



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kunnat käännekohdassa?

Kuntien tilannekuva 2020

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:13



Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13

Kunnat käännekohdassa?

Kuntien tilannekuva 2020

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF: 978-952-367-065-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	13.2.2020
Tekijät	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13	
Diaari/hankenumero		Teema Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-367-065-5	ISSN PDF 1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5	
Sivumäärä	336	Kieli suomi
Asiasanat	kunnat, kuntatalous, väestörakenne, peruspalvelut, kuntalaiset, kuntakonsernit, valtionosuudet, kunta-ala, kunnallishallinto, elinvoimaisuus	
Tiivistelmä	<p>Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan. Kuntien väliset erot ovat 2000-luvulla kasvaneet erityisesti väestörakenteen muutosten seurauksena. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat voimakkaasti niin kuntien taloudelliseen kantokykyyn kuin kuntien edellytyksiin järjestää asukkailleen lakisäteiset palvelut nyt ja tulevaisuudessa.</p> <p>Pääministeri Antti Rinteen ja sittemmin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan kuntien tilanteesta tulee laatia kokonaisvaltainen tuoreimpiin tietoihin pohjautuva arviointi syksyllä 2019. Valtiovarainministeriö asetti 1.10.2019 kuntien tilannekuvan valmistelua varten projektiryhmän, ohjausryhmän ja seurantaryhmän. Kuntien tilannekuva -hankkeen tavoitteena on ollut muodostaa aiempaa kattavampi kokonaiskäsitelmä kuntien tilanteesta ja lähivuosien kehitysnäkymistä hallituksen päätöksenteon perustaksi. Hankkeen tavoitteena on ollut myös kuntien toimintaa, taloutta ja toimintaympäristöä koskevan tietopohjan avaaminen. Tietopohjan avaamisella halutaan tukea julkista keskustelua moninaisen kuntakentän kehityksen suunnista niin kunnissa kuin valtakunnallisella tasollakin.</p> <p>Tässä raportissa tarkastellaan Manner-Suomen kuntien viime vuosien kehitystä ja kehitysnäkymiä niin väestökehityksen, kuntatalouden, kuntien peruspalveluiden, työllisyyden ja elinkeinorakenteen, kuntien henkilöstön, demokratian ja päätöksenteon kuin kuntien elinvoiman näkökulmasta. Kuntia tarkastellaan raportissa koko kuntakentän tasolla sekä eri näkökulmista toteutetuilla kuntaluokitteluin. Valtiovarainministeriön tavoitteena on koota ja avata raportissa käytetyt tilastolliset aineistot sähköisessä muodossa kaikkien saataville Valtiokonttorin ylläpitämään tutkiahallintoa.fi -portaaliin vaiheittain vuoden 2020 aikana.</p>	
Kustantaja	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	13.2.2020	
Författare	Finansministeriet		
Publikationens titel	Vändpunkt för kommunerna? Kommunernas lägesbild 2020		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2020:13		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-065-5	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5		
Sidantal	336	Språk	finska
Nyckelord	kommuner, kommunalekonomi, befolkningsstruktur, basservice, kommuninvånare, kommunkoncerner, statsandelar, kommunsektor, kommunalförvaltningen, livskraft		
Referat	<p>Kommunerna i Finland varierar stort såväl till storleken, omständigheterna som sin befolkningsstruktur. Skillnaderna mellan kommunerna har ökat på 2000-talet i synnerhet till följd av förändringar i befolkningsstrukturen. Befolkningsåldrandet, urbaniseringen och den sjunkande nativiteten påverkar kraftigt såväl kommunernas ekonomiska bärkraft som kommunernas förutsättningar att ordna lagstadgade tjänster för sina invånare nu och i framtiden.</p> <p>Enligt statsminister Antti Rinnes, och sedermera statsminister Sanna Marins regeringsprogram ska man hösten 2019 utifrån de färskaste uppgifterna utarbeta en övergripande utvärdering av läget för kommunerna. Finansministeriet tillsatte 1.10.2019 en projektgrupp, en styrgrupp och en uppföljningsgrupp för beredningen av kommunernas lägesbild. Målet med projektet Kommunernas lägesbild har varit att skapa en mer heltäckande helhetsbild av kommunernas situation och utvecklingsutsikterna för de närmaste åren som grund för regeringens beslutsfattande. Ett annat mål har varit att öppna informationsunderlaget om kommunernas verksamhet, ekonomi och verksamhetsmiljö. Genom att öppna informationsunderlaget vill man stödja den offentliga debatten om riktlinjerna för utvecklingen av ett mångsidigt kommunfält såväl i kommunerna som på riksomfattande nivå.</p> <p>I denna rapport granskas utvecklingen och utvecklingsutsikterna för kommunerna i Fastlandsfinland under de senaste åren med tanke på befolkningsutvecklingen, den kommunala ekonomin, kommunernas basservice, sysselsättningen och näringsstrukturen, kommunernas personal, demokratin och beslutsfattandet samt kommunernas livskraft. Kommunerna granskas i rapporten både ur övergripande perspektiv och enligt kommunklassificeringar ur olika perspektiv. Finansministeriet har som mål att stegvis under 2020 samla det statistiska material som använts i rapporten och att öppna det i elektronisk form för alla i Statskontorets tutkihallintoa.fi -portal.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	13 February 2020	
Authors	Ministry of Finance		
Title of publication	Municipalities at a turning point? Information on the situation of municipalities in 2020		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2020:13		
Register number		Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-367-065-5	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5		
Pages	336	Language	Finnish
Keywords	municipalities, local government, municipal finances, population structure, basic services, municipal residents, local authority corporations, central government transfers, municipal sector, municipal administration, vitality		
<p>Abstract</p> <p>There are considerable differences in the size, conditions and demographic structure of Finnish municipalities. These differences have increased in the 2000s, particularly as a result of demographic changes. The ageing of the population, urbanisation and falling birth rates have a strong impact on the economic capacity of municipalities as well as on their possibilities to provide their residents with statutory services now and in the future.</p> <p>According to the Government Programme of Prime Minister Antti Rinne and then Prime Minister Sanna Marin, a comprehensive assessment of the current situation in municipalities based on the most recent data was scheduled to be carried out in autumn 2019. On 1 October 2019, the Ministry of Finance appointed a project group, steering group and monitoring group for preparing a review of the current situation in municipalities. The aim of the project assessing the situation in municipalities has been to provide a more comprehensive overall picture of the situation and of the development prospects for the next few years for the purposes of Government decision-making. The project has also aimed at opening up the knowledge-base on the activities, finances and operating environment of municipalities. The purpose of opening up the knowledge base is to support public debate on development trends in the versatile sector of municipalities, both at municipal and national levels.</p> <p>This report examines the trends from the past few years and the future prospects of municipalities in mainland Finland from the viewpoints of demographic developments, municipal finances, basic services in municipalities, employment and industrial structure, municipal employees, democracy and decision-making, and vitality of municipalities. The report examines municipalities in general as well as according to different classifications. It is the objective of the Ministry of Finance to collect and make the statistical data used in the report available to everyone in an electronic form. The data will become available in stages in 2020 via the tutkihallinto.fi portal maintained by the State Treasury.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

Johdanto	10
Kuntien tilannekuva: 12 nostoa	20
1 Raportissa käytetyt tilastolliset aineistot ja luokittelut	31
1.1 Tilastolliset aineistot	31
1.2 Kuntaluokittelut	32
2 Väestörakenteen muutokset eriyttävät kuntakenttää	41
2.1 Väestörakenteen muutokset ennustettua voimakkaampia ja nopeampia	42
2.2 Suomi ikääntyy, mutta ei tasaisesti – alueelliset ja kunnittaiset erot suuria	46
2.3 Syntyvyyden lasku näkyy voimakkaana lähes kaikissa kunnissa	56
2.4 Työikäisen väestön väheneminen heikentää väestöllistä huoltosuhdetta	61
2.5 Väestö keskittyy pääkaupunkiseudulle ja maakuntakeskuksiin	62
3 Kuntien talouden näkymät vaikeat	76
3.1 Kuntien taloutta tarkasteltava eri näkökulmista ja pidemmällä aikavälillä	77
3.2 Tulot ja menot eivät ole kaikilla kunnilla tasapainossa	78
3.3 Kuntien tulo-rahoitus ei riitä investointeihin	95
3.4 Konserninäkökulma muuttaa talouden tilannekuvaa	97
3.5 Kuntien taloudellisen tilanteen eriytyemisestä negatiivinen kierre	100
3.6 Kriisikuntien lukumäärä uhkaa kasvaa	105
3.7 Talouden tilanne pakottaa muutoksiin kuntien palveluissa – kirjanpito ei ratkaise kuntien reaalitalouden ongelmia	112
3.8 Kuntien talouden eriytymiskehitys jatkuu lähivuosina ilman uusia toimenpiteitä	112
TEEMA: Mistä kunnallisverotuoton erot kuntien välillä johtuvat?	121
TEEMA: Toimiiko peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä väestörakenteen muuttuessa?	138
4 Kuntien tehtäväkenttä on laaja – selviytyvätkö kunnat kaikista tehtävistä?	152
4.1 Sosiaali- ja terveystaloudet	156
4.2 Varhaiskasvatus- ja opetuspalvelut	177
4.3 Kuntien muut tehtävät	192

4.4	Väestörakenteen muutokset vaikuttavat voimakkaasti kuntalaisten palvelutarpeeseen ja kuntien edellytyksiin järjestää palvelut.....	202
4.5	Kuntien tehtävien ja veloitteiden määrän vähentäminen on osoittautunut vaikeaksi.....	210
TEEMA: Yhtenäiskunnista tehtäviltään erilaistuviin kuntiin?		215
5	Työllisyys ja elinkeinorakenne	221
5.1	Työllisyys ja alueelliset työmarkkinat.....	222
5.2	Elinkeinorakenteessa ja sen keskittyneisydessä vaihtelua.....	238
6	Kunta-alan henkilöstö	244
6.1	Viidennes Suomen palkansaajista työskentelee kunta-alalla.....	245
6.2	Väestön vanheneminen lisää sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstötarvetta – syntyvyyden lasku pienentää koulutussektorin henkilöstötarvetta.....	260
7	Väestörakenteen muutokset ja konsernikehitys haastavat kunnallisen demokratian	269
7.1	Mitä väestörakenteen muutokset tarkoittavat kuntademokratialle?.....	270
7.2	Kuntien hallinto ja johtamisjärjestelmät moninaistuvat.....	277
7.3	Osallistumisen uudet muodot ratkaisuna kuntalaisten muuttuviin odotuksiin?.....	283
TEEMA: Konsernivastuiden kasvu korostaa konsernijohtamisen merkitystä		287
8	Voiko kuntien elinvoimaa mitata?	292
8.1	Elinvoiman määrittely – toimintakykyä, resursseja, vetovoimaa vai pitovoimaa?.....	293
8.2	Elinvoiman mittaaminen resursseina.....	295
Loppusanat		305
Liite 1: Yhteenveto kuntien tilannekuvaa koskevasta kyselystä kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille		307
Liite 2: Yhteenveto kuntien tilannekuvaa koskevasta kyselystä kuntalaisille		320
Liite 3: Lista Manner-Suomen kunnista tilannekuvassa käytetyin luokitteluin		326

JOHDANTO

Kunnallisen itsehallinnon suoja on vahva ja itsehallinto moni-ilmeinen

Suomen kunnilla on kansainvälisessä katsannossa erittäin laaja kirjo tehtäviä ja velvoitteita. Kuntatalouden osuus koko julkisesta taloudesta on suuri ja kunnallisveroa koskevilla päätöksillä on merkittävä vaikutus kansalliseen verotuksen kokonaisuuteen. Kunnat ovat perinteisesti olleet alueittensa vahvoja elinkeinoelämän toimijoita, ja kunta-alan noin 500 000 työntekijää edustavat viidennestä kaikista työllisistä. Kunnat toteuttavat osaltaan monia valtakunnan politiikan tavoitteita liittyen esimerkiksi digitalisaatioon ja ottavat toiminnassaan vastaan globaaleja haasteita, kuten ilmastonmuutoksen, maahanmuuton ja työvoiman liikkuvuuden. Noin 9 000 kunnanvaltuutettua ovat merkittävä vaikuttajaryhmä. Kuntasektorin merkitys kansantalouden, kestävän julkisen talouden, hyvän hallinnon ja ennen kaikkea ihmisten hyvinvoinnin rakentajana on suuri.

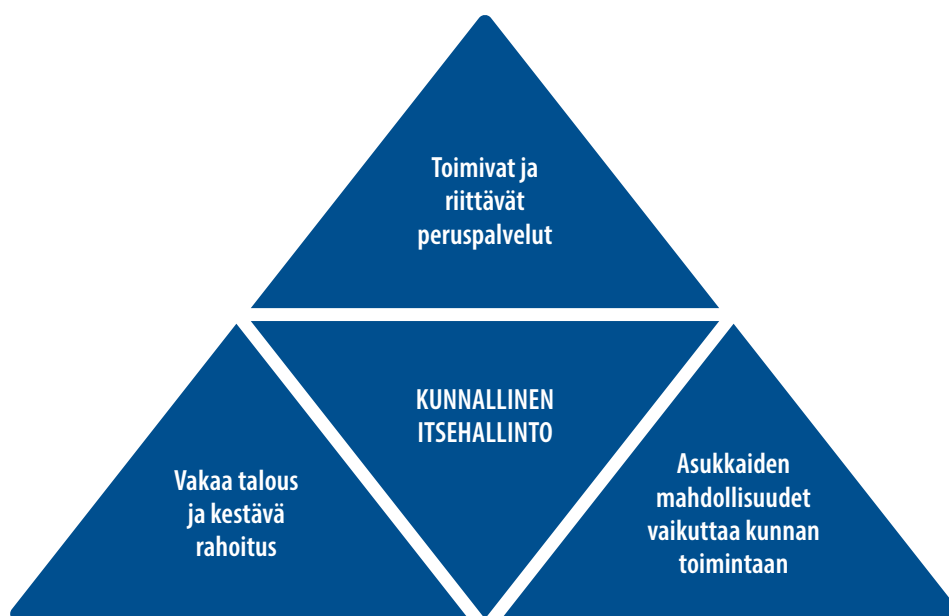
Kuntien itsehallinto on Suomessa vahva. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon: oikeus päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta kuuluu siis kuntalaisille. Toinen kunnallisen itsehallinnon kivijalka on, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lailla säädettyjen tehtävien lisäksi kunnat voivat ottaa yleisen toimialansa puitteissa myös muita kuin lakisääteisiä tehtäviä hoidettavakseen. Perustuslain 121 §:n kolmas momentti takaa kunnille verotusoikeuden, jolla turvataan kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan. Toisaalta kunnilla ei ole laista riippumatonta tai rajoittamatonta verotusoikeutta, vaan verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista säädetään lailla.

Kunnalliseen perustuslain suojaan luetaan myös niin sanottu rahoitusperiaate, vaikka periaatetta ei ole kirjattu suoraan perustuslakiin. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että kuntien tehtävistä säädettyä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, jonka Suomi on ratifioinut ja saattanut lainsäädännöllä voimaan.

Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan, väestörakenteeltaan ja kantokyvyltään merkittävästi toisistaan. Valtiosääntöoikeudellisissa käytännöissä on kuitenkin lähdetty jo pidemmän aikaa liikkeelle niin sanotusta yhtenäiskunnan ajatuksesta, jossa kaikkia kuntia kohdellaan samalla tavalla riippumatta kuntatasoisista olosuhde-eroista tai esimerkiksi yksittäisten kuntien taloudellisesta kantokyvystä.

Kuntalain tavoitteena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Samalla lain tarkoitus on edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntalain 1§:n toinen momentti määrittelee kunnallisen itsehallinnon filosofian tiiviisti ja selkeästi: kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Hieman pelkistäen kunnan elinvoimaisuuden ja kyvyn edistää asukkaittensa hyvinvointia voi kiteyttää esimerkiksi kolmioon, jossa toimivat ja riittävät peruspalvelut, vakaa talous ja kestävä rahoitus sekä asukkaiden tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa kunnan toimintaan toteutuvat minimissään pitkällä aikavälillä samanaikaisesti.



Jos tämän kolmion jokin kulma tai jopa kaikki pettävät, toisin sanoen peruspalvelut järjestetään huonosti tai palvelujen saatavuus on heikko, talous on alijäämäinen tai palvelujen järjestämiseen tai niiden rahoitukseen liittyvät vaikutusmahdollisuudet ovat karanneet kuntalaisen käsistä, täysimääräisen itsehallinnon merkitys ainakin ajatuksellisesti kyseenalaistuu.

Kunnan rooli osana julkista hallintoa ja taloutta on jännitteinen

Vaikka kuntien itsehallinnon perustuslaillinen suoja on vahva, kunnat ovat kiinteä osa julkista hallintoa ja taloutta. Tämä ilmenee monellakin tavalla. Kunnat toteuttavat eri hallinnonalojen erityislainsäädännössä määritettyjä tehtäviä. Kuntien talous ja rahoitus ovat vahvasti sidoksissa valtionalouteen vuotuisen julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioprosessien kautta. Kuntien valtionosuusjärjestelmä puolestaan täydentää kuntien tulopohjaa ja huolehtii kuntien välisten tulopohjaerojen tasauksesta. Kunnallisvero on käytännössä työn verotusta ja osa kansallista verotuksen koordinaatiota.

Erityisesti kuntien asema osana julkista taloutta on monella tapaa jännitteinen. Valtio vastaa julkisen talouden kokonaisuudesta ja siihen liittyvistä tavoitteista ja kansainvälisistä sitoumuksista, kuten EU:n yhteisistä alijäämä- ja velkatavoitteista. Julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksessa, lainsäädännössä ja valtioneuvoston päätöksenteossa valtio on velvollinen huolehtimaan kunnallisen itsehallinnon toteutumisesta. Samalla valtion tehtävä on jakaa koko julkisen talouden niukkuutta kansalaisten kannalta tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja mahdollisimman oikeudenmukaisesti. Valtion ja kuntien intressit eivät ole aina samansuuntaisia. Erityisesti julkisen talouden kestävyysvaje muodostaa valtion ja kuntien välille jatkuvan jännitteen. Kun sosiaali- ja terveyspalvelujen menopaineet kohdistuvat suurelta osin kuntien järjestämisvastuulla oleviin palveluihin, kuntien laskennallinen osuus koko julkisen talouden bruttokansantuotteeseen suhteutetusta noin 4,7 prosenttiyksikön kestävyysvajeesta on valtiovarainministeriön kansantalousosaston arvion mukaan 3,2 prosenttiyksikköä eli miltei 8 mrd. euroa.

Edellä kuvattu jännite näkyy julkisen talouden kokonaisuuden hallinnassa. Julkisen talouden suunnitelmaa määrittävän asetuksen (120/2014) perusteella hallitus määrittelee tavoitteen paikallishallintosektorin tasapainolle sekä asettaa valtion kuntia koskevia menopäätöksiä rajoittavan menorajoitteen. Suomen kaikki 294 kuntaa ja runsaat 100 kuntayhtymää muodostavat tässä katsannossa tilastollisen paikallishallintosektorin, jonka tasapaino muodostuu yhtä monen erillisen oikeushenkilön itsenäisen käyttäytymisen summana. Kunnille suunnattujen tavoitteiden toteutuminen ei siten ole suoraan valtion ohjausvallassa. Valtion ohjauskeinot ovatkin usein kuntien itsehallinnon laajuus huomioiden väljiä tai välillisiä, esimerkiksi informaatio-ohjaus tai taloudellinen ohjaus. Lainsäädäntö on luonnollisesti huomattavasti voimakkaammin kuntia sitova ohjauskeino, mutta kunnat voivat tällöinkin usein itsehallintonsa puitteissa toimia parhaaksi katsomallaan tavalla.

Valtion päätösvallassa olevia keskeisiä kuntiin vaikuttavia asioita ovat muun muassa erityislainsäädännön pohjalta annetut tehtävät ja velvoitteet, tulojen veronalaisuutta ja verovähennyksiä koskeva sääntely, kuntien yhteisövero-osuus, kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajat, asiakasmaksulainsäädäntö, valtionavustukset valtionosuuksien taso ja jako (tasausjärjestelmä) sekä harkinnanvaraiset valtionosuudet. Kuntalaissa puolestaan

säädetään kuntien hallinnosta ja taloudesta sekä muun muassa alijäämien kattamisesta ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä (ns. kriisikuntamenettely).

Kuntien omassa päätösvallassa ovat puolestaan kunnallisveroprosentti, kiinteistöveroprosentit ja asiakasmaksut asetettujen rajojen puitteissa, palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tavat sekä niihin liittyvät strategiset valinnat, hankinnat, toimitilojen kestävä ja suunnitelmallinen ylläpito sekä tilatehokkuuden parantaminen, investointien ajoitus ja priorisointi sekä niiden suunnitelmallisuus ja laatu, investointien rahoitus (velkaantuminen vs. oma rahoitus), hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, ennaltaehkäisevä työ, taloudenhoidon suunnitelmallisuus ja pitkäjännittäisyys sekä kuntien välinen yhteistyö ja kuntarakenteen muuttaminen.

Kuntia koskevat välillisemmin ja usein vaikeammin havaittavammin kuitenkin myös esimerkiksi julkisen vallan työllisyyttä parantavat toimenpiteet, jotka näkyvät kunnissa verotulojen kasvuna ja työttömyyssidonnaisten menojen alenemisena. Vastaavalla tavalla kuntien toimintaan vaikuttavat osaavan työvoiman kouluttaminen, kunta-alan työmarkkinasopimukset, talouden aktiviteettia tukevat toimenpiteet, julkisen hallinnon tuottavuutta parantavat hankkeet mukaan lukien julkisen hallinnon rakenneuudistukset (mm. sote-uudistus), palvelumarkkinoiden tarjontaan liittyvät toimet, EU-kilpailuoikeuteen liittyvät kysymykset sekä erityisesti monien suurten kaupunkien osalta Suomen kansainvälisessä kilpailukyvyssä, ulkosuhteissa ja kansainvälisessä tilanteessa tapahtuvat muutokset. Näiden kaikkien ja monen muun tekijän yhdistelmästä muodostuu kuntia määrittävä toimintaympäristö.

Väestön ikääntyminen ja voimakas muuttoliike haastavat kuntia eri tavoin

Kuntien toimintaedellytyksiin ja kehitysnäkymiin vaikuttaa erityisesti väestökehitys. Väestömäärän ja rakenteen muutokset vaikuttavat niin kuntien taloudelliseen kantokykyyn, mahdollisuuksiin järjestää lakisääteisiä tehtäviä, kuntien maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuihin, työllisyyteen ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin kuin kunnan sosiaaliseen pääomaan, yhteisöllisyyteen ja paikallisidentiteettiin.

