



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntatalousohjelma vuosille 2025-2028, kevät 2024

KUNTA- JA ALUEOSASTO

Kuntatalousohjelma vuosille 2025–2028 on laadittu kevään 2024 julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä

Kuntatalousohjelma syventää talousarviovalmistelun ja julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia.

Painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa.

Ohjelmassa arvioidaan kuntatalouden tilaa sekä kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä valtion talousarvioesityksen mukaisella rahoituksella ja päätetyillä toimenpiteillä.

Rahoituksen riittävyyttä ja kuntatalouden kehitystä arvioidaan koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin.

Kuntatalouden tilannekuva keväällä 2024

Kertaluonteiset tekijät vahvistivat kuntataloutta merkittävästi vuonna 2023

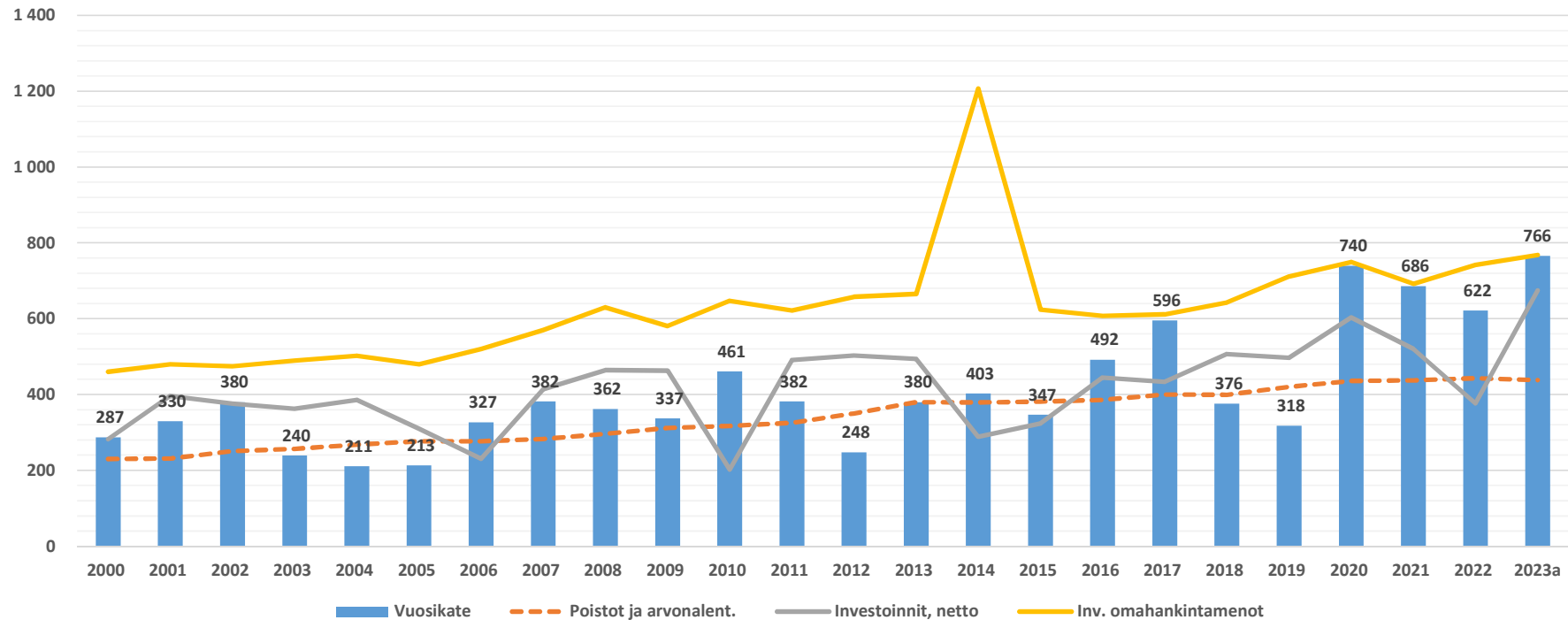
- Ensimmäinen sote-uudistuksen jälkeinen vuosi 2023 näyttäytyi kuntataloudessa vahvana erityisesti kertaluonteisten tekijöiden johdosta:
 - Sote-uudistukseen liittyvä niin sanottu verohäntä vahvisti kuntataloutta noin 1,3 mrd. eurolla.
 - Ennakollisen sote-siirtolaskelman mukaan vuonna 2023 maksettu valtionosuus vahvisti kuntataloutta noin 500 milj. eurolla.
- Tämän seurauksena kuntatalouden tulos oli vahva ja samalla toiminnan ja investointien rahavirta kääntyi positiiviseksi.
- Lisäksi uudistus heijastui myös kuntatalouden lainakannan sekä rahavarojen huomattavaan vähentymiseen, kun sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirtyivät varoineen ja velkoineen osaksi hyvinvointialueita.

