Kuulemispyyntönne 13.3.2025

O 17/2025 vp Kuntien ja hyvinvointialueiden talous ja rahoitus sekä rahoitusjärjestelmien uudistukset

Teemat: Kuntatalous vuonna 2024 sekä kuntatalouden näkymät kuluvalle vuodelle. Näkemys TE-muutoksen liikkeelle lähdöstä sekä rahoituksen riittävyydestä palveluihin. Valtionosuusuudistuksen tilannekuva.

Kuntien tilinpäätösarviot 2024 yllättivät positiivisesti

Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioiden perusteella kuntatalouden tasapaino heikkeni vuonna 2024 niin toiminnan ja investointien rahavirralla, tilikauden tuloksella ja vuosikatteella mitattuna. Kuntien velkaantuminen kääntyi kasvuun. Kuntatalouden tilikauden tulos oli 1,1 miljardia euroa, mutta investoinnit huomioiden velkaantuneisuus kasvoi lähes 0,7 miljardilla eurolla. Kuntatalouden tila oli kuitenkin parempi kuin mitä syksyn 2024 kuntatalousohjelmassa odotettiin.

Erityisenä onnistumisena voidaan pitää kuntien menokuria. Kun vuonna 2023 kustannukset kasvoivat peräti 11 prosenttia niin vuonna 2024 kulukehitys jäi merkittävästi alemmalle tasolle, vain noin kahteen prosenttiin. Kuntien menokehitystä hillitsivät kuntien omat sopeutustoimet, kuntatyönantajan työttömyysvakuutusmaksun alentuminen sekä pahimpien inflaatio- ja korkopiikkien väistyminen. Heikentyneiden talousnäkymien edessä yt-neuvotteluita käytiin viime syksynä noin kymmenesosassa Suomen kuntia.

Ennakkotietojen mukaan menoja saatiin hillittyä isoista kaupungeista voimakkaimmin Seinäjoella, Oulussa ja Jyväskylässä. Sen sijaan kulut kasvoivat Espoossa, Tampereella ja Lahdessa yli 6 prosenttia.

Poikkeuserillä on vuonna 2024 jälleen iso rooli kuntien tilinpäätöksissä, mikä tulee ottaa huomioon kuntatalouden kokonaisarvioinneissa. Vuonna 2024 kuntatalouden tilikauden tuloksesta yli 70 prosenttia syntyi neljässä kaupungissa. Näistä Mikkelissä, Tampereella ja Espoossa tulokseen sisältyi merkittäviä kertaeriä omaisuusjärjestelyistä tai rahoitustuotoista johtuen. Ilman poikkeuseriä koko maan tilikauden tulos olisi nojautunut vahvasti vain yhteen kaupunkiin, Helsinkiin.

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Kuntien talouden tila heikkenee vuonna 2025

Kuntatalouden ennustetta tullaan korjaamaan keväällä noin puoli miljardia euroa parempaan suuntaan odotettua vahvempien vuoden 2024 lähtötietojen perusteella. Kuntien talousjohtajien tunnelmat ovatkin nousseet viime syksyn aallonpohjasta, vaikka kuntien talousarvioissa näkemys oli vielä hyvin pessimistinen. Korjausliikkeestä huolimatta kuntatalous heikkenee vuonna 2025 jonkun verran ja pysyy kehyskaudella investoinnit huomioiden alijäämäisenä. Yksittäisissä kunnissa talouden näkymät vaihtelevat voimakkaasti ja eriytymiskehitys jatkuu. Kriisikuntien määrä kasvaa tulevina vuosina, mutta lähivuosina uusien kriisikuntien määrän lasku on vielä vähäistä.

Kunnissa talouspaineita aiheuttavat erityisesti vaimea talouskehitys, työttömyyden kasvu ja väestökehitys, jossa lasten määrä vähenee ja työpaikat keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin sekä niitä ympäröiviin seutukaupunkeihin. Nuorten ikäluokkien pieneneminen ja maassamuutto näkyvät puolestaan reuna-alueiden ja keskisuurten kuntien yksikkökustannusten kasvussa ja verotulojen heikkoudessa. Kehitys edellyttää kunnilta priorisointeja, lisääntyvää yhteistyötä ja pidemmän aikavälin strategista näkemystä toimintaympäristön kehityksestä. Isossa kuvassa kunnat haluavat kirittää kasvua, osaamista, ilmastotavoitteita sekä kuntalaistensa hyvinvointia.