Viime vuosina väkiluku on Suomessa kasvanut pääasiassa maakuntien keskuskäytävillä ja niiden ympäriskunnissa. Sen sijaan väestö on vähentynyt etenkin Pohjois- ja Itä-Suomessa. Vuosina 2013–2017 väestö väheni yli 150 kunnassa joka vuosi. Ilmiötä korostaa se, että lähes 70 prosenttia Suomesta on harvaan asuttua. Myös väestörakenteen erot kuntien välillä ovat kasvaneet, osittain viime vuosina koko maassa heikentyneen syntyvyyden myötä. Syntyvyys ja nuoret ikäluokat keskittyvät yhä voimakkaammin kaupunkiseuduille ja suuriin kaupunkeihin. Tilastokeskuksen syyskuussa

2019 julkaistussa väestöennusteessa kuntien välisten erojen arvioidaan kasvavan entisestään tulevina vuosikymmeninä.

Väestörakenteen muutokset vaikuttavat myös kuntien tuloihin ja menopaineisiin. Erityisesti työikäistä väestöään menettävien kuntien verotulopohja heikentyy jatkuvasti. Vaikka useissa väestöään menettävissä kunnissa palvelujen ja palveluverkon karsiminen on viety jo pitkälle, haastavat alhainen syntyvyys, pienenevät ikäluokat ja kasvava vanhusväestön määrä näiden kuntien taloutta ja palveluverkkoa myös tulevaisuudessa. Toisaalta josain kunnassa vanhusväestön suhteellinen osuus voi nousta, mutta todellinen määrä kuitenkin pienentyä.

Samanaikaisesti kun väestöä menettävien kuntien tulopohja ja palvelut supistuvat, kasvavat kustannus- ja investointipaineet niissä suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseutujen kunnissa, joihin väestö keskittyy. Muuttovoitto aiheuttaa kunnissa lisäkustannuksia, koska se pakottaa luomaan uutta palvelukapasiteettia. Kaupungistuminen luo mahdollisuuksia, mutta pitää sisällään myös lieveilmiöitä. Erityisesti suurimmissa kaupungeissa asuinalueiden välillä on havaittavissa sosioekonomista eriytymistä. Eriarvoistumisen ja syrjäytymisen ennaltaehkäisy aiheuttaa jo sinänsä kustannuksia – niiden hoitamisessa epäonnistuminen vielä enemmän.

Koko maan tasolla tarkasteltuna erisuuntaisten väestökehitysten vaikeus on tietynlaisessa epäsymmetriassa. Palveluverkon ja rakenteen sopeuttaminen muuttuneeseen palvelutarpeeseen on hidasta: palvelut pitää järjestää sielläkin, missä väestö vähenee ja usein vanhan palvelurakenteen sopeuttaminen pienenevään tarpeeseen on hitaampaa kuin uuden kapasiteetin rakentaminen kasvavaan tarpeeseen. Sekä väestön kasvun että vähenemisen hallinnasta ja väestömuutosten ennakoimisesta tuleekin lähivuosikymmeninä kuntien elinvoiman näkökulmasta yhä olennaisempi tekijä.

Eriytymiskehitys ja kunnallinen itsehallinto

Kuntien eriytymiskehitykseen liittyy lopulta myös haastavia valtiosääntöoikeudellisia näkökulmia. Onko olemassa joitain sellaisia rajoja, missä kunnan kantokyvyn tai riskinsietokyvyn heikkous on perustuslain näkökulmasta ongelmallinen? Valtioneuvoston syksyllä 2019 julkaisemassa selvityksessä¹ perustuslakiasiantuntijat ovat pohtineet muun muassa sitä, miten pitkälle kuntien eriytymiskehitys voi jatkua. Selvityksen perusteella olemassa olevasta perustuslain tulkinnasta ei löydy kysymykseen selkeää vastausta. Perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä ei ole määritelty kuntaa tai kunnan

¹ Lavapuro, J.; Mutanen, A.; Salminen, J. ja Turpeinen, M. (2019): Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67.

vähimmäiskriteerejä. Perustuslaissa ei esimerkiksi säädetä kunnan koosta tai muista-
kaan kuntajaon tarkemmista edellytyksistä. Toisaalta perustuslaki ei ylipäänsä suojaa ole-
massa olevaa kuntajakoja tai -rakennetta eikä sisällä yksittäisten kuntien tai kunnan asuk-
kaiden oikeutta kunnan olemassaoloon. Se kuitenkin antaa kunnalle vahvan itsehallinnon
silloin, kun kunta on olemassa.

Toisaalta selvityksessä korostetaan, että kuntien eriytyminen ei saa muodostua kunnallisen
ja muun alueellisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi (PL 121 §). Tältä osin
olennaiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset koskevat kuntien tehtävistä ja kuntien
yhteistoiminnasta säättämistä, päätöksenteon kansanvaltaisuutta sekä tehtävien rahoi-
tusta. Toisaalta kuntien eriytyminen ei myöskään saa vaarantaa perusoikeuksien toteu-
tumista (PL 22 §). Tältä osin keskeiset kysymykset koskevat yhdenvertaisuusperiaatetta
(6 §), jokaisen oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PL 19.3 §), kielellisiä oikeuk-
sia (PL 17 § ja 122 §) sekä oletettavasti sivistyksellisiä perusoikeuksia (PL 16.1 §).

Siltä osin kuin sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien tehtävät kuuluvat kunnille, kun-
tien on annettava niille tietty etusija niiden perustuslakisidonnaisuuden johdosta. Monissa
kunnissa lakisäätteisiin tehtäviin perustuva erityinen toimiala onkin laaja ja kunnan vapaa-
ehtoisesti itselleen ottamiin tehtäviin perustuva yleinen toimiala vastaavasti kaventunut
paikoin kapeaksi. Vielä avoin perustuslakikysymys liittyy eri perusoikeuksien keskinäiseen
priorisointiin sekä mahdollisesti jännitteiseen nykyisten ja tulevien ikäluokkien välisten
perusoikeuksien turvaamiseen.

Mikä kuntien tilannekuva on?

Mitä tapahtuu ja mitä pitäisi tehdä, kun syntyvä ikäluokka on 10 000 henkilöä pienempi
kuin kymmenen vuotta aikaisemmin syntynyt ikäluokka? Miksi verotulojen kehitys ei seu-
raa työllisyyden kasvua? Ottaako valtiosuusjärjestelmä riittävästi huomioon muuttoliik-
keen ja väestön vanhenemiseen liittyviä tekijöitä? Riittääkö kunnissa tulevaisuudessa hen-
kilöstöä kansalaisten peruspalveluiden toteuttamiseen? Miten kuntalaisen vaikuttamisha-
lukkuus saadaan säilytettyä tai sen muutos hallittua? Mitä lopulta on kunnan elinvoima?
Moniin näistä kuntien kannalta olennaisin kysymyksiin ei ole yksinkertaista vastausta.

Kuntien väestö- ja toimintaympäristön muutokset ja kuntien eriytymiskehitys nostavat
esiin kysymykset kansalaisten lakisäätteisten palveluiden ja niiden rahoituksen turvaami-
sesta, yhdenvertaisuuden toteutumisesta sekä julkisten varojen tehokkaasta ja oikeuden-
mukaisestakin käytöstä. Peruskysymys on, toteutuuko kuntalain hengen mukainen hyvin-
voinnin edistäminen kunnissa riittävällä tavalla nykyisin tai tulevaisuudessa.

Pääministeri Antti Rinteen ja sittemmin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjel-
man mukaan kuntien tilanteesta tulee laatia kokonaisvaltainen tuoreimpiin tietoihin

pohjautuva arviointi syksyllä 2019. Kuntien tilannekuva -hankkeen tavoitteena on ollut muodostaa aiempaa kattavampi kokonaiskäsitys kuntien tilanteesta ja lähivuosien kehitysnäkymistä hallituksen päätöksenteon perustaksi. Samalla hankkeen toivotaan tukevan myös kuntien päätöksentekoa. Tilannekuvan toinen päätarkoitus on ollut tuottaa ajantasainen ja riittävä tietoperusta avoimesti kaikkien saataville. Tietopohjan avaamisella halutaan tukea julkista keskustelua moninaisen kuntakentän kehityksen suunnista niin kunnissa kuin valtakunnallisella tasollakin.

On todettava, että kuntien tilannekuva ei ole esityslista niistä kuntia koskevista politiikka-toimista, joita maassamme pitäisi tehdä. Tämä työ kuuluu poliittisille päättäjäille. Kuntapolitiikan kokonaisuuden koordinaation tärkeys nousee kuitenkin myös tämän raportin tietopohjasta esiin – päätöksenteon kannalta on oltava selvää, millä eri keinoin ja kenen toimesta kuntia tuetaan.

Kuntapolitiikan lisäksi tilannekuvatyöllä on kiinteitä yhtymäkohtia moniin hallitusohjelman hankkeisiin ja strategiaprosesseihin, kuten julkisen hallinnon strategiaan ja muihin julkisen hallinnon keskeisiin strategiaprosesseihin: digistrategiaan, kansalliseen kaupunkistrategiaan ja esimerkiksi alueellistamisen strategiatyöhön. Osin päällekkäisyyksien välttämiseksi Kuntien tilannekuva -harjoitus ei ole syventynyt joihinkin asioihin, jotka sinänsä olisivat hyvinkin merkittäviä kuntien haasteiden ymmärtämisen ja kuntien tulevaisuuden kannalta. Esimerkiksi digistrategian puitteissa haarukoidaan kuntien digitalisaation tilannetta, kaupunkistrategiassa tartutaan kaupunkien erilaisiin haasteisiin ja julkisen hallinnon strategiatyössä käydään laajemmin läpi sitä, miten kunnat yhdessä muun julkisen hallinnon kanssa reagoivat isoihin globaaleihin megatrendeihin.

Tilannekuva kokoaa olemassa olevaa kuntakohtaista tietoa

Kuntien tilannekuva -raportissa on koottu yhteen Manner-Suomen kuntien viime vuosien kehitystä ja kehitysnäkymiä kuvaavaa tietoa niin väestökehityksen, kuntatalouden, kuntien tehtävien ja velvoitteiden, työllisyyden ja elinkeinorakenteen, kuntien henkilöstön, demokratian ja hallinnon kuin kuntien elinvoiman näkökulmasta. Osana tilannekuvan valmistelua on laadittu kuntakohtaiset painelaskelmat kuntien talouden kehityksestä lähivuosina. Kuntia on tarkasteltu niin yksittäisen kunnan tasolla kuin kuntaryhmittäin eri näkökulmista.

Tilannekuvaraportin yhtenä lähtökohtana on ollut, että käytettävä tietopohja perustuisi mahdollisimman paljon kuntakohtaiseen tietoon. Kunnista kerätään ja kunnat tuottavat nykyisin paljon tietoa eri tarpeisiin, mutta tiedonkeruu ja tilastointi toteutetaan usein aihepiireittäin tai tehtäväkohtaisesti. Osittain tämän johdosta myös kuntia koskevat tilastolliset tutkimukset on usein rajattu vain yhteen osaan kunnan toimintaa tai toimintaympäristöä. Erityisen kattavaa kokoavaa analyysia esimerkiksi väestörakenteen muutosten ja

eri ilmiöiden vaikutuksesta kunnalliseen itsehallintoon ei olekaan aikaisemmin tehty. Yksi raportin valmistelun yhteydessä esiin noussut havainto onkin ollut kuntien toimintaa, toimintaympäristöä ja taloutta koskevien tietojen puutteellisuus: monesta tärkeästäkin aihepiiristä puuttuu kokonaan kuntatasoinen tieto tai tietopohja ei ole riittävän kattava ja luotettava kuntien välisen vertailun toteuttamiseksi. Tämän vuoksi esimerkiksi kuntien digitaalisatiiokehitystä, ilmastonmuutoksen torjuntaa tai kansalaisyhteiskunnan merkittävää roolia julkisessa palvelutuotannossa ei ole käsitelty tässä raportissa.

Kuntia koskeva tieto ja tiedonkeruu on nykyisin myös verrattain hajallaan lukuisilla eri toimijoilla. Kokonaiskäsitystä siitä, mitä kaikkea tietoa kunnista kerätään ja minne tieto on varastoitu, tulisikin kehittää. Jotta ymmärtäisimme kunnallista itsehallintoa ja sen elinvoimaa paremmin, on perusteltua tarkastella kuntien toimintaa ja toimintaympäristöä monesta eri näkökulmasta, jolloin myös tätä laajaa kokonaisuutta kuvaavan tiedon tulee olla mahdollisimman yhdenmukaista ja eheää. Tämä tilannekuvahanke on kuntien toiminnan ja toimintaympäristön kokonaisuuden kuvauksessa lähtökohtaisesti pelinavaus: raportissa ei ole voitu huomioida kaikkia kuntakentän yksityiskohtia, ja monet kuntien nykytilaa ja tulevaisuuden näkymiä koskevat muutokset vaativat edelleen jatkoselvityksiä. Myös valtiovarainministeriö täydentää nyt esitettyä kuntien tilannekuvaa kevään 2020 aikana julkaistavissa kuntatalousohjelmassa ja Peruspalvelujen tila -raportissa.

Kuntakohtaisessa tiedossa olennainen haaste liittyy johtopäätösten tekemiseen. Kuntien suuren lukumäärän vuoksi tilannekuvan raporttiosa perustuu erilaisiin kuntaryhmittäisiin luokitteluihin. Kuntakentän moninaisuuden vuoksi on väistämätöntä, että jossain kohtaa laajaan aineistoon tehdyt luokittelut eivät tee oikeutta yksittäiselle kunnalle. Toisaalta, jos varmuuden vuoksi ei sanota mitään, ei myöskään saavuteta mitään. Tilannekuvan tarkoitus onkin herättää keskustelua ja nostaa kuntia koskevasta tiedosta esiin selvien havaintojen lisäksi myös piileviä, toistaiseksi vähemmälle huomiolle jääneitä muutoksia ja ilmiöitä.

Miten tilannekuva valmisteltiin?

Valtiovarainministeriö asetti 1.10.2019 kuntien tilannekuvan valmistelua varten projektiryhmän ja seurantaryhmän. Tilannekuvan käytännön valmistelua sekä tilannetiedon kokoamista ja yhteensovittamista varten asetettiin valtiovarainministeriön edustajista koostuva projektiryhmä. Projektin ohjausryhmänä toimi valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston johtoryhmä. Tilannekuvan vuorovaikutuksellisen valmistelun varmistamiseksi asetettiin työn kannalta keskeisten sidosryhmien edustajien muodostama seurantaryhmä. Seurantaryhmän tehtävänä oli seurata ja tukea tilannekuvan valmistelua ja etenemistä. Ryhmien toimikaudeksi asetettiin 1.10.2019–31.1.2020.

Tilannekuvan valmistelun projektiryhmän jäseniksi nimettiin neuvotteleva virkamies Jani Heikkinen, neuvotteleva virkamies Anu Hernesmaa, neuvotteleva virkamies Vesa

Lappalainen, neuvotteleva virkamies Ville Salonen, neuvotteleva virkamies Suvi Savolainen, neuvotteleva virkamies Hanna-Mari Talka, erityisasiantuntija Jenni Jaakkola, erityisasiantuntija Sonja Manssila sekä viestintäpäällikkö Thomas Sund valtiovarainministeriöstä. Projektiryhmän puheenjohtajaksi nimettiin erityisasiantuntija Jussi Lammassaari valtiovarainministeriöstä. Projektiryhmän sihteerinä toimivat suunnittelija Unna Heimberg ja projektiassistentti Anne Honkanen-Ohvo. Projektin valmisteluun osallistuivat lisäksi erityisasiantuntija Antto Korhonen, neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg, neuvotteleva virkamies Fransiska Pukander sekä finanssiasiantuntija Jukka Hytönen valtiovarainministeriöstä.

Tilannekuvan seurantaryhmän jäseniksi nimettiin ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, erityisasiantuntija Antti Kuopila sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, erityisasiantuntija Anu Henriksson työ- ja elinkeinoministeriöstä, erityisasiantuntija Teija Mankkinen sisäministeriöstä, kehittämisjohtaja Juho Korpi ympäristöministeriöstä, finanssineuvos Tanja Rantanen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Teija Mikkola valtiovarainministeriöstä, finanssisihteerinä Assi Aalto valtiovarainministeriöstä, johtaja Ilari Soosalu Suomen Kuntaliitosta, toimitusjohtaja Timo Kietäväinen Kevasta, tutkimuspäällikkö Mika Juutinen KT Kuntatyönantajista, Hämeenlinnan apulaiskaupunginjohtaja Juha Isosuo, Kontiolahden kunnanjohtaja Jere Penttilä, Laitilan kaupunginjohtaja Johanna Luukkonen, Lapinjärven kunnanjohtaja Tiina Heikka ja Oulun kaupungin talousjohtaja Jukka Weisell. Seurantaryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö, ylijohtaja Jani Pitkäniemi valtiovarainministeriöstä. Seurantaryhmän sihteerinä toimivat erityisasiantuntija Jussi Lammassaari ja suunnittelija Unna Heimberg.

Projektiryhmässä, ohjausryhmässä ja seurantaryhmässä käytyjen keskustelujen jälkeen tilannekuvaa lähdettiin valmistelevaan kahdessa osassa siten, että ensimmäisenä osana valmistellaan kuntien nykytilaa ja kehitysnäkymiä koskeva raportti yhtenäisen kokonaisu- näkemyksen muodostamiseksi hallituksen päätöksenteon tueksi, ja toisena osana valmistellaan ratkaisu kuntakohtaisen tietoperustan avaamisesta avoimesti kaikkien saataville.

Kuntien tilannekuvan valmistelun seurantaryhmä on kokoontunut hankkeen aikana viisi kertaa, keskustellen kokouksissa muun muassa kuntien tilannekuvaa koskevista tilastotiedoista ja indikaattoreista sekä tietojen käytöstä kuntien päätöksenteossa, kuntien toimintaympäristöön vaikuttavista muutoksista sekä tilannekuvaa koskevan raportin teemoista, sisällöstä ja johtopäätöksistä.

Valtiovarainministeriö on järjestänyt valmistelun aikana erilliset keskustelutilaisuudet myös niille kansalaisjärjestöille, joilla on valtakunnallisella tasolla merkittävää kuntien palveluita tukevaa ja täydentävää toimintaa. Vastaava keskustelutilaisuus järjestettiin myös kuntien työntekijöitä edustaville keskeisille henkilöstöjärjestöille. Lisäksi hankkeen aikana toteutettiin kuntien johtaville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille sekä kaikille kuntalaisille suunnatut kyselyt, joiden tarkoituksena oli kartoittaa vastaajien näkemyksiä kuntien

tulevaisuuden haasteista ja mahdollisuuksista. Lisäksi tarkoituksena oli kerätä tietoa siitä, millainen näkemys vastaajilla oli omaa kuntaa koskevan tiedon saatavuudesta ja tiedon käytöstä kunnan päätöksenteossa. Kuntien johtaville viranhaltijoille ja luottamushenkilöille suunnattu sähköinen kysely järjestettiin 11.11.–30.11.2019. Kyselyyn vastasi yhteensä 715 kuntien viranhaltijaa ja luottamushenkilöä 223 eri kunnasta. Kaikille kuntalaisille suunnattu kysely järjestettiin oikeusministeriön ylläpitämän otakantaa.fi -sivuston kautta 14.11.–10.12.2019 ja kyselyyn saatiin yhteensä 429 vastausta. Kummankin kyselyn tuloksista on tehty yhteenvedot, jotka ovat tämän raportin liitteinä 1 ja 2.

Tässä raportissa tarkastellaan Manner-Suomen kuntien viime vuosien kehitystä ja kehitysnäkymiä niin väestökehityksen, kuntatalouden, kuntien peruspalveluiden, työllisyyden ja elinkeinorakenteen, kuntien henkilöstön kuin demokratian ja päätöksenteon kuin kuntien elinvoiman näkökulmasta. Lisäksi raportissa tarkastellaan erikseen teemakohtaisesti kuntien valtionosuusjärjestelmän dynamiikkaa, kuntien veropohjan kehitystä, kuntien tehtävien eriytymisen perustuslaillisia reunaehtoja kuin kuntien konsernijohtamisen haasteita. Kuntia tarkastellaan raportissa koko kuntakentän tasolla sekä eri näkökulmista toteutetuilla kuntaluokitteluin. Valtiovarainministeriön tavoitteena on koota ja avata raportissa käytetyt tilastolliset aineistot sähköisessä muodossa kaikkien saataville Valtiokonttorin ylläpitämään tutkiahallintoa.fi -portaaliin vaiheittain vuoden 2020 aikana.

Kuntien tilannekuvan projektiryhmä, ohjausryhmä ja seurantar ryhmä luovuttavat raportin valtiovarainministeriölle 13.2.2020.

Helsingissä 13.2.2020

KUNTIEN TILANNEKUVA: 12 NOSTOA

1. Ikäihmisiä on entistä enemmän, syntyvyys laskee ja työvoima vähenee - väestörakenteen muutos ei ole nopeasti ohimenevä ilmiö

Koko maan väestön ikärakenteen muutos ja suurten ikäluokkien vanhenemiseen liittyvä vanhusväestön määrän nopea kasvu erityisesti 2020-luvulla on ollut tiedossa pitkään. Sen sijaan vuodesta 2010 alkaen jatkunut syntyvyyden voimakas lasku on muuttanut väestörakenteen kehitysnäkymiä merkittävästi ja osin yllättäenkin. Samanaikaisesti maan sisäinen muuttoliike, erityisesti kaupungistuminen sekä nuorten ikäluokkien ja syntyvyyden keskittyminen yhä voimakkaammin suurille kaupunkiseuduille ovat voimistaneet väestörakenteen muutoksia ja nopeuttaneet kuntien välisten erojen kasvua.

Lähivuosikymmeninä yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa kaikissa kunnissa, ja erityisesti yli 85-vuotiaiden osuus kohoaa. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön määrä kasvaa ainoastaan Uudellamaalla ja Pirkanmaalla ja näilläkin alueilla kasvu on maltillista. Väestöllinen huoltosuhde heikkenee edelleen ikäihmisten määrän kasvaessa ja työikäisen väestön määrän vähentyessä; ilman syntyvyyden tai nettomaahanmuuton selkeää lisääntymistä heikentyminen jatkuu vuosikymmeniä.

