaepidemiasta johtuvan poikkeusvuoden jälkeen. Valtio tuki kuntasektoria myös vuonna 2021 taloudellisesti merkittävällä tukipaketilla, mutta tuet kohdennettiin pääosin kunnille. Kuntayhtymät saivat

tukia muun muassa valtiovarainministeriön (noin 137 milj. euroa) ja sosiaali- ja terveysministeriön kautta.

Kuntayhtymien toimintakulut kasvoivat vuoden 2021 aikana merkittävästi, kasvun ollessa 1,05 mrd. euroa (6,5 %), kun edellisvuonna kasvua oli noin 0,38 mrd. euroa (2,4 %). Lopputulena kuntayhtymien toimintakate parani noin 160 milj. eurolla.

Kuntayhtymien nettoinvestoinnit vähenivät noin 290 milj. euroa edellisvuodesta reiluun miljardiin euroon. Investoinnit vähenivät etenkin sairaanhoitopiireissä, joissa vähennystä edellisvuoteen oli noin 250 milj. euroa. Investointien vähenemisestä ja vahvistuneesta vuosikatteesta huolimatta vuosikate jäi edelleen noin 270 milj. euroa alle investointitason. Kuntayhtymien lainamäärä kasvoi noin 0,66 mrd. euroa (12 %) yhteensä lähes 6,2 mrd. euroon. Kasvu oli kuitenkin maltillisempaa kuin edellisenä vuonna, jolloin kasvua oli noin 0,84 mrd. euroa.

Kuntayhtymien yhteenlaskettu taseen kertynyt ylijäämä kasvoi noin 250 milj. eurolla noin miljardiin euroon. Kuntayhtymiä, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää, oli 26, kun edellisvuonna määrä oli 21 (taulukko 4). Kertyneen alijäämän yhteismäärä laski kuitenkin noin 50 milj. eurolla noin 134 milj. euroon.

**Taulukko 4.** Kuntayhtymät, joilla taseessa kertynyttä alijäämää vuosina 2017–2021, sekä kertyneen alijäämän määrä, milj. euroa.

	2017	2018	2019	2020	2021a
Alijäämäiset kuntayhtymät, lkm	16	19	21	21	26
Kertynyt alijäämä yht., milj. euroa	-35	-52	-100	-185	-134

Kuntayhtymätyypeittäin tarkasteluna vuosikate vahvistui erityisesti sairaanhoitopiireillä, mikä selittyy toimintatuottojen vahvalla kasvulla. Vaikka myös toimintakulut kasvoivat merkittävästi, hieman yli 6 prosenttia, tuottojen kasvu oli sitäkin suurempaa (6,9 %). Tämä tarkoitti myös sitä, että sairaanhoitopiirien tilikauden tulos vahvistui noin 155 milj. euroa edellisvuodesta. Maakuntien liittojen ja koulutuskuntayhtymien vuosikatteen ja tulokset sen sijaan heikkenivät selvästi, ja maakuntien liittojen vuosikate jäi kokonaisuudessaan lievästi negatiiviseksi (taulukko 5). Koulutuskuntayhtymien tilanteen heikkenemistä selittää se, että toimintatuotoissa tapahtui lievää laskua kun taas toimintakulut kasvoivat lähes 6 prosenttia.

**Taulukko 5.** Vuosikate ja tilikauden tulos kuntayhtymätyypeittäin 2020–2021, 1 000 euroa.

	TP 2020	TPa 2021	Muutos 1 000 €	Muutos prosenttia
<b>Vuosikate, 1 000 €</b>				
Manner-Suomen kuntayhtymät yhteensä	620 677	818 464	197 787	31,9
Sairaanhoidopiirit yhteensä	315 323	476 171	160 848	51,0
Erytishuoltopiirit yhteensä	11 877	17 112	5 235	44,1
Maakuntien liitot yhteensä	4 315	-327	-4 642	-107,6
Koulutuskuntayhtymät yhteensä	149 710	100 012	-49 698	-33,2
Muut	139 452	225 496	86 044	61,7
<b>Tilikauden tulos, 1 000 €</b>				
Manner-Suomen kuntayhtymät yhteensä	-55 275	148 971	204 246	369,5
Sairaanhoidopiirit yhteensä	-88 627	66 820	155 447	175,4
Erytishuoltopiirit yhteensä	5 015	10 801	5 786	115,4
Maakuntien liitot yhteensä	3 174	-1 414	-4 588	-144,5
Koulutuskuntayhtymät yhteensä	48 195	-1 790	-49 985	-103,7
Muut	-23 032	74 555	97 587	423,7

Sairaanhoidopiirien vahva tulos vaikutti siihen, että niiden yhteenlaskettu taseen kertynyt yli/alijäämä kääntyi noin 16 milj. euroa positiiviseksi, kun edellisvuonna sairaanhoidopiirien kertynyt yli/alijäämä oli vielä noin -124 milj. euroa. Kuitenkin vielä 7 sairaanhoidopiirillä oli taseessaan kertynyttä alijäämää yhteensä 117 milj. euroa, kun vuonna 2020 alijäämäisiä sairaanhoidopiirejä oli 10 ja kertynyttä alijäämää oli noin 173 milj. euroa. Sairaanhoidopiirien on katettava taseen kertyneet alijäämät vuoden 2022 loppuun mennessä ennen kuin sairaanhoidopiirien toiminta siirtyy sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä tuleville hyvinvointialueille.

Vaikka sairaanhoidopiirien nettoinvestoinnit laskivat edellisvuodesta noin 277 milj. euroa, niiden lainamäärä kasvoi lähes 16 prosentilla eli noin 527 milj. eurolla yht. 3,9 mrd. euroon. Sairaanhoidopiirien osuus kaikista kuntayhtymien lainoista on noin 63 prosenttia (taulukko 6).

**Taulukko 6.** Lainat 2020–2021 kuntayhtymätyypeittäin, 1 000 euroa.

Lainat, 1 000 €	TP 2020	TPa 2021	Muutos 1 000 €	Muutos prosenttia
Manner-Suomen kuntayhtymät yhteensä	5 506 628	6 172 365	665 737	12,1
Sairaanhoidopiirit yhteensä	3 380 707	3 907 814	527 107	15,6
Erytishuoltopiirit yhteensä	101 067	95 762	-5 305	-5,2
Maakuntien liitot yhteensä	336	373	37	11,0
Koulutuskuntayhtymät yhteensä	141 319	150 858	9 539	6,7
Muut	1 883 199	2 017 558	134 359	7,1

Kuntalain mukaan alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan kuntien lisäksi myös kuntayhtymiin. Vuoden 2021 tilinpäätösarvioiden perusteella on oletettavissa, että 4 kuntayhtymällä olisi taseessa kuntalain alijäämä säännösten vastaisesti kertynyttä alijäämää. Näistä yksi olisi sairaanhoidopiiri ja sen lisäksi ainakin yhden sairaanhoidopiirin raportoidussa luvuissa on epäselvyyttä, joten lopullinen määrä voi olla yhtä suurempi. Varsinaista arviointimenettelyä ei kuitenkaan toistaiseksi tulla käynnistämään näiden neljän kuntayhtymän osalta. Kuntayhtymistä kahden toiminta lakkaa sote-uudistuksen myötä, ja valtiovarainministeriö on ollut yhteydessä kahteen muuhun yhtymään, jotka ovat laatineet suunnitelman alijäämän kattamiseksi.

## 2 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

### 2.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset

Hallitus asetti ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan syksyllä 2019 tavoitteen, että paikallishallinnon rahoitusasema saa olla vuonna 2023 korkeintaan noin ½ prosenttia alijäämäinen suhteessa kokonaistuotantoon. Rahoitusasematavoitteita ei asetettu eikä seurattu poikkeuksellisessa kevään 2020 julkisen talouden suunnitelmassa. Hallituksen kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmassa asettaman paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen mukaan alijäämä saa olla enintään noin 0,5 prosenttia vuonna 2023. Paikallishallinnon (pl. hyvinvointialueet sekä Helsingin sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi) rahoitusasema on painelaskelman mukaan 0,5 prosenttia alijäämäinen 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. Hallitusohjelman mukaisesti veroperusteisiin tehtäviin muutokset kompensoidaan kunnille (ks. tarkemmin luku 2.2).

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan asetukseen (120/2014) on sisältynyt kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Kuntatalouden menorajoitetta koskeva säännös on kuitenkin tarkoitettu kumota julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä keväällä 2022. Keskeinen tähän vaikuttanut tekijä on se, että menorajoitesäännöksen merkitys kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta on valtionosuustehtävien nykyisestä 100-prosenttisestä rahoituksesta johtuen olennaisesti vähäisempi kuin säännöksen säätämisaikana vuonna 2014.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia, mikä on parantanut rahoitusperiaatteen toteutumista koko kuntatalouden tasolla. Paikallishallinnon rahoitusasema ei muutu valtion kantaessa uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden täyden rahoitusvastuun valtionosuuksien kautta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä suuri osa kuntien valtionosuustehtävistä siirtyy hyvinvointialueille. Lisäksi monet vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajennuksista kohdentuvat jatkossa hyvinvointialueille. Uudistuksen myötä väestön ikääntymisestä aiheutuva merkittävä menojen kasvupaine poistuu kuntataloudesta. Kuntataloudessa vallitsee kuitenkin edelleen tulojen ja menojen rakenteellinen epätasapaino. Valtio ei voi pelkästään omilla toimillaan taata paikallishallinnon rahoitusasemataavoitteen saavuttamista. Kunnilla on laaja itsehallinto, joten myös niiden omilla tuottavuutta lisäävillä uudistuksilla ja elinvoimaa vahvistavilla toimilla on suuri merkitys.

## 2.2 Valtionavut ja veroperustemuutokset

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on kehyskaudella lähellä neutraalia. Hallitusohjelman keskeiset kuntiin vaikuttavat uudistukset on tehty jo aikaisempina vuosina. Kehyskauden vuosista suuri osa on tulevan vaalikauden ns. teknisen kehyskauden vuosia, joihin ei juuri kohdistu päätösperäisiä toimia. Kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin osoitetaan täysi valtionosuus ja valtion päättämät veroperustemuutokset kompensoidaan kunnille. Valtionosuuksiin kohdistuu pieni vähennys osana hallituksen päättämiä uudelleenkohdennuksia.

Valtion kuntia koskevia toimenpiteitä ja niiden kuntavaikutuksia on kuvattu tarkemmin luvussa 3 sekä julkisen talouden suunnitelman luvussa 7.

Kuntien valtionavut ovat noin 5,4 mrd. euroa vuonna 2023. Laskennalliset valtionosuudet ovat 4,0 mrd. euroa, verotulomenetysten korvaukset noin 0,8 mrd. euroa ja muut valtionavut noin 0,6 mrd. euroa. Kehyskauden lopussa vuonna 2026 valtionavut ovat noin 5,3 mrd. euroa, josta laskennalliset valtionosuudet ovat 3,9 mrd. euroa. (Taulukko 7.)

**Taulukko 7.** Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa.

	2022 TA	2023 JTS	2024 JTS	2025 JTS	2026 JTS
<b>Laskennalliset valtionosuudet</b>	9 099	3 988	3 929	3 880	3 889
VM, valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen	7 983	2 706	2 736	2 746	2 756
OKM <sup>1)</sup>	1 115	1 282	1 192	1 134	1 132
josta kuntayhtymien osuus	1 053	1 058	1 052	1 040	1 040
<b>Muut valtionavut</b>					
OM yhteensä	11	11	32	0	0
VM yhteensä	30	11	11	11	11
OKM yhteensä	234	213	177	173	173
MMM yhteensä	4	4	4	4	4
LVM yhteensä	45	41	41	41	41
TEM yhteensä	208	171	191	201	201
STM yhteensä <sup>2)</sup>	695	71	71	71	71
YM yhteensä	57	42	18	18	9
<b>Muut valtionavut yhteensä, milj. euroa</b>	1 285	565	546	520	511
<b>Verotulomenetysten korvaukset</b>	2 648	806	836	870	880
<b>Valtionavut yhteensä, milj. euroa</b>	13 031	5 359	5 310	5 270	5 280

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

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

Veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla. Hyvinvointialueiden perustamisen ja siihen liittyvän sote-verouudistuksen yhteydessä kuntien verotuloihin tulee merkittäviä muutoksia, kun kunnallisveron tuotto sekä yhteisöveron tuotto alenevat. (Taulukko 8.)

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

	2023	2024	2025	2026
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus <sup>1</sup>	-30	-31	-32	-34
Asuntolainan korkovähennysoikeuden rajaaminen	1	0	0	0
Ikäihmisten korotettu työtulovähennys	-2	0	0	0
Kotitalousvähennyksen laajentaminen öljylämmityksestä luopumisen osalta sekä määräaikainen korottaminen kotitalous- hoito- ja hoivatyön osalta	11	1	0	0
Liikenteen työsuhde-etujen laajennukset	0	-2	-3	11,5
Perhevapaalla olleen matkakuluvähennyksen omavastuun huojentaminen	-1	0	0	0
Kunnallisverotuksen invalidivähennyksen poistaminen	11	0	0	0
Irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot sekä pienten kertapoisto- ja menojäännösrajojen korotukset	15	2	1	12
Henkilöstöanteja koskeva verokannustin	-1	0	0	0
Kaivosvero	15	0	0	0
Sote-uudistuksen vaikutus kunnallisveron tuottoon	-13 985	0	0	0
Sote-uudistuksen vaikutus kuntien yhteisöveron tuottoon	-854	0	0	0

1) Tekninen oletus vuosille 2024–2026



## 3 Valtion kuntia koskevat toimenpiteet 2023–2026 ja niiden kuntavaikutukset

### 3.1 Sote-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 tulojen ja -menojen taso ja rakenne muuttuvat merkittävästi.

