Irmeli Myllymäki, Sami Niemi

Eduskunta
Sivistysvaliokunta

Julkisen talouden suunnitelma 2026-2029

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2026-2029.

Yleistä julkisen talouden suunnitelmasta 2026–2029

Julkisen talouden suunnitelman mukaan Petteri Orpon hallituskauden päätökset vahvistavat kuntataloutta noin 300 miljoonalla eurolla, mikä on bruttokansantuotteeseen suhteutettuna vain 0,09 prosenttia. Päätösten kuntataloutta vahvistava vaikutus on pienentynyt edellisestä julkisen talouden suunnitelmasta, sillä puoliväliriihessä kuntien lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen myönnettävään peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistettiin uusi 75 miljoonan euron leikkaus. Leikkaus on ristiriidassa sen suhteen, että Petteri Orpon hallituksen tavoitteena on ohjata kuntahallintoa lähelle tasapainoa. Kuntahallinnon rahoitusasemaksi ennustetaan -0,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2027.

Valtion kuntataloutta vahvistavat päätökset kiteytyvät 277 miljoonan euron valtionosuuslisäykseen vuoden 2023 marraskuisen sote-siirtolaskelman tarkistuksen vuoksi ja kiinteistöveron korotukseen 108 miljoonalla eurolla vuoden 2024 alussa.

Näiden kahden kuntataloutta vahvistavan päätöksen vastapainona on kuitenkin vähennetty kuntien valtionrahoitusta. Puoliväliriihen 75 miljoonan euron leikkauksen ohella peruspalvelujen valtionosuutta pienentää yhden prosenttiyksikön indeksijarru, jonka vaikutus nousee noin 110 miljoonaan euroon vuonna 2027. Kuntien valtionosuutta leikataan yli 20 miljoonalla eurolla myös keskeneräisen kuntien norminkevennysohjelman perusteella.

CC BY

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

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

Julkisen talouden suunnitelmassa muut hallituksen kuntapäätökset esitetään kuntatalouden kannalta neutraaleiksi eli niiden oletetaan lisäävän kuntien tuloja ja menoja yhtä paljon. Hallitus myös kompensoi kunnille valtion päättämien veroperustemuutosten vaikutukset. Käytännössä hallituksen toimenpiteiden vaikutukset näyttäytyvät ja kohdistuvat kuitenkin hyvin erisuuruisina eri kuntiin.

Kuntien talousnäkymä heikkenee kuluvana vuonna jyrkästi

Kuntatalouden taloustilanne on kuluvana vuonna haastavampi kuin vuonna 2024. Tulojen kasvu on vaimeaa muun muassa hitaasti elpyvän talouskasvun ja valtionosuuksiin tehtävien leikkausten sekä takaisinperintöjen vuoksi. Toimintamenojen kasvu on sen sijaan voimakasta, sillä TE-palveluiden järjestämisvastuu siirtyi vuoden alusta kunnille ja kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennettiin. Vaikeuskerrointa lisää se, että suhdannetilanne on osoittautunut ennakoitua heikommaksi. Haasteista huolimatta kunnat investoivat yhä runsaasti muun muassa maan sisäisen muuttoliikkeen ja vihreän siirtymän vuoksi.

Toiminnan ja investointien rahavirran ennakoidaan painuvan kuluvana vuonna rajusti alaspäin: -1,6 miljardiin euroon. Taloustilanne heikkenee jyrkästi kaikissa kuntakokoluokissa. Monissa kunnissa onkin käynnissä jo useamman vuoden mittainen talouden sopeutusohjelma. Kuntatalouden näkymän oletetaan kohenevan vuodesta 2028 lähtien, kun määräaikaiset valtionosuuksien leikkaukset poistuvat ja talouskasvu lisää verotuloja. Kriisikuntamenettelyyn on joutumassa sitä ennen kuitenkin useita, pieniä kuntia.

Yksittäisten kuntien taloudellisia lähtökohtia vaikeuttavat mittavat sote-uudistuksen tasauserät. Kuntien eriytymistä kiihdyttävät myös väestökehitys ja taloudellisen kasvun erilainen jakautuminen maan sisällä.