Vuonna 2019 Suomessa syntyi noin 15 400 lasta eli neljänneksen vähemmän kuin vuonna 2010, ja lapsi-ikäluokat ovat pienentyneet miltei jokaisessa kunnassa. Väestöennusteen mukaan alle 15-vuotiaiden määrä laskee edelleen kaikissa maakunnissa, keskimäärin reilulla 20 prosentilla vuoteen 2040 mennessä. Syntyvyyden lasku heikentää julkisen talouden kestävyyttä, koska tulevaisuuden työvoiman määrä pienenee.

2. Väestön keskittyminen kasvukeskuksiin jatkuu, muuttoliikkeen epäsymmetria aiheuttaa yhteiskunnallisia lisäkustannuksia

Vuosien 2013–2018 välisenä aikana asukasluku kasvoi vain 60 kunnassa. Näin ollen suurin osa Suomen kunnista on väestöään menettäviä. Väestöennusteen mukaan väestön keskittyminen pääkaupunkiseudulle ja muihin suuriin kaupunkeihin jatkuu edelleen

lähivuosikymmeninä. Kunnan väestökadossa ja muuttoliikkeessä yleisemmin on kyse maan ilmanlaajuisesta ilmiöstä, johon kunta itse ei yleensä pysty merkittävästi vaikuttamaan. Kaikkien kuntien ei näin ollen ole realistista tavoitella väestönkasvua, vaan kunnan strategisen suunnittelun lähtökohdaksi tulee ottaa mahdollisimman realistiset oletukset.

Suomessa on paljon kuntia, jotka ovat negatiivisen kehityksen kierteessä: väestö vähenee ja ikääntyy, asutus harvenee, tulotaso on alhainen ja työttömyysluvut korkeita. Kasvukeskuksiin muuttavat ovat yleensä hyvätuloisempia, koulutetumpia ja terveempiä kuin kuntaan jäävät asukkaat. Muuttajat vievät mennessään kunnallisverotulot ja valtionosuuksia, mutta yleensä vähemmässä määrin menoja. Kunnan menot jäävät entistä pienemmän maksajajoukon kustannettavaksi. Väestön vähentyessä palvelujen järjestämisen edellytykset heikkenevät, ja pidemmällä aikavälillä myös rakennuskantaa jää vajaakäytölle tai kokonaan ilman käyttöä. Tällaisessa kierteessä olevan kunnan talouden kantokyky heikkenee koko ajan.

Kasvavissa kunnissa väestönkasvu lisää verotuloja ja valtionosuuksia. Uudet asukkaat tarvitsevat kuitenkin palveluita, jotka edellyttävät puolestaan investointeja. Muuttovoiton nettohyöty riippuu siitä, minkä ikäistä ja millä tulotasolla olevaa väestöä kuntaan muuttaa ja toisaalta siitä, kuinka paljon kunnan sen hetkinen palvelurakenne kestää väestön lisäystä ilman uusia investointeja. Erityisesti suuremmissa kaupungeissa muuttoliike saattaa aiheuttaa myös asuinalueiden välistä eriytymistä.

Muuttoliikkeen, vanhentuvan väestön ja pienenevien lapsi-ikäluokkien yhtälö kohtelee kuntia hyvin eri tavoin. Vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin tai niihin liittyviin riskeihin eivät ole symmetrisiä, mikä aiheuttaa koko yhteiskunnan tasolla ylimääräisiä kustannuksia.

3. Kunnallisveron veropohjan eriytyminen jatkuu väestömuutosten seurauksena, ja yhteisöverotulot keskittyvät entistä pienemmälle kuntajoukolle

Hieman yleistäen voidaan todeta, että mitä pienempi kunta on, sitä pienemmät ovat todennäköisesti sen verotulot. Tämä johtuu pääasiassa eroista kunnallisveron määrässä, mutta myös yhteisöverotuloissa on kuntien välillä suuria eroja. Yhteisöveron osuus kunnan verotuloista kasvaa pääsääntöisesti kunnan asukasluvun kasvaessa, mutta yhteisöveron osuus on suuri myös joidenkin pienimpien kuntien verotuloissa. Suurissa kunnissa osuutta kasvattavat yritysten maksamat tuloverot, pienissä kunnissa erityisesti yhteisöveron metsäerällä on suuri merkitys. Suurimpien kaupunkien osuus yhteisöverotuotosta oli vuonna 2019 noin 60 prosenttia ja Helsingin yksinään noin puolet siitä. Kiinteistöverolla puolestaan on merkitystä suurille kaupungeille ja niille kunnille, joissa on voimalaitos tai paljon vapaa-ajan asuntoja.

Kunnallisveron erojen osalta perimmäisenä syynä ovat suuret erot tulojen rakenteessa ja tulotasossa. Kuntien väliset erot ansiotulojen tasossa eivät ole viime vuosina kuitenkaan kasvaneet. Palkkatulot muodostavat pääosan kunnallisveron veropohjasta, mutta eläketulojen osuus ansiotuloista kasvaa kaikissa kunnissa. Palkkatulojen kasvuun vaikuttaa olennaisesti työllisyyden kehitys. Työllisyysaste on noussut viime vuosina, mutta työllisten määrä on noussut yli viime vuosikymmenen alun tason kuitenkin vain suurimmissa kaupungeissa. Onkin hyvä havaita, että työllisyysasteen nousu ei kaikissa kunnissa ole merkinnyt työllisten määrän kasvua ja siten veropohjan vahvistumista.

Mitä enemmän kunnan asukkaiden tulojakauma painottuu pieni- ja keskituloisiin, sitä enemmän näihin kohdistuvat verovähennykset syövät kunnan verotuottoa ja sitä pienempi on yhden veroprosenttiyksikön tuoma lisätuotto kunnalle. Myös veroprosenttien erot heijastavat tätä samaa ilmiötä: saadakseen saman määrän tuloja heikomman veropohjan kunnassa veroprosentti tulee asettaa korkeammalle kuin kunnassa, jossa asukkaiden tulotaso on korkeampi.

Kunnallisvero ja valtion ansiotulovero muodostavat kokonaisuuden, jonka kehittämisessä on painottunut erityisesti työnteon kannustavuuden näkökulma. Työn verotusta on kuitenkin vaikeaa keventää ilman, että samalla muutetaan kunnallisverotuksen vähennyksiä. Verojärjestelmää kehitettäessä tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota kunnallisveron toimivuuteen kunnan tehtävien rahoittamisessa ja ottaa samalla paremmin huomioon niin kasvavien kuin väestöään menettävien kuntien tilanteet.

4. Valtionosuuksilla tasataan voimakkaasti kustannus- ja tulopohjien eroja – tulopohjan tasauksen merkitys kasvanut myös suurten kaupunkien osalta

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeesta ja kuntien tulopohjien eroista huolimatta edellytykset selvitä lakisääteisistä tehtävistään kohtuullisella verorasituksella. Valtionosuudet muodostavat kuntien käyttötuloista keskimäärin noin viidenneksen, joskin kunnittainen vaihtelu on suurta.

Valtionosuusjärjestelmä on reagoinut johdonmukaisesti viime vuosien väestörakenteen muutoksiin järjestelmän molempien pääelementtien, laskennallisen valtionosuuden ja tulopohjan tasauksen, kautta. Nopeasti kasvavissa kunnissa laskennalliset valtionosuudet ovat kasvaneet vauhdilla erityisesti väestön määrän kasvun ja ikärakenteen muutoksen vuoksi. Suhteellisesti tarkasteltuna eniten niiden valtionosuuksia on kasvattanut väestön vieraskielisyyteen perustuva rahoitus. Väestötappiokuntien laskennalliset valtionosuudet ovat joko kasvaneet tai vähentyneet riippuen ikärakenteesta ja väestön sairastavuudesta. Tulopohjan tasauksessa suurin osa kunnista saa tasauslisää. Asukaskohtaisesti tasauslisät ovat suurimmat alle 5 000 asukkaan kunnissa, mutta tulopohjan tasauksesta on toisaalta tullut merkittävä osa valtionosuutta myös monelle suurimmista kaupungeista. Vuosien

2016–2020 tasauslisän kasvusta peräti kaksi kolmasosaa on kohdistunut suurille tai keski-suurille kaupungeille. Tasausvähennystä maksavista kunnista lähinnä Helsingin tasausvähennys on kasvanut.

Nykyisenkaltainen verotulojen eriytyminen johtaa valtionosuusjärjestelmässä jatkuvaan tulojen tasausrajan nousuun. Tällöin tasausvähennystä maksaisi yhä harvempi kunta, ja niiden maksama tasaus vähitellen lisääntyisi. Siitä huolimatta näiden kuntien taloudellinen asema olisi vahva, koska tasausvähennys on tasausrajan ylittävästä laskennallisesta tulosta maksimissaan alle 40 prosenttia. Ilman työllisyyden ja verotulojen hyvää kasvua valtionosuusjärjestelmän edellytykset ratkaista väestönkehitykseen liittyvää taloudellista eriytymistä ovat kuitenkin rajalliset. Tasapainoinen alueellinen työllisyyskehitys helpottaisi osaltaan rahoituksen riittävyyteen ja kansalaisten verotukselliseen yhdenvertaisuuteen liittyviä haasteita.

Kuntien erilaistuvia tilanteita lienee johonkin rajaan asti mahdollista huomioida kustannuspohjaa määrittävien valtionosuuskriteerien avulla. Erityisesti monien suurtenkin kaupunkien lisääntynyt tasauslisätarve antaa viitteitä siitä, että paine tulopohjaerojen tasauksen kasvattamiseen ei ainakaan ole vähenemässä. Valtionosuusjärjestelmän kriteereissä on viime kädessä kyse poliittisesta valinnasta, joka vaatisi tuekseen yhä parempaa tietopohjaa siitä, missä palvelut on tuotettu tehokkaimmin, myös olosuhteet ja toimintaedellytykset huomioiden. On myös perusteltua varautua selvittämään, voidaanko nykyisellä vero- ja valtionosuusjärjestelmällä ylipäänsä vastata kaikkiin niihin erilaisiin tarpeisiin, mitä kuntakenttä on kohtaamassa.

5. Kuntien rahoituksellinen epätasapaino voimistunut: pääkaupunkiseutu ja erityisesti Helsinki erottuvat yhä enemmän muusta Suomesta

Kunnat ja kuntayhtymät ovat investoineet viime vuosina runsaasti. Kunnan rahoituksen riittävyyttä kuvaava tunnusluku 'toiminnan ja investointien rahavirta' on ollut keskipitkän aikavälin tarkastelussa (2014–2018) kaikissa kuntakokoluokissa negatiivinen, mikä on näkynyt kuntien lainakannan jatkuvana kasvuna. Vuoden 2019 tilinpäätösarvioiden perusteella kuntien ja kuntayhtymien nettoinvestoinnit olivat selvästi vuotta 2018 suuremmat, vaikka kuntatalouden tulorahoitus heikkeni selvästi. Lainaraha on ollut kunnille koko vuosikymmenen edullista, mikä on vauhdittanut suuria investointihankkeita ja osin helpottanut monien välttämättömien investointien toteutusta. Kuntien käyttötalouden haasteelliset näkymät edellyttävät investointien priorisointia ja pitkäjänteistä suunnittelua, jotta käyttötalouden liikkumavara ja lainanhoitokyky saadaan säilytettyä. Vaikka korkotaso on pitkään ollut poikkeuksellisen matala, korkoriskiä tai kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden epävarmuuksia ei voi sulkea pois kuntien talouden riskienhallinnasta.

Rahoituksen ja investointien liikkumavaran osalta kuntakohtaiset erot ovat suuret. Niin toiminnan ja investointien rahavirran kehitystä koskevat keskipitkän aikavälin arviot kuin kuntien verotulojen ja valtionosuuksien kokonaistarkastelu osoittavat, että pääkaupunkiseudun kaupunkien ja erityisesti Helsingin asema on vahvistunut huomattavasti verrattuna muuhun maahan ja myös muihin suuriin kaupunkeihin. Monen suuren tai keskisuurien kaupungin taloustilanne on viime aikoina heikentynyt, mikä on ilmennyt verotulojen vaimeana kehityksenä ja valtionosuuksien tulojen tasauksen lisääntymisenä. Tämä nostaa esiin kysymyksen, onko kasvavilla suurilla ja keskisuurilla kaupungeilla riittävästi taloudellista liikkumavaraa hallita väestönkasvua ilman lisääntyvää velkaantumista tai painetta verotuksen jatkuvaan kiristymiseen. Toisaalta kuntatalouden tarkastelussa ei päästä aukottomasti sisälle siihen, kuinka paljon kustannusrakenteiden tehostamisvaraa eri kunnissa on tiukan paikan tullen. Joissain kunnissa ikääntymiseen on jouduttu sopeutumaan jo pitkään, joissain se on vielä enimmäkseen edessä.

6. Kriisikuntien määrä kasvaa – arviointimenettelyt jatkossa yhä vaikeampia

Kuntalain tarkoittamia erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyjä on tähän saakka toteutettu suhteellisen pienikokoisissa, maakuntien reuna-alueille sijoituvissa kunnissa. Tilanne näyttää olevan tulevina vuosina muuttumassa. Kriteerit täyttävien kuntien lukumäärä on kasvussa, ja menettelyjä jouduttaneen käynnistämään aiempaa suuremmissa kunnissa. Menettelyyn tulee myös enenevässä määrin kuntia, joissa menettely on jo aikaisemmin kertaalleen läpikäyty.

Suurimmissa ongelmissa olevat kunnat ovat useissa tapauksessa karsineet palveluitaan ja rakenteitaan jo niin paljon ja pitkän aikaa, että karsittavaa ei enää ole, eivätkä tavanomaiset säästötoimet enää auta tilannetta. Lisäksi nämä kunnat ovat lähes poikkeuksetta joutuneet merkittävässä määrin karsimaan ja siirtämään investointitarpeitaan jo vuosien ajan. Lopulta investointipäätökset ovat kyseisissä kunnissa äärimmäisen riskialttiita väestöpohjan ja sen myötä tulopohjan pettäessä.

Suomeen on syntymässä alueita, joissa kaikille alueen kunnille on kasautunut samankaltaisia ongelmia. Erityisen ongelmallisia ovat tilanteet, joissa myös alueen aiemmin elinvoimaisin ja taloudellisesti vahvin, usein väestömäärältään suurin kunta alkaa olla vaikeuksissa. Näissä tilanteissa arviointimenettelyistä tulee merkittävästi vaikeampia, ja ongelmien ratkaisemiseen eivät enää auta perinteiset säästötoimet eivätkä välttämättä kuntarakennettakaan koskevat ratkaisut.

Tilannetta ei helpota, että arviointimenettelyjä saatetaan joutua tulevina vuosina käynnistämään myös kuntayhtymissä. Kuntayhtymien vaikeudet heijastuvat omistajakuntiin ja päinvastoin. Kuntien viimesijaisesta rahoitusvastuusta kuitenkin seuraa, että loppujen lopuksi myös kuntayhtymien ongelmat on ratkaistava omistajakunnissa.

Kestäviä ratkaisuja tilanteeseen ei ole löydettävissä kirjanpidollisista toimenpiteistä. Poistoaikojen pidentäminen, arvonalentumisten kirjaamatta jättäminen tai konsernin sisäiset luovutukset eivät poista todellisia tulonmuodostuksen ja menojen epätasapainon ongelmia, eivätkä tuo kuntaan yhtään lisää verotuloja.

7. Monimutkaistuvat kunnan talouden rakenteet hankaloittavat kunnan talouden kokonaisuuden hahmottamista ja riskien tunnistamista

Konsernirakenne vaatii kunnalta merkittäviä panostuksia johtamiseen, strategisen päätöksentekoon ja riskienhallintaan – konsernirakenteen ei pidä olla keino häivyttää taloudellisia ongelmia, vaan sen tulee olla joustava palvelutuotannon ja kunnan kehittämisen väline.

Kuntien haasteet ja eriytyminen heijastuvat suoraan myös konsernirakenteisiin. On kuntia, joissa tytäryhteisö turvaa ja tukee merkittävällä osuudella kunnan taloutta. Joissakin kunnissa se voi puolestaan olla kunnan merkittävin riskikeskittymä. Päätöksentekijän on pystyttävä löytämään ja ymmärtämään nämä heijastusvaikutukset emokunnan talouteen.

Pelkkä emokunnan tuloslaskelma ei kerro enää kuin kapean osatotuuden kunnan todellisesta tilanteesta. Kunnan vastuut, sitoumukset ja riskit voivat todellisuudessa olla merkittävästi suuremmat. Erittymisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn on jo tullut kuntia, jotka ovat ajautuneet tilanteeseen konserniriskien toteutumisen vuoksi, ja tämä kehitys on mitä ilmeisimmin vahvistumassa. Jotta kierre voidaan katkaista, kuntien strategisen päätöksenteon, konserni- ja omistajaohjauksen sekä ennen kaikkea riskienhallinnan on kehitettävä.

8. Eläköityminen ja työikäisen väestön määrän väheneminen heikentävät kunta-alan henkilöstötilannetta entisestään

Viidennes Suomen palkansaajista, noin 420 000 henkilöä, työskentelee kunta-alalla. Viime vuosina kunta-alan henkilöstömäärä on kuitenkin laskenut ja tämän kehityksen arvioidaan jatkuvan, osittain kuntien kasvavien palvelujen ostojen ja ulkoistamisten seurauksena. Tulevina vuosina kunta-alan henkilöstömäärään vaikuttaa voimakas eläköityminen: eläkkeelle siirtyä lähivuosina noin 16 000 kuntatyöntekijää vuosittain. Samanaikaisesti väestön ikääntymisestä seuraava palvelutarpeen kasvu lisää henkilöstötarvetta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, mikäli työn tuottavuutta ei onnistuta kasvattamaan samassa suhteessa palvelutarpeen kasvun kanssa. Vaikka syntyvyyden lasku ja ikäluokkien pieneneminen laskevat kasvatus- ja opetusalan palvelutarvetta, tarvitaan näilläkin aloilla eläköitymisestä johtuen tulevina vuosina lisää henkilöstöä.

Kunta-alan eläköityminen ja tuleva henkilöstötarve aiheuttavat vaikean yhtälön tilanteessa, jossa vuosittain koko maan työikäisen väestön määrä pienenee keskimäärin 3 400 henkilöllä ja koulutettavat ikäluokat pienenevät. Kunta-alalla on jo nykyisin tietyissä ammattiryhmissä haasteita osaavan työvoiman saatavuudessa. Henkilöstövajeessa on myös selviä alueellisia eroja. Tulevina vuosina henkilöstötilanne on vaikein pienissä kunnissa, joissa henkilöstö on keskimäärin vanhempaa ja eläköityminen siten suhteellisesti vilkkaampaa. Osaavan työvoiman saatavuuden näkökulmasta kunta-alan ja yksittäisten kuntien houkuttelevuudella työnantajina on luonnollisesti suuri merkitys.

9. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on välttämätön, mutta uudistus ei ratkaise kaikkia kuntatalouden ongelmia

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita on yritetty uudistaa lähes koko 2000-luku. Kuntakentän kannalta uudistusten valmistelu ja niiden kariutuminen on merkinnyt sitä, että kunnat ovat jääneet odottamaan uudistuksia ja samalla toiminnan ja rakenteiden omaehtoinen kehittäminen ei ole riittävällä tavalla edennyt. Monen kunnan taloudellinen tilanne on samalla heikentynyt, kun ikäihmisten määrän ja väestöosuuden kasvu on lisännyt sote-menoja ja heikentänyt samalla verotulojen kasvua.

Ikäsidonnaisten menojen nousu on vaikea haaste Suomen julkiselle taloudelle ja viime vuosien talouskehityksen pohjalta on ilmeistä, että suurin osa kunnista ei kestäisi näköpiirissä olevaa kustannusten nousua. Ikääntymismenojen kasvu on jo tällä hetkellä hankala erityisesti ikä- ja tulo rakenteeltaan heikoimmille kunnille. Rahoituksellisen niukkuuden lisäksi myös henkilöstön saatavuudesta uhkaa muodostua ongelma, ellei sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottavuutta pystytä parantamaan.

Jos väestön vanhenemista johtuvat sosiaali- ja terveysmenojen kasvupaineet toteutuvat samalla kun syntyvyyden alenemisen vaikutuksesta työikäisen väestön määrä vähenee, uhkaa tämä kaventaa muiden julkisten peruspalveluiden rahoitusta. Tämän asetelman ratkaiseminen ja avoin käsittely on tärkeää, jotta sote-menojen ja esimerkiksi tulevien ikäluokkien koulutusmenojen välille ei synny yhteiskunnallisesti haitallista jännitettä.

Valmistella oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus siirtäisi nopeimmin kasvavat menot pois kuntien vastuulta suuremmille yksiköille, joissa myös palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittäminen voisi olla vaikuttavampaa. Sote-uudistuksen valmistelu on kesken, joten sen vaikutuksia kuntatalouteen ei voida vielä kattavasti arvioida. Peruslähtökohtana kuitenkin on, että uudistuksen yhteydessä kunnilta vähennettäisiin verotuloja ja valtionosuuksia pois siirtyviä sote-menoja vastaavasti. Kuntien valtionosuudet määräytyisivät jatkossa pääsääntöisesti jäljelle jäävien valtionosuustehtävien eli varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen mukaisesti, toisin sanoen nuorten ikäluokkien mukaisesti. Jos kunnassa on vähän lapsia ja verotulojen kehitys on vaimeaa, on kunnan taloudellinen liikkumavara

uudistuksen jälkeenkin rajallinen. Sote-uudistuksen toteutusvaiheessa ei ole tarkoitus parantaa tai heikentää uudistusta edeltävää kunnan talouden tilaa. Tämä asetelma korostaa kunnan hyvän taloudenpidon merkitystä jo ennen uudistusta.

10. Kuntien edellytykset hoitaa ja ottaa vastaan uusia lakisääteisiä tehtäviä vaihtelevat merkittävästi – syntyvyyden lasku ja pienenevät ikäluokat vaikeuttavat varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrä on kasvanut merkittävästi vielä 2000-luvulla, eikä niiden vähentämisessä olla yrityksistä huolimatta onnistuttu. Kerran lakisääteiseksi määriteltyjen tehtävien ja velvoitteiden poistaminen on osoittautunut käytännössä erittäin vaikeaksi. Julkisen talouden kestävyys ja väestörakenteen kunnille aiheuttamien paineiden näkökulmista on selvää, että kunnat eivät kestä tulevaisuudessa lakisääteisten tehtävien merkittävää lisäämistä tai laajentamista. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita ei tulisi lisätä jatkossa kuin poikkeustapauksissa. Tällöin tehtävien taloudelliset vaikutukset on arvioitava realistisesti ja kuntien tehtäviä vähennettävä tai rahoitusta lisättävä samassa suhteessa uuden tehtävän kanssa kuntatalouden kestävyys ja rahoitusperiaatteen turvaamiseksi.