Tässä esitetyt summat siirrettävistä kustannuksista ja tuloista perustuvat valtiovarainministeriön laskelmaan vuoden 2022 tasossa. Arviot perustuvat vuoden 2021 kuntien tilinpäätösarvioiden ja vuoden 2022 kuntien talousarvioiden mukaisiin tietoihin sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen kustannuksista. Tulotiedot perustuvat valtiovarainministeriön kuntakohtaisiin veroennusteisiin ja valtionosuustietoihin.

#### 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 niin sanotuista sote-perusteisista osista, yhteisövero-osuudesta, kunnallisverosta sekä veroperustemuutoksista johdetuista verotulojen korvauksista. Tämän hetken arviolaskelman mukaan siirtyvien kustannusten yhteismäärä on noin 21,2 mrd. euroa. Tuloista taas siirtyy eniten kunnallisvero eli noin 13,17 mrd. euroa, mikä toteutetaan alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja tasasuuruisesti 12,64 prosenttiyksiköllä. Yhteisöveroa siirretään kolmasosa kuntien ryhmäosuudesta eli noin 0,82 mrd. euroa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta siirtyy yhteensä 5,36 mrd. euroa ja veromenetysten korvauksista yhteensä 1,94 mrd. euroa. Siirtyvien valtionosuuksien ja veromenetysten korvausten osuus nykyisestä on noin 70 prosenttia.

#### Kuntien tehtävien kustannukset ja tulot sote-uudistuksen jälkeen

Nykyisen arviolaskelman mukaan uudistuksen jälkeen kunnilla olevien tehtävien kustannukset ovat noin 15,09 mrd. euroa vuoden 2022 tasolla. Euromääräisesti merkittävin tulo kunnille on edelleen kunnallisvero, noin 8,11 mrd. euroa. Sen suhteellinen osuus kuntien verorahoituksesta (verotulot ja valtionosuudet yhteensä) ei suuresti muutu, vaikka

kunnallisveroa leikataan varsin voimakkaasti uudistuksen yhteydessä. Yhteisöveroa vähennetään 0,82 mrd. eurolla, jolloin kuntiin jää yhteisöveroa noin 1,63 mrd. euroa. Kiinteistöveroon ei ehdoteta muutoksia, jolloin sen määrä on edelleen noin 2,09 mrd. euroa. Kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien verotuloista kaksinkertaistuu nykyiseen verrattuna. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen jää noin 2,6 mrd. euroa, josta verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen osuus on noin 0,7 mrd. euroa. Näiden lisäksi veroperustemuutoksista aiheutuvien veromenetysten korvauksiin jää noin 0,83 mrd. euroa. (Taulukko 9.)

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 vuoden 2022 tasolla, nykytilanne verrattuna uudistukseen jälkeiseen tilanteeseen.

Kunnan tuloslaskelman muodostuminen	Nykytilanne, milj. €	Uudistuksen jälkeen, milj. €	Muutos, milj. €
Toimintakate + poistot	-36 322	-15 088	21 234
Kunnallisvero (12,64 %-yksikön siirto)	21 284	8 114	-13 170
Yhteisövero	2 451	1 634	-817
Kiinteistövero	2 089	2 089	0
Peruspalvelujen valtionosuus (VM)	7 947	2 609	-5 338
Vos-muutosrajoitin	0	-4	-4
Veromenetysten korvaus	2 777	833	-1 944
Valtionosuus, OKM	2	2	0
Rahoituserät, netto	343	343	0
Verotuskust. alentuminen (kunnat)	0	62	62
Vos-järjestelmämuutoksen tasaus	0	0	0
Vuosikate - poistot (tasapainotila)	571	595	23

Arviota sote-uudistuksen vaikutuksista kuntien ICT-kustannuksiin on tarkennettu. Valtiovarainministeriön tekemän selvityksen perusteella kuntien tilanteissa on eroa, mutta koko

maan tasolla arvioidut säästöt ylittävät arvioidut muutuskustannukset vuosina 2023–2025. Tästä johtuen kunnille ei esitetä erillistä rahoitusta ICT-muutuskustannuksiin. Lisäksi sote-uudistukseen liittyen kunnille voi aiheutua vuodesta 2026 tai 2027 lukien kustannuksia tyhjenevistä kiinteistöistä, mutta asiasta ei ole mahdollista esittää euromääräistä arviota.

### Laskelmien päivittäminen

Laskelmia päivitetään kesällä 2022, kun vuoden 2021 lopulliset tilinpäätöstiedot valmistuvat. Tämä päivitys ei vaikuta kunnallisveron leikattavaan osaan, joka määritetään jo kevään päivityksen yhteydessä. Kunnittain määritetään uudelleen siirtyvät kustannukset, jotka vaikuttavat kunnan tasapainotilanteeseen, muutosrajoittimeen ja järjestelmämuutoksen tasaukseen. Kesän laskelmien pohjalta määritetään lopullisesti vuoden 2023 rahoituserät tasauksineen.

Ensi vaiheessa laskelmissa käytetään myös vuoden 2022 talousarviotietoja. Kun kyseessä olevan vuoden tilinpäätöstiedot valmistuvat kesällä 2023, laskelmat päivitetään uudelleen. Tuolloin päivittyvät kuntien rahoituslaskelmat ovat lopullisia ja niiden perusteella määritetään rahoitus vuodesta 2024 eteenpäin. Samassa yhteydessä muutetaan lopullisiksi myös sote-muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus.

### Kuntien valtionosuuslain keskeiset muutokset keväällä 2022

Sote-uudistukseen liittyvässä niin sanotussa korjaussarjassa muutetaan ja täydennetään valtionosuuslakia (618/2021) muutamilta osin keväällä 2022. Valtionosuuslain 57 §:ssä säädetään sote-siirtolaskelmien päivittämisestä vuoden 2022 lopullisten tilinpäätösten jälkeen. Vuoden 2023 rahoitusta määritettäessä kunnallisvero toimii niin sanottuna residuaalieränä, jolla valtion ja kuntien välinen kustannusneutraalisuus toteutetaan. Käytännössä siis siirtyvät tulot ja kustannukset asetetaan kunnallisverolla samalle tasolle. Kun vuonna 2023 saadaan käyttöön lopulliset tilinpäätöstiedot vuodelta 2022, siirtolaskelma päivitetään lopulliseksi. Koska kunnallisveron leikkausprosentti on jo kiinnitetty eikä sitä enää voi muuttaa, toimii tasapainotuseränä valtionosuus. Valtionosuuslain 57 §:ää täsmennetään siten, että siinä kuvataan selkeämmin valtionosuuden merkitys siirtyvien tulojen ja kustannusten tasapainottajana vuodesta 2024 lähtien. Valtionosuutta vähennetään tai lisätään vuosina 2024 ja 2025 asukasta kohden yhtä suurella osuudella siten, että siirtyvät tulot ja kustannukset ovat tasapainossa koko maan tasolla.

Sote-uudistuksen jälkeen valtionosuuden laskentaperusteisiin sisältyvää hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosaa esitetään täydennettäväksi kulttuurilla koskevalla indikaattorilla.

## 3.2 Muut toimenpiteet

### Valtiovarainministeriö

#### Kuntien peruspalveluiden valtionosuus

Kuntien peruspalvelujen valtionosuus on noin 2,7 mrd. euroa vuonna 2023. Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna valtionosuuksien taso nousee vuonna 2023 noin 400 milj. eurolla. Muutosta selittää pääasiassa edelliseen kehyspäätökseen liittyvä valtionosuuden kehystason 344 milj. euron korjaus. Kehystasoa nostaa myös vuoden 2023 indeksikorotus, joka on 2,5 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys noin 59 milj. euroa. Lisäksi kehystasoa nostaa perustoimeentulotuen kuntien rahoitusosuuden muutos (vuoden 2021 toteutuma), jonka johdosta valtionosuudet nousevat vuonna 2023 noin 22 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2022.

Vuoden 2022 talousarvioon verrattuna valtionosuuden taso laskee noin 5,3 mrd. euroa. Muutos johtuu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, jonka yhteydessä lähes 70 prosenttia valtionosuuksista siirretään vuoden 2023 alussa hyvinvointialueiden rahoitukseen. Valtionosuuksista tehtävä siirto hyvinvointialueiden rahoitukseen kasvaa suhteessa edelliseen kehyspäätökseen noin 15 milj. eurolla, ollen yhteensä noin 5,36 mrd. euroa.

Osana hallituksen sopimia 370 milj. euron uudelleenkohdennuksia kuntien valtionosuuksien tasoa alennetaan 24 milj. eurolla ja kuntien yhdistymisavustuksien tasoa alennetaan 9 milj. eurolla vuodesta 2023 lähtien. Lisäksi kuntien digitalisaation edistämiseen ei osoiteta rahoitusta vuonna 2023. Uudelleenkohdennukset vähentävät peruspalvelujen valtionosuutta 43 milj. euroa vuonna 2023 ja 33 milj. euroa vuodesta 2024 lähtien.

Valtionosuuksien kehystasoa nostaa edellä mainittujen kehyskorjauksen ja indeksikorotuksen lisäksi uudet ja laajenevat tehtävät ja veloitteet. Aikaisempien kehyspäätösten mukaisesti vuonna 2023 peruspalvelujen valtionosuutta lisätään 1 milj. eurolla oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyen ja 8,8 milj. eurolla varhaiskasvatuksen tukea koskevaan varhaiskasvatustalouden muutokseen liittyen. Valtionosuuden tasossa on otettu vuonna 2023 alkaen huomioon uusina lakisääteisinä tehtävinä kuntien ja hyvinvointialueiden muodostamat alueelliset opiskelijahuollon yhteistyöryhmät (270 000 euroa/vuosi) sekä kuntien velvollisuus laatia opiskeluhuoltosuunnitelmat (60 000 euroa/vuosi). Lisäksi sote-uudistuksesta johtuen aikaisemmin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistunut lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitusosuuteen liittyvä noin 22,5 milj. euron vähennys poistuu vuodesta 2023 alkaen.

Kevään 2022 julkisen talouden suunnitelmassa ei ole otettu huomioon kuntien ja valtion välistä kustannustenjaon tarkistusta, koska sote-uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen

valtionosuuslakiin tehdyn siirtymäsäännöksen mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään seuraavan kerran vasta valtion vuoden 2025 talousarvion yhteydessä.

Peruspalvelujen valtionosuudet kehittyvät kehyskaudella maltillisesti. Kehyskauden lopulla vuonna 2026 valtionosuudet ovat edelleen noin 2,7 mrd. euroa. Valtionosuudet nousevat kehyskauden aikana kiintein hinnoin noin 50 milj. eurolla muun muassa asukasluvun ja laskentatekijöiden muutosten sekä uusien ja laajenevien tehtävien vaikutuksesta.

### Verotulomenetysten korvaukset

Kuntien verotulomenetysten korvaukset maksettiin vuosina 2010–2019 peruspalvelujen valtionosuusmomentilta. Korvausten määrä oli vuoden 2019 tasossa lähes 2 mrd. euroa. Vuodesta 2020 lähtien korvaukset on maksettu omalta momentiltaan. Vuonna 2023 kuntien verotulomenetysten korvaukset ovat yhteensä noin 806 milj. euroa. Valtion vuoden 2022 varsinaiseen talousarvioon verrattuna korvausten taso laskee noin 1,8 mrd. eurolla. Muutosta selittää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka yhteydessä noin 70 prosenttia kuntien verotulomenetysten korvauksista siirretään hyvinvointialueiden rahoitukseen. Verotulomenetysten korvaukset kasvavat maltillisesti vuoden 2023 jälkeen, ollen kehyskauden lopulla noin 880 milj. euroa. Sote-uudistuksen yhteydessä tehtävien veromuutosten seurauksena ansiotuloveroperusteiden muuttamisen vaikutukset kohdistuvat vuodesta 2023 lähtien suurelta osin valtionverotukseen.

### 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 keväällä 2022.

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.

## Opetus- ja kulttuuriministeriö

### Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuudet

Arvio vuonna 2023 kunnille myönnettävistä valtionosuuksista ja ammatillisen koulutuksen rahoituksesta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on kasvanut kevään 2021 julkisen talouden suunnitelman 1,1 mrd. eurosta 1,3 mrd. euroon noin 200 milj. eurolla. Kasvusta 34 milj. euroa aiheutuu kustannustason arvioidusta muutoksesta, minkä lisäksi kasvuun vaikuttavat muun muassa Ukrainasta tulevat pakolaiset ja hallituksen päättämä lisäys ammatilliseen koulutukseen.

Esi- ja perusopetuksen erillisrahoitettavien osien, lukiokoulutuksen, vapaan sivistystyön, taiteen perusopetuksen sekä museoiden, teattereiden ja orkesterien valtionosuuden indeksikorotus on 2,5 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys yhteensä noin 24,4 milj. euroa vuonna 2023. Tästä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 17,6 milj. euroa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen indeksikorotus on 2,4 prosenttia lisäten valtion määrärahoja 21,8 milj. euroa, josta kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan 16,2 milj. euroa.

Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon sekä kustannustason tarkistusta ei tehdä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vuonna 2023. Vuosien 2021–2024 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehdyn hallituksen linjauksen mukaisesti opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia muutetaan siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen. Ministeriö on käynnistänyt lakimuutoksen valmistelun em. linjauksen toteuttamiseksi.

### Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus

Osana jatkuvan oppimisen uudistuksen toimeenpanoa vuonna 2021 perustettiin Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus. Se koordinoi ja kehittää työikäisille suunnattuja tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, analysoi työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointitietoja ja tukee alueellisia verkostoja sekä rahoittaa erityisesti työssä oleville ja työvoiman

ulkopuolella oleville suunnattua ja muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävää koulutusta ja muita osaamispalveluita. Palvelukeskuksen toiminta käynnistyi loppuvuodesta 2021.

Koulutusten ja osaamispalveluiden rahoitukseen palvelukeskuksella on käytettävissä vuosina 2023–2026 yhteensä 54 milj. euroa, josta 14 milj. euroa rahoitetaan EU:n elpymis- ja palautumisvälineestä. Osallistuminen palvelukeskuksen valtionavustushakuihin ja kilpailutuksiin on koulutuksen järjestäjille, oppilaitoksille, korkeakouluille ja kunnille uusi toimintamahdollisuus, johon osallistuminen on vapaaehtoista.

### **Harrastusmahdollisuus kaikille koulupäivän yhteydessä**

Lasten ja nuorten mahdollisuutta maksuttomaan harrastukseen on edistetty harrastamisen Suomen mallin avulla. Mallia on toteutettu kulttuuri-, liikunta- ja nuorisosektoreiden yhteistyönä. Keväällä 2021 järjestetyn pilottivaiheen jälkeen ensimmäisessä varsinaisessa valtionavustushaussa toimintaan lähti mukaan 235 kuntaa, ja mallin mukaisia harrastuksia järjestetään arviolta 1 900 koulussa. Harrastusmahdollisuuksien edistämistä koulupäivän yhteydessä jatketaan ja toimintaan kohdennetaan vuosina 2023–2026 määrärahaa 14,5 milj. euroa vuodessa. Tästä noin 14 milj. euroa arvioidaan kohdistuvan kuntatalouteen vuosittain.

### **Ukrainalaisten pakolaisten auttaminen**

Noin 16 000 Ukrainan kansalaista on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua Venäjän hyökkäyksen jälkeen. Maahanmuuton lisämenoihin varataan OKM:n hallinnonalalla kehyskaudelle yhteensä 250 milj. euroa muun muassa perusopetukseen valmistavaan opetukseen, suomen tai ruotsin kielen opetukseen toisena kielenä ja oman äidinkielen opetukseen, kotoutumiskoulutukseen sekä varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Lisäykset kohdistuvat lähes kokonaisuudessaan kuntatalouteen.

Kunnille turvataan Ukrainasta tulevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Kustannuksia on tarkoitus korvata valtionavustuksin tarveharkintaisesti. Tähän liittyen valmistellaan budjettilakiesityksenä varhaiskasvatustalouden väliaikaista muuttamista koskeva hallituksen esitys.

Ukrainalaisten pakolaisten auttamiseen kohdistuviin menoihin liittyy suurta epävarmuutta. Määrärahatarve on riippuvainen muun muassa tulijoiden toteutuvasta lukumäärästä sekä heidän iästään ja palvelutarpeistaan.

## **Ammatillisen koulutuksen rahoituspohjan vahvistaminen**

Ammatillisen koulutuksen rahoituspohjaa vahvistetaan vuodesta 2023 lukien pysyvästi 50 milj. eurolla, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 37 milj. euroa. Lisämäärärahan turvin koulutuksen järjestäjät voivat jatkaa vuosina 2020–2022 opetuksen ja ohjauksen määräaikaisilla lisärahoituksilla palkkaamansa henkilöstön työsuhteita ja turvata näin riittävä opetuksen ja ohjauksen taso kaikille ammatillisen koulutuksen opiskelijoille.

## **Oulun Euroopan kulttuuripääkaupunki -hanke (Oulu2026)**

Opetus- ja kulttuuriministeriö nimesi 13.10.2021 Oulun kaupungin vuoden 2026 Euroopan kulttuuripääkaupungiksi eurooppalaisen asiantuntijaraadin suosituksen perusteella.

Hankkeen kokonaiskustannuksiksi arvioidaan 50 milj. euroa, josta Oulun kaupungin osuus on 20 milj. euroa sekä kumppanikuntien, Euroopan unionin, sponsoreiden, yksityisten säätiöiden ja myyntitulojen osuus yhteensä 10 milj. euroa. Valtion rahoituksen edellytyksenä on, että Oulun kaupungin rahoitus hankkeelle on vähintään saman suuruinen kuin valtion rahoitus. Valtion tuen tulee Oulu2026-ohjelman mukaisesti hyödyttää kaikkia ohjelmassa mukana olevia 33 kuntaa. Hankkeelle myönnetään yhteensä 20 milj. euron valtioneuvoston valtionavustuslain mukaisina erityisavustuksina, jotka ovat suuruudeltaan 1,6 milj. euroa vuonna 2023, 2,8 milj. euroa vuonna 2024, 5,0 milj. euroa vuonna 2025 ja 9,5 milj. euroa vuonna 2026.

## **Kuntien liikuntatoimi**

Hallitusohjelman mukaisesti valtio edistää liikuntaa ja huippu-urheilua liikuntapoliittisen selonteon (VNS 6/2018 vp) mukaisesti. Hallitusohjelmaan perustuvat toimenpiteet ovat painottuneet ikäihmisten liikkumishanke -pilotointiin, lajien tehostamistukeen sekä tukeen seuroille, urheiluakatemoille ja valmennuskeskuksille. Vuosille 2022–2026 toimenpiteisiin varataan vuosittain 4,5 milj. euroa, josta arviolta 0,9 milj. euroa/vuosi kohdistuu kuntiin.

## **Liikenne- ja viestintäministeriö**

### **Julkisen henkilöliikenteen ostot**

Valtio tukee vuosittain suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennettä. Vuosina 2023–2026 suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetukeen osoitetaan 12,25 milj. euroa ja keskisuurten kaupunkiseutujen tukeen 8,6 milj. euroa vuosittain. Joukkoliikenteen ostoihin kohdentuu lisäksi hallitusohjelman mukainen ilmastoperusteinen tasokorotus, jonka suuruus on 20 milj. euroa. Tästä suurin osa kohdistuu suoraan



kunnille. Tuki kohdennetaan erityisesti joukkoliikenteen puhtaan kaluston ja käyttövoimien edistämiseen, jolloin se edistää puhtaan kaluston hankintadirektiivin kansallisen lainsäädännön ensimmäisen vaiheen toteutumista joukkoliikenteessä sekä kompensoi osaltaan tästä kunnille aiheutuvia kustannuksia. Määrärahaan kohdistuu kehyskaudella vuosittainen 2 milj. euron leikkaus, josta vuosittain 1 milj. euroa arvioidaan kohdentuvan kuntien osuuteen.

Koronaepidemista johtuvaa joukkoliikenteen tukea varaudutaan toteuttamaan julkisen talouden suunnitelman ylityksinä.

### **MAL-sopimukset**

Valtio solmi maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun seudun kaupunkien kanssa lokakuussa 2020. Sopimukset laajenivat Jyväskylän, Kuopion ja Lahden seuduille keväällä 2021. MAL-sopimuksissa on sovittu monista toimenpiteistä, joilla edistetään kestäväen yhdyskuntarakenteen toteutumista ja kestävien liikkumismuotojen käyttöä.

Valtio avustaa kaupunkiseutujen raideliikennehankkeita MAL-sopimusten mukaisesti yhteensä 154 milj. eurolla, josta vuosille 2023–2026 kohdistuu 22,8 milj. euroa. MAL-sopimuksissa sovitut hankkeet ovat Länsi-Helsingin raitiotiet (mukaan lukien 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.

### **Valtionavustus kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen**

Valtio tukee kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen kohdistettuja kuntien infrastruktuurihankkeita kehyskaudella vuosittain 3,5 milj. euron avustuksella. Kunnan tulee osallistua hankkeeseen yhtä suurella rahoituksella. Valtionavustuksella voidaan rahoittaa kävely- ja pyöräilyhankkeiden lisäksi sellaisia hankkeita, joilla parannetaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä, muun muassa liityntäpysäköintialueiden rakentaminen. Valtionapuviranomaisena avustuksissa toimii Liikenne- ja viestintävirasto.

### **Kemin biotuotetehtaan tieyhteys**

Kemin kaupungin Sahasaarenkadun tieyhteyden parantamiseen osoitetaan 14 milj. euron sopimusvaltuus vuosille 2022–2026. Määrärahasta 3 milj. euroa osoitetaan vuoden 2022 toiseen lisätalousarvioon ja 11 milj. euroa kohdentuu kehyskaudelle. Lisäys liittyy Metsä-Fibre Oy:n biotuotetehtaan tarvitsemien logistiikkayhteyksien parantamiseen. Kohde

sijaitsee kunnan katuverkolla, ja rahoitus osoitetaan poikkeuksellisesti kaupungin vaikeasta tilanteesta johtuen ja työllisyyden parantamiseksi.

## Työ- ja elinkeinoministeriö

### Työllisyyspalveluiden hallinnon kehittäminen

Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti kuntien järjestämisvastuuta TE-palveluissa vahvistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistettiin työllisyyden kuntakokeilut, jotka käynnistyivät 1.3.2021 ja päättyvät 30.6.2023. Hallitus on antanut esityksen eduskunnalle kokeilujen jatkamisesta vuoden 2024 loppuun asti. Työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuu yhteensä 25 kokeilualuetta ja 118 kuntaa. Valtiolta siirtyy kuntien työnjohdon alle henkilöstöresursseja sekä päätösoikeutta työllisyysmäärärahojen käyttöön hankkeiden asiakasvolyymien mukaisesti. Kunnat panostavat omaa rahoitusta palvelutason nostamiseksi ja palveluiden kehittämiseksi.

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.

Kokeilulailla 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 tarkoitettun omaehtoisen opiskelun tukemisesta ja tukemisen lakkaamisesta. Kokeilualue voi myös ottaa vastaan ja julkaista työnantaja- ja yritysasiakkaan ilmoituksen avoimesta työpaikasta sekä esitellä työnhakijoita.

Tammikuun 2022 lopussa kuntakokeiluissa oli 239 168 työnhakijaa (42,4 % kaikista työnhakijoista). Työnhakijoista työttömänä oli 144 639 (52,8 % kaikista työttömistä) ja aktiivointiasteeseen laskettavissa palveluissa 54 998 (50,5 % kaikista palveluissa olleista) henkilöä. Vuoden 2021 loppuun mennessä kuntakokeilut olivat sitoneet palkkatuki-, starttiraha ja korvauspäätöksillä yhteensä noin 58 milj. euroa.

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 pysyvästä 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 kannusteet järjestää palveluja myös heikommassa työmarkkina-asemassa oleville. Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä on linjannut, että rahoitus kunnille siirtyviin palveluihin toteutetaan valtionosuusjärjestelmän kautta.

TE-palvelujen siirtoa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2022 ja palvelujen järjestämisvastuu siirtyisi kunnille vuoden 2024 aikana. Hallitus antoi eduskunnalle helmikuussa 2022 esityksen (HE 17/2022), jolla kuntakokeilulain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi 31.12.2024 asti. Kuntakokeilulain voimassaoloa esitetään jatkettavaksi, jotta TE-palveluiden järjestämisestä kuntapohjaisesti voidaan saada lisää kokemuksia, jotka ovat tarpeen valmisteltaessa TE-palveluiden pysyvää siirtoa kuntiin.

### **Pohjoismainen työvoimapalvelumalli**

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli on yksi hallituksen suurista työllisyysuudistuksista. Uudistus tulee voimaan 2.5.2022. Lainsäädännön ja mallin mukaisen palveluprosessin soveltaminen koskee niin valtion TE-toimistoja kuin työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvia kuntia.

Mallin toimeenpanoa varten hallitus on kohdentanut 70 milj. euron pysyvän rahoituksen julkisen talouden suunnitelmassa työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin vuodesta 2023 alkaen.

Palveluprosessia koskeva pysyvä rahoitus jaetaan valtion TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvien kuntien kesken huomioimalla eri työnhakijaryhmiin kohdentuva eri tasoinen haastatteluelvoite. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpano käynnistyy toukokuun alussa 2022, mutta mallin toimeenpanoa varten kohdennettavat määrärahat tulivat TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvien kuntien käyttöön jo tammikuussa 2022. Maaliskuun puoliväliin 2022 mennessä lisärahoituksesta oli sidottu rekrytoinneilla noin 95 prosenttia. Lisähenkilöstöä rekrytoitiin kuntakokeiluihin yhteensä noin 550 henkilötyövuotta ja TE-toimistoihin noin 560 henkilötyövuotta. Kokeilukuntien käyttöön tulevien henkilöstöresurssien laskennallinen arvo talousarviossa on noin 33 milj. euroa.

## Ohjaamoiden monialaisuuden vahvistaminen

Ohjaamoiden palvelut on suunnattu kaikille alle 30-vuotiaille, jotka saavat ohjaamoiden kautta laaja-alaisesti maksutonta apua, tukea ja valmennusta. Ohjaamotoiminnan vahvistamiseksi on otettu käyttöön vuosiksi 2021–2024 kannustinmalli, jonka kautta kunnat voivat hakea valtionavustusta henkilöstön palkkakuluihin.

Kunnille tai kuntayhtymille myönnettävään ohjaamotoimintaan käytettävään valtionavustukseen on budjetoitu 3,19 milj. euroa vuosittain vuosina 2021–2024. Rahoitus tulee EU:n elpymisvälineestä (RRF).