Kuntien talous vuosina 2019 – 2023, mrd. euroa

	Tilinpäätös 2019	Tilinpäätös 2020	Tilinpäätös 2021	Tilinpäätös 2022	Tilinpäätös- arvio 2023	Muutos mrd. € 2022- 2023a	Muutos % 2022- 2023a
Toimintatuotot, ml. valmistus omaan käyttöön	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
Vuosikate	1,75	4,07	3,79	3,45	4,24	0,79	23,0
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
Tilikauden tulos	-0,16	1,76	1,49	1,16	1,80	0,64	54,9
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 - 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
Lainakanta	18,42	19,03	19,12	18,69	18,45	-0,243	-1,3
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.

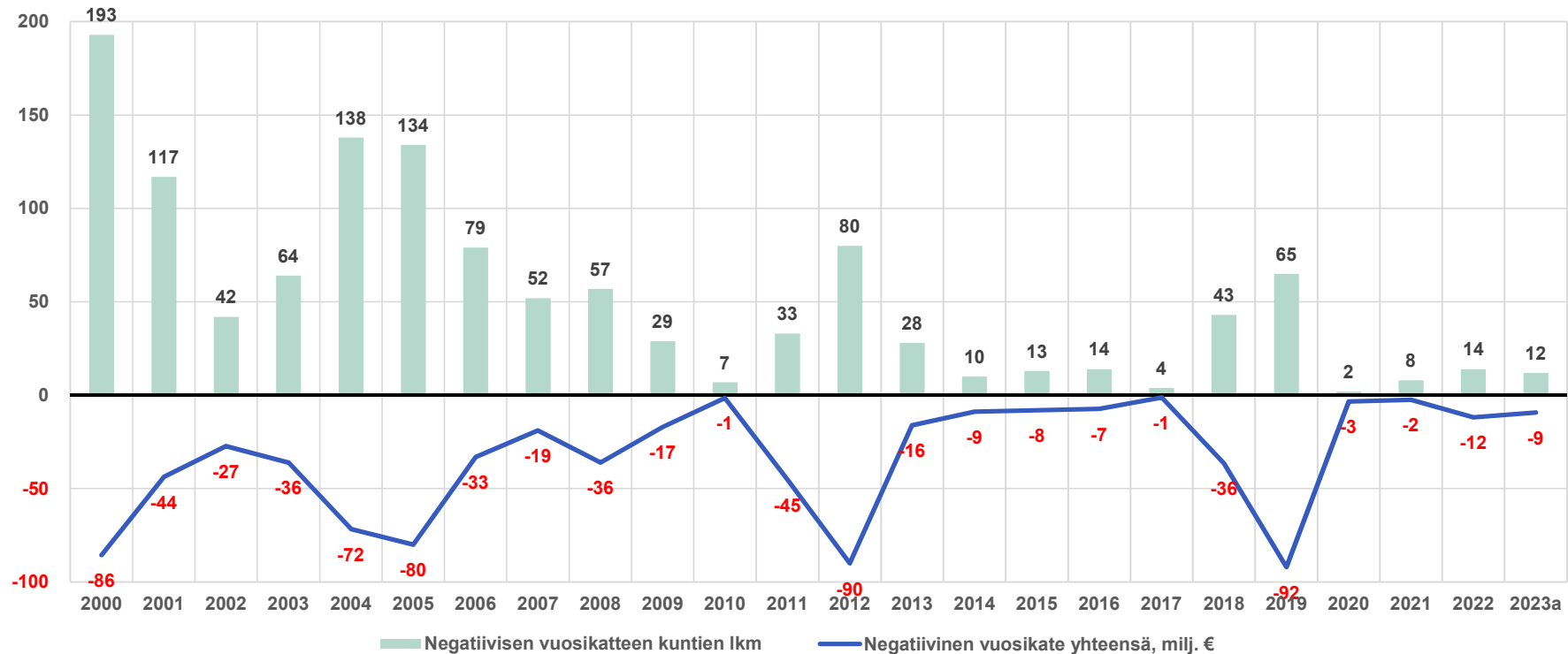
Vuosikate riitti kattamaan poistot ja jopa investointien omahankintamenot

Vuosikatteen riittävyys poistoihin ja investointeihin 2000–2023a, €/asukas



Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä yhä pieni

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä ja yhteenlaskettu euromäärä, milj. euroa




Sote-uudistus muutti kuntayhtymäkenttää

- Vuonna 2023 toiminnassa oli 99 kuntayhtymää, kun vuonna 2022 kuntayhtymiä oli vielä 126.
- Kuntayhtymien vuosikate heikkeni noin 510 milj. eurolla edellisvuodesta noin 300 milj. euroon. Tästä huolimatta vuosikate riitti kattamaan poistot.
- Tilikauden tulos oli lievästi positiivinen ollen noin 12 milj. euroa, kun edellisvuonna tulos oli positiivinen peräti 109 milj. euroa.
- 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.

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

	Tilinpäätös 2020	Tilinpäätös 2021	Tilinpäätös 2022	Tilinpäätös -arvio 2023	Muutos mrd. € 2022- 2023a	Muutos % 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-/ylijäämä	0,75	0,93	1,01	1,01	-0,00	-0,4 %

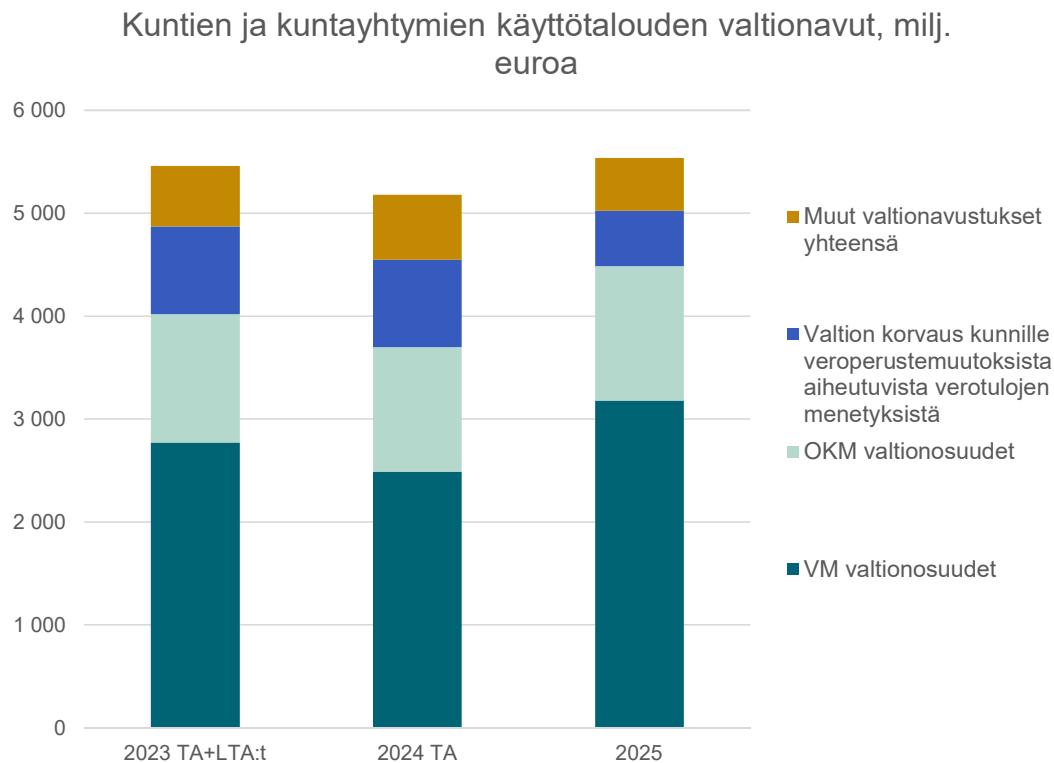
The background is a solid teal color. It features several thin, white, curved lines that sweep across the page, creating a modern, abstract design. The lines vary in curvature and direction, some starting from the left and curving towards the right, while others start from the right and curve towards the left.

Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset ja kuntia koskevat toimenpiteet

Hallituksen kuntataloutta koskevat linjaukset

- Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon rahoitusasema on lähellä tasapainoa vuonna 2027.
 - Tämä edellyttää kuntatalouden tilanteen kohenemista, sillä julkisen talouden painelaskelman perusteella kuntahallinnon rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on -0,7 % vuonna 2027.
- Hallitusohjelman mukaan valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita.
 - Myös hallituksen veroperusteisiin tekemien muutosten verotuottovaikutus kompensoidaan kunnille.
- Peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan tehtävien ja velvoitteiden laajennuksiin sekä uusiin tehtäviin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus.

Kuntien valtionapuihin osoitetaan 5,5 mrd. euroa vuonna 2025



- Laskennalliset valtionosuudet ovat vuonna 2025 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.

Peruspalvelujen valtionosuutta korotetaan marraskuun 2023 tarkistuksesta johtuen

- Sote-siirtolaskelman viimeinen päivitys marraskuussa 2023 kasvatti pysyvää valtionosuusvähennystä vuodesta 2024 lähtien ja vuotta 2023 koskevaa määräaikaista vähennystä
 - Pysyvä vähennys muuttui -277 milj. euroa päivityksen yhteydessä
 - Vuotta 2023 koskeva vähennys -167 milj. euroa siirrettiin koskemaan vuosia 2025-2027
 - Vuoden 2024 kertalisäyksen (+192 milj. euroa) takaisinperintä -64 milj. euroa vuosina 2025-2027
- Sote-siirtolaskelman tarkistuksen johdosta päätetyt toimet vuoden 2024 kehysriihessä:
 - Pysyvä valtionosuuden lisäys +277 milj. euroa vuonna 2025
 - Vaikutus kunnan saamaan peruspalvelujen valtionosuuteen n. 50 e/as.

Valtionosuudessa huomioidaan tekniset muutokset sekä hallitusohjelman päätökset

- Teknisinä muutoksina asukasluvun ja laskentatekijöiden muutoksen vaikutus
 - -9 milj. euroa v. 2025; -30 milj. euroa v. 2026; -56 milj. euroa v. 2027 ja -85 milj. euroa v. 2028
 - Perusopetusikäisten lasten ja nuorten määrän väheneminen yli 10 000:lla vuosittain pienentää peruspalvelujen valtionosuuden tasoa
- Kustannustenjaon tarkistuksen arvio n. -6,2 milj. euroa vuodelle 2025
- Kuntien työllistämisvelvoitteen kumoaminen (yli 57-v. työttömät työnhakijat)
 - Vaikutus kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen -18,7 milj. euroa v. 2025; -20,8 milj. euroa v. 2026 ja -23 milj. euroa vuodesta 2027 lähtien

Kunnallisverotuksen efektiivisyyttä parannetaan

- 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.