Sote-uudistus muuttaa toteutuessaan merkittävällä tavalla kuntien tehtäväkenttää; uudistuksen jälkeen kuntien tehtävät painottuisivat voimakkaasti varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Vaikka väestön ikääntymisestä seuraava palvelutarpeen kasvupaine pitkälti poistuisi kunnilta, ei uudistus ratkaise kaikkia kuntien tehtäväkenttää koskevia ongelmia. Pienenevät ikäluokat, kunta-alan voimakas eläköityminen, osaavan työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet sekä kuntatalouden heikot näkymät tulevat lähivuosina vaikeuttamaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä erityisesti väestöä menettävissä pienissä kunnissa.

Kuntien näkökulmasta lasten määrän väheneminen pienentää varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen tarvetta. Jotta palvelutarpeen pieneminen realisoituisi menosäästönä, kaikenkokoisissa kunnissa on oltava valmiutta arvioida uudelleen kouluverkkoa ja muita palvelurakenteita. Lisäksi suunnitteilla olevat koulu- ja päiväkotinvestoinnit tulee perustaa oppilasmääräarvioihin, joissa on otettu huomioon todennäköisin oletettavissa oleva väestökehitys. Mikäli kunnassa lapsi-ikäluokan koko on alle koululuokallisen, säästöpotentiaalia ei juuri ole. Heikoimmassa asemassa ovat ne kunnat, joissa palveluverkko on jo nykyisin karsittu minimiin.

Perusopetuksen ja jossain määrin myös toisen asteen opetuksen laadun ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarvitaan nykyistä vahvempaa kuntien välistä tai seudullista yhteistyötä sekä uusia, joustavampia ja tuottavuutta lisääviä toimintatapoja. Toisaalta on huomioitava, että monien kuntien mahdollisuudet kehittää itsenäisesti esimerkiksi digitaalisia palveluita

ja oppimisympäristöjä ovat varsin rajalliset. Lukiokoulutuksen osalta saavutettavuuden turvaaminen ja lukioverkon tarkoituksenmukainen kehitys vaatisi myös nykyisen lukiokoulutuksen rahoitusmallin uudistamista.

Perustuslaillisesta näkökulmasta kysymys on lopulta siitä, miten kunnallinen itsehallinto ja kansalaisten sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kyetään tulevina vuosina sovittamaan yhteen. Suomessa on valtiosääntöoikeudellisissa käytännöissä ollut pitkään valalla niin sanottu yhtenäiskunta-ajatus, jossa kaikkia kuntia kohdellaan samalla tavalla riippumatta kuntatasoisista olosuhde-eroista tai yksittäisten kuntien taloudellisesta kantokyvystä. Kuntien eriytyminen on toisaalta johtamassa tilanteeseen, jossa uuden lainsäädännön yhdenvertainen toimeenpano ja rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistaminen kaikissa kunnissa on aikaisempaa vaikeampaa. Kuntien eriytymiskehityksen jatkuessa myös yhtenäiskunta-ajatus tulee täten uskaltaa arvioida kriittisesti.

Valtiovarainministeriön toimeksiannosta Turun yliopisto toteutti syksyllä 2019 selvityksen, jonka perusteella perustuslaki ei lähtökohtaisesti estä kuntien tehtävien eriyttämistä: perustuslain yhdenvertaisuussäätelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata ihmisiä, ei kuntia julkisen hallinnon eliminä. Tehtävien eriytymisestä johtuvalle ihmisten erilaiselle kohtelulle on kuitenkin osoitettava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Samoin tehtävien eriytyksen yhteydessä on turvattava kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukset: kuntien päätöksenteon kansanvaltaisuus ja kuntien oikeus päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan. Valtiosääntöoikeudesta ja perustuslakivaliokunnan ratkaisuista ei löydy yksiselitteistä määritelmää sille, onko kunnan olemassa ololle vähimmäiskriteerejä. Ainakaan toistaiseksi ei näytä löytyvän selvää rajaa esimerkiksi sille, kuinka paljon kunta voi erilaisilla yhteistoimintasopimuksilla tai muilla järjestelyillä siirtää tehtäviään muiden tahojen hoidettavaksi ja pysyä siitä huolimatta itsenäisenä kuntana.

11. Ikääntyminen ja eriytyminen näkyvät myös kuntien valtuustoissa: uusien osallistumismuotojen vaikuttavuus vielä kysymysmerkki

Viimeisimpien kuntavaalien tulosten perusteella valtuustojen ikä- ja sukupuolirakenteissa on suhteellisen suuria kuntakokoluokittaisia eroja. Suurimmissa kaupungeissa valtuustot ovat keskimäärin nuorempia ja sukupuolirakenteeltaan tasaisempia kuin pienemmissä kunnissa, joissa valtuuston keski-ikä on keskimäärin korkeampi ja enemmistö valtuuteista usein miehiä. Toisaalta suurimmissa kunnissa keskimääräinen äänestysaktiivisuus on pieniä kuntia selvästi matalampi, ja ehdokkaita suhteessa valtuustopaikkoihin on selvästi enemmän kuin pienissä kunnissa.

Pienissä väestöä menettävissä kunnissa ongelmaksi saattaa tulevaisuudessa muodostua kunnallispolitiikkaan osallistuvien henkilöiden ja esimerkiksi kuntavaalien ehdokasmäärän väheneminen väestön vähentyessä ja keski-ikäen noustessa. Tällöin ratkaisevaa on se,

miten nuorempia ikäluokkia onnistutaan aktivoimaan osallistumaan kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Samanaikaisesti haasteita on myös suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla. Väestön keskittyessä yhä voimakkaammin kaupunkeihin, kuntavaalien äänestäjä- ja todennäköisesti myös ehdokasmäärät nousevat. Samalla kilpailu valtuustopaikoista kiristyy ja kunnallispolitiikasta muodostuu yhä ammattimaisempaa ja vaativampaa. Suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla kaivataankin todennäköisesti jatkossa yhä enemmän suoria ja epämuodollisia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja, jotta kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet säilyvät ja kunnat voivat edelleen toimia lähidemokratian ensisijaisina yksikköinä.

Kuntalaiset toimivat aktiivisesti myös erilaisissa kansalaisjärjestöissä ja harrastusyhteisöissä. Nämä pitävät yllä yhteisöllisyyttä, lisäävät yhteenkuuluvuuden tunnetta ja edistävät aktiivista kansalaisuutta. Vapaaehtoistoiminnalla on merkitystä myös kunnan tarjoamien palvelujen täydentäjänä. Yhdistys- ja järjestötoiminnan piirissä tapahtuvasta toiminnasta ei ole olemassa kattavia valtakunnallisia tilastoja, joten niiden merkitystä kuntatasolla ei ole toistaiseksi mahdollista arvioida.

12. Kuntien elinvoimaresurssissa kuntakoko painottuu, mutta ei yksin ole ratkaiseva tekijä – elinvoiman täsmällinen mittaaminen on mahdotonta

Elinvoima-käsite yleisyydessään mahdollistaa monet tulkinnat. On selvää, että pienissä maaseutumaisissa kunnissa ja suurissa kaupungeissa elinvoima-käsite ymmärretään ja määritellään hyvin eri tavoin. Jotta kunnan elinvoimaisuutta voitaisiin mitata, tulee ensin määritellä, mitä elinvoimalla täsmällisesti ottaen tarkoitetaan.

Tässä raportissa lähtökohdaksi otettiin elinvoimaresurssit, jotka ovat mitattavissa ja vertailtavissa kuntien välillä. Tavoitteena on ollut tunnistaa joitakin kuntien elinkelpoisuuden osatekijöitä, joiden täyttymisen tai niiden puitteissa menestymisen perusteella kuntien elinvoimaresurssista ja elinvoimaisuudesta voidaan tehdä tulkintoja. Elinvoimaisuuteen kuuluvat myös muut tekijät, kuten asukkaiden tyytyväisyys elinympäristöönsä, arjen sujuvuus ja yhteisöllisyys. Nämä tekijät jätettiin pois tarkastelusta, koska niistä ei ole saatavilla kunnittaista tilastotietoa.

Elinvoiman resurssitekijöitä on raportin esimerkkitarkestelussa lähestytty neljän teeman näkökulmasta: kunnan väestö ja väestökehitys, kunnan talouden kantokyky, työllisyys ja elinkeinorakenne sekä muut elinvoimaa tukevat resurssitekijät. Näistä teemoista valittiin jokaisesta neljä mittaria, joiden pohjalta on muodostettu elinvoimapotentiaalindikaattori. Käytettävissä oleva tietopohja asetti jonkin verran rajoituksia mittarien valinnalle. Esimerkiksi matkailijoiden määrästä tai vapaa-ajan asukkaista ei ole käytettävissä kuntakohtaista tietoa.

Näin muodostetussa elinvoimapotentialin indikaattorissa suuremmat kunnat saavat keskimäärin enemmän pisteitä kuin pienemmät kunnat, mutta vaihtelu kuntakokoryhmien sisällä on suurta. Näin ollen kunnan koko ei suoraan vaikuttaisi olevan ratkaiseva tekijä. Väestöltään kasvavat kunnat saavat elinvoimatarkastelussa keskimäärin korkeammat pisteet kuin väestöään menettävät kunnat. Elinvoimaresurssien näkökulmasta indikaattori toimii oikein, koska muuttotappiokunta menettää keskeistä resurssiaan eli asukaitaan ja samalla työvoimaa ja veronmaksajia. Tulosten tulkinnassa tulee kuitenkin huomata, että muodostettu indikaattori tarjoaa vain yhden tavan jäsentää elinvoiman osatekijöitä. Kovien, mitattavissa olevien tekijöiden lisäksi myös niin sanotuilla pehmeillä elinvoimatekijöillä on vaikutusta. Viime kädessä kunnan päätöksentekokyky sekä kyky uuden luomiseen määrittävät sen, mitä kunta saa elinvoimaresursseistaan – pienistä tai suurista – aikaiseksi.

+1. Kuntien talouden ja toiminnan tilastoinnissa on merkittäviä puutteita ja kehitystarpeita

Kuntien toimintaa, toimintaympäristöä ja taloutta tilastoidaan nykyisin monipuolisesti. Tämän raportin valmistelun yhteydessä on kuitenkin noussut esiin myös tietopohjaa ja tilastointia koskevia puutteita: monista kuntien toiminnan ja kansalaisten perusoikeuksien toteuttamisen kannalta keskeisistä osa-alueista puuttuu kokonaan kuntakohtainen tieto tai tietopohja ei ole riittävän kattava ja luotettava kuntien välisen vertailun toteuttamiseksi. Nykyinen olemassa oleva tietopohja ei mahdollista esimerkiksi kuntien rakennuskantaan liittyvien taseriskien tai kuntien investointien arviointia kuntakohtaisesti vertailukelpoisella tavalla. Myös peruspalvelujen laatuun, saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvissä tiedoissa on merkittäviä puutteita, erityisesti opetussektorilla. Lisäksi esimerkiksi kuntien digitalisaatiokehityksestä, ilmastonmuutoksen torjunnasta tai kansalaisjärjestöjen roolista julkisessa palvelutuotannossa ei ole nykyisin olemassa kuntakohtaista tilastointia. Edellä mainitut puutteet ovat osaltaan rajoittaneet raportissa esitettyjä tarkasteluja.

Kuntia koskeva tiedonkeruu on nykyisin myös verrattain hajallaan lukuisilla eri toimijoilla. Tämä vaikeuttaa kokonaiskäsityksen luomista siitä, mitä tietoja kunnista kerätään ja miten tiedonkeruuta tulisi kehittää kokonaisuutena. Hajautunut tiedonkeruu vaikeuttaa myös tietojen yhdistämistä. Kuntien toimintaa ja taloutta koskevat tilastot on monilta osin rakennettu itsenäisiksi aihepiiri- tai tehtäväkohtaisiksi kokonaisuuksiksi, jonka vuoksi tilastoissa käytetyt tiedon- ja käsitteenmäärittelyt eroavat toisistaan. Eri tilastoissa olevia tietoja ei tästä johtuen ole aina mahdollista yhdistää toisiinsa. Tämä ongelma saattaa koskea jopa saman toimijan tai tilastoviranomaisen keräämiä eri tilastoja. Kuntatilastoinnissa tuleekin jatkossa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota myös tilastojen yhteen toimivuuteen sekä eri toimijoiden ja tilastoviranomaisten yhteistyöhön tilastointia kehitettäessä.

1 Raportissa käytetyt tilastolliset aineistot ja luokittelut

Tämän raportin tilastollisen aineiston käytössä lähtökohtana on pidetty viimeisimmän mahdollisen tilastotiedon hyödyntämistä. Kuntien toimintaa ja taloutta kuvaavien tilastojen erilaisista valmistusajankohdista johtuen raportin tilastollisissa tarkasteluissa on jouduttu käyttämään vaihtelevasti eri vuosien tietoa. Mikäli eri tilastoaineistoja on tarkasteluissa yhdistetty, on lähtökohtana ollut se, että yhdistetyt tiedot ovat samalta tilastovuodelta. Raportin valmistelu- ja julkaisuajankohdasta johtuen raportin tilastollisissa tarkasteluissa on voitu käyttää vain rajatusti vuoden 2019 tietoja. Pääosin käytetty tilastoaineisto koskeekin vuosia 2017 ja 2018.

Avoimen julkisen keskustelun mahdollistamiseksi tilastollisissa tarkasteluissa on pyritty käyttämään mahdollisimman paljon kaikille avoimia aineistoja. Lisäksi tilastollisissa tarkasteluissa on kiinnitetty huomiota mahdollisimman luotettavan ja vertailukelpoisen aineiston käyttöön. Käytetty aineisto on pääosin eri tilastoviranomaisten valmiiksi tuottamaa ja avoimesti julkaisemaa kuntakohtaista tilastotietoa. Kuntakohtaista tietoa on kuitenkin jouduttu joidenkin aihealueiden osalta täydentämään aluetasoisella tilastotiedolla. Lisäksi raportissa on hyödynnetty mahdollisuuksien mukaan erillisten tutkimushankkeiden tuloksia.

1.1 Tilastolliset aineistot

Tässä raportissa esitettävä kuntien tilannekuva rakentuu voimakkaasti kunnittaiten väestötietojen sekä jo toteutuneiden että ennustettujen väestöllisellisten muutosten ympärille. Raportissa käytetyt väestötiedot perustuvat Tilastokeskuksen väestötietoihin ja väestöennusteeseen, jotka ovat avoimesti kaikkien saatavilla Tilastokeskuksen StatFin-tietokannasta.

Raportissa esitetyt tiedot kuntatalouden kehityksestä perustuvat pääosin kuntien ja kuntayhtymien Tilastokeskukselle raportoimiin talous- ja toimintatietoihin. Lisäksi tarkasteluissa on käytetty verotulojen osalta Verohallinnon tilastoja. Kuntatalouden kehitysnäkymiä kuvaavat painelaskelmat on tehty valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolla ja perustuvat valtiovarainministeriön kansantalousosaston laatimaan kuntatalouden kehitysarvioon.

Kuntien tehtäviä ja veloituksia koskevien tarkastelujen osalta tilastoaineistona on käytetty Tilastokeskuksen tuottamien tietojen lisäksi Opetushallituksen (Vipunen-tietopalvelu) sekä Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (Sotkanet-tietopalvelu) tuottamia tilastotietoja. Kuntien työllisyyttä ja elinkeinorakennetta on tarkasteltu Tilastokeskuksen sekä THL:n tilastotietojen avulla. Kunnan henkilöstöön sekä henkilöstön eläköitymiseen liittyvät tiedot perustuvat pääosin KT Kuntatyöntekijä- ja KEVAN tuottamiin tutkimus- ja tilastotietoihin. Kuntien päätöksentekoon ja kuntademokratiaan liittyvät tilastolliset aineistot on kerätty pääosin Tilastokeskuksen tietokannoista sekä oikeusministeriön tieto- ja tulospalvelusta.

1.2 Kuntaluokittelut

Kuntien tilannekuvassa kuntia tarkastellaan koko maan tasolla sekä kuntaluokittain. Eri-alaisten kuntaluokitteluiden avulla pyritään havainnollistamaan kuntakentän moninaisuutta ja kuntien välisiä eroja sekä kuntiin kohdistuvien muutosten kohdentumista eri tavoin erilaisiin kuntiin. Kuntaluokitteluita yhdistelemällä kunnat voidaan jakaa monisäikeisiin luokkiin, joiden avulla on mahdollista vielä tarkemmin kuvata kuntien erilaistuvaa toimintaympäristöä.

Kunnat on luokiteltu esitettävässä tilannekuvassa luokkiin asukasluvun, väestömuutoksen sekä taajama-asteen (tilastollinen kuntatyyppi) perusteella. Lisäksi kuntia tarkastellaan maakunnittain voimassa olevan maakuntajaon mukaisesti. Kuntien kehitysnäkymiä tarkasteltaessa luokittelussa on otettu huomioon vuoden 2020 alusta voimaan tullut Nurmeksen kaupungin ja Valtimon kunnan kuntaliitos, jonka seurauksena Manner-Suomen kuntien lukumäärä on 294. Aikaisempina vuosina toteutunutta kehitystä tarkasteltaessa Nurmeksen ja Valtimo esiintyvät tilastoissa erillisinä kuntina.

Erikseen on syytä huomioda, että valmisteltu kuntien tilannekuva koskee Manner-Suomen kuntia. Näin ollen esitetyistä tilastollisista tarkasteluista Ahvenanmaan maakunta ja siihen kuuluvat kunnat on rajattu tarkastelun ulkopuolelle, ellei erikseen muuta mainita.

Kuntakokoluokat

Raportissa käytetyssä asukaslukuun perustuvassa kuntaluokittelussa kunnat on jaettu asukasluvun perusteella seitsemän eri luokkaan. Kuntien asukasluku perustuu Tilastokeskuksen ilmoittamaan kuntien väkilukuun 31.12.2018. Luokittelun perusteella voidaan havainnollistaa, kuinka moninaisia Suomen kunnat ovat väestömäärältään. Taulukosta 1.1 ilmenee, että yli kolmannes Suomen kunnista on alle 5 000 asukkaan kuntia. Näissä kunnissa asui vuoden 2018 lopussa kuitenkin vain reilu 6 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Yli 100 000 asukkaan kuntia on Suomessa yhdeksän kappaletta. Näissä asui vuoden 2018 lopussa yhteenlaskettuna jo lähes 40 prosenttia maan koko väestöstä.

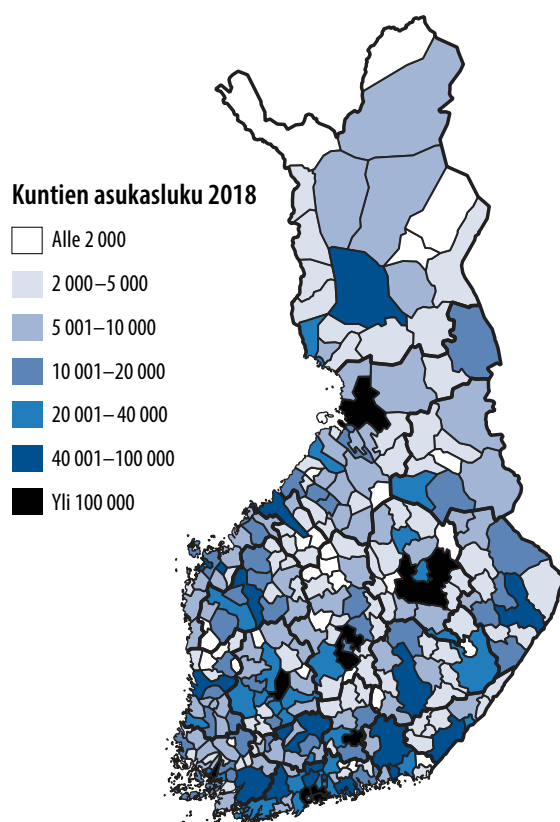
Taulukko 1.1 Raportissa käytetyt kuntakokoluokat (väestötilanne 31.12.2018)

Kuntakokoluokka	Kuntien lukumäärä	Väestömäärä	Osuus Manner-Suomen väestöstä
Yli 100 000 as.	9	2 169 897	39,5 %
40 001–100 000 as.	17	1 013 940	18,5 %
20 001–40 000 as.	30	819 892	14,9 %
10 001–20 000 as.	41	596 663	10,9 %
5 001–10 000 as.	74	541 539	9,9 %
2 000–5 000 as.	89	297 328	5,4 %
Alle 2 000 as.	34	48 871	0,9 %
Manner-Suomi	294	5 488 130	100 %

Lähde: Tilastokeskus

Luokittelu: VM

Kuntakokoluokkien alueellinen hajautuminen näkyy kuviosta 1.1. Maakuntien keskuskäytävät ja niiden kehyskunnat erottuvat kartasta väestömäärältään suurempina kuntina, kun taas maakuntien reunoille siirryttäessä väestömäärä pääsääntöisesti vähenee.



Kuvio 1.1 Kunnat asukasluvuittain 31.12.2018

Lähde: Tilastokeskus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Väestönmuutosluokat

Kunnat on raportissa luokiteltu toteutuneen väestönmuutoksen perusteella neljään eri luokkaan. Jaotteluperusteena toimii kunnan keskimääräinen, vuosittainen väestönmuutos vuosilta 2013–2018. Luokittelun avulla pyritään nostamaan esiin väestökehityksen keskipitkän aikavälin suuntia. Edellä esitettyyn kuntakokoluokitteluun yhdistettynä väestökehitysluokittelu antaa viitteitä siitä, mihin suuntiin väestökehitys on johtanut viime vuosina erikokoisissa kunnissa (kts. taulukko 1.4 luvussa).

Taulukosta 1.2 nähdään, että raportissa käytetyn luokittelun perusteella väestö on kasvanut viimeisen viiden vuoden aikana yhteensä 60 kunnassa. Näistä 16 kunnassa kasvu on ollut nopeaa. Kunta luokitellaan kasvavaksi, mikäli vuosittainen keskimääräinen muutos on viimeisen viiden vuoden aikana ollut 0–1 prosenttia ja nopeasti kasvavaksi, mikäli kasvu on ollut yli 1 prosenttia.