Valtiovarainministeriön kansantalouden tilinpidon mukaisen ennusteen mukaan yksikään julkisen talouden alasektori ei ole saavuttamassa Petteri Orpon hallituksen julkiselle taloudelle asettamia rahoitusasematavoitteita. Tässä tilanteessa hallitus ei tulisi asettaa talouspolitiikassaan verokevennyksiä julkisen talouden vakauttamisen tärkeimmäksi keinoksi.

Kuntiin on kohdistettu kuluvalla hallituskaudella jo useita rahoitusleikkauksia. Julkista taloutta heikentävät uudet linjaukset kasvattavat riskiä, että kuntien talouteen joudutaan kohdistamaan uusia rahoitusleikkauksia viimeistäänkin seuraavalla hallituskaudella

Koulutukseen ja sivistystoimialaan liittyvät muutokset

Suurimmassa osassa kuntia oppilas- ja opiskelijamäärät tulevat laskemaan merkittävästi seuraavina vuosina alhaisen syntyvyyden myötä. Perusopetuksen alaluokilla ikäluokkien pieneminen on jo meneillään, yläluokilla ja toisella asteella vaikutus näkyy voimakkaammin 2030-luvulle tultaessa. Opetuksen ja koulutuksen saavutettavuuden varmistamiseksi tarvitaan lainsäädännöllistä joustavuutta opetuksen järjestämiseksi erilaisilla alueilla ja erilaisissa olosuhteissa paikallisten tarpeiden mukaisesti.

On kannatettavaa, että hallitus sitoutuu **jatkamaan norminpurkua** kuntien tehtäväkentästä. OKM:n hallinnonalaan kohdistui suuri määrä normien purkua koskevia ehdotuksia, mutta toistaiseksi ehdotukset ovat edenneet hitaasti. Niitä ehdotuksia, joilla olisi ollut taloudellista merkitystä tai joilla voitaisiin mahdollistaa palvelujen järjestäminen nykyistä joustavammin, ei ole viety ministeriöissä eteenpäin. On ensiarvoisen tärkeää, että normien keventämiseen liittyvä näkökohta pidetään mukana laajemminkin aina kuntien tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa. Pelkästään erillisenä hanketarkasteluna normien keventämisen hyvät tavoitteet voivat jäädä liian vaatimattomiksi.

Kuntaliitto näkee myös hyvänä, että kuntien olosuhteiden erilaisuus huomioidaan ja kuntien järjestämisyhteistyön lisäämistä tuetaan ja kehitetään. Kuntaliitto ei kannata kaavamaisia väestöpohjaan perustuvia perusopetuksen järjestämisalueita. Sen sijaan Kuntaliitto näkee tärkeäksi tukea kuntien välistä yhteistyötä eri tavoin koulutuksen järjestämisessä.

Kehysriihessä päätettiin kohdistaa kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen 75 miljoonan vähennys. Se kohdistuu väistämättä myös varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen, joiden valtionrahoitus tulee yleiskatteellisen peruspalveluiden valtionosuuden kautta. Hallitusohjelmassa perusopetukseen kohdistetut panostukset (200 miljoonaa euroa) on jo tässä vaiheessa lainsäädäntöuudistuksilla käytännössä sidottu erilaisiin tehtäviin. Koska 75 miljoonan leikkaus kohdistuu samaan pottiin, se tuo kunnille opetuksen järjestäjinä isot haasteet suoriutua uusista lainsäädännön velvoitteista, kuten oppimisen tuen uudistuksen toteuttamisesta. Peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävät vähennykset vähentävät laskennallisesti myös kirjasto- ja kulttuuritoimintaan kohdistuvaa valtionosuusmäärärahaa yhteensä 3 milj. Euroa.

Julkisen talouden suunnitelmassa on myös merkittävissä määrin käsitelty hyvinvointialueiden toimintaa, mutta niiden kytköksiä kuntien toimintaan ei ole juurikaan huomioitu. Etenkin sivistystoimessa hyvinvointialueiden toiminnalla on merkittävä rooli esimerkiksi opiskeluhuollon toimivuuden

kannalta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on ensiarvoisen tärkeää, että kuntien ja hyvinvointialueiden vastuunjaon tasapaino säilyy eikä hyvinvointialueiden toimet talouden tasapainotuksessa siirry kuntien vastuulle.

Varhaiskasvatus

Koronavuosien jälkeen varhaiskasvatukseen on osallistunut aina aiempaa vuotta enemmän lapsia. Osallistumisasteen nostaminen on ollutkin monien hallitusten tavoitteena. Vaikka ikäluokat ovat pienentyneet, siitä huolimatta varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä ei ole vähentynyt, mikä on myös selonteossa huomioitu. Erityisesti osallistuminen on noussut alle kolmevuotiaiden osalta, mikä osaltaan on kasvattanut varhaiskasvatuksen järjestämiskustannuksia.

Osallistumisasteen edelleen noustessa on todennäköistä, että lasten määrä edelleen valtakunnallisesti kasvaa. Tilanne on kuitenkin hyvin erilainen eri kunnissa ja lasten määrän kasvu ei kohdennu tasaisesti kaikkiin kuntiin. On myös paljon kuntia, joiden osalta lapsimäärä varhaiskasvatuspalvelussakin vähenee. Kokonaisuuden hallinta haastaa varhaiskasvatuspalvelun järjestämiskustannusten hallintaa alueellisesti.

Monien kuntien taloutta on haastanut lisäksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen tulorajojen nostot ja sitä kautta vähentyneet maksutuotot. Maksutuottojen kompensaatiot ovat kohdelleet eri kuntia hyvin eri tavoin.

Perusopetus

Julkisen talouden suunnitelma sisältää toimenpiteitä, jotka noudattelevat hallitusohjelman kirjauksia. Suunnitelma sisältää myös uusia avauksia, joilla tavoitellaan säästöjä.

Perusopetukseen valmistavan opetuksen menot ovat edelleen korkeat, mikä on seurausta Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainassa. Tämä vaikuttaa rahoitustarpeeseen, johon esitetään 63 miljoonan euron lisäystä vuodelle 2026. Tällä hetkellä perusopetukseen valmistavaa opetusta annetaan 6–10-vuotiaille 900 tuntia ja sitä vanhemmille 1000 tuntia. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että aiheutuneet kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti aiheutuneiden kustannusten mukaisina.

Tämän lisäksi selonteossa edetään hallitusohjelman kirjauksia noudattaen ja mahdollistetaan perusopetukseen valmistavan opetuksessa jatkaminen. Toimenpiteeseen esitetään 13,8 milj. euroa vuodesta 2026 alkaen. Kuntaliitto pitää tärkeänä asiaa valmisteltaessa, että keskeisiä perusrakenteita kuntien tehtävien osalta ei muuteta. Perusopetukseen valmistavan opetuksen tulee

jatkossakin olla kunnille vapaaehtoisesti järjestettävä tehtävä. Nykyiset joustavat rakenteet mahdollistavat toiminnan käynnistämisen ja laajentamisen nopeallakin aikataululla. Nykyinen rahoitusjärjestelmä on toimiva. Mikäli jatkossa osa oppilaista saisi osallistua perusopetukseen valmistavaan opetukseen nykyistä pidempään, on perusopetuslain lisäksi tarve muuttaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia siten, että rahoituksen perusteeksi voidaan hyväksyä yhden oppilaan osalta enemmän kuin yhdeksän läsnäolokuukautta. Esiopetusikäisten osalta lainsäädäntö kaipaa selkeyttämistä.

Kehysriihipäätöksen mukaan hallitus tukee 8 miljoonalla eurolla opetuksen järjestäjien edellytyksiä vahvistaa suomi ja ruotsi toisena kielenä -oppimäärää koskevan opetuksen vaikuttavuutta ja varmistaa opetuksen kohdentamisen siitä hyötyville oppilaille. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valtionavustuksen jakoa koskeva asetus valtionavustuksen perusteista ajantasaistetaan. Nykyiset asetuksessa määritellyt kriteerit ovat opetuksen järjestämistarpeeseen nähden jäykät ja kustannusten kompensaatio riittämätön. Tämä heikentää mahdollisuuksia järjestää sekä tarvittaessa myös lisätä koulujen lukuvuoden aikana S2/R2-opetusta ja oman äidinkielen opetusta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitukseen kohdennetaan 7 milj. euron säästö ja toiminnan enimmäismaksuja korotetaan vastaavasti. Kuntaliiton näkökulmasta on epäselvää, miten säästö toteutetaan ja miten se vaikuttaa valtionosuuteen. Kuntaliitto muistuttaa, että kunnat kattavat noin viidesosan toiminnan järjestämismenoista perimällä toimintaan osallistumisesta kuukausimaksuja. Korotustarpeista voi tulla tuntuvia ja vaikuttaa aamu- ja iltapäivätoiminnan hakeutumiseen sekä lisätä kunnille hakemuksia maksujen huojennuksista tai perimättä jättämisestä. Kuukausimaksujen korostuksen vaikutukset tulee arvioida asiaa valmisteltaessa huolella.

Toinen aste

Julkisen talouden suunnitelman mukaan ammatillisessa ja lukiokoulutuksessa otetaan käyttöön lukukausimaksut EU/ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille. Tästä arvioidaan koituvan 18 milj. €:n säästö julkiseen talouteen. Kuntaliitto pitää uutta rahoituslähdettä tarpeellisena julkisen talouden haasteissa. Samalla se merkitsisi kuitenkin EU/ETA-alueen ulkopuolisten opiskelijoiden poistumista valtionosuusrahoituksen piiristä. Toimenpide vaikuttaisi tehtävistä rajauksista riippuen hyvin eri tavalla eri koulutuksen järjestäjiin. Kuntaliitto pitääkin tärkeänä, että valmistelussa selvitetään tarkasti toimenpiteen kokonaisvaikutukset eri koulutuksen järjestäjiin.

Hallituksen kehysriihen pöytäkirjamerkintöjen mukaan hallitus jatkaa opintotuen kokonaisuudistuksen valmistelua. Opintotuen kokonaisuudistusta käsittelevässä opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisussa (2025:5) esitetään, että oppivelvollisuuslain mukaisista matka- ja majoituskorvauksista olisi tarkoituksenmukaista säätää osana opinto- ja koulumatkatukea. Kuntaliitto yhtyy tähän käsitykseen: oppivelvollisten yhdenvertaisen kohtelun parantamiseksi ja opintososiaalisten etujen yhtenäisyyden varmistamiseksi toisen asteen koulutuksen matka- ja majoituskorvaukset tulee siirtää opintotuen yhteyteen ja Kelan käsiteltäviksi.

Kuntaliitto muistuttaa, että eduskunta hyväksyi oppivelvollisuuslainsäädännön yhteydessä lausuman, jonka mukaan ”*eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa oppivelvollisuusuudistukseen varatun rahoituksen riittävyyttä ja ryhtyy toimiin, mikäli se havaitaan riittämättömäksi*”. Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset nousivat täysimääräisiksi vuonna 2024. Hallituksen on tämän vuoksi syytä selvittää uudistuksen todelliset kustannukset kunnille ja koulutuksen järjestäjille vuoden 2025 aikana.

Ammatillinen koulutus

Ammatilliseen koulutukseen kohdennettiin vuonna 2025 120 milj. €:n rahoitusleikkaus. Kuntaliitto pitää hyvänä, että ammatillisen koulutuksen merkitys osaamistason nostossa sekä työllisyyden ja kasvun edellytysten luojana on tunnistettu eikä lisäleikkauksia ammatillisen koulutuksen rahoitukseen ole tehty.

Koulutustasoa voidaan nostaa yhtäältä vahvistamalla ammatillisen väylää korkeakouluihin ja toisaalta kohdentamalla koulutusta erityisesti nuorille aikuisille, joilla ei vielä ole toisen asteen tutkintoa.

Ammatillinen koulutus on pääosin kuntien järjestämää ja jokaisella kunnilla on lakisääteinen rahoitusvastuu ammatillisesta koulutuksesta asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta. TE- ja kotoutumispalveluiden siirto kuntien vastuulle, ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjauksen kokeilu sekä rahoitusmallin uudistaiminen tulevat ohjaamaan ammatillisen koulutuksen tarjontaa yhä paremmin alueen väestön ja työelämän tarpeita vastaavasti.

Lukiokoulutus

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta 2026–2029 ei sisällä korjausta lukiokoulutuksen rahoitusasemaan. Valtio kohdistaa lukiokoulutukseen joka vuosi yli sadan miljoonan euron rahoitusleikkauksen (996,13 €/opiskelija), johon ei selonteon mukaan ole kehyskaudella tulossa muutosta. Kuntaliitto pitää lukiokoulutuksen rahoitusleikkausten jatkumista

kestämättömänä. Leikkausten jatkuminen vaarantaa lukiokoulutuksen laadun ja saavutettavuuden. Leikkaukset asettavat sekä opiskelijat että lukiokoulutuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan.

Lukiokoulutuksen rahoitusmalli on muuttumassa hieman kehyskaudella vuosina 2026–2028. Rahoituslakiin joulukuussa 2024 ja rahoitusasetukseen huhtikuussa 2025 tehdyt muutokset eivät kuitenkaan tosiasiallisesti auta koulutuksen järjestäjiä huolehtimaan koulutuksen laadusta ja saavutettavuudesta. Selonteon kuntataloutta koskevassa osassa todetaan, että nuorisoikäluokkien pienenemisen myötä tarvittaneen entistä enemmän kuntien välistä yhteistyötä erityisesti koulutuspalvelujen järjestämisessä. Uudet säädösmuutokset eivät ole lainkaan linjassa tämän selonteon linjauksen kanssa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kehyskauden aikana tulee ryhtyä viipymättä uudistamaan lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmää. Kunnat ja valtio rahoittavat yhdessä lukiokoulutuksen kuntien ollessa pääasiallinen rahoittaja. Onkin luontevaa, että rahoitusjärjestelmän uudistaminen tapahtuu valtion ja kuntien yhteistyönä.

Vapaa-aika

Kulttuuri ja liikunta

Osana opetus- ja kulttuuriministeriön valtioavustuksiin tehtäviä vähennyksiä liikuntapaikkarakentamisen investointiavustuksia vähennetään 2,4 milj. euroa ja kulttuuritilojen investointiavustuksia 1,6 milj. euroa. Kuntien kulttuuritilojen investointi- ja peruskorjausavustuksia koskeva määräraha on laskenut jyrkästi viime vuosina ja siitä jää tämän vähennyksen jälkeen jäljelle enää 1 miljoona euroa. Liikuntapaikkarakentamisen avustuksista on hallituskauden aikana leikattu huomattavasti. Tämä siirtää vielä vahvemmin rahoituspainetta kunnille liikuntapaikkojen korjauksen ja rakentamisen suhteen.

Nuorisotyö

Hallituksen antaman kehysriihitiedotteen mukaan Harrastamisen Suomen malliin tehdään 5 milj. euron pysyvä tasokorotus. Korotuksen myötä olisi tärkeää laajentaa mallin kohdejoukkoa myös perusopetuksen valmistavan opetuksen oppilaisiin. Lisäksi nuorisotyön roolia osana kouluissa ja oppilaitoksissa tehtävää hyvinvointityötä vahvistetaan. Tarkka euromääre puuttuu vielä. Koulu- ja oppilaitosnuorisotyöllä on saavutettu hyviä tuloksia, mutta nuorisotyölle vakiintunut käytäntö avustusmuotoisesta rahoituksesta lisää hallintoa ja vaarantaa jatkuvuuden. Harrastamisen Suomen mallin tai koulu-

ja oppilaitosnuorisotyön rahoituksesta ei löydy mainintaa Julkisen talouden suunnitelmasta.

SUOMEN KUNTALIITTO

Minna Karhunen
toimitusjohtaja

Sami Niemi
erityisasiantuntija