Rahastotalouden säästöjen kanavoinnin vaikutus

- Työttömyysmenojen alentuessa työttömyysvakuutusmaksun annetaan alentua
 - Alennus jakautuu tasan palkansaajien ja työntajien kesken
- Muutokset sairausvakuutuksen työtulovakuutuksessa
 - Työntajien osallistamiseksi työntajan maksua nostetaan (huomioiden 2024 ratkaisu)
 - Vastaavasti palkansaajien maksu laskee (valtio rahoittaa vain vähimmäispäivärahat)
- Muutokset sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksessa
 - Palkansaajien sairaanhoitovakuutusmaksua kasvatetaan (valtion osuus pienenee)
 - Tämä maksu ei ole verovähennyskelpoinen toisin kuin muut, joten verotulot kasvavat muiden palkansaajan maksujen laskiessa. Työntajien maksurasitus pysyy likimain ennallaan.
 - Kuntien osuus verotulojen kasvusta n. 60-70 milj. euroa (v. 2025, jo 2024 verotulokasvua)

Kuntien taloudellista tilannetta helpottava norminpurku ja kuntien maksutulopohjan vahvistaminen

- Kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään tai kuntien maksutuloja lisätään siten, että julkinen talous vahvistuu 100 miljoonaa euroa vuodesta 2025 lähtien.
 - Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu tässä vaiheessa 25 milj. euron tekninen vähennys vuodesta 2025 alkaen. Toimenpiteiden sisällön tarkentuessa vähennys kohdentuu osin muille momenteille.
- Kehysriihessä on esitetty normien keventämiseksi ja maksutulopohjan vahvistamiseksi esimerkinomaisesti joitakin tehtäviä tai tehtäväryhmittäisiä 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.

Poimintoja kuntatalouteen vaikuttavista toimista eri hallinnonaloilta

- 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.
- Osana uusia sopeutustoimia ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään yhteensä 100 milj. eurolla vuodesta 2025 alkaen. Tästä noin 65 milj. euroa arvioidaan kohdistuvan kuntiin.
- Erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi tarkoitetun investointiavustuksen määrä pienenee sopeutus päätösten myötä 15 milj. euroon vuodessa. Kuntien omistamien yleishyödyllisten yhtiöiden osuudeksi avustuksesta arvioidaan noin 4 milj. euroa vuonna 2025.
- Maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edellytyksiä parannetaan 5 milj. eurolla luomalla uusi koulutuksen toimintamalli. Tämä lisää kuntien rahoitusta ja kustannuksia arviolta 1,4 milj. euroa.

Kuntatalouden kehitysarvio

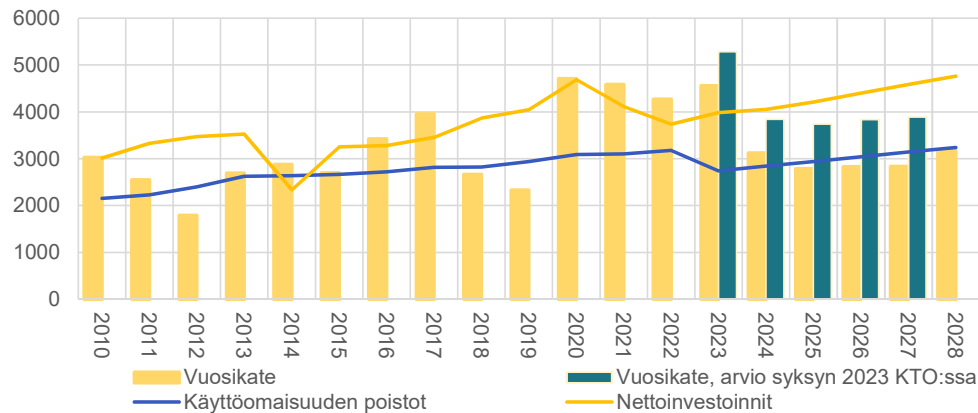
The background is a solid teal color. It features several thin, white, curved lines that sweep across the page, creating a sense of movement and design. The lines are of varying lengths and curves, some starting from the left edge and others from the right edge.

Kuntatalouden kehitysarvio

- Kuntatalouden kehitysarvio laaditaan kansantalousosastolla sekä kansantalouden tilinpidon että kuntien kirjanpidon käsittein keskenään johdonmukaisesti. Kuntatalousohjelmassa kehitysarvio esitetään kuntien kirjanpidon käsittein.
- Kuntatalouden kehitysarviossa on otettu huomioon vuosia 2025–2028 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet.
- Kuntatalouden kehitysarvio on luonteeltaan painelaskelma, jossa ei oteta huomioon kuntien ja kuntayhtymien omia toimia vuosille 2025–2028.

Kuntatalouden vuosikate ei riitä poistoihin tai nettoinvestointeihin vuosina 2025-2028

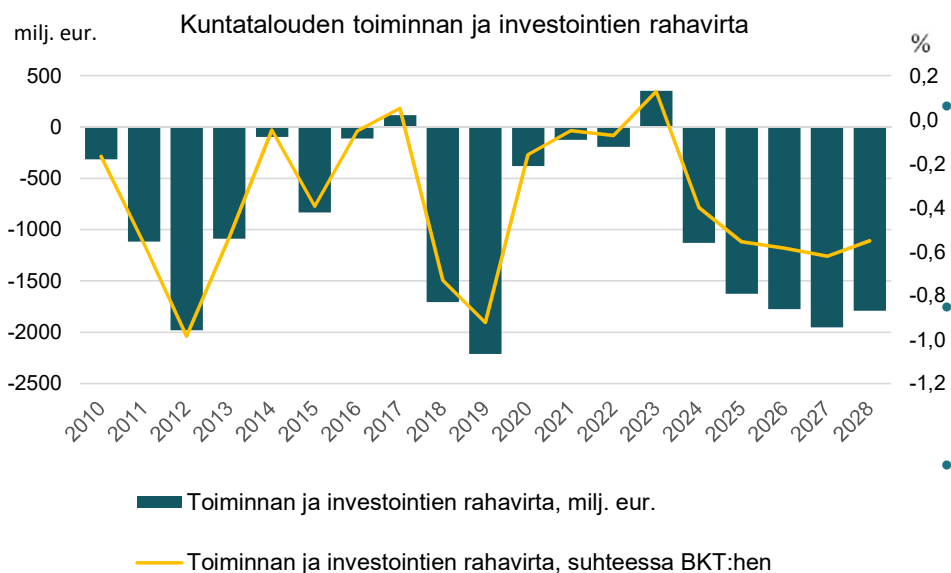
Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate, poistot ja investoinnit, milj. euroa



Lähde: TK, VK, VM

- Sote-verohännän poistuminen vuonna 2024 ja sote-siirtolaskelmaan liittyvät takaisinperinnät vuosina 2025-2027 heikentävät vuosikatetta.
- Vuosikate riittää poistoihin muttei nettoinvestointeihin vuonna 2023.
- Vuosikate heikkenee vuonna 2025 eikä riitä poistoihin tai nettoinvestointeihin vuosina 2025-2028.

Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta synkkenee



Lähde: TK, VK, VM

- Koulutuksen palvelutarpeen supistuminen haastaa monia kuntia toiminnan sekä palveluverkon sopeuttamiseen.
- Kuntatalouden menot kasvavat pääasiassa hintojen noustessa. Kuntien peruspalvelujen hintaindeksi on noin 3,1 % vuodessa 2025-2028. Kustannusten kehitykseen vaikuttaa etenkin kunta-alan ansiokehitys. Lisäksi investointipaineet pysyvät koko maan tasolla mittavina.
- Kuntien valtionosuuksia pienentävät vuosina 2025-2027 mm. sote-siirtolaskelmaan liittyvät takaisinperinnät ja vuosina 2024-2027 yhden prosenttiyksikön indeksijarru.
- Kunnallisverotuksen efektiivisyyttä parannetaan poistamalla ansiotulovähennys ja korottamalla vastaavasti työtulovähennystä. Kuntien verotulomenetysten korvauksia alennetaan kuitenkin muutoksen aiheuttamaa kunnallisverotuoton kasvua vastaavasti
- Kuntien verotulot laskevat v. 2024 sote-verohäntien poistuessa. Tämän jälkeen verotulojen keskimääräinen kasvuvauhti on 4,5 % vuodessa.

Ennusteen riskit

- Kilpailu osaavasta työvoimasta voi kiihdyttää hintojen nousua ennustettua nopeammin. Tällöin menot voivat osoittautua ennustettua suuremmiksi.
- Menot voivat osoittautua ennustettua vähäisemmiksi, koska palvelujen järjestämistä ja investointien toteuttamista vaikeuttavat henkilöstön saatavuusongelmat.
- Kuntien omat toimet huomioidaan vain talousarviovuodelta. Ennusteeseen ei ole sisällytetty kuntien omia säästötoimenpiteitä – ainoastaan veroprosenttien muutokset vuodelle 2024.
- Kehitysarviossa ei ole ennakoitu, miten kuntien hyvinvointialueille vuokraamien sote-kiinteistöjen lain mukaisen vuokra-ajan päättymisen vuonna 2026 vaikuttaa kuntien saamiin vuokratuloihin tai yhtiöittämissiin.

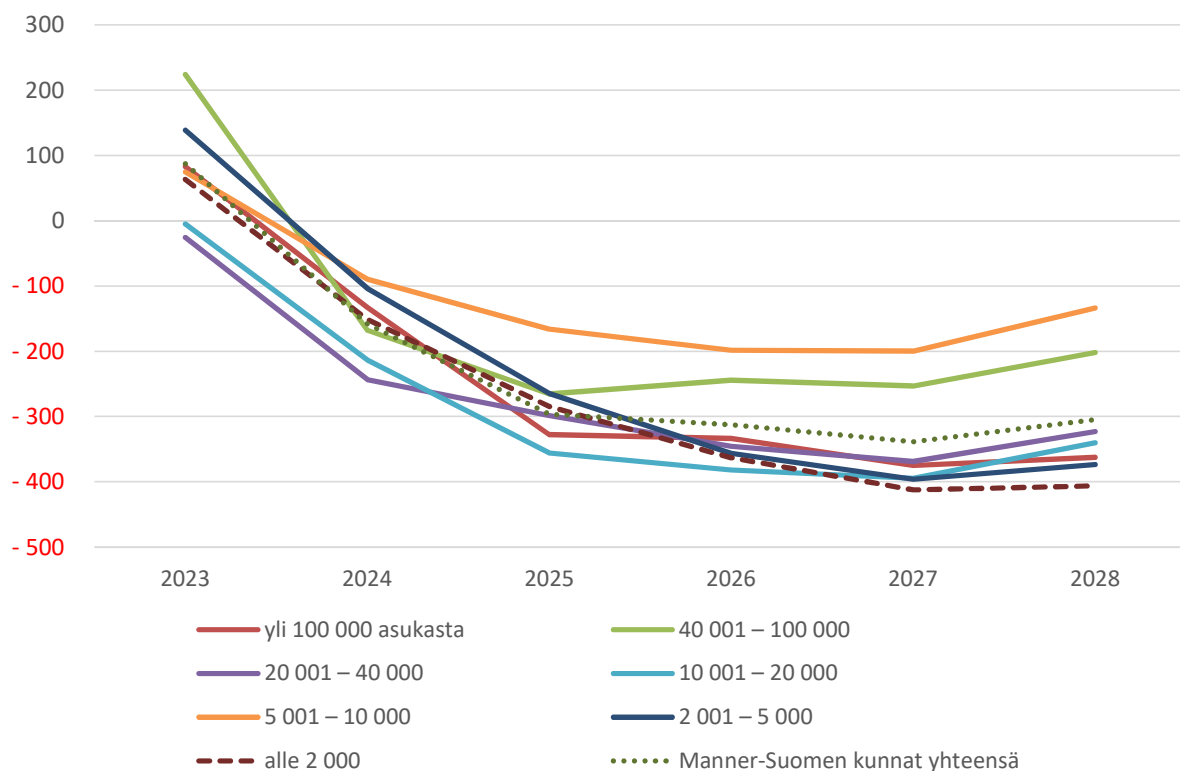
Talouden sopeutuspainne kuntakokoryhmittäin

Huomioita kevään 2024 kehikosta

- Kehikkoon on päivitetty kuntien vuoden 2023 tilinpäätösarviot sekä talousarvio- ja suunnitelmatiedot vuosille 2024-2026
- Lisäksi veroennusteita on tarkistettu syksyn jälkeen kuten myös hintaennusteita
- Kokonaisuutena arvioiden ja painelaskelmaan liittyvät epävarmuustekijät huomioiden voidaan todeta, että kaikissa kuntakokoryhmissä on epätasapaino tulojen ja menojen välillä tarkastelujaksolla

Toiminnan ja investointien rahavirta, €/as

Toiminnan ja investointien rahavirta €/as



- Vuonna 2023 tasapaino on vahva lähes kaikissa kuntakoryhmissä, kun sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa
 - Tasapainoa vahvistaa myös ennakkollisen sote-siirtolaskelman mukaan maksetut 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 siirtolaskelman mukainen jälkikäteistarkistuksen vaikutus on 501 milj. € valtionosuuksia vähentävä
 - Vuoden 2023 osalta valtionosuuksien vähennys huomioidaan takautuvasti vuosina 2025–2027
- Tarkastelujakson lopussa tapahtuu käänne kohti tasapainoa, kun määräaikaiset vähennykset ja hallitusohjelmassa sovittu indeksijarru loppuvat

Kunnallisveroprosentin laskennallinen korotuspaine

- Kuntatalouden sopeutuspainetta arvioidaan myös laskennallisen kunnallisveroprosentin korotuspaineen avulla
- Tarkastelukauden loppua kohden mentäessä kaikissa kuntakokoryhmissä on korotuspainetta
 - Suurin paine veroprosentin korotukseen on pienissä alle 5 000 asukkaan kunnissa
- Pienempien kuntien tilannetta vaikeuttaa se, että näissä kunnissa kunnallisveroprosentti on pääsääntöisesti jo nykyisin suurempia kuntia korkeampi ja kunnallisveroprosentin yksikkötuotto suuria kuntia matalampi
 - Pienempien kuntien mahdollisuudet sopeuttaa toimintojaan ovat usein myös varsin rajalliset

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%-yks.)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
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
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-0,3	0,7	1,2	1,2	0,9	0,8

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä

- Vuonna 2023 ja 2024 negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä on maltillinen
- Vuodesta 2025 eteenpäin negatiivisten vuosikatteiden kuntien määrä kasvaa voimakkaasti
 - Näistä isoin osa on alle 5000 asukkaan kuntia
- Isoin muutos negatiivisen vuosikatteen kunnissa tapahtuu vuodesta 2024 vuoteen 2025 mentäessä, painottuen enimmäkseen pieniin kuntakokoryhmiin
- Kehyskauden loppua kohden mentäessä tilanne tasoittuu hieman ja negatiivisen vuosikatteen kuntia on painelaskelman mukaan 36

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
Manner-Suomen kunnat yhteensä	12	14	34	42	42	36

Lisätietoja

- Kuntatalousohjelma sekä kuntakohtaiset painelaskelmat:
→ <https://vm.fi/kuntatalousohjelma>
- Ennakolliset valtionosuuslaskelmat vuodelle 2025
(julkaistaan ma 29.4.):
→ <https://vm.fi/valtionosuuslaskelmia>