Suurin osa Suomen kunnista on luokittelun mukaan väestöään menettäviä tai nopeasti menettäviä kuntia. Kunta luokitellaan raportissa väestöään menettäväksi, mikäli kunnan väestön vuosittainen keskimääräinen muutos on ollut viimeisen viiden vuoden aikana -1–0 prosenttia, ja nopeasti väestöä menettäväksi, mikäli väestön vähentyminen on ollut keskimäärin enemmän kuin -1 prosenttia vuosittain. Luokittelun perusteella väestöä menettäviä kuntia on 94 ja väestöä nopeasti menettäviä kuntia 140. Väestöä nopeasti menettävät kunnat muodostavat luokittelun suurimman luokan.

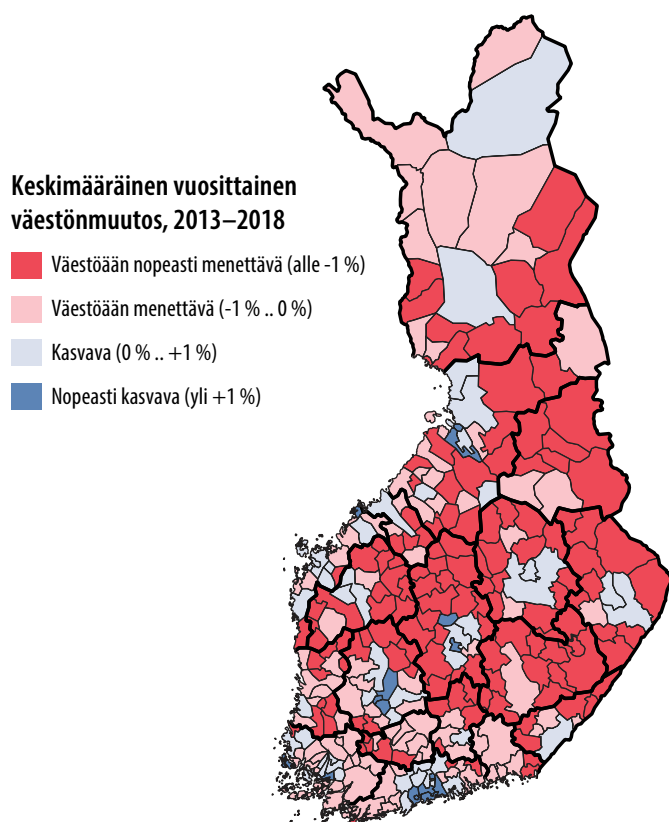
Taulukko 1.2 Väestönmuutosluokat vuosina 2013–2018 toteutuneen väestönmuutoksen perusteella

Väestönmuutosluokka	Keskimääräinen vuosittainen väestömuutos 2013–2018	Kuntien lukumäärä	Osuus Manner-Suomen väestöstä 2018
Nopeasti kasvava	Yli 1 %	16	29,0 %
Kasvava	0 % .. 1 %	44	33,5 %
Väestöä menettävä	-1 % .. 0 %	94	23,9 %
Väestöä nopeasti menettävä	Alle -1 %	140	13,6 %

Lähde: Tilastokeskus

Luokittelu: VM

Kuviosta 1.2 nähdään kuinka väestökehityksen mukaan luokitellut kunnat sijoittuvat maantieteellisesti. Kasvat kunnat sijoittuvat pääosin etelä- ja länsirannikolle, maakuntien keskuksiin sekä maakuntakeskusten ympärille.



Kuvio 1.2 Keskimääräinen vuosittainen väestönmuutos kunnissa vuosina 2013–2018

Lähde: Tilastokeskus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Tilastolliset kuntatyyppiluokat

Tilastokeskuksen tilastollinen kuntatyyppiluokittelu jakaa kunnat taajamaväestön osuuden ja suurimman taajaman väkiluvun perusteella kolmeen eri luokkaan: kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin. Tässä raportissa on tilastollisen luokittelun osalta hyödynnetty Tilastokeskuksen luokittelua sillä erotuksella, että kaupunkimaisista kunnista on eroteltu omaksi suurten kaupunkien luokaksi ne kunnat, joissa asuu yli 50 000 asukasta. Luokittelun muutoksen syynä on halu erottaa väestömäärältään suuremmat kaupungit asukasluvultaan pienemmistä kaupunkimaisista kunnista.

Taulukosta 1.3 nähdään, kuinka kunnat jakautuvat eri luokkiin raportissa käytetyn kuntatyyppiluokittelun mukaan. Luokittelun perusteella Suomessa on eniten maaseutumaisia kuntia. Maaseutumaisissa kunnissa asuu kuitenkin vain noin 13 prosenttia koko maan väestöstä. Yli puolet koko maan väestöstä asuu yli 50 000 asukkaan suurissa kaupungeissa, joita vuonna 2018 oli yhteensä 21.

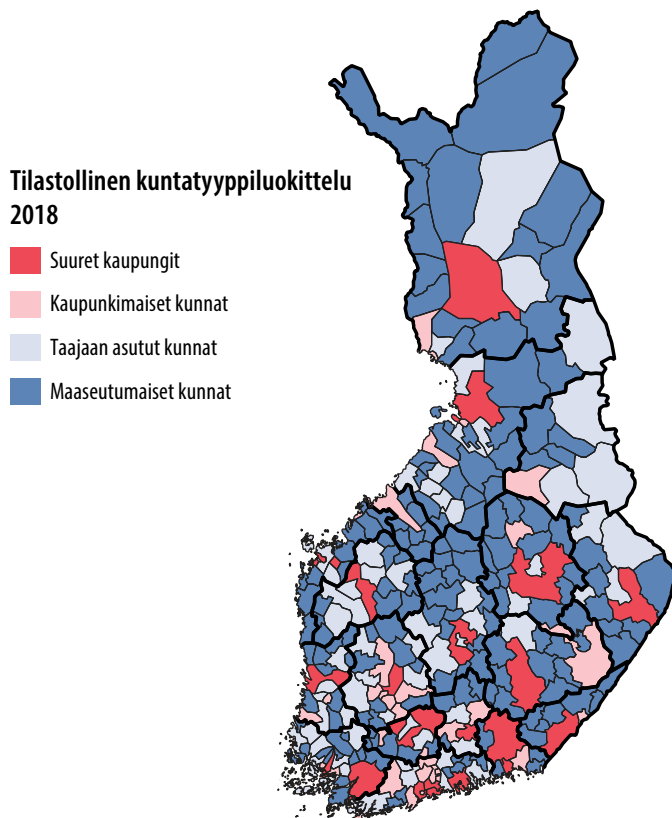
Taulukko 1.3 Kuntatyypiluokat vuonna 2018

Kuntatyypiluokka	Kuntien lukumäärä	Osuus Manner-Suomen väestöstä	Selite
Suuret kaupungit	21	53,9 %	Yli 50 000 asukkaan kunnat.
Kaupunkimaiset kunnat	36	17,8 %	Väestöstä vähintään 90 % asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000, mutta kunnan väkiluku on yhteensä alle 50 000.
Taajaan asutut kunnat	65	15,5 %	Väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000, mutta alle 15 000.
Maaseutumaiset kunnat	172	12,8 %	Väestöstä alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000 sekä ne kunnat joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000.

Lähde: Tilastokeskus

Luokittelu: Tilastokeskus ja VM

Kuviosta 1.3 nähdään kuntatyypiluokkien maantieteellinen hajautuminen. Maakuntien keskuskaupungit erottuvat selkeästi kartalta, kun taas kehyskunnat ovat useasti taajaan asuttuja tai maaseutumaisia kuntia. Suuria kaupunkeja tai kaupunkimaisia kuntia on eniten Uudellamaalla.



Kuvio 1.3 Tilastollinen kuntatyyppiluokittelu vuonna 2018

Lähde: Tilastokeskus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Yhdistetty kuntaluokittelu

Edellä esitetyt asukaslukuun ja väestönmuutoksen tilastolliseen kuntatyyppiin perustuvat kuntaluokittelut on koottu taulukossa 1.4 yhdeksi matriisiksi. Näin eri luokitteluista saadaan yhteisluokkia kolmen eri luokittelun mukaan. Riveillä näkyy kuntien jakautuminen kuntakokoluokkiin ja sarakkeissa tilastollinen kuntatyyppiluokittelu. Lisäksi jokainen tilastollinen kuntatyyppiluokka on jaettu väestönmuutoksen perusteella neljään eri luokkaan. Erilaisia mahdollisia yhdistelmäluokkia saadaan tällä menettelyllä 92. Vuoden 2018 luokittelun mukaan kunnat jakautuvat 43 eri luokkaan.

Selvä enemmistö kunnista sijoittuu matriisiin oikeaan alareunaan, koska väestöltään pieniä kuntia on Suomessa paljon. Kuntien sijoittumisen matriisiin oikeaan alareunaan selittää myös tilastollisen kuntatyyppiluokittelun maaseutumaisen kuntien suuri määrä. Yksittäinen luokka, jossa on jaottelun mukaan eniten kuntia, on 2 000–5 000 asukkaan maaseutumaiset kunnat, joissa väestö vähenee nopeasti. Kyseisessä luokassa on 68 kuntaa.

Yli 100 000 asukkaan kaupungit ovat luokittelun mukaan kaikki kasvavia tai nopeasti kasvavia. Pienissä kunnissa tilanne on päinvastainen: lähes kaikki alle 5 000 asukkaan kunnat ovat väestöään menettäviä. Keskikokoiset (10 000–40 000 asukasta) kunnat jakautuvat väestökasvun perusteella tasaisemmin kaikkiin luokkiin: joukosta löytyy sekä nopeasti kasvavia että väestöään nopeasti menettäviä kuntia.

Taulukko 1.4 Yhdistetty kuntaluokittelu*

	Nopeasti kasvava				Kasvava				Nopeasti kasvava				Kasvava				
	Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä		Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä		Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä		Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä		
	Suuret kaupungit				Kaupunkimaiset kunnat				Taajaan asutut kunnat				Maaseutumaiset kunnat				
Yli 100 000 as.	4	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
40 001–100 000 as.	0	6	6	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17
20 001–40 000 as.	-	-	-	-	2	7	10	3	1	3	2	2	0	0	0	0	30
10 001–20 000 as.	-	-	-	-	2	0	2	1	2	9	16	5	0	1	1	2	41
5 001–10 000 as.	-	-	-	-	1	0	0	2	0	3	12	10	1	5	17	23	74
2 000–5 000 as.	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	19	68	89
Alle 2 000 as.	-	-	-	-	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	8	23	34
Yhteensä	4	11	6	0	6	10	13	7	3	15	30	17	3	8	45	116	294
Yhteensä	21				36				65				172				

* Taulukossa on merkitty vaakaviivalla ne luokat, joissa ei ole mahdollista olla yhtään kuntaa

Lähde: Tilastokeskus

Luokittelu: VM

Maakuntajako

Kuntia tarkastellaan raportissa joiltain osin myös maakunnittain. Maakunnallinen tarkastelu on perusteltua erityisesti joidenkin kuntien peruspalvelujen osalta alueellisten palvelutarjonnan ja palvelutarpeen erojen esiin tuomiseksi. Taulukosta 1.5 nähdään maakuntien asukasluvut ja osuus koko maan väestöstä.

Taulukko 1.5 Maakunnat asukaslukuineen vuonna 2018

Maakunta	Asukasluku	Osuus Manner-Suomen väestöstä
Uusimaa	1 671 024	30,4 %
Varsinais-Suomi	478 582	8,7 %
Satakunta	218 624	4,0 %
Kanta-Häme	171 364	3,1 %
Pirkanmaa	515 095	9,4 %
Päijät-Häme	200 629	3,7 %
Kymenlaakso	173 388	3,2 %
Etelä-Karjala	128 756	2,3 %
Etelä-Savo	144 615	2,6 %
Pohjois-Savo	245 602	4,5 %
Pohjois-Karjala	162 240	3,0 %
Keski-Suomi	275 521	5,0 %
Etelä-Pohjanmaa	189 715	3,5 %
Pohjanmaa	180 794	3,3 %
Keski-Pohjanmaa	68 437	1,2 %
Pohjois-Pohjanmaa	412 161	7,5 %
Kainuu	73 061	1,3 %
Lappi	178 522	3,3 %

Lähde: Tilastokeskus

2 Väestörakenteen muutokset eriyttävät kuntakenttää

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Maan sisäinen muuttoliike, erityisesti kaupungistuminen sekä nuorten ikäluokkien ja syntyvyyden keskittyminen yhä voimakkaammin suurille kaupunkiseuduille ovat voimistaneet väestörakenteen muutoksia ja nopeuttaneet kuntien välisten erojen kasvua.
- Vuosien 2013–2018 keskimääräisen väestömuutoksen perusteella vain 60 kunnassa asukasluku kasvoi. Suurin osa kunnista on väestöään menettäviä. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan väestön keskittyminen pääkaupunkiseudulle ja muihin suuriin kaupunkeihin jatkuu edelleen.
- Vuonna 2003 koko maan väestöstä yli 65-vuotiaita oli 16 prosenttia. Vuonna 2018 vastaava osuus oli noussut melkein 22 prosenttiin. Lähivuosikymmeninä yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa kaikissa kunnissa, ja yli 85-vuotiaiden määrä kaikissa kuntakokoluokissa sekä absoluuttisesti että suhteellisesti.
- Syntyvyys kääntyi niin Suomessa kuin muissa Pohjoismaissa laskuun 2010-luvulla, ja lapsi-ikäluokat pienenivät miltei jokaisessa kunnassa. Alle 15-vuotiaiden määrä laskee väestöennusteen mukaan edelleen kaikissa maakunnissa, keskimäärin noin 20 prosentilla vuoteen 2040 mennessä. Lasten suhteellinen osuus laskee erityisen paljon Itä- ja Keski-Suomen pienissä kunnissa sekä Kainuussa.
- Maan sisäinen muuttoliike ja luonnollinen väestönlisäys vaikuttavat useimmissa kunnissa samansuuntaisesti. Vuosien 2003 ja 2018 välillä 20–44-vuotiaiden naisten määrä on laskenut lähes kaikissa kunnissa ja kasvanut lähinnä vain suurissa kaupungeissa ja niiden kehyskunnissa. Suurimmat muutokset koskevat niitä kuntia, joissa väestö on vähentynyt muutenkin. Näitä kuntia on erityisesti Kainuussa ja Itä- ja Pohjois-Suomessa.
- Kokonaisuudessaan nettomaahanmuuton vaikutus kuntien väestömuutokseen on ollut melko pieni. Suurimmillaan vaikutus on ollut suurissa kaupungeissa sekä yksittäisissä pienissä Pohjanmaan kunnissa. Vieraskielisten osuus on valtaosassa kuntia matala lukuun ottamatta pääkaupunkiseudun kuntia, joissa vieraskielisiä on 15–19 prosenttia väestöstä.

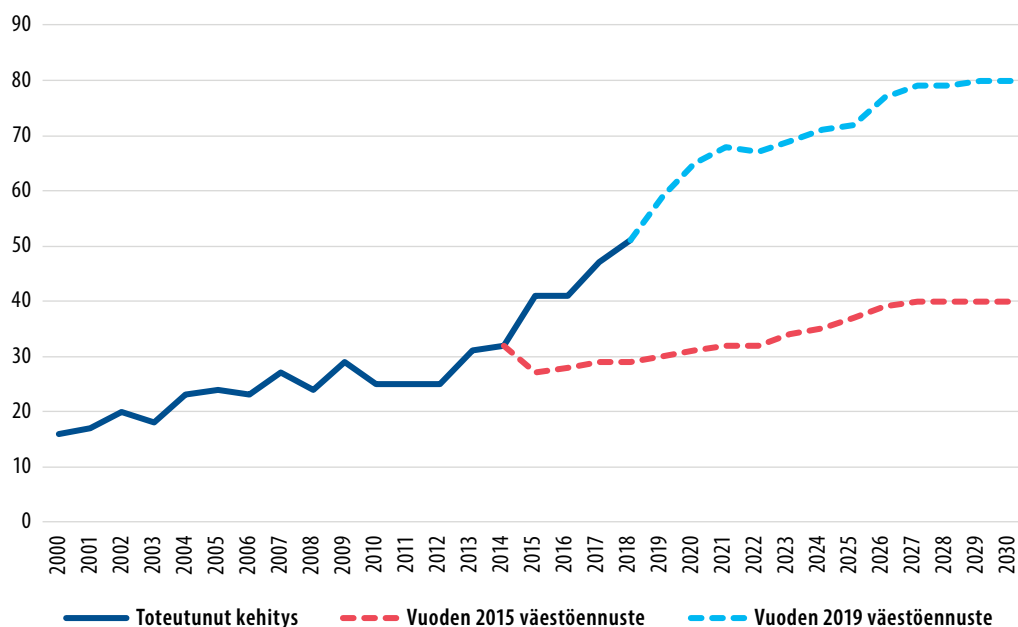
Suomen kunnat eroavat väestömäärältään ja -rakenteeltaan sekä väestön palvelutarpeen osalta merkittävästi toisistaan. Koko maan väestön ikärakenteen muutos ja niin sanottujen suurten ikäluokkien eläköitymiseen liittyvä vanhusväestön määrän nopea kasvu erityisesti 2020-luvulla on ollut tiedossa pitkään, eikä ilmiötä voidakaan pitää erityisen yllättävänä. Sen sijaan vuodesta 2010 alkaen jatkunut syntyvyyden voimakas lasku on muuttanut väestörakenteen kehitysnäkymiä merkittävästi. Samanaikaisesti maan sisäinen muuttoliike, erityisesti kaupungistuminen sekä nuorten ikäluokkien ja syntyvyyden keskittyminen yhä voimakkaammin suurille kaupunkiseuduille ovat voimistaneet väestörakenteen muutoksia ja nopeuttaneet kuntien välisten erojen kasvua.

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen väestörakenteen viime vuosien kehitystä, nykytilaa sekä kehitysnäkymiä. Luvuissa 2.1–2.4 tarkastellaan väestörakenteen toteutuneita muutoksia erityisesti ikärakenteen vanhenemisen ja syntyvyyden laskun seurauksena. Luvussa 2.5 tarkastelussa on kuntien eriytyminen väestön alueellisen keskittymisen ja kaupungistumisen seurauksena. Tarkastelu pohjautuu Tilastokeskuksen väestörakennetilastoihin sekä 30.9.2019 julkaistuun kunnittaiseen väestöennusteeseen, joka ulottuu vuoteen 2040. Luvussa tarkastellaan kuntien ja eri kuntaluokkien kehitystä ja niiden välisiä eroja. Kuntien sisäistä eriytymiskehitystä, joka sekin on merkittävä ilmiö erityisesti suurissa kaupungeissa, käsitellään valmisteilla olevassa kaupunkistrategiassa.

2.1 Väestörakenteen muutokset ennustettua voimakkaampia ja nopeampia

Tilastokeskuksen syksyllä 2019 julkaiseman kunnittaisen väestöennusteen perusteella Suomen väestörakenteen muutosten ja kuntien eriytymiskehityksen arvellaan jatkuvan: väestö vanhenee samaan aikaan kun lapsi-ikäluokat pienenevät ja muuttoliike keskittyy edelleen suuriin kaupunkeihin. Väestörakenteen muutosten voimakkuus ja nopeus näkyvät, kun verrataan viime vuosien toteutunutta väestökehitystä Tilastokeskuksen vuonna 2015 julkaisemaan väestöennusteeseen. Kuviossa 2.1 on kuvattu toteutuneen kehityksen ja Tilastokeskuksen vuosien 2015 ja 2019 väestöennusteiden perusteella niiden kuntien lukumäärää, jossa syntyvän ikäluokan koko on tarkasteluvuonna alle 15 lasta. Kuvioista voidaan havaita, että toteutuneiden väestötietojen perusteella alhaisen syntyvyyden kuntien määrä on vuosina 2015–2018 ohittanut selvästi väestöennusteeseen perustuvan arvion ja ylitti jo vuonna 2015 väestöennusteessa esitetyn vuoden 2030 tason.

Syksyllä 2019 julkaistun väestöennusteen mukaan Suomessa on vuonna 2030 jo 80 kuntaa, joissa lapsia syntyy alle 15 vuodessa. Edellisen väestöennusteen mukaan näitä kuntia olisi noin neljäkymmentä. Kuvioista 2.1 nähdään syntyvyyden nopean laskun vaikutus lapsi-ikäluokkien pienenemiseen suuressa joukossa Suomen kuntia.

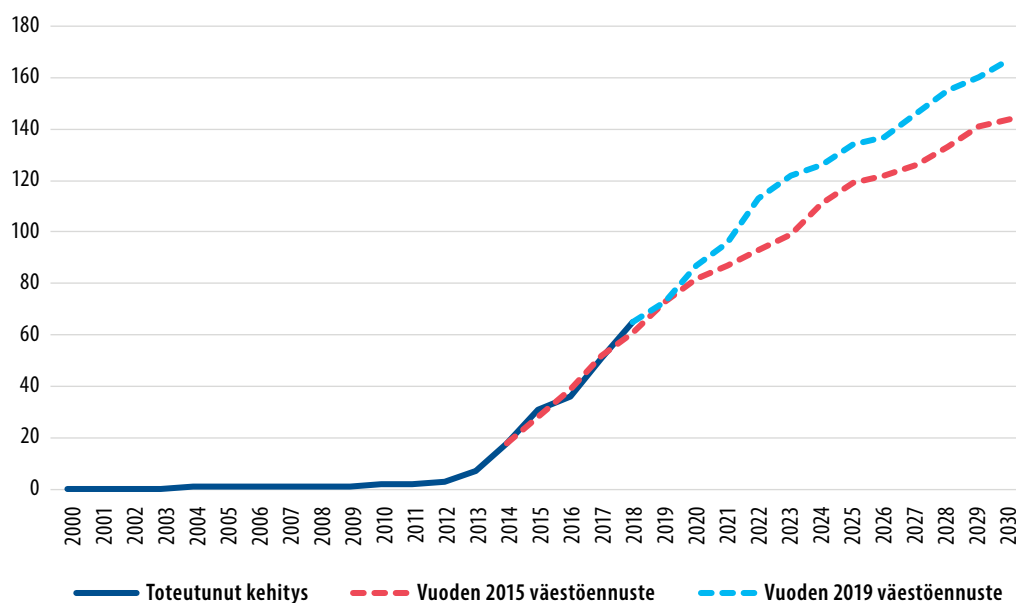


Kuvio 2.1 Kunnat (lkm), joissa syntyvän ikäluokan koko on alle 15 lasta toteutuneen kehityksen ja Tilastokeskuksen vuoden 2015 sekä 2019 väestöennusteiden perusteella

Lähde: Tilastokeskus

Kuntien väestörakennetta on muuttanut myös vanhusväestön osuuden voimakas kasvu monissa kunnissa. Taustalla on eliniän piteneminen ja suurten ikäluokkien vanheneminen, mutta myös syntyvyyden lasku ja maan sisäinen muuttoliike.

