

# Kuntatalousohjelma vuosille 2025–2028

Kevät 2024

Kunta-asiat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2024:33



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:33

# Kuntatalousohjelma vuosille 2025–2028

Kevät 2024

Valtiovarainministeriö Helsinki 2024

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

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

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-636-7

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Kuntatalousohjelma vuosille 2025–2028

## Kevät 2024

|   |                        |                  |             |
|---|------------------------|------------------|-------------|
| <b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:33</b> |                        | <b>Teema</b>     | Kunta-asiat |
| <b>Julkaisija</b>                                 | Valtiovarainministeriö |                  |             |
| <b>Yhteisötekijä</b>                              | Valtiovarainministeriö |                  |             |
| <b>Kieli</b>                                      | suomi                  | <b>Sivumäärä</b> | 69          |

## Tiivistelmä

Kuntatalousohjelma vuosille 2025–2028 on laadittu kevään 2024 julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta. Hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen ovat tiedossa.

Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä 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 2028 asti.

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 2024 julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa neuvotteluissa.

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

**ISBN PDF** 978-952-367-636-7 **ISSN PDF** 1797-9714

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-636-7>

## Kommunekonomiprogrammet för 2025–2028 Våren 2024

|   |                   |                 |               |
|---|-------------------|-----------------|---------------|
| <b>Finansministeriets publikationer 2024:33</b> |                   | <b>Tema</b>     | Kommunärenden |
| <b>Utgivare</b>                                 | Finansministeriet |                 |               |
| <b>Utarbetad av</b>                             | Finansministeriet |                 |               |
| <b>Språk</b>                                    | finska            | <b>Sidantal</b> | 69            |

### Referat

Kommunekonomiprogrammet 2025–2028 har upprättats i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2024. Kommunalekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder på den kommunala ekonomin beskrivs i programmet utifrån den nyaste information som finns tillgänglig. Effekterna av regeringens åtgärder har bedömts till den del det finns regeringsbeslut om åtgärderna och deras effekter på den kommunala ekonomin är kända.

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 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 2028.

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 2024.

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

**ISBN PDF** 978-952-367-636-7 **ISSN PDF** 1797-9714

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-636-7>

## Municipal Finances Programme 2025–2028 Spring 2024

---

|  |                     |                |                          |
|--|---------------------|----------------|--------------------------|
| <b>Publications of the Ministry of Finance 2024:33</b> |                     | <b>Subject</b> | Local Government Affairs |
| <b>Publisher</b>                                       | Ministry of Finance |                |                          |
| <hr/>  |                     |                |                          |
| <b>Group author</b>                                    | Ministry of Finance |                |                          |
| <b>Language</b>  | Finnish             | <b>Pages</b>   | 69                       |

---

### Abstract

The Municipal Finances Programme 2025–2028 was drawn up in connection with the preparation of the General Government Fiscal Plan in spring 2024. The Programme adds depth to the review of municipal government finances given in the General Government Fiscal Plan. The state of municipal finances and the impact of the Government's measures on municipal finances are described in the Programme on the basis of the latest available information and estimates. The impact of the Government's measures has been estimated in so far as there are government decisions on the measures and the effects are known.

The purpose of the Programme is to assess the state of municipal finances and the scope for municipalities to successfully organise basic public services by means of the measures in the General Government Fiscal Plan. The Municipal Finances Programme focuses particularly on examining the development outlook for municipal finances and government measures that affect municipal finances. The effects of the measures have been assessed up to 2028 in terms of municipal finances as a whole and also by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources.

The Municipal 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 municipal finances and in the drafting of legislation on local government functions, as well as the Association of Finnish Municipalities. Negotiations between central government and municipalities were held in the Advisory Committee on Municipal Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the Committee. The Government discussed the Municipal Finances Programme in the negotiations on the General Government Fiscal Plan in spring 2024.

**Keywords** municipal affairs, municipalities, municipal revenue, municipal expenditure, municipal corporation, central government transfers to municipalities, municipal functions

---

|                 |                   |                 |           |
|-----------------|-------------------|-----------------|-----------|
| <b>ISBN PDF</b> | 978-952-367-636-7 | <b>ISSN PDF</b> | 1797-9714 |
|-----------------|-------------------|-----------------|-----------|

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-636-7>

---

# Sisältö

|   |    |
|---|----|
| <b>Tiivistelmä</b> .....  | 7  |
| <b>1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2024</b> .....  | 14 |
| <b>2 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset</b> .....  | 25 |
| 2.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset .....   | 25 |
| 2.2 Ver- ja maksuperustemuutosten vaikutus kuntatalouteen.....                                      | 27 |
| 2.3 Kuntien valtionavut julkisen talouden suunnitelmassa.....                                       | 27 |
| 2.4 Sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavointitarkaisun vaikutus<br>kuntatalouteen .....      | 30 |
| <b>3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet hallinnonaloittain</b> .....                   | 32 |
| 3.1 Oikeusministeriön hallinnonala .....  | 32 |
| 3.2 Valtiovarainministeriön hallinnonala.....   | 32 |
| 3.3 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala .....  | 41 |
| 3.4 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala.....   | 44 |
| 3.5 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala .....   | 44 |
| 3.6 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala .....  | 49 |
| 3.7 Ympäristöministeriön hallinnonala .....   | 50 |
| <b>4 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen</b> .....                       | 52 |
| 4.1 Yleinen talouskehitys .....   | 52 |
| 4.2 Kuntatalouden kehitysarvio.....   | 54 |
| 4.3 Kuntien verotulot.....  | 59 |
| 4.4 Talouden sopeutusaine kuntakokoryhmittäin ja rahoitusperiaatteen<br>toteutumisen arviointi..... | 62 |
| <b>Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia</b> .....                       | 68 |

## TIIVISTELMÄ

### **Kertaluonteiset tekijät vahvistivat kuntataloutta merkittävästi vuonna 2023**

Ensimmäinen sote-uudistuksen jälkeinen vuosi 2023 oli kunnille monella tapaa poikkeuksellinen. Uudistus vaikutti merkittävästi sekä kuntien toimintaan että talouteen. Kuntatalouden, sisältäen kunnat ja kuntayhtymät, tulos oli vahva ja samalla toiminnan ja investointien rahavirta kääntyi positiiviseksi. Kertaluonteisilla sote-uudistukseen liittyvillä tekijöillä oli olennainen vaikutus positiiviseen tulokseen. Lisäksi uudistus heijastui myös kuntatalouden lainakannan sekä rahavarojen huomattavaan vähentymiseen, kun sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirtyivät varoineen ja velkoineen osaksi hyvinvointialueita.

Taloustilanne oli hyvä myös kuntakohtaisesti tarkasteltuna. Tilinpäätösarvioiden mukaan kuntien vuosikate oli koko 2000-luvun vahvin ja se riitti kattamaan selvästi sekä poistot että nettoinvestoinnit. Vuosikate ja tilikauden tulos olivat edellisvuoden tapaan vahvimmat suurissa, yli 100 000 asukkaan, kunnissa. Negatiivisten vuosikatteiden kuntien lukumäärä oli 12 ja kuntalain mukaiseen arviointimenetelyyn päätyviä uusia kuntia on mahdollisesti yksi tai kaksi.

Sote-uudistuksen johdosta myös kuntien tulo- ja menorakenne muuttuivat merkittävästi vuonna 2023. Verotulojen kokonaismäärä supistui 46 prosenttia ja valtionosuudet pienuivat noin kaksi kolmasosaa. Samanaikaisesti kuntien toimintakulut puoliintuivat. Suurimmat vähennykset olivat palveluiden ostoissa, minkä myötä henkilöstökulut muodostivat suurimman osan toimintakuluista aiemman palvelujen ostojen sijaan. Sote-uudistuksen tulojen ja kustannusten siirron johdosta verotulojen, valtionosuuksien ja toimintakulujen reaalista muutosta on kuitenkin vaikea todentaa pelkästään tilinpäätöstietoja vertaamalla.



## Kuntatalouden rahoitusasematavoitteen saavuttaminen vaatii kuntatalouden merkittävää kohenemista

Hallituksen tavoitteena on, että kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon rahoitusasema on lähellä tasapainoa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen merkittävää kohenemista, sillä julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on -0,7 prosenttia vuonna 2027.

Hallitusohjelmassa valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Hallitusohjelma sisältää monia kuntien toimintaan ja talouteen vaikuttavia uudistuksia. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantumisen sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Lisäksi jatketaan kiinteistövero-uudistusta, jonka päämääränä on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käypiä arvoja. Hallitusohjelman ja hallituksen julkisen talouden suunnitelman päätösten mukaisesti kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan myös kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä tai kuntien maksutuloloja lisäämällä. Julkisen sektorin tilaohjelma on käynnistymässä keväällä 2024. Ohjelma toimeenpanee osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksia tilojen käytön tuottavuudesta ja kehittämisestä.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille 1.1.2025. Samassa yhteydessä kuntien vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenee. Uusiin ja laajeneviin tehtäviin myönnetään täysimääräinen valtionosuusrahoitus.

Työllisyysalueita tulee olemaan yhteensä 45, joista 39 järjestää työvoimapalvelut vastuukuntamallilla ja kaksi kuntayhtymämallilla. Neljä kuntaa järjestää työvoimapalvelut itse. Uudistuksen yhteydessä kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan koskemaan työmarkkinatuen lisäksi myös perus- ja ansiopäivärahaa. Työttömän osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun ei jatkossa enää katkaise kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta.

Kuntien roolia kotoutumisen edistämisestä vahvistetaan 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain mukaisesti. Kunnille myönnetään rahoitusta muun muassa matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvontapalveluihin, monialaiseen osaamiskeskustyyppiseen toimintaan, monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämiseen sekä työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen.

### **Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen**

Kuntien valtionapuihin osoitetaan noin 5,5 mrd. euroa vuonna 2025. Laskennalliset valtionosuudet ovat noin 4,5 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset 0,5 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,5 mrd. euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on vuonna 2025 noin 3,2 mrd. euroa. Valtionosuus nousee vuoden 2024 talousarvioon verrattuna noin 690 milj. euroa. Valtionosuuden nousua vuonna 2025 selittää erityisesti TE-uudistuksen voimaantulo, minkä seurauksena kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin sisällytetään työ- ja elinkeinopalveluiden rahoitus sekä korvaus työttömyysetuuksien laajenevasta rahoitusvastuusta. Uudistuksen yhteydessä valtionosuuteen tehtävät siirrot ovat yhteensä noin 874 milj. euroa.

Vaikka valtionosuuteen tehdään 277 milj. euron pysyvä lisäys vuonna 2025 lähtien lieventämään sote-siirtolaskelmien päivityksestä johtuvaa vähennystä, vuonna 2025 valtionosuutta pienentävät sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden kustannusten ja tulojen tarkentumisesta aiheutuvat erät. Kunnallisverotuksen efektiivisyyttä lisätään poistamalla tulosta tehtävä ansiotulo-vähennys ja kasvattamalla vastaavasti ensisijaisesti valtion verosta tehtävää työtulo-vähennystä. Tämä kaventaa hallitusohjelman mukaisesti kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välistä eroa. Toimenpide on kustannusneutraali lisäten kuntien verotuloja 340 milj. eurolla ja vähentäen vastaavasti kuntien verotulomenetyksien korvauksia.

Kehysriihessä päätettiin, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään tai kuntien maksutuloja lisätään siten, että julkinen talous vahvistuu 100 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien. Ministeriöt valmistelevat tarvittavat hallituksen esitykset budjettilakeina vuonna 2024.

Hallituksen toimenpiteistä rahastotalouteen kohdistuvien säästöjen kanavointiratkaisun seurauksena kuntatalouden arvioidaan vahvistuvan 60–70 milj. eurolla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionavut ovat noin 1,6 mrd. euroa. Hallitusohjelman ja hallituksen lisäopetuspäätösten mukaisesti hallinnonalan valtionavustusten tasoa alennetaan asteittain yhteensä 10 milj. euroa vuonna 2024, 75 milj. euroa vuonna 2025 ja 150 milj. euroa vuodesta 2026 lukien. Säästöjen kohdentuminen ja vaikutukset kuntiin tarkentuvat valmistelun edetessä.

Hallitusohjelma sisältää monia tavoitteita varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä vapaan sivistystyön osalta. Osana perusopetuksen vahvistamista perusopetuksen tuntijakoon lisätään kolme vuosiviikkotuntia 1.8.2025. Lisäksi hallitus uudistaa esi- ja perusopetuksen tukea ja vakiinnuttaa perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tasa-arvorahoituksen. Vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjiltä vähennetään valtionosuuden perusteena olevia suoritteita aiempien päätösten mukaisesti.

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitusmalleja uudistetaan kannustamaan laadukkaan ja tarkoituksenmukaisen koulutuksen järjestämiseen kustannustehokkaasti ja siten, että koulutuksen saavutettavuus voidaan turvata maan eri osissa. Uudistusten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2025 alussa kuitenkin siten, että ensimmäistä kertaa rahoitusta myönnettäisiin uusien rahoitusmallien mukaisesti vuodelle 2026. Osana uusia sopeutustoimia ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään yhteensä 100 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen. Tästä noin 65 milj. euroa arvioidaan kohdistuvan kuntiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla valtion kuntia koskevia toimenpiteitä ovat erityisesti julkisen henkilöliikenteen ostojen tukeminen, MAL-sopimusmenettelyiden jatkaminen sekä valtionrahoituksen ohjaaminen kuntien kävely- ja pyöräilyhankkeisiin. Ympäristöministeriön hallinnonalalla merkittävimpiä kuntien toimintaan vaikuttavia muutoksia kaudelle 2025–2028 ovat asuntotuotantoon kytkeytyvä korkotukivaltuuden korottaminen, erityisryhmien investointiavustuksen vähentäminen sekä rakentamislain muutokset. Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvana toimenpiteenä uudistetaan lunastuslain korvausperusteet.

Kokonaisuutena valtion toimenpiteiden arvioidaan selvästi vahvistavan kuntataloutta vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmassa.

## Hallituksen päättämät sopeutustoimet parantavat julkisen talouden rahoitusasemaa

Suomen talous supistui prosentin vuonna 2023. Yksityinen kulutus kääntyy kasvuun, kun inflaation hidastuminen, korkojen lasku ja tulojen kasvu parantavat kotitalouksien ostovoimaa. Lisäksi investoinnit kasvavat, kun rakentaminen toipuu jyrkän laskun jälkeen ja energiasiirtymään sekä turvallisuuteen liittyvät investoinnit lisääntyvät. Vaikka talouden odotetaan kääntyvän kasvuun kuluvaan vuoteen aikana, ei BKT kasva vuositasolla vielä vuonna 2024, mutta talous kasvaa 1,6 prosenttia vuonna 2025 ja 1,5 prosenttia vuonna 2026. Keskipitkällä aikavälillä talouden tuotannon arvioidaan kasvavan kohtalaisesti. Vuonna 2027 BKT:n arvioidaan kasvavan noin 1,3 prosenttia ja vuonna 2028 noin 1,1 prosenttia. Bruttokansantuotteen kehitystä tukee muun muassa yksityisten investointien kasvu, jonka arvioidaan elpyvän markkinakorkojen laskun ja vihreään siirtymään liittyvien panostusten seurauksena.

Suomen julkisen talouden rahoitusasema heikkeni vuonna 2023 hetkellisen parantumisen jälkeen. Alijäämä oli 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen eli 7,0 mrd. euroa. Julkisen talouden rahoitusasema heikkenee edelleen vuonna 2024 3,5 prosenttiin. Suhdannelanne jatkuu vaimeana, verotulojen kasvu on heikkoa ja sosiaaliturvamaksujen tuotto supistuu. Loppuvuonna voimaan tuleva arvonnäköveron korotus lisää verotuloja jo vuonna 2024. Menoja kasvattavat korkomenojen kasvu ja investointimenot. Hallituksen päättämät sopeutustoimet kohentavat julkisen talouden tilannetta, mutta ne eivät riitä suunnan kääntämiseen vuonna 2024. Työttömyysvakuutusmaksun merkittävä alentaminen heikentää myös julkisen talouden rahoitusasemaa vuonna 2024.

Vuonna 2025 menoja kasvattavat muun muassa suuret puolustushankinnat, mutta toisaalta hallitusohjelmassa ja kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa päätehtävät hallituksen sopeutustoimet kasvattavat julkisen talouden tuloja sekä vähentävät menoja merkittävästi. Julkisen talouden alijäämä kohenee alle 3 prosenttiin. Seuraavina vuosina rahoitusasema paranee edelleen ja asettuu noin alle 2 prosenttiin vuonna 2028.

## Kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino syvenee lähivuosina

Vaikka kuntatalouden vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden lukujen valossa kuntatalouden tilanne oli viime vuonna varsin hyvä ja toiminnan ja investointien rahavirta vahvistui noin 0,4 mrd. euroa positiiviseksi, on lukujen taustalla suuria poikkeuksellisia eriä, joiden vaikutus ei kannata tuleville vuosille. Vuonna 2024 kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan kääntyvän 1,1 mrd. euroa negatiiviseksi, sillä kuntien menot jatkavat kasvuaan. Samalla valtionosuudet pienentyvät,

ja verotulot supistuvat sote-uudistukseen liittyvien niin kutsuttujen verohäntien poistuessa. Verohännillä tarkoitetaan tilannetta, jossa kunnat saivat vuonna 2023 verotuloja sote-uudistusta edeltävän laajemman veropohjan mukaan.

Kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino syvenee lähivuosina erityisesti kasvavien kustannusten, investointipaineiden ja sote-uudistukseen liittyvien valtionosuuksien täsmäytysten ja takaisinperinnän seurauksena. Kevään julkisen talouden suunnitelman nettovaikutus on kuntataloutta vahvistava. Silti kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee kehysvuosina noin 1,6–2,0 mrd. euroa negatiiviseksi. Vuonna 2023 kuntatalouden lainakanta oli noin 19,6 mrd. euroa, ja painelaskelmassa se uhkaa nousta tarkastelujakson lopulla 26,8 mrd. euroon.

Synkkenevä kuntatalouden tilanne asettaa haasteita taloudenpidolle ja vaatii huolellista suunnittelua ja toimenpiteitä tulevaisuuden varalle. Kuntatalouden menot voivat osoittautua painelaskelmaa maltillisemmiksi, mikäli kunnat ja kuntayhtymät pystyvät sopeuttamaan sekä palveluverkkoaan että toimintaansa vastaamaan pienenevää palvelutarvetta ja rahoitusta.

### **Kuntien verotulot kasvavat maltillisesti**

Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2024 yhteensä noin 13,8 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot alenevat runsaalla 5 prosentilla. Vuonna 2025 verotulojen ennustetaan kasvavan 5 prosenttia. Vuonna 2025 kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan noin 10,3 mrd. euroa ja kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 1,7 mrd. euroa. Kiinteistöveron tuotto olisi arvion mukaan noin 2,4 mrd. euroa vuonna 2025. Vuonna 2024 voimaan tulleen kaivosmineraaliveron tuoton arvioidaan olevan noin 31 milj. euroa vuonna 2025. Tästä kaivosten sijaintikuntien osuus olisi noin 19 milj. euroa.

Kunnallisveron tuottoon kehyskaudella vaikuttavat etenkin hallitusohjelmaan ja julkisen talouden sopeutukseen liittyvät veromuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Yhteisöveron tuottoennuste pohjautuu kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämäennusteen kehitykseen. Tämän lisäksi yhteisöveron tuottoon kehyskaudella vaikuttavat veroperustemuutokset. Kehyskaudella kiinteistöveron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 2,3 prosentin vuosivauhtia.

## Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi kuntakoryhmittäin

Kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan koko maan näkymien ohella myös kuntakoryhmittäin. Kuntien rahoituksen tasapainotilaa mitataan toiminnan ja investointien rahavirran kautta. Toiminnan ja investointien rahavirta -käsite ilmaisee negatiivisena kunnan paineen lainakannan kasvattamiseen tai veroprosentin korottamiseen. Positiivinen toiminnan ja investointien rahavirta heijastaa mahdollisuutta lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin laskemiseen.

Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta on ollut viime vuosina lähellä tasapainoa. Alustavien tietojen mukaan toiminnan ja investointien rahavirta oli vahva lähes kaikissa kuntakoryhmissä myös vuonna 2023. Vuoden 2023 hyvää tilannetta selittivät pitkälti vahvat verotulot, erityisesti kunnallisverotulot, joissa näkyvät vielä aikaisempien vuosien veroprosenteilla maksuunpannut verot, sekä ennakkolisiin sote-siirtolaskelmiin liittyvät valtionosuudet.