## 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. Valtioneuvosto hyväksyi Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta tuettavat toimet sisältävän ohjelman lokakuussa 2021, jonka jälkeen se toimitettiin komissiolle. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (Just Transition Fund, JTF) toimenpiteet lisätään ohjelmaan myöhemmin. Komission hyväksyntää ohjelmalle odotetaan kevään 2022 aikana.

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. Ohjelman rahoituskehys vahvistetaan ohjelma-asiakirjassa.

Alue- ja rakennepoliittikkaa koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset annettiin 24. kesäkuuta 2021. Asetusten perusteella annettava kansallinen lainsäädäntö astui voimaan 1. syyskuuta 2021. Uuden ohjelman toteutus aloitetaan keväällä 2022.

## 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 ehdotetaan 1 milj. euroa vuodesta 2023 alkaen. Aiemmin rahoitus on ollut 3 milj. euroa vuosittain.

### **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 maksetaan automaattisesti ilman erillistä hakemusta.

Hallitusohjelman mukaisesti vuonna 2020 kiintiöpakolaisten määrä nostettiin 850 henkilöön ja vuonna 2021 pakolaiskiintiö nostettiin 1 050 henkilöön. Vuosittain kiintiöpakolaisten määrä arvioidaan välille 850–1050 ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrä. Vuonna 2022 kiintiö on nostettu 1 500 henkilöön Afganistanin tilanteesta johtuen.

Valtioneuvoston päätöksillä päätettiin Afganistanin lähetystöön paikalta palkattujen henkilöiden ja turvallisuudesta vastanneen henkilöstön evakuoinneista Suomeen. Suomeen evakuoitiin 222 henkilöä vuonna 2021, joka vaikuttaa määrärahatarpeeseen vuosina 2022–2024.

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 2022 noin 13 000 henkilöä, vuonna 2023 noin 13 900 henkilöä, vuonna 2024 noin 15 200 henkilöä, vuonna 2025 noin 15 900 henkilöä ja vuonna 2026 noin 15 700 henkilöä.

## Sosiaali- ja terveysministeriö

Helmikuussa 2022 on annettu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvä hallituksen esitys oppilas- ja opiskelijahuoltolain, terveydenhuoltolain sekä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 6 § muuttamiseksi. Esityksen tavoitteena on varmistaa hyvinvointialueen ja kuntien välinen yhteistyö opiskeluhollossa, kun opiskeluhoitopalvelut kootaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulle 1.1.2023 alkaen. Ehdotus sisältää alueellisten opiskeluhollossa yhteistyöryhmien perustamisen ja opiskeluhoitotuonnitelman laatimisen, joiden yhteenlaskettu kustannusvaikutus kunnille on 330 000 euroa vuositasolla.

Hyvinvointialueen tulisi ehdotuksen mukaan perustaa alueellisen opiskeluhollossa yhteistyöryhmän yhteistyössä alueensa kuntien kanssa. Ryhmässä olisi edustus alueen kunnista sekä muilta opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä. Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi kehittää ja yhteensovittaa opiskeluhoitopalveluja alueellisesti sekä seurata, että opiskeluhoitopalvelut toimivat yhteistyössä opetustoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden sekä muiden lasten ja nuorten palvelujen kanssa. Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi myös valmistella alueellinen opiskeluhoitotuonnitelma hyvinvointialueen aluevaltuustolle. Uudistuksen vaikutus kuntasektorille on 270 000 euroa.

Kunnan tai usean kunnan yhteistyössä olisi myös laadittava valtuustokausittain kunnan opiskeluhoitotuonnitelma ja liitettävä se lastensuojelulaissa säädettyyn kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan. Uudistuksen vaikutus kuntasektorille on 60 000 euroa.

## Ympäristöministeriö

### Ilmastolaki

Syksyllä 2022 on tarkoitus antaa ilmastolain muuttamisesta hallituksen esitys, johon sisältyy kuntakokonaisuus. Esitys liittyy hallituksen syksyn 2021 budjettiriihen yhteydessä tekemään päätökseen siitä, että lainsäädäntöön lisätään velvoite laatia ilmastosuunnitelma kunta-, seutu- tai maakuntatasolla. Velvoite voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että ilmastolaissa säädettäisiin kunnalle yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa velvoite laatia suunnitelma ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Valtio korvaisi kunnille asetettavat uudet velvoitteet. Rahoitus myönnettäisiin todennäköisesti valtionavustuksina. Julkisen talouden suunnitelmassa kuntien ilmastosuunnitelmien laatimiseen arvioidaan kohdennettavan kehyskauden aikana vuosittain noin 2,5 milj. euroa valtionavustuksia varten. Velvoite tulisi voimaan 1.1.2023. Suunnitelmien tavoitteenasettelusta ja muista sisältövaatimuksista linjataan valmistelun edetessä. Valmistelun tueksi tilattiin Suomen ympäristökeskukselta selvitys, joka julkaistiin 23.2.2022.

## Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus etenee siten, että alkusyksystä annetaan eduskunnalle hallituksen esitys uudeksi rakentamislainsäädännöksi sekä maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jolla nykyiset rakentamisen pykälät kumotaan ja lakiin lisätään säännökset alueidenkäytön digitaalisuudesta. Laki tulisi voimaan 1.1.2024.

Maankäyttö- ja rakennuslaki muutetaan alueidenkäyttölainsäädännöksi ja siitä kumotaan rakentamista koskevat asiat, joista säädetään uudessa rakentamislainsäädännössä. Rakentamislaki ja alueidenkäyttölaki ohjaavat tietomallimuotoiseen suunnitteluun. Kaavat ja tonttijakosuunnitelma laadittaisiin jatkossa tietomallimuotoisina. Tietomallipohjaisesta suunnittelusta aiheutuu kunnille ja viranomaisille kertaluontoisia kustannuksia tietojärjestelmien kehityksestä ja henkilöstön kouluttamisesta, mutta myös manuaalisen ja toisteisen työn vähentämisestä koituvia kustannussäästöjä pidemmällä aikavälillä. Kuntakohtaiset taloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, miten kunta on järjestänyt alueidenkäytön suunnittelun tietojärjestelmänsä ja kuinka paljon kaavoja laaditaan kunnassa tai onko kaavan laadinta ulkoistettu konsulttiyritykselle. Rakentamislupaa varten tarvittavat rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat on toimitettava tietomallimuotoisina tai muutoin koneluettavassa muodossa. Kuntien on julkaistava rakentamislupapäätös rakennetun ympäristön tietojärjestelmään yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa siten, että se on muiden viranomaisten saatavilla rajapintoja käyttäen. Rakentamisluvan hakeminen tietomallilla tai muutoin koneluettavassa muodossa edellyttää, että kuntien rakennusvalvontojen laitteet ja ohjelmistot ovat ajan tasalla. Rakentamislain 20 § edellyttää purkumateriaali- ja rakennusjätteselvityksen tekemistä ja tietojen ilmoittamista viranomaisen tietokantaan. Kansallisen purkumateriaali- ja rakennusjättekisterin kehittämisestä aiheutuu valtiolle kertaluontoinen kustannus ja rekisterin ylläpitämisestä vuosittainen kustannus. Kuntataloudessa valtakunnallinen rekisteri keventäisi purkumateriaali- ja rakennusjätetiedon arkistointia nykyisestä.

## MAL-sopimukset

Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun sekä Lahden, Jyväskylän ja Kuopion kaupunkiseutujen kuntien sekä valtion välillä on voimassa 12-vuotiset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset kaudelle 2020–2031. Konkreettiset toimenpiteet sovitaan hallituskausittain, mutta pitemmän aikavälin ilmastonmuutosta, yhteisvastuullista asuntopolitiikkaa, kestävästä yhdyskuntarakennetusta ja liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet ovat voimassa vuoteen 2031.

MAL-sopimuksissa määritellään yhteiset tavoitteet yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi, lähivuosien asuntotuotannolle sekä kestävästä liikkumisesta tukevalle liikennejärjestelmälle. Asuntotuotannon tukemiseksi valtio osoittaa kunnallistekniikka-avustuksia vuosina 2021–2023 kaikille MAL-sopimusseuduille yhteensä vuosittain 25 milj. euroa. 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-sopimuseuduille puurunkoisissa asuinkerrostalokohteissa 5 000 euron asuntokohtaista käynnistysavustusta. Käynnistysavustusten kokonaisvaltuus vuosina 2021–2023 on yhteensä 39 milj. euroa vuodessa. Jatkokausilla tavoitellaan samaa tasoa. Näistä kuntien yhtiöille arvioidaan kohdistuvan 70 prosenttia.

### Valtionavustukset asunnottomuuden poistamiseksi

Asunnottomuuden vähentämiseksi kuntia tuetaan asumisneuvonnan järjestämisessä ja erilaisten sosiaalipalvelujen kehittämisessä. Asunnottomuustyötä ja siihen liittyvää osamista kuntien peruspalveluissa vahvistetaan erityisesti vahvaa tukea tarvitsevien asunnottomien tilanteen parantamiseksi. Valtio tukee kuntien asumisneuvonnan kehittämistä kehyskauden aikana vuosittain arviolta noin 4 milj. eurolla.

### Kestävä kaupunki -ohjelma

Kestävä kaupunki -ohjelma (2019–2023) vauhdittaa kaupunkien ja kuntien laaja-alaista kestävästä kehitystä tavoitteenaan ratkaisut, jotka ovat sekä ympäristöllisesti että sosiaalisesti kestäviä. Ohjelma vahvistaa valtion ja kuntien yhteistyötä ja tukee kuntia sekä käytännön ratkaisujen että kestävyden johtamisen kehitystyössä. Ohjelman taustalla vaikuttavat hallitusohjelman ohella YK:n Uusi kaupunkikehitysohjelma sekä YK:n Kestävän kehityksen tavoiteohjelman Agenda 2030 -tavoitteet. Kolmen ensimmäisen toimintavuoden aikana ohjelman hankkeisiin ja sparraustoimiin on osallistunut noin 85 kuntaa ja 70 muuta toimijaa. Ohjelman budjetti on yhteensä noin 4,4 milj. euroa, josta on tähän mennessä sidottu 3,2 milj. euroa.

Väliarvioinnin mukaan ohjelma on ollut onnistunut, tietoisuutta nostava, kehitystä sparraava ja yhteistyötä rakentava, vahvuuksinaan erityisesti kestävyden ulottuvuuksien yhdistäminen sekä johtamisen ja käytännön tason samanaikainen kehittäminen. Arvioinnin kehittämissuosituksen mukaisesti ohjelman 2023 toimissa korostuvat muun muassa kestävyden taloudellisten hyötyjen vahvempi esiin tuominen, toimien suuntaaminen selkeämmin eri kokoisten kaupunkien ja kuntien tarpeisiin sekä panostaminen tulosten viestintään ja skaalaamiseen. Lisäksi panostetaan erityisesti kestävyden johtamisen kehitystyöhön.

### Kiertotalousohjelma

Hallitusohjelmaa toteuttavan Kiertotalousohjelman (2021–) tavoitteena on muutos, jolla hiilineutraalista kiertotaloudesta luodaan Suomen talouden uusi perusta vuoteen 2035



mennessä. Ohjelma asettaa tavoitteita uusiutumattomien luonnonvarojen kulutuksen vähentämiselle sekä resurssituottavuuden ja kiertotalousasteen tuplaamiselle.

Ohjelman toimenpiteillä edistetään kiertotaloutta myös kunnissa. Keväällä 2022 toteutettavasta avustushausta kuntien ilmasto- ja kiertotaloushankkeita tuetaan Kiertotalousohjelmasta 1 milj. eurolla. Lisäksi vuosina 2022–2023 ohjelman keskeisenä toimenpiteenä on solmia uudenlainen vähähiilisen kiertotalouden sopimus, jossa mukaan lähtevät toimijat, kuten kunnat ja alueet määrittelevät omat tavoitteensa ja toimenpiteensä Kiertotalousohjelman tavoitteiden edistämiseksi. Sopimuksen tueksi valmistellaan tutkimukseen nojavia skenaarioita luonnonvarojen kulutukselle ja kiertotalouden mahdollisuuksista edistää hyvinvointia. Monivuotinen kiertotalouden osaamisverkosto 2022–2024 tukee kuntien kiertotaloustyötä muun muassa auttamalla yhteistyökumppaneiden, kanavien ja EU- sekä kansallisten rahoituslähteiden löytämisessä, parhaiden käytäntöjen levittämisessä, sekä etsimään ratkaisuja hallinnollisiin, teknisiin ja lainsäädännöllisiin pullonkauluihin. Edellä mainituilla toimenpiteillä on vähintäänkin välillisiä taloudellisia vaikutuksia kuntien talouteen.

### EU:n elpymisväline

Avustuksilla työpaikkakiinteistöjen sähköisen liikenteen infrastruktuurin rakentamiseen tuetaan työpaikkakiinteistöille rakennettavia sähkö- ja lataushybridiautojen latauspisteitä. Tavoitteena on poistaa esteitä näiden autojen hankinnalta. Yritysten ohella kunnat ja kuntayhtymät voivat hakea näitä tukia, joita myönnetään yhteensä 1,5 milj. euroa vuodessa vuosina 2022 ja 2023.

Öljylämmityksestä luopumiseen kannustetaan avustuksilla kuntien, yhdistysten ja seurakuntien omistamissa kiinteistöissä. Avustus toteuttaa hallituksen tavoitetta öljylämmityksestä luopumisesta 2030-luvun alkuun ja julkisella sektorilla vuoteen 2024 mennessä. Kuntien osalta tuki on ollut käytössä kesästä 2020.