Kuviossa 2.2 on tarkasteltu niiden kuntien lukumäärää, joissa 65 vuotta täyttäneiden asukkaiden osuus on vähintään kolmannes kunnan koko asukasmäärästä sekä toteutuneen kehityksen että Tilastokeskuksen vuosien 2015 ja 2019 väestöennusteiden perusteella. Kuvioista 2.2 voidaan havaita, että suhteellisesti korkean vanhusväestön kuntien lukumäärä on viime vuosina ollut jyrkässä nousussa ja toteutunut kehitys on ollut hieman vuoden 2015 väestöennustetta nopeampaa, mutta noudattanut kuitenkin pääosin ennustetta. Tuoreimman väestöennusteen mukaan kehitys olisi kääntymässä yhä jyrkempään nousuun lähivuosina. On kuitenkin syytä huomioida, että vanhempien ikäluokkien määrää ja muuttoliikkeitä on huomattavasti helpompi ennakoida kuntatasolla kuin esimerkiksi syntyvyyttä tai nuorempien ikäluokkien muuttoliikettä.



Kuvio 2.2 Kunnat (lkm), joissa 65 vuotta täyttäneiden asukkaiden osuus on vähintään kolmannes kunnan koko asukasmäärästä toteutuneet kehityksen ja Tilastokeskuksen vuoden 2015 sekä 2019 väestöennusteiden perusteella

Lähde: Tilastokeskus

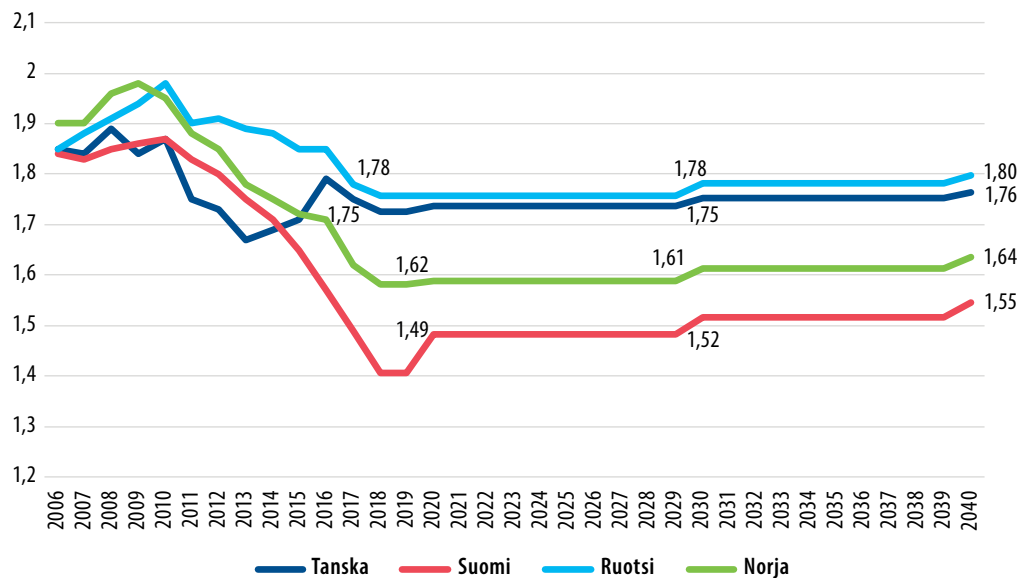
Kuvioiden perusteella korostuu se, että väestöennusteisiin liittyy aina epävarmuuksia, erityisesti yksittäisten kuntien tasolla. Väestöennusteeseen tuleekin suhtautua varauksella erityisesti tarkasteltaessa kuntakentän ääripäitä. Ennusteen luomaa kehitysnäkymää tulee verrata säännöllisesti toteutuneeseen kehitykseen. Myös uusinta syksyllä 2019 julkaistua väestöennustetta tulee peilata toteutuvaan kehitykseen koko maan ja kuntien väestörakenteen muutosten osalta.

Toteutunut ja ennustettu väestörakenteen muutos ei kuitenkaan ole ainoastaan Suomea koskettava ilmiö, vaan ikärakenteen muutos koskettaa laajalti kehittyneitä maita (Colin ja Brys 2019). OECD:n arvioiden (Rouzet ym. 2019) mukaan maailman rikkaimmissa G20-maissa yli 65-vuotiaiden määrä suhteessa työikäiseen väestöön kaksinkertaistuu vuoteen 2060 mennessä ja yli 80-vuotiaiden määrä jopa kolminkertaistuu.

Väestörakenteen muutos on hyvin samankaltaista kaikissa Pohjoismaissa. Eurostatin väestöennusteen mukaan Suomessa syntyvyys on kuitenkin hieman muita Pohjoismaita alhaisempaa tulevana vuosikymmeninä, ja vanhusväestön suhteellinen osuus kasvaa Suomessa hieman muita Pohjoismaita enemmän.

Syntyvyyden osalta voidaan tarkastella kokonaishedelmällisyyslukua, eli lapsimäärää jonka nainen elinaikansa keskimäärin saa. Kuviossa 2.3 kuvataan kokonaishedelmällisyyslukua

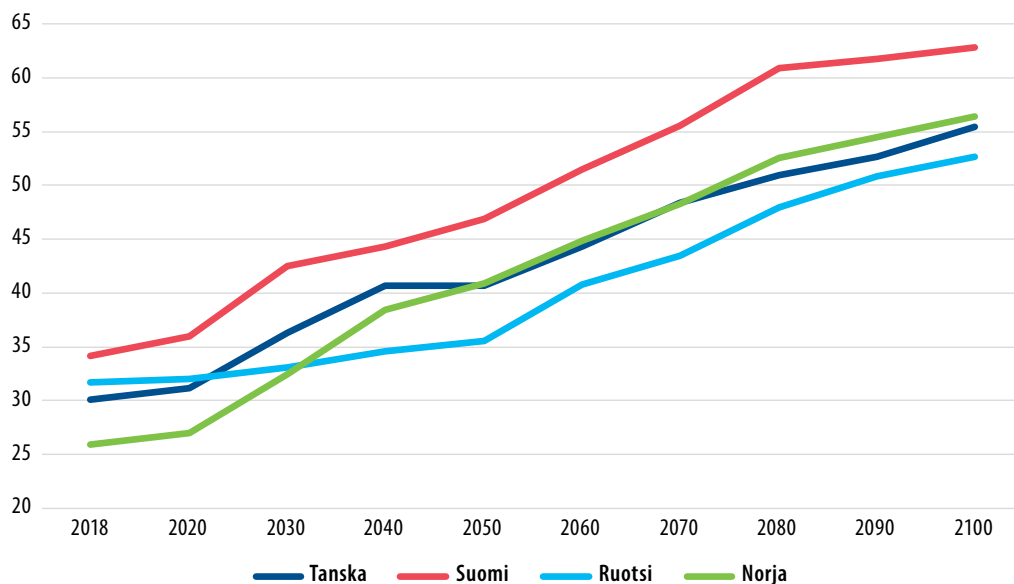
Suomelle, Ruotsille, Norjalle ja Tanskalle. Vuosien 2006–2017 toteutunut kehitys perustuu Eurostatin tilastoihin ja ennuste vuosille 2018–2040 Eurostatin väestöennusteeseen. Kuvioista nähdään, että syntyvyys on laskenut kaikissa Pohjoismaissa. Vuonna 2006 kokonaishedelmällisyys oli 1,85 Tanskassa, Ruotsissa ja Suomessa, ja 1,9 Norjassa. Maissa on ollut vuosittaista vaihtelua, mutta kokonaisuudessaan hedelmällisyysluku on laskenut kaikissa maissa vuoteen 2017 mennessä, Suomessa tosin hieman enemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Eurostatin ennusteen mukaan lasten lukumäärä naista kohden pysyy lähivuosikymmenet suunnilleen nykyisellä tasollaan. Kaikissa maissa hedelmällisyysluku pysyy alle väestön uusiutumistason, joka on 2,1 lasta naista kohden.



Kuvio 2.3 Kokonaishedelmällisyys Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa, 2006–2040

Lähde: Eurostat

Myös vanhusväestön osuus kasvaa kaikissa Pohjoismaissa. Vanhusväestön huoltosuhte kuvaa yli 65-vuotiaiden osuutta 15–64-vuotiaisiin. Vuonna 2018 vanhusväestön huoltosuhte oli hieman yli 30 Suomen lisäksi Ruotsissa ja Tanskassa. Norjassa vastaava luku oli 25. Eurostatin väestöennusteen mukaan Suomen vanhusväestön huoltosuhte nousee kaikista korkeimmaksi Pohjoismaissa. Suomessa huoltosuhteen arvioidaan olevan yli 60, kun muissa Pohjoismaissa se jää noin 55 tasolle (kuvio 2.4).



Kuvio 2.4 Vanhusväestön huoltosuhte, ennuste 2018–2100

Lähde: Eurostat

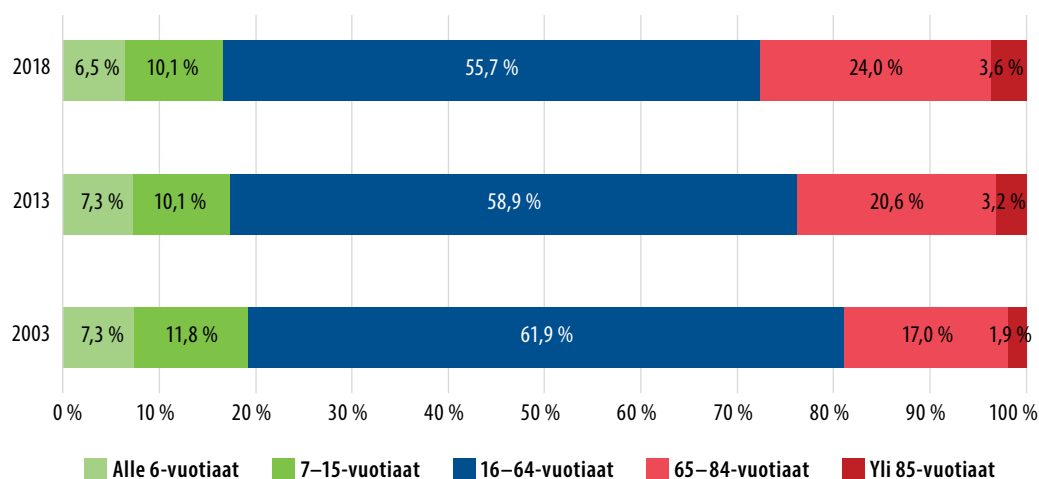
Euroopan komissio on arvioinut ikääntymisraportissaan (2017) väestöllisen huoltosuhteen kehitystä laajemmassa joukossa maita. Komission arvioiden mukaan Suomen väestöllinen huoltosuhte heikkenee tulevien vuosikymmenten aikana maltillisesti verrattuna useisiin muihin maihin. On kuitenkin huomioitava, että Suomessa väestön ikääntymisellä on suuria alueellisia eroja.

2.2 Suomi ikääntyy, mutta ei tasaisesti – alueelliset ja kunnittaiset erot suuria

Suomen ikärakenne on muuttunut 2000-luvun aikana yhä vanhusvaltaisemmaksi. Erityisesti sotien jälkeen 1940- ja 1950-luvuilla syntyneiden suurten ikäluokkien ikääntyessä yhä suurempi osa suomalaisista on yli 65-vuotiaita tai sitä vanhempia. Vanhusväestön osuuden kasvuun on vaikuttanut myös ihmisten eliniän piteneminen, jonka seurauksena sekä vanhusväestön määrä että sen suhteellinen osuus ovat kasvaneet. Ikärakenteen muutosta on 2010-luvulla voimistanut myös syntyvyyden lasku ja sitä kautta lasten ja nuorten ikäluokkien suhteellisten osuuksien pieneneminen.

Kuviossa 2.5 kuvataan väestön ikärakennetta koko maan tasolla vuosina 2003, 2013 ja 2018. Kuvioista nähdään, että alle 15-vuotiaiden osuus on laskenut vuoden 2003 noin reilusta 19 prosentista vajaaseen 17 prosenttiin vuonna 2018. Samaan aikaan yli

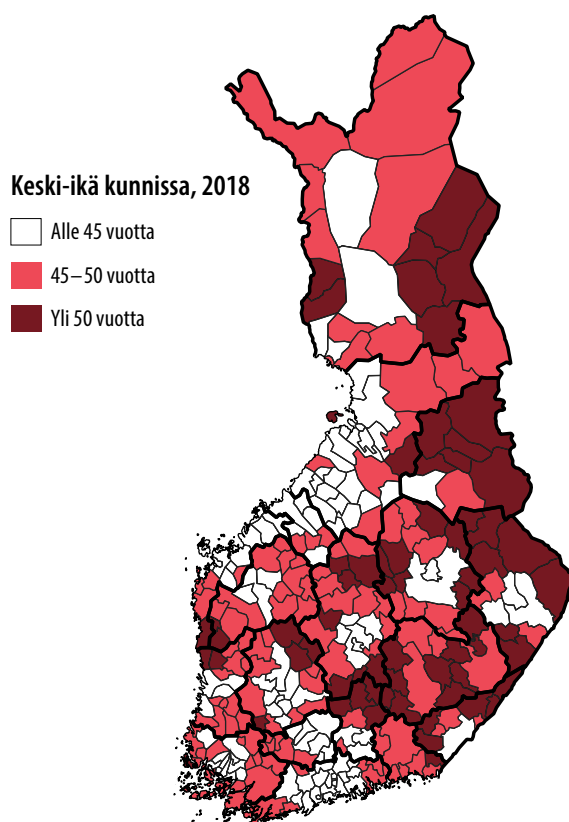
65-vuotiaiden osuus on kasvanut vuoden 2003 noin 19 prosentista lähes 28 prosenttiin vuonna 2018. Lisäksi yli 85-vuotiaiden suhteellinen osuus on melkein kaksinkertaistunut samalla ajanjaksolla. Työikäisten suhteellinen osuus on puolestaan laskenut vajaasta 62 prosentista vajaaseen 56 prosenttiin.



Kuvio 2.5 Ikäryhmien suhteelliset osuudet koko maan väestöstä vuosina 2003, 2013 ja 2018

Lähde: Tilastokeskus

Ikärakenteen muutos on myös nostanut väestöllistä keski-ikää. Vuonna 2018 suomalaisten keski-ikä oli 42,9 vuotta, kun se vielä vuonna 2003 oli 40,1 vuotta. Kunnittain tarkasteltuna väestön keski-ässä on suurta vaihtelua: vuonna 2018 korkein kunnittainen väestön keski-ikä oli 55,7 vuotta ja matalin 31,9 vuotta. Kuviossa 2.6 on kuvattu väestön keski-ikä kunnittain. Kuvioista voidaan havaita, että matalin väestön keski-ikä on pääsääntöisesti suurissa kaupungeissa ja niiden kehyskunnissa. Tarkastelussa erottuu myös Pohjanmaan kuntien väestön matala keski-ikä, mitä selittää alueen muuhun maahan verrattuna korkea syntyyvyys. Korkeimmat keski-ikäet ovat Itä- ja Pohjois-Suomessa.



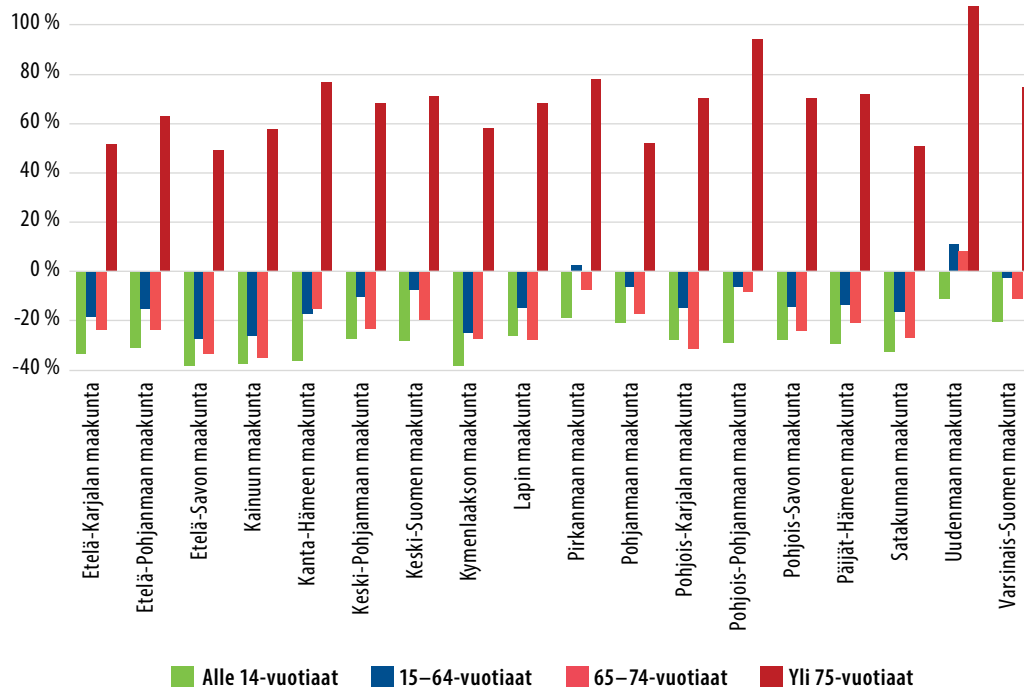
Kuvio 2.6 Väestön keski-ikä kunnissa vuonna 2018

Lähde: Tilastokeskus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Väestöennusteen mukaan väestörakenne muuttuu yhä vanhuspainotteisemmaksi. Alueittain tarkasteltuna väestö vanhenee kaikissa maakunnissa, myös väestöään kasvattavalla Uudellamaalla. Kuviossa 2.7 on kuvattu eri ikäryhmien ennusteen mukaista määrän muutosta vuosina 2018–2040. Kuvioista nähdään, että yli 75-vuotiaat on ainoa ikäryhmä, jonka koko kasvaa kaikissa maakunnissa. Yli 75-vuotiaiden määrän kasvu on todella suurta: keskimäärin yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa vuoteen 2040 mennessä melkein 80 prosentilla suhteessa vuoteen 2018. Samaan aikaan 65–74-vuotiaiden määrä kasvaa ainoastaan Uudellamaalla, kaikissa muissa maakunnissa tämä ikäluokka ennusteen mukaan supistuu.

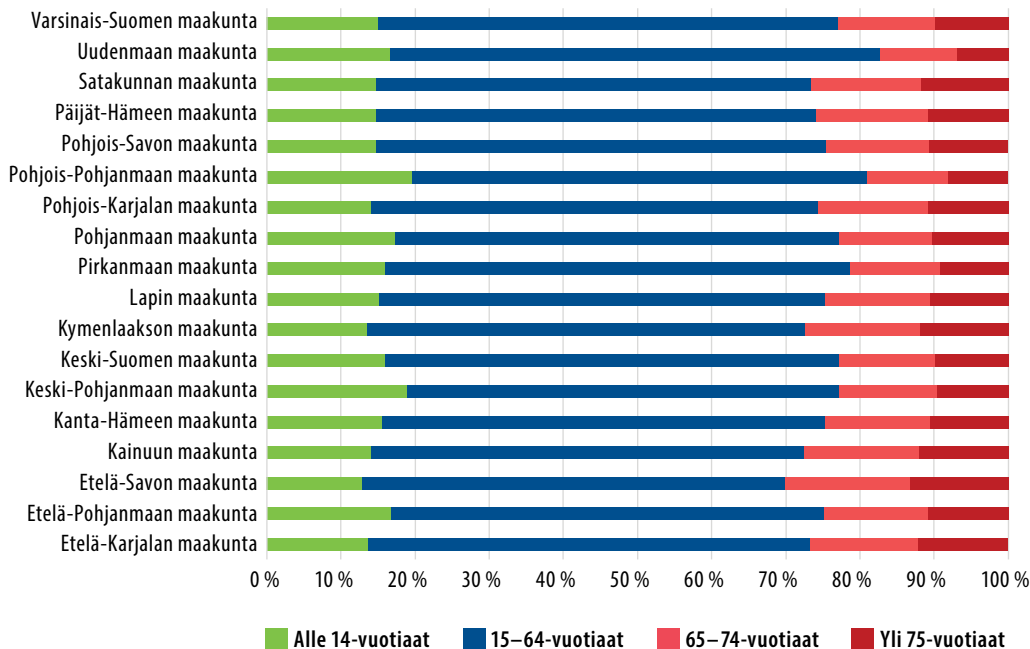
Työikäinen väestö, eli 15–64-vuotiaat, kasvaa hieman ainoastaan Uudellamaalla (11 %) ja Pirkanmaalla (vajaat 3 %). Alle 15-vuotiaiden määrä laskee ennusteen mukaan kaikissa maakunnissa, keskimäärin reilulla 20 prosentilla vuoteen 2040 mennessä. Eniten lasten määrä supistuu Kainuussa, ennusteen mukaan lähes 40 prosenttia vuoteen 2040 mennessä.



Kuvio 2.7 Väestön ikärakenteen muutokset maakunnittain 2018–2040

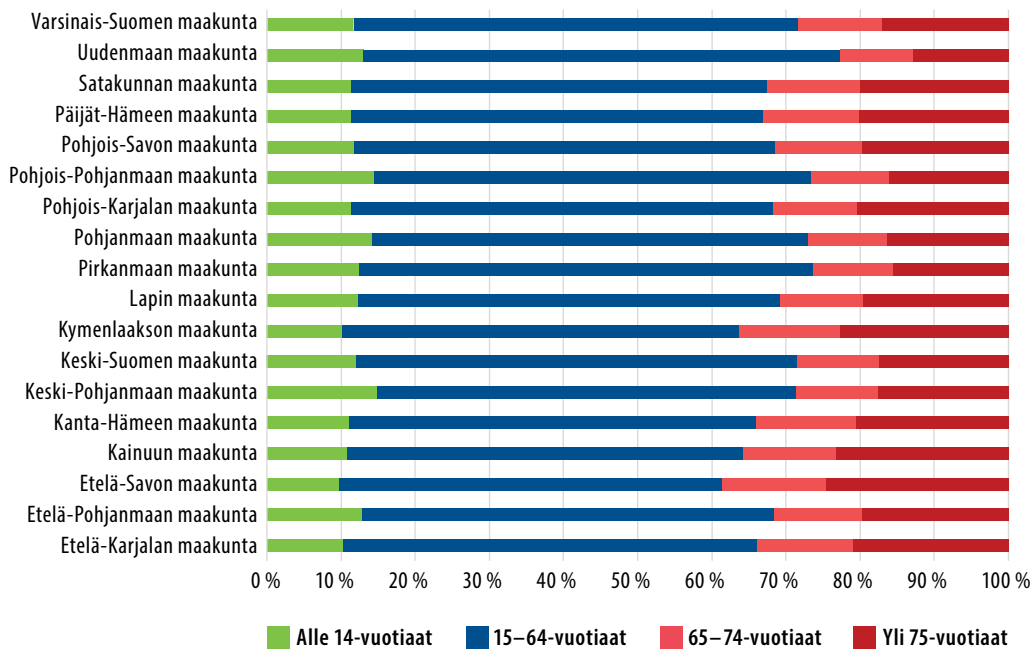
Lähde: Tilastokeskus

Vaikka 65–74-vuotiaiden määrä laskee ennusteen mukaan kaikkialla maassa, kasvaa yli 65-vuotiaiden suhteellinen osuus kuitenkin kaikissa maakunnissa. Koko maan väestöstä yli 65-vuotiaiden osuus kasvaa 22 prosentista vuonna 2018 jo lähes 28 prosenttiin vuonna 2040. Lapsien, eli alle 15-vuotiaiden osuus laskee samalla ajanjaksolla 16 prosentista 12,4 prosenttiin. Kuvioissa 2.8 ja 2.9 on esitetty ikärakenne maakunnittain vuosina 2018 ja 2040. Kuvioista nähdään, että yli 65-vuotiaiden osuus kasvaa kaikissa maakunnissa. Eri-tyisen paljon kasvaa yli 75-vuotiaiden osuus. Esimerkiksi Kainuussa yli 75-vuotiaita on jo 23 prosenttia koko maakunnan asukasluvusta vuonna 2040.



Kuvio 2.8 Väestön ikärakenne maakunnittain vuonna 2018

Lähde: Tilastokeskus



Kuvio 2.9 Väestön ikärakenne maakunnittain vuonna 2040

Lähde: Tilastokeskus

Yli 65-vuotiaiden määrä lisääntyy koko maassa. Vuonna 2018 Suomessa oli melkein 400 000 yli 65-vuotiasta enemmän kuin vuonna 2003. Vuonna 2003 koko maan väestöstä yli 65-vuotiaita oli 16 prosenttia. Vuonna 2018 vastaava osuus oli noussut oli melkein 22 prosenttiin. Tällä ajanjaksolla 65–84-vuotiaiden suhteellinen osuus kasvoi reilulla 5 prosenttiyksiköllä ja yli 85-vuotiaiden osuus reilulla prosenttiyksiköllä.

Vuonna 2018 yksittäisten kuntien asukkaista enimmillään lähes 43 prosenttia oli yli 65-vuotiaita. Yli 85-vuotiaita oli enimmillään hieman yli 8 prosenttia kunnan asukasmäärästä (taulukko 2.1).

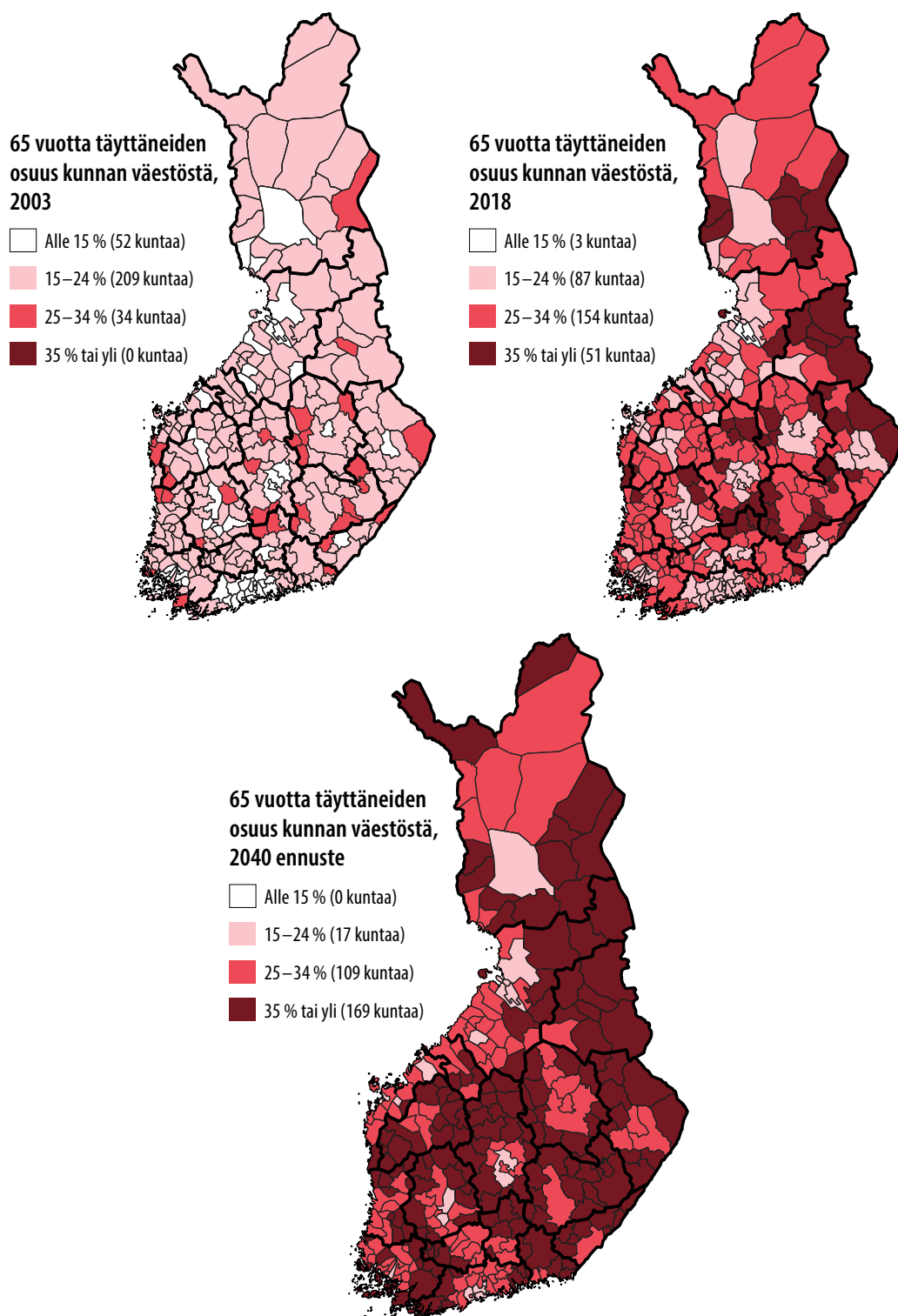
Taulukko 2.1 Tunnuslukuja ikääntyneen väestön suhteellisista osuuksista kunnan väestöstä sekä yli 65-vuotiaiden lukumäärästä vuosina 2003, 2013 ja 2018

		65–84-vuotiaat	Yli 85-vuotiaat	Yli 65-vuotiaat yhteensä, %	Yli 65-vuotiaat yhteensä, lkm
2003	Minimi	7,1 %	0,4 %	7,5 %	198
	Maksimi	28,7 %	3,8 %	32,4 %	75 928
	Keskiarvo	17,0 %	1,9 %	18,9 %	2 742
2013	Minimi	7,4 %	0,8 %	8,4 %	204
	Maksimi	34,1 %	6,7 %	40,1 %	98 828
	Keskiarvo	20,6 %	3,2 %	23,7 %	3 562
2018	Minimi	8,7 %	1,2 %	9,9 %	234
	Maksimi	36,6 %	8,1 %	42,9 %	110 303
	Keskiarvo	24,0 %	3,6 %	27,7 %	4 062

Lähde: Tilastokeskus

Kuviossa 2.10 on kuvattu yli 65-vuotiaiden osuutta kunnan asukasmäärästä vuosina 2003 ja 2018, sekä ennusteen mukaan vuonna 2040. Kuviossa nähdään selvästi yli 65-vuotiaiden suhteellisen määrän kasvu. Vuonna 2003 reilussa 200 kunnassa vanhusväestön osuus oli 15–24 prosenttia. Noin 50 kunnassa yli 65-vuotiaita oli alle 15 prosenttia kunnan asukkaista. Vuonna 2018 Suomessa oli enää kolme kuntaa, joissa yli 65-vuotiaita oli alle 15 prosenttia asukkaista. Noin puolessa Suomen kunnista vanhusväestön osuus oli 25–35 prosenttia, ja 51 kunnassa jo yli 35 prosenttia kunnan asukkaista oli yli 65-vuotiaita.

Väestöennusteen mukaan yli 65-vuotiaiden osuus nousee edelleen. Vuonna 2040 yli 65-vuotiaita on yli 35 prosenttia kunnan asukkaista 169 kunnassa. Ennusteen toteutuessa yli 65-vuotiaiden osuus ylittää 50 prosentin rajan jo noin 15 kunnassa.



Kuvio 2.10 Yli 65-vuotiaiden henkilöiden osuus kunnan väestöstä vuosina 2003, 2018 ja 2040

Lähde: Tilastokeskus
Karttapohja: Maanmittauslaitos

Paitsi suhteellisesti, yli 65-vuotiaiden määrä on kasvanut myös absoluuttisesti kaikissa kuntakokoluokissa vuosien 2003 ja 2018 välillä. Muutamaa yksittäistä kuntaa lukuun ottamatta vanhusten määrä on kasvanut kaikissa kunnissa. Taulukossa 2.2 on kuvattu yli 65-vuotiaiden osuus kunnan asukasluvusta vuonna 2018 kuntakokoluokittain sekä muutokset jaoteltuna 65–84-vuotiaisiin ja yli 85-vuotiaisiin. Taulukosta nähdään, että yli 65-vuotiaiden suhteellinen osuus kunnan asukasluvusta on sitä suurempi, mitä pienempi kuntakokoluokka on kyseessä. Lisäksi suhteellinen muutos on suurempi pienemmissä kuntakokoluokissa. Alle 2 000 asukkaan kunnissa vanhusväestön osuus on kasvanut yhteensä 10 prosenttiyksiköllä vuosien 2003–2018 välillä. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa vanhusväestön osuus on kasvanut yhteensä noin 5 prosenttiyksiköllä.

Taulukko 2.2 Yli 65-vuotiaiden suhteellinen osuus kunnan asukasluvusta vuonna 2018, määrän muutos ja osuuden muutos prosenttiyksikköä suhteessa kunnan asukaslukuun vuosina 2003–2018. Luvut keskimäärin kuntakokoluokittain.

Kuntakokoluokka	Yli 65-vuotiaiden osuus kunnan asukasluvusta, %	65–84-vuotiaat		Yli 85-vuotiaat	
		Muutos, lkm	Suhteellisen osuuden muutos, %-yks.	Muutos, lkm	Suhteellisen osuuden muutos, %-yks.
Yli 100 000 as.	18 %	13 563	4 %	2 151	1 %
40 001–100 000 as.	22 %	3 836	6 %	771	1 %
20 001–40 000 as.	23 %	1 909	7 %	354	1 %
10 001–20 000 as.	24 %	922	6 %	196	1 %
5 001–10 000 as.	27 %	391	7 %	109	2 %
2 000–5 000 as.	31 %	129	8 %	54	2 %
Alle 2 000 as.	33 %	49	8 %	22	2 %

Lähde: Tilastokeskus

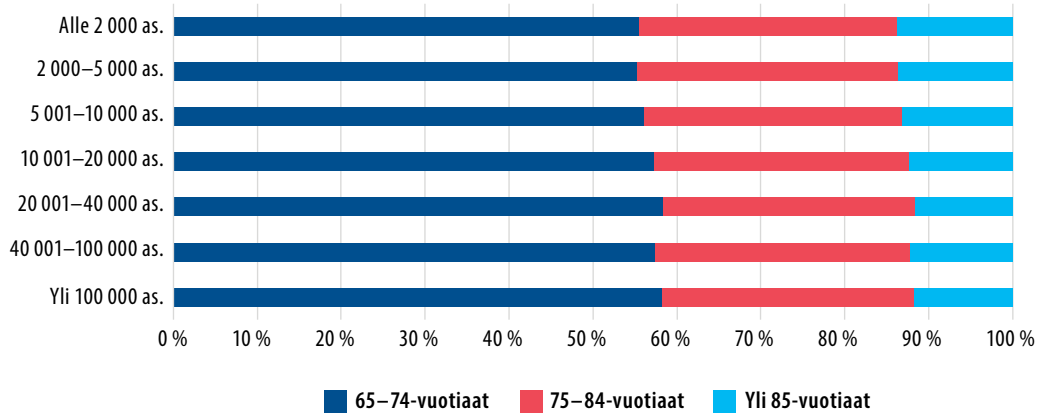
Väestöennusteen perusteella yli 65-vuotiaiden suhteellinen osuus jatkaa kasvamistaan. Vuonna 2040 jo 43 prosenttia kuntalaisista on yli 65-vuotiaita alle 2 000 asukkaan kunnissa. Ennusteen mukaan erityisesti yli 85-vuotiaiden määrä kasvaa kaikissa kuntakokoluokissa sekä absoluuttisesti että suhteellisesti. Sen sijaan 65–84-vuotiaiden määrä laskee kaikissa alle 10 000 asukkaan kuntakokoluokissa, vaikka kyseisen ikäluokan suhteellinen osuus kuitenkin kasvaa keskimäärin 4 prosenttiyksiköllä kaikissa näissä kuntakokoluokissa.

Taulukko 2.3 Yli 65-vuotiaiden suhteellinen osuus kunnan asukasluvusta vuonna 2040, määrän muutos ja osuuden muutos prosenttiyksikköä suhteessa kunnan asukaslukuun vuosina 2018–2040. Luvut keskimäärin kuntakokoluokittain.

Kuntakokoluokka	Yli 65-vuotiaiden osuus kunnan asukasluvusta, %	65–84-vuotiaat		Yli 85-vuotiaat	
		Muutos, lkm	Suhteellisen osuuden muutos, %-yks.	Muutos, lkm	Suhteellisen osuuden muutos, %-yks.
Yli 100 000 as.	23 %	9 947	2 %	7 567	3 %
40 001–100 000 as.	30 %	1 172	3 %	2 220	4 %
20 001–40 000 as.	32 %	636	4 %	1 062	5 %
10 001–20 000 as.	33 %	137	4 %	541	5 %
5 001–10 000 as.	36 %	-60	4 %	258	5 %
2 000–5 000 as.	40 %	-95	4 %	108	6 %
Alle 2 000 as.	43 %	-31	4 %	51	6 %

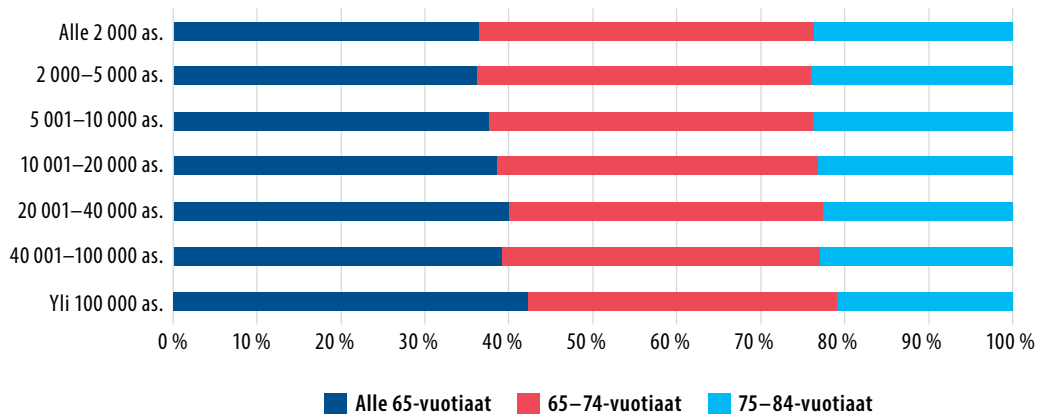
Lähde: Tilastokeskus

Ennusteen mukaan vuosien 2018–2040 välillä 65–74-vuotiaiden määrä laskee kaikissa muissa kuntakokoluokissa, paitsi yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. 75–84-vuotiaiden ja yli 85-vuotiaiden määrät sen sijaan kasvavat kaikissa kuntakokoluokissa samalla ennustejaksolla. Kuvioissa 2.11 ja 2.12 on esitetty kuntakokoluokittain vanhusväestön suhteellinen ikärakenne vuosina 2018 ja 2040. Kuvioista nähdään erityisesti yli 85-vuotiaiden osuuden voimakas kasvu. Tämä selittyy pitkälti suurten ikäluokkien vanhenemisella. Ennustettu kehitys on melko samansuuruista kaikissa kuntakokoluokissa. Tämä on merkityksellistä palvelutarpeen kehityksen osalta, sillä yli 85-vuotiailla palvelutarve on useimmiten suuri ja palveluasuminen on yleistä.



Kuvio 2.11 Vanhusväestön ikärakenne vuonna 2018 kuntakokoluokittain

Lähde: Tilastokeskus



Kuvio 2.12 Vanhusväestön ikärakenne vuonna 2040 kuntakokoluokittain

Lähde: Tilastokeskus

Vanhusväestön määrän kasvu aiheuttaa painetta julkiselle taloudelle eläkkeiden maksamisen ja terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluiden tarjoamisen osalta. Väestön ikärakenteen ennusteen perusteella voidaan arvioida julkisten palveluiden kysynnän eli palvelutarpeen mahdollista kehitystä. Yli 64-vuotiaiden palvelutarve keskittyy terveydenhuolto- ja vanhuspalveluihin, joiden osalta kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden tarve ja sitä kautta menot kasvavat merkittävästi. OECD:n arvioiden mukaan väestön ikääntyminen kasvattaa paikallishallinnon menoja niin, että ilman uusia politiikkatoimia julkisen talouden velka kasvaa G20-maissa keskimäärin 180 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen seuraavan kolmenkymmenen vuoden aikana (Rouzet ym. 2019). Väestörakenteen muutosten vaikutuksia palvelutarpeeseen on tarkasteltu lähemmin raportin luvussa 2.3.

2.3 Syntyvyyden lasku näkyy voimakkaana lähes kaikissa kunnissa

Syntyvyys on alentunut viime vuosina lähes kaikissa Manner-Suomen kunnissa, ja koko maan tasolla syntyneiden määrä on laskenut vuodesta 2010 lähtien. Sen seurauksena lasten suhteellinen osuus väestöstä on alenemassa. Taulukossa 2.4 on kuvattu tilastollisia tunnuslukuja lapsi-ikäluokkien osuuksista Suomen kunnissa vuosina 2003, 2013 ja 2018. Taulukosta nähdään, että keskimäärin lasten määrä on vähentynyt kaikissa lapsi-ikäluokissa vuosina 2003–2018.

Vuonna 2003 alle 16-vuotiaita oli 19 prosenttia. Vuonna 2018 koko maan tasolla alle 16-vuotiaiden keskimääräinen osuus oli laskenut 17 prosenttiin. Tällä ajanjaksolla on kuitenkin tapahtunut kuntien välistä eriytymistä, sillä vuonna 2003 alle 16-vuotiaiden osuus oli enimmillään 33,8 prosenttia ja vuonna 2018 se oli noussut 35 prosenttiin. Toisaalta alle 16-vuotiaiden osuus oli vuonna 2003 pienimmillään vajaat 13 prosenttia ja vuonna 2018 se oli laskenut neljä prosenttiyksikköä.

Taulukko 2.4 Lapsi-ikäluokkien osuudet kunnan väestöstä sekä alle 16-vuotiaiden absoluuttinen määrä vuosina 2003, 2013 ja 2018

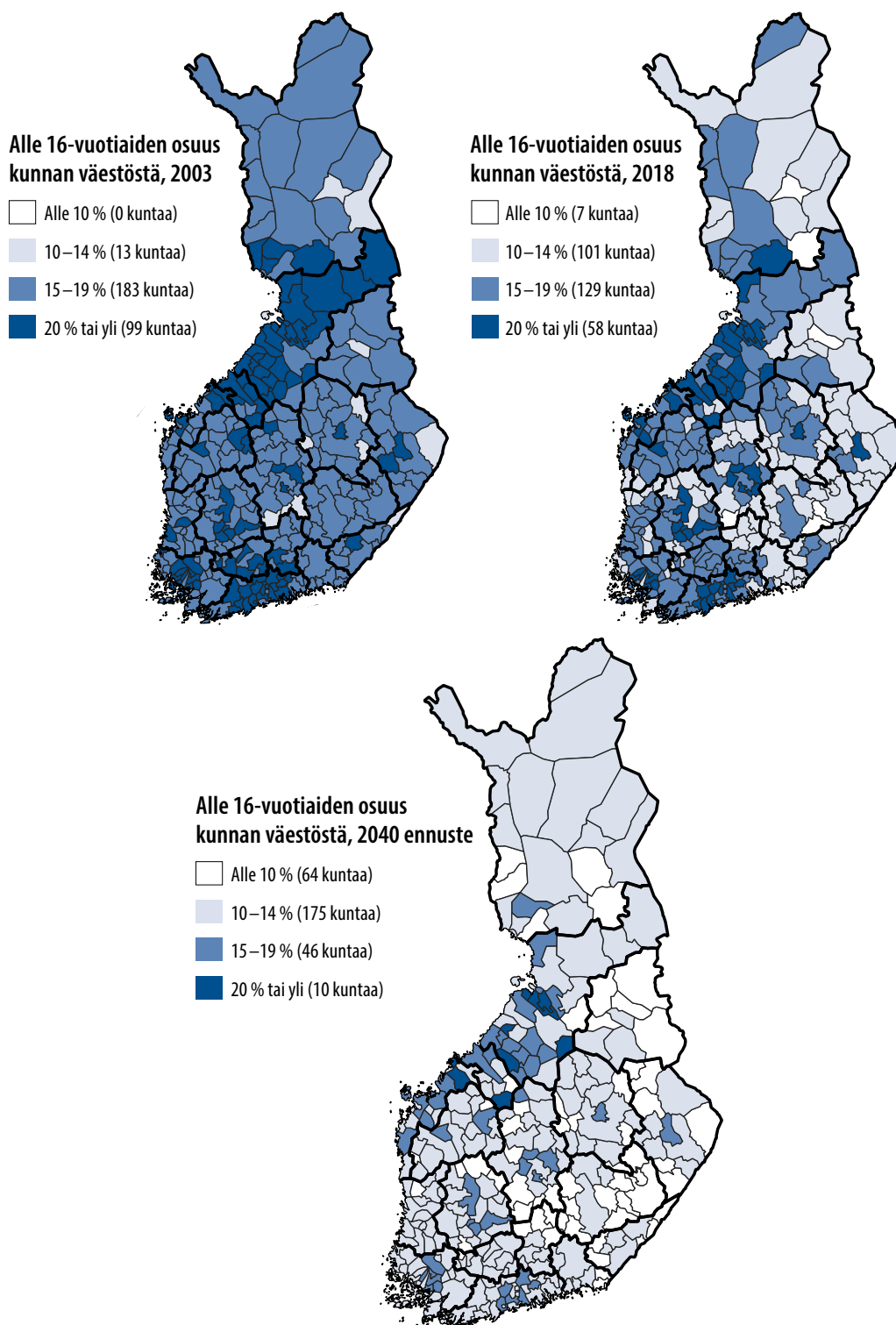
		0–6-vuotiaat	7–15-vuotiaat	Alle 16-vuotiaat yhteensä, %	Alle 16-vuotiaat yhteensä, lkm
2003	Minimi	4,0 %	8,0 %	12,8 %	116
	Maksimi	15,5 %	19,9 %	33,8 %	87 683
	Keskiarvo	7,3 %	11,8 %	19,2 %	3 321
2013	Minimi	2,8 %	5,0 %	8,5 %	82
	Maksimi	17,0 %	19,6 %	36,6 %	89 191
	Keskiarvo	7,3 %	10,1 %	17,4 %	3 216
2018	Minimi	2,5 %	5,1 %	8,8 %	71
	Maksimi	14,0 %	21,1 %	35,0 %	98 052
	Keskiarvo	6,5 %	10,1 %	16,6 %	3 174

Lähde: Tilastokeskus

Kuviossa 2.13 on kuvattu alle 16-vuotiaiden suhteellista osuutta Suomen kuntien asukasluvusta vuosina 2003, 2018 ja ennusteen mukaan vuonna 2040. Kuviosta nähdään, että lasten suhteellinen osuus on suurin pääkaupunkiseudun ja Pohjanmaan kunnissa. Lasten osuudet ovat laskeneet lähes kaikissa kunnissa vuosien 2003 ja 2018 välillä. Kuntien lukumäärä, joissa lasten osuus ylittää 20 prosenttia kunnan asukasmäärästä, on laskenut huomattavasti tällä ajanjaksolla.