Tulevaisuuden isoa kuvaa haastavat kunnissa kuitenkin arkiset paineet. Kevään 2025 julkisen sektorin palkkaneuvotteluista odotetaan vaikeita, ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus vaikeuttaa monia rekrytointeja ja konkurssien ja väestörakenteen määrän kasvu haastavat kuntien elinvoimaa.

Valtion kuntapolitiikka ei ole helpottanut kuntien edellytyksiä huolehtia kuntalaistensa hyvinvoinnista. Kunnille tärkeät uudistukset, kuten valtionosuus- ja kiinteistöverouudistus sekä normienpurku, junnaavat poliittisessa käsittelyssä ja omien tasapainottamisongelmien kanssa kamppailevalla valtiolla tuntuu olevan voimakas tahtotila vain lisätä kuntien rahoitusvastuita työttömyydenhoidossa, perustoimeentulotuessa, kotoutumisessa ja liikenneinvestoinneissa. Yksittäisten kuntien pieni koko suhteessa valtioon, kuntien erilaiset taloudelliset voimavarat ja rahoitusperiaate tuleekin ottaa huomioon, kun tulevissa lakiesityksissä linjataan uusista kuntapäätöksistä.

TE-palveluiden siirto kunnille toteutui ennakoidusti

TE-tehtävien järjestämisvastuu siirtyi valtiolta kunnille vuoden 2025 alusta. Samalla myös kuntien rahoitusvastuu työttömyyden etuusmenoista kasvoi. Siirto onnistui tärkeimpien kokonaisuuksien osalta suunnitellusti, eikä merkittäviä poikkeamia palveluissa ole havaittu.

Myös tietojärjestelmien käyttöönotto, asiakkaiden ja henkilöstön siirtymä ovat edenneet suunnitellusti. Havaitut virhetilanteet on paikannettu nopeasti ja korjattu viipymättä. Keskimäärin yhdellä asiantuntijalla on 150 asiakasta, mikä vastaa odotettua tasoa. Henkilöstön palkanmaksuun liittyviä poikkeamia ei ole toistaiseksi ilmennyt, eikä henkilöstön siirtoa koskevia kyselyjä ole juurikaan tullut KEHA-keskukselle, KT:lle tai henkilöstöjärjestöille.

Työllisyyspalvelujen järjestämisessä suurin haaste onkin seuraavaksi nostaa palveluprosessin vaikuttavuutta. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysten mukaan kaavamainen ja yksityiskohtaisesti säädelty työvoimapalvelumallin palveluprosessi johtaa joidenkin asiakkaiden ylipalveluun ja palveluita eniten tarvitsevien alipalveluun.

TE-uudistus rahoituksen riittävyyden näkökulmasta

Vuoden 2025 alusta alkaen työllisyyden ja elinvoiman tehtävät rahoitetaan samalla tavoin kuin kuntien muut peruspalvelut, osana kunnan normaalia talousarviomenettelyä. Kukin kunta varaa talousarvioonsa itse päättämänsä euromäärän työllisyyspalveluille, etuusmenoille ja elinvoiman edistämiselle. Uudistukseen liittyvä valtionosuuden lisäys ei miltään osin sido kuntien budjetointia, eikä mikään osa laskennallisesta valtionosuudesta ole korvamerkitty juuri TE-tehtävien järjestämiseen.

Valtio ei ehtinyt maksaa kaikkia päättämiään sitoumuksia ennen järjestämisvastuun siirtoa, joten ne jäivät työllisyysalueiden maksettaviksi. Täten kunnat perivät valtiolta reilun 80 miljoonan euron rästimaksut, jotka liittyvät siirtyneisiin kuluhäntiin. Rästimaksuja on kertynyt muun muassa seuraavista etuuksista: palkkatuki, starttiraha, harkinnanvaraiset kulukorvaukset, majoitus- ja yöpymiskorvaukset sekä työolosuhteiden järjestelytuki.