Avustuksilla vihreää siirtymää tukevien investointihankkeiden edistämiseen tuetaan erityisesti EU:n elpymispakettiin kuuluvien hankkeiden kaavoituksen, luvituksen ja niihin liittyvien selvityksien viranomaistoteutukseen liittyviä menoja kunnissa ja maakuntien liitoissa. Avustuksen tarkoituksena on ehkäistä viranomaisprosesseista johtuvia viiveitä ja nopeuttaa hankkeiden toteuttamista. Määräraha on 500 000 euroa vuonna 2023.

## 4 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden (mukaan lukien Ahvenanmaa) kehitysnäkymiä vuosina 2022–2026 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 2023–2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet. Lisäksi kehitysarviossa on tehty oletuksia määrärahapäätöksistä liittyen kasva-neisiin maahanmuuttokustannuksiin. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuosille 2023–2026. Ne huomioidaan kehitysarviossa vasta talousarvioiden valmistuksen jälkeen. Kunnallisveroprosentit on pidetty vuoden 2022 tasolla. Hallituksen suunnittelemaa TE-palveluiden siirtoa kunnille vuonna 2024 ei ole vielä huomioitu kehitysarviossa. Lisäksi luvussa arvioidaan kuntalain mukaisesti valtion toimenpiteiden vaikutuksia Manner-Suomen kuntien rahoitusasemaan kuntaryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista vuoteen 2026 asti kuntatalouden kehitysarvioon pohjautuen.

### 4.1 Yleinen talouskehitys

Suomen talous oli toipumassa hyvää vauhtia koronaepidemiasta johtuvan kriisin negatiivista talousvaikutuksista. Bruttokansantuotteen määrä oli saavuttanut kriisiä edeltävän tasonsa jo vuoden 2021 puolivälissä. Vuoden 2021 loppua kohden nousseet tuottaja- sekä kuluttajahinnat hidastivat talouden kasvua.

Kun arvioidaan Venäjän hyökkäyksen ja pakotteiden vaikutuksia Suomeen, täytyy ensin arvioida, mitkä ovat niiden vaikutukset Venäjään, Eurooppaan ja maailmantalouteen. Sota on jo aiheuttanut huomattavia taloudellisia ja rahoituksellisia shokkeja erityisesti hyödyke-markkinoilla raaka-aineiden hintojen noustessa jyrkästi.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteen mukaan Suomen bruttokansantuote kasvaa edelleen noin 1,5 prosenttia vuonna 2022. Suora Venäjän kaupan menetys leikkaa kasvua eniten viennin ja teollisuustuotannon kautta. Hintojen nousun seurauksena bruttokansantuotteen kasvu hidastuu kotitalouksien ostovoiman heiketessä ja kulutuksen kasvun hidastuessa. Lisääntynyt epävarmuus tulevaisuudesta siirtää investointeja tulevaisuuteen.

Ennusteen taustaksi tehdyn oletuksen mukaan Ukrainassa löydetään diplomaattinen ratkaisu ja sovitaan aselevosta. Jäänyt kriisi voi kestää vuosia, ja nyt voimassa olevat pakotteet jäävät voimaan toistaiseksi.

Vuosina 2023 ja 2024 taloudenpitäjien luottamus palaa vähitellen. Talouskasvu kiihtyy, mitä vauhdittaa eurooppalaisten talouksien investoinnit, joilla edistetään irtautumista riippuvuudesta Venäjästä etenkin energiasektorilla.

Koronaepidemian myötä suureksi kasvanut julkisen talouden alijäämä pieneeni vauhdikkaasti vuonna 2021 talouskasvun ja työllisyyden kohenemisen siivittämänä. Vaikka talouskasvu hidastuu kuluvana vuonna, julkinen talous kohenee vielä noususuhdanteen jälkilämmössä ja koronaepidemian vuoksi päätettyjen tukitoimien pienentyessä. Julkisen talouden rahoitusaseman koheneminen kuitenkin pysähtyy, ja alijäämä alkaa jälleen kasvaa. Julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino, ja siksi julkinen talous ei ole pidemmällä aikavälillä kestävällä pohjalla.

Julkisen velkasuhteen kasvu taittui hetkellisesti vuonna 2021, mutta velka suhteessa bruttokansantuotteeseen alkaa kasvaa uudelleen kehyskaudella. Julkisen talouden kykyä ottaa vastaan ja lievittää Venäjän sotaan Ukrainassa liittyvän kriisin epäsuotuisia vaikutuksia heikentää se, että julkisen talouden velkaantuminen ja muut vastuut ovat kasvaneet merkittävästi koronaepidemian aikana. Julkisen talouden iskunkestävyyttä tukee se, että Suomi kuuluu kehittyneiden maiden muodostamaan vakaaseen ja yhtenäiseen yhteisöön, jonka kykyyn hoitaa julkista talouttaan myös kriisitilanteissa luotetaan.

Valtionhallinto on kantanut suurimman osan koronaepidemian vuoksi päätettyjen tukitoimien kustannuksista ja onkin julkisen talouden alasektoreista alijäämäisin. Valtionhallinnon rahoitusasema koheni vuonna 2021 selkeästi muun muassa talouskasvun ja työllisyyden kohenemisen siivittämänä. Lisäksi talouden taantumien väistyminen vähensi elvytys- ja tukitoimien tarvetta. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimminkin valtiontalouteen erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Vuosina 2022–2023 valtiontaloutta vahvistavat koronavirustukitoimien väheneminen sekä hallituskauden määräaikaisten toimien päättyminen vuonna 2023. Alijäämä pysyy kuitenkin mittavana, sillä sota Ukrainassa lisää varautumistarvetta myös Suomessa ja siten panostukset muun muassa sotilaalliseen maanpuolustukseen, rajaturvallisuuteen ja kyberturvallisuuteen lisäävät valtion menoja. Myöhemmin alijäämä kasvaa verotulojen kasvun hidastuessa ja hävittäjähankintojen myötä.

Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema on sen sijaan ylijäämäinen koko ennustejaksolla. Työeläkelaitosten ylijäämä palautui viime vuonna lähelle yhtä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vahvan maksutulo- ja omaisuustulokehityksen johdosta. Ylijäämän kasvu jää tulevana vuosina kuitenkin maltilliseksi, koska eläkemenojen kasvu jatkuu, ja aikaisempaan historiaan verrattuna vielä verrattain alhainen korkotaso hidastaa

työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvua. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli hieman ylijäämäinen viime vuonna. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvistaa ennustejaksolla työttömyystilanteen helpottuminen, ja sosiaaliturvarahastot ovat lievästi ylijäämäisiä.

Kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan paikallishallinnon alijäämä syveni viime vuonna noin 800 milj. euroon. Erityisesti kulutusmenojen kasvu oli nopeaa ja lisäksi valtion koronatukia maksettiin edellisvuotta vähemmän ja ne vastasivat lähemmin epidemiasta kuntatalouteen aiheutuneita kustannuksia. Suomen julkisyhteisöjen rakenne muuttuu, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirretään kunnilta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueet luokitellaan Paikallishallinnon alasektorille. Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa lievästi alijäämäisenä mittavien investointien vuoksi. ”Paikallishallinto pl. hyvinvointialueet” -alasektori jää kehitysarviossa alijäämäiseksi, vaikka väestön ikääntymisestä johtuva sote-menojen kasvupaine poistuukin kuntien harteilta.

## 4.2 Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntatalouden tilinpäätösarvioiden<sup>4</sup> tunnusluvut näyttävät jo toista vuotta perättäin poikkeuksellisen hyviltä (taulukko 10). Koronaepidemia ei ole heikentänyt kuntataloutta, sillä valtio on tukenut kuntia ja kuntayhtymiä koronaepidemian aikana erilaisilla tukitoimilla vuosina 2020 ja 2021 yhteensä noin 5 mrd. eurolla ja vastaanottanut koronakriisin aiheuttamat suurimmat iskut julkiseen talouteen. Kuntatalouden toimintakate kuitenkin heikkeni 3,7 prosenttia vuonna 2021, vaikka myyntituotot kasvoivat kertaluonteisten myyntivoittojen vuoksi jopa 14,6 prosenttia. Toimintamenojen kasvu kiihtyi kuitenkin 7,6 prosenttiin, mikä selittyy muun muassa koronaviruksen testauksen, jäljittämisen, rokottamisen ja hoidon kustannusten kasvulla ja hoito- ja palveluvelan purkamisella. Suurinta toimintamenojen kasvu oli palvelujen ostoissa, jotka kasvoivat 21,2 prosenttia eli noin 2,3 mrd. eurolla, mutta merkittävää kasvua selittää osin palveluseleiden siirtäminen kirjanpidossa avustuksista ostoihin. Kuntatalouden vuosikate laski vuoden 2020 ennätyslukemasta 350 milj. eurolla 4,4 mrd. euroon vuonna 2021. Tilikauden tulos päättyi noin 1,4 mrd. euroa positiiviseksi. Kuntatalouden lainanottotarvetta heijasteleva tunnusluku, toiminnan

4 Vuoden 2021 tilinpäätösarviotiedot perustuvat ensimmäistä kertaa Valtiokonttorin keräämiin kuntien ja kuntayhtymien aineistoihin. Tiedot on poimittu Tutkihallintoa.fi -palvelun rajapinnasta 6.4.2022. Tiedot pyrittiin keräämään kaikista Manner-Suomen kunnista ja kuntayhtymistä, mutta yhteensä viiden kunnan ja kuntayhtymän tietoja ei saatu. Niiden osalta on käytetty tässä laskelmassa vuoden 2020 tietoja. Myös Ahvenanmaan tiedoissa hyödynnettiin viime vuoden lukuja. Vastaajien ongelmat automatisoituun tiedonkeruuseen liittyen sekä uuden aineiston erot vanhaan aiheuttavat huomattavaa epävarmuutta vuoden 2021 lukuihin. Tietojen tarkentuminen saattaa olla tavallista suurempaa.

ja investointien rahavirta, vahvistui vuonna 2021 noin 100 milj. eurolla kuntien ja kuntayhtymien investointien pienenemisen vuoksi jääden noin 300 milj. euroa negatiiviseksi. Toiminnan ja investointien rahavirralla mitattuna voidaan todeta kuntatalouden olleen tilinpäätösarvioiden perusteella lähellä tasapainoa vuonna 2021. Toiminnan ja investointien rahavirran vahvistuminen heijastui myös kuntatalouden lainakannan kehitykseen, jonka kasvu maltillistui. Lainakanta nousi noin 800 milj. eurolla 24,2 mrd. euroon.

Tilinpäätösarvioiden tilikauden tulos ja toiminnan ja investointien rahavirta ovat lähellä viime syksyn kuntatalousohjelman kehitysarviossa esitettyjä vastaavia lukuja. Kuntatalouden kohdistuu viime syksyn kehitysarvioon nähden kuitenkin alasuuntaisia riskejä muun muassa kunta-alan vaikeiden palkkaneuvotteluiden vuoksi. Lisäksi talouteen kohdistuu epävarmuutta sodan, siihen liittyvien pakotteiden ja koronaepidemian jatkumisen vuoksi.

**Taulukko 10.** Kuntatalouden kehitysarvio vuosina 2021–2026, mrd. euroa, käyvin hinnoin.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Tuloksen muodostuminen</b>						
1. Toimintakate	-31,8	-33,2	-12,8	-13,1	-13,4	-13,9
2. Verotulot	25,5	26,1	13,7	12,9	13,2	13,5
3. Valtionosuudet, käyttötalous	10,1	10,8	3,8	3,8	3,9	4,0
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
5. Vuosikate	4,4	4,1	5,1	4,1	4,0	4,0
6. Poistot	-3,1	-3,1	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2
7. Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Tilikauden tulos	1,4	1,1	2,3	1,2	1,1	0,9
<b>Rahoitus</b>						
9. Vuosikate	4,4	4,1	5,1	4,1	4,0	4,0
10. Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Tulorahoituksen korjauserät	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
12. Tulorahoitus, netto	3,8	3,6	4,6	3,6	3,5	3,5
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,3	-5,7	-4,6	-4,7	-4,9	-5,0
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,2	1,9	1,1	1,1	1,1	1,1
15. Investoinnit, netto	-4,1	-3,8	-3,5	-3,7	-3,8	-4,0
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,3	-0,2	1,1	-0,1	-0,3	-0,5
17. Lainakanta	24,2	25,3	19,4	19,9	20,6	21,4
18. Kassavarat	8,2	8,2	7,9	7,9	7,9	7,9
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	16,0	17,1	11,6	12,1	12,7	13,6

### Kuntatalous vuonna 2022

Koronaepidemian vuoksi kuntatalouteen kohdenneet mittavat tukitoimet ovat peittäneet hetkeksi alleen kuntatalouden rakenteelliset ongelmat. Vuosi 2022 näyttää kuntataloudessa jälleen vaikealta, vaikka yhteisöverotuloennustetta kuluvalle vuodelle onkin nostettu merkittävästi vuoden 2021 lisäennakoiden ja alkuvuoden 2022 vahvan kertymän

vuoksi. Kuitenkaan kuntatalouden kirjanpidon vuoden 2022 kaikissa luvuissa kuntatalouden tilanteen haasteellisuus ei suoraan näy, sillä niissä on huomioitu Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) yhtiöittäminen, joka vaikuttaa etenkin nettoinvestointeihin ja sitä kautta toiminnan- ja investointien rahavirtaan ja rahoituksen rahavirran lukuihin. HKL:n yhtiöittäminen kohentaa toiminnan ja investointien rahavirtaa kertaluonteisesti noin 660 milj. eurolla vuonna 2022<sup>5</sup>.