Vuonna 2024 kuntatalouden tilanne heikkenee kaikissa kuntakoryhmissä, mikä selittyy pääosin verotulojen vakiintumisella sote-uudistuksen jälkeiselle tasolle. Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessään kuntataloutta vahvistavista toimenpiteistä, mutta siitäkin huolimatta vuodesta 2025 eteenpäin toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikkenevän kaikissa kuntakoryhmissä. Kehyskauden loppua kohden mentäessä kaikkien kuntakoryhmien toiminnan ja investointien rahavirta painuu negatiiviseksi. Ryhmien väliset, mutta myös ryhmien sisäiset erot ovat toisinaan kuitenkin suuria.

Kunnallisveron laskennallinen korotuspaine kasvaa tarkastelukauden loppua kohden mentäessä koko maan tasolla, mutta vuonna 2028 heikkenevä tilanne tasoittuu vuoden 2023 valtionosuuksien takaisinperinnän ja hallitusohjelman mukaisen peruspalvelujen valtionosuuden indeksijarrun poistuessa. Kuitenkin kuntakoryhmittäin tarkasteltuna kaikissa kuntakoryhmissä on laskennallista korotuspainetta tarkastelukauden aikana. Yksittäisissä kunnissa on tosin myös kunnallisveron alentamismahdollisuutta. Vuonna 2024 negatiivisen vuosikatteen kuntia arvioidaan olevan 14, mutta kehyskauden loppua kohti mentäessä määrä kasvaa merkittävästi erityisesti pienten kuntien kuntakoryhmissä. Tilannetta voi pahentaa entisestään veropohjan heikkeneminen, joka muodostaa uhkan varsinkin pienten kuntien kuntakoryhmissä, jos väestöennusteen mukainen demografiakehitys ja maan sisäinen muuttoliike jatkuu ennustetun kaltaisena.

Kuntatalouteen vaikuttaa kehyskaudella monet eri epävarmuutta aiheuttavat muutostekijät. Kuntakoryhmittäisiin sekä kuntakohtaisiin kehitysarvioihin tuleekin suhtautua varovaisesti ja pitkälle meneviä tulkintoja välttäen.

# 1 Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2024

Kuntataloutta käsitellään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Kevään 2024 kuntatalousohjelmassa kuntatalouden tilan arviointi perustuu Valtiokonttorille raportoituihin Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviotietoihin vuodelta 2023, jotka julkaistiin helmikuun 2024 alussa. Konsernitiedot eivät kuulu tilinpäätösarvioiden raportoinnin piiriin, joten tarkastelu koskee tässä yhteydessä vain kuntia ja kuntayhtymiä. Konsernitiedot sekä kuntien ja kuntayhtymien lopulliset tilinpäätöstiedot julkaistaan huhtikuun 2024 lopussa ja niitä käsitellään syksyn 2024 kuntatalousohjelmassa.

Vuoden 2023 tilinpäätösarviotietoja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että 7 kuntaa ja 6 kuntayhtymää ei ollut raportoinut tietojaan Valtiokonttorille tätä arviota laadittaessa. Puuttuvat kunnat ja kuntayhtymät on otettu laskelmissa mahdollisuuksien mukaan huomioon vuoden 2023 tilinpäätösennusteen mukaisesti. Puuttuvat kunnat ovat asukasmäärältään pienehköjä ja suurin niistä on vajaan 36 000 asukkaan Kaarina. Tiedoissa on havaittavissa myös muita puutteita ja epävarmuustekijöitä, joten tietoihin tulee suhtautua varauksella. Tietojen vertailuja aiempiin vuosiin vaikeuttaa lisäksi sote-uudistus, jonka myötä kuntien talouden volyyymi supistui keskimäärin puoleen. Näin ollen esimerkiksi tulojen ja menojen muutokset aikaisempiin vuosiin eivät ole vertailukelpoisia. Lisäksi kuntayhtymien osalta sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit, jotka ovat aiemmin muodostaneet pääosan kuntayhtymien talouden volyymista, siirtyivät sote-uudistuksen yhteydessä osaksi hyvinvointialueita.

## Nostot ja keskeiset huomiot

- Kuntataloudessa vuosi 2023 oli monin tavoin poikkeuksellinen. Kuntatalouden tulos oli vahva. Toiminnan ja investointien rahavirta vahvistui selvästi ja kääntyi positiiviseksi.
- Kertaluonteiset sote-uudistukseen liittyvät tekijät vaikuttivat oleellisesti kuntatalouden vahvaan tilanteeseen. Syksyllä 2023 tilanteen ennakoitiin olevan vieläkin vahvempi, mutta muun muassa toimintakate jäi silloin arvioitua heikommaksi.

- Sote-uudistuksen myötä sekä kuntien että kuntayhtymien talouden volyymit pienenevät merkittävästi, mikä osaltaan vaikeuttaa talouden muutosten vertailua aiempiin vuosiin.
- Taloustilanne oli myös kuntakohtaisesti tarkasteltuna varsin vahva. Negatiivisten vuosikatteiden kuntia oli vain 12. Vahvimmat tulokset olivat suurissa yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Arviointimenettelyyn päätyviä uusia kuntia olisi vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden mukaan mahdollisesti yksi tai kaksi.

### Kuntatalous tasapainossa kertaluonteisten tekijöiden myötä vuonna 2023

Vuosi 2023 oli kuntataloudessa<sup>1</sup> edellisvuosien tapaan hyvin vahva, joskin syksyn 2023 kuntatalousohjelmassa tilanteen ennakoitiin olevan vieläkin vahvempi. Toiminnan ja investointien rahavirta parani noin 390 milj. eurolla vajaaseen 290 milj. euroon. Vaikka kuntataloudessa viime vuodet ovat olleet koronatukien ja hyvän verotulokehityksen myötä poikkeuksellisen vahvoja, toiminnan ja investointien rahavirta kääntyi vasta viime vuonna positiiviseksi. Yhteenlaskettu tilikauden tulos vahvistui noin 540 milj. eurolla 1,81 mrd. euroon.

Vahvan tuloksen taustalla oli kertaluonteisena tekijää sote-uudistukseen liittyvä niin kutsuttu verohäntä, jonka taloutta vahvistava vaikutus oli noin 1,3 mrd. euroa. Sen lisäksi sote-uudistukseen liittyvässä siirtolaskelmassa osoittautui, että kuntien tulojen siirtotarve oli noin 0,5 mrd. euroa suurempi kuin aiemmassa arviolaskelmassa. Arviolaskelma oli taas perusteena vuoden 2023 valtionosuuksille. Laissa on määriteltä, että siirtyvien kustannusten ja tulojen täsmäytys tehdään valtionosuuksien kautta. Täsmäytys vaikuttaa kuntien valtionosuuksiin vähentävästi vuodesta 2024 lähtien ja se tehdään jälkikäteen myös vuoden 2023 osalta. Vuoden 2023 täsmäytukseen liittyvä valtionosuuksien vähennys on jyvitetty vuosille 2025–2027. Valtion koronatukia ei sen sijaan maksettu kunnille enää vuonna 2023. Tuloksen jääminen viime syksyn ennustetta heikommaksi, johtuu etenkin toimintakatteiden heikkenemisestä suhteessa ennusteeseen. Toisin sanoen menot kasvoivat ennakoitua enemmän. Toimintakulujen tarkempaa analysointia voidaan tehdä lopullisten tilinpäätösten sekä toukokuun lopussa raportoitavien palveluluokkakohtaisten käyttötaloustietojen myötä.

1 Kuntataloudella tarkoitetaan tässä yhteydessä Manner-Suomen kuntia ja kuntayhtymiä yhteensä, josta on eliminoitu keskinäiset erät.



Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien siirtyminen sote-uudistuksen yhteydessä osaksi hyvinvointialueita näkyi selvästi toimintatuottojen ja -kulujen lisäksi myös lainoissa, rahavaroissa ja investoinneissa. Kuntatalouden yhteenlaskettu lainakanta väheni 5,1 mrd. eurolla 19,5 mrd. euron tasoon. Myös rahavarat vähenivät huomattavasti, noin 2,1 mrd. eurolla 6,6 mrd. euroon. Tästä puolet selittyy sairaanhoidopiirien rahavarojen siirtymisellä hyvinvointialueille.

### **Vuosi 2023 oli kuntien taloudessa monin tavoin historiallinen**

Vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden mukaan kuntien talouden tilanne oli odotetun vahva, joskin syksyllä 2023 ennakoitiin vieläkin vahvempaa tulosta. Tilanteen tarkempaa vertailua aiempiin vuosiin vaikeuttaa osaltaan sote-uudistus. Vuosikate vahvistui 790 milj. eurolla 4,24 mrd. euroon ollen koko 2000-luvun vahvin. Vuosikate riitti kattamaan selvästi sekä poistot että nettoinvestoinnit. Tilikauden tulos, 1,8 mrd. euroa, oli myös hyvin vahva. Tämän seurauksena taseen kertynyt ylijäämä kasvoi lähes 1,9 mrd. eurolla 16,81 mrd. euroon. Toiminnan ja investointien rahavirta oli noin 240 milj. euroa positiivinen 400 milj. euron heikkenemisestä huolimatta.

Tulorahoituksen vahvuus selittänee sen, että lainamäärä jatkoi laskuaan toista vuotta peräkkäin, mikä on hyvin poikkeuksellista. Kuntien yhteenlaskettu lainamäärä väheni noin 243 milj. eurolla 18,45 mrd. euroon, kun edellisvuonna vähenystä oli peräti 430 milj. euroa. Sen sijaan rahavarat vähenivät peräti vajaalla miljardilla eurolla, mikä vaikuttaa hieman ristiriitaiselta ottaen huomioon tulorahoituksen vahvuus. Rahavarojen huomattavaa vähentymistä selittänee osaltaan nettoinvestointien merkittävä 1,66 mrd. euron kasvu, mikä taas selittyy pitkälti luovutustulojen yli 1,5 mrd. vähenemisellä. Kunnat myivät siis poikkeuksellisen paljon omaisuutta vuonna 2022, kun taas vuonna 2023 myynnit jäivät melko vähäisiksi. Omaisuuden myynneistä euromääräisesti merkittävä osa koostui sote-kiinteistöistä. Sote-uudistuksesta johtuen kunnat ovat myyneet sote-kiinteistöjään aiempaa enemmän. Myös Helsingin kaupungin liikennelaitoksen yhtiöittäminen lisäsi luovutustulojen määrää merkittävästi vuonna 2022.

Korkotason nousu on myös luultavasti vaikuttanut siihen, että kunnat eivät ole nostaneet uusia lainoja siinä määrin kuin aiempina vuosina korkojen ollessa matalia. Sen sijaan oletettavasti kunnat ovat käyttäneet aiempaa enemmän rahavaroja investointien rahoittamiseen ja lainojen lyhennyksiin.

**Taulukko 1.** Kuntien talous vuosina 2019–2023, mrd. euroa

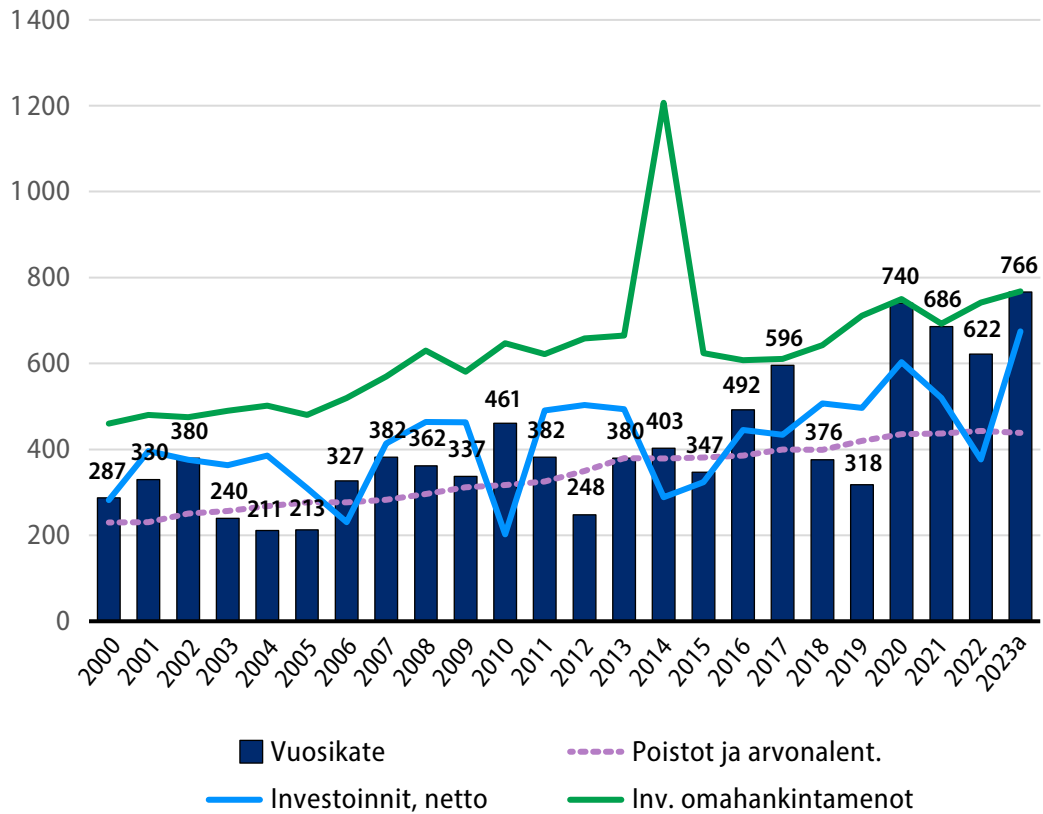
|  | Tilin-<br>päättös<br>2019 | Tilin-<br>päättös<br>2020 | Tilin-<br>päättös<br>2021 | Tilin-<br>päättös<br>2022 | Tilin-<br>päättös-<br>arvio 2023 | Muutos<br>mrd. €<br>2022–2023a | Muutos %<br>2022–2023a |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Toimintatuotot, ml. valm.<br>omaan käyt. | 7,55                      | 7,21                      | 8,35                      | 8,10                      | 6,00                             | -2,10                          | -26,0                  |
| Toimintakulut                            | 37,90                     | 38,43                     | 40,63                     | 42,49                     | 20,25                            | -22,24                         | -52,3                  |
| Toimintakate                             | -30,36                    | -31,22                    | -32,28                    | -34,39                    | -14,26                           | 20,13                          | 58,5                   |
| Verotulot                                | 22,91                     | 23,83                     | 25,42                     | 26,77                     | 14,45                            | -12,32                         | -46,0                  |
| Kunnallisverot                           | 19,14                     | 20,12                     | 20,60                     | 21,64                     | 10,22                            | -11,42                         | -52,8                  |
| Yhteisöverot                             | 1,90                      | 1,96                      | 2,85                      | 3,03                      | 2,05                             | -0,98                          | -32,3                  |
| Kiinteistöverot                          | 1,87                      | 1,74                      | 1,97                      | 2,09                      | 2,18                             | 0,09                           | 4,3                    |
| Käyttötal. valtionosuudet                | 8,64                      | 11,01                     | 10,08                     | 10,74                     | 3,63                             | -7,11                          | -66,2                  |
| Verorahoitus yht.                        | 31,55                     | 34,83                     | 35,50                     | 37,51                     | 18,08                            | -19,42                         | -51,8                  |
| Rahoituserät, netto                      | 0,55                      | 0,46                      | 0,57                      | 0,33                      | 0,42                             | 0,08                           | 24,7                   |
| <b>Vuosikate</b>                         | <b>1,75</b>               | <b>4,07</b>               | <b>3,79</b>               | <b>3,45</b>               | <b>4,24</b>                      | <b>0,79</b>                    | <b>23,0</b>            |
| Poistot ja arvonalentumiset              | 2,31                      | 2,40                      | 2,41                      | 2,45                      | 2,43                             | -0,03                          | -1,0                   |
| Vuosikate – poistot                      | -0,56                     | 1,68                      | 1,38                      | 1,00                      | 1,81                             | 0,82                           | 82,0                   |
| <b>Tilikauden tulos</b>                  | <b>-0,16</b>              | <b>1,76</b>               | <b>1,49</b>               | <b>1,16</b>               | <b>1,80</b>                      | <b>0,64</b>                    | <b>54,9</b>            |
| Nettoinvestoinnit                        | -2,73                     | -3,32                     | -2,87                     | -2,09                     | -3,73                            | -1,64                          | 78,7                   |
| Investointimenot, brutto                 | -4,05                     | -4,31                     | -3,97                     | -4,23                     | -4,38                            | -0,14                          | 3,4                    |
| Vuosikate –<br>nettoinvestoinnit         | -0,99                     | 0,75                      | 0,92                      | 1,36                      | 0,51                             | -0,85                          | -62,8                  |
| Toiminnan ja inv. rahavirta              | -1,43                     | 0,38                      | 0,27                      | 0,64                      | 0,24                             | -0,40                          | -63,0                  |
| <b>Lainakanta</b>                        | <b>18,42</b>              | <b>19,03</b>              | <b>19,12</b>              | <b>18,69</b>              | <b>18,45</b>                     | <b>-0,243</b>                  | <b>-1,3</b>            |
| Rahavarat                                | 5,06                      | 6,45                      | 6,50                      | 6,97                      | 5,98                             | -0,99                          | -14,2                  |
| Taseen kertynyt ali-/ylijäämä            | 11,09                     | 12,58                     | 13,86                     | 14,92                     | 16,81                            | 1,89                           | 12,7                   |
| Veroprosentti, painotettu                | 19,90                     | 19,96                     | 20,02                     | 20,01                     | 7,37                             |                                | -12,64 %-yks.          |

Kuten edellä on todettu, vahvan tuloksen taustalla on pääosin sote-uudistuksen verohäntä, jonka vaikutus kuntien verotuloihin oli noin 1,29 mrd. euroa koostuen kunnallisverosta ja osin yhteisöverosta. Tämän lisäksi valtionosuuksien osalta on huomioitava, että sote-uudistukseen liittyvä valtionosuuksien vähennystarve kasvoi lopullisten laskelmien myötä noin 0,5 mrd. eurolla. Kuntien valtionosuuksista tullaan vähentämään 0,5 mrd. eurolla vuosina 2025–2027 sen lisäksi, että valtionosuuksien taso alenee pysyvästi samalla määrällä vuodesta 2024 lähtien. Tällä varmistetaan se, että kunnilta siirtyy sote-uudistuksen yhteydessä tuloja yhtä paljon kuin kustannuksia.

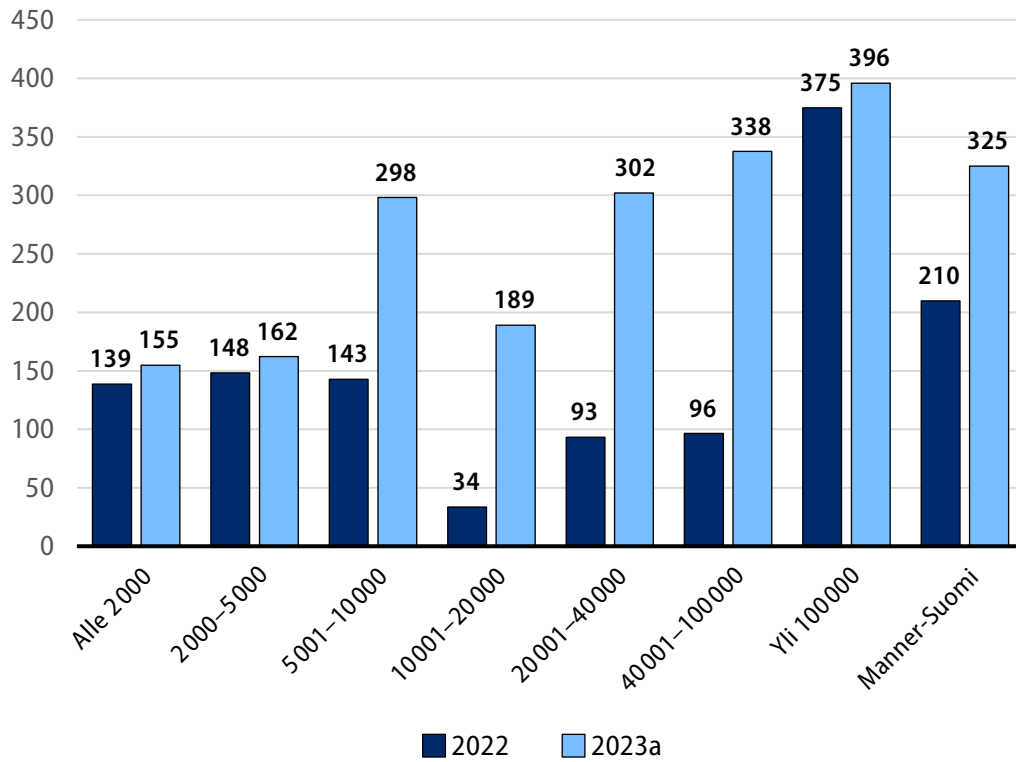
Sote-uudistuksen seurauksena verotulojen kokonaismäärä laski 12,3 mrd. euroa (noin 46 prosenttia) vuodesta 2022, josta kunnallisveron osuus oli 11,4 mrd. euroa ja yhteisöveron vajaa 1 mrd. euroa. Kiinteistöveroa ei siirretty sote-uudistuksen yhteydessä, joten sen määrä kasvoi noin 90 milj. euroa vajaan 2,2 mrd. euroon. Kiinteistöveron määrä ylittikin ensimmäistä kertaa yhteisöveron määrän noin 130 milj. eurolla. Verotulojen kokonaismäärä supistui noin 14,5 mrd. euroon, kun vuonna 2022 määrä oli 26,8 mrd. euroa.