Tämänhetkisen arvion mukaan tästä summasta noin 8 miljoonaa euroa jää korvaamatta työllisyysalueille, sillä tietyille valtion momenteille ei ole varattu riittävästi määrärahoja. Rahoituksen vajaus aiheuttaa lisähaasteita kunnille, sillä maksujen käsittely sitoo jo ennestään niukkoja resursseja.

Kuntaliitto arvioi syksyllä 2024, että TE-uudistuksen menojen (900 milj. €) ja tulojen (823 milj. €) välillä on noin 80 miljoonan euron rahoitusvaje. Toteutuneita kustannuksia ei vielä pysty arvioimaan. Jo nyt tiedetään, että kunnat ovat huomioineen arvioituja menoja pienemmän rahoituksen eri tavalla budjeteissaan. Osa on sisällyttänyt sopeutustavoitteen heti vuoden 2025 TE-menoihin, osa puolestaan varautunut reagoimaan talousarviomuutoksilla vuoden 2025 edetessä. Ensimmäiset tiedot TE-palvelujen kustannusten määristä vuodelta 2024 saadaan Valtiokonttorin raporteista kesällä 2026.

Valtionosuusuudistuksen tilanne

Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan kirjattiin tavoite uudistaa kuntien rahoitusjärjestelmä kuntien uusia ”sotettomia” tehtäviä vastaavaksi vuoden 2026 alusta lukien. Syksyllä 2023 käynnistetty uudistus rajattiin kuitenkin koskemaan vain kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Uudistuksen ulkopuolelle jäivät sekä kuntien verotulot, jotka muodostavat ylivoimaisesti suurimman osan kuntien tuloista, mutta myös ne osat valtionosuutta, joita hallinnoidaan opetus- ja kulttuuriministeriön kautta.

Valtionosuusuudistuksen valmistelutyössä ei ole lähdetty puhtaalta pöydältä arvioimaan, millainen rahoitusjärjestelmä tai valtionosuusjärjestelmä parhaiten vastaisi kuntien nykyisiin tehtäviin. Myös uudistukseen nimetyt selvityshenkilöt arvioivat toimeksiantonsa mukaisesti vain VM:n peruspalvelujen valtionosuuden muutostarpeita, eivät kuntien rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta.

Selvityshenkilöt luovuttivat raporttinsa ja päättivät työnsä joulukuussa 2024. Raporttiin sisältyy useita muutosehdotuksia. Niistä euromääräisesti merkittävin on sote-tasauseristä luopuminen. Tämä vastaisi hallitusohjelman kirjausta siitä, että kuntien rahoitusjärjestelmän pitäisi perustua kuntien nykyisiin tehtäviin. Ehdotus tasauseristä luopumisesta on kuitenkin näennäinen, sillä selvityshenkilöt ehdottavat myös uutta järjestelmämuutoksen tasausta, joka käytännössä pitäisi sisällään myös aiempien sote-tasauserien suuret vaikutukset.

Lokakuussa 2024 uudistuksen voimaantuloa päätettiin siirtää vuoden 2027 alkuun. Valtionosuusuudistuksen valmisteluryhmän työ ei ole edennyt vuoden 2025 aikana.

SUOMEN KUNTALIITTO

Minna Punakallio
pääekonomisti

Liite 1 Kuthanek-muistio (linkki):
Kuntaliiton näkemykset JTS-valmisteluun keväällä 2025

Liite 2 **Kuvaus** sote-uudistuksen vaikutuksista kuntien valtionosuusjärjestelmään.

Sote-uudistus mullisti kuntien rahoituksen periaatteet ja rikkoi valtionosuusjärjestelmän

Sote-uudistukseen liittyvässä päätöksenteossa jäi varjoon se, että sote-uudistus muutti menojen ohella rajusti myös kuntien tuloja: valtionosuuksia sekä verotuloja. Kuntien valtionosuusjärjestelmästä tuli merkittäviltä osiltaan sote-siirtolaskelmien jäännös- ja tasauserä. Tasauserien euromääräiset vaikutukset ovat niin suuria, että sote-uudistuksen voidaan sanoa rikkoneen valtionosuusjärjestelmän.

