



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntatalousohjelma vuosille 2024–2027

Kevät 2023

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:23

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:23

Kuntatalousohjelma vuosille 2024–2027

Kevät 2023

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-206-2

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Kuntatalousohjelma vuosille 2024–2027 Kevät 2023

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:23

Julkaisija Valtiovarainministeriö

Teema

Kunta-asiat

Yhteisötekijä Valtiovarainministeriö

Kieli suomi

Sivumäärä

98

Tiivistelmä

Kuntatalousohjelma vuosille 2024–2027 on laadittu kevään 2023 teknisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta.

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 2027 asti. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Ohjelma on julkisen talouden suunnitelman tapaan luonteeltaan tekninen, eikä sisällä merkittäviä uusia kuntatalouteen vaikuttavia hallituksen toimenpiteitä tai linjauksia. Ohjelma ei myöskään sisällä oletuksia seuraavan hallituksen kuntatalouteen vaikuttavista toimenpiteistä tai kuntataloudelle asettamista tavoitteista.

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 2023 julkisen talouden suunnitelmaa koskeissa neuvotteluissa.

Asiasanat

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

ISBN PDF 978-952-367-206-2

ISSN PDF

1797-9714

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-206-2>

Kommunekonomiprogrammet 2024–2027 Våren 2023

Finansministeriets publikationer 2023:23		Tema	Kommunärenden
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Finansministeriet		
Språk	finska	Sidantal	98

Referat

Kommunekonomiprogrammet 2024–2027 har upprättats i samband med beredningen av den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2023. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder på den kommunala ekonomin beskrivs i programmet utifrån den nyaste information som finns tillgänglig.

Kommunalekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att klara av att ordna basservice i enlighet med de åtgärder som anges i budgetförslaget och planen för de offentliga finanserna. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för den kommunala ekonomin och av regeringsåtgärder med verkningar för den kommunala ekonomin. Effekterna av åtgärderna bedöms utifrån den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2027. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin, som beskrivs i kommunekonomiprogrammet med de begrepp som används i kommunernas bokföring. Programmet är i likhet med planen för de offentliga finanserna teknisk till sin natur, och medför inte några betydande nya åtgärder eller riktlinjer som påverkar kommunernas ekonomi. Programmet innehåller heller inte några antaganden om kommande åtgärder som påverkar kommunernas ekonomi eller eventuella målsättningar som nästa regering fastslår för kommunernas ekonomi.

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 2023.

Nyckelord

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

ISBN PDF	978-952-367-206-2	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-206-2		

Local Government Finances Programme 2024–2027 Spring 2023

Publications of the Ministry of Finance 2023:23		Subject	Local Government Affairs
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Ministry of Finance		
Language	Finnish	Pages	98

Abstract

The Local Government Finances Programme 2023–2026 was drawn up in connection with the preparation of the technical General Government Fiscal Plan in spring 2023. 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 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 2027 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. As with the General Government Fiscal Plan, the Local Government Finances Programme is technical in nature and contains no significant new Government measures or policies that have an impact on local government finances. Neither does the Programme incorporate assumptions about any of the next government's measures that may affect local government finances or about any objectives it may set for local government finances.

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 2023.

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, The Local Government Finances Programme

ISBN PDF	978-952-367-206-2	ISSN PDF	1797-9714
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-206-2		

Sisältö

Tiivistelmä	7
Johdanto	12
1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2023	13
2 Muutokset kuntien toimintakentässä	29
2.1 Kuntien toimintaympäristön muutos eriyttää kuntakenttää	29
2.2 Kuntatalous sote-uudistuksen jälkeen	37
2.2.1 Kuntatalouden meno- ja tulo rakenteen muutokset	38
2.2.2 Erot nimellisen ja efektiivisen veroprosentin välillä kaventuivat	48
2.2.3 Investointien rahoitus	48
2.3 TE-uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen ja rahoitukseen	50
2.4 Näkökulmia rahoitusjärjestelmän kehittämisestä	59
3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset	62
3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset	62
3.2 Valtionavut ja veroperustemuutokset	62
4 Valtion kuntia koskevat toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset	67
5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen	79
5.1 Yleinen talouskehitys	79
5.2 Kuntatalouden kehitysarvio	82
5.3 Kuntien verotulot	87
5.4 Talouden sopeutus paine kuntaryhmittäin ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi	89
Liitteet	95
Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia	95
Liite 2. Kuntataloudesta vuoden 2022 päätteeksi siirtyvien erien jakauma (arvio)	97
Liite 3. TE-uudistus kehitysarviossa	98

TIIVISTELMÄ

Kuntatalouden tilikauden tulos säilyi heikkenemisestä huolimatta vahvana vuonna 2022

Kuntatalouden tilikauden tulos heikkeni vuonna 2022 edellisestä vuodesta ollen kuitenkin 1,2 mrd. euroa positiivinen. Kuntatalouden vahvaa tulosta selittävät työllisyyden ja talouden suotuisa kehitys ja siitä seurannut verotulojen kasvu. Toiminnan ja investointien rahavirta heikkeni hieman edellisestä vuodesta päätyen 460 milj. euroa negatiiviseksi. Toiminnan ja investointien rahavirtaa vahvisti kertaluonteisesti kuntien huomattavat myyntivoitot sekä Helsingin kaupungin liikennelaitoksen yhtiöittäminen.

Kuntatalouden vuosikate säilyi vahvana edellisvuoden tapaan. Vuosikate heikkeni 4,2 mrd. euroon eli 450 milj. eurolla edellisvuodesta, mutta riitti kattamaan kuntatalouden nettoinvestoinnit ja poistot. Vuosikatteen heikkeneminen johtui toimintakulujen, etenkin palveluiden ostojen, voimakkaasta kasvusta. Samanaikaisesti toimintatuotot laskivat kunnissa ja kasvoivat hyvin maltillisesti kuntayhtymissä. Yhtenä selittävänä tekijänä on valtion koronavastustusten pienentyminen edellisestä vuodesta, vaikka välittömät koronakustannukset kompensoitiin kunnille ja kuntayhtymille myös vuonna 2022. Yhä useamman kunnan ja kuntayhtymän vuosikate oli negatiivinen. Alijäämäisten kuntien määrä kuitenkin laski edellisvuodesta. Vuoden 2022 tilinpäätösarvioiden perusteella ei uusia arviointimenettelyjä kuntakonsernitasolla tulisi alkamaan vuonna 2023. Sen sijaan kuntien taseen kertyneen alijäämän perusteella olisi alkamassa 1–2 arviointimenettelyä.

Kuntien nettoinvestoinneissa tapahtui selkeä lasku edellisvuoteen, mikä johtui suurista investointihyödykkeiden luovutustuloista. Kuntayhtymien nettoinvestoinnit kasvoivat puolestaan merkittävästi edellisvuodesta. Kasvu selittyi yksinomaan sairaanhoitopiirien investointien kasvulla, kun taas muilla kuntayhtymillä investoinnit olivat jopa lievässä laskussa. Kuntatalouden lainakanta oli vuoden 2022 lopussa 24,5 mrd. euroa. Lainakannan kasvu hidastui selkeästi viime vuosien vauhdista. Lainakannan kasvu syntyi kuntayhtymissä, erityisesti sairaanhoitopiireissä, sillä kuntien lainat supistuivat.

Kiihtyvä eriytymiskehitys luo paineita kuntien toimintaan ja talouteen

Suomen hajanainen kuntarakenne, väestön ikääntyminen ja syntyvyyden lasku ovat johtaneet kuntakentän eriytymiseen, joka uhkaa edelleen kiihtyä tulevina vuosina, jos väestörakenteen muutos jatkuu ennustetun kaltaisena. Eriytymiskehitys vaikeuttaa kuntien lakisääteisten tehtävien toteutusta taloudellisesti ja toiminnallisesti kestäväällä tavalla. Se myös vaikeuttaa kuntatalouden ohjausta sekä kunnille annettavien tehtävien ja veloitteiden vaikutusten arviointia. Mitä suuremmat olosuhde-, tarve- ja tulopohjaerot

kuntien välille muodostuvat, sitä vaikeampaa valtionosuusjärjestelmällä on tasata eroja siten, että järjestelmä samalla myös kannustaisi kuntia taloudelliseen ja toiminnalliseen tehokkuuteen.

Eriytymiskehitys on johtanut kuntien toiminnan ja talouden näkökulmasta hyvin erisuuntauksiin ja -asteisiin muutospaineesiin. Suurissa ja kasvavissa kunnissa investointipaineet ovat kovat, kun taas pienenevien lapsi- ja nuorisoikäluokkien kunnissa varhaiskasvatuksen ja koulutuspalveluiden tarve laskee ja haasteena on sopeuttaa sekä palveluverkkoa että toimintaa vastaamaan pienenevää palvelutarvetta.

Vuoden 2023 alussa voimaan tullut sosiaali- ja terveystalouden uudistus tuo myös osaltaan näkyväksi, kuinka suuriksi erot kuntien meno- ja tulorakenteissa ovat ehtineet kasvaa ennen uudistuksen toimeenpanoa. Jotta poikkeamat kunnalta uudistuksessa siirtyvien kustannusten ja tulojen määrässä eivät aiheuttaisi merkittäviä muutoksia kunnan talouden tasapainoon, uudistuksen vaikutuksia tasataan voimakkaasti valtionosuuksiin sisältyvillä rahoituselementeillä. Tämän seurauksena verotulojen ja valtionosuuksien painoarvot kuntakohtaisessa verorahoituksessa ovat muuttuneet vuoden 2023 alusta alkaen merkittävästi.

Verorahoituksen rakenteen muutokset edellyttävät uudenlaista talouden suunnittelua kunnissa. Monien pienten, matalan syntyvyyden vanhusväestövaltaisten kuntien, verorahoitus muuttuu uudistuksen myötä valtionosuuspainotteisesta pääosin omiin verotuloihin perustuvaksi. Tällaiset kunnat ovat aikaisempaa riippuvaisempia omien verotulojensa kehityksestä, ja huolena on, että työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää näiden kuntien tulojen kehitystä. Vastaavasti aikaisemmin suhteellisen vähän valtionosuuksia saaneet suuret ja kasvavat kunnat ovat keskimäärin aikaisempaa riippuvaisempia valtionosuuksien kehityksestä. Kasvavien kuntien tulisi toteuttaa väestönkasvun vaatimat investoinnit kestäväällä tavalla tilanteessa, jossa tulopohja kasvaa viiveellä suhteessa väestön palvelutarpeeseen.

Eriytymiskehitys näkyy myös kuntien edellytyksissä järjestää lakisääteisiä palveluita. Ongelmat työvoiman saatavuudessa, kaupungistuminen sekä syntyvyyden pieneneminen edellyttävät uusia palveluiden järjestämistapoja niin kunnissa kuin valtakunnallisestikin. Esimerkkinä tästä voidaan nähdä vuodesta 2025 voimaan astuva TE-uudistus. Uutta lakisääteistä tehtävää koskeva lainsäädäntö velvoittaa kuntia järjestämään palvelut yhteistyössä leveämpien hartioiden saavuttamiseksi ja kustannusten kasvun hillitsemiseksi.

Ohjelmassa on huomioitu TE-palvelu-uudistus ja tarkentunut arvio sote-uudistuksen vaikutuksista

Tässä kuntatalousohjelmassa ja kevään 2023 julkisen talouden suunnitelmassa on huomioitu ensimmäistä kertaa työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisvastuun sekä työttömyysturvan laajennetun rahoitusvastuun siirron vaikutukset kuntien talouteen ja rahoitukseen. Uudistuksen voimaantulovaiheessa kuntien kustannukset kasvavat noin 840 milj. eurolla. Lisäksi kunnille muodostuu jatkossakin kustannuksia palkkatuetusta työllistämisestä, jonka valtionrahoitus siirtyy valtionavustuksesta osaksi peruspalveluiden valtionosuutta. Kokonaisuudessaan uudistus lisää kuntien valtionosuuksia noin 900 milj. eurolla. Valtionosuus TE-palveluiden järjestämiseen kohdennetaan kuntiin työikäisen väestön sekä työttömien määrän perusteella. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan kokonaisuudessaan 2,7 mrd. euroa vuonna 2024 ja 3,7 mrd. euroa kehyskauden lopussa vuonna 2027.

Myös arvio sote-uudistuksen vaikutuksista on tarkentunut vuoden 2022 tilinpäätösarvioiden valmistumisen myötä. Tilastokeskuksen kunnille tekemän tiedonkeruun perusteella hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset kasvaisivat tilinpäätöksissä noin 567 milj. eurolla verrattuna vuoden 2022 talousarviotietoihin. Kuitenkin myös arviot vuoden 2022 yhteisöveron ja kunnallisveron tuotoista ovat kasvaneet edellisen kuntatalousohjelman arvioihin verrattuna. Siirtyvät kustannukset ja tulot täsmäytetään valtionosuuksien avulla yhtä suuriksi. Kuntien peruspalvelujen kohdistuisi nykytiedoin noin 99 milj. euron lisäsiirtotarve. Siirtolaskelmat tarkentuvat vielä lopullisten tilinpäätöstietojen myötä ja päivitetään lopullisiksi marraskuussa 2023, kun vuoden 2022 verotus on valmistunut.

Kuntatalouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino kasvaa hieman kehyskaudella

Kuntatalousohjelman sisältämä kuntatalouden kehitysarvio on laadittu valtiovarainministeriön kansantalousosastolla painelaskelmana, jossa ei tehdä oletuksia kuntien omista sopeutustoimenpiteistä eikä veroprosenttien muutoksista tuleville vuosille. Valtion toimet otetaan huomioon julkisen talouden suunnitelman mukaisesti. Vaalikauden päättyessä laadittavat julkisen talouden suunnitelma ja kuntatalousohjelma ovat luonteeltaan teknisiä, eli ne eivät sisällä tulevalle vaalikaudelle uusia poliittisia linjauksia, vaan perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Näin ollen kuntatalouden kehitysarvio on yleiseen talous- ja väestökehitykseen perustuva ura, joka muodostaa pohjan tulevan vaalikauden kuntapolitiikalle.

Kuntatalouden vuosi 2023 näyttää ennätysellisen vahvalta. Kuntataloutta vahvistavat väliaikaisesti sote-uudistukseen liittyvät niin sanotut verohännät, kun sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja

yhteisöverotuloissa. Ensi vuoteen verrattuna kunnille kertyy tänä vuonna noin 1,1 mrd. euroa enemmän vanhojen veroperusteiden mukaisia verotuloja. Vuosikate riittää selvästi kattamaan poistot ja toiminnan ja investointien rahavirta on noin 0,6 mrd. euroa positiivinen.

Kuntatalouden menot pysyvät kehysvuosina 2024–2027 hieman tuloja suurempina. Vuosikate riittää kattamaan poistot kaikkina tarkasteluvuosina painelaskelmassa. Toiminnan ja investointien rahavirta on -0,4 mrd. euroa vuonna 2024 ja heikkenee vähitellen -0,6 mrd. euroon vuoteen 2027 mennessä. Tulojen ja menojen epätasapaino korostaa palvelutarpeen ennakoivan suunnittelun ja investointien tarveharkinnan tärkeyttä.

Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksi kasvaa keskimäärin 3,3 prosenttia vuosina 2024–2027. Inflaation ennustetaan vaimenevan kuluvana vuonna ja olevan kehyskaudella keskimäärin 2 prosenttia. Kuntatalouden suurimman kuluerän muodostavat kuitenkin henkilöstökustannukset, joita kasvattavat sopimuskorotukset. Lisäksi palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskeva kehittämisohjelma nostaa kunta-alan palkkoja vuosina 2023–2027.

Nopeasti kasvavien sosiaali- ja terveystennojen siirtyminen pois kuntien vastuulta helpottaa kuntatalouden pitkän aikavälin menopaineita. Toimintamenojen kasvupainetta alentavat myös syntyvyyden laskusta aiheutuva palvelutarpeen lasku sekä useiden kuluvan hallituskauden aikana toimeenpantujen määräaikaisten toimien päättymisen. Toisaalta Ukrainasta sotaa paenneiden auttamiseen tarvittavien panostusten arvioidaan kasvavan muun muassa varhaiskasvatuksessa ja perusopetukseen valmistavassa opetuksessa sekä kotouttamispalveluissa. Hallitusohjelman toimien ja Ukrainasta sotaa paenneiden palveluiden järjestäminen näkyvät vastaavasti myös kuntien tuloissa niistä aiheutuneiden kulujen kompensoinnin mukaisesti.

Kuntien valtionosuuksien kasvu jää tarkasteluvuosina varsin maltilliseksi lukuun ottamatta vuotta 2025, jolloin TE-palvelu-uudistus lisää kuntien valtionosuuksia noin 900 milj. eurolla. Uudistus laajentaa kuntien tehtäväkenttää ja kasvattaa myös kuntatalouden toimintamenoja. Uudistuksen myötä kuntien henkilöstömäärä kasvaa noin neljällä tuhannella henkilötyövuodella.

Kuntatalouden lainakannan kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna. Lainakanta kasvaa kuluvan vuoden vajaasta 19 mrd. eurosta tarkastelujakson lopulla 20,4 mrd. euroon. Kasvukeskusten investointipaineet, koko maan laajuinen korjausvelka ja vihreä siirtymä pitävät investoinnit korkealla tasolla kehyskaudella. Lisäksi yleinen korkotason nousu välittyy tulevina vuosina myös kuntatalouteen lisäkustannuksiksi kiristäen kuntien taloutta.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi kuntakokoryhmittäin

Kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan koko maan näkymien ohella myös kuntakokoryhmittäin. Kuntien rahoituksen tasapainotilaa mitataan toiminnan ja investointien rahavirran avulla.

Ohjelmaa varten valmistellun kuntakohtaisen painelaskelman perusteella toiminnan ja investointien rahavirta on vahva lähes kaikissa kuntakokoryhmissä vuonna 2023, mutta heikkenee jo vuoteen 2024 tultaessa. Vuotta 2023 selittää pitkälti vahvat verotulot ja erityisesti kunnallisverotulot, joissa näkyy vielä aikaisempien vuosien veroprosenteilla maksuunpannut verot. Kunnallisveroennusteeseen liittyy kuitenkin koko ennustekaudella huomattavaa epävarmuutta muun muassa siksi, että viimeisin valmistunut verotus on koronan vuoksi poikkeukselliselta vuodelta 2021. Kehyskauden lopussa toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen lähes kaikissa kuntakokoryhmissä.

Kunnallisveron laskennallinen korotuspaine pysyy maltillisena koko tarkastelukauden aikana koko maan tasolla. Kuntakokoryhmittäin tarkasteluna joissakin kuntakokoryhmissä on myös mahdollisuutta alentaa laskennallista veroprosenttia yksittäisinä vuosina. Vuonna 2023 negatiivisen vuosikatteen kuntia on vain muutama, mutta kehyskauden loppua kohti määrä nousee erityisesti pienissä kuntakokoryhmissä. Lisäksi tilannetta voi pahentaa veropohjan heikkeneminen, mikä muodostaa uhkan varsinkin pienemmissä kuntakokoryhmissä, jos demografia- ja muuttotappiokehitys jatkuvat väestöennustetun kaltaisina. Myös niiden kuntien määrä, joiden taseessa on kertynyttä alijäämää, kasvaa kehyskauden loppua kohden.

Kuntatalouteen vaikuttaa kehyskaudella kaksi suurta uudistusta ja monta epävarmuutta aiheuttavaa muutostekijää. Sote-uudistuksen jälkeen vahvasti sivistykseen painottuvien kuntien mahdollisuudet sopeuttaa toimintaansa pienevän palvelutarpeen vaatimalla tavalla kaventuvat. Kehyskaudelle osuvat myös sote-siirron täsmäytys valtiosuuksiin sekä TE-uudistuksen voimaantulo. TE-uudistus on nyt otettu huomioon painelaskelmassa ensimmäistä kertaa vuodesta 2025 lähtien.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sen mahdolliset vaikutukset talouteen sekä yleinen maailmanmarkkinatilanne aiheuttavat kehitysarvioihin edelleen epävarmuutta. Lisäksi riskinä on, että hintojen nousun ja korkoympäristössä tapahtuvien muutosten vaikutukset ovat oletettua suuremmat. Vaikutukset näkyvät kuntataloudessa viiveellä ja muutokset voivat myös kohdella erilaisia kunnia kunnia eri tavoin. Kuntakokoryhmittäisiin sekä kunta-kohtaisiin kehityksiin tuleekin suhtautua varovaisesti ja pitkälle meneviä tulkintoja välttämällä. Tarkastelu kuvaa kuitenkin erikokoisten kuntien talouden kehityksen suuntaa ja tilaa.

JOHDANTO

Kuntatalousohjelma vuosille 2024–2027 on laadittu kevään 2023 teknisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta.

Eduskunnan toimikauden ja hallituksen vaihdoksesta johtuen kevään 2023 kuntatalousohjelma ei sisällä merkittäviä uusia kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä tai linjauksia. Kuntatalouteen vuosina 2024–2027 vaikuttavien hallituksen toimenpiteiden osalta on huomioitu pääsääntöisesti vain ne toimenpiteet, jotka perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Kevään 2023 kuntatalousohjelman ensisijaisena tarkoituksena on kuvata kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä hallituskauden vaihtuessa. Ohjelma ei sisällä oletuksia seuraavan hallituksen kuntatalouteen vaikuttavista toimenpiteistä tai kuntataloudelle asettamista tavoitteista. Sen sijaan se toimii pohjana seuraavan hallituksen asettaessa kuntataloudelle oman rahoitusasematavoitteen ensimmäisen julkisen talouden suunnitelmansa ja kuntatalousohjelmansa yhteydessä syksyllä 2023.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehyyksen 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 2027 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

1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2023

Kuntataloutta käsitellään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalousohjelman tarkastelussa huomioidaan Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien talous. Kevään 2023 kuntatalousohjelmassa kuntatalouden tilan arviointi perustuu Valtiokonttorille raportoituihin kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviotietoihin vuodelta 2022, 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 2023 kuntatalousohjelmassa.

Tietoja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että 4 kuntaa ja 11 kuntayhtymää ei raportoinut tietojaan Valtiokonttorille. Puuttuvat kunnat ja kuntayhtymät on otettu laskelmissa huomioon vuoden 2021 tilinpäätösten mukaisesti. Puuttuvat kunnat ovat pääosin alle 10 000 asukkaan kuntia, jolloin näiden kuntaryhmien tiedot ovat imputoinneista huolimatta epävarmoja ja voivat myöhemmin muuttua. Tiedoissa on havaittavissa myös muita puutteita ja epävarmuustekijöitä, joten niihin tulee suhtautua aiempaa varauksellisemmin. Erityisesti kuntayhtymien tilinpäätösarviotietoihin sisältyy merkittävää epävarmuutta johtuen sairaanhoitopiirien puutteista esimerkiksi kertyneiden alijäämien kattamisen suhteen.

Nostot ja keskeiset huomiot

- Kuntatalouden vuosikate säilyi vahvana vuonna 2022 vaikka heikkenemistä tapahtui sekä kunnissa että kuntayhtymissä. Vuosikate heikkeni 4,2 mrd. euroon, eli 450 miljoonalla edellisvuodesta. Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate riitti kattamaan poistot ja nettoinvestoinnit, jotka pienenevät 3,8 mrd. euroon. Vuosikate oli negatiivinen 14 kunnassa (10 vuonna 2021) ja 25 kuntayhtymässä (13 vuonna 2021). Kuntia, joiden taseessa kertynyttä alijäämää, oli 12 (14 vuonna 2021) ja vastaavasti kuntayhtymiä 26 (16 vuonna 2021).
- Toimintakate heikkeni kuntataloudessa yhteensä 7,1 prosenttia, johtuen voimakkaasta toimintakulujen kasvusta ja korona-avustusten supistumisesta edelliseen vuoteen nähden.

- Kuntatalouden tilikauden tulos heikkeni hieman edellisvuodesta, mutta säilyi edelleen varsin vahvana. Kuntien tilikauden tulos oli 1,23 mrd. euroa positiivinen ja kuntayhtymien vastaavasti 0,04 mrd. euroa positiivinen. Kuntatalouden hyvää tulosta selittävät työllisyyden ja talouden suotuisa kehitys ja siitä seurannut verotulojen ripeä kasvu.
- Kuntatalouden lainakanta oli vuoden 2022 lopulla kaikkiaan 24,5 mrd. euroa. Lainakannan kasvu jäi 1,6 prosenttiin eli se hidastui selkeästi viime vuosien kasvuvauhtiin verrattuna. Lainakannan kasvu syntyi kuntayhtymissä, sillä kuntien lainat supistuivat.

Kertaluonteiset tekijät siivittivät kuntatalouden lähelle tasapainoa vuonna 2022

Kuntatalous¹ oli talouden tunnuslukujen perusteella melko lähellä tasapainoa edellisvuoden tapaan. Toiminnan- ja investointien rahavirta heikkeni hieman edellisvuodesta ja päättyi noin 460 milj. euroa negatiiviseksi. Ilman HKL:n yhtiöittämistä ja kuntien huomattavia myyntivoittoja toiminnan ja investointien rahavirta olisi kuitenkin ollut huomattavasti heikompi.

Kuntatalouden vuosikate säilyi vuonna 2022 vahvana, vaikka heikkenikin 4,2 mrd. euroon, eli 450 milj. eurolla edellisvuodesta. Vuosikate riitti hyvin kattamaan kuntatalouden nettoinvestoinnit, jotka pienenivät 3,8 mrd. euroon investointien luovutustulojen poikkeuksellisen suuren kasvun seurauksena. Vuosikatteen heikkenemisen taustalla oli toimintakulujen voimakas kasvu. Etenkin palveluiden ostot kasvoivat huomattavasti. Toimintatulojen kasvua vaimensi erityisesti tukien ja avustusten voimakas pieneneminen, mikä oli seurausta muun muassa korona-avustusten supistumisesta edellisvuoteen verrattuna. Valtio kuitenkin myönsi kunnille ja kuntayhtymille koronakompensaatiota välittömiin terveys- ja turvallisuuden kustannuksiin myös vuonna 2022. Toimintakate heikkeni kuntataloudessa yhteensä 7,1 prosenttia.

Kuntatalouden tilikauden tulos heikkeni hieman edellisvuodesta, mutta säilyi edelleen varsin vahvana päättyen 1,2 mrd. euroa positiiviseksi. Kuntatalouden hyvää tulosta selittävät työllisyyden ja talouden suotuisa kehitys ja siitä seurannut verotulojen ripeä kasvu. Kunnallisveron tuotto kasvoi 5,1 prosenttia, yhteisöveron peräti 6,6 prosenttia ja kiinteistöveron 6,3 prosenttia. Yhteisöveron osalta kuntien ryhmäosuudesta poistui 10 prosenttiyksikön määräaikainen koronaepidemiaan liittyvä taloudellinen tukitoimi, mutta ajoituksellisten tekijöiden vuoksi yhteisöveroa korkeammalla ryhmäosuudella kertyi vielä vuoden 2022 yhteisöverotuloihin noin 200 milj. euroa.

¹ Kuntataloudella tarkoitetaan tässä yhteydessä Manner-Suomen kuntia ja kuntayhtymiä yhteensä (keskinäiset erät eliminoituna).

Kuntatalouden lainakanta oli vuoden 2022 lopulla kaikkiaan 24,5 mrd. euroa². Lainakannan kasvu jäi 1,8 prosenttiin eli se hidastui selkeästi viime vuosien kasvuvauhtiin verrattuna. Lainakanta kasvoi kuntayhtymissä, kun taas kuntien lainat supistuivat.

Kuntien talous pysyi vahvana – vuosikate riitti poistoihin ja nettoinvestointeihin

Tilinpäätösarvioiden perusteella kuntien vuosikate heikkeni vajaat 0,30 mrd. euroa vuodesta 2021, jolloin vuosikate oli varsin vahva. Vuosikate ylitti parin viime vuoden tapaan selvästi poistotason ja myös nettoinvestoinnit. Vaikka toimintakate heikkeni yli 2 mrd. euroa, verotulojen hyvä kasvu piti vuosikatteen edellisvuoden tapaan varsin vahvana (taulukko 1). Toimintakate heikkeni johtuen toimintakulujen selvästä kasvusta ja toimintatuottojen ja erityisesti koronatukien vähenemisestä. Kuntien tilikauden tulos oli kuitenkin selvästi positiivinen 1,23 mrd. euroa. Tilikausi oli negatiivinen 93 kunnassa, kun vuonna 2021 vastaava tilanne oli 60 kunnassa. Kuntien taseen kertynyt ylijäämä kasvoi hieman yli 15,0 mrd. euron ja 12 kunnalla oli taseessa kertynyttä alijäämää, mikä on kaksi kuntaa vähemmän kuin vuonna 2021.

Taulukko 1. Kuntien talouden muutos vuosina 2018–2022a, mrd. euroa

	TP 2018	TP 2019	TP 2020	TP 2021	TP 2022a	Muutos mrd. € 2021– 2022a	Muutos % 2021– 2022a
Toimintatuotot, sis. valm. omaan käyt.	7,81	7,55	7,21	8,35	8,02	-0,33	-4,0
Toimintakulut	36,91	37,90	38,43	40,64	42,34	1,70	4,2
Toimintakate	-29,10	-30,36	-31,22	-32,28	-34,33	-2,05	6,4
Verotulot	22,32	22,91	23,83	25,42	26,77	1,35	5,3
Käyttötal. valtionosuudet	8,46	8,64	11,01	10,08	10,73	0,65	6,4
Verorahoitus yht.	30,78	31,55	34,83	35,50	37,49	1,99	5,6
Rahoituserät, netto	0,39	0,55	0,46	0,57	0,33	-0,24	-42,1
Vuosikate	2,07	1,75	4,07	3,79	3,50	-0,29	-7,7
Poistot ja arvonalentumiset	2,19	2,31	2,40	2,41	2,41	0,00	0,0

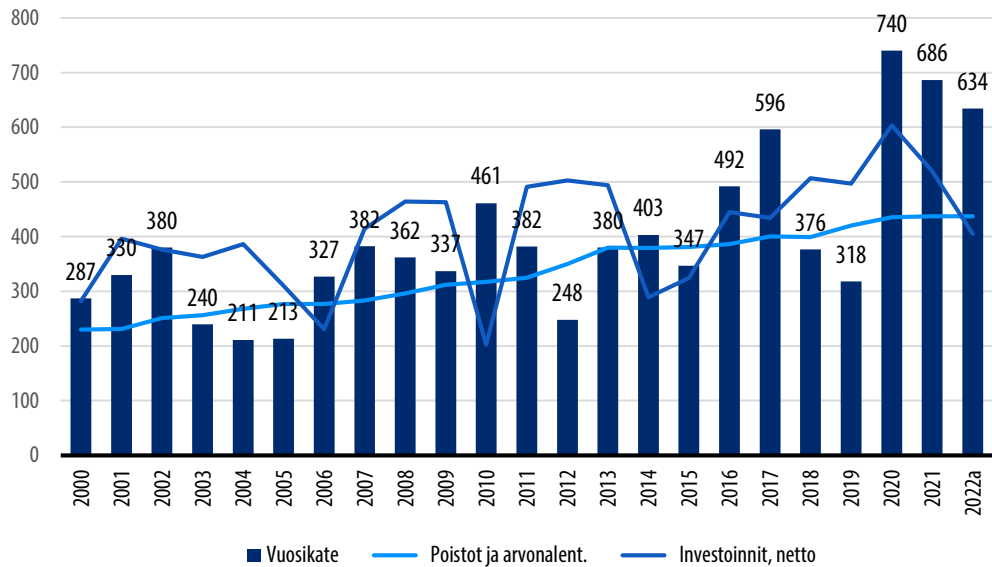
² Lainamäärästä on eliminoitu kuntien ja kuntayhtymien keskinäiset lainat.

	TP 2018	TP 2019	TP 2020	TP 2021	TP 2022a	Muutos mrd. € 2021– 2022a	Muutos % 2021– 2022a
Vuosikate – poistot	-0,13	-0,56	1,68	1,38	1,09	-0,29	
Tilikauden tulos	-0,11	-0,16	1,76	1,49	1,23	-0,26	-17,4
Nettoinvestoinnit	-2,78	-2,73	-3,32	-2,88	-2,24	-0,64	-22,2
Vuosikate – nettoinvestoinnit	-0,72	-0,99	0,75	0,91	1,26	0,35	
Lainakanta	16,73	18,42	19,03	19,13	18,72	-0,41	-2,1
Rahavarat	4,88	5,06	6,45	6,50	6,86	0,36	5,5
Taseen kertynyt ali-/ ylijäämä	11,26	11,09	12,58	13,86	15,04	1,18	8,5
Veroprosentti, painotettu	19,87	19,90	19,96	20,02	20,02		+0,00 %-yks.

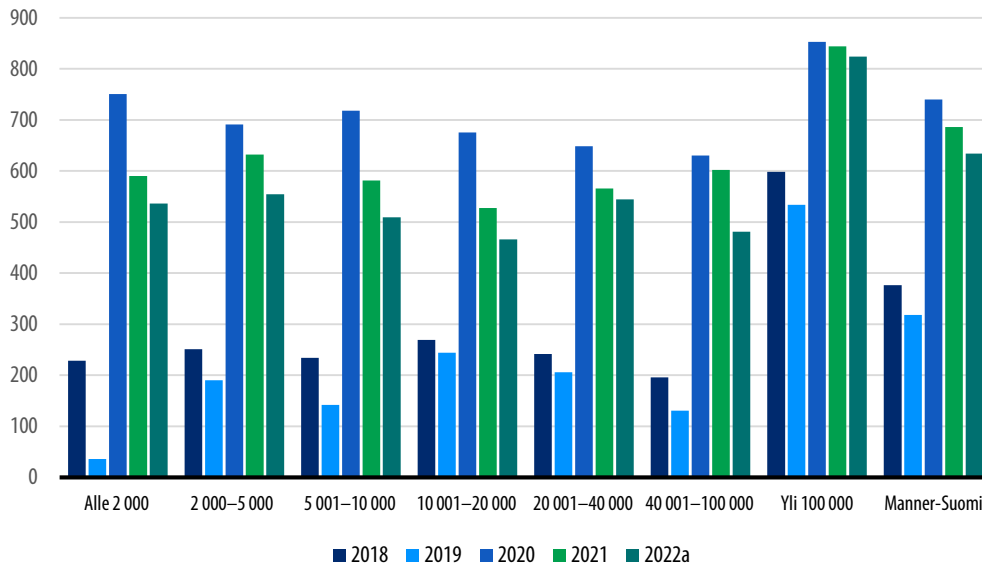
Valtionosuudet kasvoivat noin 650 milj. euroa eli 6,4 prosenttia johtuen pääasiassa indeksikorotuksesta ja siitä, että valtio lisäsi kuntien tehtäviä vuonna 2022. Kuntien verotulot kasvoivat yhteensä yli 5 prosenttia. Kunnallisveron tuotto kasvoi 5,1 prosenttia, osuus yhteisöverosta 6,5 prosenttia (kunnilla vuosina 2020 ja 2021 ollut yhteisöveron ryhmäosuuden 10 prosenttiyksikön korotus aiheutti vielä viime vuonna noin 205 milj. euron lisätulon) ja kiinteistöveron tuotto kasvoi myös selvästi (6,2 %). Vahvinta verotulojen (kunnallisvero ja osuus yhteisöveron tuotosta) ja valtionosuuksien kasvu prosentuaalisesti tarkastellen oli yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä ja heikointa pienimmässä kokoryhmässä.

Kuntien nettoinvestoinnit laskivat selkeästi (kuviota 1). Tämä johtui Helsingin kaupungin poikkeuksellisen suurista investointihyödykkeiden luovutustuloista Helsingin kaupungin liikennelaitoksen yhtiöittämisen seurauksena. Helsingin luovutustulot olivat noin 855 milj. euroa viime vuonna. Bruttoinvestoinnit sen sijaan kasvoivat vuoden 2021 3,94 mrd. eurosta viime vuoden 4,20 mrd. euroon.

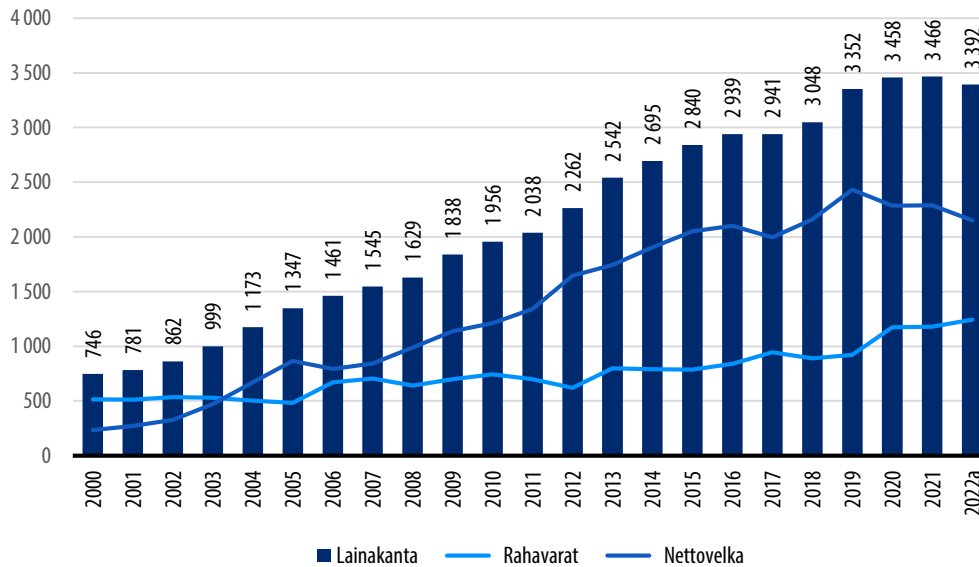
Kuntien vuoden 2022 vuosikate oli laskusta huolimatta yhä kolmanneksi korkein asukas-kohtainen vuosikate kuntien nykyisessä tilinpitajärjestelmässä.

Kuvio 1. Kuntien tulo-rahoituksen riittävyys vuosina 2000–2022a, €/asukas

Vuosikate heikkeni kaikissa kuntakoryhmissä, kuten se oli heikentynyt kaikissa ryhmissä myös vuonna 2021 (kuvio 2). Kaikissa kuntakoryhmissä vuosikate ylitti vielä poistotason näyttäytyen näin ollen varsin vahvana. Vuosikatteen kehitys vaihtelee kuitenkin suuresti myös kuntakoryhmien sisällä. Alin vuosikate oli edelleen 10 001–20 000 asukkaan kuntakoryhmissä. Tässäkin ryhmässä vuosikate oli noin 466 euroa asukasta kohden ja vuosikate kattoi poistoista noin 140 prosenttia. Kuntakoryhmien väliset erot asukaskoh- taisessa vuosikatteessa vaihtelevat suuresti. Suurin pudotus oli 40 000–100 000 asukkaan kuntakoryhmissä (-121 €/as,) ja pienintä 20 000–40 000 kuntakoryhmissä (-2 €/as.). Tilinpäätösarvioiden mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 14 kappaletta ja niistä 10 oli alle 6 000 asukkaan kuntaa ja loput alle 20 000 asukkaan kuntaa.

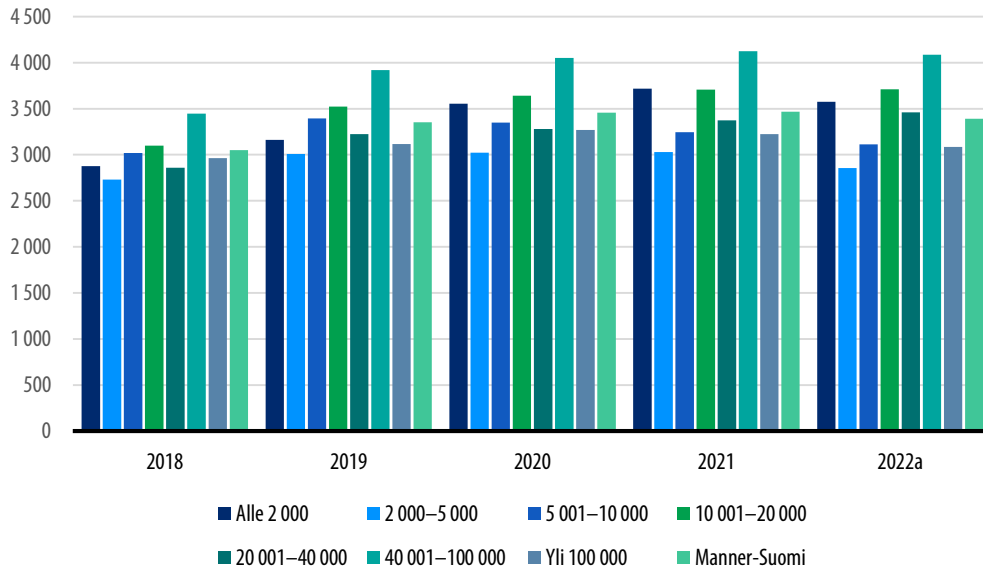
Kuvio 2. Vuosikate kuntakokoryhmittäin vuosina 2018–2022a, €/asukas

Vuonna 2022 kuntien lainakanta väheni ensimmäistä kertaa koko 2000-luvun aikana (kuvio 3). Lainakanta väheni poikkeuksellisesti noin 410 milj. euroa eli -2,1 prosenttia ollen vuonna 2022 noin 18,7 mrd. euroa. Lainakanta ylitti maan keskiarvon 135 kunnassa, kuten oli tilanne myös vuosina 2020 ja 2021. Erot kuntien välillä ovat suuret: Enonkosken, Hirvensalmen ja Kauniaisten kunnilla ei ollut vuonna 2022 lainkaan lainaa, kun taas Lestijärvellä sitä oli noin 16 496 euroa asukasta kohden.

Kuvio 3. Kuntien lainakanta ja rahavarat sekä nettovelka 2000–2022a, €/asukas

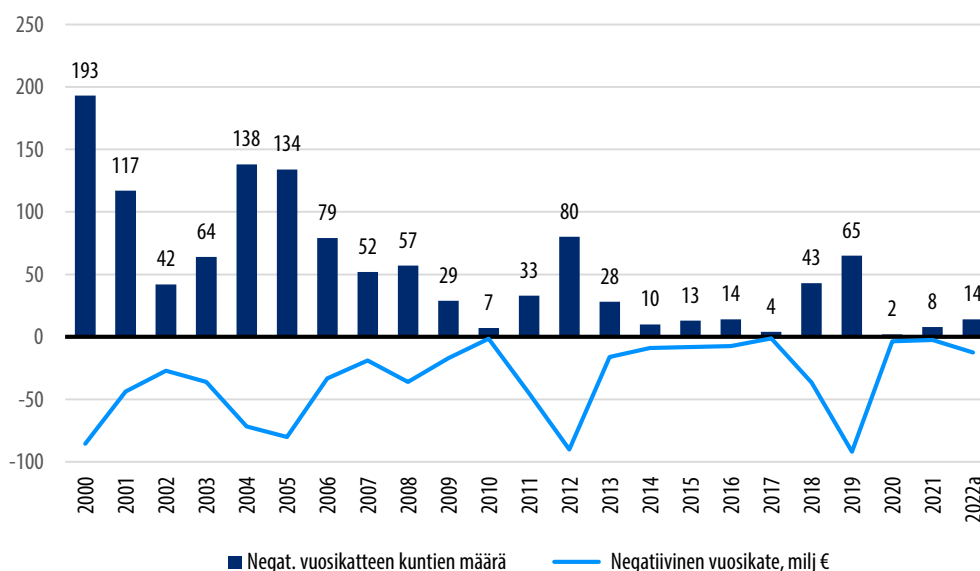
Lainakanta väheni viime vuonna 188 kunnassa (180 kuntaa vuonna 2021). Yhdeksän suurimman kaupungin lainakanta pysyi kuitenkin lähes aikaisempien vuosien tasolla ollen noin 38 prosenttia Manner-Suomen kuntien lainoista. Aikaisempien vuosien tapaan myös uudesta lainasta tämä ryhmä otti selvästi yli puolet.

Kuntakoryhmittäin tarkasteltuna lainakanta väheni yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmässä noin 310 milj. euroa ja prosentuaalisesti suurinta väheneminen oli alle 6 000 asukkaan kuntakokoryhmässä (kuvio 4). Asukasluukuun suhteutettuna korkein lainakanta on edelleen 40 000–100 000 kokoryhmässä (4 086 €/asukas) ja pienin 2 000–5 000 asukkaan kokoryhmässä (2 856 €/asukas). Kuntien rahavarat pysyivät viime vuosien tasolla, joten näin kuntien nettovelka (lainakanta - rahavarat) laski myös vuoden 2021 tasosta (kuvio 3).

Kuvio 4. Kuntien lainakanta kuntakokoryhmittäin vuosina 2018–2022a, €/as.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä vuonna 2022 nousi 14 kuntaan (kuvio 5). Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 8 vuonna 2021 ja vuonna 2020 niitä oli vain kaksi. Yhteenlaskettu negatiivinen vuosikate oli noin -12,5 milj. euroa, kun se vuonna 2021 oli -2,0 milj. euroa.

Kuvio 5. Negatiivisen vuosikatteen kunnat (kpl) ja negatiivisen vuosikatteen määrä (milj. €) vuosina 2000–2022a.



Kuntia, joilla oli taseessa kertynyttä alijäämää, on vuoden 2022 tilinpäätösarvion mukaan 12, kun vuonna 2020 niitä oli yli tuplasti enemmän eli 28 (14 vuonna 2021). Alijäämän yhteismäärä nousi kuitenkin edellisvuodesta ja oli vuonna 2022 yhteensä noin -79,6 milj. euroa (-72,8 milj. € vuonna 2020), kun vielä vuonna 2019 alijäämä oli -252 milj. euroa. Mikkelin kaupungin osuus vuoden 2022 kertyneestä alijäämästä on noin 55 prosenttia. Osuus oli samaa luokkaa myös vuonna 2021.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan konsernien lisäksi myös kuntiin. Vuoden 2022 tilinpäätösarvioiden perusteella kahdella kunnalla on taseessa yhä vuoden 2015 taseeseen kertynyttä alijäämää, joka olisi tullut kattaa vuoden 2020 tai 2022 loppuun mennessä. Toinen on Haapajärven kaupunki. Haapajärven kanssa on tehty arviointimenettelyssä useampien vuosien talouden tasapainottamissuunnitelma. Vuoden 2022 tietojen mukaan alijäämän kattaminen on sujunut nopeammin kuin arviointimenettelyssä on edellytetty. Toinen kunta on Kauhajoen kaupunki, jolla oli vuonna 2015 alijäämää yli 500 euroa asukasta kohti ja kattamisaikaa vuoden 2022 loppuun asti. Näiden lisäksi on Lemminkäinen kunta, jolla on ollut taseessa kertynyttä alijäämää vuodesta 2017 lähtien ja alijäämä olisi tullut kattaa vuoden 2022 loppuun mennessä. Lisäksi kolmella kunnalla (Kemi, Mikkelin ja Pertunmaa) on ollut yhtäjaksoisesti alijäämää vuodesta 2018 ja niiden on katettava se vuoden 2023 loppuun mennessä. Kuntakonsernien osalta voidaan arvioida, että vuoden

2022 tilinpäätösarvioiden perusteella ei uusia arviointimenettelyjä konsernitasolla tulisi alkamaan vuonna 2023, sen sijaan kuntien taseen kertyneen alijäämän perusteella olisi alkamassa 1–2 arviointimenettelyä.

Kuntayhtymät – vuosikatteessa lievää heikentymistä, investoinnit ja lainat kasvussa

Kuntayhtymistä sairaanhoitopiirien osalta erityistä huomiota tulee kiinnittää sote-uudistuksen voimaanpanolain mukaiseen alijäämän kattamisveloitteeseen, jonka mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymien sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisten erityishuoltopiirien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymään. Tarkastelua vaikeuttaa se, että neljä sairaanhoitopiiriä ei ole ilmoittanut tietojaan lainkaan tätä kirjoitettaessa sekä se, että alijäämien kattamista ei ole toteutettu tilinpäätösarviossa kaikkien sairaanhoitopiirien osalta. Näin ollen usealla sairaanhoitopiirillä on tilinpäätösarvotietojen mukaan lain vastaisesti edelleen kattamatonta alijäämää taseessaan. Tämä johtunee siitä, että oletettavasti kuntayhtymien jäsenkuntien lopulliset maksuosuudet (ml. alijäämien kattamiset) eivät ole olleet vielä tiedossa arviotietoja raportoitaessa.

Edellä mainitut seikat huomioiden kuntayhtymien lopulliset tilinpäätöstiedot voivat poiketa merkittävästikin nyt esitetyistä arviotiedoista. Taloustilanne tulee olemaan lopulta parempi kuin arviotiedoissa, koska yllä mainittujen kertyneiden alijääminen kattaminen edellyttää ylijäämäisiä tilinpäätöksiä vuodelta 2022. Tämä taas voi heijastua kuntien lopullisiin tilinpäätöksiin heikentävästi, mikäli kunnat eivät ole tehneet alijäämistä pakollisia varauksia.

Kuntayhtymien vuosikate heikkeni noin 100 milj. eurolla edellisvuodesta (taulukko 2). Vuosikate oli noin 720 milj. euroa positiivinen, kun edellisvuonna se oli noin 820 milj. euroa. Vuosikatteen heikkenemisestä huolimatta vuosikate riitti kattamaan poistot edellisvuoden tapaan. Tämän johdosta myös tilikauden tulos säilyi lievästi positiivisena ollen noin 40 milj. euroa, kun edellisvuonna tulos oli positiivinen peräti 160 milj. euroa. Negatiivisen vuosikatteen kuntayhtymiä oli kuitenkin lähes kaksi kertaa enemmän kuin edellisvuonna määrän ollessa nyt 25 ja 13 vuonna 2021. Myös kuntayhtymien negatiivisen vuosikatteen euromäärä yli kaksinkertaistui edellisvuoden -15,7 milj. eurosta -35,8 milj. euroon. Tilikauden tulos oli negatiivinen 66 kuntayhtymällä, kun edellisvuonna määrä oli 45.

Vuosikatteen heikkenemistä selittää se, että toimintakulut kasvoivat toimintatuottoja enemmän. Sekä toimintakulut että toimintatuotot kasvoivat kuitenkin selvästi vähemmän kuin edellisvuonna. Toimintakulut kasvoivat 2,7 prosenttia (460 milj. €) ja -tuotot 2 prosenttia (360 milj. €), kun edellisvuonna molemmat kasvoivat noin 7 prosentilla.

Toimintatuottojen vähäistä kasvua selittää etenkin tukien ja avustusten määrän väheneminen noin 272 milj. eurolla. Tämä taas johtuu pääosin valtion koronatukien vähenemisestä. Vuonna 2021 koronaan liittyviä valtionavustuksia maksettiin kuntasektorille sosiaali- ja terveysministeriön toimesta lähes 1,1 mrd. euroa, josta kuntayhtymien osuus oli noin 330 milj. euroa, ja valtiovarainministeriön toimesta 137 milj. euroa kohdennettuna sairaanhoitopiireille. Vuonna 2022 koronaan liittyvät valtionavustukset olivat selvästi pienemmät eli noin 460 milj. euroa, josta kuntayhtymien osuus oli noin 128 milj. euroa. Kyseiset avustukset myönnettiin sosiaali- ja terveysministeriön toimesta.

Toimintakulujen kasvu oli myös maltillista kasvun ollessa 463 milj. euroa (2,7 %), kun edellisvuonna kasvua oli yli miljardi euroa (6,5 %). Lopputulemana toimintakate heikkeni vajaalla 100 milj. eurolla (noin -11 %).

Taulukko 2. Kuntayhtymien talouden kehitys vuosina 2019–2022a, mrd. euroa

	2019 TP	2020 TP	2021 TP	2022 TPA	Muutos 2021–2022 mrd. euroa	Muutos 2021–2022 prosenttia
Toimintatuotot, sis. valm. om. käyt.	16,56	16,99	18,20	18,56	0,36	2,0 %
Toimintakulut	15,90	16,28	17,33	17,79	0,46	2,7 %
Toimintakate	0,66	0,71	0,87	0,77	-0,10	-11,2 %
Vuosikate	0,58	0,62	0,82	0,72	-0,10	-12,7 %
Poistot ja arvonalentumiset	0,62	0,68	0,68	0,69	0,01	1,6 %
Vuosikate – poistot	-0,04	-0,06	0,14	0,02	-0,11	
Tilikauden tulos	-0,04	-0,06	0,16	0,04	-0,12	-75 %
Nettoinvestoinnit	-1,30	-1,38	-1,24	-1,59	0,35	28,0 %
Investointimenot, brutto	-1,35	-1,45	-1,38	-1,68	0,30	22,1 %
Vuosikate – nettoinvestoinnit	-0,71	-0,76	-0,42	-0,87	-0,45	
Toiminnan ja inv. rahavirta	-0,76	-0,79	-0,40	0,00	0,40	100,0 %
Lainakanta	4,67	5,51	6,16	6,96	0,79	12,8 %
Rahavarat	1,21	1,45	1,61	1,65	0,05	3,0 %
Taseen kertynyt ali-/ylijäämä	0,79	0,75	0,93	0,93	-0,01	-0,6 %

Nettoinvestoinnit kasvoivat merkittävästi edellisvuodesta. Nettoinvestoinnit kasvoivat lähes 350 milj. eurolla (28 %) vajaaseen 1,6 mrd. euroon. Kasvu selittyi sairaanhoitopiirien investointien kasvulla, kun taas muilla kuntayhtymillä investoinnit olivat jopa lievässä laskussa. Koska vuosikate heikkeni ja investoinnit kasvoivat, vuosikate alitti nettoinvestointien määrän 0,87 mrd. eurolla. Edellä mainittu vaje sekä sairaanhoitopiirien suuret investoinnit vaikuttivat siihen, että kuntayhtymien yhteenlaskettu lainakanta kasvoi noin 790 milj. eurolla (12,8 %) lähes 7 mrd. euroon. Sairaanhoitopiireissä kasvua oli peräti 815 milj. euroa (lähes 21 %).

Taseen kertynyt yli-/alijäämä pysyi edellisvuoden tasolla eli noin 0,93 mrd. eurossa (ylijäämä). Kuntayhtymiä, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää, oli 26, kun edellisvuonna määrä oli 16. Kertyneen alijäämän yhteismäärä pysyi edellisvuoden tasolla noin -115 milj. eurossa.

Kuntayhtymätyypeittäin tarkasteltuna vuosikate heikkeni erityisesti sairaanhoitopiireillä, joissa heikennystä edellisvuoteen oli noin -117 milj. euroa (taulukko 4). Kehitys selittyi sillä, että toimintakulut kasvoivat noin 100 milj. euroa enemmän kuin toimintatuotot. Tosin sairaanhoitopiirien toimintakulujenkin kasvu oli varsin maltillista. Kasvu oli vain 2,4 prosenttia, kun edellisvuonna kulujen kasvu oli peräti 6,6 prosenttia. Maakuntien liitoilla oli myös selvää heikentymistä ja niiden yhteenlaskettu vuosikate kääntyiikin kokonaisuudessaan negatiiviseksi. Ryhmässä muut kuntayhtymät on huomioitava muun muassa se, että HSY-kuntayhtymän tiedot on imputoitu vuoden 2021 tiedoilla, jolloin HSY:n vuosikate oli 144 milj. euroa positiivinen. Toinen merkittävä vaikutus on HSL-yhtymällä, jonka vuosikate vahvistui peräti 56 milj. eurolla. Taulukossa 3 on esitetty toimintakate eli toimintatuottojen ja -kulujen erotus kuntayhtymätyypeittäin.

Taulukko 3. Toimintakate kuntayhtymätyypeittäin 2020–2022a, 1 000 euroa

Toimintakate, 1 000 €	TP2020	TP2021	TPA2022	Muutos	Muutos, %
Manner-Suomen kuntayhtymät yhteensä	714 599	869 006	772 056	-96 950	-11,2 %
Sairaanhoitopiirit yhteensä	345 006	464 562	364 948	-99 614	-21,4 %
Erytishuoltopiirit yhteensä	12 446	18 851	8 964	-9 886	-52,4 %
Maakuntien liitot yhteensä	4 315	696	-3 789	-4 485	-644,3 %
Koulutuskuntayhtymät yhteensä	150 427	94 845	79 289	-15 557	-16,4 %
Muut	202 405	290 052	322 643	32 591	11,2 %

Vaikka kuntayhtymien tilikauden tulos oli kokonaisuudessaan positiivinen, sairaanhoitopiireillä, maakuntien liitoilla ja koulutuskuntayhtymillä tulokset kääntyivät negatiivisiksi. Sairaanhoitopiirien tulos heikkeni euromääräisesti eniten, noin -120 milj. eurolla -52 milj. euroon.

Taulukko 4. Vuosikate ja tilikauden tulos kuntayhtymätyypeittäin 2020–2022a, 1 000 euroa

	TP2020	TP2021	TPA2022	Muutos	Muutos, %
Vuosikate, 1 000 €					
Manner-Suomen kuntayhtymät yhteensä	620 677	821 785	717 825	-103 960	-13 %
Sairaanhoidopiirit yhteensä	315 323	479 464	362 479	-116 985	-24 %
Erytishuoltopiirit yhteensä	11 877	18 253	10 485	-7 768	-43 %
Maakuntien liitot yhteensä	4 315	603	-4 128	-4 731	-785 %
Koulutuskuntayhtymät yhteensä	149 710	96 239	86 952	-9 287	-10 %
Muut	139 452	227 226	262 036	34 810	15 %
Tilikauden tulos, 1 000 €					
Manner-Suomen kuntayhtymät yhteensä	-55 275	156 842	39 060	-117 781	75 %
Sairaanhoidopiirit yhteensä	-88 627	67 743	-51 937	-119 679	177 %
Erytishuoltopiirit yhteensä	5 015	10 963	3 167	-7 796	-71 %
Maakuntien liitot yhteensä	3 174	-537	-5 140	-4 602	856 %
Koulutuskuntayhtymät yhteensä	48 195	1 300	-16 785	-18 086	-1391 %
Muut	-23 032	77 373	109 755	32 382	-42 %

Sairaanhoidopiirien heikentynyt tulos vaikutti siihen, että niiden yhteenlaskettu taseen kertynyt alijäämä kasvoi reiluun -90 milj. euroon (taulukko 5). Sairaanhoidopiirien taseissa oli kuitenkin vielä 7 yhtymällä kertynyttä alijäämää yht. 117 milj. euroa, kun vuonna 2020 lukumäärä oli 10 ja euromääräisesti noin 173 milj. euroa. Tässä tulee kuitenkin huomioida tekstin alussa mainittu sairaanhoidopiirien niin sanottujen loppulaskujen puuttuminen raportoiduista tiedoista, joten lopullisissa tilinpäätöstiedoissa alijäämät tulisivat olla katettuina.

Taulukko 5. Taseen kertynyt yli-/alijäämä kuntayhtymätyypeittäin 2020–2022a, 1 000 euroa

Taseen kertynyt yli-/alijäämä, 1 000 €	TP2020	TP2021	TPA2022	Muutos	Muutos, %
Manner-Suomen kuntayhtymät yhteensä	751 888	934 308	928 888	-5 420	-0,6 %
Sairaanhoitopiirit yhteensä	-124 464	-32 665	-90 542	-57 877	-177,2 %
Erytishuoltopiirit yhteensä	21 697	30 770	26 181	-4 590	-14,9 %
Maakuntien liitot yhteensä	22 772	22 870	19 036	-3 833	-16,8 %
Koulutuskuntayhtymät yhteensä	506 921	516 929	516 815	-115	0,0 %
Muut	324 962	396 404	457 399	60 995	15,4 %

Kuten aiemmin on todettu, kuntayhtymien nettoinvestoinnit kasvoivat yksinomaan sairaanhoitopiirien investoinneista johtuen (taulukko 6). Sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit kasvoivat peräti 44 prosenttia, vajaalla 370 milj. eurolla yhteensä 1,2 mrd. euroon. Sen sijaan esimerkiksi koulutuskuntayhtymissä nettoinvestoinnit vähenivät 10 milj. eurolla noin 100 milj. euroon. Sairaanhoitopiirien korkea investointitaso heijastuu myös lainamäärään eli niiden lainakanta kasvoi noin 815 milj. eurolla (noin 21 %) yli 4,7 mrd. euroon. Vuonna 2021 sairaanhoitopiirien lainat kasvoivat noin 540 milj. eurolla. Sairaanhoitopiirien osuus kaikista kuntayhtymien lainoista kasvoi 4 prosentilla noin 68 prosenttiin, eli niiden osuus kattaa noin 2/3 kaikista kuntayhtymien lainoista.