Sote-uudistuksen johdosta kunnilta siirrettiin verotulojen lisäksi merkittävä osa valtionosuuksista. Valtionosuudet vähenivät kaikkiaan 7,1 mrd. euroa eli noin 66 prosenttia. Valtionosuuksien kokonaismäärä supistui 3,63 mrd. euroon, kun vuonna 2022 määrä oli 10,74 mrd. euroa. Sote-uudistuksen tulojen siirron johdosta sekä verotulojen että valtionosuuksien reaalista muutosta on vaikea todentaa pelkästään tilinpäätöstietoja vertaamalla.

Myös toimintakatteen osatekijöiden eli toimintatuottojen ja -kulujen muutosten tarkastelu aiempiin vuosiin on sote-uudistuksen johdosta hankalaa. Toimintatuotot vähenivät 2,1 mrd. eurolla 6 mrd. euroon, kun taas toimintakulut vähenivät peräti 22,2 mrd. euroa 20,3 mrd. euroon. Toimintakulut siis puoliintuivat vuodesta 2022. Suurinta vähennys oli palvelujen ostoissa, yhteensä yli 17 mrd. euroa. Henkilöstökulut vähenivät reilun 4 mrd. euroa. Tässäkin suhteessa tapahtui merkittävä muutos siten, että aiemmin palvelujen ostot ovat muodostaneet pääosan toimintakuluista, mutta vuonna 2023 henkilöstökulut olivat lähes kaksinkertaiset verrattuna palvelujen ostoihin. Toimintakate supistui reilulla 20 mrd. eurolla noin -14,3 mrd. euroon.

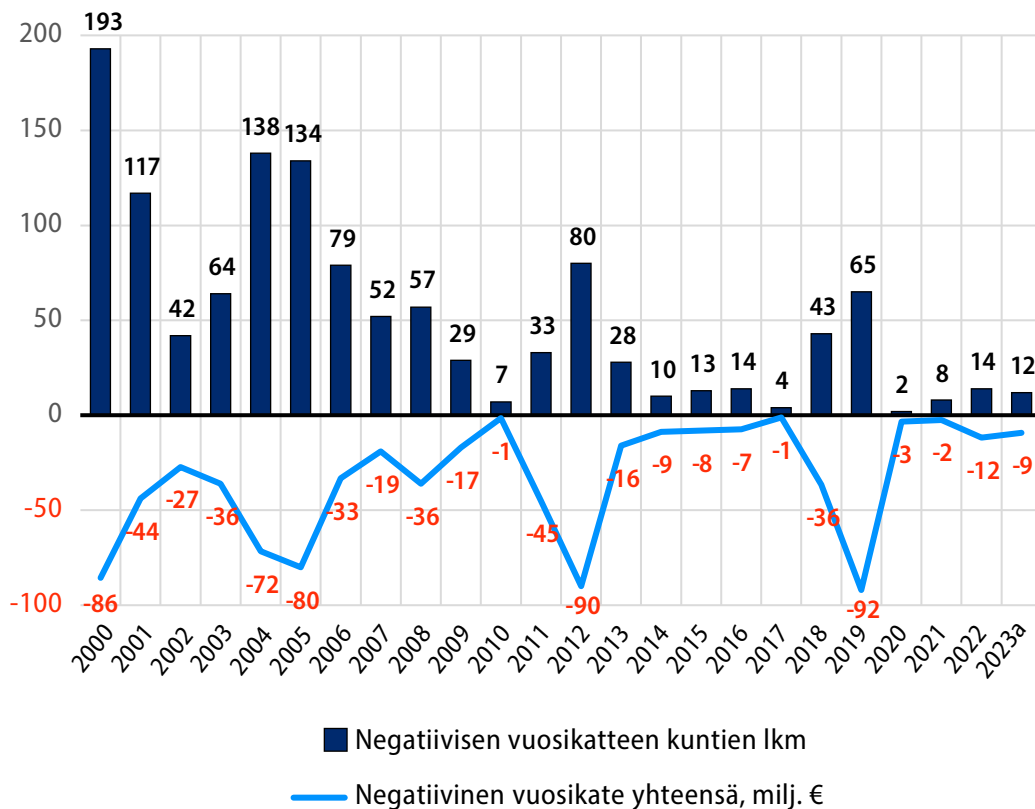
**Kuvio 1.** Vuosikatteen riittävyys poistoihin ja investointeihin 2000–2023a, €/asukas

Kuntakohtaisestikin tarkasteltuna talouden tilanne oli varsin hyvä. Kuntakokoryhmittäin tarkasteluna vuosikate vahvistui kaikissa muissa paitsi alle 2 000 asukkaan kunnissa. Tilikauden tulokset olivat kuitenkin kaikissa kuntakokoryhmissä selvästi positiiviset edellisvuoden tapaan. Vuosikate ja tilikauden tulos olivat edellisvuoden tapaan vahvimmat suurissa, yli 100 000 asukkaan, kunnissa.

**Kuvio 2.** Tilikauden tulos kuntakoon mukaan 2022–2023a, €/asukas

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä oli 12, mikä vastaa pitkälti edellisvuoden (14 kuntaa) tilannetta. Yhteenlaskettu negatiivinen vuosikate oli vain 9 milj. euroa, kun edellisvuonna määrä oli 12 milj. euroa. Negatiivisen vuosikatteen kunnat olivat Sotkamo lukuun ottamatta alle 5 000 asukkaan kuntia. Tilikauden tulos oli negatiivinen 49 kunnalla ja yhteenlaskettu negatiivinen tulos oli 57 milj. euroa. Myös negatiiviset tulokset kohdistuivat pääosin (76 %) alle 5 000 asukkaan kuntiin.

**Kuvio 3.** Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä ja yhteenlaskettu euromäärä, milj. euroa



Lainamäärä väheni eniten yli 100 000 asukkaan kunnissa ja myös 40 000–100 000 asukkaan kunnissa vähennys oli lähes yhtä suurta, joissa molemmissa vähennystä oli hieman yli 100 euroa asukasta kohden. Myös alle 2 000 asukkaan kunnissa lainamäärä väheni. Yli 100 000 asukkaan kuntien lainamäärä väheni kaikkiaan noin 253 milj. eurolla, mikä selittää pääosin koko maan lainamäärän vähenemisen. Asukaskohtaisesti tarkasteltuna vuonna 2023 korkein lainamäärä oli 10 000–20 000 asukkaan kunnissa (4 058 euroa /asukas) ja alin 2 000–5 000 asukkaan kunnissa (2 908 €/asukas), joskin erot kuntakokoryhmien välillä ovat pienehköt. Kuntien kesken lainamäärissä on kuitenkin suurta vaihtelua – muutamasta velattomasta kunnasta Lestijärven 15 244 euroon asukasta kohden.

Kuntalain mukaisen arviointimenettelyn kriteereiden täyttymisen osalta Lemillä, Mikkelillä ja Pertunmaalla on vuoden 2023 tilinpäätösarvioiden mukaan taseessa kattamatonta alijäämää vuodelta 2018, joka olisi tullut kattaa vuoden 2023 loppuun mennessä. Näiden kuntien osalta arviointimenettelyn käynnistymisen kriteeri

täyttyy. Lemin ja Pertunmaan osalta arviointimenettely on kuitenkin käyty jo vuoden 2022 tilinpäätösten perusteella. Mikkeli on puolestaan myynyt energiayhtiönsä osakkeita siten, että alijäämät tulevat katetuiksi vuonna 2024. Näin ollen arviointimenettelyä ei tultane käynnistämään edellä mainittujen kuntien osalta. Tilinpäätösarviotietoja ei raportoida kuntakonsernien osalta, mutta esimerkiksi summaamalla kuntien vuoden 2023 tilikauden yli-/alijäämät kuntakonsernien taseen kertyneisiin yli-/alijäämiin vuodelta 2022, voidaan arvioida, että arviointimenettelyyn päätyisi mahdollisesti 1–2 uutta kuntaa.

### Sote-uudistus muutti kuntayhtymäkenttää

Vuonna 2023 toiminnassa oli 99 kuntayhtymää, kun vuonna 2022 kuntayhtymiä oli vielä 126. Tilinpäätösarviotiedot olivat saatavilla 93 kuntayhtymästä ja 5 puuttuvan kuntayhtymän tiedot imputoitiin vuoden 2023 tilinpäätösennakkotiedoilla. Yhden, vuoden 2023 aikana toimintansa lopettaneen, kuntayhtymän osalta mitään edellä mainituista tiedoista ei ollut käytettävissä. Tarkastelun pohjana on siis yhteensä 98 kuntayhtymän tiedot, joista 31 on koulutuskuntayhtymiä ja 18 maakuntien liittoja. Loput on luokiteltu ryhmään muut, jossa suurimpina ovat Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY).

Kuntayhtymien vuosikate heikkeni noin 510 milj. eurolla edellisvuodesta. Vuosikate oli noin 300 milj. euroa positiivinen, kun edellisvuonna se oli noin 810 milj. euroa. Vuosikate oli positiivinen kaikissa kuntayhtymätyypeissä. Vuosikatteen heikkenemisestä huolimatta vuosikate riitti kattamaan poistot. Myös toiminnan ja investointien rahavirta kääntyi noin 56 milj. euroa positiiviseksi.

Tilikauden tulos oli lievästi positiivinen ollen noin 12 milj. euroa, kun edellisvuonna tulos oli positiivinen peräti 109 milj. euroa. Kuntayhtymätyypeittäin tarkasteltuna maakuntien liittojen tulos kääntyi positiiviseksi, kun taas koulutuskuntayhtymien tulos oli edellisen vuoden tapaan negatiivinen. Ryhmässä muut kuntayhtymät HSY:n tilikauden tulos painui miinukselle ja HSL:n tulos heikkeni viime vuodesta, mutta säilyi yhä kuntayhtymäkentän vahvimpana.

Negatiivisen vuosikatteen kuntayhtymiä oli nyt 25, kun vuonna 2022 niitä oli 15. Negatiivisen vuosikatteen yhteenlaskettu euromäärä ei kuitenkaan muuttunut edellisvuodesta, ollen noin -14,0 milj. euroa. Tilikauden tulos oli negatiivinen 45 kuntayhtymällä, kun edellisvuonna vastaava määrä oli 51.

**Taulukko 2.** Kuntayhtymien talouden kehitys vuosina 2020–2023a, mrd. euroa

|                                      | Tilin-<br>päättös<br>2020 | Tilin-<br>päättös<br>2021 | Tilin-<br>päättös<br>2022 | Tilin-<br>päättös-<br>arvio 2023 | Muutos<br>mrd. €<br>2022–2023a | Muutos %<br>2022–2023a |
|--------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Toimintatuotot, sis. valm. om. käyt. | 16,99                     | 18,20                     | 19,26                     | 2,72                             | -16,54                         | -85,9 %                |
| Toimintakulut                        | 16,28                     | 17,33                     | 18,38                     | 2,36                             | -16,02                         | -87,1 %                |
| Toimintakate                         | 0,71                      | 0,87                      | 0,88                      | 0,35                             | -0,53                          | -59,9 %                |
| Vuosikate                            | 0,62                      | 0,82                      | 0,81                      | 0,30                             | -0,51                          | -63,0 %                |
| Poistot ja arvonalentumiset          | 0,68                      | 0,68                      | 0,72                      | 0,29                             | -0,43                          | -59,7 %                |
| Vuosikate – poistot                  | -0,06                     | 0,14                      | 0,09                      | 0,01                             | -0,08                          |                        |
| Tilikauden tulos                     | -0,06                     | 0,16                      | 0,11                      | 0,01                             | -0,10                          | -88,7 %                |
| Nettoinvestoinnit                    | -1,38                     | -1,24                     | -1,55                     | -0,25                            | 1,31                           | -84,1 %                |
| Investointimenot, brutto             | -1,45                     | -1,38                     | -1,69                     | -0,32                            | 1,37                           | -81,1 %                |
| Vuosikate – nettoinvestoinnit        | -0,76                     | -0,42                     | -0,75                     | 0,05                             | 0,80                           | 107,1 %                |
| Toiminnan ja inv. rahavirta          | -0,79                     | -0,40                     | -0,73                     | 0,06                             | 0,79                           | 107,7 %                |
| Lainakanta                           | 5,51                      | 6,16                      | 7,17                      | 2,23                             | -4,95                          | -68,9 %                |
| Rahavarat                            | 1,45                      | 1,61                      | 1,75                      | 0,66                             | -1,09                          | -62,1 %                |
| Taseen kertynyt ali-/<br>ylijäämä    | 0,75                      | 0,93                      | 1,01                      | 1,01                             | -0,00                          | -0,4 %                 |

Sairaanhoidopiirien nettoinvestointien jäätyä pois kuntayhtymien yhteenlasketut nettoinvestoinnit laskivat voimakkaasti, yhteensä 1,31 mrd. euroa, mutta heikentymisestäään huolimatta vuosikate ylitti nettoinvestoinnit. Myös kuntayhtymien yhteenlaskettu lainakanta pieneni 4,95 mrd. eurolla ollen 2,23 mrd. euroa.

Taseen kertynyt ylijäämä pysyi edellisvuoden tasolla eli noin miljardissa eurossa. Kuntayhtymiä, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää, oli 14, kun vuonna 2022 niitä oli 15. Kertyneen alijäämän määrä oli -14,7 milj. euroa, kun vuonna 2022 se oli -24 milj. euroa. Tilinpäätösarvotiedot eivät anna aiheitta käynnistää kuntayhtymien osalta kuntalain mukaisia kertyneen alijäämän kattamisvelvollisuuteen perustuvia arviointimenettelyjä.



Koko maan tasolla toimintatuotot ja -kulut eivät ole kuntayhtymien määrän huomattavasta vähentymisestä johtuen vertailukelpoisia vuosien 2022 ja 2023 välillä. Lisäksi osa kuntayhtymistä on lopettanut toimintansa kesken vuotta tai vaihtanut toimialaa.

Toimintatuotot ja -kulut ovat pienentyneet kaikilla muilla kuntayhtymätyypeillä paitsi koulutuskuntayhtymillä, joiden tuotto- ja kulukehitys on ollut muutenkin vakainta. Maakuntien liitoista kahdella on ollut järjestettävänään pelastustoimen tehtävät, jotka ovat nyt siirtyneet hyvinvointialueille. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien tietojen vertailukelpoisuus viime vuoteen on heikkoa, sillä niiden osalta toimintatuotot ja -kulut sisältävät toiminnan loppuselvitysvuoden tapahtumia ja myös tähän liittyviä luovutusvoittoja ja -tappioita. Kaikki tuotto-lajit, mutta vahvimmin maksutuotot ovat vähentyneet muiden kuntayhtymien ryhmässä. Toimintakulupuolella tässä ryhmässä eniten ovat vähentyneet avustukset ja henkilöstökulut.

Kuntayhtymätyypeittäin tarkasteluna maakuntien liittojen toimintakate kääntyi positiiviseksi kaikkien muiden kuntayhtymätyyppien toimintakatteiden heiketessä. Ryhmässä muut HSL:n toimintakate heikkeni ollen kuitenkin positiivinen, kun taas HSY:n toimintakate vahvistui edelleen.

## 2 Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

### 2.1 Kuntataloutta koskevat linjaukset

Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon rahoitusasema on lähellä tasapainoa tai hieman alijäämäinen vuonna 2027. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntatalouden tilanteen kohe-  
nemista, sillä julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitus-  
asema suhteessa bruttokansantuotteeseen on -0,7 prosenttia vuonna 2027.

Hallitusohjelman mukaan valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.

Peruspalvelujen valtiosuuslain mukaan tehtävien ja velvoitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan 100-prosenttinen valtiosuus. Valtion rahoitus-  
vastuun täysimääräinen toteutuminen edellyttää myös sitä, että uusien tai laajentu-  
vien tehtävien ja velvoitteiden vaikutukset kuntatalouteen arvioidaan realistisesti. Huomiota tulee kiinnittää myös tehtävä- ja velvoitemuutosten henkilöstövaiku-  
tuksiin, koska kunta-alan palkansaajien eläköityminen on voimakasta ja työvoima-  
tilanne vaihtelee paljon niin toimialoittain kuin alueittainkin.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan kuntien rahoituk-  
sen ja valtiosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta  
roolia ja sote- ja TE-uudistusten jälkeistä tilannetta. Kuntien toimintaedellytysten  
vahvistamiseksi hallitus on myös käynnistänyt ohjelman, jonka tavoitteena on karsia  
kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sään-  
telyä. Lisäksi käynnissä olevaa kiinteistöverouudistusta jatketaan hallitusohjelman  
mukaisesti. Kiinteistöverouudistuksen päämääränä on saattaa rakennusten ja maa-  
pohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käypiä arvoja. Julki-  
sen sektorin tilaohjelma on käynnistymässä keväällä 2024. Ohjelma toimeenpanee  
osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksia tilojen käytön tuot-  
tavuudesta ja kehittämisestä. Ohjelman tavoitteena on saada aikaan tuottavuus-  
ohjelman mukaisia säästöjä sekä edistää julkisen sektorin tilankäytön tehokkuutta  
ja johtamista. Näitä kuvataan tarkemmin luvussa 3.2.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta huolimatta kuntataloudessa vallitsee edelleen tulojen ja menojen välillä rakenteellinen epätasapaino, joka uhkaa syventyä lähivuosina ilman uusia toimenpiteitä. Kunnilla on tehtäväkentän supistuttua aiempaa vähemmän mahdollisuuksia menosopeutukseen, joten sopeutuspainetta kohdistuu aiempaa enemmän veroprosenttien korotuksiin.

Kuntien välinen eriytyminen näkyy entistä enemmän myös kuntakentän näkymien ja tulevaisuudenhaasteiden eriytymisenä. Lapsi- ja nuorisoiäluokkien pienenevän myötä tarvittaneen entistä enemmän kuntien välistä yhteistyötä koulutuspalvelujen järjestämisessä. Myös osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen edellyttää uusia palveluiden järjestämistapoja. Näiden kehityssuuntien ja heikkenevien talousnäkökymien myötä investointien tarkan tarveharkinnan tärkeys kunnissa korostuu.

Kevään 2024 julkisen talouden suunnitelman uudet toimet kohdistuvat myös kuntiin. Niiden yhteisvaikutus on kuitenkin kuntataloutta vahvistava valtionosuuden lisäyksen ja sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavointiratkaisun myötä.

## 2.2 Vero- ja maksuperustemuutosten vaikutus kuntatalouteen

Taulukossa 3 käsitellään verolajikohtaisesti lakimuutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien verotuloihin kehyskaudella. Hallitusohjelman mukaisesti veroperustemuutosten aiheuttamat vaikutukset kuntien verotuottoon kompensoidaan nettomääräisesti kunnille.

**Taulukko 3.** Keskeisten veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuottoon vuositasolla, milj. euroa

|   | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|------|------|------|------|
| Ansiotuloverotuksen indeksitarkistus  | -41  | -38  | -37  | -37  |
| Ansiotulovähennyksen korvaamien työtulovähennyksellä                                | 340  |      |      |      |
| Työtulovähennyksen kasvattaminen pieni- ja keskituloisia painottaen                 | -7   | -7   | -9   |      |
| Työtulovähennyksen lapsikorotuksen käyttöönotto                                     | -4   |      |      |      |
| Kotitalousvähennyksen pienentäminen   | -5   |      |      |      |
| Eläketulovähennyksen pienentäminen  | 31   |      |      |      |
| Vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuen poisto                                      |      |      | 2    |      |
| Yksityishenkilöiden lahjoitusvähennyksen laajentaminen                              |      | -4   |      |      |
| Työsuhdesähköauton huojennettu verotusarvo  |      | -4   |      |      |
| Korotetaan maatalouden tasausvaraus 25 000 euroon                                   |      |      | 2    |      |
| Maatalouden vuokratulojen verotuskohtelun yhtenäistäminen                           | -8   |      |      |      |
| Kaivosmineraaliveron korotus  |      |      | 6    | 6    |
| Arvonlisäverotuksen alarajahuojennuksen poistaminen                                 | -5   |      |      |      |
| Aikaisemmin päätettyjen muutosten vaikutukset kunnallisveron tuottoon kehyskaudella | -3,5 | 13,5 | -1   | 1    |

## 2.3 Kuntien valtionavut julkisen talouden suunnitelmassa

Kuntien valtionapuihin osoitetaan noin 5,5 mrd. euroa vuonna 2025. Laskennalliset valtionosuudet ovat noin 4,5 mrd. euroa, kuntien veromenetysten korvaukset 0,5 mrd. euroa ja muut valtionavut 0,5 mrd. euroa. Kehyskauden lopussa vuonna 2028 valtionavut ovat noin 5,6 mrd. euroa, josta laskennallisten

valtionosuuksien osuus on 4,5 mrd. euroa. Suhteessa syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmaan valtionosuuksia alentaa marraskuussa 2023 vuoden 2022 valmistuneen verotuksen tietojen perusteella tehty sote-siirtolaskelman päivitys, jonka seurauksena peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu vähennys sekä pysyvästi että määräaikaisesti vuosina 2025–2027. Laskennallisia valtionosuuksia alentaa myös lapsi- ja nuorisoikäluokkien pieneneminen. Kevään 2024 julkisen talouden suunnitelman päätökset lisäävät nettomääräisesti valtionosuuksia. Verotulomenetysten korvaukset sen sijaan vähenevät, kun valtion toimenpiteet lisäävät kuntien verotuloja.

**Taulukko 4.** Kuntien ja kuntayhtymien käyttötalouden valtionavut, milj. euroa, kehysvuodet vuoden 2025 hintatasossa\*

|  | 2023 TA+LTA:t | 2024 TA      | 2025         | 2026         | 2027         | 2028         |
|--|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Laskennalliset valtionosuudet</b>   | 4 021         | 3 701        | 4 485        | 4 383        | 4 348        | 4 549        |
| VM   | 2 772         | 2 490        | 3 180        | 3 172        | 3 141        | 3 342        |
| OKM  | 1 249         | 1 211        | 1 305        | 1 211        | 1 207        | 1 207        |
| • josta kuntayhtymät   | 1 095         | 1 112        | 1 098        | 1 096        | 1 095        | 1 095        |
| <b>Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä</b> | 851           | 848          | 541          | 569          | 610          | 643          |
| <b>Valtionavustukset:</b>  | 588           | 631          | 511          | 512          | 492          | 430          |
| OM   | 11            | 32           | 0            | 0            | 12           | 0            |
| VM   | 11            | 11           | 11           | 11           | 11           | 11           |
| OKM  | 290           | 257          | 262          | 285          | 308          | 308          |
| MMM  | 4             | 4            | 4            | 4            | 4            | 4            |
| LVM  | 44            | 31           | 31           | 31           | 31           | 31           |
| TEM  | 124           | 213          | 155          | 140          | 81           | 43           |
| STM  | 74            | 57           | 32           | 26           | 30           | 20           |
| YM   | 30            | 25           | 15           | 15           | 14           | 13           |
| <b>Valtionavut yhteensä</b>  | <b>5 460</b>  | <b>5 180</b> | <b>5 537</b> | <b>5 465</b> | <b>5 450</b> | <b>5 622</b> |

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

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 3,2 mrd. euroa vuonna 2025 ja 3,3 mrd. euroa vuonna 2028. Valtionosuuden taso vuonna 2025 pienenee syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmasta 178 milj. euroa. Valtionosuuteen osoitetaan 277 milj. euron lisäys, jolla pehmennetään marraskuussa 2023 tehtyyn sote-siirtolaskelman tarkistukseen liittyvää valtionosuusvähennystä.

Rahoituksen tasoa nostaa vuonna 2025 voimaan tuleva TE-palvelu-uudistus, johon liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen siirretään yhteensä 874 milj. euroa määrärahoja työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön pääluokista. Suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan edellä mainitut siirrot ovat pienentyneet tarkistusten perusteella noin 77 milj. eurolla.

Osana uusia sopeutustoimia kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään tai kuntien maksutuloja lisätään siten, että julkinen talous vahvistuu 100 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien. Toimenpiteiden sisältö ja kohdentuminen täsmennyvät jatkovalmistelussa. Tähän kokonaisuuteen liittyen on teknisesti kohdennettu 25 milj. euron vähennys kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen vuodesta 2025 alkaen.

Peruspalvelujen valtionosuuden mitoituksessa on huomioitu uusina toimina kolmen vuosiviikkotunnin lisääminen perusopetukseen, johon osoitetaan 8,6 milj. euroa vuonna 2025 ja 20,6 milj. euroa vuodesta 2026 eteenpäin. Kuntien työllistämismäärärahat kumoaminen 57 vuotta täyttäneiden työttömien työnhakijoiden osalta puolestaan vähentää valtionosuutta 18,7 milj. euroa vuonna 2025, 20,8 milj. euroa, vuonna 2026 ja 23 milj. euroa vuodesta 2027 lähtien.

Valtionosuuden mitoituksessa on otettu huomioon myös arvio valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta, joka tehdään vuoden 2023 tietojen perusteella. Se vähentää peruspalvelujen valtionosuutta 6,2 milj. euroa. Arvio tarkentuu kuntien tilinpäätöstietojen valmistumisen myötä valtion talousarvioesityksen valmisteluun. Vuoden 2025 indeksikorotus (3,1 %) on 75,0 milj. euroa. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotukseen tehdään yhden prosenttiyksikön korotusta vastaava säästö, joka alentaa valtionosuutta vuoden 2025 tasossa 23,9 milj. euroa. Nimellisesti indeksisäästö alentaa valtionosuutta noin 110 milj. euroa kehyskauden lopulla. Asukasluvun ja laskentatekijöiden muutos, erityisesti lapsi-ikäluokkien pieneneminen, alentaa valtionosuutta noin 9 milj. euroa vuonna 2025 ja vuoden 2028 tasolla noin 80 milj. euroa.

Verotulomenetysten korvaukset alenevat vuonna 2025 edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna 370 milj. euroa johtuen ansiotulovähennyksen poistamisesta ja verosopeutustoimista. Ansiotulovähennyksen poistamisen ja sitä korvaavan työtulovähennyksen korottamisen arvioidaan lisäävän kunnallisveron tuottoa 340 milj. euroa. Tämä muutos lisää kunnallisveroprosentin todellista tuottoa ja toteuttaa hallitusohjelman kirjauksen, jonka mukaan kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välistä eroa kavennetaan. Verotulomenetysten korvauksia alennetaan vastaavalla määrällä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuudet kunnille ovat vuonna 2025 noin 1,3 mrd. euroa ja vuonna 2028 noin 1,2 mrd. euroa. Vuoden 2025 valtionosuuden indeksikorotus (3,1 %) lisää kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksia arviolta 26,8 milj. euroa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen vuoden 2025 indeksikorotuksesta (2,4 %) kohdistuu kunnille ja kuntayhtymille arviolta 16,5 milj. euroa.

Osana uusia sopeutustoimia ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään yhteensä 100 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen. Tästä noin 65 milj. euroa arvioidaan kohdistuvan kuntiin.

Maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edellytyksiä parannetaan luomalla uusi koulutuksen toimintamalli. Tämä lisää kuntien rahoitusta ja kustannuksia 1,4 milj. euroa. Osana lapsiin ja nuoriin liittyvää toimenpidekokonaisuutta koulu- ja oppilaitosnuorisotyön rahoitusta lisätään vuosittain 1 milj. eurolla. Hallitusohjelman rahastotalouteen kohdistuvien säästöjen kanavoitintarkaisun seurauksena kuntatalouden arvioidaan vahvistuvan 60–70 milj. eurolla.

## 2.4 Sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavoitintarkaisun vaikutus kuntatalouteen

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman liite B sisältää useita sosiaaliturvarahastojen talouteen vaikuttavia toimenpiteitä, kuten ansiosidonnaisen työttömyysturvan muutokset. Hallitus totesi syksyn 2023 budjettiriihen pöytäkirjamerkinnoissään: ”Hallitusohjelman taloudellisten tavoitteiden mukaisesti hallitus on sitoutunut siihen, että hallituksen toimenpiteistä seuraavat rahastojen menosäästöt saadaan täysimääräisesti kanavoitua velkakehityksen taittamiseksi.” Kirjauksen taustalla oli tarve saattaa rahastoihin kohdistuvat menosäästöt vahvistamaan julkisen talouden alijäämä- ja velkasuhdetavoitteita.

Valtiovarainministeriö asetti kolmikantaisen työryhmän, joka tarkasteli vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumista julkisen talouden eri sektoreiden kesken. Lisäksi se selvitti vaihtoehtoja, joilla julkista taloutta voidaan vahvistaa kanavoimalla sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvia menosäästöjä uudelleen. Työryhmän raportti julkaistiin 1.3.2024<sup>2</sup>.

Raportissa kanavointitarpeen katsottiin kokonaisuudessaan olevan noin 942 milj. euroa Työllisyysrahaston osalta ja noin 51 milj. euroa sairausvakuutusrahaston osalta. Lisäksi pääministeri Orpon kevään 2024 kehysriihen pöytäkirjamerkintöjen mukaan julkisen talouden 2025–2028 yhteydessä tehdyt päätökset kanavoitetaan myös kokonaisuudessaan. Yhteensä kanavoitava summa nousee yli miljardiin euroon. Vuoden 2024 osalta on jo toteutettu kanavointiratkaisu, jonka mittaluokka oli 220 milj. euroa.

Kanavointiratkaisussa toteutetaan maksujen tasapainotus palkansaajien ja työnantajien välillä. Ratkaisu ei keskimäärin kiristä palkansaajien eikä yritysten verotusta. Ratkaisussa työttömyysvakuutusmaksujen annetaan muuttua normaalisti. Työnantajien osuus kanavoinnista toteutetaan kiristämällä työnantajien sairausvakuutusmaksuja, jolloin palkansaajien vakuutusmaksu vastaavasti alenee. Palkansaajien työttömyys- ja sairausvakuutusmaksujen alenema johtaa ansiotuloverojen kasvuun. Jäljelle jäävä palkansaajien osuus kanavoitetaan kiristämällä palkansaajien sairaanhoitomaksua, jolloin valtion sairaanhoitovakuutuksen menot vastaavasti alenevat.

Kanavointiratkaisu vahvistaa kuntataloutta merkittävästi verotulojen kasvun kautta. Tämä johtuu erityisesti siitä, että palkansaajien verotuksessa vähennyskelpoiset sosiaaliturvamaksut laskevat samalla kun verotettavaan tuloon vaikuttamaton sairaanhoitovakuutusmaksu nousee. Ratkaisulla on myös vähäisiä vaikutuksia yhteisöverotuloihin. Lisäksi ratkaisulla on kokonaisuutena vähäisiä vaikutuksia kuntatyönantajien työnantajamaksuihin. Yhtäältä työnantajan työttömyysvakuutusmaksu laskee ja toisaalta työnantajan sairausvakuutusmaksu nousee. Yhteensä kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan noin 60–70 milj. euroa kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa huomioidun kanavointiratkaisun myötä. Lisäksi vuoden 2024 alusta toteutettu kanavointiratkaisu kasvatti kuntien verotuloja jo kymmenillä miljoonilla euroilla.

---

2 [Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken](#): Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2024:15.



## 3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet hallinnonaloittain

### 3.1 Oikeusministeriön hallinnonala

Lunastuslain korvausperusteet uudistetaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2024 budjettilakien yhteydessä, jolloin muutokset voisivat tulla voimaan vuonna 2025.

Lunastuslain korvausperusteiden muutokset korottavat kuntien maanhankinnan kustannuksia. Muutokset saattavat lisätä lunastusmenettelyn käyttöä tai korottaa vapaaehtoisissa kaupoissa maksettavaa markkinahintaa. Korvausperusteiden muutoksilla tulee todennäköisesti olemaan vaikutuksia kuntien maanhankintaan ja sitä kautta yhdyskuntarakentamisen suunnitelmalliseen kehittämiseen. Tällä saattaa olla vaikutuksia palveluiden saatavuuteen, liikkumiseen ja kuljetuspalveluihin.

### 3.2 Valtiovarainministeriön hallinnonala

#### Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuosina 2025–2028

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on vuonna 2025 noin 3,2 mrd. euroa. Valtionosuus nousee vuoden 2024 talousarvioon verrattuna noin 690 milj. euroa.

Valtionosuuden nousua vuonna 2025 selittää erityisesti TE-uudistuksen voimaantulo ja siihen liittyvät valtionosuuden lisäykset. Uudistuksen yhteydessä valtionosuuteen tehtävät siirrot ovat yhteensä noin 874 milj. euroa. Valtionosuutta kasvattaa vuonna 2025 myös indeksikorotuksesta aiheutuva valtionosuuden lisäys, noin 75 milj. euroa. Hallitusohjelman mukainen indeksijarru pienentää kuitenkin kuntien valtionosuutta noin 24 milj. eurolla vuosina 2025–2028.

Varsinaisena päätösperäisenä toimena vuoden 2025 valtionosuuteen vaikuttaa kuntien 57 vuotta täyttäneiden työttömien työnhakijoiden työllistämisvelvoitteen kumoaminen, joka pienentää valtionosuutta noin 19 milj.euroa vuonna 2025, noin 21 milj. euroa vuonna 2026 ja noin 2023 milj. euroa vuodesta 2027 alkaen. Työllistämisvelvoitteesta aiheutuneet kustannukset ovat jakautuneet aiemmin puoliksi

valtion ja kuntien kesken. Velvoitteen poistumisen johdosta valtionosuudesta poistetaan valtion 50 prosentin rahoitusosuus. Kunnat hyötyvät velvoitteen poistamisesta vastaavilla summilla käyttötalouden menojen pienentymisen myötä.

Valtionosuuden tasoon vaikuttaa vuodesta 2025 alkaen uutena toimenpiteenä myös kolmen vuosiviikkotuntin lisääminen perusopetukseen. Vuosiviikkotuntien lisääminen kasvattaa valtionosuutta noin 9 milj. euroa vuonna 2025 ja 20,6 milj. eurolla vuodesta 2026 alkaen.

Osana uusia sopeutustoimia kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään tai kuntien maksutuloja lisätään siten, että julkinen talous vahvistuu 100 miljoonaa euroa vuodesta 2025 lähtien. Toimenpiteiden sisältö ja kohdentuminen täsmentyvät jatkovalmistelussa. Tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu tässä vaiheessa 25 milj. euron tekninen vähennys vuodesta 2025 alkaen. Toimenpiteiden sisällön tarkentuessa vähennys kohdentuu osin muille momenteille.

Vuonna 2025 valtionosuutta pienentävät erityisesti sote-uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden kustannusten ja tulojen tarkentumisesta aiheutuvat erät. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan kunnilta hyvinvointialueille siirtyneet tulot tarkistettiin vuoden 2022 tilinpäätöstietojen ja verotulojen osalta valmistuneen verotuksen mukaisten maksuunpantujen verotulojen perusteella koko maan tasolla hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia vastaaviksi. Tulojen ja kustannusten erotus on otettu huomioon peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2024 lukien. Marraskuussa 2023 valmistuneen verotuksen myötä siirtyvien kustannusten ja tulojen erotus kasvoi 277 milj. eurolla yhteensä noin 500 milj. euroon. Vuoden 2023 osalta erotus otetaan huomioon jälkikäteen valtionosuuden vähennyksenä tasasuuruksina erinä vuosina 2025–2027. Kunnat eivät enää marraskuussa pystyneet omassa talousarviovalmistelussaan vuodelle 2024 varautumaan merkittävään valtionosuuden vähennykseen. Hallitus päätti siksi vuoden 2024 täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä lisätä valtionosuuksia määräaikaaisesti 192 milj. eurolla, joka peritään kunnilta takaisin vuosina 2025–2027 (64 milj. euroa vuosittain).

Hallituspuolueet sopivat marraskuussa 2023 kohtuullistavansa näitä vuoden 2022 valmistuneesta verotuksesta ja sote-siirtolaskelmien päivityksestä johtuvia ennakoimattoman suuria vaikutuksia kuntien valtionosuuksiin. Vuosia 2025–2028 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa kunnan peruspalvelujen valtionosuutta lisätään pysyvästi 277 milj. eurolla. Lisäys vastaa marraskuussa tehdyn laskelmapäivityksen aiheuttamaa, kunnille ennakoimatonta pysyvää valtionosuuden vähennystä. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa huomioidaan vuodesta 2025

lähtien TE-siirron tarkentuminen ansiopäivärahan, peruspäivärahan ja työmarkkina-tuen kuntaosuuden osalta. Näiden muutosten yhteisvaikutus on noin 49 milj. euroa valtionosuutta vähentävä suhteessa viime syksyn kehyspäätökseen.

Kehyskauden lopussa vuonna 2028 peruspalvelujen valtionosuudet ovat noin 3,3 mrd. euroa. Vuonna 2028 valtionosuuden tasoa nostaa edellisiin vuosiin verrattuna erityisesti määräaikaisten valtionosuusvähennysten päättyminen. Näitä ovat vuodelle 2024 myönnetty lisäys, joka peritään takaisin vuosina 2025–2027 sekä vuodelle 2023 takautuvasti tehty sote-siirtolaskelman tarkistus, joka vähentää valtionosuuksia niin ikään vuosina 2025–2027.

Vuosien 2025–2028 kehusehdotuksen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomenttia on tarkistettu asukasluvun ja laskentatekijöiden muutoksen osalta. Momentin mitoituksessa on otettu huomioon Tilastokeskuksen viimeisimmän väestöennusteen mukaiset tiedot ja niiden vaikutukset valtionosuuteen. Valtionosuuden kehystaso on tarkistettu lisäksi erikseen vastaamaan viimeisimmän käytössä olevan tiedon perusteella laadittuja kuntakohtaisia valtionosuuslaskelmia. Näiden teknisten muutosten myötä valtionosuuksien kehystaso kuvaa aikaisempaa tarkemmin valtionosuuksien tosiasiallista kehitystä kehyskaudella ja erityisesti tulevan talousarviovuoden valtionosuuksien tasoa.

## **TE-uudistuksen rahoituksen toimeenpano vuoden 2024 aikana**

Kevään 2024 julkisen talouden suunnitelman sekä vuoden 2025 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä viimeistellään TE-uudistuksen rahoituksen toimeenpano. Vuoden 2025 alusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin sisällytetään työ- ja elinkeinopalveluiden rahoitus sekä korvaus työttömyysetuuksien laajenevasta rahoitusvastuusta. Kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät tiedot kuvaavat jo hyvin kunnille siirtyvää rahoitusta, mutta siirtyvän rahoituksen määrään voi tulla tarkennuksia talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä. Kuntakohtaisissa laskelmissa käytettävät menettelyt pyritään määrittämään lopulliseen muotoon kevään aikana, mutta näidenkin osalta täsmennyksiä voidaan tehdä talousarviovalmistelun yhteydessä.

### **Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus**

Uudistuksen yhteydessä kunnille siirtyy nykyistä laajempi vastuu työttömyysturvan rahoituksesta. Tämä on keskeinen osa TE-uudistuksen rahoitusmallin kannustavuutta. Kunnan rahoitusvastuu alkaa jatkossa 100 työttömyyspäivän jälkeen ja kasvaa portaittain työttömyyden pitkittyessä. Enimmillään kunnan rahoitusvastuu on puolet perusosan suuruisen osan rahoituksesta. Rahoitusvastuu laajenee koskemaan työmarkkinatuen lisäksi myös peruspäivärahaa sekä perusosan suuruista osuutta ansiopäivärahasta.

Laajeneva rahoitusvastuu korvataan kunnille pysyvällä valtionosuuden lisäyksellä. Korvaus määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan rahoitusvastuun laajentamisen korvaus tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksillä. Indeksitarkistuksen tarkoituksena on varmistaa, että kunnille osoitettu korvaus ei reaalisesti heikkene työttömyysetuuksiin nähden, joita niin ikään tarkistetaan kansaneläkeindeksillä. Kansaneläkeindeksi on kuitenkin jäädytetty vuosille 2024–2027, joten korvauksenkin indeksitarkistus on syytä jättää tekemättä vastaavalle ajalle. Korvauksen indeksitarkistusta koskevaa sananmuotoa on esitetty

tarkennettavaksi keväällä 2024 eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä (HE 37/2024 vp), jossa esitetään joitakin korjauksia TE-uudistusta koskevaan lainsäädäntöön.

Kuntien työttömyysetuuksien rahoitusvastuista suurin osaa muodostuu jatkossakin työmarkkinatuen rahoituksesta. Vuonna 2023 työmarkkinatuen etuusmenot olivat yhteensä noin 1,7 mrd. euroa, josta kuntien rahoitusosuus oli 479 milj. euroa. Uuden lainsäädännön mukaisessa tilanteessa kuntien osuus työmarkkinatuesta olisi vuoden 2023 tasossa noin 591 milj. euroa, eli noin 112 milj. euroa korkeampi. Lisäksi uutta rahoitusvastuuta peruspäivärahasta olisi vuoden 2023 tasossa noin 24 milj. euroa ja ansiopäivärahasta noin 79 milj. euroa. Muutos kuntien rahoitusvastuussa on siis yhteensä 216 milj. euroa. Vastaava summa maksetaan kunnille korvauksena vuodesta 2025 alkaen.

### **TE-palveluiden rahoitus osaksi peruspalveluiden valtionosuutta**

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.

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 2024 julkisen talouden suunnitelmassa kunnille siirtyvien työ- ja elinkeinopalveluiden rahoitus on noin 658 milj. euroa. Kun huomioidaan myös uudet, vuodesta 2025 voimaantulevat tehtävä- ja rahoitusmuutokset muodostuu summaksi 607 milj. euroa (taulukko 5). Rahoitus perustuu tasoon, jolla valtio olisi budjetoanut määrärahaa palveluihin tilanteessa, jossa valtio olisi vastannut palveluiden järjestämisestä vielä vuonna 2025.

**Taulukko 1.** TE-palveluiden rahoitus, valtionosuuden lisäyksen muodostuminen, €.

| <b>Taulukko siirroista</b>  | <b>€</b>           |
|---|--------------------|
| <b>Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden rahoituksen siirto kunnille</b> | 178 746 000        |
| <b>ELY-keskusten toimintamenojen siirto kunnille</b>                        | 6 880 000          |
| <b>TE-toimistojen toimintamenojen siirto kunnille</b>                       | 246 053 000        |
| <b>Perusturvan palkkatuen ja starttirahan siirto kunnille</b>               | 136 000 000        |
| <b>Ansioturvan palkkatuen ja starttirahan siirto kunnille</b>               | 39 000 000         |
| <b>Työurien pidentämistä koskevien toimien rahoituksen siirto kunnille</b>  | 38 650 000         |
| <b>Kotoutumislain kokonaisuudistus</b>                                      | 12 625 000         |
| <b>Siirtyvä määräraha yhteensä</b>  | <b>657 954 000</b> |
| <b>Palveluihin kohdistuvat tehtävämuutokset*</b>                            | -51 123 000        |
| <b>YHTEENSÄ</b>   | <b>606 831 000</b> |

\*Hallitusohjelman mukaiset muutokset, jotka lisäävät tai vähentävät kuntien valtionosuustehtävien kustannuksia: Maahanmuuttajaaitien aseman parantaminen (+4,9 milj. €), pakolaiskiintiön lasku 500 henkilöön (-0,9 milj. €), ruotsinkielinen kotoutumiskoulutus (+0,5 milj. €), työllisyysmäärärahojen alentaminen (-37 milj. €) ja kuntien työllistämismisvelvoitteen kumoaminen (-18,7 milj. €).

Rahoitusmalliin sisältyy palveluiden rahoituksen osalta kahden vuoden siirtymäaika, minkä aikana osa rahoituksesta määräytyy kuntakohtaisen kustannustiedon perusteella. Loput rahoituksesta määräytyy laskennallisen valtionosuuden mukaan. Vaiheittainen siirtymä antaa kunnille mahdollisuuden sopeutua muutokseen. Siirtymä tapahtuu 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 muutetaan vuoden 2025 budjetoituun tasoon. Siirtymäajan toisena vuonna kustannustieto perustuu vastaavasti vuoden 2024 toteumaan.

### **Verotulomenetysten korvaukset**

Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille. Vuodesta 2020 lähtien korvaukset on maksettu kunnille peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä, mutta erilliseltä momentilta 28.90.35. Vuonna 2025 korvaukset ovat yhteensä 541 milj. euroa, mikä on 308 milj. euroa vähemmän kuin valtion vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa on budjetoitu. Muutos johtuu ennen kaikkea ansiotulovähennyksen korvaaminen työtulovähennyksellä. Näin kavennetaan hallitusohjelman mukaisesti kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välistä eroa. Toimenpide on kustannusneutraali, se lisää kuntien verotuloja 340 milj. euroa, mutta kuntien verotulomenetysten korvauksia vähennetään verotulojen lisäystä vastaavasti. Suunnitelmakauden lopulla vuonna 2028 korvaukset ovat noin 643 milj.euroa. Verotulomenetysten korvauksia on käsitelty tarkemmin luvussa 2.2.

### **Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistaminen**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantulon sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Uudistuksen lähtökohdaksi otetaan tavoite varmistaa eri kokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa, ottaa huomioon muuttotappiokuntien tarpeet ja eri alueiden demografisen kehityksen sekä vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytykset investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia.

Merkittävin osa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta muodostuu laskennallisesta valtionosuudesta, joka perustuu ikärakenteen mukaisiin laskennallisiin kustannuksiin ja muihin laskennallisiin kustannuksiin. Valmistelun yhteydessä teetetään tutkimus laskennallisten kustannusten osuuksista, jonka perusteella kriteerien painot valtionosuudessa päivitetään. Lisäksi valmistelussa tehdään muita selvityksiä hallitusohjelman kirjausten perusteella.

Tavoitteena on uudistaa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä hallitusohjelman linjausten mukaisesti sekä lisätä järjestelmän ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä. Aikataulun osalta tavoitteena on, että hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle kevätestuntokaudella 2025 ja uusi lainsäädäntö tulisi voimaan 1.1.2026.

### **Kiinteistöverouudistus**

Hallitusohjelman mukaisesti käynnissä olevaa kiinteistöverouudistusta jatketaan. Kiinteistöverouudistuksessa päämääränä on saattaa rakennusten ja maapohjien verotusarvot vastaamaan paremmin niiden todellisia käypiä arvoja. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa hallituksen esitys asiassa on suunniteltu annettavaksi keväällä 2024.

Valtiovarainministeriössä vireillä olevan uudistuksen peruslähtökohtia on se, että tämänhetkiset verotusarvot perustuvat pitkälti vanhentuneisiin verotusarvon määräytymisperusteisiin, eivätkä ne kuvaa riittävän hyvin rakennusten ja maa-alueiden hintaeroja. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on aikaisempaa selkeämpi ja läpinäkyvämpi arvostamisjärjestelmä, joka on myös mahdollista pitää aiempaa tehokkaammin ajantasaisena.

Tarkoituksena ei ole vaikuttaa kiinteistöverotuksen tasoon. Tämän takia veroprosenttien vaihteluvälejä tarkistettaisiin uudistuksen yhteydessä niin, että kunnat voisivat asettaa kiinteistöveroprosenttinsa siten, että verokertymä pysyy aiempien vuosien tasolla.

### **Kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelma**

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan purkamalla normeja kuntien nykyisestä tehtäväkentästä. Ohjelman tavoitteena on löytää purettavia normeja ja edistää kokeiluja, joilla joustavoitettaisiin kuntien tehtävien hoitamista, vähennettäisiin byrokratiaa ja sujuvoitettaisiin toimintaa kunnan ja asiakkaan näkökulmista. Ohjelmassa kerättiin syksyn ja talven aikana kunnilta, muilta organisaatioilta ja kansalaisilta yhteensä 619 ehdotusta kevennettävistä normeista ja



kokeiluista. Kuntien normien keventämiseksi tehtyjä ehdotuksia on tarkasteltu myös digitalisaation esteiden purkamisen hankekokonaisuutta valmisteltaessa ja näitä ehdotuksia on tarkoitus huomioida valittaessa hankkeen kohdealueita.

Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessään osana uusia sopeuttamistoimia, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään tai kuntien maksutuloja lisätään siten, että julkinen talous vahvistuu 100 miljoonaa euroa vuodesta 2025 lähtien. Kehysriihessä on esitetty esimerkinomaisesti joitakin tehtäviä tai tehtävryhmittäisiä toimenpiteitä opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonaloilta. Kaikkia hallinnonaloja koskien on odotuksia vähentää erilaisten suunnittelu- ja kirjausvelvoitteiden määrää kunnan toiminnassa. Keskeisenä periaatteena on, ettei kuntien sääntelytaakkaa kasvateta tarpeettomasti. Talouspoliittinen ministerivaliokunta seuraa valmistelua ja varmistaa tavoitteiden toteutumisen.

### **Julkisen sektorin tilaohjelma ja kuntien sote-kiinteistöt**

Julkisen sektorin tilaohjelma on käynnistymässä keväällä 2024. Ohjelma toimeenpäänee osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksia tilojen käytön tuottavuudesta ja kehittämisestä. Ohjelman tavoitteena on saada aikaan tuottavuusohjelman mukaisia säästöjä sekä edistää julkisen sektorin tilankäytön tehokkuutta ja johtamista.

Lisäksi ohjelman keskeisenä tavoitteena on muodostaa jaettu tilannekuva julkisen sektorin tiloista ja niiden kehittämistarpeista. Ohjelman alkuvaiheessa muodostetaan tilannekuva erityisesti kuntien omistamasta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tilakannasta ja sen tulevaisuudesta. Tilannekuva perustuu hyvinvointialueiden palveluverkkosuunnitelmiin, muihin linjauksiin koskien tilojen kehittämistä ja tiloista luopumista, investointisuunnitelmiin sekä ilmastotavoitteisiin. Ohjelman tavoitteena on tukea kuntia tilakysymyksen ratkaisussa.

Sote-uudistuksessa kuntien omistuksessa olleet sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä olleet kiinteistöt jäivät kuntien omistukseen ja hyvinvointialueet vuokrasivat ne kunnilta. Uudistuksen voimaantuloon liittyvä voimaantulo (616/2021) ja vuokra-asetus (272/2022) määrittelevät alkuvuosien vuokra-ajan ja vuokratason. Mikäli kunta jatkaa näiden tilojen vuokraamista hyvinvointialueille laissa määrätyn vuokra-ajan jälkeen, on kuntien yhtiötettävä vuokraustoiminta ja samalla kiinteistöjen vuokraehdot neuvotellaan uudestaan.

Hyvinvointialueiden palveluverkkopäätöksillä on kiinteistöjen kautta suora vaikutus kuntien talouteen. Hyvinvointialueiden jo valmistuneiden palveluverkkosuunnitelmien perusteella kiinteistöistä jäisi tyhjilleen 30–50 prosenttia kunnasta riippuen. Jos hyvinvointialue luopuu kiinteistön käytöstä, tulee kunnan järjestää kiinteistölle uusi käyttö, myydä se, purkaa tai kaavoittaa kiinteistö uuteen käyttöön.

Etenkin hyvällä sijainnilla oleville uusille, muuntojoustaville tiloille voi löytyä uusi käyttötarkoitus. Yksittäiselle kunnalle tyhjenevä tai kokonaan käyttöä vaille jäävä kiinteistö voi kuitenkin aiheuttaa merkittävän negatiivisen vaikutuksen. Tämä koskee erityisesti asukasluvultaan pieniä kuntia. Kunnilla on näissä tilanteissa tietyn ehdoin mahdollisuus korvaukseen sote-voimaanpanolaissa olevien kriteerien perusteella (ns. kompensatiosääntely).

### 3.3 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionavustusten tasoa alennetaan hallitusohjelman ja hallituksen lisäsopeutus päätösten mukaisesti asteittain yhteensä 10 milj. euroa vuonna 2024, 75 milj. euroa vuonna 2025 ja 150 milj. euroa vuodesta 2026 lukien. Säästöjen kohdentuminen ja vaikutukset kuntiin tarkentuvat valmistelun edetessä.

Hallituksen opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala koskevien uusien päätösten seurauksena kuntien menojen arvioidaan alustavasti vähenevän n. 89 milj. euroa vuonna 2025 ja 123 milj. euroa vuodesta 2026 lukien.

#### Varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus sekä vapaa sivistystyö

Hallitusohjelman mukaisesti perusopetusta vahvistetaan. Osana perusopetuksen vahvistamista perusopetuksen tuntijakoon lisätään kolme vuosiviikkotuntia 1.8.2025 alkaen siten, että äidinkielen osoitetaan kaksi vuosiviikkotuntia ja matematiikkaan yksi vuosiviikkotunti. Toimenpiteeseen osoitetaan peruspalvelujen valtionosuuteen lisäyksenä noin 8,6 milj. euroa vuodelle 2025 ja 20,6 milj. euroa vuodesta 2026 eteenpäin.

Hallitus uudistaa esi- ja perusopetuksen tuen 1.8.2025 alkaen. Toimenpiteeseen kohdennetaan noin 100 milj. euroa ja se kohdistuu pääasiassa kuntiin. Määräraha ja toimenpiteet tarkentuvat valmistelun edetessä.

Lisäksi vakiinnutetaan perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tasa-arvorahoitus hallitusohjelman mukaisesti. Määrärahalisäykset kohdistetaan valtionavustuksina varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjille seuraavasti: 50 milj. euroa vuonna 2024, 40 milj. euroa vuonna 2025, 10 milj. euroa vuonna 2026 ja 60 milj. euroa vuodesta 2027 alkaen. Toimenpide kohdistuu lähes kokonaan kuntiin.

Vapaan sivistystyön koulutuksessa toteutetaan hallitusohjelman mukaisia leikkauksia. Vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjiltä vähennetään valtionosuiden perusteena olevia suoritteita siten, että niiden yhteenlaskettu euromäärä on noin -20,5 milj. euroa vuodesta 2024 lukien, mistä kuntiin kohdistuu arviolta 11,5 milj. euroa.

Kansanopistojen opistovuosikoulutukseen osoitetaan 3,0 milj. euroa vuodesta 2024 lukien. Rahoituksella on tarkoitus kaksinkertaistaa oppivelvollisten aloituspaikkojen määrä kansanopistojen opistovuosikoulutuksessa. Rahoituksesta noin 10 prosenttia kohdistuu kuntatalouteen. Ruotsinkielistä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta vahvistetaan 1 milj. eurolla vuosina 2024–2025 ja 0,5 milj. eurolla vuosina 2026–2027. Toimenpiteen vaikutus kohdistuu pääasiassa kuntiin.

Hallitus toteuttaa kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistuksen, jossa järjestelmää tehostetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanavaan. Uudistuksen tavoitteena on poistaa päällekkäisyyksiä ja ohjata henkilöitä tarkoituksenmukaisesti koulutuksiin. Uudistuksen vuoksi vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionosuuksia alennetaan 7,5 milj. eurolla vuodesta 2027 lukien. Vähennyksen arvioidaan kohdistuvan pääasiassa kuntiin.

### **Ammatillinen koulutus ja lukiokoulutus**

Oppimisen tukea ja opinto-ohjausta vahvistetaan ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa mukaan lukien tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA). Tarkoitukseen osoitetaan pysyvää rahoitusta 20 milj. euroa vuodesta 2025 lukien, mistä kuntatalouteen arvioidaan kohdistuvan noin 16 milj. euroa. Tavoitteena on nivelvaiheesta toisen asteen tutkinnon suorittamiseen ulottuva selkeä ja saumaton oppimisen tuen järjestelmä, jonka avulla sujuvoitetaan koulutusvalintoja, vähennetään koulutuksen keskeyttämistä, parannetaan opiskelijoiden edellytyksiä tutkinnon suorittamiseen ja vahvistetaan opiskelijoiden hyvinvointia.

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitusmalleja uudistetaan kannustamaan laadukkaan ja tarkoituksenmukaisen koulutuksen järjestämiseen kustannustehokkaasti ja siten, että koulutuksen saavutettavuus voidaan turvata maan eri

osissa. Uudistusten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2025 alussa kuitenkin siten, että ensimmäistä kertaa rahoitusta myönnettäisiin uusien rahoitusmallien mukaisesti vuodelle 2026.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään hallituksen julkista taloutta vahvistavana sopeutustoimena vuodesta 2025 alkaen. Rahoitusta vähennetään yhteensä 100 milj. eurolla, josta noin 65 milj. euroa arvioidaan kohdistuvan kuntiin. Kuntavaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa ohjauksella, että vähennys kohdistetaan erityisesti aikuisille, jo toisen asteen ammatillisen perustutkinnon tai korkeamman asteen tutkinnon suorittaneille kohdentuvaan ammatti- ja erikoisammattitutkintojen sekä ammatillisen perustutkinnon koulutukseen. Rahoituksen ja opiskelijapaikkojen vähennyksiä ei kohdenneta perusopetuksen päättävien nuorten tai vailla ammatillista perustutkintoa olevien koulutukseen.

Oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu maksuton oppimateriaali rajataan sen kalenterivuoden loppuun, jonka kuluessa opiskelija täyttää 18 vuotta vuoden 2025 syksystä lukien. Toimenpiteellä tavoitellaan lukiokoulutuksen valtionosuudessa ja ammatillisen koulutuksen rahoituksessa yhteensä 3 milj. euron säästöä vuodesta 2026 lukien, josta arviolta noin 2,5 milj. euroa kohdistuu kuntiin.

Maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edellytyksiä parannetaan 5 milj. eurolla luomalla uusi koulutuksen toimintamalli. Tämä lisää kuntien rahoitusta ja kustannuksia arviolta 1,4 milj. euroa. Riittävä kotimaisten kielten osaaminen on edellytys, jotta maahanmuuttajanaiset voisivat edetä joko suoraan tai täydentävien ammatillisten opintojen kautta työllistymiseen. Parannetaan maahanmuuttajanaisien mahdollisuuksia osallistua maksuttomaan kielikoulutukseen. Toimenpiteet tarkentuvat valmistelun edetessä.

## Liikunta ja nuorisotyö

Väestön liikunnallisuuden edistämiseksi hallitus on käynnistänyt poikkihallinnollisen Suomi Liikkeelle -ohjelmakokonaisuuden tavoitteena kääntää liikkuminen kasvuun jokaisessa ikäryhmässä. Ohjelmakokonaisuuteen on hallituskaudella 2024–2027 varattu 20 milj. euroa vuosittain ja alustavasti arvioituna siitä kohdentuisi kuntatalouteen avustuksina yli puolet. Vuodesta 2024 valtion talousarvioon talousarvioesitykseen sisältyy uusi 3 milj. euron uudelleenkohdennus avustuksina kunnille kouluissa ja oppilaitoksissa tehtävään nuorisotyöhön. Tästä noin 1,3 milj. euroa olisi nettolisäystä.

Osana hallituksen sopimaa nuorisopakettia koulu- ja oppilaitosnuorisotyön vahvistamiseen kohdistetaan 1 milj. euron lisäpanostus vuodesta 2025 lukien.

## 3.4 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

### Julkisen henkilöliikenteen ostot

Valtio tukee vuosittain suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennettä. Vuosina 2025–2028 suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetukeen osoitetaan 9,8 milj. euroa ja keskisuurten kaupunkiseutujen tukeen 8,1 milj. euroa vuosittain.

### MAL-sopimukset ja liikenteen infra-avustukset

Hallitus jatkaa suurimpien kaupunkiseutujen kanssa MAL-sopimusmenettelyä, jonka piirissä on seitsemän kaupunkiseutua. MAL-sopimuksissa on sovittu monista toimenpiteistä, joilla edistetään kestävästä yhdyskuntarakenteen toteutumista ja kestävien liikkumismuotojen käyttöä. Neuvottelut käynnistyivät syksyllä 2023 ja hallitus päättää hallinnonalan toimenpiteisiin tarvittavasta rahoituksesta talousarvio- ja kehysmenettelyn yhteydessä.

### Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantaminen

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman kautta ohjataan valtion rahoitusta kuntien vaikuttaviin kävely- ja pyöräilyhankkeisiin. Hankkeilla parannetaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita ja houkuttelevuutta ja siten lisätään kävely- ja pyöräilymatkojen määrää ja kulkutapaosuutta. Valtio voi myöntää kunnille myös avustuksia sellaisiin infrahankkeisiin, joilla parannetaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja edistetään sen kulkutapaosuuden lisäämistä. Tällainen hanke voi olla esimerkiksi liityntäpysäköintialueen rakentaminen. Kävelyn ja pyöräilyn avustusten taso on 3 milj. euroa vuonna 2024, mutta sekä yksityistieavustusten (8,5 milj. euroa vuonna 2024) että kävelyn ja pyöräilyn yhteenlaskettua avustusten tasoa alennetaan yhteensä 3 milj. euroa vuodesta vuodesta 2025 alkaen. Säästön kohdistumisesta tukien välillä päätetään talousarviossa.

## 3.5 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala

### Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille 1.1.2025. Samassa yhteydessä kuntien vastuu työttömyys-etuuksien rahoituksesta laajenee. Työllisyysalueita tulee olemaan yhteensä 45, joista 39 järjestää työvoimapalvelut vastuukuntamallilla, kaksi järjestää työvoimapalvelut kuntayhtymämallilla (Suupohjan ja Kympin työllisyysalueet Etelä-Pohjanmaalla) ja neljä kuntaa järjestää työvoimapalvelut itse (Lahti, Kouvola, Helsinki ja Vantaa).

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa on useita työvoimapalveluihin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelman toimeenpano on käynnistymässä, joten yksityiskohtaisia vaikutuksia kuntien talouteen ei voida vielä kevään 2024 kuntatalousohjelmassa esittää.

## Kotoutuminen

Kuntien roolia kotoutumisen edistämisestä vahvistetaan 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain (681/2023) mukaisesti. Kunnille myönnetään rahoitusta muun muassa matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluihin, monialaiseen osamiskeskustyyppiseen toimintaan, monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämiseen sekä työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen. Osa kotoutumislain mukaisista kuntien kotoutumisen edistämisen kustannuksista korvataan vuoden 2025 alusta lukien osana peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää. Kunnille myönnettävä valtionosuus on noin 12,6 milj. euroa.

Valtio korvaa kunnille pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Vuonna 2024 korvauksia arvioidaan maksettavan kunnille yhteensä noin 132 milj. euroa ja vuonna 2025 yhteensä noin 150 milj. euroa.

Määräraha perustuu vuosittaiseen arvioon kansainvälistä suojelua saavien sekä muiden korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden määrästä. Pakolaiskiintiö vuosina 2025–2028 on hallitusohjelman mukaisesti 500 henkilöä/vuosi.

Laskennallisia korvauksia maksetaan hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 lähtien aiemman kolmen vuoden sijaan kahdelta vuodelta, kiintiöpakolaisten osalta aiemman neljän vuoden sijaan kolmelta vuodelta. Vaikutuksen kuntatalouteen arvioidaan alkavan vuoden 2027 alusta lukien. Arviossa on käytetty kotoutumislain uudistuksesta annetun hallituksen esityksen (208/2022) alustavia laskelmia laskennallisen korvauksen tasosta ja huomioitu kevään 2024 kehysriihen päätökset.

## Energiadirektiivit

EU:n ilmastotavoitteisiin liittyy keskeisesti energiadirektiivit, joita ovat energiatehokkuusdirektiivi (EED), uusiutuvan energian direktiivi (RED III) ja rakennusten energiatehokkuusdirektiivi (EPBD).

Energiadirektiiveissä on julkista sektoria ja näin myös kuntia koskevia erityisvelvoitteita, joiden taustalla on ajatus julkisen sektorin esimerkkiroolista puhtaan siirtymän vauhdittamiseksi. Kansallisessa toimeenpanossa voidaan hyödyntää direktiivien kohtuullisen hyviä joustomahdollisuuksia, joiden vuoksi tarkkojen euromääräisten kustannusten arviointi ei ole vielä mahdollista. Vaikutukset tarkentuvat kansallisen toimeenpanon aikana.

## Energiatehokkuusdirektiivi

Energiatehokkuusdirektiivin toimeenpanossa tavoitteena on saada merkittävä osa kuntien energiatehokkuusvelvoitteista toteutettua kunta-alan vapaaehtoisella energiatehokkuussopimuksella. Sopimuskauden 2026–2035 neuvottelut tullaan aloittamaan vuoden 2024 aikana.

Meneillään olevan kauden kunta-alan energiatehokkuussopimukseen liittyneiden kuntien energiatehokkuusinvestoinnit ovat olleet keskimäärin 11,2 milj. euroa vuodessa (2017–2022) ja valtio on maksanut KETS-kunnille energiatukea nykyisellä kaudella keskimäärin noin 1 milj. euroa vuodessa. Energiatuki on koettu kunnissa yhtenä kannustimena liittyä energiatehokkuussopimukseen. Mikäli sopimustoiminnalle ei saada neuvoteltua jatkokautta tai kannustimien puutteessa kuntia ei saada liittymään sopimukseen, on energiatehokkuusdirektiivin toimeenpanossa vapaaehtoisuuteen perustuva menettely korvattava velvoittavilla säädöksillä. Tällöin vaihtoehtoina ovat kuntakohtainen sitova energiansäästövelvoite tai sitova velvoite korjata vuosittain 3 % rakennuskannasta lähes nollaenergiatasoon. Sopimustoiminnalla voitaisiin myös toimeenpanna osa niistä toimista, joita kunta-alalle kohdistuva 1,9 % sitova vuotuinen energiankäytön vähentämisvelvoite edellyttää.

Energiatehokkuusdirektiivi tuli voimaan marraskuussa 2023 ja sen kansalliseen toimeenpanoon on aikaa kaksi vuotta. Kansallista toimeenpanoa tehdään työ- ja elinkeinoministeriön johdolla. Osa velvoitteista on tullut voimaan jo vuoden 2024 alusta. Direktiivin velvoitteiden toteuttaminen tulee joka tapauksessa vaatimaan kunnilta entistä tarkempaa tiedonkeruuta ja seurantaa rakennuksista, rakennusten korjauksista ja energiankulutuksesta sekä myös lisäinvestointeja. Päivitetty kansallinen energiatehokkuuslaki on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään vuoden 2025 alkupuolella.

### **Uusiutuvan energian direktiivi**

Uusiutuvan energian direktiivin keskeisimmät kuntia koskevat velvoitteet liittyvät uusiutuvan energian luvitusprosessiin. Merkittäviä suoria kustannusvaikutuksia kunnille ei ole, mutta luvituksen enimmäiskeston muutokset voivat edellyttää kunnan lupaviranomaisten lisäresursointia. Uusiutuvan energian direktiivin tarkistus tuli voimaan marraskuussa 2023 ja sen kansalliseen toimeenpanoon on aikaa 18 kuukautta.

### **Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi**

Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio pääsivät alustavaan sopuun (trilogisopu) rakennusten energiatehokkuusdirektiivistä joulukuussa 2023. Euroopan parlamentti on hyväksynyt 12.3.2024 äänestyksessä direktiivin sisällön. Lopullisesti direktiivi hyväksytään Euroopan neuvoston äänestyksessä.

Neuvotteluissa poistettiin suuria investointeja asuinrakennuksille edellyttäneet perusparannusvelvoitteet, jotka olisivat koskeneet myös kuntia. Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi kuitenkin lisää muun muassa rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen ja latausinfrastruktuuriin kuuluvia velvoitteita.



Joulukuussa saavutetun trilogisovun mukaiset latausinfraveloitteet olisivat toteutuessaan mittavat. Pelkästään olemassa oleviin kuntakonsernien muihin kuin asumiseen tarkoitetuille kiinteistöille (yli 20 autopaiikkaa) tulisi Kuntaliiton arvion mukaan asentaa vuoden 2026 loppuun mennessä noin 36 000 latauspistettä tai noin 180 000 putkitusta kaapelointia varten tai mahdollisesti yhdistelmä molempia. Latauspistemäärästä noin 16 000 perustuu nykyisen latauspiste- ja automaatiolain (733/2020) vaatimuksiin. Nykyisen latauspiste- ja automaatiolain vaatimuksiin verrattuna pelkkien latauspisteiden investointien lisäys olisi Kuntaliiton laskelmien mukaan 50–75 milj. euroa ja pelkän putkituksen vaihtoehdossa 22–36 milj. euroa. Arviot ovat suunta-antavia. Lisäksi investointien kokonaismäärä riippuu siitä, miten investoinnit käytännössä jakautuvat latauspisteiden ja putkitusten välillä. Direktiivi sisältää myös veloitteita polkupyörien pysäköintipaikkojen rakentamiseen.

Direktiivi tulee todennäköisesti voimaan huhti-toukokuussa 2024, minkä jälkeen kansalliseen toimeenpanoon on aikaa 24 kuukautta. Ympäristöministeriö on käynnistänyt direktiivin toimeenpanon valmistelun trilogisovun jälkeen. Varsinainen toimeenpano alkaa direktiivin tultua voimaan.

### 3.6 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ei ole suoria kuntiin vaikuttavia muutoksia vuosille 2025–2028. Sen sijaan välillisesti kuntiin vaikuttavia muutoksia on useita, ja niitä on esitelty alla olevaa laajemmin syksyn 2023 kuntatalousohjelmassa.

Syksyllä päätettyjen sosiaaliturvan muutosten arvioitiin kokonaisuutena vähentävän kuntien rahoitusosuuksia etuusmenoista 51 milj. eurolla (kts. syksyn 2023 kuntatalousohjelma). Samalla kuitenkin verotuottojen arvioitiin vähenevän 84,2 milj. eurolla, jolloin nettovaikutuksena kuntien menojen arvioitiin lisääntyvän 33,2 milj. euroa vuonna 2027. Tällöin on toki huomattava, että näin monen samanaikaisen muutoksen arvioinnissa on epävarmuuksia, joiden lisäksi suhdanteilla on suuri vaikutus arvioiden toteutumiseen. Samalla työttömyysturvamaksujen alenuksen arvioitiin lisäävän kuntien verotuloja noin 85 milj. eurolla vuonna 2024. Tätä ei ole huomioitu kokonaisuudessa, koska maksut vahvistetaan vuosittain, eikä alennus ole pysyvä.

Perustoimeentulotuen menojen arvioitiin lisääntyvän vuoteen 2027 mennessä 914 milj. euroon (lisäystä 26,5 %), joista suurimmat lisäykset aiheutuvat työttömyysturvan lapsikorotusten ja suojaosien poistosta ja asumistukeen tehtävistä muutoksista. STM:n julkaiseman sosiaaliturvamutosten yhteisvaikutusten arviointimuistiossa<sup>3</sup> toimeentulotuen menojen kasvun arvioidaan asettuvan 25–30 prosenttiin. Myös ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen tarve voi kasvaa, mutta tästä ei kyetä tekemään toistaiseksi edes suuntaa antavia arvioita. Työllisyysvaikutusten arvioidaan vähentävän toimeentulotuen saannin kasvua hieman. Jo valmiiksi toimeentulotukea saavalla henkilöllä työnteon taloudelliset kannustimet eivät kuitenkaan muutu muutosten seurauksena, vaan pysyvät usein samoina, ja osa-aikaisen työllistymisen kohdalla yleensä heikkenevät. Kuntien menoihin perustoimeentulotuen menojen kasvu vaikuttaa viiveellä, koska kuntien valtionosuudesta vähennetään kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuen menoista kahden vuoden viiveellä.

Vuonna 2024 sosiaali- ja terveysministeriö on edellisten muutosten lisäksi antanut eduskunnalle ansiopäivärahan määrän porrastamista, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille koskevan esityksen (HE 13/2024 vp). Työllistämisvelvoite vähentää kuntien tehtäviä. Kokonaisuutena esityksen on arvioitu lisäävän työllisyyttä lähes 19 000 henkilöllä ja kohentavan julkista

3 [Vuoden 2024 sosiaaliturvamutosten yhteisvaikutusten arviointi](#); STM 9.10.2023

taloutta (työllisyysvaikutus huomioiden) 460 milj. eurolla, josta kuntiin kohdistuva koheneminen olisi 73 milj. euroa. Suorina menovaikutuksina kuntien menot vähenvät 12 milj. euroa. Sen sijaan työvoimapalveluiden järjestämistä vastuun siirtymisestä vuoden 2025 alusta kunnille, kunnilla on katsottu muodostuvan nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa työttömyysetuuksista syntyvään rahoitusvastuuseen järjestämällä työttömille palveluja, jotka johtavat työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun uudistamisella kannustetaan kuntaa huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaasti palveluja, jotka johtavat työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Työllisyyden kohentuessa sillä on vaikutusta myös toimeentulotuen menoihin.

Perustoimeentulotukeen valmistellaan kokonaisuudistusta, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta. Uudistuksella tavoitellaan vuositasolla 70 milj. euron vähenemää toimeentulotukimenoihin ja vuonna 2026 vähenemä on arviolta 35 milj. euroa. Kuntien rahoitusosuus toimeentulotuesta vähenee vastaavasti 17,5 milj. euroa vuonna 2026 ja vuositasolla 35 milj. euroa kahden vuoden viiveellä.

Vuoden 2024 kehysriihessä hallitus päätti luopua työttömyysturvan aktiivijan korotusosista ja kiristää työmarkkinatuen tarveharkintaa. Muutoksilla on muutaman miljoonan euron heikentävä vaikutus kuntien talouteen.

### 3.7 Ympäristöministeriön hallinnonala

Ympäristöministeriön hallinnonalalla merkittävimpiä kuntien toimintaan vaikuttavia muutoksia kaudelle 2025–2028 ovat asuntotuotantoon kytkeytyvä korkotukivaltuuden korottaminen, erityisryhmien investointiavustuksen vähentäminen sekä rakentamislain muutokset.

Asuntotuotantoa tuetaan vastasyklisesti siten, että valtion tukeman asuntotuotannon korkotuki- ja takauslainavaltuuksia kasvatetaan matalasuhdanteessa ja alennetaan korkea- tai noususuhdanteessa. Valtion asuntorahaston korkotukilainavaltuuksia korotetaan 1,5 mrd. eurosta 2,25 mrd. euroon vuodelle 2024. Vuonna 2025 korkotukivaltuus on 1,75 mrd. euroa. Vuosien 2026–2027 korkotukivaltuudet olisivat vastaavasti vastasyklisyyttä toteuttaen aiempaa pienemmät eli yhteensä 2 mrd. euroa. Korkotukivaltuuden korotus yhdellä miljardilla eurolla mahdollistaa noin 5 000 asunnon lisäyksen asuntorakentamisen aloitukseen vuosina 2024–2025. Näinä vuosina korkotukivaltuudella voitaisiin aloittaa yhteensä noin 18 000 uuden valtion tukeman vuokra-asunnon rakentaminen. Lisäksi jo A-raan toimitettujen

asumisoikeusasuntohankkeiden korkotukilainapäätöksien tekemistä jatkettaisiin yhdellä vuodella vuoden 2025 loppuun asti, mikä mahdollistaa käynnissä olevien hankekokonaisuuksien suunnittelun jatkumisen.

Erityisryhmien investointiavustuksia myönnetään erityisryhmiin kuuluville henkilöille tarkoitettujen vuokratalojen ja -asuntojen rakentamista, hankkimista ja perusparantamista varten. Avustuksilla rahoitetaan erityisryhmäasunnoissa tarvittavista erityisistä tila- tai varusteratkaisuista aiheutuvia lisäkustannuksia. Avustuksensaajia ovat kunnat ja yleishyödylliset yhteisöt. Erityisryhmien investointiavustuksen määrä pienenee sopeutus päätösten myötä 15 milj. euroon vuodessa. Avustuksesta noin neljännes on kohdistunut kuntiin. Kuntien omistamien yleishyödyllisten yhtiöiden osuudeksi avustuksesta arvioidaan siten noin 4 milj. euroa vuonna 2025.

Hallitus muuttaa viime hallituskaudella hyväksytyä rakentamislakia hallitusohjelman mukaisesti. Rakentamislakia korjataan niin, että hallinnollinen taakka kevenee, byrokratia vähenee, valitusoikeus selkeytyy ja päävastuullisen toteuttajan vastuu täsmentyy. Lisäksi lakiin määritellään rakentamislupien käsittelyaikatakuu. Uusi rakentamislaki tulee voimaan 1.1.2025, ja tavoitteena on saada muutokset voimaan samaan aikaan uuden lain kanssa. Lakimuutoksen vaikutuksia kuntiin ja kuntatalouteen ei pystytä vielä arvioimaan, koska valmistelu on vielä kesken.

## 4 Kuntatalouden kehitysarvio ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

Tässä luvussa kuvataan kuntatalouden (mukaan lukien Ahvenanmaa) kehitys­näky­miä vuosina 2024–2028 kuntatalouden painelaskelman pohjalta. Valtiovarain­ministeriön kansantalousosasto on laatinut kuntatalouden kehitys­arvion sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdon­mukaisesti. Kevään taloudellisessa katsauksessa<sup>4</sup> 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 2025–2028 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet. Arvio ei sisällä kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuosille 2025–2028. Ne huo­mioidaan kehitys­arviossa vasta talousarvioiden valmistumisen jälkeen. Kunnallis­veroprosentit on pidetty vuoden 2024 tasolla.

Lisäksi tässä luvussa arvioidaan kuntalain mukaisesti valtion toimenpiteiden vaiku­tuksia Manner-Suomen kuntien rahoitusasemaan kuntaryhmittäin sekä rahoitus­periaatteen toteutumista vuoteen 2028 asti kuntatalouden kehitys­arvioon pohjautuen.

### 4.1 Yleinen talouskehitys

Suomen talouden kehitys on ollut selvästi heikompaa kuin verrokkimaissa vuodesta 2022 lähtien. Syinä ovat olleet ennen muuta rakentamisen ja palveluiden vien­nin väheneminen. Kuva viime vuosien talouskehityksestä on selvästi synkentynt uusimmissa tilastopäivityksissä.

Suomen talous ei kasva vuonna 2024 viime vuoden prosentin laskun jälkeen. Inflaa­tion hidastuminen ja korkojen kääntyminen laskuun yhdessä kotitalouksien koh­tuullisen hyvän tulokehityksen kanssa lisäävät kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja ja kulutusta. Myös investoinnit kääntyvät kasvuun vuonna 2025. Hallituksen

---

4 Valtiovarainministeriön kansantalousosaston talouden ennusteet

sopeutustoimet vähentävät kotimaista kysyntää ja heikentävät talouskasvua vuosina 2025 ja 2026. BKT kasvaa 1,6 prosenttia vuonna 2025 ja 1,5 prosenttia vuonna 2026.

Työllisyys laskee hieman vuonna 2024, mutta kasvaa vuodesta 2025 lähtien kysynnän kasvun ja työllisyystoimien seurauksena. Vuonna 2026 15–64-vuotiaiden työllisyysaste on 74,5 prosenttia ja työttömyysaste 6,7 prosenttia.

Keskipitkällä aikavälillä talouden tuotannon arvioidaan kasvavan kohtalaisesti. Vuonna 2027 BKT:n arvioidaan kasvavan noin 1,3 prosenttia ja vuonna 2028 noin 1,1 prosenttia. Bruttokansantuotteen kehitystä tukee muun muassa yksityisten investointien kasvu, joiden arvioidaan elpyvän markkinakorkojen laskun ja vihreään siirtymään liittyvien panostusten seurauksena.

Julkisen talouden rahoitusasema heikkeni vuonna 2023 hetkellisen paranemisen jälkeen. Alijäämä oli 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen eli 7,0 mrd. euroa. Julkisen talouden rahoitusasema heikkenee edelleen tänä vuonna 3,5 prosenttiin. Suhdannelanne jatkuu vaimeana, verotulojen kasvu on vaimeaa ja sosiaaliturvamaksujen tuotto supistuu. Loppuvuonna voimaan tuleva arvonnäköveron korotus lisää verotuloja jo vuonna 2024. Menoja kasvattavat korkomenojen kasvu sekä investointimenot. Hallituksen päättämät sopeutustoimet kohentavat julkisen talouden tilannetta, mutta eivät riitä suunnan kääntämiseen vuonna 2024. Työttömyysvakuutusmaksun merkittävä alentaminen heikentää myös julkisen talouden rahoitusasemaa vuonna 2024.

Vuonna 2025 menoja kasvattavat muun muassa suuret puolustushankinnat, mutta toisaalta hallitusohjelmassa ja kevään 2024 kehysriihessä päätetyt hallituksen sopeutustoimet kasvattavat julkisen talouden tuloja sekä vähentävät menoja merkittävästi. Julkisen talouden alijäämä kohenee alle 3 prosenttiin. Seuraavina vuosina rahoitusasema paranee edelleen ja asettuu noin alle 2 prosenttiin vuonna 2028.

Julkisyhteisöjen velkasuhde kasvoi viime vuonna 75,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Velkasuhteen kasvu jatkuu tänä vuonna nopeasti kasvavan alijäämän myötä. Myös talouskasvun hiipuminen heikentää velan BKT-suhdetta. Velkasuhteen kasvu hidastuu seuraavina vuosina ja jatkaa kasvuaan läpi koko ennustekauden ja päättyy noin 84,4 prosenttiin vuonna 2028.