Kunnan kannalta ratkaisevaa on tulojen riittävyys menoihin. Valtionosuuksien osalta tämä tarkoittaa, että järjestelmän tulisi rahoittaa ja tasata kuntien välisiä eroja siten, että jokaisella kunnalla olisi tosiasialliset mahdollisuudet selvitä lakisääteisten tehtävien rahoittamisesta kohtuullisella verorasituksella. Vaikka vähemmän merkityksellistä on se, millaisen laskentamekanismin kautta se muodostuu, rahoitusjärjestelmän tulee pyrkiä oikeudenmukaisuuteen, ymmärrettävyyteen ja selkeyteen.

Sote-historialla pysyvä vaikutus kunnan valtionosuuteen

Kuntien valtionosuusjärjestelmä perustui ennen sote-uudistusta siihen, että kunnat eivät voineet omilla toimillaan vaikuttaa valtionosuuksiensa määrään. Kunnan valtionosuusrahoitus määräytyi laskennallisesti ilman, että kunnan taloudellinen asema tai aiheutuneet kustannukset vaikuttivat siihen.

Sote-uudistus muutti tätä periaatetta. Vuosien 2021 ja 2022 toteutuneet kustannukset, vuoden 2022 maksuunpannut verotulot sekä sote-siirtolaskelman mukainen vuoden 2022 kunnan talouden tasapainotila ovat jääneet vaikuttamaan pysyvästi kuntien valtionosuuden määrään. Vaikka uusi tehtävänjako on jo kolmatta vuotta voimassa, vaikutus jatkuu edelleen toistaiseksi pysyvänä sote-uudistuksen tasauserien muodossa osana kuntien valtionosuusrahoitusta. Tasauserät ts. sote-uudistuksen muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus ovat usealle kunnalle suurin yksittäinen kunnan valtionosuuteen vaikuttava tekijä.

Miksi tasauserien vaikutus yksittäisten kuntien valtionosuuteen on niin suuri?

Sote-uudistuksen kuntien valtionosuuteen tuoma muutos perustui neljään ennalta määriteltyyn periaatteeseen:

1. Hyvinvointialueille siirtyi yhtä paljon menoja ja tuloja.

   Kunnista siirrettiin valtiolle hyvinvointialueiden rahoitusta varten yhtä paljon tuloja kuin hyvinvointialueille siirtyneiden tehtävien kustannukset olivat. Uudistuksen lähtötilanteessa alueet saivat siis rahoitusta eurolleen siirtyneitä menoja vastaavasti.

2. Uudistus oli neutraali valtiontalouden näkökulmasta.

   Hyvinvointialueiden toiminta rahoitettiin täysimääräisesti kunnista leikattavilla verotuloilla ja valtionosuuksilla. Järjestämisvastuun siirrolla ja hyvinvointialueiden perustamisella ei ollut uudistuksen voimaantulohetkellä vaikutuksia valtiontalouteen.

3. Veronmaksajan asema ei saanut muuttua.

   Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta. Kunnallisveroa leikattiin kaikissa kunnissa samansuuruisella prosenttiyksikkömäärällä (-12,64) riippumatta siitä, kuinka paljon kunnan yhden tuloveroprosentin tuotto on tai kuinka paljon kunta todellisuudessa oli käyttänyt verotulojaan siirtyneiden palveluiden rahoittamiseen. Uudistus ei vaikuttanut veronmaksajan asemaan.

4. Kunnan taloudellinen asema ei saanut merkittävästi muuttua.

   Uudistuksen ei annettu heikentää tai vahvistaa yksittäisen kunnan talouden tasapainoa enempää kuin 60 euroa asukasta kohden. Kunnan valtionosuuteen sisällytettiin tasauselementtejä, joilla pyrittiin rajoittamaan kunnan talouden tasapainon muutosta.

Valtionosuuteen oikeuttavista menoista suurin osa on sivistystoimea

Kuntien valtionosuustehtävät ovat valtaosaltaan sivistyspalveluja. Vuoden 2025 alussa kustannuspohja laajeni TE-uudistuksen myötä käsittämään myös työllisyyden tehtäviä. Valtio osallistuu valtionosuustehtävien rahoitukseen sekä peruspalvelujen valtionosuudella (VM) että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksilla (OKM). Valtionosuuden hallinnollinen kaksiosaisuus säilyi sote-uudistuksessa.