Kuntatalouden toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan noin 1,8 prosenttiin vuonna 2022. Menojen kasvua ylläpitävät väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu, hoito- ja palvelueläin purkaminen sekä pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaiset kuntien tehtävien laajennukset, joiden kustannukset nousevat vuosittain. Koronaepidemian aiheuttamia menoja on sisällytetty ennusteeseen saman verran kuin hybridistrategian torjuntaan budjetoituja 1,6 mrd. valtionavustuksia jäi viime vuodelta käyttämättä eli noin 500 milj. euroa. Koronaviruksen edellyttämien suojaus- ja torjuntatoimien kustannusten ja niitä vastaavan rahoituksen on oletettu kehitysarviossa olevan vuonna 2022 yhtä suuret. Lisäksi uusia menoja muodostuu Ukrainan sotaa pakenevista, joista syntyviä kuluja hallitus on sitoutunut korvaamaan kunnille. Tarvittavat määrärahat varataan vuoden 2022 lisätalousarvioon sekä jatkossa talousarvioon ja julkisen talouden suunnitelmaan tarpeen mukaan. Vuoden 2022 toisen lisätalousarvion tarkkoja lukuja ei vielä tiedetä. Ennusteessa lisäkuluja on oletettu aiheutuvan kunnille 75 milj. euron edestä vuonna 2022. Sekä kuluvan vuoden että jatkovuosien maa-hanmuutosta aiheutuviin menoihin liittyy suurta epävarmuutta, sillä määräraharave on riippuvainen muun muassa tulijoiden toteutuvasta lukumäärästä sekä heidän iästään ja palvelutarpeistaan<sup>6</sup>.

Kuntien ja kuntayhtymien omat sopeutustoimet painottuvat kuluvanakin vuonna menojen kasvun hillintään. Valtaosa kunnista piti kunnallisveroprosenttinsa ennallaan vuonna 2022. Koko maan keskimääräinen kunnallisveroprosentti on 20,01 prosenttia, eli käytännössä luku ei muuttunut viime vuodesta juuri lainkaan. Kuntatyöntantajien henkilöstösäästökyseleyn mukaan kunnat- ja kuntayhtymät pyrkivät sopeuttamaan kuluvana vuonna henkilöstömenojaan noin 1,2 prosentilla, eli noin 270 milj. eurolla. Valtaosa säästöistä on

5 HKL:n yhtiöittämisen vaikutukset kuntatalouden kirjanpidossa näkyvät suurimmaksi osaksi kertaluonteisesti vuoden 2022 luvuissa. Osa vaikutuksista kohdistuu myös myöhemmille vuosille. Esimerkiksi HKL:n muut kuin metroinvestoinnit siirtyvät pois kuntatalouden kirjanpidon luvuista myös jatkovuosilta. Helsingin kaupunki maksaa kaupunkiliikenneyhtiölle korvausta sen hallinnoiman infran käyttöoikeudesta sekä infraa koskevista investoinneista, ylläpidosta ja hallinnoinnista sekä muista kaupunkiliikenneyhtiön kaupungille tuottamista palveluista.

6 Arviona on, että v. 2022 jätettäisiin 60 000 tilapäisen suojelun hakemusta ja 6 000 turvapaikkahakemusta. Vuosina 2023–2026 turvapaikkahakemusten lukumääräksi arvioidaan 5 000–5 500 vuodessa.

tarkoitus saada aikaan hyödyntämällä luonnollista poistumaa. Lisäksi säästöjä haetaan muun muassa töiden uudelleen järjestelyillä, uusilla toimintatavoilla ja toimintoja tehostamalla. Kuntatalouden kehitysarvioon on sisällytetty kuntien ja kuntayhtymien pysyviä sopeutustoimia 100 milj. euroa, sillä saavutetut säästöt ovat toteutuneet tavallisesti tavoitteita pienempinä.

Kuntasektorin kustannustason nousuksi arvioidaan 3,2 prosenttia vuonna 2022. Henkilöstökulut muodostavat kuntasektorin suurimman kuluerän, ja siksi kunta-alan palkkaratkaisuille on suuri merkitys kuntatalouden kustannuskehitykselle. Koska kunta-alan neuvotte-lutulos ei ole vielä ratkennut, kunta-alan ansiokehityksen on oletettu kehitysurassa mukailavan työmarkkinoiden yleistä ansiokehitystä vuosina 2022–2026. Työmarkkinoiden kireys näkyy korostetusti kunta-alalla, sillä TEM:in ammattibarometrin mukaan työnantajilla on pulaa etenkin terveydenhuollon ja sosiaalityön ammattilaisista. Myös varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien rekrytoinneissa on ollut haasteita. Kunta-alan ammattiryhmien työvoimapula tekee palkkaneuvotteluista tavallista haastavampia.

Vaikka kuntatalouden toimintamenojen kasvuvauhdin arvioidaankin hidastuvan vuonna 2022, heikkenee kuntatalouden toimintakate voimakkaasti, sillä toimintamenojen kasva-essa toimintatulojen arvioidaan laskevan noin 5,8 prosenttia. Merkittävin vaikutus toimintatulojen laskuun aiheutuu määräaikaisten valtionavustusten pienenemisestä tai päätty-misestä. Lisäksi vuoden 2021 toimintatuloihin kirjattiin kertaluonteisia eriä, joiden poistu-minen laskee myyntituloja edellisvuoteen verrattuna.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit laskivat jyrkästi vuonna 2021 useamman vuoden kas-vun jälkeen. Osa investoinneista siirtyi kuluvalle vuodelle ja investointien arvioidaankin pysyvän korkealla tasolla, vaikka kirjanpidollisesti nettoinvestoinnit näyttävätkin laskevan vuonna 2022. Laskua selittää HKL:n yhtiöittämissä vaikutus.

### **Kuntatalouden menot 2023–2026**

Vuosi 2023 on hyvin poikkeuksellinen kuntataloudessa niin menojen kuin tulojenkin kehi-tyksen osalta, sillä sote-uudistuksen seurauksena kuntien toiminnan kustannukset vähe-nevät ja käyttötalousmenoista siirtyy pois noin puolet. Sote-uudistukseen liittyvät laskel-mat on päivitetty viimeisimpien tietojen mukaisiksi. Siirtyvät kustannukset ja kunnista siir-rettävät tulot ovat kasvaneet kevään 2021 laskelmista ja ne on esitetty liitteen 2 taulu-kossa. Ostoissa on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen ylläpidosta kun-nille aiheutuvat kustannukset, joiden suuruudeksi on oletettu noin 700 milj. euroa. Toimin-tamenojen arvioidaan alenevan 54 prosenttia vuonna 2023. Toimintamenojen laskua kiih-dyttää sote- ja pelastustehtävien poistumisen lisäksi hallituskauden päättyminen, jonka seurauksena useita määräaikaista toimia päättyy. Toisaalta Ukrainasta sotaa paenneiden



ihmisten auttamiseen tarvittavien panostusten arvioidaan kasvavan muun muassa varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen tarpeen kasvun vuoksi.

Vuosina 2024–2026 kuntatalouden toimintamenot kasvavat keskimäärin 2,3 prosenttia vuodessa. Toimintamenojen kasvu aiheutuu pääasiassa hintojen noususta. Kuntien kustannuskehitystä kuvaavan peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 2,6 prosenttia vuodessa. Sote-uudistuksen jälkeen kuntatalouden kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatukseen sekä koulutuksen järjestämisestä. Koko 2010-luvun jatkunut syntyvyyden aleneminen on kuitenkin kääntänyt koulutuksen (mukaan lukien varhaiskasvatus) palvelutarpeen laskuun. Jotta palvelutarpeen pieneneminen toteutuisi menosäästönä, kunnissa tulisi olla valmiutta sopeuttaa palvelutuotantoa palvelutarpeen muuttuessa. Varhaiskasvatuksessa lasten määrä ei ennen koronaepidemian alkua vähentynyt ikäluokkien pientymisestä huolimatta, mikä oli seurausta osallistumisasteen kohoamisesta. Erot varhaiskasvatukseen osallistumisessa ovat eri alueiden välillä kuitenkin merkittäviä. Lisäksi pienissä kunnissa kouluverkko on monin paikoin supistettu jo niin, ettei sen kaventaminen ole mahdollista lopettamatta palvelua kokonaan. Siksi palvelutarpeen laskua on pehmenetty kehitysarviossa. Jatkossa laadukkaan opetuksen turvaaminen kohtuukustannuksin vaatii kuntien välistä yhteistyötä ja uudenlaisia ratkaisuja.

Kuntataloudesta siirtyy hyvinvointialueille investointeja arviolta 950 milj. euron edestä. Investointien nopeimman kasvuvaiheen arvioidaan olevan jo takanapäin, mutta kasvukeskusten investointipaineet ja koko maan laajuinen korjausvelka pitävät investoinnit korkealla tasolla. On kuitenkin mahdollista, että investointeja lykkääntyy tai jopa keskeytyy vallitsevan epävarmuuden ja korkeiden hintojen vuoksi.

### **Kuntatalouden tulot 2023–2026**

Vuonna 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle vaikuttaa myös kuntatalouden rahoitukseen. Kuntien tuloja vähennetään koko maan tasolla niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan noin 30 prosenttia vuonna 2023. Toimintatulojen laskua hidastaa kuntien sote-kiinteistöistä saamat vuokratulot, joiden suuruudeksi on oletettu kehitysarviossa 700 milj. euroa vuonna 2023. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa on varauduttu korvaamaan kunnille Ukrainan sotaa pakenevien maahanmuutosta aiheutuvia kustannuksia.

Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyksiköllä sote-uudistuksen voimaantulovuonna. Lisäksi yhteisöverotulojen jako-osuutta pienennetään kolmanneksella ja valtion jako-osuutta kasvatetaan vastaavasti. Koska kunnat ovat jatkossakin ainoa kiinteistöveron saaja, sen painoarvo kuntien tulonlähteenä kasvaa. Kehitysarvioon on sisällytetty myös kaivosvero, jonka

käyttöönoton arvioidaan lisäävän kuntien verotuloja vuodesta 2023 alkaen noin 15 milj. euroa vuodessa. Kuntien verotulojen arvioidaan laskevan 48 prosenttia vuonna 2023. Kuntien verotulokertymä jää vuonna 2023 poikkeuksellisesti normaalia korkeammalle tasolle, sillä osa aiempien vuosien kunnallis- ja yhteisöverotuloista tilittyy vuodelle 2023 vanhojen kunnallisveroprosenttien ja yhteisöverotulojen jako-osuuksien mukaisesti.

Myös kuntien valtionosuuksista vähennetään hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien rahoitus. Hyvinvointialueille siirtyvän rahoituksen lisäksi kuntien valtionosuuksia pienentää 24 milj. euron pysyvä sopeutus vuodesta 2023 alkaen, joka oli osa hallituksen puoliväliriihipäätöstä kehysmenojen alentamiseksi. Kuntien valtionosuuksien arvioidaan laskevat 65 prosenttia vuonna 2023. Kuntien valtionosuudet kasvavat 2024–2026 keskimäärin 1,7 prosenttia vuodessa, mikä selittyy suurimmaksi osaksi indeksitarkistuksilla.

Toimintatulot kasvavat painelaskelmassa keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa vuosina 2024–2026. Verotulot laskevat 5,6 prosenttia vuonna 2024, mikä on seurausta siitä, että sote-uudistuksen vaikutus näkyy kuntien verotuloissa viiveellä verovuoden verojen keretyssä useamman kalenterivuoden aikana. Verorahoitus kasvaa keskimäärin 2,1 prosenttia vuodessa vuosina 2025–2026.

### **Kuntatalouden menojen ja tulojen välillä rakenteellinen epätasapaino**

Kuntatalouden menot pysyvät koko tarkastelujaksolla 2022–2026 hieman tuloja suurempina lukuun ottamatta vuotta 2023, jolloin sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Vuosikate riittää kattamaan poistot kaikkina tarkasteluvuosina painelaskelmassa. Kuntatalouden tilanne helpottuu sote-uudistuksen myötä nopeimmin kasvavien menojen siirtyessä pois kuntien vastuulta. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että kuntatalouden rakenteelliset ongelmat olisi täysin selätetty. Kuntataloudessa tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve säilyy sote-uudistuksen jälkeenkin, sillä menojen ja tulojen välillä on rakenteellinen epätasapaino. Sote- ja pelastustoimen palveluiden siirtyessä hyvinvointialueille kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan menoja sopeuttamalla kaventuvat. Samanaikaisesti investointitarpeet pysyvät kuitenkin muuttoliikkeen ja rakennuskannan iän vuoksi mittavina.

Vuonna 2023 kuntatalouden lainoista siirtyy arviolta 5,1 mrd. euroa pois sote-uudistuksen myötä. Tämän jälkeen kuntatalouden lainakannan kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna. Kuntatalouden lainakanta kasvaa tarkastelujakson lopulla 21,4 mrd. euroon. Korkotaso on pysynyt jo pitkään poikkeuksellisen matalalla tasolla, mutta korkoympäristön odotetaan normalisoituvan lähivuosina jo useamman vuoden vallinneesta epätavallisesta tilanteesta, jossa nimelliskorot ovat olleet negatiivisia. Tämä kiristää myös kuntataloutta.

## Kuntien verotulot

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisöverosta. Kunnallisveron osuus verotuloista on ollut keskimäärin noin 83 prosenttia, kiinteistöveron noin 8 prosenttia ja yhteisöveron noin 9 prosenttia. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2022 yhteensä noin 26,1 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot kasvavat noin 2,4 prosentilla. Verotuksen maksujärjestelymenettelyn huojentaminen siirtää verokertymiä vuosilta 2020 ja 2021 vuosille 2022 ja 2023. Toimenpiteen arvioidaan kasvattavan kuntien verokertymiä yhteensä noin 49 milj. euroa vuonna 2023. Vuonna 2023 kuntien verotulojen ennustetaan alenevan sote-uudistuksen johdosta 47,6 prosenttia. Taulukossa 11 esitetään kuntien verotulojen ennuste vuosille 2023–2026. Ennusteessa on huomioitu kansantalouden makroennusteen mukainen veropohjien kehitys sekä tiedossa olevat veroperustemuutokset.

Sote-uudistuksen myötä kuntien verorakenteessa tapahtuu merkittävä muutos. Kunnallisveron osuus verotuloista alenee keskimäärin yli 10 prosenttiyksiköllä noin 71 prosenttiin ja kiinteistöveron osuus kaksinkertaistuu noin 16 prosenttiin. Myös yhteisöveron osuus verotuloista kasvaa huomattavasti noin 12 prosenttiin. 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 verotulojen muodostumiseen (taulukko 11).

Seuraavassa osiossa käsitellään verolajikohtaisesti lakimuutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien verotuloihin kehyskaudella. Tekstissä viitataan taulukossa esitettyihin ennusteluihin. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla.

**Taulukko 11.** Kuntien verotulot vuosina 2021–2026, kuntien kirjanpidon mukaan, milj. euroa.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Kunnallisvero	20 696	21 393	9 695	9 035	9 195	9 484
Yhteisövero	2 846	2 634	1 867	1 754	1 803	1 813
Kiinteistövero	1 965	2 089	2 117	2 124	2 152	2 178
Kaivosvero			15	15	15	15
<b>Yhteensä</b>	<b>25 507</b>	<b>26 116</b>	<b>13 694</b>	<b>12 928</b>	<b>13 165</b>	<b>13 490</b>
Keskimääräinen kunnallisveroprosentti	20,02	20,01	7,37	7,37	7,37	7,37
Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta	44,34	33,76	22,48	22,31	22,25	21,43

### Kunnallisvero

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2023 noin 9,7 mrd. euroa, joka on noin 11,7 mrd. euroa vähemmän kuin vuonna 2022. Kunnallisveron tuottoon vaikuttavat sote-verouudistus ja muut veroperustemuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Maksujärjestelyhuojennus pienentää kunnallisveron verokertymää yhteensä noin 72 milj. euroa vuosina 2020–2021 ja siitä arviolta 40 milj. euroa kasvattaa kertymää edelleen vuonna 2023. Sote-uudistuksen voimaantulovuonna kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyksiköllä, jonka suuruus on 12,64 prosenttiyksikköä.

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 ennustelaskelmissa tehtäväksi vuosittain, ovat veroperustemuutoksia, ja näin ollen niistä aiheutuvat veromenetykset korvataan. Ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus sisältyy teknisenä oletuksena myös vuosien 2024–2026 verotuottoarvioihin. Ansiotasoindeksin mukaisen tarkistuksen arvioidaan vähentävän vuositasolla kunnallisveron tuottoa 30 milj. eurolla vuonna 2023, 31 milj.

eurolla vuonna 2024, 32 milj. eurolla vuonna 2025 ja 34 milj. eurolla vuonna 2026. Kunnallisveron kertymääräviiossa on huomioitu pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kirjaukset, mukaan lukien sote-uudistukseen liittyvä verouudistus vuonna 2023, sekä muut tiedossa olevat veroperustemuutokset. Hallitus on linjannut, että vuonna 2023 tulee voimaan ikäihmisten korotettu työtulovähennys. Budjettiriihessä syyskuussa 2021 hallitus päätti alentaa perhevapaalla verovuoden aikana olleen työmatkakuluvähennyksen omavastuuta vastaavasti kuin työttömillä. Muutosten arvioidaan vähentävän kunnallisveron tuottoa 3 milj. eurolla vuonna 2023. Kehyskauden verotuottoihin vaikuttavat myös aikaisemmin voimaan tulleet määräaikaiset muutokset.

Kunnallisveron veropohjan arvioidaan kasvavan vuodesta 2023 alkaen kehyskaudella keskimäärin 3,1 prosenttia vuodessa. Palkkatulojen arvioidaan kasvavan 3,3 prosenttia vuonna 2023, minkä jälkeen palkkatulojen kasvu hidastuu hieman työllisyyden kasvun hidastuessa, ollen keskimäärin 3,0 prosenttia vuodessa kehyskaudella. Eläketulot kasvavat kehyskaudella hieman palkkatuloja nopeammin eläkeläisten lukumäärän kasvun ja eläkejärjestelmän kypsymisen myötä. Päiväraha-, maatalous- ja elinkeinotulojen arvioidaan kasvavan kehyskaudella noin 1,9 prosenttia vuodessa.

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 1,9 mrd. euroa vuonna 2023, joka on noin 0,8 mrd. euroa vähemmän kuin vuonna 2022. Maksujärjestelyhuojennus pienensi yhteisöveron verokertymää yhteensä noin 7 milj. euroa vuosina 2020–2021, ja siitä arviolta 5 milj. euroa kasvattaa kertymää edelleen vuonna 2023. Maksujärjestelyhuojennuksesta aiheutunut vuoden 2020 verotulojen viivästyminen kompensoitiin kunnille verotulomenetysten korvausten kautta. Kertymäärävioon sisältyy vuodesta 2023 alkaen tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys, jonka verotuottoa alentavaksi vaikutukseksi on tässä vaiheessa arvioitu vuositasolla 100 milj. euroa. Tällä ei olisi kuitenkaan vaikutusta kuntien verotuloihin, koska hallitusohjelman mukaan veroperustemuutoksista aiheuttavat verotuottomuutokset kompensoidaan kunnille.

Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan kasvavan vuosina 2023–2026 pääosin kansantalouden tilinpidon mukaista toimintaylijäämää vastaavasti, keskimäärin 4,9 prosenttia vuodessa. Yhteisöveron tuoton ennustamisen lähtökohtana on viimeisimmän valmistuneen verotuksen mukainen yhteisövero, jota muutetaan arvioidun tuloskehityksen mukaisesti. 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 2,1 mrd. euroa vuonna 2023. Maksujärjestelyhuojennus pienensi kiinteistöveron verokertymää noin 9 milj. euroa vuonna 2020 ja siitä arviolta 4 milj. euroa kasvattaa kertymää edelleen vuonna 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 2024 kiinteistöverotuksessa. Osittaisuudistuksella alennettiin merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta ja vapautettiin luonnonsuojelulain nojalla suojellut alueet kiinteistöverosta jo vuonna 2021.

## 4.3 Talouden sopeutuspainetta kuntaryhmittäin ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi

Kuntalain mukaan kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan kuntatalousohjelmassa koko maan näkymien ohella myös kuntaryhmittäin. Kuntien rahoituksen riittävyyttä 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.

Toiminnan ja investointien rahavirtaa tulkittaessa on kuitenkin syytä huomioida, että kuntien kyky rahoittaa lakisääteiset tehtävänsä perustuu pitkän aikavälin tulojen ja menojen tasapainopyrkimykseen. Lyhyemmällä aikaperspektiivillä kuntien nettoinvestointitarpeet voidaan kuitenkin rahoittaa nettolainanotolla, joten toiminnan ja investointien rahavirran jäämä ei välttämättä suoraan kerro rahoitusperiaatteen toteutumatta jättämisestä. Kuntien taloudellinen kantokyky ja maksukyky ovat kuitenkin pidemmällä aikavälillä uhattuna, jos toiminnan ja investointien rahavirta on pysyvästi negatiivinen riittävän pitkään. Kuntien velkakestävyttä arvioitaessa tulisi siten huomioida aina kokonaisuus – tulevat odotetut tulot ja menot suhteessa nykyiseen nettovelkataakkaan. Toiminnan ja investointien rahavirran ohella on syytä siis tarkastella myös suhteellista velkaantuneisuutta ja tilikauden tuloksen kehittymistä ajassa. On tarkoituksenmukaista myös eriyttää

käyttötalouden rakenteellinen jäämä investointitaloudesta. Esimerkiksi hyviä palveluiden tuottavuutta kohentavia investointeja voi olla perusteltua rahoittaa velalla, jos velanoton riskienhallinta ja tulevat tulot ovat riittävällä tasolla.

Kokonaisuutena arvioiden ja ottaen huomioon epävarman toimintaympäristön voidaan todeta, että rahoitusperiaate toteutuu vuosina 2022–2026 siinä mielessä, että kuntien rahoitushuolto ja verotulot ovat riittäviä. Käyttötalouteen tulisi kuitenkin saada lisää kestävyyttä vahvistamalla vuosikatetta, jotta pidemmällä aikavälillä velkaantuminen ei muodostu ongelmaksi suhteessa tulevaisuuden veropohjaan. Veropohjan rapautuminen voi olla uhkana varsinkin pienemmissä kuntakokoryhmissä, jos väestöennusteen mukainen demografiakehitys jatkuu ja muuttotappiokehitys jatkuu ennustetun kaltaisena.

### Laskelmassa käytetyt oletukset

Kuviossa 4 ja taulukossa 12 esitetään arviolaskelmat kuntien rahoitusasemasta sekä laskennallisesta kuntien tuloveroprosentin korottamisesta kuntakokoryhmittäin vuosille 2022–2026. 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 huomioon sote-uudistuksen vaikutus. Vuoden 2022 toimintakatetiedot on poimittu kuntien ja kuntayhtymien Valtiokonttorille raportoimista kuntien ja kuntayhtymien talousarvio- ja suunnitelmätiedoista. Kuntakohtaiset tiedot on skaalattu valtiovarainministeriön ennusteen mukaiseen koko maan tasoon siten, että kuntakohtaiset suhteet pysyvät kuntien ilmoittamien tietojen mukaisina. Vuosien 2023–2026 toimintakatetta 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. Laskelmassa ei myöskään ole ennakoitu kertaluonteisia arvonalentumisia tai satunnaisia eriä, jotka voivat muuttaa merkittävästi kuntien tuloskehitystä yksittäisinä vuosina.

Nettoinvestointien kohdalla laskelmassa on käytetty kuntien raportoimia tietoja talousarvio- ja suunnitelmakaudelta. Vuodesta 2025 eteenpäin nettoinvestointien kehitystä on arvioitu vuosien 2018–2024 taloustietojen (tilinpäätöstiedot, talousarvio- ja suunnitelmätiedot) perusteella lasketusta keskiarvosta ottaen myös huomioon koko maan ennustettu muutos. Rahoitusmenot ja -tuotot arvioidaan koko maan ennustetun muutoksen kautta vuodesta 2025 alkaen, muuten ne perustuvat kuntien ilmoittamiin talousarvio- ja suunnitelmätietoihin. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet vuosille 2022–2026 on pidetty uusimman tiedon mukaisina. Kiinteistöveroprosentteihin ei ole tehty muutoksia eli ne on pidetty vuoden 2022 mukaisina. Kunnallisveroprosentit ovat vuoden 2022 mukaisia,

mutta vuodesta 2023 niitä on alennettu sote-uudistuksen yhteydessä tehtävällä tasasuuruksella kunnallisveroprosentin leikkauksella. Ennakointimallissa ei ole myöskään mukana kuntayhtymiä.

Kuntakohtaiset arviolaskelmat julkaistaan valtiovarainministeriön internetsivuilla. Kuntakohtaiset arviolaskelmat perustuvat pitkälti kuntien ilmoittamien talousarvio ja -suunnitelmatietoihin, koko maan ennustettuun muutokseen, sekä Tilastokeskuksen vuonna 2021 tekemään kuntien väestöennusteeseen. On selvää, että kuntakohtainen arvio on hyvin epävarma, eikä yksittäisen kunnan lukuja pidä tulkita yksiselitteisesti. Tarkasteluperiodille osuu monta poikkeuksellista vuotta, minkä vuoksi nyt esitettyihin arvioihin tulee suhtautua varovaisesti. Kuntakokoryhmittäinen tarkastelu kuitenkin kertoo eri kuntien talouden kehityksen suunnasta ja tilasta.

### **Talouden sopeutuspainne suuri erityisesti pienissä kuntakokoryhmissä kehyskauden lopulla**

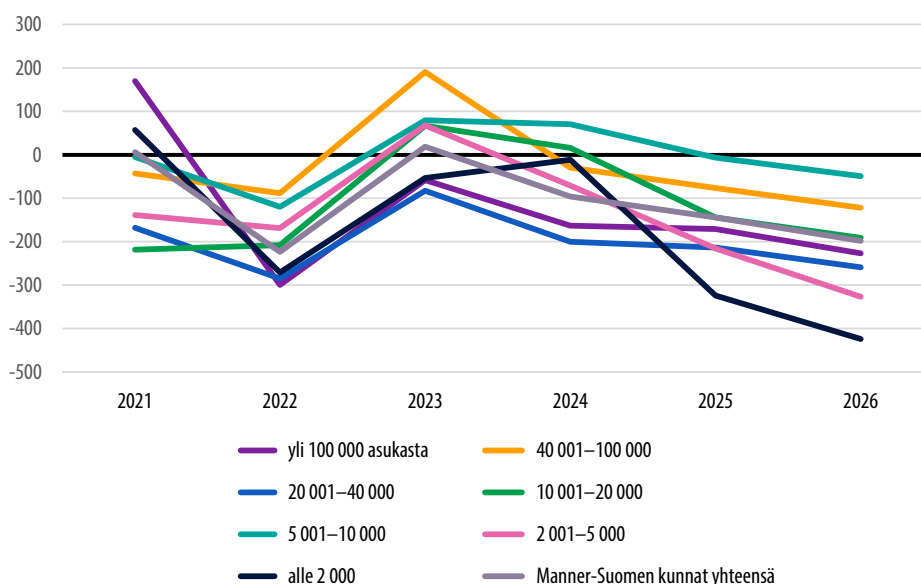
Kuntakokoryhmittäisessä sopeutuspaineen arvioinnissa hyödynnetään koko maan tasoista kuntatalouden kehitysarviota. Kehitysarvion mukaan koko maan tasolla tarkasteltuna kuntatalouden menot pysyvät hieman tuloja suurempina koko tarkastelujakson 2022–2026 lukuun ottamatta vuotta 2023, jolloin sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Vaikka kuntataloudesta poistuukin sote-uudistuksen yhteydessä nopeasti kasvavien menojen paine, on tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve edelleen olemassa. Sote-uudistus ei täysin poista menojen ja tulojen välillä olevaa rakenteellista epätasapainoa.

Kuntakokoryhmittäisen arvioinnin perustana on koko maan kehitysarvion lisäksi kuntakohtainen painelaskelma, johon vaikuttaa merkittäväällä tavalla suoraan muun muassa väestöennusteen mukainen väestökehitys ikäryhmittäin. Väestökehitys vaikuttaa laskelmissa suoraan sekä meno- että tulopuolelle etenkin toimintakatteen ja valtionosuuksien kautta.

Toiminnan ja investointien rahavirta (ns. rahoituksen tasapaino) vaihtelee tarkasteluvuosina kuntakokoryhmittäin merkittävästi (kuviot 4). Keskimäärin toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan negatiivinen kehyskauden lopulla; noin 198 euroa asukasta kohden laskettuna. Kuntakokoryhmittäiset vaihteluvälit ja muutokset ovat kuitenkin varsin suuria.



**Kuvio 4.** Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2021–2026 kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas.



Vuonna 2022 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän lähes kaikilla kuntakokoryhmillä vuoteen 2021 verrattuna (noin -223 €/as koko maassa keskimäärin). Merkittävänä syynä muutokseen on koronaepidemian aiheuttama poikkeustilanne, jonka johdosta valtio kohdisti kuntatalouteen vielä vuonna 2021 mittavia tukitoimenpiteitä, jotka paransivat kuntien taloudellista asemaa. Koronatukien poistumisen lisäksi rahoituksen tasapainoa heikentää myös toimintakatteen heikkeneminen kaikissa kuntakokoryhmissä vuoteen 2021 verrattuna. Myös nettoinvestointien arvioidaan kasvavan lähes kaikissa kuntakokoryhmissä vuonna 2022.

Vuonna 2023 toiminnan ja investointien rahavirta vahvistuu kaikissa kuntakokoryhmissä vuoteen 2022 verrattuna. Eniten toiminnan ja investointien rahavirta vahvistuu 40 000–100 000 asukkaan kunnissa. Muista tarkasteluvuosista poiketen rahoituksen tasapaino jää vuonna 2023 positiiviseksi koko maan tasolla sekä neljässä kuntakokoryhmässä. Suotuisaa kehitystä selittää erityisesti verotulojen tavallista korkeampi kertymä, sillä sote-uudistuksen vaikutus verotuloihin näkyy täysimääräisenä vasta vuonna 2024 verojen kertymis- ja tilitysrytmin takia. Nettoinvestointien arvioidaan laskevan pienissä kuntakokoryhmissä, mikä osaltaan myös selittää vahvaa toiminnan- ja investointien rahavirtaa vuonna 2023.

Kuntien rahoitusasema heikkenee kokonaisuudessaan kaikissa kuntakokoryhmissä vuodesta 2024 alkaen kehyskauden lopulle. Laskua selittää tuloja nopeammin kasvavat käyttömenot ja nettoinvestoinnit. Vuosikate laskee kaikissa kuntakokoryhmissä vuoteen 2023

verrattuna, mutta lasku tasaantuu kehyskauden lopulla. Nettoinvestointien arvioidaan laskevan kaikissa kuntakokoryhmissä vuonna 2024, mutta kasvavat jälleen kehyskauden loppua kohti. Nettoinvestointien hajontaa selittää yhtäältä historiallinen hajonta kuntien tilinpäätösaineistoissa toteutuneiden investointien kautta, toisaalta kunnittaiseen ennusteeseen vaikuttavat kuntien omat arviot tulevasta nettoinvestoinneista taloussuunnitelmakaudella. Kehyskauden loppua koskeva nettoinvestointien taso kuvaa edellisvuosien investointitrendiä, eikä siis välttämättä kuvaa todellista, tulevaa investointitarvetta.

Kehyskauden viimeisenä vuonna 2026 kaikkien kuntakokoryhmien toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan negatiivinen (noin -198 €/as koko maassa keskimäärin). Erot kuntakokoryhmien välillä ovat varsin suuret (minimi noin -421 €/as ja maksimi noin -39 €/as).

Toimintakate-ennusteeseen ja tuloennusteeseen vaikuttaa kunnittain erityisen paljon väestöennuste sekä käyttömenojen että valtionosuuksien kautta. Toimintakate-ennusteessa väestöryhmien kehitystä hyödynnetään reaalisten käyttömenojen arvioinnissa, jotka nostetaan lopulta koko maan arvioituun tasoon. Sote-uudistuksen jälkeen etenkin nuoremmat ikäluokat ja niiden kehitys vaikuttavat kuntien käyttömenoihin erilaisten koulutus- ja sivistysmenojen kautta.

Toiminnan ja investointien rahavirran heikkenemistä kehyskaudella selittää myös merkittävältä osin se, miten verotulojen arvioidaan kehittyvän koko maan tasolla ja kunnittain. Kuntakokoryhmittäin vertailtuna toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee suhteellisesti eniten juuri pienimmillä kunnilla. Pienten kuntien verotulojen kehitys onkin yleisesti ottaen heikompaa kuin muissa kuntakokoryhmissä, ja myös valtionosuuksien kehitys voi jäädä pienissä, negatiivisen väestökasvun kunnissa heikoksi. Toisaalta pienten kuntien väestökehitys vaikuttaa toimintakate-ennusteeseen menoja vähentävästi, vaikkakin palvelutarpeen vähenemisestä aiheutuvia säästömahdollisuuksia voi olla vaikea realisoida. Kokonaisuutena rahoitusaseman heikkeneminen painottuu pieniin kuntiin.

Heikkenevä toiminnan ja investointien rahavirta näkyy luonnollisesti myös kuntien lainakannoissa. Bruttolainamäärä asukasta kohden kasvaa kehyskaudella kaikissa kuntakokoryhmissä, suhteellisesti kuitenkin eniten kaikista pienimmissä kunnissa ja kaikista suurimmissa kaupungeissa.

Painelaskelman mukainen kuntien tuloskehitys (ilman satunnaisia eriä) on kehyskauden loppua kohden mentäessä myös varsin heikkoa osassa kuntia, mikä johtuu osin poistojen kasvusta suhteessa vuosikatteeseen. Kuntakohtaisen painelaskelman mukaan vuonna 2026 lähes 140 kunnalla on tuloslaskelman mukainen liikekirjanpidon tulos tappiollinen. Arvioitu tuloskehitys viittaa käyttötalouden rakenteellisiin ongelmiin ja siihen, että osassa kuntia tulopohja on riittämätön kattamaan poistot.

Taulukossa 12 kuntien toiminnan ja investointien rahavirran muutokset on suhteutettu kunnallisveroprosentin yksikkötuottoon vuosina 2022–2026. Laskennallinen kuntaveroprosentin korotuspaine viittaa siihen, että valtaosassa kuntia on tarve sopeuttaa käyttötaloutta ja tehdä käyttötaloutta kohentavia rakenteellisia uudistuksia keskipitkällä aikavälillä. Vuonna 2026 suurin laskennallinen korotuspaine on pienissä alle 2 000 asukkaan kunnissa. Näissä kunnissa kunnallisveroprosentti on jo nykyisin pääsääntöisesti muita kuntaryhmiä korkeampi. Tässä arviolaskelmassa tarkastellaan vain kuntaa (sisältää kunnat ja sen liikelaitokset). Erityisesti isojen kaupunkien tilanteessa täytyy muistaa se, että konsernin osakeyhtiöiden kehitys vaikuttaa merkittävästi kunnan talouden kehitykseen, mitä tämä arviolaskelma ei huomioi.

**Taulukko 12.** Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) ja sen laskennallisesta paineesta veroprosentin korottamiseen kuntakoryhmittäin vuosina 2022–2026.

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%-yks.)	2022	2023	2024	2025	2026
yli 100 000 asukasta	1,4	0,3	0,7	0,7	0,9
40 001–100 000	0,4	-0,8	0,2	0,3	0,6
20 001–40 000	1,3	0,4	0,8	0,9	1,0
10 001–20 000	1,2	-0,2	-0,1	0,7	1,0
5 001–10 000	0,6	-0,3	-0,4	0	0,2
2 001–5 000	1,0	-0,3	0,5	1,4	2,0
alle 2 000	1,9	0,4	0,1	2,3	2,9
<b>Manner-Suomen kunnat yhteensä, lähtötaso 20,0</b>	1,1	0	0,5	0,6	0,9

### Negatiivisen vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärän arvioidaan kasvavan

Kunnittaisen painelaskelman perusteella alle kymmenellä kunnalla olisi negatiivinen vuosikate vuonna 2022. Tilanne heikkenee kehyskauden lopulla, jolloin noin kahdellakymmenellä kunnalla on negatiivinen vuosikate (taulukko 13). Vuosikatteen painuminen negatiiviseksi kertoo käyttötalouden rakenteellisista ongelmista, jotka tulisi korjata viipymättä. Vuosikatteen tulisi riittää vähintään kattamaan vuosittaiset poistot, vaikkakin tähänkin arvioon sisältyy epävarmuutta poistojen jaksotukseen liittyvien erilaisten käytäntöjen vuoksi.

Taseeseen kertynyttä alijäämää on niin ikään muutamalla kymmenellä kunnalla kehyskauden lopussa. Alijäämäisten kuntien määrän kasvua kehyskauden aikana selittää se, että vuosikatteen arvioidaan jäävän alle poistotason useassa kunnassa. Kuntalain mukaisen arviointimenettelyn kriteeristö voi näin ollen täytyä kehyskauden lopulla, ainakin joillakin kunnilla.

**Taulukko 13.** Negatiivisten vuosikatteen ja alijäämäisten kuntien lukumäärä vuosina 2022–2026.

	2022	2023	2024	2025	2026
Negatiivinen vuosikate, kpl	9	10	18	18	20
Taseessa kertynyttä alijäämää, kpl	16	14	21	23	27

## Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>BKT ja työllisyys</b>						
BKT:n arvo, mrd. euroa	252,9	265,4	275,9	285,0	293,8	303,2
BKT, määrän muutos, %	3,5	1,5	1,7	1,5	1,3	1,2
Työllisten määrä, muutos-%	2,4	1,0	0,8	0,5	0,4	0,3
Työttömyysaste, %	7,7	7,2	6,8	6,6	6,5	6,4
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat), %	72,2	73,0	73,6	74,0	74,3	74,5
Palkkasumma, muutos-%	5,0	3,6	3,3	3,1	2,9	3,1
Eläketulot, muutos-%	1,3	3,7	5,3	3,6	2,9	2,7
<b>Hinnat ja kustannukset, %</b>						
Yleinen ansiotaso, muutos	2,3	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8
Kuntien ansiotaso, muutos	2,4	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8
Kuluttajahinnat, muutos	2,2	4,0	2,1	1,7	1,9	1,9
Rakennuskustannusindeksi	5,5	7,1	2,3	2,3	2,4	2,4
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	9,0	14,4	2,2	2,3	2,3	2,5
Peruspalvelujen hintaindeksi, muutos	2,6	3,2	2,5	2,4	2,5	2,8
<b>Kuntatyönantajan sotumaksut, %</b>						
Sairausvakuutusmaksu	1,5	1,3	1,6	1,5	1,5	1,5
Työttömyysvakuutusmaksu	1,8	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Eläkemaksu (KuEL)	20,6	20,3	20,3	20,3	20,3	20,8
Opettajien eläkemaksu	16,2	16,6	16,6	16,6	16,6	17,3
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	24,7	24,3	24,5	24,4	24,4	24,8

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Vakuutettujen sotumaksut, %</b>						
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
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	7,2
TyEL-indeksipisteluku	2631	2691	2791	2852	2901	2961
TyEL-indeksi, muutos	0,5	2,3	3,7	2,2	1,7	2,1
KEL-indeksipisteluku	1639	1674	1741	1778	1804	1838
KEL-indeksi, muutos	0,4	2,1	4,0	2,1	1,5	1,9

## Liite 2. Kuntataloudesta vuoden 2022 päätteeksi siirtyvien erien jakauma

	Milj. €
Palkat ja palkkiot	9 176
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	2 334
Ostot	11 090
Sosiaaliavustukset	735
Muut toimintakulut	672
Myyntitulot	700
Maksutulot	1 521
Tuet ja avustukset	501
Muut toimintatuotot	361
Valmistus omaan käyttöön	3
Toimintatuotot	3 087
Toimintakulut	24 008
Kuluminen	313
Toimintakate	-20 921
Nettokustannukset	-21 234
Investoinnit	950
Lainakanta 31.12	5 100
Kassavarat 31.12	300



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-203-1 (pdf)

Huhtikuu 2022