## 4.2 Kuntatalouden kehitysarvio

Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2023 tilinpäätösarvioihin pohjautuvia keskeisimpiä talouden tunnuslukuja voidaan pitää vahvoina, vaikka ne jäivätkin syksyn kuntatalousohjelmassa arvioitua selvästi heikommiksi. Kuntatalouden vuosikate ylitti viime vuonna 4,6 mrd. euroa, mikä riitti jälleen kattamaan sekä poistot että nettoinvestoinnit. Tilikauden tulos oli 1,8 mrd. euroa positiivinen. Toiminnan ja investointien rahavirta vahvistui vuoteen 2022 verrattuna ja päättyi noin 0,4 mrd. euroa positiiviseksi. Kuntatalouden vahvoja lukuja selittää kuitenkin suuret poikkeukselliset erät, kuten sote-uudistukseen liittyvä 1,3 mrd. euron verohäntä ja kunnille maksetut ennakkolisiin sote-siirtolaskelmiin perustuvat ylimitoitettut valtionosuudet, jotka peritään takautuvasti valtiolle vuosina 2025–2027.

Sote-uudistuksen tarkoituksena oli helpottaa merkittävästi kuntien taloudellista tilannetta nopeimmin kasvavien ikäsidonnaisten menojen siirryttyä hyvinvointialueille, mutta kuntatalouden painelaskelman luvut näyttävät edelleen varsin synkiltä. Tulojen ja menojen välillä on epätasapaino, joka syvenee lähivuosina muun muassa nopeasti kasvavien kustannusten, investointipaineiden sekä sote-uudistukseen liittyvien valtionosuuksien täsmäytysten ja takaisinperinnän seurauksena. Ilman uusia kuntataloutta tasapainottavia toimenpiteitä, kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta on painumassa vuosina 2025–2028 noin 1,6–2,0 mrd. euroa negatiiviseksi.

**Taulukko 6.** Kuntatalouden kehitys vuoteen 2028 kuntien kirjanpidon mukaan, mrd. euroa (käyvin hinnoin).

| <b>Tuloksen muodostuminen</b>                   | <b>2023</b> | <b>2024</b> | <b>2025</b> | <b>2026</b> | <b>2027</b> | <b>2028</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>1. Toimintakate</b>                          | -14,1       | -14,3       | -15,7       | -16,2       | -16,9       | -17,4       |
| 2. Verotulot                                    | 14,6        | 13,8        | 14,5        | 15,1        | 15,7        | 16,3        |
| 3. Valtionosuudet, käyttötalous                 | 3,7         | 3,4         | 3,8         | 3,8         | 3,9         | 4,2         |
| 4. Rahoitustuotot ja kulut, netto               | 0,4         | 0,3         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,1         |
| <b>5. Vuosikate</b>                             | <b>4,6</b>  | <b>3,1</b>  | <b>2,8</b>  | <b>2,8</b>  | <b>2,8</b>  | <b>3,2</b>  |
| 6. Poistot                                      | -2,7        | -2,8        | -2,9        | -3,0        | -3,1        | -3,2        |
| 7. Satunnaiset erät, netto                      | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| <b>8. Tilikauden tulos</b>                      | <b>1,8</b>  | <b>0,3</b>  | <b>-0,2</b> | <b>-0,2</b> | <b>-0,3</b> | <b>-0,1</b> |
| <b>Rahoitus</b>                                 |             |             |             |             |             |             |
| <b>9. Vuosikate</b>                             | <b>4,6</b>  | <b>3,1</b>  | <b>2,8</b>  | <b>2,8</b>  | <b>2,8</b>  | <b>3,2</b>  |
| 10. Satunnaiset erät                            | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| 11. Tulorahoituksen korjauuserät                | -0,2        | -0,2        | -0,2        | -0,2        | -0,2        | -0,2        |
| <b>12. Tulorahoitus, netto</b>                  | <b>4,3</b>  | <b>2,9</b>  | <b>2,6</b>  | <b>2,6</b>  | <b>2,6</b>  | <b>3,0</b>  |
| 13. Käyttöomaisuusinvestoinnit                  | -4,7        | -4,9        | -5,0        | -5,2        | -5,4        | -5,6        |
| 14. Rahoitusosuudet ja myyntitulot              | 0,7         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,8         |
| 15. Investoinnit, netto                         | -4,0        | -4,1        | -4,2        | -4,4        | -4,6        | -4,8        |
| <b>16. Toiminnan ja investointien rahavirta</b> | <b>0,4</b>  | <b>-1,1</b> | <b>-1,6</b> | <b>-1,8</b> | <b>-2,0</b> | <b>-1,8</b> |
| 17. Lainakanta                                  | 19,6        | 20,5        | 21,9        | 23,5        | 25,2        | 26,8        |
| 18. Kassavarat                                  | 6,6         | 6,6         | 6,5         | 6,4         | 6,3         | 6,2         |
| 19. Nettovelka (lainat – kassavarat)            | 13,0        | 13,9        | 15,4        | 17,1        | 18,9        | 20,6        |



## Kuntatalous vuonna 2024

Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan kääntyvän 1,1 mrd. euroa negatiiviseksi vuonna 2024 menojen jatkaessa kasvuaan ja verorahoituksen supistuessa jyrkästi. Kuntahallinnon suurimman kuluerän muodostavat henkilöstökustannukset, joita sopimuskorotukset nostavat noin 3 prosenttia vuonna 2024. Samanaikaisesti henkilöstökustannusten kasvua hillitsee kuitenkin työttömyysvakuutusmaksun alentaminen, joka vaikuttaa myös verotuloihin positiivisesti. Kuntien verotuloja kasvattaa niin ikään keskimääräisen kunnallisveroprosentin nousu 0,07 prosenttiyksiköllä 7,51 prosenttiin sekä hallituksen päätös nostaa maapohjien kiinteistöverotuksen alarajaa. Kuntien verotulojen arvioidaan kuitenkin laskevan vuoteen 2023 verrattuna yli 5 prosentilla, sillä kunnallis- ja yhteisöverotuloista poistuu sote-uudistukseen liittyvä noin 1,3 mrd. suuruinen verohäntä. Kuntien saamat valtionosuudet laskevat muun muassa sote-siirtoon liittyvän tarkistuksen sekä hallitusohjelman mukaisen indeksisäästön vuoksi.

## Kuntatalouden menot 2025–2028

Kuntatalouden toimintamenoja kasvattaa vuosina 2025–2028 etenkin hintojen nousu. Koulutuksen palvelutarve pysyy painelaskelmassa kehysvuosina laskevana syntyvyyden laskun ja ikäluokkien pienentymisen vuoksi, mikä pitää toimintamenojen volyymikasvun negatiivisena. Poikkeuksen toimintamenojen laskevaan volyymikehitykseen muodostaa ainoastaan vuosi 2025, jolloin kunnille siirtyy vastuu työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisestä ja samalla kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan. Koulutuksen palvelutarpeen lasku ja pienevä rahoitus haastavat kuntia, joissa lapsi- ja nuorisoiäluokat pienenevät, toiminnan sekä palveluverkon sopeuttamiseen. Kehitysarviossa palvelutarpeen laskua on totuttuun tapaan hieman loivennettu, sillä monissa kunnissa mahdollisuudet kouluverkon sopeuttamiseen ovat rajalliset.

Kuntien kustannuskehitystä kuvaava peruspalvelujen hintaindeksin muutos on keskimäärin 3,1 prosenttia vuodessa vuosina 2025–2028. Kuntatalouden suurimman kuluerän muodostavat henkilöstökustannukset ja siksi kunta-alan palkkaratkaisuilla on suuri merkitys kuntatalouden kustannuskehitykseen. Kunta-alan ansiokehityksen oletetaan ennusteessa olevan talouden yleistä ansiokehitystä hieman nopeampaa vuosina 2025–2027 kunta-alalle sovitun palkkausjärjestelmien kehittämisohjelman vuoksi. Työikäisen väestön määrän väheneminen ja työvoiman saatavuusongelmat koskettavat myös kunta-alaa, jossa eläköityminen on voimakasta. Osaajapulaa on muun muassa sivistystoimessa sekä teknisessä toimessa. Työvoiman saatavuuden heikkous ja tiukat kelpoisuusehdot vaikeuttavat palvelujen järjestämistä ja hankkeiden toteuttamista, mutta voivat myös johtaa tilanteeseen, jossa palvelujen tuottaminen kohtuullisin kustannuksin on entistä vaikeampaa.

Hallituksen uudet sopeutustoimet kohdistuvat myös kuntasektoriin. Kehitysarvioon sisällytettyjen hallituksen päätösten nettovaikutus on kuitenkin kuntataloutta vahvistava. Vahvistaminen toteutetaan sekä tuloja lisäämällä että menoja karsimalla. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden purkamisen arvioidaan parantavan kuntataloutta noin 75 milj. eurolla: menojen arvioidaan pienenevän noin 100 milj. eurolla ja rahoitusta vähennetään 25 milj. eurolla. Myös ammatillisen koulutuksen rahoituksen vähentämisen on oletettu vaikuttavan kuntataloudessa menojen vähentymiseen.

Vuonna 2025 työ- ja elinkeinopalvelut siirretään kuntien ja kuntien muodostamien yhteistoiminta-alueiden vastuulle. Muutos kasvattaa kuntatalouden toimintamenoja reilulla 800 milj. eurolla vuonna 2025. Uudistuksen myötä kuntien henkilöstömäärä kasvaa noin neljällä tuhannella henkilötyövuodella, mikä näkyy vuonna 2025 etenkin henkilöstömenojen voimakkaana kasvuna. Uudistus laajentaa kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuskien rahoituksesta, mikä puolestaan heijastuu vuonna 2025 avustusmenojen tason muutokseen. Työllisyyskehityksellä on uudistuksen seurauksena entistä suurempi vaikutus kuntatalouteen. Uusiin avustuksiin vaikuttaa etenkin työttömyyden kehitys, jonka on ennustettu asettuvan noin 6,6 prosenttiin vuosina 2025–2028, sekä muutokset työttömyysetuuskien tasoa määrittävässä kansaneläkeindeksissä. Hallitus on päättänyt muun muassa sosiaalietuuksiin, kuten työmarkkinatukeen, lastenhoidon tukiin ja peruspäivärahaan, liittyvästä indeksijäädytyksestä vuosille 2024–2027.

Kuntien investointinäkymissä on merkittäviä eroja. Osassa kunnista investointien ennakoitaan pienenevän lähivuosina, mutta etenkin suurten kuntien investointipaineet pitävät koko kuntatalouden investoinnit korkealla tasolla. Kunnilla on edelleen merkittäviä investointitarpeita muun muassa rakennuskannan iän, muutoliikkeen ja vihreän siirtymän vuoksi. Investointien osuus bruttokansantuotteesta on pidetty painelaskelmassa vakiona tarkastelujakson loppuvuosina.

### **Kuntatalouden tulot 2025–2028**

Toimintatulot kasvavat painelaskelmassa keskimäärin prosentin vuodessa vuosina 2025–2028. Verotulot säilyvät kuntahallinnon merkittävimpänä tulolähteenä siitä huolimatta, että ne sote-uudistuksen seurauksena likimain puolittuivat. Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä kasvattaa kunnallisverotuksen efektiivisyyttä poistamalla tulosta tehtävän ansiotulovähennyksen ja kasvattamalla vastaavasti ensisijaisesti valtion verosta tehtävää työtulovähennystä. Kuntien verotulomenetysten korvauksia alennetaan kuitenkin muutoksen aiheuttamaa kunnallisverotuoton kasvua vastaavasti, mikä pienentää kuntien valtionosuuksia. Vaikka verotulojen kasvu pysyy vuosina 2025–2028 noin 4,2 prosentissa eli pitkän aikavälin keskiarvon

yläpuolella, merkitsee se kunnille huomattavasti pienempiä lisätuloja kuin aiemmin. Toisaalta nopeasti kasvaneet sote-menot ovat siirtyneet pois rasittamasta kuntataloutta.

Kuntien saamat valtionosuudet kasvavat vuonna 2025 noin 12,4 prosenttia. TE-palveluiden järjestämisestä muodostuu kunnille uusi valtionosuustehtävä, jonka rahoitus kohdennetaan kunnille 100 prosentin valtionosuutena peruspalveluiden valtionosuuden kautta. Lisäksi työttömyysturvan rahoitusvastuun kasvu korvataan kunnille pysyvällä valtionosuuden lisäyksellä.

Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä pienentää sote-siirtoon liittyvien leikkausten valtionosuusvähennyksiä vajaalla 300 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen kuntatalouden rahoitusaseman vahvistamiseksi. Kuntien sote-siirtolaskelmaan liittyvä valtionosuusvähennys kasvaa vuonna 2025 kuitenkin noin 150 milj. eurolla takaisinperittävien valtionosuuksien vuoksi ja kuntien saamat verokompensaatiot pienenevät yli 300 milj. eurolla ansiotulovähennyksen poiston ja tehtävämuutosten vuoksi. Lisäksi hallituksen päättämä yhden prosenttiyksikön indeksijarru hidastaa valtionosuuksien kasvua vuosina 2024–2027. Kun sote-siirtolaskelmaan liittyvä takautuvien vähennysten osuus poistuu valtionosuuksista ja hallituksen valtionosuuksiin kohdistama indeksijarru päättyy, kasvavat valtionosuudet vuonna 2028 noin 8,5 prosenttia.

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

Kuntatalouden vuosikate romahtaa kuluvana vuonna noin 1,4 mrd. eurolla 3,1 mrd. euroon, kun kuntien verorahoitus supistuu voimakkaasti soteen liittyvien verohäntien poistumisen ja sote-laskelmien tarkentumisesta johtuvien valtionosuusleikkausten vuoksi. Vuosikatteen heikkeneminen jatkuu edelleen vuonna 2025 ja vuosikate on vuosina 2025–2027 noin 2,8 mrd. euroa. Painelaskelman perusteella kuntatalouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino kasvaa toiminnan ja investointien rahavirralla mitattuna vuonna 2024 noin -1,1 mrd. euroon ja vuonna 2025 jo noin -1,6 mrd. euroon. Vuosina 2026 ja 2027 toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee edelleen hieman: -1,8 mrd. euroon vuonna 2026 ja -2,0 mrd. euroon vuonna 2027. Kun valtionosuuksiin tehtävät takautuvat sote-vähennykset ja hallituskauden aikainen indeksijarru poistuvat, asettuu toiminnan ja investointien rahavirta -1,8 mrd. euroon vuonna 2028.

Vuosikatteen eivät riitä kehysvuosina poistoihin tai nettoinvestointeihin. Tulojen ja menojen merkittävä epätasapaino merkitsee kuntataloudessa veronkorotuksia ja tiukkaa budjettikuria tulevina vuosina. Sote-uudistuksen jälkeisessä kuntakentässä talouden liikkumavara on kaventunut huomattavasti ja palveluverkon ennakoivan

suunnittelun ja investointien tarveharkinnan tärkeys korostuvat. Ongelmat osaavan työvoiman saatavuudessa, kiinteistöjen tehokas käyttö, kaupungistuminen, syntyvyyden pienentyminen sekä vihreä siirtymä edellyttävät uusia palveluiden järjestämistapoja, joissa yhteistyö korostuu.

Vuonna 2023 kuntatalouden lainakanta oli noin 19,6 mrd. euroa. Negatiiviset toiminnan ja investointien rahavirrat kasvattavat lainakannan 26,8 mrd. euroon vuonna 2028.

Kuntatalouden menot voivat osoittautua painelaskelmaa maltillisemmiksi, mikäli kunnat ja kuntayhtymät pystyvät sopeuttamaan sekä palveluverkkoaan että toimintaansa vastaamaan pienenevää palvelutarvetta ja rahoitusta. Toisaalta palveluverkon karsiminen voi osoittautua kaikenkokoisissa kunnissa poliittisesti hankalaksi kysymykseksi. On myös huomioitava, ettei painelaskelmassa ole vielä ennakoitu, miten kuntien hyvinvointialueille vuokraamien sote-kiinteistöjen lain mukaisen vuokra-ajan päättymisen vuonna 2026 vaikuttaa kuntien saamiin vuokratuloihin ja yhtiöittämiin.

### 4.3 Kuntien verotulot

Kuntien verotulot koostuvat kunnallis-, kiinteistö-, kaivosmineraali- ja yhteisöverosta. Kunnallisveron osuuden verotuloista arvioidaan sote-verouudistuksen jälkeen olevan keskimäärin noin 71 prosenttia, yhteisöveron noin 12 prosenttia ja kiinteistöveron noin 17 prosenttia. Kuntien verotulojen arvioidaan olevan vuonna 2024 yhteensä noin 13,8 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot alenevat reilulla 5 prosentilla. Vuonna 2025 verotulojen ennustetaan kasvavan 5 prosenttia. Taulukossa 7 esitetään kuntien verotulojen toteutunut kehitys (tilinpäätösarvio 2023) sekä ennuste vuosille 2024–2028. Ennusteessa on huomioitu kansantalouden makroennusteen mukainen veropohjien kehitys sekä tiedossa olevat veroperustemuutokset.

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

**Taulukko 7.** Ennuste kuntien verotuloista vuosina 2023–2028, milj. euroa.

|   | 2023   | 2024   | 2025   | 2026   | 2027   | 2028   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Kunnallisvero   | 10 326 | 9 698  | 10 311 | 10 786 | 11 195 | 11 649 |
| Yhteisövero   | 2 067  | 1 712  | 1 729  | 1 809  | 1 926  | 1 999  |
| Kiinteistövero  | 2 189  | 2 379  | 2 414  | 2 472  | 2 538  | 2 604  |
| Kaivosvero  |        |        | 19     | 19     | 25     | 31     |
| <b>Yhteensä</b>   | 14 582 | 13 789 | 14 473 | 15 086 | 15 684 | 16 283 |
| Manner-Suomen<br>keskimääräinen<br>kunnallisveroprosentti | 7,37   | 7,46   | 7,46   | 7,46   | 7,46   | 7,46   |
| Kuntien osuus<br>yhteisöveron tuotosta                    | 23,91  | 23,69  | 23,65  | 22,91  | 23,05  | 23,26  |

## Kunnallisvero

Kunnallisveron tuoton arvioidaan olevan vuonna 2025 noin 10,3 mrd. euroa, mikä on noin 0,6 mrd. euroa enemmän kuin vuonna 2024. Kunnallisveron tuottoon vaikuttavat kehyskaudella hallitusohjelmaan ja julkisen talouden sopeutukseen liittyvät veromuutokset sekä tulo- ja työllisyyskehitys. Palkkatulojen osuus kunnallisveron veropohjasta on keskimäärin noin 68 prosenttia, eläkkeiden noin 24 prosenttia ja muiden tulojen, kuten esimerkiksi päivärahatalojen ja yritystulojen, osuus on noin 8 prosenttia. Tulorakenteessa on kuitenkin suuret erot kuntien välillä. Väestörakenteen ja työllisyyden kehitys vaikuttavat yksittäisten kuntien veropohjaan ja siten tulojen muodostumiseen.

Kunnallisverotuksen efektiivisyyttä parannetaan poistamalla ansiotulovähennys ja korottamalla vastaavasti työtulovähennystä. Kehyskaudella jatketaan hallitusohjelman mukaisten indeksitarkistusten tekemistä ansiotuloveroperusteisiin kaikilla tulotasoilla lukuun ottamatta vuotta 2025, jolloin indeksitarkistus jätetään tekemättä valtion tuloveroasteikon kahden ylimmän tuloluokan osalta. Ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus sisältyy teknisenä oletuksena myös vuoden 2028 ennusteesseen. Lisäksi työn verotusta kevennetään asteittain painottaen pieni- ja keskituloisia ja työtulovähennykseen tehdään lapsikorotus. Yksityishenkilöiden lahjoitusvähennystä laajennetaan ja nollapäätöisten työsuhdeautojen verotuen voimassaoloa jatketaan neljällä vuodella (jälkimmäinen muutos vaikuttaa myös yhteisöveron tuottoon). Osana julkisen talouden sopeuttamista eläketulovähennystä kiristetään

siten, että pienempien eläkkeiden verotus ei kiristy, poistetaan vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuki sekä supistetaan kotitalousvähennystä. Kunnallisveron tuottoa kasvattavat noin 66 miljoonalla eurolla vakuutusmaksujen muutokset, jotka liittyvät työllisyysrahaston säästöjen kanavointiin velkaa kerryttävälle sektorille. Eräiden tilapäisten verotukien poistuminen kehyskaudella lisää hieman kunnallisveron tuottoa.

### **Yhteisövero**

Kuntien yhteisöveron tuotoksi arvioidaan 1,7 mrd. euroa vuonna 2025. Yhteisöveron maksuunpanon mukaisen kokonaistuoton arvioidaan kasvavan vuosina 2025–2028 keskimäärin noin 4 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 4 prosenttia vuosina 2025–2028. Osana julkisen talouden sopeuttamista poistetaan työnantajan koulutusvähennys. Muutos kompensoidaan kunnille yhteisöveron jako-osuuksia muuttamalla, joten vaikutus on kuntien rahoitusaseman näkökulmasta neutraali. Yhteisöveron tuottoa pienentää vakuutusmaksujen muutokset, jotka liittyvät työllisyysrahaston säästöjen kanavointiin velkaa kerryttävälle sektorille. Muutosta ei kompensoida kunnille.

### **Kiinteistövero**

Kiinteistöveron tuotto on noin 2,4 mrd. euroa vuonna 2025, mikä on noin 35 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2024. Kehyskaudella veron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 2,3 prosentin vuosivauhtia.

### **Kaivosmineraalivero**

Vuonna 2024 voimaan tulleen kaivosmineraaliveron tuotto on noin 31 milj. euroa vuonna 2025. Tästä kaivosten sijaintikuntien osuus olisi 60 prosenttia eli noin 19 milj. euroa. Kaivosmineraaliveron tuottoon vaikuttavat kehyskaudella hallitusohjelmaan ja julkisen talouden sopeutukseen liittyvät veromuutokset. Kehyskaudella veron tuoton arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 18,5 prosentin vuosivauhtia.

## 4.4 Talouden sopeutuspainetta kuntakoryhmittäin ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi

Kuntalain mukaan kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan kuntatalousohjelmassa koko maan näkymien ohella myös kuntaryhmittäin. 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 aikavälillä kuntien nettoinvestointitarpeet voidaan kuitenkin rahoittaa nettolainanotolla, joten toiminnan ja investointien rahavirran negatiivisuus ei välttämättä suoraan kerro siitä, ettei rahoitusperiaate toteutuisi. Kuntien taloudellinen kantokyky ja maksukyky ovat kuitenkin pidemmällä aikavälillä uhattuina, jos toiminnan ja investointien rahavirta on pysyvästi negatiivinen. Kuntien velkakestävyyttä arvioitaessa tulisi siten huomioida aina kokonaisuus – tulevat odotetut tulot ja menot suhteessa nykyiseen nettovelkaantaan. 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 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 kuntataloudessa on tarkastelujaksolla kasvava epätasapaino tulojen ja menojen välillä. Pientä helpotusta nähdään tarkastelukauden lopussa, kun hallitusohjelman mukainen indeksijarru peruspalvelujen valtionosuudessa ja sote-siirtoihin liittyvät määräaikaiset vähennykset koskien vuoden 2023 valtionosuuksia poistuvat. Laskennallinen kunnallisveroprosentin korotuspaine kasvaa kaikissa kuntakoryhmissä tarkastelujakson aikana, mutta pienemmissä kuntakoryhmissä laskennallinen veroprosentin korotuspaine kasvaa yksittäisinä vuosina merkittävästi. Koko maan tasolla korotuspaine pysyy kuitenkin maltillisella tasolla tarkastelukauden lopussa. Laskennallisen korotuspaineen kehitys näkyy myös negatiivisena vuosikatteenä ja tilikauden tuloksena. Negatiivisen vuosikatteen kunnissa tulisikin kiinnittää huomiota vuosikatteen vahvistamiseen, jotta velkaantuminen ei muodostu ongelmaksi suhteessa tulopohjaan. Veropohjan rapautuminen voi olla kasvava uhkana varsinkin pienemmissä kuntakoryhmissä, jos väestöennusteen mukainen demografiakehitys ja maan sisäinen muutto-liike jatkuvat ennustetun kaltaisena. Kunnista poistuneet vaikeasti ennustettavat

sote-kustannukset, sivistystoimen palvelutarpeen lasku ja pienevät investointitarpeet tuovat ennakoitavuutta varsinkin pienempien kuntien talouteen, mutta investointien harkinta ja palvelutarpeen ennakoivan suunnittelun tarve lisääntyvät talouden sopeutusmahdollisuuksien siirtyessä enemmän veroprosentin korotuksiin.

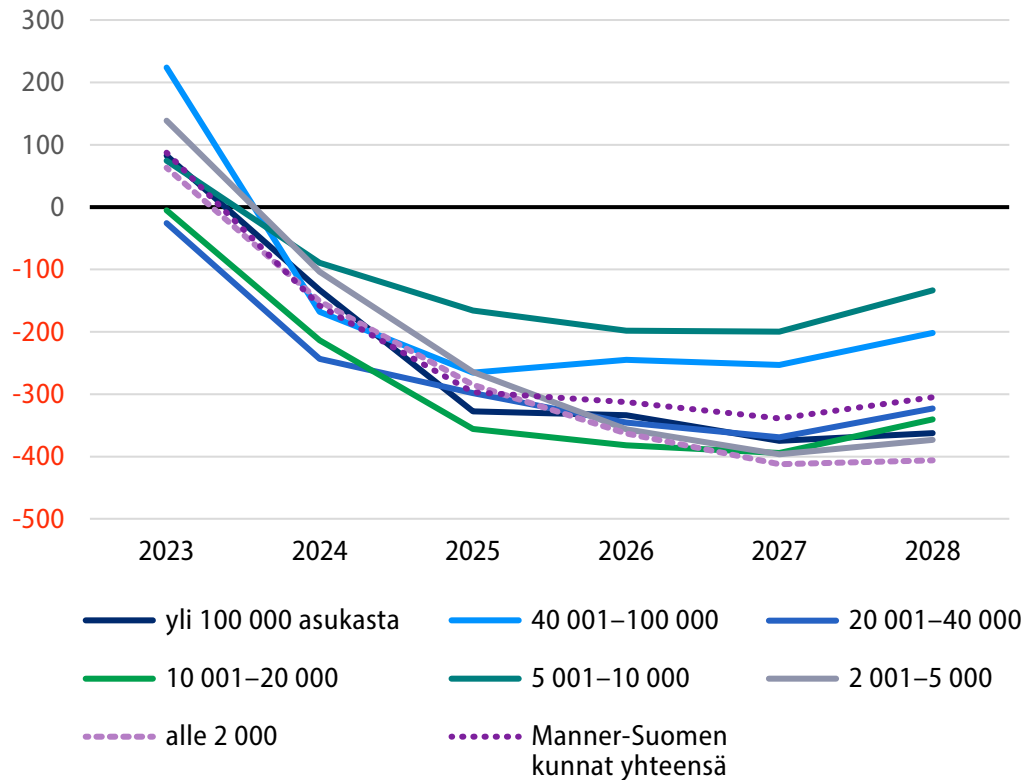
### Talouden sopeutuspaine kuntakoryhmittäin

Kuntakoryhmittäisessä talouden sopeutuspaineen arvioinnissa hyödynnetään koko maan tasoista kuntatalouden kehitysarviota. Syksyn 2023 kuntatalousohjelmaan verrattuna kuntatalouden lähivuosien kehitysnäkymät ovat muuttuneet huomattavasti suuntaan. Muutos johtuu erityisesti verotulojen aiemmin arvioitua heikommasta kasvusta sekä sote-uudistuksen jälkikäteistarkistuksesta. Kuntakohtaisten tietojen osalta arviota on tarkennettu myös kuntien vuoden 2023 tilinpäätösarvotiedoilla sekä vuosien 2024–2026 talousarvio- ja suunnitelmatiedoilla.

Talouden sopeutuspainetta arvioidaan ohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla. Viime vuosina kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta on ollut positiivinen tai lähellä tasapainoa lähes kaikissa kuntakoryhmissä. Kuntien tilinpäätösarvotietojen mukaan vuosi 2023 jatkaa aikaisempien vuosien hyvää kehitystä. Kehyskauden aikana toiminnan ja investointien rahavirta laskee kuitenkin koko maan tasolla ja kaikissa kuntakoryhmissä negatiiviseksi. Kehyskauden lopulla vuonna 2028 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan olevan negatiivinen kaikissa kuntakoryhmissä, koko maan tasolla noin -305 euroa asukasta kohden. Koko tarkastelujakson ajan kuntakoryhmiä välillä on merkittäviä eroja, mutta myös kuntaryhmiä sisällä esiintyy hajontaa.



**Kuvio 4.** Arvio kuntien laskennallisista poikkeamista rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) vuosina 2023–2028 kuntakokoryhmittäin, euroa/asukas.



Vuonna 2023 tasapaino oli vahva lähes kaikissa kuntakokoryhmissä, kun sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näkynyt vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Vuoden 2023 tasapainoa vahvisti myös ennakkollisen sote-siirtolaskelman mukaiset valtionosuudet. Vuonna 2024 tilanne heikkenee, kun verotulot vakiintuvat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeiselle tasolle. Lisäksi heikennystä selittää sote-laskelmien jälkikäteistarkistuksesta aiheutuva valtionosuuden lisäsiirto, joka tarkentui vuoden 2023 lopussa lopullisten verotietojen valmistuessa. Lopullisen laskelman mukaan jälkikäteistarkistuksen vaikutus on noin 500 milj. euroa valtionosuuksia vähentävä. Lisäsiirto huomioidaan pysyvästi vuodesta 2024 eteenpäin ja vuoden 2023 osalta vähennys huomioidaan takautuvasti vuosien 2025–2027 aikana, mikä heikentää väliaikaisesti kyseisiä vuosia. Vähennys on kaikille kunnille asukasta kohden yhtä suuri.

Vuodesta 2025 alkaen sote-siirtolaskelman tarkentumisesta johtuvaa valtionosuuden jälkikäteistarkistusta kuitenkin lievennetään 277 milj. euron valtionosuuden pysyvällä lisäyksellä. Lisäksi painelaskelmakehikkoa parantaa tarkastelukaudella sosiaaliturvarahastojen säästöjen kanavointiratkaisu 70 milj. eurolla.

Edellä mainituista toimista huolimatta vuonna 2025 toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan heikentyvän kaikissa kuntakokoryhmissä. Vuodesta 2024 vuoteen 2025 muutos Manner-Suomen kuntien toiminnan ja investointien rahavirrassa on noin -139 euroa asukasta kohden.

Kehyskauden loppua kohden mentäessä kaikkien kuntakokoryhmien toiminnan ja investointien rahavirta painuu negatiiviseksi, noin -305 euroa asukasta kohden koko maan tasolla. Kuntakokoryhmittäisessä tarkastelussa on suuria eroja ryhmien välillä, minimin ollen noin -406 euroa asukasta kohden alle 2 000 asukkaan kuntakokoryhmissä ja maksimi -133 euroa asukasta kohden 5 000–10 000 asukkaan kuntakokoryhmissä. Heikkenevää toiminnan ja investointien rahavirtaa tarkastelu-periodilla selittää merkittävältä osin nettoinvestointien pysyminen korkealla tasolla erityisesti suurissa kaupungeissa sekä sote-uudistuksen verohäntien poistuminen. Isojen kaupunkien osalta suurta investointitarvetta selittää vihreä siirtymä sekä maan sisäisen muuttoliikkeen ja maahanmuuton keskittyminen suuriin kaupunkeihin. Tarkastelukauden lopussa on kuitenkin nähtävissä käännettä kohti tasapainoa siirtolaskelmaan liittyvien määräaikaisten vähennysten ja hallitusohjelmassa sovitun indeksijarrun peruspalvelujen valtionosuuteen poistuessa.

Vuonna 2024 negatiivisen vuosikatteen kuntia olisi 14, mikä on hieman enemmän kuin edeltävänä vuonna. Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvaa kuitenkin merkittävästi tarkastelukauden loppua kohden. Näistä suurin osa on alle 10 000 asukkaan kuntia, mutta kauden lopussa on myös poikkeuksellisesti yksi yli 100 000 asukkaan kaupunki. Eniten negatiivisen vuosikatteen kuntia on painelaskelman mukaan vuosina 2026 ja 2027, jolloin vuosikate on negatiivinen painelaskelman mukaan 42 kunnalla. Negatiivinen vuosikate kertoo kehityksestä, jossa käyttötalous on rakenteellisissa ongelmissa, jotka tulisi korjata.

**Taulukko 8.** Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä vuosina 2023–2028.

| Negatiivisten vuosikatteen kuntien lukumäärä | 2023      | 2024      | 2025      | 2026      | 2027      | 2028      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| yli 100 000 asukasta                         | 0         | 0         | 1         | 1         | 1         | 1         |
| 40 001–100 000                               | 0         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0         |
| 20 001–40 000                                | 0         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0         |
| 10 001–20 000                                | 1         | 0         | 1         | 2         | 1         | 1         |
| 5 001–10 000                                 | 2         | 3         | 5         | 7         | 4         | 4         |
| 2 001–5 000                                  | 3         | 5         | 16        | 22        | 26        | 20        |
| alle 2 000                                   | 6         | 6         | 9         | 10        | 10        | 10        |
| <b>Manner-Suomen kunnat yhteensä</b>         | <b>12</b> | <b>14</b> | <b>34</b> | <b>42</b> | <b>42</b> | <b>36</b> |

Kuntatalouden sopeutuspainetta arvioidaan kuntatalousohjelmassa myös laskennallisen kunnallisveroprosentin korotuspaineen avulla. Isoimmat korotuspaineet kohdistuvat painelaskelman perusteella vuosiin 2026–2028 ja koskevat kaikkia kuntakokoryhmiä. Vuoden 2023 valtionosuuden takaisinperintä heikentää osaltaan vuosien 2025–2027 kehitystä. Vuonna 2028 määräaikaiset vähennykset ja hallitusohjelman mukainen indeksijarru peruspalvelujen valtionosuuteen poistuvat, mikä parantaa tilannetta tarkastelukauden lopussa.

Koko maan tasolla tarkasteltuna laskennallinen paine veroprosentin korotukseen kasvaa selvästi tarkastelukauden aikana, mutta tasoittuu kehyskauden loppua kohden mentäessä maltilliselle tasolle. Kuntakokoryhmien välillä ja ryhmien sisällä on kuitenkin suuria eroja. Joissakin yksittäisissä kunnissa voi tarkastelukaudella olla jopa laskennallista veroprosentin alentamismahdollisuutta. Tarkastelukauden ajan ja sen lopussa suurin paine veroprosentin korotukseen on pienissä alle 5 000 asukkaan kunnissa. Asukasluvultaan pienempien kuntien tilannetta vaikeuttaa lisäksi se, että näissä kunnissa kunnallisveroprosentti on pääsääntöisesti jo nykyisin suurempia kuntia korkeampi ja kunnallisveroprosentin yksikkötuotto suuria kuntia matalampi. Lisäksi pienempien kuntien mahdollisuudet sopeuttaa toimintojaan ovat usein varsin rajalliset.

Huomioitavaa kuitenkin on, että tarkastelukauteen sisältyy yksi iso uudistus ja varsinkin kuntakohtaisiin ennustelukuihin kohdistuu yleistä epävarmuutta, joten painelaskelman osoittamaan kehityskulkuihin tulee suhtautua varauksella, varsinkin kehyskauden loppupuolella.

**Taulukko 9.** Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%-yks.), kuntakokoryhmittäin.

| <b>Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%-yks.)</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> | <b>2025</b> | <b>2026</b> | <b>2027</b> | <b>2028</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| yli 100 000 asukasta   | -0,3        | 0,5         | 1,2         | 1,2         | 1,3         | 1,2         |
| 40 001–100 000   | -1,0        | 0,8         | 1,2         | 1,0         | 1,0         | 0,8         |
| 20 001–40 000  | 0,1         | 1,0         | 1,1         | 1,2         | 1,3         | 1,1         |
| 10 001–20 000  | 0,0         | 1,0         | 1,6         | 1,7         | 1,7         | 1,4         |
| 5 001–10 000   | -0,4        | 0,5         | 0,8         | 0,9         | 0,9         | 0,6         |
| 2 001–5 000  | -0,8        | 0,6         | 1,4         | 1,8         | 2,0         | 1,8         |
| alle 2 000   | -0,4        | 1,0         | 1,8         | 2,2         | 2,4         | 2,2         |
| <b>Manner-Suomen kunnat yhteensä</b>                           | <b>-0,3</b> | <b>0,7</b>  | <b>1,2</b>  | <b>1,2</b>  | <b>0,9</b>  | <b>0,8</b>  |

## Liite 1. Kokonaistaloudellinen kehitys ja eräitä taustaoletuksia

| <b>BKT ja työllisyys</b>                   | <b>2023</b> | <b>2024</b> | <b>2025</b> | <b>2026</b> | <b>2027</b> | <b>2028</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| BKT:n arvo, mrd. euroa                     | 277,6       | 282,2       | 292,4       | 303,6       | 314,4       | 324,6       |
| BKT, määrän muutos, %                      | -1,0        | 0,0         | 1,6         | 1,5         | 1,3         | 1,1         |
| Työllisten määrä, muutos-%                 | 0,3         | -0,5        | 0,6         | 1,1         | 1,1         | 0,8         |
| Työttömyysaste, %                          | 7,2         | 7,4         | 7,2         | 6,7         | 6,3         | 6,2         |
| Työllisyysaste (15–64-vuotiaat), %         | 73,6        | 73,2        | 73,6        | 74,5        | 75,3        | 76,1        |
| Palkkasumma, muutos-%                      | 4,9         | 2,7         | 4,0         | 4,3         | 4,1         | 3,9         |
| Eläketulot, muutos-%                       | 7,3         | 6,6         | 2,7         | 2,7         | 2,8         | 3,2         |
| <b>Hinnat ja kustannukset, %-prosentti</b> |             |             |             |             |             |             |
| Yleinen ansiotaso                          | 4,2         | 3,5         | 3,3         | 3,1         | 3,0         | 3,0         |
| Kuntien ansiotaso                          | 5,2         | 3,4         | 3,6         | 3,6         | 3,7         | 3,0         |
| Kuluttajahinnat                            | 6,2         | 1,9         | 1,3         | 1,4         | 1,8         | 2,0         |
| Rakennuskustannusindeksi                   | 3,0         | -1,1        | 0,5         | 0,8         | 2,4         | 2,4         |
| Kotimarkkinoiden perushintaindeksi         | -2,2        | -1,0        | 0,9         | 1,2         | 1,2         | 1,3         |
| Peruspalvelujen hintaindeksi               | 4,5         | 2,1         | 3,1         | 3,4         | 3,2         | 2,7         |
| TAE:ssa käytetty vos-indeksi <sup>5</sup>  | 3,8         | 2,2         |             |             |             |             |
| <b>Kuntatyönantajan sotumaksut, %</b>      |             |             |             |             |             |             |
| Sairausvakuutusmaksu                       | 1,5         | 1,2         | 1,7         | 1,8         | 1,8         | 1,8         |
| Työttömyysvakuutusmaksu                    | 1,9         | 1,0         | 0,5         | 0,5         | 0,5         | 0,5         |
| Työnantajan eläkemaksu                     | 19,8        | 19,6        | 19,6        | 20,0        | 20,0        | 20,0        |
| Opettajien eläkemaksu                      | 16,4        | 16,4        | 16,4        | 17,3        | 17,3        | 17,3        |
| Muut sosiaalivakuutusmaksut                | 0,7         | 0,7         | 0,7         | 0,7         | 0,7         | 0,7         |
| Kuntatyönantajamaksut yhteensä             | 24,0        | 22,5        | 22,6        | 23,1        | 23,0        | 23,0        |

5 Vuosiin 2024–2027 kohdistuvan yhden prosenttiyksikön indeksijarrun vaikutus huomioidaan suoraan valtionosuusprosentissa.

| <b>BKT ja työllisyys</b>             | <b>2023</b> | <b>2024</b> | <b>2025</b> | <b>2026</b> | <b>2027</b> | <b>2028</b> |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Vakuutettujen sotumaksut, %</b>   |             |             |             |             |             |             |
| Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu | 1,5         | 0,8         | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,4         |
| Palkansaajan eläkemaksu, alle 53-v.  | 7,2         | 7,2         | 7,2         | 7,2         | 7,2         | 7,2         |
| Palkansaajan eläkemaksu, yli 53-v.   | 8,7         | 8,7         | 8,7         | 7,2         | 7,2         | 7,2         |
| TyEL-indeksipisteluku                | 2 874       | 3 037       | 3 086       | 3 137       | 3 191       | 3 256       |
| TyEL-indeksi, muutos                 | 6,8         | 5,7         | 1,6         | 1,7         | 1,7         | 2,0         |
| KEL-indeksipisteluku                 | 1 805       | 1 911       | 1 938       | 1 961       | 1 988       | 2 024       |
| KEL-indeksi, muutos                  | 7,8         | 5,9         | 1,4         | 1,2         | 1,4         | 1,8         |



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-636-7 (pdf)

Huhtikuu 2024