VM:n peruspalvelujen valtionosuus koostuu rakenteellisesti kolmesta osasta:

1. Kustannuserojen tasaus: Valtion rahoitus lakisääteisiin valtionosuuspohjaan kuuluviin tehtäviin
2. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus: Valtionosuutta tasataan kuntien välillä kunnan verotuloihin perustuen.
3. Muut erät: Valtionosuusmaksatukseen yhdistetyt muut kunta-valtio-suhteessa kuitattavat erät, kuten kuntien rahoitus toimeentulotukeen ja harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen. Myös sote-tasauserien voidaan laskea kuuluvan tähän valtionosuusjärjestelmän rakenteelliseen osaan.

Kustannuserojen tasauksen ytimessä ovat kunnan laskennalliset kustannukset, jotka määräytyvät lailla säädettyjen kerrointen, perushintojen ja laskentatekijöiden perusteella. Valtio rahoittaa kaikkien kuntien yhteenlasketuista laskennallisista kustannuksesta valtionosuusprosentin osoittaman osuuden. Loppuosa jää kuntien itsensä rahoitettavaksi (omarahoitusosuus). Kun kuntakohtaisesta laskennallisesta kustannuksesta vähennetään kaikille kunnille asukasta kohden yhtä suuri omarahoitusosuus, erotukseksi jää valtion rahoitusosuus yksittäisen kunnan laskennallisista kustannuksista (”kuntakohtainen valtionosuusprosentti”).

Valtionosuudet voivat olla negatiivisia useammastakin näkökulmasta

Soten jälkeisessä kuntien valtionosuusjärjestelmässä yksi eniten huomiota saanut piirre on se, että noin kymmenkunta kuntaa ei saa lainkaan valtionosuuksia, vaan joutuu jopa maksamaan valtiolle (negatiivinen valtionosuus) sote-tasauseristä johtuen.

Ennen sote-uudistusta kaikilla kunnilla laskennalliset kustannukset olivat suuremmat kuin kunnan omarahoitusosuus. Valtio siis rahoitti vähintään pienen osan jokaisen kunnan laskennallisista kustannuksista. Kuntakohtainen valtionosuusprosentti oli siis kaikissa kunnissa positiivinen vaihdellen Helsingin ja Tampereen 15:stä Vesannon, Rautavaaran ja Puolangan 45 prosenttiin. Suurimpien yli 100 000 asukkaan kaupunkien joukossa vaihteluväli oli Helsingin ja Tampereen 15:stä Lahden 24 prosenttiin.

Sote-uudistuksen jälkeen kuntien välinen ero kuntakohtaisessa valtionosuusprosentissa on muuttunut merkittävästi. Ääripäinä ovat Sysmä -25 prosenttia ja Luoto 56 prosenttia. Peräti 25 kunnassa kuntakohtainen valtionosuusprosentti on negatiivinen. Vuoden 2022 alimman arvon (15 %) alapuolella on peräti 133 kuntaa vuonna 2024 ja 96 kuntaa vuonna 2025. Suurimpien kaupunkien kuntakohtainen valtionosuusprosentti vaihteli Tampereen 7,3 prosentin ja Espoon 38,1 prosentin välillä.

Negatiivisten valtionosuuksien ongelman yhteydessä tulee ottaa huomioon, että vaikka kuntakohtainen valtionosuusprosentti olisi negatiivinen ts. kunta rahoittaisi kokonaan itse omat laskennalliset kustannuksensa, voi kunnan lopullinen valtionosuus kuitenkin kääntyä positiiviseksi rakenteellisesti kolmiosaisen järjestelmän kahdesta muusta osasta (tulopohjan tasaus ja muut erät) johtuen. Esimerkiksi laskennallisten kustannusten rahoituksessa eniten miinukselle jäävä Sysmä ei kuitenkaan jää kokonaisvaltionosuuksissa maksajaksi, koska etenkin sote-tasauserät lisäävät kunnalle myönnettävää valtionosuutta.

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi