



11.9.2024

Kunta- ja alueosasto

Kuntatalouden tilanne ja kehitysnäkymät syksyllä 2024

Kuntatalouden tilanne

Kuntatalous on vahvistunut selvästi viime vuosina. Kuntatalouden tilikauden tulos on ollut vuosina 2020-2023 selvästi positiivinen ja vuosikate riittänyt pääosin sekä poistoihin ja arvonalentumisiin. Manner-Suomen kuntien taseen kertynyt ylijäämä on kasvanut vuosien 2019-2023 välillä lähes 6 mrd. eurolla. Myös kuntien lainakannan kehitys on ollut korkeasta investointitasosta huolimatta viime vuosina maltillista. Vaikka kuntatalous on vahvistunut selvästi vuodesta 2020 lähtien, on kuntatalouden tasapainoa mittaava toiminnan ja investointien rahavirta ollut positiivinen kuitenkin vain vuonna 2023.

Kuntatalouden viime vuosien positiivista kehitystä selittää osin työllisyyden ja verotulojen suotuisa kehitys, mutta ennen kaikkea kertaluonteiset tekijät, erityisesti valtion kuntatalouteen koronatilanteen johdosta kohdistamat tukitoimet sekä sote-uudistukseen liittyvät ajoitukselliset tekijät. Valtio kohdisti vuosina 2020–2022 kuntasektorille erilaisia koronasta johtuvia tukia yhteensä noin 5,7 mrd. euroa. Valtio kattoi käytännössä kokonaisuudessaan koronaepidemian kuntataloudella aiheuttamat haittavaikutukset ja tuet ylittivät valtiovarainministeriön arvion mukaan selvästi epidemian kuntatalouteen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset. Kuntatalouden vuoden 2023 suotuisaa kehitystä selittää sote-uudistukseen liittyvät ajoitukselliset tekijä sekä verotulojen tavallista korkeampi kertymä, kun kunnat saivat verotuloja osittain vielä sote-uudistusta edeltävien vanhojen kunnallisveroprosenttien ja yhteisö-verotulojen jako-osuuksien mukaisesti.

Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate kasvoi vuonna 2023 lähes 800 milj. eurolla yhteensä 4,23 mrd. euroon, ollen koko 2000-luvun vahvin. Vuosikate riitti kattamaan selvästi sekä poistot että nettoinvestoinnit, mitä voidaan pitää poikkeuksellisenä. Kuntatalouden tilikauden tulos vahvistui lähes 0,5 mrd. eurolla yhteensä 1,75 mrd. euroon. Kuntatalouden taseen kertynyt ylijäämä kasvoi puolestaan lähes 1,9 mrd. eurolla noin 16,8 mrd. euroon. Vuoden 2023 poikkeuksellisen vahvaa tulosta selittää ennen kaikkea sote-uudistukseen liittyvät kertaluonteiset verorahoituserät. Näiden niin kutsuttujen verohäntien arvioitiin vahvistavan kuntataloutta noin 1,3 mrd. eurolla. Lisäksi sote-uudistukseen liittyvässä siirtolaskelmassa osoittautui, että kuntien tulojen siirtotarve oli noin 0,5 mrd. euroa suurempi kuin aiemmassa vuoden 2023 valtionosuuksien laskennassa perusteena olleessa arviolaskelmassa. Ilman edellä mainittuja ajoituksellisia tekijöitä kuntatalous olisi heikentynyt selvästi jo vuonna 2023.

Taulukko 1. Kuntatalouden kehitys vuosina 2020-2023, mrd. euroa*

	2020	2021	2022	2023	Muutos 2022-2023, mrd. euroa
Toimintakate	-30,6	-31,5	-33,7	-14,1	19,6
Verotulot	23,9	25,5	26,9	14,6	-12,3
Valtionosuudet, käyttötalous	11,0	10,1	10,8	3,7	-7,1
Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,4	0,5	0,3	0,4	0,1
Vuosikate	4,7	4,6	4,3	4,6	0,3
Poistot	-3,1	-3,1	-3,2	-2,8	0,4
Satunnaiset erät, netto	0,1	0,1	0,2	0,0	-0,2
Tilikauden tulos	1,7	1,6	1,3	1,7	0,5
Vuosikate	4,7	4,6	4,3	4,6	0,3
Satunnaiset erät	0,1	0,1	0,2	0,0	-0,2
Tulorahoituksen korjauserät	-0,5	-0,7	-0,9	-0,2	0,7
Tulorahoitus, netto	4,3	4,0	3,5	4,3	0,8
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-5,7	-5,4	-5,9	-4,8	1,1
Rahoitusosuudet ja myyntitulot	1,1	1,2	2,1	0,8	-1,3
Investoinnit, netto	-4,7	-4,1	-3,7	-3,9	-0,2
Toiminnan ja inv. rahavirta	-0,4	-0,1	-0,2	0,4	0,6
Lainakanta	23,4	24,2	24,7	19,9	-4,8
Kassavarat	7,9	8,1	8,8	6,8	-2,1
Nettovelka (lainat - kassavarat)	15,5	16,1	15,9	13,1	-2,8

* Taulukon luvuissa on huomioitu myös Ahvenanmaan kuntien tilinpäätökset, jonka takia luvut voivat erota hieman tekstissä esitetyistä tiedoista

Kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös kuntakonsernien tulos vahvistui edelleen vuonna 2023.

Kuntakonsernien yhteenlaskettu vuosikate parani noin 330 milj. eurolla noin 6,7 mrd. euroon. Konsernien vuosikate riitti kattamaan selvästi poistot, mutta ei aivan nettoinvestointeja. Kuntakonsernien tulos vahvistui vajaalla 0,5 mrd. eurolla 2,1 mrd. euroon ja yhteenlaskettu taseen kertynyt ylijäämä kasvoi lähes 1,9 mrd. eurolla noin 19,7 mrd. euroon. Kuntakonsernien investointimenot laskivat noin 1,8 mrd. eurolla hieman alle 7,9 mrd. euroon ja lainakanta pieneni lähes 4,8 mrd. euroa noin 38,8 mrd. euroon. Investointimenojen ja lainakannan laskua selittää sote-uudistus, jonka yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviin liittyvät investoinnit sekä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien lainat siirtyivät hyvinvointialueille.

Taulukko 2. Kuntakonsernien talouden kehitys vuosina 2020-2023, mrd. euroa

	2020	2021	2022	2023	Muutos 2022-2023, mrd. euroa
Toimintakate	-28,85	-29,85	-31,92	-12,24	19,68
Verotulot	23,78	25,36	26,71	14,35	-12,36
Valtionosuudet	12,22	11,28	11,98	4,90	-7,08
Verorahoitus yht.	36,00	36,65	38,68	19,25	-19,43
Rahoituserät, netto	-0,25	-0,05	-0,40	-0,33	0,07
Vuosikate	6,89	6,75	6,36	6,69	0,33
Poistot ja arvonalentumiset	4,68	4,82	4,94	4,58	-0,36
Tilikauden tulos	2,33	2,04	1,63	2,10	0,47
Nettoinvestoinnit	-7,27	-6,70	-6,93	-6,70	0,23
Investointimenot	9,18	8,59	9,68	7,89	-1,79
Rahoitusosuudet inv.menoihin	0,20	0,26	0,22	0,16	-0,06
Inv.hyödykkeiden luovutustulot	1,71	1,63	2,54	1,03	-1,50
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,38	0,05	-0,57	-0,01	0,56
Toiminnan ja inv. rahavirta	-0,90	-0,62	-1,21	-0,5	0,71
Lainakanta	41,17	42,40	43,54	38,79	-4,75
Rahavarat	9,26	9,70	10,63	8,18	-2,45
Taseen kertynyt yli-/alijäämä	14,69	16,43	17,79	19,68	1,89

Vaikka kuntatalous ja kuntakonsernien talous kokonaisuutena on vahvistunut viime vuosina ja vahvistui edelleen vuonna 2023, on syytä huomioda, että kuntien välillä on taloudellisessa tilanteessa merkittäviä eroja. Poikkeuksellisen vahvasta kehityksestä huolimatta vuosikate oli vuonna 2023 negatiivinen 15 kunnalla ja 8 kuntakonsernilla ja tilikauden tulos negatiivinen peräti 55 kunnalla. Heikoimmat vuosikatteen olivat pienillä, alle 5 000 asukkaan kunnilla ja kuntakonserneilla. Pienissä alle 2 000 asukkaan kunnissa vuosikate ja tilikauden tulos jopa heikkenivät edellisvuoteen verrattuna. Vahvimmat vuosikatteen ja tulokset olivat yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Erityisesti Helsingin ja Espoon kaupunkien vuosikatteen ja tulokset ovat olleet viime vuosina hyvin vahvoja, mikä omalta osaltaan on nostanut koko kuntatalouden vuosikatetta ja tuloksia.

Kuntatalouden kehitysnäkymät

Vaikka kuntatalous on vahvistunut selvästi vuosina 2020-2023, eivät kertaluonteiset ja ajoitukselliset tekijät ole poistaneet kuntatalouden rakenteellista menojen ja tulojen epätasapainoa. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston laatiman kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntatalouden tilanteen arvioidaan

heikkenevän jyrkästi jo kuluvana vuonna, kun vuoteen 2023 kohdistuneet poikkeukselliset verorahoituserät poistuvat vahvistamasta kuntataloutta (taulukko 3). Kuntien verotulojen arvioidaan laskevan vuonna 2024 noin 5 prosentilla edelliseen vuoteen verrattuna, vaikka hallituksen päätös nostaa maapohjien verotuksen alarajaa nostaakin kuntien kiinteistöverotuloja. Kuntatalouden vuosikatteen arvioidaan heikkenevän kuluvana vuonna noin 1,5 mrd. eurolla yhteensä noin 3 mrd. euroon. Kuntatalouden tasapainoa mittaavan toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan puolestaan heikkenevän noin 1,4 mrd. eurolla, päättyen lähes 1 mrd. euroa negatiiviseksi.

Kuntatalouden arvioidaan heikentyvän edelleen vuosina 2025-2028. Ilman uusia sopeutustoimia kuntatalouden vuosikatteen arvioidaan painuvan kehysvuosina alle 3 mrd. euroon ja toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan päättyvän lähes 2 mrd. euroa negatiiviseksi. Kuntatalouden heikentymistä selittää ennen kaikkea toimintamenojen kasvu, joka jatkuu kehysvuosina melko ripeänä. Menojen kasvua selittää ostopalvelujen hintojen nousu sekä henkilöstökulut. Vaikka kunta-alan palkkasopimukset päättyvät keväällä 2025, oletetaan kunta-alan ansiokehityksen olevan hieman talouden yleistä kehitystä nopeampaa kunta-alalle sovitun palkkausjärjestelmien kehittämisohjelman vuoksi. Kuntien valtionosuudet kasvavat vuonna 2025 lähes 900 milj. eurolla. Valtionosuuden kasvua selittävät ennen kaikkea vuoden 2025 alussa voimaan tulevat TE-uudistus ja kotoutumislain kokonaisuudistus, joiden yhteydessä tehtävät siirrot muilta hallinnonaloilta kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen ovat yhteensä noin 874 milj. euroa. Vuosina 2025-2027 valtionosuuden tasoa kuitenkin alentavat ns. sote-siirtolaskelmien tarkentumiseen liittyvät takautuvasti perittävät valtionosuudet sekä hallituksen päättämä yhden prosenttiyksikön indeksijarru. Valtionosuuksien odotetaan nousevan jälleen 2028, kun sote-siirtoon liittyvät määräaikaisten vähennykset ja indeksijarru päättyy. Tämä vahvistaa kuntataloutta hieman.

Taulukko 3. Kuntatalouden kehitysarvio vuosina 2023-2028, mrd. euroa

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Toimintakate	-14,1	-14,4	-16,1	-16,7	-17,3	-17,8
Verotulot	14,6	13,9	14,5	15,1	15,7	16,3
Valtionosuudet, käyttötalous	3,7	3,4	4,0	4,2	4,3	4,6
Rahoitustuotot ja kulut, netto	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Vuosikate	4,6	3,0	2,5	2,7	2,7	3,1
Poistot	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3
Satunnaiset erät, netto	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Tilikauden tulos	1,7	0,4	-0,5	-0,4	-0,5	-0,2
Vuosikate	4,6	3,0	2,5	2,7	2,7	3,1
Satunnaiset erät	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulorahoituksen korjauserät	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Tulorahoitus, netto	4,3	3,1	2,3	2,4	2,5	2,9
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-4,8	-5,0	-5,2	-5,4	-5,5	-5,7
Rahoitusosuudet ja myyntitulot	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Investoinnit, netto	-3,9	-4,1	-4,2	-4,4	-4,6	-4,8
Toiminnan ja inv. rahavirta	0,4	-1,0	-1,9	-2,0	-2,1	-1,9
Lainakanta	19,9	20,7	22,5	24,3	26,2	28,0
Kassavarat	6,8	6,8	6,8	6,7	6,7	6,7
Nettovelka (lainat - kassavarat)	13,1	14,0	15,7	17,6	19,5	21,3

Verotulot ovat edelleen kuntien merkittävin tulonlähde. Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihessä kasvattaa kunnallisverotuksen efektiivisyyttä poistamalla tulosta tehtävän ansiotulovähennyksen ja kasvattamalla vastaavasti ensisijaisesti valtion verosta tehtävää työtulovähennystä. Tämä vauhdittaa kunnallisverotulojen kasvua vuonna 2025. Kuntien verotulomenetysten korvauksia alennetaan kuitenkin muutoksen aiheuttamaa kunnallisverotuoton kasvua vastaavasti. Kuntien verotulojen kasvuprosentit pysyvät kehysvuosina pitkän aikavälin keskiarvon yläpuolella, mutta siitä huolimatta verorahoitus ei riitä kuntatalouden investointien rahoittamiseen, vaan välttämättömät investoinnit jatkuvat monissa kunnissa lainarahoituksella. Kuntien lainakanta oli vuonna 2023 noin 20 mrd. euroa ja sen arvioidaan nousevan vuoteen 2028 noin 28 mrd. euroon. Samanaikaisesti kuntatalouden korkokulujen oletetaan kasvavan, vaikka markkinakorot ovatkin laskemassa, sillä tähän mennessä kiinteäkorkoiset lainat ovat suojanneet kuntia korkokustannusten kasvulta. Kuntatalouden kannalta investointien kehityksellä on ratkaisevan suuri vaikutus. Kuntien investointipaineita lisäävät julkisen rakennuskannan huono kunto sekä suurten kaupunkien ja niiden ympärystäkuntien väestönkasvun vaatimat investoinnit. Toisaalta kunnilla on itsehallintonsa puitteissa laajat mahdollisuudet vaikuttaa investointien määrään ja ajoitukseen.

Kuntatalouden kehityksen osalta ongelmallisena voidaan pitää kuntien eriytymiskehitystä. Taloudellinen kasvu ja kuntatalouden ylijäämät keskittyvät vahvasti pääkaupunkiseudulle, maakuntien keskuskaupunkeihin sekä niiden ympärillä sijaitseviin kasvaviin kehyskuntiin. Taloudellinen tilanne on vahva myös esimerkiksi matkailun kasvusta hyötyvissä Lapin kunnissa sekä yksittäisissä puu- ja paperiteollisuuskunnissa ja

teollisuuspaikkakunnilla. Sen sijaan maakuntien reuna-alueilla sijaitsevien ja erityisesti väestöä menettävien vanhusvaltaisten kuntien taloudellinen tilanne on vaikeampi. Sote-uudistuksen ja TE-uudistuksen jälkeen kuntien valtionosuudet määräytyvät enenevässä määrin lapsi-ikäluokkien ja työikäisten määrän perusteella, jonka johdosta pienten vanhusvaltaisten kuntien valtionosuudet eivät enää kasva, vaan todennäköisemmin pienenevät. Samanaikaisesti vanheneva väestörakenne heikentää myös vanhusväestövaltaisten kuntien veropohjaa. Tilannetta vaikeuttaa se, että monissa väestöä menettävissä asukasluvultaan pienissä kunnissa esimerkiksi mahdollisuudet kouluverkon sopeuttamiseen ovat rajalliset ja talouden sopeuttamisvara on jo ennestään pieni. Samanaikaisesti näissä kunnissa kunnallisveroprosentti on pääsääntöisesti jo nykyisin maan keskiarvoa korkeampi ja kunnallisveroprosentin yksikkötuotto matalampi, mikä vaikeuttaa verotulojen kasvattamista.

Kuntien eriytymiskehitys näkyy myös kuntatalousohjelman yhteydessä tehtävässä painelaskelmassa, jossa kuntatalouden rahoitusaseman muutosta tarkastellaan koko maan ohella myös kuntakoryhmittäin. Syksyn 2024 painelaskelman perusteella kunnallisveroprosentin korotuspaine kasvaa vuosina 2025-2028 kaikissa kuntakoryhmissä, mutta pienemmissä kuntakoryhmissä laskennallinen veroprosentin korotuspaine kasvaa merkittävästi (taulukko 4). Koko maan tasolla kunnallisveroprosentin korotuspaine on tarkastelujaksolla hieman yli yhden prosenttiyksikön, paineen helpottaessa hieman vuoteen 2028 mennessä. Kuntakoryhmittäin tarkasteltuna veroprosentin korotuspaine on suuremmissa kuntakoryhmissä koko tarkastelujaksolla lähellä yhtä prosenttiyksikköä, kun taas 2 000 – 5 000 asukkaan kuntakoryhmissä korotuspaine on lähellä kahta prosenttiyksikköä ja alle 2 000 asukkaan kunnissa jo noin kolme prosenttiyksikköä. On kuitenkin huomioitava, että painelaskelmaan ei sisälly oletuksia kuntien omista talouden sopeutustoimista tai veroprosentin korotuspäätöksistä, vaan kyse on korostuneesti staattisesta painelaskelmasta. Koska jo kuntalaki ohjaa kuntia tasapainottamaan talouttaan taloussuunnitelmakaudella, on todennäköistä, että kuntatalouden todellinen kehitys tai kunnallisveroprosenttien kehitys ei tule vastaamaan painelaskelman osoittamaa.

Taulukko 4. Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%-yks.), kuntakoryhmittäin

	2025	2026	2027	2028
Yli 100 000 asukasta	1,2	1,2	1,2	1,1
40 001 – 100 000	1,4	1,3	1,3	1,0
20 001 – 40 000	1,4	1,4	1,4	1,3
10 001 – 20 000	1,9	1,8	1,8	1,5
5 001 – 10 000	1,1	1,2	1,2	0,8
2 001 – 5 000	1,8	2,1	2,4	2,1
Alle 2 000	2,9	3,3	3,5	3,1
Manner-Suomen kunnat yhteensä	1,4	1,3	1,0	0,8

Kuntien eriytymiskehitys ja erityisesti pienempien kuntien heikko taloudellinen tilanne näkyvät myös kuntalain mukaisten erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien arviointimenettelyn (ns. kriisikuntamenettelyn) kriteerien täyttymisenä. Kuntalain mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää kuntalaissa säädetyssä määräajassa. Määräaika ylittyi vuoden 2023 tilinpäätöksissä Mikkelin kaupungilla sekä Lemminkäisen ja Pertunmaan kunnilla.

Arviointimenettely voidaan käynnistää myös, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa, tai rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet laissa määritellyt raja-arvot. Konsernitilinpäätöksen kertyneeseen alijäämään perustuva kriteeri täyttyi Kyyjärven, Lestijärven ja Pertunmaan kunnilla.

Valtiovarainministeriö on päättänyt käynnistää arviointimenettelyn Lestijärven ja Kyyjärven kunnissa syksyllä 2024. Sen sijaan Mikkelin kaupungissa sekä Lemin ja Pertunmaan kunnissa menettelyä ei käynnistetä. Mikkelin kaupunki saa selvitysten perusteella kertyneet alijäämät kokonaisuudessaan katettua vuoden 2024 aikana. Lemin ja Pertunmaan kunnissa menettelyä ei käynnistetä, koska ne olivat menettelyssä vuoden 2022 tilinpäätösten perusteella ja toteuttavat talouden tasapainottamistoimenpiteitä suunnitellun mukaisesti. Lisäksi valtioneuvosto on päättänyt Pertunmaan kunnan liittamisestä Mäntyharjun kuntaan vuonna 2025.