Taulukko 6. Nettoinvestoinnit ja lainakanta kuntayhtymättyypeittäin 2020–2022a, 1 000 euroa

	TP2020	TP2021	TPA2022	Muutos	Muutos, %
Nettoinvestoinnit, 1 000 €					
Manner-Suomen kuntayhtymät yhteensä	-1 380 447	-1 241 144	-1 588 987	347 842	28,0 %
Sairaanhoidopiirit yhteensä	-922 661	-835 876	-1 203 423	367 547	44,0 %
Erytishuoltopiirit yhteensä	-19 325	-3 628	-4 418	790	21,8 %
Maakuntien liitot yhteensä	-2 318	-8 158	-1 357	-6 801	-83,4 %
Koulutuskuntayhtymät yhteensä	-98 712	-111 818	-101 686	-10 132	-9,1 %
Muut	-337 431	-281 664	-278 102	-3 561	-1,3 %
Lainat, 1 000 €					
Manner-Suomen kuntayhtymät yhteensä	5 506 628	6 164 766	6 956 268	791 502	12,8 %
Sairaanhoidopiirit yhteensä	3 380 707	3 919 594	4 734 259	814 666	20,8 %
Erytishuoltopiirit yhteensä	101 067	95 762	95 248	-514	-0,5 %
Maakuntien liitot yhteensä	336	288	240	-48	-16,7 %
Koulutuskuntayhtymät yhteensä	141 319	136 877	151 674	14 797	10,8 %
Muut	1 883 199	2 012 246	1 974 847	-37 399	-1,9 %

Kuntalain mukaan alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan kuntien lisäksi myös kuntayhtymiin. Kuntalain mukaan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Mikäli alijäämää ei ole saatu katetuksi määräajassa, valtiovarainministeriö voi käynnistää kuntalain 119 §:n mukaisen arviointimenettelyn. Vuoden 2022 tilinpäätösarvioiden mukaan tällaisia kuntayhtymiä olisi kolme. Näistä kahdella tilanne oli vastaava jo vuoden 2021 tilinpäätösten perusteella ja ne ovatkin jo laatineet suunnitelmat alijäämän kattamiseksi. Niiden lisäksi yhdellä sairaanhoidopiirillä, Etelä-Savolla, on ollut kattamaton alijäämä vuodesta 2017 lähtien, mutta kuten aiemmin on todettu, sairaanhoidopiirien tilinpäätösarvotiedot ovat puutteelliset jäsenkuntien niin sanottujen loppulaskujen osalta. Sen lisäksi sairaanhoidopiirit ovat siirtyneet osaksi hyvinvointialueita vuoden 2023 alusta lähtien.

2 Muutokset kuntien toimintakentässä

Kuntien toimintaympäristössä on viime vuosina tapahtunut – ja tulee tulevinakin vuosina tapahtumaan – merkittäviä muutoksia. Jo pitkään jatkunut kuntien väestöllinen eriytymiskehitys on johtanut kuntien toiminnan ja talouden näkökulmasta hyvin erisuuntaisiin ja –asteisiin muospaineisiin. Suurissa ja kasvavissa kunnissa investointipaineet ovat kovat, kun taas pienissä kunnissa palvelutarve laskee ja palveluverkon sopeutus on vaikeaa.

Hallituskauden aikana toteutunut sosiaali- ja terveystalouden uudistus on myös osaltaan tuonut näkyväksi kuntien meno- ja tulorakenteen eriytymistä. Vaihtelevat tulo- ja menorakenteet johtavat suuriin uudistuksen vaikutuksia tasaaviin rahoituselementteihin peruspalvelujen valtionosuudessa. Tämän seurauksena verotulojen ja valtionosuuksien painoarvot kuntakohtaisessa verorahoituksessa muuttuvat merkittävästi uudistuksen seurauksena.

Eriytymiskehitys näkyy myös kuntien edellytyksissä järjestää lakisääteisiä palveluita. Ongelmat työvoiman saatavuudessa, kaupungistuminen sekä syntyvyyden pieneneminen edellyttävät uusia palveluiden järjestämistapoja niin kunnissa kuin valtakunnallisestikin. Esimerkkinä tästä voidaan nähdä vuodesta 2025 voimaan tuleva TE-uudistus. Uutta lakisääteistä tehtävää koskeva lainsäädäntö velvoittaa kuntia järjestämään työ- ja elinkeinopalvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa leveämpien hartioiden saavuttamiseksi ja kustannusten kasvun hillitsemiseksi.

2.1 Kuntien toimintaympäristön muutos eriyttää kuntakenttää

- Kuntien eriytymiskehitys on jatkunut Suomessa jo pitkään ja kehitys jatkuu samanlaisena myös tulevaisuudessa. Eriytymiskehityksen keskiössä on syntyvyyden pieneneminen, väestön ikääntyminen ja maan sisäinen muuttoliike. Eriytymis- ja demografiakehitys tulee aiheuttamaan jatkossa ongelmia kuntien palvelujen järjestämiselle yhdenvertaisesti koko maassa.
- Väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön vähentyminen heikentävät kuntien veropohjaa. Hankalimmassa tilanteessa ovat vanhusväestövaltaiset pienet kunnat, joissa lapsia syntyy vain vähän.

- Väestön ikärakenteen muutos vaikeuttaa myös työvoiman saatavuuteen liittyviä ongelmia kunnissa. Rekrytointitarpeita ja niihin liittyviä ongelmia kasvattaa lisäksi voimakas eläköityminen kunta-alalla.
- Kuntien eriytyminen ja väestökehitys näkyvät kuntien taloudessa ja kehityksessä erisuuntaisina ja -asteisina muutospainaina. Syntyvyyden ja väestökehityksen keskittymisen myötä suuret investointitarpeet keskittyvät kasvaviin kuntiin ja kaupunkeihin, kun toisen ääripään kunnissa palvelutarve pienenee ja haasteena on palveluverkon sopeuttaminen vastaamaan pieneneviä tarpeita.
- Tulevaisuudessa syntyvyys kasvaa suurissa kaupungeissa, mutta suurimmassa osassa kuntia pienenee. Uhkaksi voi nousta kuntien palveluiden eriarvoistuminen, kun entistä suurempi osa kuntien tehtävistä käsittää lasten ja nuorten tarvitsemia palveluita. Tällöin kunnissa tehtävä ennakoiva suunnittelu palveluiden järjestämisessä nousee entistä tärkeämpään rooliin.

Tässä luvussa tarkastellaan kuntien toimintaympäristön muutosta ja mahdollista eriytymistä eri osa-alueilla erityisesti väestötietojen perusteella. Kuntien demografiakehityksen tuomat haasteet johtuvat pääosin väestön ikääntymisestä, työikäisen väestön määrän pienemisestä ja syntyvyyden laskusta, joiden vaikutuksia maan sisäinen muuttoliike voimistaa.

Kuntatalouden pitkän aikavälin menopaineet helpottuvat sote-uudistuksen myötä, kun vaikeasti ennustettavat ja nopeasti kasvavat sosiaali- ja terveysmenot ovat siirtyneet pois kuntien vastuulta. Väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön määrän vähentyminen vaikuttavat kuntien talouteen kuitenkin edelleen heikentävästi esimerkiksi verotulojen kehityksen kautta. Syntyvyyden lasku ja ikäluokkien pienentyminen puolestaan heijastuvat voimakkaasti kuntien järjestämisvastuulla oleviin kasvatusta ja opetustoimen tehtäviin sekä niiden rahoitukseen. Demografiakehityksessä on kuitenkin kuntien välillä merkittäviä eroja, mistä johtuen sen aiheuttamat haasteet ja ratkaisuvaihtoehdot ovat kunnista riippuen hyvin erilaisia.

Eriytymiskehitys vaikeuttaa kuntien lakisääteisten tehtävien toteutusta taloudellisesti ja toiminnallisesti kestäväällä tavalla sekä kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistä. Osalla kunnista on jo nykyisin varsin rajalliset mahdollisuudet hoitaa lakisääteiset tehtävänsä tai ottaa vastaan uusia tehtäviä ja veloituksia. Kuntien voimistuva eriytymiskehitys kyseenalaistaakin mahdollisuudet jatkaa niin sanottuun yhtenäiskuntamalliin perustuvalla kunta-politiikalla, jossa kaikki kunnat vastaavat samoista lakisääteisistä tehtävistä kunnan koosta, väestörakenteesta tai toimintaympäristöstä riippumatta.

Valtiovarainministeriö on aikaisemmin käsitellyt kuntien eriytymiskehitystä sekä kuntapolitiikan tulevaisuudennäkymiä vuosina 2020³ ja 2022⁴ julkaistuissa kuntapolitiikan raporteissa sekä syksyllä 2022 julkaistussa virkamiespuheenvuorossa ja sen taustamuistioissa⁵.

Pitkään jatkunut syntyvyyden lasku haastaa kuntien palveluiden järjestämistä

Sote-uudistuksen myötä kuntien tehtävät ja niihin liittyvä palvelutarve muuttuvat, kun väestön ikääntymisen seurauksena voimakkaasti kuntien kustannuksia kasvattaneet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyivät hyvinvointialueiden vastuulle. Jatkossa kuntien tehtäväkentässä painottuvat voimakkaasti lapsi- ja nuorisoikäluokkien tarvitsemien sivistystoimen palveluiden järjestäminen. Näihin tehtäviin kuuluvat muun muassa varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus sekä kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelut.

Syntyvyyden lasku on viime vuosikymmenen aikana pienentänyt lapsi-ikäluokkien kokoa ja vähentänyt lapsille ja nuorille suunnattujen palvelujen tarvetta koko maan tasolla. Tilanne kuitenkin vaihtelee kunnittain ja palveluittain. Maan sisäinen muuttoliike ja maahanmuutto ovat pitäneet syntyvyyttä ja lasten ja nuorten palvelutarvetta yllä tai jopa kasvattaneet sitä erityisesti kasvavissa kaupungeissa ja niiden kehyskunnissa. Samaan aikaan muuttotappioalueilla esi- ja perusopetuksen palvelutarve on voinut laskea jo vuosia hyvinkin merkittävästi. Varhaiskasvatuksessa palvelutarvetta on sen sijaan lisännyt osallistumisasteen kasvu ja vahvistunut työllisyystilanne, jota hallitus on tukenut työllisyystoimillaan. Viimeisen vuosikymmenen aikana entistä suurempi osa lapsi-ikäluokista on osallistunut varhaiskasvatukseen, eikä varhaiskasvatuksen palvelutarve siksi ole syntyvyyden laskusta huolimatta koko maan tasolla vähentynyt esi- ja perusopetuksen tapaan.

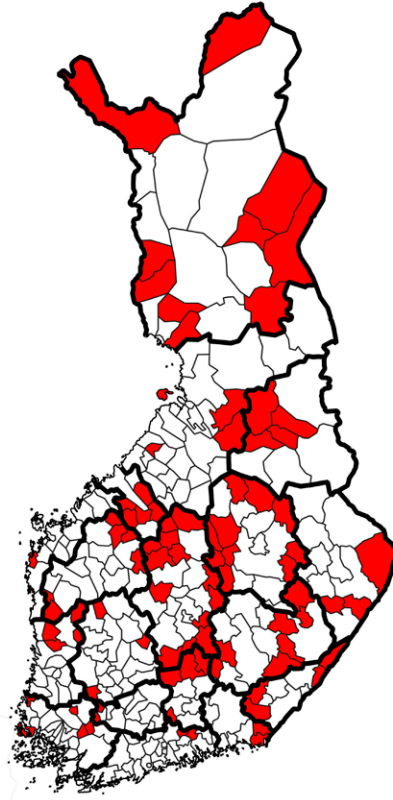
Vuonna 2021 Suomessa oli 88 kuntaa, joissa syntyi alle 20 lasta (kuvio 6), ja Tilastokeskuksen laatiman väestöennusteen perusteella tällaisten kuntien määrä kasvaa tulevaisuudessa. Kun vuonna 2021 Suomessa syntyi noin 49 600 lasta, syntyisi väestöennusteen mukaan Suomessa 2060-luvulla enää alle 40 000 lasta vuosittain. Syntyvyyden laskun arvioidaan kohdistuvan tulevaisuudessa pitkälti samoille seuduille kuin nykyään, toisin sanoen maakuntien reuna-alueille ja suurten asutuskeskusten ulkopuolelle.

3 Valtiovarainministeriö (2020): Kunnat käännekohdassa? : Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.

4 Valtiovarainministeriö (2022): Kuntapolitiikka käännekohdassa? : Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaarit. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5.

5 Valtiovarainministeriö (2022): Uudistuva ja kestävä Suomi. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:77.

Kuvio 6. Kunnat, joissa syntyneitä alle 20 vuonna 2021 (lähde: Tilastokeskus)



Alhainen syntyvyys ja lapsi-ikäluokkien pienentyminen voivat nostaa opetuksen yksikkökustannukset verrattain korkeiksi kunnissa, joissa kouluverkkoa ja toimintaa ei pystytä sopeuttamaan palvelutarpeen laskun mukaisesti. Lapsi-ikäluokkien pienentyminen onkin jo johtanut ja tulee jatkossa johtamaan yhä useammin siihen, että varsinkin pienemmät kunnat joutuvat kustannusten kasvun hillitsemiseksi sekä palveluiden laadun ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi etsimään uusia tapoja tuottaa sivistystoimen palveluita. Erityisen haasteellinen tilanne on kunnissa, joissa on jo nykyisin vain yksi peruskoulu, koska tällöin kunnilla ei ole mahdollisuutta tehdä sopeutuksia kouluverkkoa pienentämällä. Tilastokeskuksen mukaan kuntia, joissa on vain yksi peruskoulu, oli vuonna 2022 yhteensä 64.

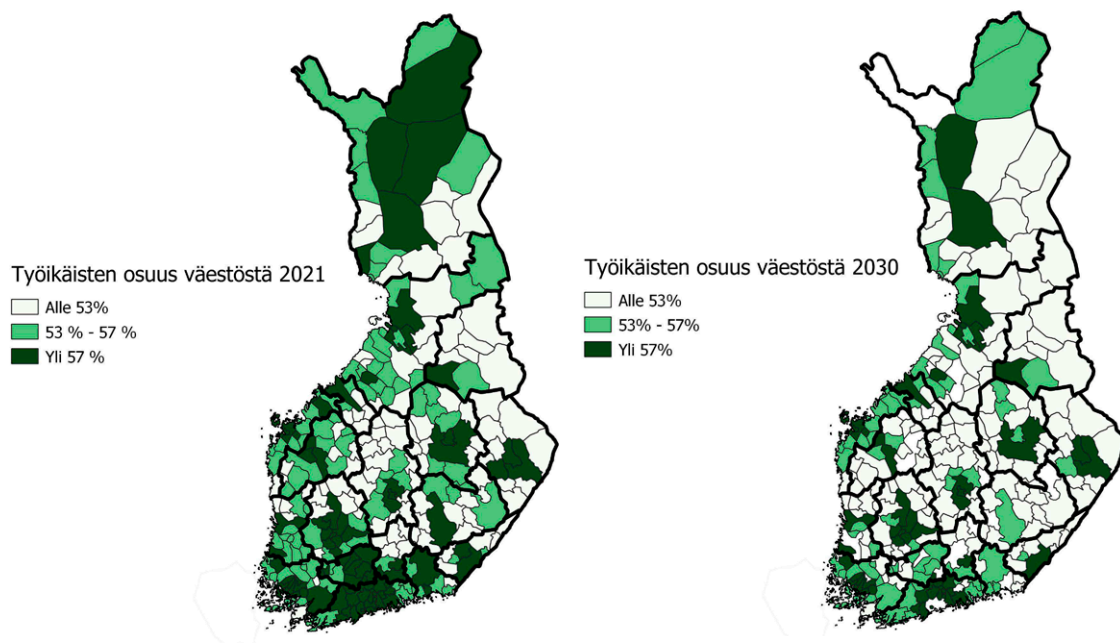
Opetustoimen voimakas sopeutus voi myös vaikeuttaa kunnan muiden palveluiden toteutusta ja osaavan henkilöstön saatavuutta sekä heikentää kunnan vetovoimaa. Kunnan sisäisen muuttoliikkeen myötä työikäinen väestö ja syntyvyys keskittyvät yhä voimakkaammin maakuntakeskuksiin ja suurimpiin kaupunkeihin, muodostuu maakuntien reunoille alueita, joissa syntyvyys ja lapsi-ikäluokat pienenevät, työikäisen väestön määrä

laskee ja peruspalvelujen toteuttaminen kohtuullisin kustannuksin on yhä vaikeampaa. Varhaiskasvatus- ja esi- ja perusopetuspalveluiden saatavuuden, saavutettavuuden, laadun ja yhdenvertaisuuden varmistaminen edellyttää tällaisilla alueilla kuntien välisen yhteistyön lisäämistä. Yhteistyötä lisäämällä olisi mahdollista tukea myös kuntien ylläpitämän päiväkotij- ja oppilaitosverkon toiminnallisesti ja taloudellisesti kestävää uudistamista sekä vastata henkilöstön saatavuutta koskeviin haasteisiin.

Työikäisen väestön väheneminen heikentää osaavan työvoiman saatavuutta ja kuntien veropohjaa

Ilman merkittävää syntyvyyden tai maahanmuuton kasvua huoltosuhteen, eli 15–64-vuotiaan työikäisen väestön määrän suhteessa muuhun väestöön, voidaan arvioida heikentyvän tulevana vuosikymmeniä valtaosassa kuntia. Työikäisen väestön osuus kunnan asukkaista on nyt ja jatkossa korkein suurissa kaupungeissa ja niiden seutukunnissa (kuvio 7).

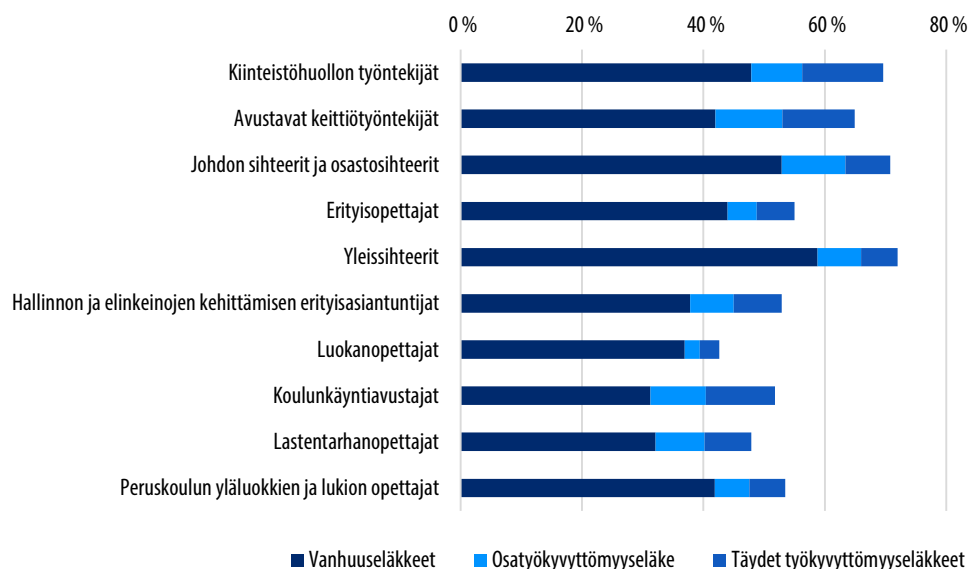
Kuvio 7. Työikäisten osuus kuntien asukasluvusta 2021 ja 2030 (lähde: Tilastokeskus)



Työkäisen väestön määrän väheneminen vaikeuttaa työvoiman saatavuutta. Työvoimaa on jo nyt erityisesti terveyden- ja sosiaalihuollon ammateissa, mutta pulaa on myös muun muassa varhaiskasvatuksen opettajista ja erityisopettajista⁶. Työkäisen väestön määrän väheneminen heikentää myös vanhusväestövaltaisten pienten kuntien veropohjaa ja haastaa näiden kuntien taloutta ja talouden suunnittelua.

Kunta-alan työvoimatilannetta vaikeuttaa myös voimakas eläköityminen. Kevan eläköitymisennusteen⁷ mukaan jopa joka kolmas kuntien ja hyvinvointialueiden työntekijä jää eläkkeelle seuraavan kymmenen vuoden aikana. Tämä tarkoittaa yhteensä noin 173 000 työntekijän eläköitymistä. Kunta-alan henkilöstön eläköitymisasteessa on kuitenkin eroja sekä alueittain että kuntakoryhmittäin tarkasteltuna. Alueellisesti kunta-alan eläköityminen on lähivuosina voimakkainta Lapissa ja Kainuussa. Kuntakoryhmittäin tarkasteltuna eläköityminen kohdistuu voimakkaammin asukasluvultaan pienimpiin kuntiin. Pääsääntönä voidaan todeta, että mitä pienempi kunta on kyseessä, sitä suurempi osa työntekijöistä on jäämässä eläkkeelle lähivuosina. Kuntien peruspalvelujen osalta työntekijöiden eläköityminen on määrällisesti suurinta peruskoulun ja lukion opettajien keskuudessa (kuvio 8).

Kuvio 8. Arvioitu eläköityminen seuraavan 20 vuoden aikana suurimmissa ammattiryhmissä (lähde: Keva)



6 Työ- ja elinkeinoministeriön ammattibarometri, syksy 2022

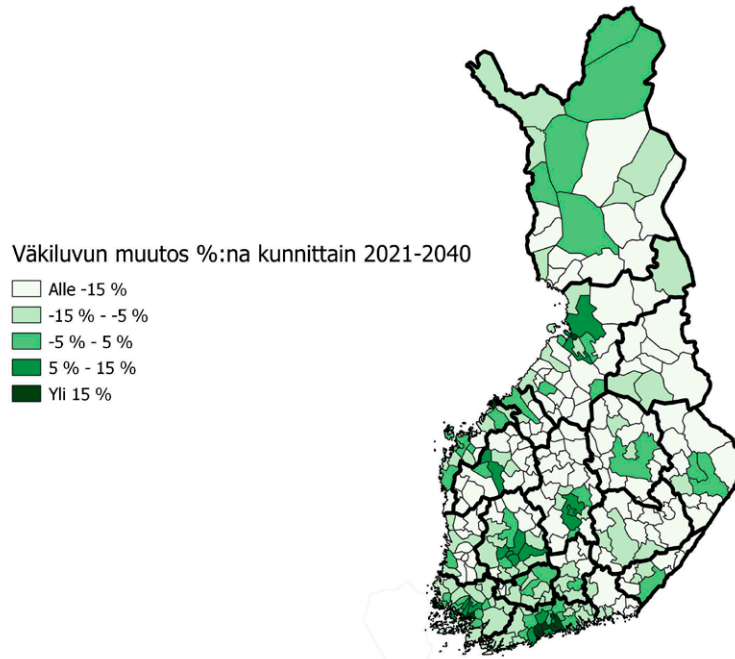
7 Kevan eläköitymisennuste 2022–2041

Työvoimapula vaikeuttaa lakisääteisten palvelujen järjestämistä osassa kuntia jo nyt, mutta tulee vaikuttamaan pitkällä aikavälillä entistä enemmän kuntien palvelurakenteeseen, palvelujen järjestämistapoihin, kustannuskehitykseen, elinvoimaan sekä veropohjan muutosten kautta myös kuntien tuloihin. Eläköityminen ja eläköityvän henkilöstön korvaaminen uudella osaavalla henkilöstöllä tulevat vaikeuttamaan kuntien järjestämistä vastuulla olevien peruspalveluiden toteuttamista erityisesti maakuntien reuna-alueilla. Osaavan henkilöstön saatavuuden varmistaminen voikin johtaa kuntien välisen yhteistyön tiivistymiseen tai palveluiden ja niiden järjestämisvastuun keskittämiseen entistä suurempiin yksiköihin.

Kunta-alan eläköitymisestä ja aloittain voimakkaasti vaihtelevasta työvoimatilanteesta johtuen kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrää ei ole mahdollista lisätä lähivuosina merkittävästi. Mikäli kuntien tehtäväkenttään tehdään kaikesta huolimatta muutoksia, tulisi uusien tai laajenevien tehtävien ja velvoitteiden osalta huomiota kiinnittää nykyistä enemmän suorien taloudellisten vaikutusten ohella myös tehtävä- ja veloittemuutosten henkilöstövaikutuksiin.

Kaupungistuminen jatkuu ja kiihdyttää kuntien eriytymiskehitystä

Kaupungistuminen yhdessä väestön ikääntymisen ja syntyvyyden laskun kanssa näyttää kiihdyttävän kuntien välisten erojen kasvua. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan väestö keskittyisi myös tulevaisuudessa suuriin kaupunkeihin, niiden ympäriskuntiin sekä maakuntien keskuskaupunkeihin (kuvio 9). Kuntien eriytymiskehityksen ääripäissä ovatkin kunnat, joissa väestö vähenee ja ikääntyy, ja toisaalta kunnat, joissa väestö kasvaa voimakkaasti pääasiassa maan sisäisen muuttoliikkeen sekä maahanmuuton seurauksena. Kuntien eriytymiskehitystä kiihdyttää lisäksi se, että syntyvyys pääasiallisesti keskittyy muuttovoittokuntiin nuoren työikäisen väestön siirtyessä näille alueille koulutus- ja työmahdollisuuksien perässä.

Kuvio 9. Väkiluvun muutos kunnittain 2021–2040, % (lähde: Tilastokeskus)

Pääasiassa kaupungistumisen megatrendin ohjaama maan sisäinen muuttoliike on ilmiö, johon yksittäiset kunnat eivät voi merkittävässä määrin itse vaikuttaa. Siksi kuntien väestörakenteen muutoksiin tulisi etsiä ratkaisuja ennakoivasti. Työikäisen väestön ja lasten määrän arvioidaan kasvavan tulevina vuosikymmeninä ainoastaan suurissa kaupungeissa. Tämä kehitys voi johtaa myös kuntien palveluiden eriarvoistumiseen, kun sekä osaava työvoima että kuntien tehtävien kannalta olennaisimmat lapsi- ja nuorisoikäluokat jakautuvat maantieteellisesti epätasaisesti. Sekä väestöltään kasvavissa että supistuvissa kunnissa onkin jatkossa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota asukkaiden palvelutarpeen ennakkointiin sekä palvelurakenteen ennakoivaan suunnitteluun.

Väestökehityksen osalta on toisaalta huomioitava kehityksen eritahtisuus kuntien välillä. Osassa kuntia syntyvyyden lasku ja ikäluokkien pientyminen on ollut todellisuutta jo pitkään, osassa kuntia kyseessä on viime vuosina voimistunut uusi ilmiö ja osassa kuntia ilmiö ei näy vielä mitenkään muun muassa maan sisäisen muuttoliikkeen ja maahanmuuton johdosta. Väestökehityksen eritahtisuus vaikeuttaa kuntien eriytymiskehityksen vaikutusten ennakkointia ja eriytymiskehityksen huomioimista valtion kuntiin kohdistamassa ohjauksessa.

Suurissa kaupungeissa ja niiden kehyskunnissa korostuu jatkossa väestönkasvun hallinta. Lisäksi kaupunkien sisällä tapahtuva alueiden eriytyminen on ollut viime aikoina vahvistumassa, mikä osaltaan haastaa suurten kaupunkien tilannetta. Merkittävä osa nuorista

ikäluokista asuu jo nykyisin kaupungeissa, jolloin myös nuoriin liittyvät teemat korostuvat kaupungeissa. Kaupunkeihin keskittyy yhä enemmän myös esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenneinfrastruktuurin kehittämiseen liittyvää toimintaa.

Suurten kaupunkien kasvun ja elinvoimaisuuden kysymykset ovat niiden taloudellinen painoarvo huomioiden keskeisiä lopulta koko Suomen kuntasektorin kannalta. Suurilla kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on ratkaiseva rooli valtakunnallisesti merkittävässä raideliikennehankkeissa ja asuinrakentamisessa. Kaupunkien investoinnit ovat merkittäviä myös ilmastonmuutoksen hallinnan ja vihreän siirtymän näkökulmasta. Suurten kaupunkien rooli kasvaa TE-uudistuksen myötä entisestään myös maahanmuuttoa, kotoutumista, koulutusta ja työllisyyttä edistävien ratkaisujen osalta.

Kuntatalouden näkökulmasta asukasluvultaan kasvavat ja supistuvat kunnat kamppailevat hyvin erilaisten ongelmien kanssa. Muuttotappiokunnissa kunnan tulopohja supistuu ja talouden kantokyky heikkenee, jolloin haasteena on palveluverkon, toiminnan ja menojen sopeuttaminen vastaamaan pienentyvää tulopohjaa ja palvelutarvetta. Vastaavasti kasvavien kaupunkien ja niiden kehyskuntien ongelmana voidaan nähdä pakolliset investoinnit kasvavan väestön palveluiden varmistamiseksi sekä infrastruktuurin parantamiseksi. Helputusta kasvavien kuntien tilanteeseen tuo pitkällä aikavälillä kasvavan väestön myötä lisääntyvät verotulot sekä suuremmat valtionosuudet. Verotulojen ja valtionosuuksien kasvu toteutuvat kuitenkin viiveellä suhteessa kasvavan väestön vaatimiin investointeihin.

2.2 Kuntatalous sote-uudistuksen jälkeen

- Sote-uudistuksessa kuntien nettokustannukset alenevat lähes 22 mrd. euroa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämistä vastuun siirtyessä hyvinvointialueille. Vastaavalla euromäärällä leikataan kuntien tuloja.
- Kuntien tulorakenteeseen kohdistuu suuria muutoksia sote-uudistuksen myötä. Suhteellisesti eniten vähenevät kuntien valtionosuudet. Ennen sote-uudistusta pienimmät, alle 5 000 asukkaan kunnat, ovat olleet riippuvaisimpia valtionosuuksista. Uudistuksen jälkeen näiden kuntien verorahoitus pohjaa entistä enemmän omiin verotuloihin.
- Verorahoituksen muutokset eivät koske vain pieniä kuntia, myös suurissa kunnissa verotulojen ja valtionosuuden keskinäiset osuudet voivat muuttua suuresti. Muutoksia selittävät erityisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvät tasausmenettelyt, joilla tasataan sote-uudistuksen taloudellisia vaikutuksia.

2.2.1 Kuntatalouden meno- ja tulorakenteen muutokset

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirrolla kunnista hyvinvointialueille on merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Uudistuksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa tulojen ja menojen taso ja rakenne muuttuvat merkittävästi tehtävien siirtyessä hyvinvointialueille sekä rahoituksen siirtyessä valtiolle.

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 kuntien peruspalvelujen valtionosuuden niin sanotuista sote-perusteisista osista, yhteisövero-osuudesta, kunnallisverosta sekä veroperustemuutoksista johtuvista veromenetysten korvauksista.

Vuoden 2023 rahoituksen pohjana oleva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden siirtyvä kustannus on määritetty vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarvotietojen keskiarvon (korotettuna vuoden 2022 koko maan tasoon) perusteella. Kunnilta siirtyvät kustannukset määritetään lopullisesti vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösten keskiarvotiedoilla korotettuna koko maan vuoden 2022 tasolle. Siirtyviä kustannuksia vastaavasti vähennetään koko maan tasolla kuntien peruspalvelujen valtionosuutta, kunnallisveroa, yhteisöveroa sekä veroperustemuutoksista johtuvia verotulojen menetysten korvauksia.

SOTE-SIIRTOLASKELMAN TARKENTUMINEN

Tässä luvussa esitetyt summat sote-uudistuksen yhteydessä siirrettävistä kustannuksista ja tuloista perustuvat vuoden 2021 kuntien tilinpäätösten ja vuoden 2022 kuntien ennakkollisten tilinpäätösten mukaisiin tietoihin sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen kustannuksista. Ennakolliset vuoden 2022 tilinpäätöstiedot perustuvat Tilastokeskuksen keräämiin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannustietoihin. Tulotiedot perustuvat valtiovarainministeriön maaliskuussa 2023 päivitettyihin kunta-kohtaisiin veroennusteisiin ja valtionosuustietoihin.

Taulukko 7. Siirtyvien kustannusten ja tulojen muutos, talousarvio 2022 ja ennakkollinen tilinpäätös 2022, milj. euroa.

	Talousarvio 2022	Ennakollinen tilinpäätös 2022	Muutos
Siirtyvät kustannukset	21 234	21 801	567
• Kuntien peruspalvelujen valtionosuus	5 361	5 361	-0,029
• Kunnallisvero, kunnallisvero-% leikkaus 12,64 %-yks.*	13 111	13 485	373
• Yhteisövero**	817	913	96
• Veromenetysten kompensatio	1 944	1 944	0
Siirtyvät tulot	21 234	21 703	470
Erutus (valtionosuuden lisäsiirto)	0	97	97
• Verotuskustannusten alenema***	62	2	2
Valtionosuuden lopullinen lisäsiirtotarve		99	99
Lopullinen tulojen siirtotarve ml. verotuskustannusten alenema	21 296	21 803	569

* Arvio perustuu kevään 2022 ja kevään 2023 VM:n ennusteisiin. Leikkausosuudessa huomioitu verotuskustannusten alenema.

** Arvio perustuu kevään 2022 ja kevään 2023 VM:n ennusteisiin.

*** 62 milj. € arvio verotuskustannusten alenemasta sisältyy 12,64 %-yksikön leikkuuseen. Maaliskuun 2023 ennusteen mukaisen arvion mukaan alenema on 2 milj. € arvioitua suurempi. Muutos vähennetään peruspalvelujen valtionosuudesta.

Kunnille tehdyn vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannuksia koskeneen tiedonkeruun perusteella siirtyvät kustannukset kasvaisivat 567 milj. eurolla verrattuna ko. vuoden talousarviotietoihin (taulukko 7). Ensimmäisessä vaiheessa

siirtyvien kustannusten ja tulojen vastaavuus tasattiin siirtolaskelmassa kunnallisveron leikkausosuuden avulla. Koska kunnallisveron leikkausosuus on kesällä 2022 kiinnitetty 12,64 prosenttiyksikköön, kustannukset ja tulot mitoitetaan nyt ja lopullisessa siirtolaskelmassa samalle tasolle muuttamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuutta.

Vaikka siirtyvät kustannukset kasvavat nykytiedon valossa 567 milj. euroa aiempaan arvioon verrattuna, tätä osuutta ei kokonaisuudessaan vähennetä valtionosuudesta. Tämä johtuu siitä, että myös yhteisöveron ja kunnallisveron tuotot ovat kasvaneet aiempaan laskelmaan verrattuna. Valtiovarainministeriön maaliskuun 2023 ennusteen mukaan yhteisöveron kolmasosan leikkaus tuottaa 96 milj. isomman euromääräisen vähennyksen ja kunnallisveron 12,64 prosenttiyksikön leikkaus merkitsee 373 milj. suurempaa euromääräistä vähennystä vuonna 2022 tehtyihin arvioihin verrattuna. Nämä muutokset huomioiden kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu laskelmien perusteella 99 milj. euron lisäleikkaustarve. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain 57 §:n mukaan tämä vähennetään kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta tasasuuruusina asukaskohtaisina erinä 50 prosentin osuudella vuonna 2024 ja 2025.

Laskelmat päivitetään uudelleen elokuussa 2023, kun käytettävissä on lopulliset vuoden 2022 tilinpäätöstiedot sekä ensimmäiset arviot vuoden 2022 valmistuvasta verotuksesta. Marraskuussa 2023 verotuksen valmistuttua kuntien rahoituslaskelmat päivitetään lopulliseksi ja niiden perusteella määritetään rahoitus vuodesta 2024 eteenpäin. Samassa yhteydessä muutetaan lopulliseksi myös sote-muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus.

Kuntien tehtävien kustannukset ja tulot sote-uudistuksen jälkeen

Uusimman arviolaskelman mukaan uudistuksen jälkeen kunnilla olevien tehtävien kustannukset ovat noin 14,94 mrd. euroa vuoden 2022 tasolla. Euromääräisesti merkittävin tulo kunnille on edelleen kunnallisvero, noin 8,15 mrd. euroa. Yhteisöveroa kuntiin jää noin 1,82 mrd. euroa. Kiinteistöveroon ei ehdoteta muutoksia, jolloin sen määrä on edelleen noin 2,05 mrd. euroa. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen jää noin 2,6 mrd. euroa, josta verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen osuus on noin 0,8 mrd. euroa. Näiden lisäksi veroperustemuutoksista aiheutuvien veromenetysten korvauksiin jää noin 0,83 mrd. euroa. (Taulukko 8)

Taulukko 8. Kuntien tuloslaskelman muodostuminen vuoden 2022 tasolla, nykytilanne verrattuna uudistukseen jälkeiseen tilanteeseen.

Kunnan tuloslaskelman muodostuminen	Nykytilanne, milj. €	Uudistuksen jälkeen, milj. €	Muutos, milj. €
Toimintakate + poistot	-36 740	-14 940	21 800
Kunnallisvero (12,64 %-yksikön siirto)	21 634	8 149	-13 485
Yhteisövero	2 730	1 816	-914
Kiinteistövero	2 046	2 046	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	2	2
Vos-järjestelmämuutoksen tasaus	0	0	0
Vuosikate – poistot (tasapainotila)	739	761	22

Kuntatalousohjelman tarkastelukaudella (1.1.2025) toteutuu myös TE-uudistus, jonka myötä kuntien peruspalvelujen valtionosuuden määrä kasvaa noin 900 milj. eurolla. Lisäksi kuntien veropohja laajenee vuoden 2024 alusta, kun kunnille kohdistetaan osuus kaivosveron tuotosta. Verotuotto kertyy ensimmäistä kertaa vuonna 2025. Kaivosveron merkitys koko maan tulorakenteeseen on vähäinen, mutta muutamalle yksittäiselle kunnalle kaivosvero tarkoittaa merkittävää tulonlisäystä. Kaivosveron tavoiteltu tuotto on 25 milj. euroa vuodessa. Verontuotosta 60 prosenttia ohjataan kunnille, mikä tarkoittaa 15 milj. euron verotulon lisäystä.

Kuntatalouden tulorakenne muuttuu sote-uudistuksessa

Kuntien tulorakenteessa tapahtuu muutoksia, kun niiden tuloja siirretään kustannuksia vastaavasti hyvinvointialueiden rahoitukseen ja samalla kuntatalous puolittuu (taulukko 9). Kunnallisverotulojen osuus tulorakenteessa pienenee. Kunnallisverot pysyvät koko maan tasolla edelleen kuntien suurimpana tuloeränä niiden merkittävästä vähenemisestä huolimatta. Kuntien yhteisöveron leikkausosuus on kunnallisveroa pienempi, joten sen osuus tulorakenteesta kasvaa uudistuksen jälkeen. Kiinteistöveron jäädessä ennalleen

sen osuus tulopohjasta kaksinkertaistuu. Verotulojen osuus kuntien kokonaistuloista vähenee hieman sote-uudistuksen jälkeen, mutta ne kattavat edelleen puolet kuntien tuloista vuoden 2025 tasolla.

Taulukko 9. Kuntatalouden tulorakenteen muutos

	Tulorakenne, v. 2022 ennen uudistusta		Tulorakenne, v. 2025 uudistuksen jälkeen	
	milj. euroa	%	milj. euroa	%
Toimintatuotot	10 311	19,6	6 233	21,6
Kunnallisvero	21 745	41,3	10 119	35,0
Yhteisövero	3 045	5,8	2 006	7,0
Kiinteistövero	2 095	4,0	2 293	7,9
Kaivosvero	0	0	15	0,1
Verotulot yht	26 885	51,0	14 433	50,0
Valtionosuudet	8 000	15,2	3 707	12,8
Veromenetysten korvaukset*	2 777	5,3	902	3,1
Valtionosuus ja veromenetysten korvaukset yhteensä	10 777	20,5	4 609	15,9
Lainanotto	2 989	5,7	2 603	9,0
Muut tuotot	1 700	3,2	1 000	3,5

*Korvaus veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ja veromenetysten korvaukseen kohdistuu suhteellisesti suurin muutos sote-uudistuksessa. Valtionosuuden osuus tuloista pienenee uudistusta edeltävästä runsaasta viidenneksestä arviolta noin 16 prosenttiin vuonna 2025. Osuus olisi vielä matalampi, mutta TE-uudistuksen myötä kuntien valtionosuudet kasvavat noin 900 milj. eurolla vuonna 2025. Sote-uudistuksen myötä veromenetysten kompensatioiden kasvu hidastuu oleellisesti, kun yli puolet kunnallisverosta leikataan ja ansiotuloveroihin kohdistuvia vähennyksiä siirretään valtionverotukseen.

Toimintatuottojen määrä pienenee runsaalla kolmanneksella sote-uudistuksen myötä. Toimintatuottojen vähenemiseen vaikuttaa uudistuksen ohella myös kuntien sote-kiinteistöjen myynnit, jotka ovat pienentäneet kuntien vuokratuloja.

Verorahoituksen rakenteen muutokset vaihtelevat suuresti kunnittain

Verotulojen ja valtionosuuksien suhteelliset osuudet kuntien verorahoituksesta muuttuvat voimakkaasti sote-uudistuksen myötä. Muutos ei näy laajasti koko maan tasoisessa tarkastelussa, mutta kuntakoryhmittäisessä erittelyssä muutokset näkyvät selkeämmin, ja yksittäisissä kunnissa verorahoituksen rakenteen muutokset ovat merkittäviä.

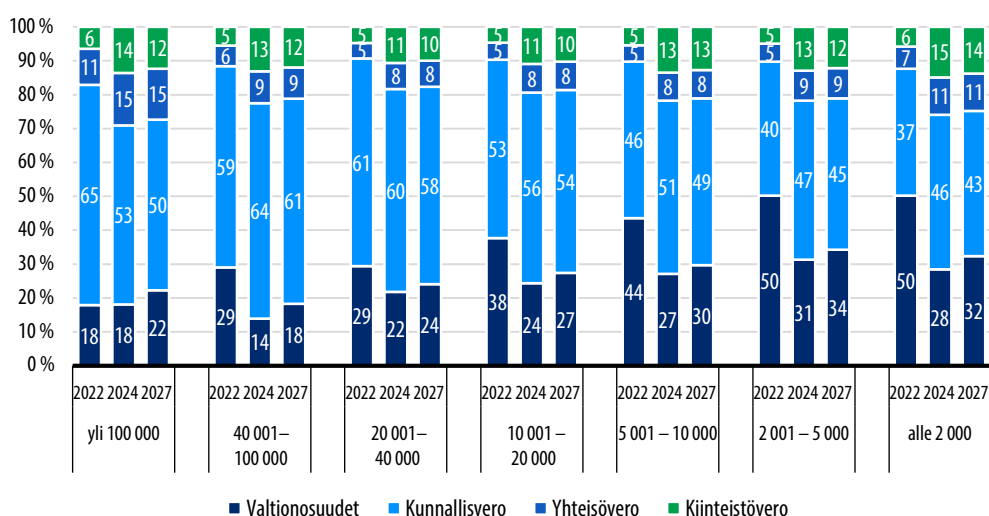
Muutosten taustalla on sote-uudistuksen viivästyminen ja kuntien eriytymiskehitys, jossa muun muassa väestön ikääntyminen on johtanut merkittäviin eroihin kuntien tulopohjissa sekä kunnilta sote-uudistuksen yhteydessä siirtyvissä asukaskohtaisissa kustannuksissa. Sote-uudistuksessa kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja leikataan tasasuuruisesti 12,64 prosenttiyksiköllä ja yhteisöveroa siirretään koko maan tasolla kolmasosa kuntien ryhmäosuudesta. Kuntien veropohjien eroista johtuen kunnallisveron 12,64 prosenttiyksikön tuotto ja leikattavan yhteisöveron määrät poikkeavat kuitenkin merkittävästi kunnittain. Kuntien väliset erot siirtyvissä asukaskohtaisissa verotuloissa voivat siksi olla hyvinkin suuria. Tämän lisäksi siirtyvien asukaskohtaisten kustannusten erot yksittäisten kuntien välillä ovat jopa 2,5-kertaiset.

Valtionosuuteen sisältyvillä tasauselementeillä varmistetaan, etteivät poikkeamat kunnalta uudistuksessa siirtyvien kustannusten ja tulojen määrässä aiheuta merkittäviä muutoksia yksittäisen kunnan talouden tasapainoon. Nämä tasauselementit vaikuttavat valtionosuuksien muutokseen kuntien peruspalvelujen valtionosuuden ja veromenetysten korvausten noin 70 prosentin leikkausosuuden lisäksi. Hyvinvointialueille siirtyvien kustannusten ja tulojen kuntakohtaista epätasapainoa tasataan 60 prosenttisesti valtionosuuteen sisältyvällä muutosrajoittimella. Tasaus voi vähentää tai lisätä kunnan valtionosuuden määrää olennaisesti. Lisäksi järjestelmämuutoksen tasauksella rajoitetaan uudistuksen aiheuttamaa muutosta kuntien tasapainotilaan (vuosikate poistojen jälkeen) siten, että muutos voi olla enintään +/- 60 euroa asukasta kohti viiden vuoden aikana. Tasauselementtien vuoksi valtionosuuden muutos voi kunnittain poiketa huomattavasti koko maan tasolla tapahtuvasta 70 prosentin leikkuusosuudesta.

Valtionosuuksien suhteellinen osuus verorahoituksesta alenee selvästi pienimmissä kunnissa

Kuviossa 10 kuvataan arvioitua verorahoituksen eli verotulojen ja valtionosuuksien⁸ muutosta vuosina 2022, 2024 ja 2027. Kuntaryhmittäin olennaisin muutos toteutuu asukasluvultaan pienimmissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa. Näiden tulot ovat perinteisesti muodostuneet suurelta osin valtionosuudesta ja erityisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta ja veromenetysten korvauksista. Monilla pienillä kunnilla hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset ovat kuitenkin siirtyviä tuloja suuremmat, minkä vuoksi sote-uudistuksen vaikutuksia tasaava muutosrajoitin pienentää näiden kuntien valtionosuutta. Ennen sote-uudistusta yli puolet pienten kuntien verorahoituksesta koostui valtionosuuksista, mutta uudistuksen jälkeen valtionosuuksien osuus pienenee alle kolmannekseen. Alle 5 000 asukkaan kuntien on jatkossa entistä enemmän tultava toimeen omilla verotuloillaan.

Kuvio 10. Arvio verorahoituksen rakenteesta kuntakoon mukaan vuosina 2022, 2024 ja 2027



Sama muutoksen suunta on havaittavissa myös muissa kuntaryhmissä suurimpia, yli 100 000 asukkaan kuntia lukuun ottamatta. Viimeksi mainituissa ei kuntaryhmänä tapahdu muutosta sote-uudistusta edeltävään tilanteeseen, tosin kuntaryhmän sisällä yksittäisten

⁸ Verotuloista on tarkastelussa huomioitu kunnallisvero, yhteisövero ja kiinteistövero. Vuodesta 2025 lähtien kunnille kohdistetaan myös kaivosveroa, joka on otettu huomioon arvioitaessa verorahoituksen tasoa vuonna 2027. Valtionosuuteen sisältyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuus, opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus sekä veromenetysten kompensatiot.

kuntien osalta verorahoituksen siirtymät ovat suurempia. Yli 100 000 asukkaan kunnissa verotulojen painopiste muuttuu siten, että kunnallisveron paino pienenee ja yhteisöveron sekä kiinteistöveron kasvavat keskimääräistä enemmän.

Kiinteistöveron osuus verorahoituksesta käytännössä kaksinkertaistuu koko maan tasolla. Alle 2 000 asukkaan kunnissa lähes kuudesosa verorahoituksesta muodostuu uudistuksen jälkeen kiinteistöverosta, joissakin yksittäisissä kunnissa osuus on selvästi tätäkin suurempi.

Vuonna 2025 voimaan tulevan TE-uudistuksen myötä kuntien peruspalvelujen valtionosuus kasvaa noin 900 milj. eurolla. Samalla valtionosuuksien paino verorahoituksesta nousee runsaasta 20 prosentista neljännekseen koko verorahoituksesta vuoden 2027 tasolla.

Merkittäviä verorahoituksen siirtymiä sekä pienissä että suurissa kunnissa

Ennen sote-uudistusta yhteensä lähes 100 kunnalla valtionosuus oli yli puolet kunnan verorahoituksesta. Uudistuksen jälkeen näistä kunnista vastaava tilanne on enää vain noin kymmenellä kunnalla ja muilla verorahoituksen pääpaino on verotuloissa.

Vastaavasti vuonna 2022 vain kolmessa kunnassa valtionosuus kattoi alle 10 prosenttia koko verorahoituksesta, kun vuonna 2024 tällaisia kuntia arvioidaan olevan noin 30 kpl ja vuonna 2027 yhteensä 10 kpl. Vuonna 2024 viidellä kunnalla ja vuonna 2027 kolmella kunnalla valtionosuuden arvioidaan olevan miinusmerkkinen. Pääasiallinen syy miinusmerkkisyyteen on aikaisemmin mainitut valtionosuusjärjestelmään sisältyvät voimakkaat tasauselementit. Kunnilla, joilla valtionosuus painuu negatiiviseksi, siirtyvät kustannukset ovat asukasta kohden keskimääräistä suuremmat ja kustannuksia siirtyy enemmän kuin tuloja eli tasapainotilanne paranee sote-uudistuksessa. Tämä lähtökohtaisesti helpottaa näiden kuntien talouden järjestämistä uudistuksen jälkeen. Valtionosuuslain perusteella miinusmerkkiset valtionosuudet peritään kunnilta, jolloin ne käytännössä tulevat kuitatuksi kunnan muista tuloista.

Taulukko 10. Suurimmat verorahoituksen siirtymät kunnittain vuosina 2022 ja 2024

	Valtionos., osuus % (ennen uudistusta)	Verotulot, osuus % (ennen uudistusta)	Valtionos., osuus % (v. 2024)	Verotulot, osuus % (v. 2024)	Muutos, valtion- osuus, %- yksikköä	Muutos, verotulot, %- yksikköä
Kauniainen	5	95	44	56	39	-39
Espoo	8	92	32	68	23	-23
Pertunmaa	49	51	-16	116	-65	65
Kaskinen	27	73	-29	129	-57	57
Kaavi	53	47	2	98	-52	52
Tuusniemi	55	45	5	95	-50	50
Heinävesi	50	50	4	96	-46	46
Isojoki	53	47	8	92	-44	44

Taulukossa 10 kuvataan suurimpia verorahoituksen rakenteen muutoksia yksittäisissä kunnissa. Uudistusten jälkeen verotulot ovat edelleen näiden kuntien merkittävin tulonlähde, mutta valtionosuus osuus verorahoituksesta kasvaa joillakin kunnilla selvästi verrattuna nykytilanteeseen.

Suurimmat muutokset verorahoituksen rakenteessa koskevat pääasiassa pieniä kuntia, jotka ovat tähän asti usein olleet riippuvaisia valtionosuudesta. Pertunmaalla ja Kaskisissa valtionosuuden muutos on suurin, niiden valtionosuus kääntyy negatiiviseksi soite-uudistuksen jälkeen. Kaavilla valtionosuudet kattoivat ennen soite-uudistusta noin puolet verorahoituksesta, mutta uudistuksen jälkeen kunnan on käytännössä tultava toimeen omilla verotuloilla. Käytännössä samanlainen tilanne on esimerkiksi Tuusniemellä ja Heinävedellä. Valtionosuudet muodostavat vain muutaman prosentin osuuden koko verorahoituksesta. Tällaisilla kunnilla, joiden verorahoitus on perustunut suuresti valtionosuuden varaan, saattaa jatkossa olla ongelmia riittävän tulopohjan saamisessa. Kuntien valtionosuusjärjestelmä pohjautuu jatkossa pääasiassa nuorimmista ikäluokista koostuviin laskennallisiin kustannuksiin. Jos kunnan ikärakenne on keskimääräistä vanhusvoittoisempaa, valtionosuuden kasvu voi olla vähäistä. Toisaalta myös kunnallisverotulojen kasvu voi olla heikkoa, kun työikäisten määrä ei kasva vaan saattaa jopa pienentyä. Tällainen tilanne voi lisätä tulevaisuudessa painetta veroprosenttien kiristämiseen.

Verotulojen leikkaukset ja valtionosuudessa toteutuva muutos voivat merkitä isoa siirtymää verorahoituksessa myös suuremmissa kunnissa. Espoon kaupungissa valtionosuuden merkitys on ollut hyvin pieni mutta jatkossa se kattaa jo noin kolmanneksen verorahoituksesta. Pääkaupunkiseudulla Kauniaisissa muutos on vieläkin suurempi, jatkossa yli 40 prosenttia kaupungin verorahoituksesta koostuu valtionosuudesta. Aikaisemmin näiden kuntien verorahoitus on perustunut käytännössä kokonaan omien verotulojen varaan.

Taulukossa 11 esitetään suurimpien, yli 100 000 asukkaan kuntien verorahoituksen muutos. Aiemmin mainitun mukaisesti Espoossa toteutuu huomattava siirtymä valtionosuuksiin. Kuudessa kaupungissa muutos on päinvastainen, valtionosuuksien määrä vähenee selvästi. Tampereella, Kuopiossa ja Jyväskylässä valtionosuudet muodostavat sote-uudistuksen jälkeen vain noin kymmenesosan verorahoituksesta, kun ennen uudistusta osuus oli vähintään neljännes. Suurista kaupungeista vain Helsingissä, Vantaalla ja Espoossa valtionosuuksien osuus verorahoituksesta kasvaa, tosin Espoota lukuun ottamatta siirtymä on varsin pieni.

Taulukko 11. Verorahoituksen siirtymät suurimmissa kaupungeissa vuosina 2022 ja 2024

	Valtionos., osuus % (ennen uudistusta)	Verotulot, osuus % (ennen uudis- tusta)	Valtionos., osuus % (v. 2024)	Verotulot, osuus % (v. 2024)	Muutos, valtion- osuus, %-yksik- köä	Muutos, vero- tulot, %-yksik- köä
Helsinki	9	91	13	87	4	-4
Espoo	8	92	32	68	24	-24
Tampere	24	76	12	88	-12	12
Vantaa	19	81	23	77	4	-4
Oulu	27	73	20	80	-7	7
Turku	25	75	13	87	-12	12
Jyväskylä	27	73	11	89	-16	16
Kuopio	31	69	10	90	-21	21
Lahti	32	68	22	78	-10	10

2.2.2 Erot nimellisen ja efektiivisen veroprosentin välillä kaventuivat

Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettiin tasasuuruisesti 12,64 prosenttiyksiköllä, ja valtion verotusta on kiristetty vastaavasti. Valtionverotuksen kiristäminen on toteutettu muuttamalla tuloveroasteikkoa sekä useita eri ansiotuloverotuksen vähennysten parametreja. Samalla valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat on yhdistetty. Tämä tarkoittaa sitä, että tulosta tehtävät vähennykset myönnetään jatkossa samoin perustein ja saman suuruisena niin valtionverotuksessa kuin kunnallisverotuksessakin.

Vuonna 2022 keskimääräinen kunnallisveroprosentti oli 20,01. Manner-Suomen korkein kunnallisveroprosentti oli 23,50 ja matalin 17. Matalimman ja korkeimman veroprosentin ero oli 6,5 prosenttiyksikköä. Aiemmin mainitun mukaisesti sote-uudistuksessa Manner-Suomen kuntien veroprosentteja alennetaan tasasuuruisesti, jolloin ääripäissä kunnittaiset veroprosenttien erot säilyvät ennallaan. Matalin kunnallisveroprosentti on 4,36 ja korkein 10,86. Manner-Suomen painotettu kunnallisveroprosentti on 7,38.

Kunnallisveroprosenttien vaihteluväli, 6,5 prosenttiyksikköä, on jo nykyisin varsin suuri. Mikäli ero matalimpien ja korkeimpien kunnallisveroprosenttien välillä jatkaa kasvuaan, on aiheellista pohtia myös sitä, milloin erot ovat kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta jo liian suuria.

Sote-verouudistuksen yhteydessä kunnallisverosta tehtävien vähennysten määrä aleni noin 1,7 mrd. eurosta nykyiseen noin 132 milj. euroon. Tämä kavensi eroa nimellisten ja efektiivisten kunnallisveroprosenttien välillä yhteensä noin 5 prosenttiyksiköllä. Efektiivisen veroasteen arvioidaan olevan vuonna 2023 arviolta 5,72 prosenttia.

Verotukseen tehtävien muutosten myötä kunnallisveroprosentin tuotto kasvoi kaikissa kunnissa, ja keskimääräinen kasvu on hieman yli 10 euroa asukasta kohti.

2.2.3 Investointien rahoitus

Investointien osalta sote-uudistuksen välittömät vaikutukset muodostuvat kuntien omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kuntayhtymien investointien siirtymisestä hyvinvointialueiden vastuulle ja rahoitettavaksi. Hyvinvointialueille siirtyvien investointien osuus on arviolta noin miljardi euroa. Ennen sote-uudistusta bruttoinvestoinnit olivat yhteensä keskimäärin noin 5,5 mrd. euroa. Kuntien omistamat sote- ja pelastustoimen kiinteistöt jäävät sen sijaan edelleen kuntien omistukseen, ja hyvinvointialueilla on lain mukainen 3+1 vuoden vuokravelvollisuus kyseisiin kiinteistöihin. Epävarmaa on ainakin joidenkin kiinteistöjen osalta, mitä niille tapahtuu lakisääteisen vuokra-ajan päättymisen jälkeen.

Vaikka kuntien vastuulta poistuvat erityisesti sote-tehtäviin liittyvät investointipaineet, kunnilla on edelleen merkittäviä investointitarpeita muun muassa rakennuskannan iän, muuttoliikkeen ja ekologisuustavoitteiden vuoksi. Ukrainassa käytävä sota on osaltaan vauhdittanut merkittävästi kuntien vihreää siirtymää ja tiukentanut siihen liittyviä tavoitteita.

Kuntien investoinnit rahoitetaan myös jatkossa viime kädessä käyttötalouden tasapainotilaa kuvaavalla vuosikatteella. Vuosikatteella rahoitetaan omaan taseeseen tehtävien investointihankkeiden lainanlyhennykset ja lainojen korot, mutta myös pitkäaikaiset vuokrasopimukset palvelujen ostoin. Sote-uudistuksessa vuosikatteen (ml. poistot) muutos on rajattu siirtymäkauden jälkeen pysyvästi enintään +/-60 euroon asukasta kohden. Enimmäismuutos vastaa keskimäärin noin 0,31 kunnallisveroprosenttiyksikön tuottoa. Välitön vaikutus vuosikatteeseen ja tätä kautta investointien rahoitukseen on siten varsin maltillinen.

Oleellista onkin, miten vuosikate kehittyy jatkossa, kun tulorahoitusrakenne on voinut muuttua merkittävästi yksittäisissä kunnissa. Lisäksi kuntakentän haasteet pysyvät pitkälti samoina sote-uudistuksen jälkeenkin esimerkiksi taloudelliseen ja demografiseen eriyymiseen liittyen, vaikka sote-tehtävien huomattavat kustannuskasvupaineet eivät enää rasita kuntien taloutta.

Kuntien taloudellisen riskiensietokyvyn kannalta on tärkeää, että tulevien investointien tarveharkintaan kiinnitetään erityistä huomioita. Vuodet 2020 ja 2021 ovat olleet kuntataloudessa varsin hyviä ja arvion mukaan hyvä kehitys jatkuu vielä vuoteen 2023 saakka. Tähän on vaikuttanut ennen kaikkea valtion huomattava koronan hoitoon liittyvä kunta-sektorin talouden tukipaketti. Vuoden 2023 arvioituun poikkeuksellisen hyvään taloustilanteeseen on taas syynä sote-uudistuksesta johtuva kuntien verotulojen niin sanottu verohäntä, joka poistuu pääosin vuodesta 2024 lukien. Näin ollen on erityisen tärkeää, että kunnat tiedostavat tilanteen poikkeuksellisuuden ja edessä olevat taloudelliset haasteet sekä huomioivat nämä tulevissa investointisuunnitelmissaan. Investointitarpeita olisi hyvä pohtia myös yhtä kuntaa laajemmasta näkökulmasta siten, että niiden keskiössä on asukas, ei niinkään hallinnollinen kuntaraja.

2.3 TE-uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen ja rahoitukseen

- TE-uudistus siirtää työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisvastuun kunnille vuoden 2025 alusta. Tämän lisäksi kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan koskemaan työmarkkinatuen lisäksi myös perus- ja ansiopäivärahaa.
- Uudistuksen voimaantulovaiheessa kuntien valtionosuudet kasvavat noin 900 milj. eurolla. Valtionosuuksia lisätään siirtyviä kustannuksia vastaavasti. Valtionosuus TE-palveluiden järjestämiseen kohdennetaan kuntiin työikäisen väestön sekä työttömien määrän perusteella.
- Uudistus tulee jossain määrin lisäämään kuntatalouden herkkyyttä suhdannevaihteluille. Rahoitusvastuun porrastuksesta johtuen suhdanteisiin liittyvät työttömyysetuusmenojen muutokset kohdistuvat kuitenkin pääasiassa valtion rahoitusvastuuseen.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus linjasi kevään 2021 puoliväliriihessä, että valmistelu TE-palveluiden järjestämisvastuun siirrosta kunnille jatkuu osana hallitusohjelman työllisyystavoitteita. Uudistuksen tavoitteena on palvelurakenne, joka edistää parhaalla mahdollisella tavalla työntekijöiden nopeaa työllistymistä ja lisää työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saatavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta. Uudistuksella on arvioitu olevan noin 7 000–10 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutus pitkällä aikavälillä.

Eduskunta hyväksyi lakipaketin 1.3.2023. Palveluiden järjestämisvastuu sekä työttömyysturvan laajempi rahoitusvastuu siirtyvät kunnille 1.1.2025.

TE-uudistuksella on voimaantulovaiheessa merkittäviä kuntatalousvaikutuksia ja työllisyyskehityksellä tulee uudistuksen jälkeen olemaan entistä suurempi vaikutus kunnan talouteen. Verotulojen kehityksen lisäksi työllisyyskehityksellä on suora vaikutus kunnan työttömyysetuuksien maksuvastuisiin. TE-palveluiden järjestämisvastuun siirron myötä kuntien tehtäväkenttä laajenee huomattavasti ja henkilöstöä arvioidaan siirtyvän kuntiin ja kuntien muodostamiin yhteistoimintaelimiin reilun 4 000 henkilötyövuoden verran.

Uudistuksen myötä kuntien valtionosuuksia ja valtionosuustehtäviä lisätään noin 900 milj. eurolla. Kuntien kustannukset kasvavat kokonaisuutena sen sijaan vähemmän, 840 milj. euroa, koska kunnat ovat saaneet valtiolta palkkatukea myös ennen uudistusta. Uudistuksessa palkkatuki siirtyy valtionavustuksista valtionosuuksiin, ja kokonaisuutena kuntien saamien valtionapujen muutos on 840 milj. euroa vastaten kustannusten muutosta.

Tässä kuntatalousohjelmassa ja kevään 2023 julkisen talouden suunnitelmassa on huomioitu ensimmäistä kertaa TE-palveluiden järjestämisvastuun sekä työttömyysturvan laajennetun rahoitusvastuun siirron vaikutukset kuntien talouteen ja rahoitukseen. Myös kuntatalouden kehitysarviota laadittaessa on huomioitu uudistuksen vaikutukset. TE-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan valmistelun edetessä.

Kannustava rahoitusmalli uudistuksen ytimessä

Uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi kunnilla tulee olla taloudellinen kannustin edistää asukkaidensa työllistymistä. Kannustavan rahoitusmallin tavoitteena on näin ollen luoda kunnille riittävän vahvat kannustimet ilman, että kuntatalouden epävarmuus ja suhdanneherkkyys kasvavat liikaa. Rahoitusmallissa työllistymistä edistävien palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kustannusvaikuttavuutta vahvistetaan kolmen keskeisen mekanismin kautta.

1. Työllistymisen ja työttömyysetuusmenojen laskun kunnalle tuottamaa suoraa taloudellista hyötyä kasvatetaan laajasti lisäämällä kunnille vastuuta työttömyysetuusten rahoituksesta. Tarkoituksena on, että kunnat saavat suuremman taloudellisen hyödyn työllistymistä edistävän palvelujärjestelmän toimivuudesta.
2. Työttömän osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun ei jatkossa enää katkaisisi kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta. Tarkoituksena on estää mahdollisuus epätarkoituksenmukaiseen kustannusten siirtelyyn palveluiden avulla, jolloin palveluiden tulisi olla aidosti vaikuttavia.
3. Työllistymistä edistävien palveluiden rahoitus siirretään rahoitettavaksi yleiskatteisella valtionosuudella kuntien budjeteista. Tarkoituksena on, että kunnilla on kannustin hillitä palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

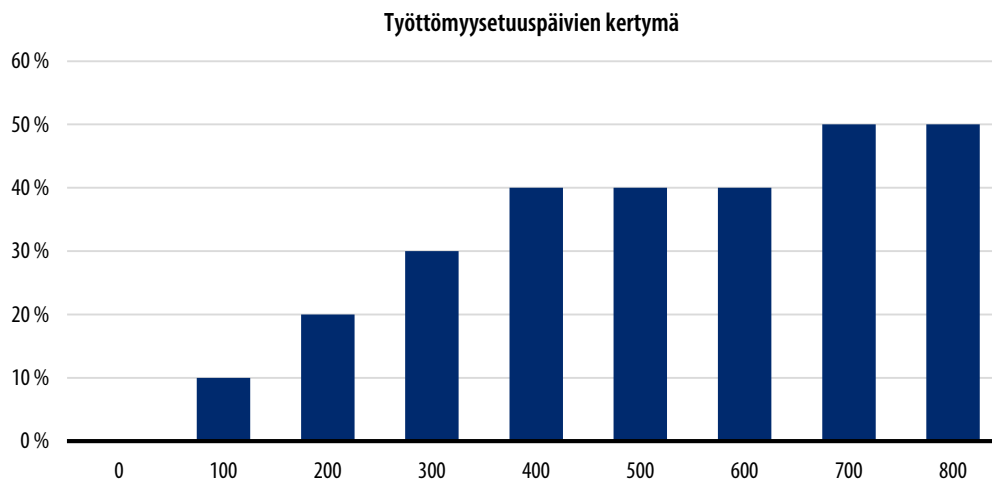
Kuntien rahoitusvastuun laajentaminen

Uudistuksen yhteydessä kunnille siirtyy nykyistä laajempi vastuu työttömyysturvan rahoituksesta. Tämä on keskeinen osa kannustavan rahoitusmallin kokonaisuutta. Rahoitusvastuun alkamista aikaistetaan ja se laajenee koskemaan työmarkkinatuen lisäksi myös peruspäivärahaa sekä perusosan suuruista osuutta ansiopäivärahasta. Kunnan rahoitusvastuu määräytyy työnhakijan työttömyysetuuspäivien kertymän perusteella.

Kunnat rahoittavat nykytilassa osan työttömyyden perusteella maksetusta työmarkkinatuesta. Kunnan rahoitusvastuu alkaa 300 työttömyyspäivän jälkeen 50 prosentin osuudella. 1 000 työttömyyspäivän jälkeen kunnan rahoitusosuus suurenee 70 prosenttiin. Lisäksi kunnat vastaavat perustoimeentulotuen rahoituksesta 50 prosentin osuudella yhdessä valtion kanssa. Toimeentulotuen rahoitusosuus ei TE-uudistuksen yhteydessä muutu.

Vuodesta 2025 alkaen kuntien rahoitusvastuu työttömyysturvasta alkaa 100 työttömyyspäivän jälkeen ja kasvaa portaittain työttömyyden pitkittyessä. Enimmillään kunnan rahoitusvastuu on puolet perusosan suuruisen osan rahoituksesta (kuvio 11).

Kuvio 11. Kuntien työttömyysturvan rahoitusvastuun porrastus uudistuksen jälkeen



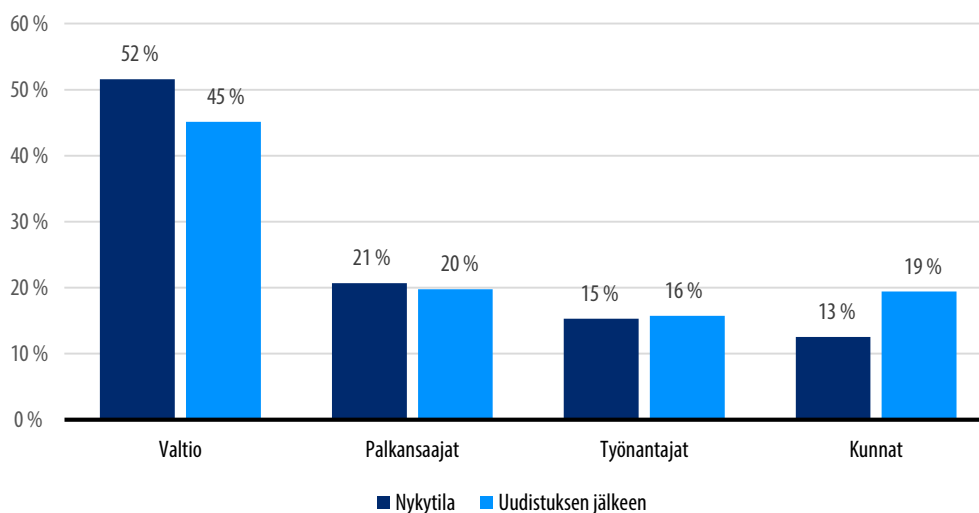
Työttömyyden keston mukaan kasvava rahoitusvastuu kohdentaa työllisyyden edistämisen kannusteita niihin työttömiin, joiden työttömyys on vaarassa pitkittyä ja jotka tarvitsevat intensiivisempää palvelua työllistymisensä tueksi. Kuntien vähäinen rahoitusvastuu työttömyyden alkuvaiheessa tarkoittaa myös sitä, että esimerkiksi suhdannevaihteluista johtuva äkillinen etuusmenojen kasvu on ensi sijassa valtion rahoitusvastuulla.

Kuntien työttömyysetuuskien rahoitusvastuista suurin osaa muodostuu jatkossakin työmarkkinatuen rahoituksesta. Vuonna 2022 työmarkkinatuen etuusmenot olivat yhteensä noin 1,6 mrd. euroa, josta kuntien rahoitusosuus oli 461 milj. euroa. Uuden lainsäädännön mukaisessa tilanteessa kuntien osuus työmarkkinatuesta olisi vuoden 2022 tasossa noin 603 milj. euroa, eli noin 142 milj. euroa korkeampi. Lisäksi uutta rahoitusvastuuta

peruspäivärahasta olisi vuoden 2022 tasossa noin 33 milj. euroa ja ansiopäivärahasta noin 78 milj. euroa. Vuoden 2024 tasoon korotettuna muutokset ovat yhteensä noin 264 milj. euroa.

Kuntien osuus työttömyysetuuksien kokonaisrahoituksesta oli vuonna 2022 noin 13 prosenttia. Vuoden 2022 tasolla rahoitusvastuun arvioidaan kasvavan noin 6 prosenttiyksiköllä samalla kun valtion osuus pienenee (kuvio 12).

Kuvio 12. Arvio* työttömyysetuuksien rahoitusvastuiden jakautumisesta vuoden 2022 tasossa.



*Vuoden 2022 tilasto etuuksien jakaumasta ei ole vielä valmistunut.

Laajeneva rahoitusvastuu kompensoidaan kunnille

Uudistuksesta aiheutuva kasvu kuntien etuusmenoissa kompensoidaan kunnille erillisellä valtionosuuden lisäyksellä. Kompensaation tarkoitus on korvata kunnille aiheutuvat lisäkustannukset uudistuksen voimaantulovaiheessa niin, että kunkin kunnan kompensaatio vastaa kunnalle siirtyvää rahoitusvastuuta. Kompensaatio jää pysyväksi osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta ja sen kokonaistaso tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksillä. Kuntakohtaista kohdentumista tai kompensaation tasoa ei muilta osin tarkisteta jälkikäteen.

Työttömyysturvan rahoitusvastuun laajenemisen kuntakompensaatio määritellään uudistuksen voimaantulovaiheessa niin, että kompensaatio perustuisi vuoden 2023 lopun tilanteen työttömyysetuuspäiväkertymiin ja niiden perusteella kuntien maksettavaksi

tuleviin työttömyysetuuksiin vuoden 2024 työttömyysturvan perusosan tasolla. Vuoden 2022 työttömyysjaksoihin perustuvan arvion mukaan kuntien rahoitusvastuu kasvaisi uudistuksen myötä vuoden 2024 tasoon korotettuna noin 264 milj. eurolla. Arvio on tarkentunut hallituksen esityksessä esitetystä arviosta, joka perustui vuoden 2019 työttömyysjaksoihin. Vaikutusarvion muutosta selittää ensinnäkin tarkasteluajankohdan muuttuminen vuodesta 2019 vuoteen 2022. On syytä huomioida, että kyseessä on edelleen alustava arviolaskelma.

Taulukko 12. Kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuksista ennen ja jälkeen uudistuksen, €/asukas, vuoden 2022 tasoon perustuva arvio.

Kuntakoko	Kuntien rahoitusvastuu nykytilassa	Uudistuksen mukainen rahoitusvastuu	Muutos rahoitusvastuussa (korotettuna 2024 tasoon)
Yli 100 000 as.	117	162	47
40 001–100 000 as.	82	130	50
20 001–40 000 as.	61	108	50
10 001–20 000 as.	46	91	47
5 001–10 000 as.	45	87	43
2 000–5 000 as.	46	94	50
Alle 2 000 as.	56	97	43
Yhteensä	84	129	48
Minimi	5	24	4
Maksimi	167	202	104

Kompensaatio kuvaa kunnalle siirtyvää rahoitusvastuuta uudistuksen voimaantulovaiheessa. Jatkossa laajenevan rahoitusvastuun nettovaikutus kunnan talouteen riippuu siitä, miten kunta onnistuu työttömyysjaksojen vähentämisessä ja lyhentämisessä ja sen myötä etuusmenojen pienentämisessä suhteessa poikkileikkaushetken tilanteeseen.

Kunnille siirtyvistä työ- ja elinkeinopalveluista uusi valtionosuustehtävä

Kunnille muodostuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä uusi valtionosuustehtävä, jonka rahoitus kohdennetaan kunnille peruspalveluiden valtionosuuden kautta. Uusiin ja laajeneviin tehtäviin myönnetään uudistuksen voimaantulovaiheessa täysimääräinen valtionosuusrahoitus koko maan tasolla.

Kunnille siirtyvät julkiset TE-palvelut vastaavat pääosin työ- ja elinkeinotoimiston nykyisin tarjoamia työvoima- ja yrityspalveluja. Yritystoiminnan kehittämisspalvelut eivät kuitenkaan siirry kuntien järjestämisvastuulle, vaan ovat osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yrityspalvelukokonaisuutta. Palveluita koskevaan sääntelyyn on tehty uudistuksen yhteydessä vain vähäisiä muutoksia. Kuntien tehtäväksi siirtyy työnhakijan työttömyysturva-oikeudesta annettavien työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen tilanteissa, joihin ei liity harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa.

Palveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnalle tai useammasta kunnasta muodostuvalle yhteistoiminta-alueelle, jonka työvoimapohja on vähintään 20 000 henkilöä. Peruspalveluiden valtionosuus myönnetään kuitenkin aina peruskunnalle, vaikka työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä vastaisikin kuntayhtymä tai vastuukunta.

Uuden tehtävän valtionosuusrahoitus kohdentuu kuntiin kahden kriteerin kautta, joilla on molemmilla yhtä suuri painoarvo. Työikäisen väestön määrä (18–64-vuotiaat) muodostaa yhden kriteerin ja toinen rahoitusta kohdentava kriteeri on laajan määritelmän mukainen työttömien määrä, joka käsittää sekä työttömät työnhakijat että palveluissa olevat. Tämän lisäksi malliin sisältyy kotoutumiskoulutusta koskeva poikkeus, jonka rahoitus kohdennetaan vieraskielisyyskriteerin kautta.

Kevään julkisen talouden suunnitelmassa kunnille siirtyvien työ- ja elinkeinopalveluiden kustannusten on arvioitu vuonna 2025 olevan noin 663 milj. euroa. Valtionosuuteen tehdään tätä arviota vastaava korotus, joka kohdentuu kuntiin yllämainittujen kriteerien perusteella. Lopullinen rahoituksen taso määritellään valtion vuoden 2024 talousarvion perusteella. Mahdolliset uudet, vuodesta 2025 voimaantulevat tehtävämuutokset huomioidaan myös rahoituksen lähtötasossa.

Kuntakohtaisten taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi kustannusten nykytilasta on muodostettu pääosin laskennallinen arvio kustannusten kuntakohtaisesta jakautumisesta, jota verrataan valtionosuuslaskelmien tuloksiin. Arvio kustannusten jakautumisesta kunnittain on suuntaa-antava, sillä palveluita ei nykytilanteessa järjestetä kuntapohjaisesti. Ainoastaan starttirahaa ja palkkatukea koskevat kustannukset saadaan kuntien kirjanpidosta kuntakohtaisesti.

Taulukko 13. Työ- ja elinkeinopalveluiden siirron nettovaikutus kuntakoryhmittäin, €/asukas.

Kuntakoryhmä	Arvio siirtyvästä kustannuksesta	Valtionosuuden muutos	Nettovaikutus
Yli 100 000 as.	123	139	16
40 001–100 000 as.	132	117	-14
20 001–40 000 as.	111	108	-3
10 001–20 000 as.	107	99	-7
5 001–10 000 as.	110	97	-13
2 000–5 000 as.	127	98	-29
Alle 2 000 as.	114	96	-18
Koko maa	120	120	-0

Vertailu nykytilaan ei suoraan kuvaa tulevan mallin mukaista kustannusta, sillä kunnilla on jatkossa verrattain paljon harkinnan mahdollisuutta palveluvalikoimaa ja palvelujen järjestämisen tapoja koskien.

Uudistuksen taloudellisia vaikutuksia lieventää kahden vuoden siirtymäaika

Rahoitusmalliin sisältyy palveluiden rahoituksen osalta kahden vuoden siirtymäaika, jonka aikana osa rahoituksesta määräytyy kuntakohtaisen kustannustiedon perusteella. Loput rahoituksesta määräytyy laskennallisen valtionosuuden mukaan. Vaiheittainen siirtymä lieventää oleellisesti suurimpia muutoksia nykytilan kustannustasoon verrattuna ja antaa kunnille mahdollisuuden sopeutua muutokseen. Siirtymä tapahtuisi kahden vuoden aikana seuraavasti:

1. Voimaantulovuonna rahoitus määräytyy 50 % kunnittaisen toteutuma-arvion ja 50 % laskennallisen valtionosuusrahoituksen perusteella.
2. Toisena vuonna rahoitus määräytyy 25 % kunnittaisen toteutuma-arvion ja 75 % laskennallisen valtionosuusrahoituksen perusteella.

Kolmantena vuonna valtionosuusrahoitus määräytyy täysimääräisesti määrättyjen valtionosuuskriteerien mukaisesti.

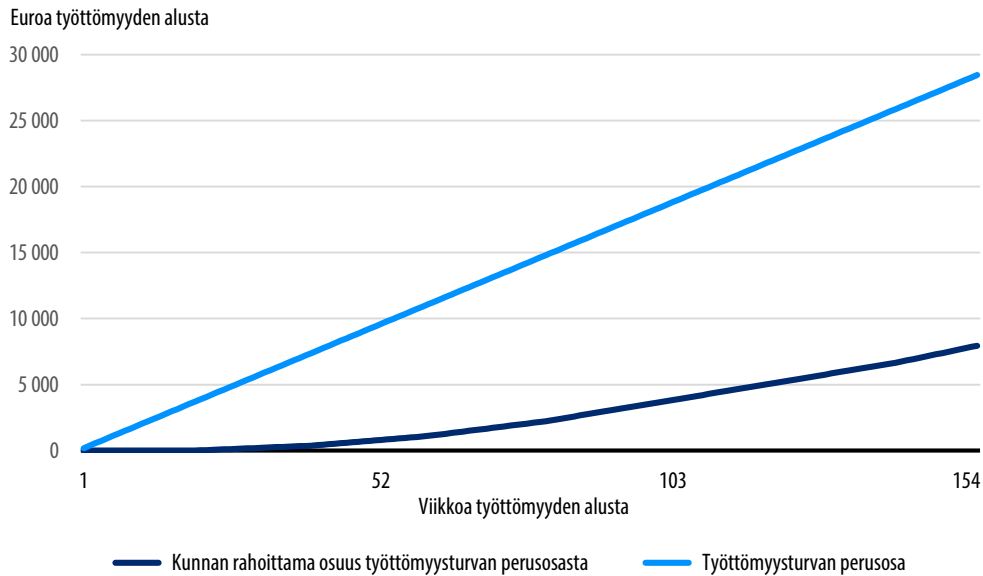
Siirtymäajan rahoituksen lähtökohtana on vuoden 2023 koko maan tasoiset toteutuneet työ- ja elinkeinopalveluiden kustannukset, joista kuntakohtainen kustannustieto muodostetaan osittain laskennallisin menetelmin. Laskelmassa vuoden 2023 toteutuneet kustannukset korotetaan vuoden 2024 budjetoituun tasoon. Siirtymäajan toisena vuonna kustannustieto perustuu vastaavasti vuoden 2024 toteumaan.

Vaikutukset kuntatalouden suhdanneherkkyyteen

Talouden suhdannevaihteluihin liittyvät muutokset työvoiman kysynnässä vaikuttavat työttömyyden ja työttömyysetuusmenojen kehitykseen. Uudistus tulee näin ollen jossain määrin lisäämään kuntatalouden herkkyyttä suhdannevaihteluille. Suhdanteisiin liittyvät työttömyysetuusmenojen muutokset kohdistuvat kuitenkin pääasiassa valtion ja työllisyysrahaston rahoittamiin etuuksiin, koska kunnan rahoitusvastuu koskee pelkästään perusosan suuruista osaa työttömyysturvasta ja määräytyy työttömyyden keston perusteella.

Vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta kasvaa työttömyyden alkuvaiheessa suhteellisen hitaasti. Lyhytkestoinen suhdannetyöttömyys ei siten merkittävällä tavalla vaikuta kuntien rahoitusvastuisiin. Vaikutus kunnan talouteen kasvaa portaittain, jollei kunta pysty toimillaan ehkäisemään työttömyysjaksojen pitkittymistä.

Porrastuksesta johtuen kunnalle alkaa syntyä maksuvastuuta vasta yli 20 viikkoa kestäviä työttömyysjaksoista. Kuvioista 13 nähdään, että ensimmäisen työttömyysvuoden ajalta kunta rahoittaisi työttömyysetuutta noin 750 eurolla, joka vastaa noin 8 prosenttia ensimmäisen työttömyysvuoden perusosan suuruisen osan rahoituksesta tai 4 prosenttia keskimääräisen suuruisen ansiopäivärahasta. Toisena työttömyysvuotena kunta rahoittaisi etuutta noin 2 900 eurolla (33 prosenttia perusosan suuruisen osan kustannuksesta) ja kolmantena vuotena sekä tästä eteenpäin noin 4 400 eurolla, joka on puolet perusosan suuruisen osan kustannuksesta.

Kuvio 13. Kunnan rahoitusvastuun kumulatiivinen kehitys esimerkkitapauksessa. Lähde: VM:n laskelma.

Yksittäisen kunnan näkökulmasta riskinä olisi kuitenkin tilanne, jossa suhdannevaihteluihin liittyen tai jostain muusta syystä alueellisessa elinkeino- tai työvoimarakenteessa tapahtuisi jokin sellainen muutos, jonka seurauksesta rakenteellisen työttömyyden taso muuttuisi merkittävästi aiempaan verrattuna. Työttömyyskriteerin painoarvon kasvattaminen kuntien peruspalvelujen valtionosuudessa tasaa osaltaan muutoksia työttömyyden rakenteessa. Tämä tapahtuu kuitenkin kahden vuoden viiveellä, sillä valtionosuus perustuu toteumatietoon.

Rakenteellisten muutosten lieventämiseksi on valtiolla edelleen toimenpidevalikoimassa äkillisen rakennemuutoksen tuki (ÄRM) sekä valtionosuuden harkinnanvarainen korotus, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa.

2.4 Näkökulmia rahoitusjärjestelmän kehittämisestä

Tässä tekstiosiossa esitettävät kehittämis ehdotukset perustuvat virkamiesnäkemysiin, joita on aikaisemmin tuotu esille kuntapolitiikan tulevaisuustyötä koskeneessa valtiovarainministeriön raportissa⁹. Myös vuoden 2022 lopulla julkaistussa valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa on käsitelty vaihtoehtoja kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi.

Yleisiä lähtökohtia kehittämiseen

Sote-uudistuksella on kokonaisvaltainen vaikutus kuntien talouteen. Siksi kehittämistyöhön olisi liitettävä kiinteästi valtionosuusjärjestelmän ohella myös kuntien verotulot sekä mahdollisesti valtionosuuksiin kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus ja veromenetysten korvaukset, jolloin arvioitavana olisi koko kuntien rahoitusjärjestelmä. Kehittämistyö liittyy myös laajempaan keskusteluun paikallishallinnon tehtävienjaon kehittämisestä ja yhtenäiskuntamallin tulevaisuudesta.

Ennen varsinaista rahoitusuudistusta olisi hyödyllistä saada tietoa ja kokemusta kuntien taloudesta ja rahoitusjärjestelmän toimivuudesta sote- ja TE-palvelu-uudistusten jälkeen. Tällä varmistettaisiin, että kehittämistyössä huomioitaisiin uudistuksen aiheuttamat muutokset rahoitusjärjestelmässä ja kuntien toimintaympäristössä, mikä on tärkeää rahoituksen parhaan mahdollisen mitoituksen ja rahoitusjärjestelmän pitkän aikavälin kestävyuden näkökulmasta.

Valtionosuusjärjestelmää kehitettäessä olisi syytä lisäksi selvittää laskentaperusteiden tietopohjan parantamista. Tutkimusten ja selvitysten kautta on mahdollista arvioida tarpeita muuttaa yksittäisten valtionosuuden jakautumiseen vaikuttavien kriteerien painoarvoa. Yhtenä tallaisena kriteerinä esiin on noussut viime vuosina erityisesti vieraskielisyys. Tietopohjan parantamista koskevia selvityksiä tulisi käynnistää jo ennen varsinaisen rahoitusjärjestelmän laajempaa kehittämistyötä.

Verotulojen huomioiminen rahoitusjärjestelmän kehittämisessä

Sote- ja TE-palvelu-uudistusten ohella myös monet muut tekijät aiheuttavat kuntien tulo rakenteeseen muutoksia ja muospaineita. Esimerkiksi tuulivoimaloiden kiinteistövero on kasvamassa varsin voimakkaasti tulevina vuosina lukuisten uusien tuulivoimalahankkeiden myötä. Kiinteistöveron verotusarvojen uudistamista on selvitetty useaan

⁹ Kuntapolitiikka käännekohtassa?: Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaarit. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:2

otteeseen. Uudistaminen on lykkääntynyt myös tällä hallituskaudella, mutta tarve verotusarvojen päivittämiseen ei ole poistunut. Kunnat ovat myös saamassa osuuden kaivosveron tuotosta vuodesta 2025 lähtien. Sen tuotto kohdentuu varsin epätasaisesti kuntiin, ja muutamien yksittäisten kuntien osalta sen merkitys on varsin suuri.

Verotuksen muuttuessa suuresti tulisi arvioida, miten muutokset vaikuttavat eri tyyppisten kuntien verorakenteeseen. Sote-uudistuksen myötä osan nykyisistä valtionosuusriippuvaisista kunnista tulee jatkossa tukeutua selvästi aiempaa voimakkaammin omiin verotuloihinsa. Rahoitusjärjestelmäselvityksissä on arvioitava tulevatko tällaiset, usein asukasluvultaan pienet kunnat pärjäämään, jos verotulojen kasvu jää mahdollisesti heikoksi tai niiden asukasluku pienenee entisestään.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Tulorakennetarkastelun osana tulisi selvittää myös tulojen tasauksen kokonaisuutta. Käytännössä olisi arvioitava jäljelle jäävien verotulojen asemaa verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa. Vuodesta 2023 lähtien kiinteistöverosta 50 prosenttia sisältyy tasaukseen. Lisäksi esimerkiksi voimalaitokset pois lukien ydinvoimalaitokset jäävät tasauslaskennan ulkopuolelle. Tuulivoimalaitoksista maksettava kiinteistöverokertymä on kasvamassa voimakkaasti lähivuosina, joten kiinteistöveron asemaa tulojen tasauksessa on jatkossa pohdittava. Kunnat saavat ensimmäiset verotuotot kaivosverosta vuonna 2025. Lähtökohtaisesti vero ei sisälly tasaukseen, mutta myös tämä on otettava huomioon tasausjärjestelmää kehitettäessä.

Tulojen tasausta arvioitaessa olisi selvitettävä, tulisiko kaikkien verotulojen olla täysimääräisesti tasauksen laskentaperusteissa. Tämä merkitsisi tiettyjen helpotusten poistamista järjestelmästä. Käytännössä tämä tarkoittaisi paluuta alkuperäiseen tasausmenettelyyn, jossa silloiset (1990-luvun puolivälin) verotulot sisältyivät kokonaisuudessaan tasaukseen. Tällaisen muutoksen tulonjakovaikutuksia olisi arvioitava tarkasti osana muuta rahoituksen muutosta. Tasausjärjestelmää pohdittaessa olisi mahdollista selvittää myös verotuloihin perustuvaa täydennystä. Sen käyttöönotto merkitsisi sitä, ettei yhdenkään kunnan valtionosuutta pienennettäisi tulojen perusteella vaan täydennys perustuisi pelkästään valtionosuuden lisäämiseen.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyvät sote-uudistuksen suuret tasauselementit

Sote-uudistuksen myötä hyvinvointialueille siirtyvissä sote-kustannuksissa on asukaskohtaisesti suuria eroja kuntien välillä, minkä lisäksi kunnallisveron tuotto ja yhteisöveron kuntakohtaiset jako-osuudet poikkeavat merkittävästi kunnittain. Tämän vuoksi uudistuksen aiheuttamia vaikutuksia kuntien talouteen joudutaan tasaamaan suurilla tasauselementeillä (muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus). Vaikutukset kuntien

valtionosuuksiin ovat niin suuret, että tasauselementtejä ei pystytä purkamaan kerralla seuraavassa rahoitusjärjestelmän uudistamistyössä, vaan niiden purkamiseen vaaditaan huomattavasti pidempi aikaväli.

Osaltaan edellä mainittu tasaustarve on seurausta kuntien pitemmän aikavälin eriytymiskehityksestä. Eri tyyppisissä kunnissa kustannusten ja tulojen muutos on ollut viime vuosikymmeninä hyvin erilaista. Nämä tasuserät ja niiden taustalla olevat syyt on huomioitava tulevilla uudistusratkaisuissa, vaikka sinällään tasausten nopeaan purkamiseen ei kyettäisikään.

Kuntien eriytymiskehitys on ongelma myös laajemmin valtionosuusjärjestelmän kannalta. Mitä suuremmat olosuhde-, tarve- ja tulopohjaerot kuntien välille muodostuvat, sitä vaikeampaa järjestelmällä on tasata eroja siten, että järjestelmä samalla myös kannustaisi kuntia taloudelliseen ja toiminnalliseen tehokkuuteen.

Eräs rahoitusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä huomioitava asia on myös yksittäisten kuntien negatiiviset valtionosuudet, jotka voivat johtua mainituista tasausmenettelyistä. Tilannetta on tältä osin tarkasteltava uudestaan, kun käytössä on kuntien lopulliset tilinpäätökset vuodelta 2022.

Negatiiviset valtionosuudet olivat perustuslakivaliokunnan käsittelyssä marraskuussa 2022. Valiokunnan näkemyksen mukaan valtionosuuksissa erityisesti sote-uudistuksen myötä tapahtuvien muutosten ei voida katsoa vaarantavan kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistä siten, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin perusteltuna selvittää mahdollisuuksia kehittää valtionosuusjärjestelmää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois.

3 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

3.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset

Peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan tehtävien ja velvoitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Valtion rahoitusvastuun täysimääräinen toteutuminen edellyttää sitä, että uusien tai laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden vaikutukset kuntatalouteen arvioidaan realistisesti. Kunta-alan palkansaajien voimakkaasta eläköitymisestä ja aloittain voimakkaasti vaihtelevasta työvoimatilanteesta johtuen huomiota tulee kiinnittää myös tehtävä- ja velvoitemuutosten henkilöstövaikutuksiin.

Valtio ei voi pelkästään omilla toimenpiteillään taata paikallishallinnon talouden tasapainoa. Kunnilla on laaja itsehallinto, joten myös niiden omilla tuottavuutta lisäävillä uudistuksilla ja elinvoimaa vahvistavilla toimilla on suuri merkitys.

3.2 Valtionavut ja veroperustemuutokset

Kuntien valtionavut ovat 5,4 mrd. euroa vuonna 2024 (taulukko 14). Laskennalliset valtionosuudet ovat 3,9 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset 0,9 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,6 mrd. euroa. Kehyskauden lopussa vuonna 2027 valtionavut ovat noin 6,2 mrd. euroa, josta laskennalliset valtionosuudet ovat 4,9 mrd. euroa. Kuntien valtionapuja nostaa kehyskaudella erityisesti vuonna 2025 TE-palveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille ja siihen liittyvä kuntien työttömyysturvan rahoitusosuuden kasvattaminen. Valtionapuja puolestaan alentavat hallitusohjelman määräaikaisten lisäysten päättyminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvien kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien tulojen ja kustannusten tarkistus. Tarkistuksen vaikutusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kuvataan tarkemmin luvussa 2.2.

Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 2,7 mrd. euroa vuonna 2024. Sen taso alenee noin 75 milj. euroa vuoden 2023 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Kehyskauden lopussa vuonna 2027 peruspalvelujen valtionosuudet ovat noin 3,7 mrd. euroa. Valtionosuuden kasvu johtuu vuonna 2025 voimaan tulevasta TE-palvelu-uudistuksesta, jonka osana määrärahoja siirretään työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilta kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Valtionosuudet

nousevat uudistuksesta johtuen vuonna 2025 noin 930 milj. eurolla yhteensä 3,7 mrd. euroon. Uudistukseen liittyvät siirrot tarkentuvat uudistuksen toimeenpanon valmistelun edetessä ja varmistuvat lopullisesti valtion vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä. Uudistuksesta kunnille aiheutuviin muutuskustannuksiin on tehty 34 milj. euron suuruinen kehysvaraus.

Juomavesidirektiivin toimeenpanon sekä varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien toteutuksen vaatima rahoitus on huomioitu valtionosuuden tasossa. Vuoden 2024 indeksikorotus (3,0 %) lisää valtionosuutta 72 milj. euroa.

Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei oteta huomioon vuonna 2024, sillä sote-uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuuslakiin tehdyn siirtymäsäännöksen mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään seuraavan kerran vasta valtion vuoden 2025 talousarvion yhteydessä.

Kuntien verotulomenetysten korvaukset ovat 864 milj. euroa vuonna 2024 ja 955 milj. euroa vuonna 2027. Korvausten määrä kasvaa noin 30 milj. euroa suhteessa edelliseen kehyspäätökseen vuonna 2024. Lisäys johtuu vuoden 2023 talousarvion valmistelun yhteydessä päätetyistä uusista veroperustemuutoksista ja niihin liittyvistä korvauksista. Lisäksi kehyskauden verotuloarvioihin sisältyy teknisenä oletuksena ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus.

Arvio opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kunnille myönnettävistä valtionosuuksista ja ammatillisen koulutuksen rahoituksesta on noin 1,2 mrd. euroa vuosina 2024–2027. Vuoden 2024 indeksikorotukset kasvattavat kunnille suunnattuja valtionosuuksia (3,0 %) ja ammatillisen koulutuksen rahoitusta (3,4 %) yhteensä noin 47 milj. euroa. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei tehdä myöskään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vuonna 2024.

Taulukko 14. Kuntien ja kuntayhtymien käyttötalouden valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2024 hintatasossa*

	2022	2023 TA+LTA	2024	2025	2026	2027
Laskennalliset valtionosuudet	9 150	4 001	3 895	4 778	4 837	4 850
VM	7 987	2 752	2 677	3 621	3 682	3 694
OKM**	1 163	1 249	1 218	1 157	1 156	1 156
• josta kuntayhtymät	1 070	1 095	1 108	1 096	1 096	1 096
Korvaus kunnille vero- perustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä	2 750	851	864	902	921	955
Valtionavustukset	2 116	576	601	519	496	417
OM	11	11	32	0	0	12
VM	30	11	11	11	11	11
OKM	391	254	185	182	182	182
MMM	0	4	4	4	4	4
LVM	85	44	44	44	44	44
TEM	208	135	236	239	219	134
STM	1 354	69	71	22	21	20
YM	37	47	17	17	13	9
Valtionavut yhteensä	14 016	5 427	5 360	6 199	6 254	6 222

*OKM:n valtionosuuksien ja valtionavustusten osalta kunnille kohdistuva osuus on arvioitu laskennallisesti.

Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on kehyskaudella lähellä neutraalia. Sote-siirtolaskelman tarkistuksen seurauksena kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu pieni vähennys. Kehyskaudella kuntiin kohdistuu vain joitakin uusia päätösperäisiä toimia. Lisäksi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntien uusiin ja laajeneviin valtionosuustehtäviin osoitetaan täysi valtionosuus.

Veroperustemuutokset

Hallitusohjelman mukaan veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Ansiotuloverotuksen indeksitarkistukset sisältyvät teknisenä oletuksena vuosien 2024-2027 verotuottoarvioihin. Kehyskaudelle on samoin tehty oletus kuntien verotuloihin vaikuttavien veroperustemuutosten kompensoinnista.

Taulukko 15. Keskeisten veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon vuositasolla, milj. euroa

	2024	2025	2026	2027
Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus	-42	-34	-33	-33

Näkökulmia julkisen talouden ohjauksen kehittämiseen

Tässä tekstilaatikossa esitetään kooste julkisen talouden ohjauksen kehittämistä pohtineen valtiovarainministeriön virkamiestyöryhmän näkemyksistä kuntatalouden osalta. Ehdotukset perustuvat hankkeen loppuraporttiin, joka julkaistiin marraskuussa 2022¹⁰.

Kuntien eriytyminen tulisi tunnistaa valtion kuntiin kohdistamassa ohjauksessa. Hajanainen kuntarakenne vaikeuttaa kuntatalouden kokonaisohjausta, koska samojen ohjauskeinojen tulisi soveltua sekä suurten että pienten kuntien ohjaukseen. Hajanainen kuntarakenne vaikeuttaa myös kunnille annettavien uusien tehtävien ja velvoitteiden vaikutusten arviointia, sillä erikokoisissa ja olosuhteiltaan erilaisissa kunnissa uuden tehtävän toimeenpanon kustannukset voivat olla hyvinkin erisuuruisia. Lisäksi henkilöstön saatavuus voi vaikuttaa keskeisesti uusien tai laajenevien tehtävien toteuttamismahdollisuuksiin ja myös kustannuksiin. Huomiota tulisi kohdentaa entistä enemmän vaikutusten ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin erilaisten kuntien tai kuntaryhmien osalta. Kuntien tehtäviä koskevan normiohjauksen sijasta tulisi arvioida aina myös vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Jos kuntien palveluissa havaitaan ongelmia tai osamismvajetta, pitäisi tällöin pureutua siihen, onko kyseessä yksittäistapaus vai laajempi ilmiö.

Uusien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta kunnille tai nykyisten tehtävien laajentamisesta tulisi pidättäytyä. Kunnille tulisi antaa työrauha niiden sopeutuessa sote-uudistuksen jälkeiseen muuttuneeseen tilanteeseen ja toisaalta työllisyyspalvelujen siirron myötä laajeneviin tehtäviin. Lisäksi työvoiman saatavuus vaihtelee kunnittain, ja on uusien tehtävien

¹⁰ Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71.

ja velvoitteiden toimeenpanoa rajoittava tekijä koko maan tasolla. Jos uusia tehtäviä kuitenkin annetaan, hallitusohjelmassa tulisi myös jatkossa olla kirjaus uusien tai laajenevien tehtävien täysimääräisestä korvaamisesta, sillä 100-prosenttinen valtionosuus koskee vain peruspalvelujen valtionosuuslain mukaisia valtionosuustehtäviä. Valtion toimenpiteistä aiheutuvien menolisäysten tai tulomenetysten korvaustapa tulisi valita aina sen mukaan, mikä on tarkoituksenmukaisin ja parhaiten kohdentuva instrumentti. Valtionosuusleikkauksista tulisi pidättäytyä, jos niihin ei liity tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä.

Valtionavustuksia tulisi käyttää harkiten ja entistä koordinoitummin. Hankemuotoisen kehittämisen sijasta kestävämpään tulokseen voitaisiin päästä kehitystyöllä osana perustyötä ja -rahoitusta. Lisäksi erityisesti investointiavustusten kohdalla olisi tarpeen arvioida kunnan talouden kestävyttä ja kykyä vastata avustushankkeen mukanaan tuomista mahdollisista riskeistä tai pidemmän aikavälin kustannuksista. Hallinnonalojen tulisi myös tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä, koordinoida paremmin avustustoiminnan kokonaisuutta ja yhdistää samoihin aiheisiin kohdistuvat valtionavustukset nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Kuntia voidaan ohjata erityisesti kehittämällä kuntalain kunnan taloutta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia säännöksiä. Tulee varmistaa, että kunnan talouden ja toiminnan suunnittelussa ja taloudenhoidossa otetaan entistä paremmin huomioon pidemmän aikavälin kestävyys ja oikea kuva kunnan toiminnasta. Kuntalain muutostarpeet tulisi arvioida ainakin investointien kestävyuden, tilintarkastuksen ja arviointimenettelyn toivuuden osalta. Investointien ja niihin verrattavien pitkäaikaisten sopimusten valmistelussa tulisi korostua pidemmän aikavälin suunnitelmallisuus, kestävyys ja riskien hallinta. Lisäksi kuntien päätöksenteon ja ohjauksen tietopohjaa ja sen luotettavuutta tulee edelleen parantaa. Kuntien raportointivelvoitteita olisi mahdollista sekä keventää että tarkentaa. Myös kunnan tilintarkastuksen ja tilinpäätöstietojen luotettavuutta tulisi edelleen kehittää.

4 Valtion kuntia koskevat toimenpiteet ja niiden kuntavaikutukset

Eduskunnan toimikauden ja hallituksen vaihdoksesta johtuen kevään 2023 kuntatalousohjelma ei sisällä merkittäviä uusia kuntatalouteen vaikuttavia hallituksen toimenpiteitä tai linjauksia. Tässä luvussa esitetään sen sijaan arviot pääministeri Sanna Marinin hallituksen hankkeiden vaikutuksista kuntatalouteen hallituskauden aikana sekä tulevina vuosina.

Koronatukitoimet sekä Ukrainasta pakenevien tukeminen

Kulunutta hallituskautta ja hallituksen toimia on leimannut keväällä 2020 puhjennut koronaepidemia. Epidemia on vaikuttanut kuntien talouteen ja toimintaan esimerkiksi rajoitustoimien, terveydenhuollon kuormittumisen ja toisaalta epidemian kriittisimmän vaiheen laannuttua hoitojonojen purun ja toimintojen ylösajon kautta. Valtion koronatuot ovat koko maan tasolla vahvistaneet kuntataloutta, mutta toisaalta koronasta ja siihen liittyvistä ilmiöistä on aiheutunut myös tulonmenetyksiä ja kasvaneita kustannuksia, jotka ovat kohdistuneet erilaisiin kuntiin eri tavoin.

Hallitus on kohdentanut koronatukea kuntasektorille vuosina 2020–2022 yhteensä noin 5,7 mrd. euroa. Koronaepidemian alkuvaiheessa vuonna 2020 tukitoimet kohdennettiin pääosin yleiskatteellisina peruspalvelujen valtionosuuksina sekä yhteisöveron kuntien ryhmäosuuden korotuksena. Tämä siksi, että epidemian vaikutuksista ja etenemisestä ei ollut sen alkaessa juurikaan tietoa. Lisäksi haluttiin varmistaa, että kaikilla kunnilla on taloudelliset edellytykset vastata epidemian mahdollisesti vakaviin ja akuutteihin vaikutuksiin kaikessa toiminnassaan.

Vuosien 2021 ja 2022 tuet kohdennettiin pääosin laskennallisia kustannuksia vastaavasti valtionavustuksina esimerkiksi testaukseen, jäljitykseen, rokotuksiin ja koronapotilaiden hoitoon. Vuosien 2021–2022 tuet kohdentuivat sekä koko maan tasolla että kuntakohtaisesti tarkemmin kuin vuoden 2020 tuet. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että koronaepidemian taloudelliset haittavaikutukset tulivat kokonaisuudessaan täysimääräisesti katettua valtion toimesta.

Taulukko 16. Valtion taloudelliset tukitoimet kuntasektorille koronavaikutusten kompensointiin vuosina 2020–2022, milj. euroa.

	2020	2021	2022
Kuntien peruspalvelujen valtionosuudet	1 522	300	0
Yhteisöveron kuntien ryhmäosuuden +10 %-yksikön korotus vuosina 2020–2021*	430	650	205
Valtionavustukset	553	1 417	606
Kaikki yhteensä	2 505	2 367	811

*Vuosien 2020–2021 korotukset heijastuivat myös vuoden 2022 kuntien yhteisöverotuloihin.

Kulunutta hallituskautta on koronaepidemian lisäksi varjostanut Venäjän hyökkäys Ukrainaan. Suomen valtion humanitaarisen, kehitysyhteistyö-, puolustustarvike- ja materiaalituen ohella sadat kunnat ovat ottaneet vastaan Ukrainasta saapuneita. Kunnat ovat tarjonneet Venäjän hyökkäystä paenneille majoitus- ja muuta apua sekä sosiaali- ja terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen, opetuksen sekä kotoutumisen palveluja. Kunnilla on myös ollut mahdollisuus saada korvauksia muun muassa järjestämistään majoittamisen ja vastaanottopalveluiden kustannuksista. Varhaiskasvatuksella ja opetuksella on tärkeä rooli arjen rakentamisessa. Ukrainalaisille lapsille on haluttu turvata pääsy varhaiskasvatukseen ja tätä on tuettu erillisin avustuksin. Rahoitusta on osoitettu myös muun muassa perusopetuksen valmistavaan opetukseen, kielikoulutukseen sekä kotoutumiskoulutukseen. Kunnilla on ollut ja on jatkossakin tärkeä rooli ukrainalaisten auttamisessa.

Taulukko 17. Opetus- ja kulttuuriministeriön erillistoimet kunnille sotaa Ukrainassa pakenevien tukemiseksi vuosina 2022–2024, milj. euroa (arvio).

	2022 TAE/ LTAE*	2022 käytetty	2023	2024
Varhaiskasvatus	67	8	60	
Suomi, ruotsi ja oman äidinkielen opetus, kielikoulutus	1,8	1,8	7,4	2,4
Kotoutumissuunnitelmaan hyväksytty koulutus	1,8	1,8		
Perusopetukseen valmistava opetus			114	45,6
Ammatillinen ja tutkinto-koulutukseen valmentava koulutus			5,4	
Lukio- ja tutkintokoulutukseen valmentava koulutus			0,5	
Yhteensä	71	12	187	48

* Lisäksi rahoitusta on varattu ja käytetty myös harrastustoimintaan, Covid 19 -epidemiasta toipumiseen ja nuorisotyöhön, mutta tästä ukrainalaisten osuus ei ole erotettavissa.

Kotoutumislain 1.3.2023 voimaan tulleella muutoksella kotikunnan saaneet tilapäistä suojelua saavat henkilöt ovat kotoutumislain korvausten, kuntaan osoittamisen ja alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluiden piirissä. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan kotoutumislain mukaisten korvausten piirissä on tilapäistä suojelua saavia seuraavasti: noin 38 900 henkilöä vuonna 2024, 54 300 henkilöä vuonna 2025, 47 000 henkilöä vuonna 2026 ja 19 100 henkilöä vuonna 2027. Luvut ovat vuosikeskiarvoja, jotka on laskettu sen mukaan, että tilapäistä suojelua saavista 2/3 hakisi kotikuntaa.

Kun tilapäistä suojelua saava henkilö saa kotikunnan, hänen palveluidensa järjestämisestä ja etuuksien myöntämisestä vastaavat ne viranomaiset ja toimijat, jotka järjestävät palveluita kuntalaisille. Kunta vastaa kotoutumispalveluista, perusopetuksesta ja varhaiskasvatuksesta. Hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisestä ja Kela myöntää asumisperusteiset sosiaalietuudet sekä perustoimeentulotuen. Kotoutumislain muutoksella kunnille, hyvinvointialueille ja Kelalle voidaan maksaa korvauksia myös kotikunnan omaavien tilapäistä suojelua saavien palveluiden järjestämisestä valtion talousarvion rajoissa. Arvio kunnille maksettavista korvauksista kehyskaudella on esitetty taulukossa 18.

Taulukko 18. Työ- ja elinkeinoministeriön tukitoimet tilapäistä suojelua saaville vuosina 2023–2027, milj. euroa.

	TAE 2023	2024	2025	2026	2027
Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä*	32,4	119,8	167,3	144,7	58,9

* Kuntavaikutukset kuntapaikan omaavien tilapäistä suojelua saavien siirtymisestä kotoutuslain piiriin

Tässä luvussa keskitytään kuvaamaan kuluneen hallituskauden kuntiin kohdistuneita päätöksiä ja toimenpiteitä ministeriökohtaisesti. Koronaepidemiaa ja Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan vaikutuksia toimenpiteisiin käsitellään jäljempänä vain tärkeimpien nostojen muodossa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Hallituskaudella lasten oikeutta saada tehostettua tai erityistä tukea vahvistettiin. Esi- ja perusopetuksessa ennaltaehkäistiin oppilaiden oppimiseroja, lähikoulun asemaa vahvistettiin, lukutaitoa parannettiin, opetuksen ryhmäkokoja pienennettiin ja rahoitusta uudistettiin. Varhaiskasvatuksen kehittämistä ja esi- ja perusopetuksen laatua ja koulutuksellista tasa-arvoa vahvistettiin Oikeus oppia -ohjelman avustuksilla.

Laajennettu oppivelvollisuus otettiin käyttöön tavoitteena, että jokainen nuori suorittaa toisen asteen koulutuksen. Toisen asteen koulutuksen laatua ja tasa-arvoa kehitettiin ammatillisessa koulutuksessa Oikeus osata -ohjelmalla ja lukiokoulutuksessa laatu- ja saavutettavuusohjelmalla. Harrastamisen Suomen malli otettiin käyttöön tarkoituksena mahdollistaa jokaiselle lapselle ja nuorelle mieluisa ja maksuton harrastus koulupäivän yhteydessä.

Esittävän taiteen valtionrahoitus uudistettiin niin, ettei se rajaa tukijärjestelmän piiriin pääseviä taidemuotoja.

Esi- ja perusopetus

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvoa on tuettu kuluneella vaalikaudella Oikeus Oppia -ohjelmalla, jonka tavoitteena oli kaventaa ja ennaltaehkäistä peruskoulua käyvien oppilaiden oppimiseroja, vahvistaa oppimisen ja koulunkäynnin tukea ja kehittää lukutaitoa. Koulutuksellisen tasa-arvon kehittämistä ja eriarvoistumisen vähentämistä koskeviin toimiin sisältyi sekä lainsäädäntö- että rahoitustoimia. Ohjelman toteuttamiseksi osoitettiin 85 milj. euroa vuodelle 2020, 120 milj. euroa vuodelle 2021 ja 140 milj. euroa vuodelle 2022.

Osana kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia varhaiskasvatuksen kolmiportaisen tuen malliin on osoitettu aiempien päätösten mukaisesti vuosittain 15 milj. euroa pysyvää rahoitusta. Sitouttavan kouluuyhteisötyön toimintamalli vakinaistetaan 1.8.2023 alkaen ja toimintamalliin osoitetaan rahoitusta 8 milj. euroa vuosittain vuodesta 2024 alkaen.

Perusopetuksen kieliohjelmaan lisätään yksi vuosiviikkotunti B1-kieltä 1.8.2024 alkaen. Tähän tarkoitukseen kuntien peruspalveluiden momentille varataan 4,1 milj. euroa vuodelle 2024 ja 9,9 milj. euroa vuodesta 2025 eteenpäin. Toimenpide kohdistuu kokonaan kuntiin. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa opetussuunnitelmien laa-
timiseksi 1 milj. euron määrärahan vuodelle 2024, joista osa jaetaan kunnille avustuksina.

Ukrainasta saapuvien pakolaisten auttamiseksi varataan perusopetuksen valmistavaan opetukseen 48 milj. euroa vuodelle 2024. Lisäksi suomen ja ruotsin kielen koulutukseen varataan vuosittain 2,5 milj. euroa sekä aiempien kehyspäätösten mukaisesti kotoutumis-
koulutukseen 4 milj. euroa vuodelle 2024 ja 3 milj. euroa vuodelle 2025. Määrärahojen arvioidaan kohdistuvan lähes kokonaan kuntasektorille.

Ukrainasta tulevien lasten osalta lapsille ei synny automaattisesti subjektiivista oikeutta saada varhaiskasvatusta Suomessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut Ukrainasta tulleiden lasten varhaiskasvatusta erillisin avustuksin vuosina 2022 ja 2023. Edellä kuvatut toimenpiteet kohdistuvat pääosin kuntiin.

Kuluvan hallituskauden aikana varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja on alennettu kahteen kertaan yhteensä noin 140 milj. eurolla. Toimenpiteet ovat kohdistuneet kokonaan kuntiin. Varhaiskasvatusmaksujen alenemista on kompensoitu kunnille yhteisöveron ryhmäosuutta korottamalla.

Hallitus kohdensi lisätalousarvioilla vuosina 2020–2022 yhteensä 182 milj. euroa varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjille koronaepidemiasta johtuvan oppimisvajeen paikkaamiseen.

Ammatillinen koulutus ja lukiokoulutus

Vuoden 2018 alusta voimaan tulleen ammatillisen koulutuksen rahoituslainsäädännön siirtymäaika päättyi vuonna 2023, jolloin rahoituksen perusteeksi lisättiin työelämä-
palaute. Vuoden 2021 alusta voimaan tulleen lakimuutoksen mukaan laskennallisesta rahoituksesta perusrahoitusta on 70 prosenttia, suoritusrahoitusta 20 prosenttia ja vaikuttavuusrahoitusta 10 prosenttia. Laskennallisen rahoituksen lisäksi kokonais-
rahoituksesta voidaan jakaa strategiarahoituksena 0–4 prosenttia.

Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvä oikeus maksuttomiin oppimateriaaleihin tuli voimaan 1.8.2021 alkaen. Oppivelvollisuus laajenee ikäluokka kerrallaan, jolloin myös lisämäärärahatarve kasvaa asteittain. Muutoksiin on osoitettu vuonna 2021 yhteensä 27 milj. euroa, vuonna 2022 yhteensä 65 milj. euroa ja vuoden 2023 talousarviossa yhteensä 102 milj. euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa vuodelle 2024 on varattu yhteensä 129 milj. euroa. Rahoitus kohdennetaan osana valtionosuusrahoitusta siten, että valtio vastaa maksuttomuuteen liittyvästä osuudesta kokonaisuudessaan.

Hallitus kohdensi lisätalousarvioilla vuosina 2020–2022 yhteensä 127,5 milj. euroa koulutuksen järjestäjille koronaepidemian aiheuttamiin lisäkustannuksiin. Tästä 49 milj. euroa kohdennettiin lukiokoulutuksen järjestäjille ja 78,5 milj. euroa ammatillisen koulutuksen järjestäjille.

Osana vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen kiristämistä hallitus asetti tavoitteeksi kouluttaa vuosina 2020–2024 noin 5 000 uutta lähihoitajaa.

Hallituskaudella ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien määrään lisäämiseen kohdennettiin vuosina 2019–2022 kertaluonteisena tulevaisuusinvestointina 250 milj. euroa.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus pohjaa vahvistetaan pysyvästi 50 milj. eurolla vuodesta 2023 lukien, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 37 milj. euroa.

Taide ja kulttuuri

Hallituskaudella valmisteltiin laki esittävän taiteen edistämisestä ja se tuli voimaan vuoden 2022 alusta. Vuoden 2022 aikana toteutettiin haku valtionosuuteen oikeutetuksi ja esittävän taiteen valtionosuuslautakunnan asettaminen hakijoiden arvioimiseksi. Uudistuksen toteuttamiseen oli vuonna 2022 käytössä yhteensä 13 milj. euroa. Hallituskauden aikana toteutettiin myös museoiden valtionosuusjärjestelmän uudistus, joka tuli voimaan vuoden 2020 alusta lukien. Uudistuksen yhteydessä museolaki (314/2019) uudistettiin kokonaisuudessaan.

Vuoden 2026 Euroopan kulttuuripääkaupungin monivaiheinen valintamenettely toteutettiin Suomessa vuosina 2019–2021 yhteistyössä Euroopan komission kanssa. Kolmesta hakijakaupungista Oulun kaupunki valittiin Euroopan kulttuuripääkaupungiksi. Valtio osallistuu hankkeen rahoitukseen enintään 20 milj. eurolla vuosina 2020–2026. Rahoituksen edellytyksenä on Oulun kaupungin vähintään vastaava omarahoitusosuus.

Lisätalousarvioissa kulttuuriin ja taiteeseen koronan vaikutusten vähentämiseen kohdennetuista määrärahoista kunnille osoitettiin yhteensä 20,4 milj. euroa.

Liikunta- ja nuorisotoimi

Ministeriö toteutti hallitusohjelmakirjausten mukaisesti Liikkuvat-ohjelmakokonaisuutta. Liikkuva koulu -ohjelmaa laajennettiin toimeenpanemalla valtakunnallista koko elämänkulun kattavaa Liikkuvat-kokonaisuutta yhteensä 18,7 milj. eurolla vuosina 2019–2023. Määräraha on kohdistunut pääsääntöisesti kuntatalouteen. Avustuksia on myönnetty varhaiskasvatukseen sekä lukioihin ja ammatilliseen koulutukseen kohdistuvaan toimintaan, työikäisen väestön liikkumisen edistämiseen työelämän liikunnallistamisen ja liikuntaneuvonnan keinoin sekä ikäihmisten liikunnan kehittämiseen.

Luonnon virkistyskäyttöstrategia valmistui. Ministeriö avusti luonnon virkistyskäyttöön tarkoitettujen liikuntapaikkojen rakentamista hallitusohjelman mukaisesti 2 milj. eurolla vuonna 2022.

Hallitusohjelman mukaisesti nuorten työpajatoiminnan tukemiseen on osoitettu vuosittainen 2 milj. euron lisärahoitus vuodesta 2020. Määrärahaa on käytetty työpajatoimintaan osallistuvien nuorten sosiaaliseen vahvistamiseen, vakinaiseen työpajatoimintaan ja työpajatoiminnan kehittämiseen.

Vuosille 2021-2022 kohdennettiin hallitusohjelman mukaisesti nuorten syrjäytymisen vähentämiseksi etsivän nuorisotyön laajentamiseen kertaluonteisesti yhteensä 9 milj. euroa. Määrärahalla tuettiin uusien etsivän nuorisotyön työntekijöiden palkkaamista 3 milj. eurolla. Lisäksi etsivän nuorisotyön toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten vahvistamiseksi kehitettiin valtakunnallinen digitaalinen yhteysetsivaan.fi -palvelu vuoden 2020 talousarvioon sisältyneellä 1,2 milj. euron määrärahalla.

Hallituskaudella kehitettiin malli lasten ja nuorten mahdollisuuteen maksuttomaan ja mieluisaan harrastukseen koulupäivän yhteydessä. Harrastamisen Suomen malliin on vuosittain varattu 14,5 milj. euron määräraha. Mallia toteutetaan tällä hetkellä 267 kunnassa ja se tavoittaa lukuvuosittain 400 000 lasta ja nuorta.

Koronavirusepidemian aiheuttamien haittojen lieventämiseksi vuonna 2020 kohdennettiin 1,5 milj. euroa nuorten työpajatoiminnan lisäkustannuksiin ja toiminnan talouden alijäämään sekä 12 milj. euroa nuorisotyöhön ja etsivään nuorisotyöhön kouluissa ja oppilaitoksissa. Vuonna 2022 kohdennettiin 7 milj. euroa kouluissa ja oppilaitoksissa tehtävään nuorisotyöhön. Liikuntatoimessa vuonna 2020 tuettiin kertaluonteista liikuntapaikkarakentamista 6,8 milj. eurolla ja vuonna 2022 lisättiin määrärahaa 5 milj. euroa koulupäivän yhteydessä tapahtuvan lasten ja nuorten harrastustoiminnan lisäämiseen ja aktivoimiseen koronasta toipumiseen ja ukrainalaisten lasten maahantuloon liittyen sekä 2 milj. euroa Liikkuva koulu - ja Liikkuva aikuinen -ohjelmien toimenpiteisiin koronaelvytystoimenpiteiden mukaisiin avustuksiin. Avustukset kohdentuivat pääosin kuntatalouteen.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Julkisen henkilöliikenteen ostot

Valtio tukee vuosittain suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennettä noin 10–30 milj. eurolla. Joukkoliikenneavustuksiin on kohdentunut lisäksi hallitusohjelman mukainen ilmastoperusteinen tasokorotus 20 milj. euroa vuosina 2020–2022 ja 18 milj. euroa vuonna 2023. 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. Vuosina 2020–2022 suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen ostoihin osoitettiin lisäksi yhteensä 259,5 milj. euroa joukkoliikenteen palvelutason turvaamiseksi koronatilanteen pitkittyessä ja vuonna 2020 3,5 milj. euroa koronatilannetta elvyttäviin kehittämistoimenpiteisiin.

MAL-sopimukset ja liikenteen infra-avustukset

Valtio solmi maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun seudun kaupunkien kanssa lokakuussa 2020. MAL-sopimuksissa on sovittu monista toimenpiteistä, joilla edistetään kestävästä yhdyskuntarakenteen toteutusta ja kestävien liikkumismuotojen käyttöä. MAL-sopimukset laajenivat keväällä 2021 Kuopion, Jyväskylän ja Lahden kaupunkiseuduille, ja uudet sopimukset solmittiin kesäkuussa 2021. Hallitus on sitoutunut varaamaan liikenteen hallinnonalan toimenpiteisiin 781 milj. euroa.

Valtio avustaa kaupunkiseutujen raideliikennehankkeita MAL-sopimusten mukaisesti yhteensä 154 milj. eurolla. MAL-sopimuksissa sovitut hankkeet ovat: Länsi-Helsingin raitiotiet (ml. Vihdintien pikaraitiotie), pikaraitiotie Mellunmäki-Tikkurila-Aviapolis-Lentoasema, pikaraitiotie Viikki-Malmi, Tampereen raitiotie ja Turun raitiotie. Valtio avustaisi myös Helsingin seudun lähijunaliikenteen varikoiden suunnittelua 1 milj. eurolla.

Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantaminen

Kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen vuosina 2020–2022 osoitetusta määrärahasta on myönnetty valtionavustuksina kunnille yhteensä noin 72,7 milj. euroa. Tästä suurin osa, yhteensä 71,3 milj. euroa, on myönnetty kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmassa kuntien kävely- ja/tai pyöräliikenteen infrastruktuurihankkeisiin. Investointiohjelman hankkeilla parannetaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita, jotta kävely ja pyöräliikenne olisi sujuvampaa, turvallisempaa ja houkuttelevampaa ja näin pyritään lisäämään kävely- ja

pyöräilymatkojen määriä ja kulkutapaosuuksia kunnissa. Lisäksi vuosina 2020–2022 kunnille on myönnetty noin 1,4 milj. euroa kävelyn ja pyöräliikenteen edistämishjelmien laatimiseen sekä EuroVelo 10-reitin maastoon merkistämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

Työllisyyspalveluiden hallinnon kehittäminen

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Hallitus sopi syyskuun 2019 budjettiriihessä työllisyyspalvelujen alueellisten kuntakokeilujen käynnistämisestä ensimmäisenä toimenpiteenä kuntien roolin vahvistamiseksi. Lisäksi kevään 2021 puoliväliriihessä hallitus päätti jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille.

Kuntakokeilujen tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista sekä tuoda uusia ratkaisuja osaan työvoiman saatavuuteen ja parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikommassa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (1269/2020) vahvistettiin 30.12.2020 ja kokeilut käynnistyivät 1.3.2021 ja päättyvät 31.12.2024. Alun perin kokeilulaki oli tarkoitus olla voimassa kesäkuun loppuun 2023, mutta TE-palvelut 2024 uudistuksen myötä kokeilulakia jatkettiin vuoden 2024 loppuun saakka, jotta TE-palvelun järjestämisvastuu siirtyisi sujuvasti kuntien vastuulle tammikuussa 2025.

Kokeilulaila on siirretty kuntiin valtion työvoimapalveluista henkilöasiakkaan palveluohjaus ja neuvonta, erilaisten tukien myöntämisen tehtäviä (palkkatuki, starttiraha, matka- ja yöpymiskustannusten korvaukset, kulukorvaus), päätökset työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella ja tukemisen lakkaamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetun omaehtoisen opiskelun tukemisesta ja tukemisen lakkaamisesta. Kokeilualue voi myös ottaa vastaan ja julkaista työnantaja- ja yritysasiakkaan ilmoituksen avoimesta työpaikasta sekä esitellä työnhakijoita. Kokeilukuntia on 118.

Kuntakokeiluista toteutetaan VN TEAS-tutkimus, jonka ensimmäinen väliraportti ilmestyi joulukuussa 2021. Toinen väliraportti on tarkoitus julkaista alkuvuodesta 2023 ja loppuraportti syyskuussa 2023. Lisäksi työllisyyden kuntakokeiluja seurataan säännöllisesti, ja kuukausittain julkaistaan tilastokatsaus kokeilujen edistymisestä työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivulla. Valtakunnallinen asiakastytytyväisyyskysely toteutetaan säännöllisin väliajoin. Kokeilujen kansallinen ohjausryhmä seuraa ja tukee kokeilujen onnistumista. Kuntakokeilujen tilastoseuranta ja arviointi löytyvät osoitteesta:

<https://tem.fi/tyollisyyskokeilujen-tilastoseuranta-ja-arviointi>

Hallitus antoi syksyllä 2022 hallituksen esityksen TE-palveluiden järjestämisvastuun siirrosta valtiolta kunnille (HE 207/2022 vp). Eduskunta hyväksyi lakipaketin 1.3.2023 ja uudistus astuu voimaan vuoden 2025 alusta. Uudistuksen tavoitteena on palvelurakenne, joka edistää työntekijöiden nopeaa työllistymistä ja lisää työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saatavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta. Uudistuksessa huomioidaan palvelujen yhdenvertainen saatavuus. Uudistuksen ytimessä on kannustava rahoitusmalli. TE-palvelut 2024 uudistusta käsitellään tarkemmin luvussa 2.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriö myönsi valtionavustusta kunnille, kuntayhtymille ja Ahvenanmaan maakunnalle julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle Covid-19 epidemiasta aiheutuneiden kulujen korvaamiseen valtionavustuksina noin 1,09 mrd. euroa vuonna 2021. Lisäksi myönnettiin erillisiä tiettyihin toimintoihin kohdennettuja avustuksia. Vuonna 2022 kunnille ja kuntayhtymille myönnettiin koronaepidemian lisäkustannuksiin 460 milj. euroa. Kunnat ovat lisäksi voineet hakea valtionavustusta rajojen terveysturvallisuudesta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen.

Perustason sosiaali- ja terveystalouden palveluja on kehitetty Tulevaisuuden sosiaali ja terveyskeskus -ohjelmassa (2020–2023). Ohjelmaa on toteutettu alueellisilla kehittämishankkeilla, joita on rahoitettu valtionavustuksilla. Yhteensä valtionavustuksia on ohjelmakaudella myönnetty 223 milj. euroa. Ohjelmassa kehittämisen painopisteinä olivat muun muassa hoidon ja palvelujen saatavuuden ja jatkuvuuden parantaminen erityisesti perusterveydenhuollon vastaanottotoiminnassa, psykososiaalisten menetelmien kehittäminen ja saatavuuden parantaminen kaikissa ikäryhmissä sekä palveluiden monialaisuuden kehittäminen ja integrointi palvelujen sujuvuuden parantamiseksi. Ohjelma jatkuu vuoden 2023 loppuun ja tuloksista raportoidaan alkuvuodesta 2024.

Tulevaisuuden sosiaali- ja terveystalouden ohjelmaan kuuluvien hankkeiden ja rakenteellista uudistamista tukeviin hankkeisiin myönnettiin valtionavustuksia 120 milj. euroa. Rakennuudistushankkeiden tarkoituksena oli tukea alueiden vapaaehtoista valmistelua ja yhteistyön kehittämistä. Valtionavustuksella toteutettiin alueellisia sekä useamman alueen yhteistyötasosia kehittämishankkeita vuosina 2020–2021.

Suomen kestävä kasvun ohjelman valtionavustuksia myönnettiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistamiseen ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiseen sekä työllisyysasteen ja osaamistason nostamiseen kestävä kasvun vauhdittamiseksi 34 milj. euroa kunnille ja kuntayhtymille. Toisessa haussa avustummäärä on 255,6 milj. euroa ja sitä myönnettiin hyvinvointialueille. Ensimmäisen haun raportointi ajoittuu syksyille 2023.

Hyvinvointialueiden käynnistämisen ICT-infrastruktuurin ja tietojärjestelmien muutoskustannuksiin myönnettiin valtionavustuksia noin 216 milj. euroa. Hyvinvointialueiden perustaminen edellytti laajoja alueellisia muutoksia ICT-infrastruktuuriin, toimialariippumattomiin tietojärjestelmiin, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasjärjestelmiin sekä pelastustoimen tietojärjestelmiin.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Kuntavaikutukset ympäristöministeriön hallinnonalalla kulmineituvat hallituskauden osalta merkittäviin lakiuudistuksiin ilmaston ja rakentamisen osalta. Elinvoimaa ja hyvää hallintoa tukevat Kiertotalousohjelma sekä julkisia hankintoja tukeva KEINO-osaamiskeskus. Ympäristöministeriö on myös jatkanut aktiivista kuntayhteistyötä muun muassa kestävässä kaupunkikehityksessä ja ilmastotoimissa.

Ilmastolain uudistus

Uusi ilmastolaki (423/2022) tuli voimaan 1.7.2022. Uuden ilmastolain keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035. Uuteen ilmastolakiin on lisätty uudet päästövähennystavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050. Laki on laajentunut koskemaan myös maankäyttösektoria ja lakiin on lisätty nielujen vahvistamista koskeva tavoite.

Syksyllä 2022 annettiin uutta ilmastolakia täydentävä hallituksen esitys, johon sisältyy velvoite kunnille laatia ilmastosuunnitelmat. Kunnan ilmastosuunnitelma on laadittava tai päivitettävä vähintään kerran valtuustokaudessa ja suunnitelman hyväksyy valtuusto. Kunnan tulee suunnitelmassa asettaa muun muassa päästövähennystavoite sekä toimet, joilla päästöjä vähennetään kunnassa. Rahoitusperiaatteen mukaisesti kunta voi ilmastosuunnitelman laatimista ja päivittämistä varten hakea ympäristöministeriöltä valtionavustusta. Julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023–2026 sisältyy yhteensä 2 831 000 euron vuosittainen määräraha koskien ilmastolain soveltamisalan laajentamista kuntiin. Kunnille ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien valmisteluun myönnettävän määrärahan osuus on 2 631 000 euroa

Rakentamislaki ja alueiden käytön digitalisaatio

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus eteni hallituskaudella siten, että eduskunnalle annettiin hallituksen esitys uudeksi rakentamislaksi sekä maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jolla nykyiset rakentamisen pykälät kumottiin ja lakiin lisättiin säännökset alueidenkäytön digitaalisuudesta sekä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Alueidenkäytön digitaalisuutta ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevat lait tulevat voimaan 1.1.2024. Rakentamislaki tulee voimaan 1.1.2025. Uudet lait ohjaavat

yhteentoimivaan ja koneluettavaan 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 vähenemisestä 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. Kustannuksia on tarkoitus korvata kunnille avustuksilla, mihin osoitetaan rahoitusta 4 milj. euroa vuodessa vuosina 2024–2026.

Rakentamislain 16 § edellyttää purkumateriaali- ja rakennusjätteselvityksen tekemistä ja tietojen ilmoittamista viranomaisen tietokantaan. Kansallisen purkumateriaali- ja rakennusjätterekisterin kehittämistä aiheuttaa valtiolle kertaluontoinen kustannus ja rekisterin ylläpitämisestä vuosittainen kustannus.

Kiertotalousohjelma

Hallitusohjelmaa toteuttavan Kiertotalousohjelman (2021–) tavoitteena on muutos, jolla hiilineutraalista kiertotaloudesta luodaan Suomen talouden uusi perusta vuoteen 2035. Ohjelma asettaa tavoitteita uusiutumattomien luonnonvarojen kulutuksen vähentämiselle sekä resurssituottavuuden ja kiertotalousasteen tuplaamiselle. Ohjelman toimenpiteillä edistetään kiertotaloutta myös kunnissa. Avustushakujen kautta kuntien ilmasto- ja kiertotaloushankkeita on tuettu 1 milj. eurolla. Lisäksi vuosina 2022–2023 ja siitä eteenpäin ohjelman keskeisenä toimenpiteenä on Kiertotalouden green deal, jossa mukaan lähtevät toimijat, kuten kunnat ja alueet määrittelevät omat tavoitteensa ja toimenpiteensä kiertotaloustavoitteiden edistämiseksi. Ohjelman toimenpiteenä on myös vuonna 2022 perustettu Motivan ja SYKEN koordinoima monivuotinen osaamisverkosto Kiertotalous-Suomi, joka tukee kuntien kiertotaloustyötä muun muassa auttamalla yhteistyökumppaneiden, kanavien ja EU sekä kansallisten rahoituslähteiden löytämisessä, parhaiden käytäntöjen levittämisessä, sekä etsimään ratkaisuja hallinnollisiin, teknisiin ja lainsäädännöllisiin pullonkauloihin. Lisäksi Kestävien ja innovatiivisten hankintojen osaamiskeskus KEINOn painopisteenä on vuosina 2022–2023 ollut kiertotaloushankintojen edistäminen.

5 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden (mukaan lukien Ahvenanmaa) kehitysnäkymiä vuosina 2023–2027 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on laatinut kuntatalouden kehitysarvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kevään taloudellisessa katsauksessa selitetään tilinpidon nettoluotonannon/-oton ja kirjanpidon toiminnan ja investointien rahavirran välisiä eroja muuntotaulun avulla. Kuntatalousohjelmassa kehitysarvio esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntatalouden kehitysarviossa on otettu huomioon vuosia 2024–2027 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuosille 2024–2027. Ne huomioidaan kehitysarviossa vasta talousarvioiden valmistumisen jälkeen. Kunnallisveroprosentit on pidetty vuoden 2023 tasolla. Kehitysarviossa on huomioitu ensimmäistä kertaa työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämistä vastaavien ja työttömyysturvan laajennetun rahoitusvastuun siirron vaikutukset. TE-uudistukseen liittyvät laskelmat ovat vielä alustavia ja ne tulevat tarkentumaan valmistelun edetessä. Myös soten siirtolaskelmat täsmentyvät vielä vuoden 2022 tilinpäätösten valmistuttua. Kuntatalouden suuret rakenteelliset uudistukset lisäävät painelaskelman epävarmuutta.

Lisäksi tässä luvussa arvioidaan kuntalain mukaisesti valtion toimenpiteiden vaikutuksia Manner-Suomen kuntien rahoitusasemaan kuntaryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumista vuoteen 2027 asti kuntatalouden kehitysarvioon pohjautuen.

5.1 Yleinen talouskehitys

Suomen bruttokansantuote kääntyi lievään laskuun vuoden 2022 jälkimmäisellä puoliskolla ja heikon talouskehityksen odotetaan jatkuvan talven ajan. Odotukset maailmantalouden kasvusta ovat parantuneet, kun energian hinnat ovat laskeneet ja Kiinan koronarajoitusten poistaminen sujui odotettua paremmin. Samaan aikaan kuitenkin inflaation hidastuminen on ollut ennakoitua hitaampaa ja keskuspankkien odotetaan nostavan ohjauksorkoja enemmän.

Vuonna 2023 BKT supistuu 0,2 prosenttia, kun hintojen nousu heikentää kotitalouksien ostovoimaa ja vähentää kulutusta. Inflaation hidastuminen sekä viime vuosia selvästi suuremmat palkan- ja sosiaalietuuksien korotukset kääntävät kuitenkin kotitalouksien

ostovoiman kasvuun jo vuoden 2023 aikana. Suomen hintakilpailukyky säilyy hyvänä. Suomen hintakilpailukyky pysyy hyvänä koko ennustejakson ajan, koska palkkoihin ei odoteta suurempaa kasvua kuin kilpailijamaissa ja energiakustannukset ovat kilpailukykyisiä muihin maihin verrattuna. Suomi pääsee hitaasti vuoden 2023 lopulla mukaan maailmantalouden ja -kaupan kasvuun. Suomen talous kasvaa vuosina 2024 ja 2025 1,3 ja 1,6 prosenttia.

Keskipitkällä aikavälillä talouden tuotannon kasvun arvioidaan jatkuvan maltillisena. Vuonna 2026 bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan noin 1,6 prosenttia ja vuonna 2027 kasvun arvioidaan olevan noin 1,5 prosenttia. Keskipitkällä aikavälillä bruttokansantuotteen kehitystä tukee etenkin yksityisen kulutuksen ja yksityisten investointien kasvu, joiden arvioidaan elpyvän markkinakorkojen laskun seurauksena.

Ennuste perustuu oletukselle, että pakotteet ja Venäjän hyökkäyssodan vaikutus taloudellisiin suhteisiin säilyvät nykyisellä tasolla. Sodalla on negatiivinen vaikutus talouteen koko ennusteperiodin ajan, mutta vaikutus lievenee, koska talous sopeutuu uuteen tilanteeseen.

Ennusteeseen liittyy huomattavan paljon epävarmuutta. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa voi saada käännteitä, joilla on merkittäviä ja nopeasti leviäviä vaikutuksia myös talouteen. Korkojen ja hintojen nousu on vähentänyt kulutusta ja asuntokauppojen määrää huomattavasti, millä voi olla suurempia negatiivisia vaikutuksia kuin mitä ennusteessa on oletettu. Merkittävä riski on myös Kiinan ja länsimaiden välien kiristyminen, jolla voisi olla negatiivinen vaikutus koko maailmantalouden kasvuun. Kiina on myös Suomelle tärkeä vientikohde ja monien kriittisten raaka-aineiden ja tuotteiden lähde.

Julkisen talouden alijäämä sekä kohonneet velanhoitokustannukset pitävät velkasuhteen nousevalla uralla

Julkisen talouden alijäämä pieneni vuonna 2022. Alijäämä oli 0,8 % suhteessa BKT:hen eli noin 2,2 mrd. euroa. Alijäämän pienenemiseen vaikuttivat muun muassa verotulojen ja sosiaaliturvamaksujen kertymän kasvu. Lisäksi erityisesti koronapandemiaan hoitoon osoitetut menot supistuivat.

Julkisen talouden vahvistuminen jää väliaikaiseksi. Talous ei kasva vuonna 2023, ja julkisen talouden rahoitusasema alkaa heikentyä. Julkista taloutta heikentävät myös monet päätösperäiset toimet, joista merkittävimmät liittyvät lukuisiin Venäjän hyökkäyssodan vuoksi tehtyihin varautumistoimiin. Suhdanteiden taustalla julkista taloutta heikentää rakenteellisesti väestön ikääntyminen.

Lähivuosien talouskasvu ei riitä korjaamaan julkisen talouden tulojen ja menojen välistä epätasapainoa ja alijäämä pysyy suurena. Kuluva vaalikausi päättyy vuoteen 2023, ja julkisen talouden ennuste on laadittu sen jälkeen niin kutsutun muuttumattoman politiikan urana. Tämä tarkoittaa, ettei se sisällä uuden hallituksen mahdollisia toimia. Siten uuden hallituksen päätökset voivat keikauttaa julkista taloutta molempiin suuntiin.

Hetkellisesti alentunut julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on alkanut jälleen kasvaa. Valtionhallinnon ja paikallishallinnon alijäämät sekä nopeasti kohonneet velanhoitokustannukset pitävät velkasuhteen nousevalla uralla kauas tulevaisuuteen. Velkasuhteen arvioidaan kipuavan yli 80 prosenttiin keskipitkällä aikavälillä. Julkinen talous on pidemmällä aikavälillä rakenteellisesti alijäämäinen ja siten julkisessa taloudessa on mittava kestävyysvaje.

Pidemmällä aikavälillä korkealle tasolle kohonnut velka muodostaa riskin julkiselle taloudelle. Näköpiirissä ei ole velkasuhteen alenemista. Nopea velkaantuminen yhdessä korkean koron kanssa on jo kasvattanut korkomenoja. Korkomenojen velkaa lisäävä vaikutus voimistuu keskipitkällä aikavälillä eikä helpotusta ole näköpiirissä.

Valtionhallinnon alijäämä pysyy vuodesta 2023 alkaen mittavana muun muassa useiden ajankohtaisten ja luonteeltaan väliaikaisten toimien myötä. Lisäresursseja on osoitettu muun muassa sisäiseen sekä ulkoisen turvallisuuteen sekä vihreän siirtymän vauhdittamiseksi. Valtionhallinnon menoja lisäävät myös tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituslain mukaiset T&K-panostukset. Valtion velasta maksetut korkomenot ovat huomattavasti suuremmat kuin mihin edellisinä vuosina on totuttu. Verkkainen talouskasvu vaimentaa verotulojen kasvua. Valtionhallinto onkin julkisen talouden alasektoreista alijäämäisin.

Julksiyhteisöjen rakenne muuttui vuoden 2023 alussa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Kuntahallinto jää kuitenkin painelaskelmassa hieman alijäämäiseksi. Ikääntyvä rakennuskanta ja kasvukeskusten investointipaineet pitävät kuntien investointimenot korkealla tasolla. Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa alijäämäisenä. Alijäämä johtuu muun muassa mittavista investoinneista sekä henkilöstömenoista.

Työeläkelaitosten ylijäämä asettuu lähivuosina reiluun prosenttiin. Eläkemenot kasvavat, mutta toisaalta noussut korkotaso lisää työeläkelaitosten omaisuustulojen kasvua. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvistaa ennustejaksolla työttömyystilanteen koheneminen. Sosiaaliturvarahastot pysyvät lievästi ylijäämäisinä.

5.2 Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntatalous (ml. Ahvenanmaa) oli vuonna 2022 talouden tunnuslukujen perusteella suhteellisen lähellä tasapainoa edellisvuoden tapaan. Toiminnan- ja investointien rahavirta heikkeni hieman edellisvuodesta ja päättyi noin 460 milj. euroa negatiiviseksi. Ilman HKL:n yhtiöittämistä ja kuntien huomattavia myyntivoittoja, toiminnan ja investointien rahavirta olisi kuitenkin ollut huomattavasti heikompi.

Kuntatalouden vuosikate heikkeni vuonna 2022 edellisvuodesta mutta kattoi edelleen poistot. Vuosikate jäi syksyllä ennustetusta pääasiassa toimintakatteen arvioitua jyrkemmän heikkenemisen vuoksi. Toimintamenot kasvoivat alustavien tilinpäätösarvioiden perusteella noin 5 prosenttia. Toimintamenojen suurin erä, henkilöstömenot, kasvoi hyvin maltillisesti, vain noin 2 prosenttia edellisvuodesta. Henkilöstömenojen vaimeaa kasvua selittävät muun muassa kuntatalouden työtaistelutoimet, mutta myös kasvanut pula ammattitaitoisesta työvoimasta. Toimintamenojen kasvu aiheutui etenkin palvelujen ostoihin käytettyjen menojen voimakkaasta kasvusta. Toimintamenojen voimakkaan kasvun jatkumisen lisäksi toimintakatteen heikkenemistä selittää myös toimintatulojen lasku. Vaikka myyntituotot kasvoivat kertaluonteisten tekijöiden vuoksi huomattavasti, painoi tukien ja avustusten supistuminen toimintatuloja alle edeltäneen vuoden tason. Tukien ja avustusten pieneneminen selittyy suurimmaksi osaksi koronatu- kien pienenemisellä edellisvuoteen verrattuna. Myös korona-aikaa edeltäneen ajan tason alle jääneet maksutuotot supistuivat hieman. Maksutuottojen pienenemiseen vaikutti vuonna 2022 vielä varhaiskasvatusmaksujen alentaminen elokuusta 2021 alkaen.

Kuntatalouden tilikauden tulos heikkeni hieman edellisvuodesta, mutta säilyi edelleen varsin vahvana päättyen 1,2 mrd. euroa positiiviseksi. Tilikauden tulos jäi noin 300 milj. euroa syksyllä 2022 arvioitua heikommaksi, vaikkakin kuntien verotulot kasvoivat ennustettua ripeämmin. Kunnallisverotulot kasvoivat noin 5 prosenttia suotuisan työllisyyskasvun siivittämänä. Suotuisa talouskehitys välittyi myös yhteisöverotuloihin, jotka kasvoivat vajaa 7 prosenttia edellisvuodesta siitä huolimatta, että kuntien yhteisöveron jako-osuuden 10 prosenttiyksikön korotus päättyi ja vaikutti yhteisöverotuloihin enää noin 200 milj. euroa kasvattavasti (vaikutus vuonna 2022 oli 640 milj. eur). Kiinteistövero- tulojen yli 6 prosentin kasvu selittyy sillä, että rakennusten jälleenhankinta-arvoja korotettiin rakennuskustannusindeksin poikkeuksellisen suurta kasvua vastaavasti. Myös kuntien valtionosuudet kasvoivat reippaasti, noin 7 prosenttia. Valtionosuuksien kasvua selittää suurimmaksi osaksi veromenetysten kompensatioiden kasvu.

Kuntatalouden bruttoinvestoinnit kasvoivat noin 10 prosenttia, mutta nettoinvestoinnit laskivat investointihyödykkeiden luovutustulojen voimakkaan kasvun vuoksi noin 7 prosenttia. Kunnat ja kuntayhtymät myivät omaisuuttaan vuonna 2022 noin 2 mrd. eurolla.

HKL:n yhtiöittäminen lisäsi omaisuuden myyntituloja noin 750 milj. eurolla. Omaisuuden myyntivoittoja selittää muun muassa maa- ja vesialueiden sekä rakennusten myynnit, jotka voimistuivat ennen sote-uudistuksen voimaantuloa.

Kuntatalouden lainakanta oli vuoden 2022 lopulla kaikkiaan 24,6 mrd. euroa. Lainakannan kasvu jäi vajaaseen 2 prosenttiin eli se hidastui selkeästi viime vuosien keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna. Lainakannan kasvu syntyi kuntayhtymissä, sillä kuntien lainat supistuivat. Yleinen korkotason nousu ei näkynyt vielä vuonna 2022 kuntatalouden korkokuluissa, joten nousupainetta jäi vielä tuleville vuosille.

Taulukko 19. Kuntatalouden kehitys vuoteen 2027 kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa (käyvin hinnoin).

Taloustoiminimi	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Tuloksen muodostuminen						
1. Toimintakate	-33,8	-13,2	-13,5	-14,8	-15,4	-15,9
2. Verotulot	26,9	14,4	14,0	14,4	15,0	15,6
3. Valtionosuudet, käyttötalous	10,8	3,7	3,6	4,6	4,8	4,9
4. Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
5. Vuosikate	4,2	5,1	4,2	4,3	4,5	4,6
6. Poistot	-3,2	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3
7. Satunnaiset erät, netto	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
8. Tilikauden tulos	1,2	2,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Rahoitus						
9. Vuosikate	4,2	5,1	4,2	4,3	4,5	4,6
10. Satunnaiset erät	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
11. Tulorahoituksen korjauserät	-1,0	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
12. Tulorahoitus, netto	3,4	4,6	3,6	3,7	3,9	4,0
13. Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,9	-4,9	-5,0	-5,2	-5,4	-5,6
14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot	2,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investoinnit, netto	-3,8	-3,9	-4,0	-4,2	-4,4	-4,6
16. Rahoitusjäämä (tulorah.-invest.)	-0,5	0,6	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6
17. Lainakanta	24,6	18,8	19,1	19,5	19,9	20,4
18. Kassavarat	8,8	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4
19. Nettovelka (lainat - kassavarat)	15,8	10,3	10,6	11,1	11,5	12,0

Kuntatalous vuonna 2023

Vuosi 2023 on kuntataloudessa historiallinen, sillä sote-uudistus tuli voimaan vuoden alusta ja kavensi kuntien tehtäväkenttää. Uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia sekä kuntien toimintaan että talouteen. Uudistuksen vaikutukset kohdistuivat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa tulojen ja menojen taso ja rakenne muuttuivat merkittävästi tehtävien siirryttyä hyvinvointialueille sekä rahoituksen siirryttyä valtiolle. Sote-siirtolaskelmat on päivitetty viimeisimpien arvioiden mukaisiksi. Kuluva vuosi on kuntataloudessa monin paikoin vaikeasti tulkittava sote-uudistuksen aiheuttaminen suurien muutosprosenttien vuoksi.

Toimintamenojen arvioidaan laskevan 56 prosenttia vuonna 2023. Kuntatalouden pitkän aikavälin menopaineet helpottuvat sote-uudistuksen myötä, kun nopeasti kasvavat sosiaali- ja terveystoimenot siirtyivät pois kuntien vastuulta. Toimintamenoja laskee sote- ja pelastustehtävien poistumisen lisäksi syntyvyyden laskusta aiheutuva palvelutarpeen lasku koulutuksessa ja hallituskauden päättyminen, jonka seurauksena useita määräaikaista toimia päättyy. Toisaalta Ukrainasta sotaa paenneiden ihmisten auttamiseen tarvittavien panostusten arvioidaan kasvavan muun muassa varhaiskasvatuksen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen sekä kotoutumispalveluiden tarpeen kasvun vuoksi.

Kuntatalouden kustannuksia kuvaava peruspalvelujen hintaindeksi kasvaa 5,0 prosenttia vuonna 2023. Inflaation kasvun on arvioitu hidastuvan, mutta olevan aiemmin arvioitua sitkeämpää kasvun jatkuessa 5,5 prosentilla kuluvana vuonna. Henkilöstökustannukset muodostavat jatkossakin kuntatalouden suurimman kuluerän ja sopimuskorotukset kertaerineen vauhdittavat kuntatalouden työvoimakustannusten kasvua 4,85 prosentilla vuonna 2023. Vuosille 2023 ja 2024 sovitut kunta-alan palkankorotukset ylittävät niin sanotun yleisen linjan kesällä 2022 sovitun palkkauksen kehittämisohjelman vuoksi. Palkkarakenteita ja palkkausjärjestelmiä koskeva kehittämisohjelma nostaa kunta-alan palkkoja yhteensä noin 5,1 prosenttia vuosina 2023–2027.

Kuntataloudesta siirtyy hyvinvointialueille investointeja noin miljardin euron edestä, joten bruttoinvestoinneissa tapahtuu selkeä tasomuutos. Nettoinvestointien arvioidaan kuitenkin kasvavan kuluvana vuonna, sillä vuoden 2022 lukuihin vaikuttivat poikkeuksellisen suuret investointihyödykkeiden luovutustulot. Investointiympäristön epävarmat näkymät voivat lykätä investointeja eteenpäin tai estää niiden toteutumisen. Julkisten opetusrakennusten ja kokoontumisrakennusten rakennusluvut ja aloitukset ovatkin kääntyneet laskuun. Kasvukeskusten investointipaineet ja koko maan laajuinen korjausvelka pitävät investoinnit kuitenkin korkealla tasolla.

Kuntatalouden toimintatulojen arvioidaan laskevan kuuluvana vuonna noin 41 prosenttia. Sote-uudistuksen aiheuttaman vähenemän lisäksi toimintatulojen laskua lisää hallituskauden määräaikaisten toimien päätyminen. Lisäksi vuoden 2022 toimintatuloihin kirjattiin kertaluonteisia eriä, joiden poistumisen arvioidaan laskevan myyntituloja edellisvuoteen verrattuna.

Myös kuntien valtionosuuksissa ja verotuloissa näkyy merkittävä alenema sote-uudistuksen seurauksena. Kuntataloudessa vuosi 2023 näyttää kuitenkin talouden tunnuslukujen perusteella ennätyksellisen vahvalta, sillä sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Kunnille kertyy vuonna 2023 noin 1,1 mrd. euroa enemmän vanhojen veroperusteiden mukaisia verotuloja kuin sote-uudistuksen jälkeisessä kuntataloudessa vuonna 2024. Vuosikate riittää selvästi kattamaan poistot ja toiminnan ja investointien rahavirta on noin 0,6 mrd. euroa positiivinen.

Kuntatalous 2024–2027

Kuntatalouden toimintamenot kasvavat painelaskelmassa vuosina 2024–2027 pääasiassa hintojen kasvun seurauksena, lukuun ottamatta vuotta 2025, jolloin kunnille siirtyy vastuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä ja samalla niiden rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan. Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 3,3 prosenttia vuodessa. Kunta-alan sopimuskorotukset nostavat työvoimakustannuksia 2,99 prosenttia vuonna 2024. Sopimuskorotusten kasvua hillitsee vuonna 2024 kunta-alan henkilöstölle vuonna 2023 maksettavien kertaerien poistuminen. Vuosina 2025–2027 kunta-alan ansiokehityksen oletetaan olevan yleisten työmarkkinoiden ansiokehitystä hieman nopeampaa kunta-alan palkkausjärjestelmien kehittämisohjelman vuoksi. Kuluttajahintojen kehityksen arvioidaan normalisoituvan keskimäärin kahteen prosenttiin kehysvuosina.

Kuntien tehtävät painottuvat nykyisin voimakkaasti lapsi- ja nuorisoikäluokkien tarvitsemien koulutus ja varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseen. Koulutuksen (ml. varhaiskasvatus) yhteenlaskettu palvelutarve pysyy painelaskelmassa kehysvuosina laskevana syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pienentymisen vuoksi. Kehitysarviossa palvelutarpeen laskua on totuttuun tapaan hieman pehmenetty, sillä monissa pienissä kunnissa mahdollisuudet kouluverkon sopeuttamiseen ovat rajalliset. Lisäksi lasten määrään varhaiskasvatuksessa vaikuttaa myös työllisyyden kehitys sekä varhaiskasvatuksen osallistumisaste, joka on ollut viime vuosina nousussa.

Julkisen talouden niukat resurssit kuitenkin haastavat kuntia pohtimaan myös uusia alueellisia ratkaisuja. Työikäisen väestön määrän väheneminen ja työvoiman saatavuusongelmat koskettavat myös kunta-alaa, jossa eläköityminen on voimakasta.

Peruspalvelujen tuottaminen kohtuullisin kustannuksin saattaa olla entistä haastavampaa useissa kunnissa. Kaikkien palveluiden ei tarvitse olla oman kunnan alueella, mutta niiden tulee olla laadukkaita ja saavutettavissa.

Vuonna 2025 kuntataloudessa tapahtuu lyhyen ajan sisällä jo toinen merkittävä rakenteellinen uudistus, kun työ- ja elinkeinopalvelut siirretään kuntien vastuulle. Tämä laajentaa kuntien tehtäväkenttää ja kasvattaa kuntatalouden toimintamenoja noin 840 milj. eurolla. Uudistuksen myötä kuntien henkilöstömäärä kasvaa noin neljällä tuhannella henkilötyövuodella, mikä näkyy vuonna 2025 etenkin henkilöstömenojen voimakkaana kasvuna. Myös ostot kasvavat uudistuksen seurauksena. Uudistuksen myötä kunnan rahoitusvastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenee, mikä puolestaan heijastuu vuonna 2025 avustusmenojen tason muutokseen. Työllisyyskehityksellä on uudistuksen jälkeen entistä suurempi vaikutus kunnan talouteen. Uusiin avustusmenoihin vaikuttaa etenkin työttömyyden kehitys, jonka on ennustettu asettuvan noin 6,5 prosenttiin kehysvuosina, sekä muutokset kansaneläkeindeksissä.

Investointien oletetaan palaavan normaalille kasvu-uralleen kehyskaudella ja niiden osuus bruttokansantuotteesta on pidetty painelaskelmassa vakiona kehyskauden loppuvuosina. Kunnilla on jatkossakin merkittäviä investointitarpeita muun muassa rakennuskannan iän, muuttoliikkeen ja vihreän siirtymän vuoksi.

Toimintatulot kasvavat painelaskelmassa keskimäärin noin prosentin vuodessa 2024–2027. Verotulot laskevat 3,0 prosenttia vuonna 2024, mikä on seurausta siitä, että sote-uudistuksen vaikutus näkyy kuntien verotuloissa viiveellä verovuoden verojen kertyessä useamman kalenterivuoden aikana. Tämän jälkeen verotulojen kehitys normalisoituu keskimäärin 3,6 prosentin vuotuisen kasvuun vuosina 2025–2027.

Kuntien valtionosuuksien kasvu jää tarkasteluvuosina varsin maltilliseksi lukuun ottamatta vuotta 2025, josta alkaen kuntien valtionosuukissa huomioidaan kunnille siirtyvät noin 840 milj. euron vastuut TE-palvelutehtävien ja työttömyysetuuksien rahoituksesta. Valtionosuuksien kautta täsmätetään kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden tulojen määrä. Tarkistus otetaan huomioon vuodesta 2024 alkaen ja alustavien arvioiden mukaan lisäsiirtotarve olisi 99 milj. euroa. Valtiovarainministeriö tarkistaa kunnilta hyvinvointialueille siirrettävien tulojen määrän koko maan tasolla siirtyviä kuluja vastaaviksi vuoden 2022 taloustietojen valmistuttua syksyllä 2023.

Kuntatalouden menojen ja tulojen välillä hieman kasvavaa epätasapainoa

Kuntatalouden menot pysyvät kehysvuosina 2024–2027 hieman tuloja suurempina. Vuosikate riittää kattamaan poistot kaikkina tarkasteluvuosina painelaskelmassa ja vuosikate näyttäisi yltävän useimpina vuosina myös nettoinvestointien tasolle. Tulojen ja menojen

epätasapaino korostaa silti palvelutarpeen ennakoidun suunnittelun ja investointien tarveharkinnan tärkeyttä. Koska väestökehityksessä on kuntien välillä merkittäviä eroja, ovat myös sen aiheuttamat haasteet ja ratkaisuvaihtoehdot eri kunnissa hyvin erilaisia.

Vuonna 2023 kuntatalouden lainoista siirtyi arviolta 5,1 mrd. euroa pois sote-uudistuksen myötä. Kuntatalouden lainakannan kasvuvauhti hidastuu selkeästi viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuvauhtiin verrattuna. Kuntatalouden lainakanta kasvaa tarkastelujakson lopulla 20,4 mrd. euroon. Korokojen nousu välittyy lopulta myös kuntatalouteen lisäkustannuksiksi kiristäen kuntien taloutta.

5.3 Kuntien verotulot

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisöverosta. Kunnallisveron osuus verotuloista arvioidaan sote-verouudistuksen jälkeen olevan keskimäärin noin 69 prosenttia, yhteisöveron noin 15 prosenttia ja kiinteistöveron noin 16 prosenttia. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2023 yhteensä noin 14,4 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot alenisivat vajaalla 47 prosentilla. Verotulot pienenevät sote-uudistuksen seurauksena, kun verotuloja siirrettiin valtiolle. Vuonna 2024 verotulojen ennustetaan alenevan 3 prosenttia. Alenema johtuu sote-uudistuksesta ja vuosien 2022–2024 verokertymärytmistä. Taulukossa 20 esitetään kuntien verotulojen toteutunut kehitys (tilinpäätösarviotieto 2022) sekä ennuste vuosille 2023–2027. Ennusteessa on huomioitu kansantalouden makroennusteen mukainen veropohjien kehitys sekä tiedossa olevat veroperustemuutokset.

Maksettujen palkkojen osuus kunnallisveron veropohjasta on keskimäärin noin 67 prosenttia, eläkkeiden noin 24 prosenttia ja muiden tulojen, kuten esimerkiksi päivärahatulojen ja yritystulojen, osuus on noin 9 prosenttia. Tulorakenteessa on kuitenkin suuret erot kuntien välillä. Väestörakenteen ja työllisyyden kehitys vaikuttavat yksittäisten kuntien veropohjaan ja siten tulojen muodostumiseen.

Seuraavassa käsitellään verolajikohtaisesti lakimuutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien verotuloihin kehyskaudella. Veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuloon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille. Yhteisöveron osalta kompensoinnit toteutetaan verojärjestelmän sisällä jako-osuutta muuttamalla, sen sijaan ansiotuloveroperusteiden muutosten kompensoinnit toteutetaan erillisen määrärahamomentin kautta.

Taulukko 20. Kuntien verotulot vuosina 2022–2027, milj. euroa.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kunnallisvero	21 646	10 058	9 832	10 119	10 536	10 953
Yhteisövero	3 032	2 168	1 936	2 006	2 074	2 199
Kiinteistövero	2 091	2 214	2 234	2 293	2 370	2 395
Kaivosvero				15	15	15
Yhteensä	26 769	14 440	14 001	14 432	14 996	15 562
Manner-Suomen keskimääräinen kunnallisveroprosentti	20,01	7,38	7,38	7,38	7,38	7,38
Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta	33,76	23,91	23,69	23,69	22,92	23,06

Kunnallisvero

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2023 noin 10,1 mrd. euroa, mikä on noin 11,6 mrd. euroa vähemmän kuin vuonna 2022. Kunnallisveron tuotto pieneni merkittävästi vuonna 2023 sote-uudistukseen liittyvän verouudistuksen johdosta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen siirtyessä kuntien vastuulta hyvinvointialueille kuntien tuloja siirretään valtiolle hyvinvointialueiden toiminnan rahoittamiseksi. Vuoden 2023 tasossa arvioituna kunnallisveron tuottoa leikataan noin 14,3 mrd. euroa ja valtion ansio- ja pääomatuloveron tuottoa kasvatetaan noin 13,9 mrd. euroa. Ansiotuloverotusta kevennetään kokonaisuudessaan noin 0,3 mrd. eurolla sen varmistamiseksi, että verovelvollisten verotus ei kiristyisi sote-veromuutoksen seurauksena. Kunnallisveron tuottoon vaikuttaa kehyskaudella hallitusohjelmaan liittyvät veromuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Koneiden ja laitteiden kaksinkertaisen poisto-oikeuden päättymisen vuonna 2026 kasvatetaan hieman kunnallisveron tuottoa. Vuosien 2024—2027 verotuottoarvioihin sisältyy teknisenä oletuksena ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus. Ansiotasoindeksin nousua kompensoiva tarkistus vuodelle 2024 vähentäisi kunnallisveron tuottoa 42 milj. eurolla; 31 milj. eurolla vuonna 2025 sekä 30 milj. eurolla vuosina 2026 ja 2027.

Yhteisövero

Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 2,2 mrd. euroa vuonna 2023. Vuonna 2023 voimaan tulleen sote-uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialuille ja niiden rahoitusvastuu kunnilta valtiolle. Tässä yhteydessä kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettiin.

Tämä pienentää kuntien yhteisöveron maksuunpanoa laskennallisesti noin 970 milj. eurolla vuoden 2023 tasossa. Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan kasvavan vuosina 2024—2027 keskimäärin noin 4,5 prosenttia vuodessa. Yhteisöveron tuoton ennustamisen lähtökohtana on viimeisimmän valmistuneen verotuksen mukainen yhteisövero, jota muutetaan arvioidun tuloskehityksen mukaisesti. Tuloskehityksen muutosta arvioidaan lähinnä kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämän muutoksen avulla. Toimintaylijäämän arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 3,7 prosenttia vuosina 2024–2027. Yhteisöveron tuottoa nostaa kehyskaudella muun muassa koneiden ja laitteiden kaksinkertaisen poisto-oikeuden päättyminen vuonna 2026. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys tuli voimaan vuonna 2023 ja ylimääräistä lisävähennystä aletaan soveltaa vuodesta 2024. Kompensaatiosta johtuen näillä muutoksilla ei ole vaikutusta kuntien yhteisöveron tuottoon.

Kiinteistövero

Kiinteistöveron tuotto on noin 2,2 mrd. euroa vuonna 2023, mikä on noin 120 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2022. Kehyskaudella veron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 2,0 prosentin vuosivauhtia.

Kaivosvero

Uusina veroperustemuutoksina julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät vuonna 2024 voimaan tuleva kaivosvero, josta verotuloa kertyisi ensimmäistä kertaa vuonna 2025. Tästä kaivosten sijaintikuntien osuus olisi 60 prosenttia, eli noin 15 milj. euroa vuosittain.

5.4 Talouden sopeutuspaive kuntaryhmittäin ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi

Kuntalain mukaan kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan kuntatalousohjelmassa koko maan näkymien ohella myös kuntaryhmittäin. Kuntien rahoituksen riittävyttä 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 tarkasteltaessa on huomioitava, että kuntien kyky rahoittaa lakisääteiset tehtävänsä perustuu pitkän aikavälin tulojen ja menojen tasapainopyrkimykseen. Lyhyemmällä aikaperspektiivillä kuntien nettoinvestointitarpeet voidaan kuitenkin rahoittaa netto-lainanotolla, joten toiminnan ja investointien rahavirran jäämä

ei välttämättä suoraan kerro siitä, ettei rahoitusperiaate toteutuisi. Kuntien taloudellinen kantokyky ja maksukyky ovat kuitenkin pidemmällä aikavälillä uhattuna, jos toiminnan ja investointien rahavirta on pysyvästi negatiivinen. Kuntien velkakestävyyttä 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 kehitystä ajassa. On tarkoituksenmukaista myös eriyttää käyttötalouden rakenteellinen jäämä investointitaloudesta. Esimerkiksi hyviä palveluiden tuottavuutta kohentavia investointeja voi olla lyhyellä aikavälillä perusteltua rahoittaa velalla, jos velanoton riskienhallinta ja tulevat tulot ovat riittävällä tasolla.

Kokonaisuutena arvioiden ja painelaskelmaan liittyvät epävarmuustekijät huomioiden voidaan todeta, että laskennallinen kunnallisveroprosentin korotuspaine pysyy suurimassa osassa kuntakokoryhmiä maltillisella tasolla kehyskauden aikana. Tietyissä kuntakokoryhmissä on myös laskennallista veroprosentin laskuvaraa yksittäisinä vuosina. Useissa pienissä kunnissa korotuspaine on kuitenkin merkittävä, mikä näkyy myös negatiivisena vuosikatteenä ja tilikauden tuloksena. Näissä kunnissa tulisi kiinnittää huomiota vuosikatteen vahvistamiseen, jotta velkaantuminen ei muodostu ongelmaksi suhteessa tulopohjaan. Veropohjan rapautuminen voi olla uhkana varsinkin pienemmissä kuntakokoryhmissä, jos väestöennusteen mukainen demografia- ja muuttotappiokehitys jatkuu ennustetun kaltaisena.

Laskelmassa käytetyt oletukset

Kuviossa 14 ja taulukossa 22 esitetään arviolaskelmat kuntien rahoitusasemasta sekä laskennallisesta kuntien tuloveroprosentin korottamisesta kuntakokoryhmittäin vuosille 2022–2027. Laskelmat perustuvat koko maan kehityksen perusteella valtiovarainministeriössä tehtyihin kuntakohtaisiin arvioihin verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Arvioissa on otettu huomioon sote-uudistuksen vaikutus vuodesta 2023 ja vuodesta 2025 alkaen TE-uudistuksen vaikutus.

Vuosien 2022 ja 2023 kuntakohtaiset toimintakatetiedot on poimittu kuntien ja kuntayhtymien Valtiokonttorille raportoimista kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvio-, talousarvio- ja suunnitelmatiedoista. Kuntakohtaiset vuoden 2023 tiedot on skaalattu valtiovarainministeriön ennusteen mukaiseen koko maan tasoon siten, että kuntakohtaiset suhteet pysyvät kuntien ilmoittamien tietojen mukaisina. Vuosien 2024–2027 toimintakatetta on arvioitu kunnan väestörakenteen muutoksen sekä koko maan arvioitun kokonaisuuden muutoksen avulla. 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, eikä siinä ole ennakoitu kertaluonteisia arvon alentumisia tai satunnaisia eriä, jotka voivat muuttaa merkittävästi kuntien tuloskehitystä yksittäisinä vuosina.

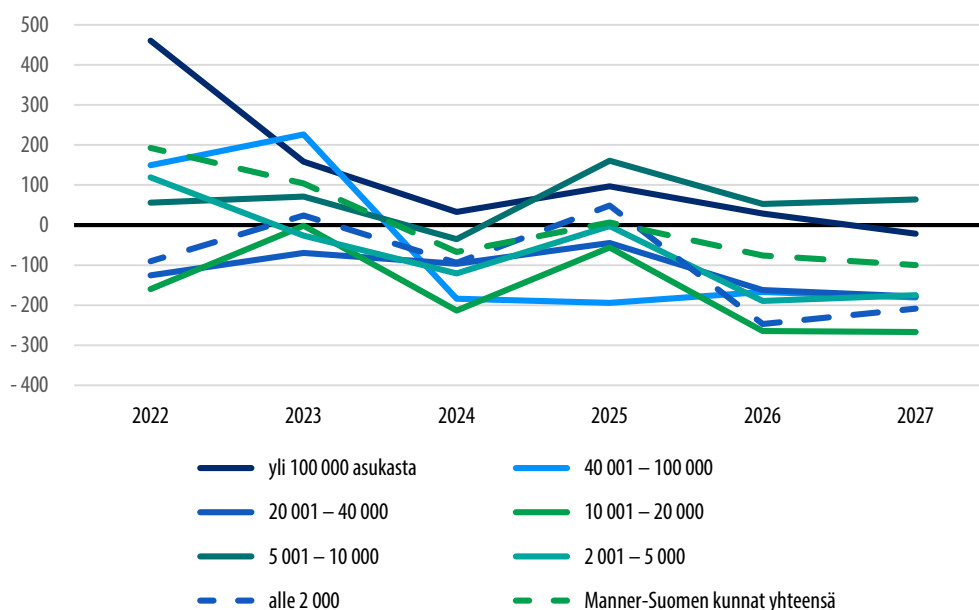
Vuoden 2022 nettoinvestoinnit perustuvat kuntien raportoimiin tilinpäätösarvotietoihin. Talousarvio- ja taloussuunnitelmatietoja on hyödynnetty vuosien 2023–2025 arvioissa. Vuosille 2026-2027 on nettoinvestointien osalta käytetty aikaisemmilta vuosilta laskettua keskiarvoa ottaen huomioon myös koko maan ennustettu muutos. Rahoitustuottojen ja -kulujen osalta on käytetty tilinpäätösarvotietoja vuodelle 2022 ja talousarvotietoja vuodelle 2023 sekä taloussuunnitelmatietoja ja lisäksi huomioon on otettu koko maan ennuste.

Kuntakohtaiset arviolaskelmat julkaistaan valtiovarainministeriön verkkosivuilla. Julkaistujen laskelmien yhteydessä on myös yksityiskohtainen kuvaus käytetyistä tiedoista, sekä oletuksista. Tiedot perustuvat pitkälti tilinpäätösarvio-, talousarvio- sekä suunnitelmatietoihin ja koko maan ennusteeseen. Lisäksi on käytetty Tilastokeskuksen vuoden 2021 väestöennustetta. Huomioitavaa on se, että kuntakohtaiset arviot ovat hyvin epävarmoja, eikä yksittäisten kuntien lukuja pidä tulkita yksiselitteisesti. Tarkastelukaudelle osuu monta poikkeuksellista vuotta, minkä vuoksi nyt esitettyihin arvioihin kannattaa suhtautua varovaisesti. Kuntakokoryhmittäinen tarkastelu kuitenkin kertoo eri kuntien talouden kehityksestä ja suunnasta.

Talouden sopeutuspaine kuntakokoryhmittäin

Kuntakokoryhmittäisessä talouden sopeutuspaineen arvioinnissa hyödynnetään koko maan tasoista kuntatalouden kehitysarviota. Lähinnä verotulojen aiemmin arvioitua nopeammasta kasvusta johtuen näkymät tulevien vuosien kehityksestä ovat muuttuneet hieman paremmiksi syksyn 2022 kuntatalousohjelmaan verrattuna. Kuntakohtaisten tietojen osalta arviota on tarkennettu myös vuoden 2022 tilinpäätösarvotiedoilla.

Kuvio 14. Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2022–2027 kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas.



Talouden sopeutuspainetta arvioidaan ohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla. Kehyskauden lopulla vuonna 2027 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan negatiivinen lähes kaikissa kuntakokoryhmissä, kaikki Manner-Suomen kunnat huomioiden noin -100 euroa asukasta kohden (kuviot 14). Koko tarkastelujakson ajan kuntakokoryhmien välillä on merkittäviä eroja, mutta myös kuntaryhmien sisällä esiintyy hajontaa.

Tarkastelujakson ensimmäisen vuoden hyvää tilannetta selittävät HKL:n yhtiöittämisen vaikutukset yli 100 000 asukkaan kuntakokoryhmissä. Päivitykset vahvistavat vuotta 2022 kaikissa kuntakokoryhmissä. Vuonna 2023 tasapaino vahvistuu väliaikaisesti lähes kaikissa kuntakokoryhmissä, kun sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Vuonna 2024 tilanne heikkenee, kun verotulot vakiintuvat sote-uudistuksen jälkeiselle tasolle. Lisäksi heikennystä selittää sote-laskelmien jälkikäteistarkistuksesta aiheutuva valtionosuuden leikkaus.

Vuonna 2025 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan vahvistuvan lähes kaikissa kuntakokoryhmissä heikomman vuoden 2024 jälkeen. Positiivista kehitystä tuo kasvavat verotulot kunnissa, sekä vuoteen 2025 kohdistuvat pienenevät nettoinvestoinnit. Vahvinta

positiivinen asukaskohtainen kehitys on 5001 – 10 000 asukkaan, sekä 10 001–20 000 asukkaan kunnissa ja kaikki Manner-Suomen kunnat huomioon ottaen muutos edelliseen vuoteen on 74 euroa asukasta kohden.

Kehyskauden loppua kohden mentäessä lähes kaikkien kuntakokoryhmien toiminnan ja investointien rahavirta painuu negatiivisen puolelle, noin 100 euroa asukasta kohden koko maan tasolla. Kuntakokoryhmittäisessä tarkastelussa on suuria eroja ryhmien välillä, minimin ollen noin -267 euroa asukasta kohden ja maksimi 65 euroa asukasta kohden. Huomioitavaa on, että tarkastelukaudelle sisältyy kaksi isoa uudistusta, mikä lisää arvioiden epävarmuutta. Heikkenevää toiminnan ja investointien rahavirtaa tarkasteluperiodilla selittää merkittävältä osin nettoinvestointien kasvu sekä toimintakatteen heikkeneminen.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä laskee vuonna 2023 vain 5 kuntaan. Kuitenkin heti vuoden 2023 jälkeen negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvaa. Näistä suurin osa on alle 5000 asukkaan kuntia. Eniten negatiivisen vuosikatteen kuntia on vuonna 2025, painottuen enimmäkseen pieniin kuntakokoryhmiin. Tarkastelukauden lopussa negatiivisen vuosikatteen kuntia on 23. Negatiivinen vuosikate kertoo kehityksestä, jossa käyttötalous on rakenteellisissa ongelmissa, jotka tulisi korjata.

Taulukko 21. Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä vuosina 2022–2027.

Negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärä	2022	2023	2024	2025	2026	2027
yli 100 000 asukasta	0	0	0	0	0	0
40 001–100 000	0	0	0	0	0	0
20 001–40 000	0	0	1	1	1	0
10 001–20 000	2	0	1	1	0	0
5 001–10 000	1	1	1	1	1	1
2 001–5 000	5	2	9	12	10	13
alle 2 000	4	2	9	9	9	9
Manner-Suomen kunnat yhteensä	12	5	21	24	21	23

Kuntatalouden sopeutuspainetta arvioidaan kuntatalousohjelmassa myös laskennallisen kunnallisveroprosentin korotuspaineen avulla. Isoimmat korotuspaineet kohdistuvat vuosiin 2024, 2026 ja 2027 ja koskevat melkein kaikkia kuntakokoryhmiä. Yli 100 000

asukkaan kunnissa vuosi 2022 on vahva HKL:n yhtiöittämisen takia, mutta kehitys tasaantuu vuotta 2027 kohti mentäessä. Koko maan tasolla tarkasteltuna, laskennallinen paine veroprosentin korotukseen pysyy maltillisena, mutta kuntakokoryhmien välillä on suuria eroja. Tarkastelukauden aikana kaikilla kuntakokoryhmillä on joinakin vuosina laskennallista painetta veroprosentin korotukseen. Kehyskauden lopussa, vuonna 2027 suurin paine veroprosentin korotukseen on pienissä alle 2 000 asukkaan kunnissa, sekä 10 001–20 000 asukkaan kunnissa.

Taulukko 22. Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%-yks.), kuntakokoryhmittäin.

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%-yks.)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
yli 100 000 asukasta	-2,1	-0,6	-0,1	-0,4	-0,1	0,1
40 001–100 000	-0,8	-1,0	0,8	0,9	0,7	0,7
20 001–40 000	0,6	0,3	0,4	0,2	0,6	0,6
10 001–20 000	0,9	0,0	1,0	0,3	1,2	1,1
5 001–10 000	-0,3	-0,4	0,2	-0,8	-0,2	-0,3
2 001–5 000	-0,8	0,1	0,7	0,0	1,0	0,9
alle 2 000	0,7	-0,2	0,6	-0,3	1,5	1,2
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-1,0	-0,4	0,3	-0,0	0,3	0,3

Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BKT ja työllisyys						
BKT:n arvo, mrd. euroa	266,7	277,1	286,9	298,1	309,6	321,2
BKT, määrän muutos, %	2,1	-0,2	1,3	1,6	1,6	1,5
Työllisten määrä, muutos-%	2,5	-0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Työttömyysaste, %	6,8	7,0	6,8	6,6	6,4	6,3
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat), %	73,8	73,6	73,8	74,2	74,6	74,9
Palkkasumma, muutos-%	6,4	4,2	4,1	3,5	3,5	3,4
Eläketulot, muutos-%	3,3	7,7	4,1	3,4	3,2	3,3
Hinnat ja kustannukset, %-prosentti						
Yleinen ansiotaso	2,5	4,6	3,8	3,1	3,0	3,0
Kuntien ansiotaso	2,0	5,2	3,3	3,2	3,8	4,0
Kuluttajahinnat	7,1	5,5	2,5	1,6	2,0	2,0
Rakennuskustannusindeksi	8,2	3,9	2,5	2,2	2,4	2,4
Kotimarkkinoiden perushintaindeksi	20,3	2,6	2,9	2,3	2,5	2,5
Peruspalvelujen hintaindeksi	3,7	5,0	3,0	2,9	3,6	3,5
TAE:ssa käytetty vos-indeksi	2,5	3,8				
Kuntatyönantajan sotumaksut, %						
Sairausvakuutusmaksu	1,3	1,5	1,3	1,4	1,4	1,4
Työttömyysvakuutusmaksu	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Eläkemaksu (KuEL)	20,3	19,8	19,8	19,8	20,3	20,3
Opettajien eläkemaksu	16,6	16,5	16,5	16,5	17,3	17,3
Muut sosiaalivakuutusmaksut	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kuntatyönantajamaksut yhteensä	24,3	24,0	23,8	23,9	24,3	24,3

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Vakuutettujen sotumaksut, %						
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	1,5	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	7,2	7,2
TyEL-indeksipisteluku	2 691	2 874	3 013	3 094	3 155	3 225
TyEL-indeksi, muutos	2,3	6,8	4,8	2,7	2,0	2,2
KEL-indeksipisteluku	1 674	1 805	1 888	1 937	1 970	2 009
KEL-indeksi, muutos	2,1	7,8	4,6	2,6	1,7	2,0

Liite 2. Kuntataloudesta vuoden 2022 päätteeksi siirtyvien erien jakauma (arvio)

	Milj. €
Palkat ja palkkiot	9 422
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	2 397
Ostot	11 906
Sosiaaliavustukset	755
Muut toimintamenot	1 190
Myyntitulot	1 722
Maksutulot	1 562
Tuet ja avustukset	533
Muut toimintatuotot	370
Valmistus omaan käyttöön	3
Toimintatuotot	4 190
Toimintakulut	25 669
Kuluminen	321
Toimintakate	-21 480
Nettokustannukset	-21 801
Investoinnit	950
Velka	5 100

Liite 3. TE-uudistus kehitysarviossa

	Milj. € 2025
Avustukset	400
Henkilöstökulut	250
Ostot	190
Menojen kasvu	840
Valtionosuuksiin lisäystä	920
Valtionavustuksista siirtoa valtionosuuksiin	-80
Tulojen kasvu	840



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-206-2 (pdf)

Maaliskuu 2023