Kehityksen ennustetaan jatkuvan samansuuntaisena. Vuonna 2040 Suomessa on ennusteen mukaan ainoastaan 10 kuntaa, joissa lasten osuus on yli 20 prosenttia väestöstä.

Nämä kunnat sijaitsevat pääosin Pohjanmaalla. Sen sijaan yhä useammassa kunnassa on lasten osuus enää 10–15 prosenttia koko kunnan asukasluvusta, ja joissakin kunnissa lasten osuus on jo nyt laskenut alle kymmeneen prosenttiin. Lasten suhteellinen osuus laskee erityisen paljon Itä- ja Keski-Suomen pienissä kunnissa sekä Kainuussa.

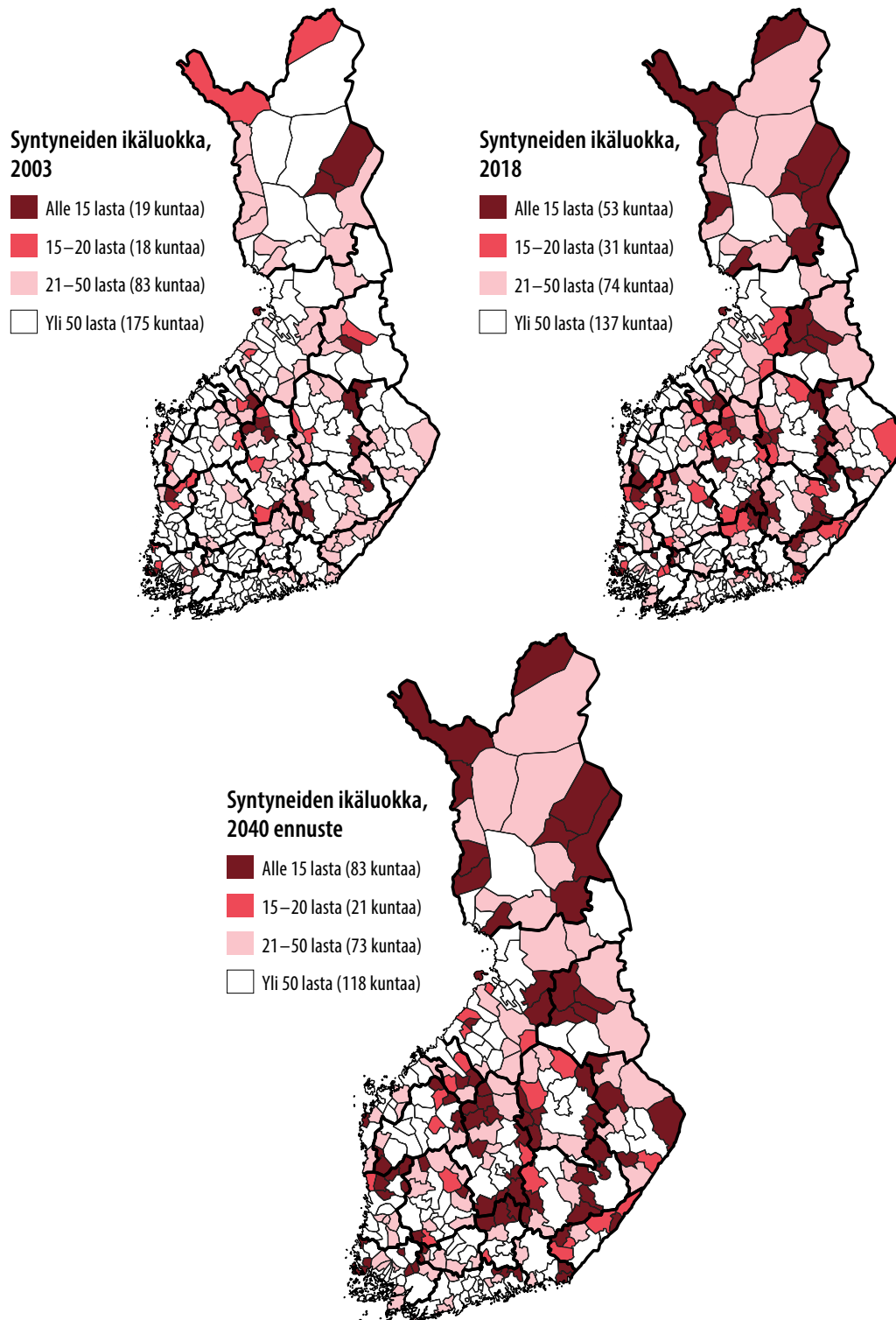


Kuvio 2.13 Alle 16-vuotiaiden osuus kunnan väestöstä vuosina 2003, 2018 ja 2040

Lähde: Tilastokeskus
Karttapohja: Maanmittauslaitos

Tulevien lapsi-ikäluokkien suuruutta voidaan tarkastella syntyvyyden avulla. Kuviossa 2.14 on kuvattu syntyneiden ikäluokan kokoa vuosina 2003 ja 2018, sekä väestöennusteen mukaan vuonna 2040. Vuonna 2003 oli 120 kuntaa, joissa syntyi alle 50 lasta, ja vuonna 2018 näiden kuntien määrä oli jo 158. Vuonna 2018 Suomessa oli 53 kuntaa, joissa syntyi alle 15 lasta ja 31 kuntaa, joissa lapsia syntyi 15–20. Tämän perusteella voidaan karkeasti arvioida, että kunnissa, joissa syntyneiden ikäluokka on 15–20 lasta, lapsia syntyy noin yhden koululuokallisen verran. Samalla tavalla voidaan arvioida, että noin kahden luokallisen verran lapsia (21–50 lasta) syntyi 74 kunnassa vuonna 2018.

Väestöennusteen mukaan vuonna 2040 on 177 kuntaa, joissa syntyy alle 50 lasta vuodessa. Vaikka syntyvyys jatkaa ennusteen mukaan laskuaan, ei muutosvauhti ole enää kunnittain tarkasteltuna niin dramaattinen kuin se on ollut viimeisen vuosikymmenen aikana.



Kuvio 2.14 Syntyneiden ikäluokka vuosina 2003, 2018 ja 2040

Lähde: Tilastokeskus
Karttapohja: Maanmittauslaitos

2.4 Työkäisen väestön väheneminen heikentää väestöllistä huoltosuhdetta

Työkäisen väestön eli 15–64-vuotiaiden osuus kuntien asukasluvusta on laskenut keskimäärin noin kuudella prosenttiyksiköllä vuosien 2003 ja 2018 välillä. Vuonna 2018 Suomen kunnissa oli enimmillään työkäisiä noin 68 prosenttia kunnan väestöstä. Alimmillaan työkäisten osuus oli vajaat 48 prosenttia.

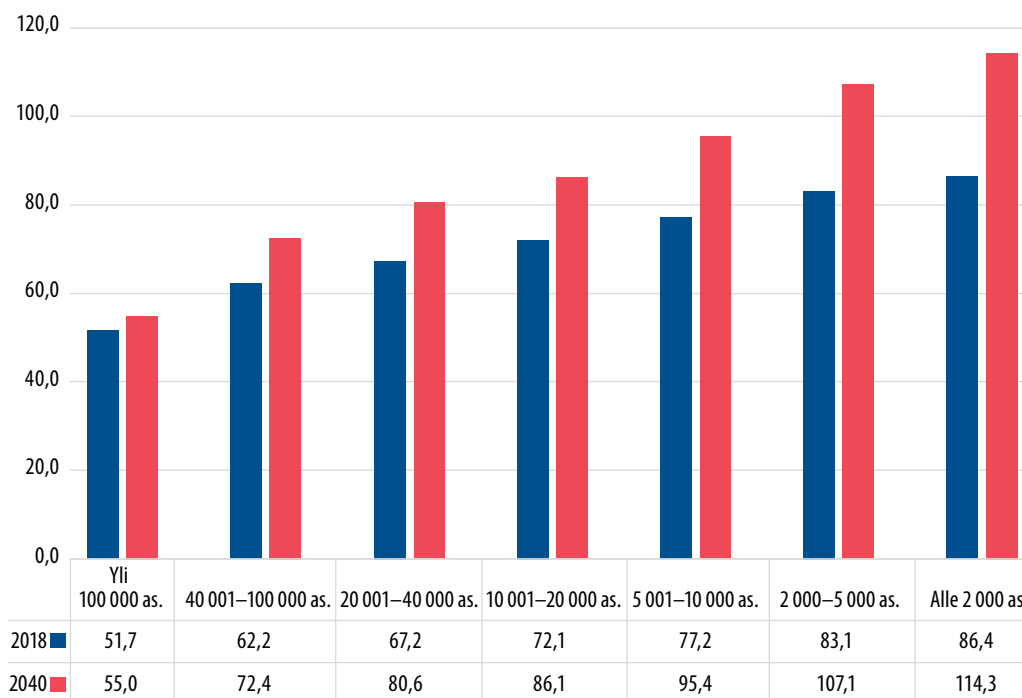
Työkäisen väestön suhteellinen väheneminen heikentää myös väestöllistä huoltosuhdetta. Väestöllinen huoltosuhde kuvaa alle 15-vuotiaiden ja yli 64-vuotiaiden osuutta suhteessa työkäiseen (15–64-vuotiaisiin) väestöön. Vuonna 2003 keskimääräinen kunta-kohtainen huoltosuhde oli noin 62, ja vuonna 2018 se oli jo noin 80. Vuonna 2018 huoltosuhde oli yksittäisessä kunnassa suurimmillaan jo 109,2, mikä tarkoittaa, että jokaista sataa työkäistä kohden on melkein 110 huollettavaa, joko alle 15-vuotiasta tai yli 64-vuotiasta (taulukko 2.5). Koska lasten määrä laskee, heikentyy huoltosuhde pääosin vanhusväestön määrän kasvusta. Väestöllinen huoltosuhde kertoo ainoastaan työkäisen väestön määrän suhteessa lapsiin ja vanhuksiin. Raportin luvussa 2.4 tarkastellaan taloudellista huoltosuhdetta, joka kuvaa työssäkäyvän väestön määrää suhteessa työttömiin ja työvoiman ulkopuolisiin.

Taulukko 2.5 Työkäisen väestön osuus kuntien asukkaista ja väestöllinen huoltosuhde

		Työkäinen väestö	Väestöllinen huoltosuhde
2003	Minimi	54,0	41,3
	Maksimi	70,7	85,0
	Mediaani	61,6	62,3
	Keskiarvo	61,9	61,9
2013	Minimi	48,1	44,3
	Maksimi	69,3	107,9
	Mediaani	58,6	70,6
	Keskiarvo	58,9	70,2
2018	Minimi	47,8	47,4
	Maksimi	67,8	109,2
	Mediaani	55,3	80,8
	Keskiarvo	55,7	80,3

Lähde: Tilastokeskus

Kuviosta 2.15 nähdään, että väestöllinen huoltosuhde heikkenee kaikissa kuntakokoluokissa vuodesta 2018 ennustevuoteen 2040. Muutos on pienintä yli 100 000 asukkaan kunnissa, kun taas pienissä kunnissa huoltosuhde heikkenee merkittävästi. Lisäksi kuntakokoluokkien väliset erot kasvavat tarkastelujakson aikana.



Kuvio 2.15 Väestöllinen huoltosuhde vuosina 2018 ja 2040 keskimäärin kuntakokoluokittain

Lähde: Tilastokeskus

2.5 Väestö keskittyy pääkaupunkiseudulle ja maakuntakeskuksiin

Suomen väestö keskittyy suuriin kaupunkeihin ja niiden kehyskuntiin. Tässä luvussa tarkastellaan maan sisäistä muuttoliikkeen suuntaa ja rakennetta ja maahanmuuton sekä vieraskielisen väestön määrän kehitystä ja kehitysnäkymiä.

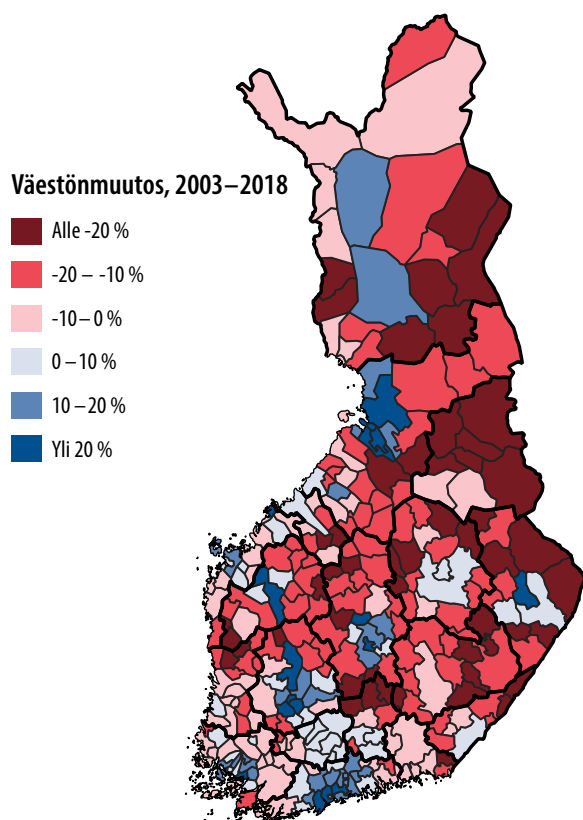
Vuosina 2003–2018 kuntien väkiluku laski keskimäärin 6 prosenttia. Suurimmillaan asukasluvun kasvoi 57 prosenttia, ja asukasluvun vähennys oli puolestaan suurimmillaan 29 prosenttia tällä ajanjaksolla. Taulukossa 2.6 kuvataan keskimääräisiä asukasluvun muutoksia kuntakokoluokittain kolmella ajanjaksolla: 2003–2013, 2013–2018 ja väestöennusteen mukaan 2018–2040. Taulukosta voidaan havaita se, miten asukasluvun kasvu kohdentuu koko ajan voimakkaammin suuriin kaupunkeihin. Vuosien 2003–2013 välillä asukasluvun laski ainoastaan kolmessa pienimmässä kuntakokoluokassa, vuosina 2013–2018 asukasluvun kasvoi selvästi enää suurimmassa eli yli 100 000 asukkaan kaupungeissa, ja ennusteen mukaan tämä kehitys jatkuu myös vuoteen 2040 saakka.

Taulukko 2.6 Asukasluvun muutokset 2003–2013, 2013–2018 ja 2018–2040 keskimäärin kuntakokoluokittain

Kuntakokoluokka	Väestönmuutos 2003–2013	Väestönmuutos 2013–2018	Väestönmuutos 2018–2040
Yli 100 000 as.	21 076	13 772	34 875
40 001–100 000 as.	2 581	202	-2 394
20 001–40 000 as.	1 205	-164	-1 636
10 001–20 000 as.	361	-222	-1 488
5 001–10 000 as.	-250	-310	-1 148
2 000–5 000 as.	-333	-236	-728
Alle 2 000 as.	-201	-108	-275

Lähde: Tilastokeskus

Kuviossa 2.16 on kuvattu kunnittainen väestönmuutos vuosien 2003 ja 2018 välillä. Kartasta nähdään, että asukaslukuaan kasvattaneet kunnat sijaitsevat pääkaupunkiseudulla ja maakuntien keskuskaupunkien ympärillä. Eniten väestöään menettäneet kunnat ovat pieniä ja sijaitsevat Itä-, Keski- ja Pohjois-Suomessa.



Kuvio 2.16 Väestönmuutos kunnittain vuosina 2003–2018

Lähde: Tilastokeskus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

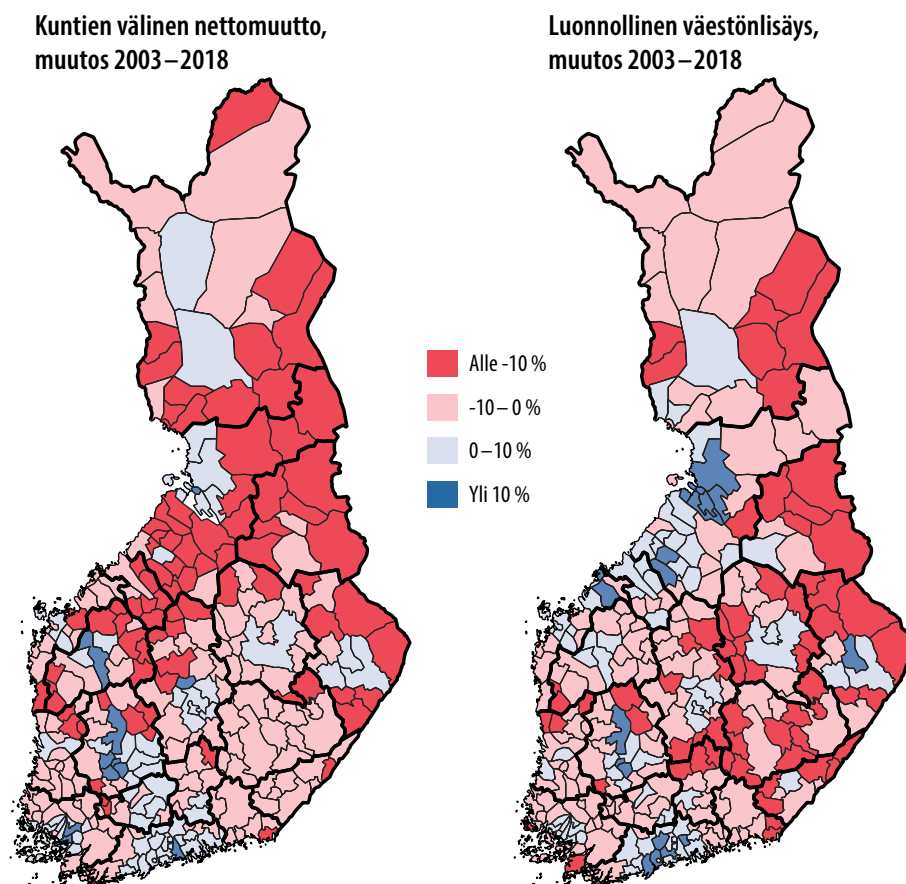
Taulukossa 2.7 on kuvattu väestönmuutoksen tunnuslukuja vuosina 2003–2018. Lukujen perusteella voidaan todeta, että maan sisäinen muuttoliike on ollut voimakasta ja kuntien väliset erot suuria. Suurimmillaan kunnittainen positiivinen nettomuutto on ollut noin 24 prosenttia ja negatiivinen nettomuutto noin -27 prosenttia vuosien 2003–2018 välillä. Positiivinen nettomuutto on ollut suurinta suurimmissa kaupungeissa sekä niiden kehyskunnissa. Myös luonnollisessa väestönlisäyksessä on ollut suuria alueellisia eroja. Suurinta kasvu on ollut Pohjois-Pohjanmaalla sekä pääkaupunkiseudulla ja Tampereen seudulla.

Taulukko 2.7 Väestönmuutoksen tunnuslukuja vuosina 2003–2018

	Kuntien välinen nettomuutto	Luonnollinen väestönlisäys	Nettomaahanmuutto	Muutos yhteensä
Minimi	-27 %	-21 %	0 %	-29 %
Maksimi	24 %	33 %	19 %	57 %
Keskiarvo	-5 %	-4 %	3 %	-6 %

Lähde: Tilastokeskus

Kuviossa 2.17 on kuvattu kunnittain kuntien välinen nettomuutto ja luonnollinen väestönlisäys vuosina 2003–2018 suhteessa vuoden 2003 asukaslukuun. Kuviosta nähdään, että niin maan sisäinen nettomuutto kuin luonnollinen väestönlisäys ovat samanmerkkisiä useimmissa kunnissa (korrelaatio on 0,51). Tämä tarkoittaa sitä, että väestöään kasvattavissa kunnissa kuntaan on muutettu enemmän kuin sieltä on muutettu pois, eli nettomuutto on ollut positiivista. Lisäksi syntyvyys on ollut kuolleisuutta suurempaa, eli luonnollinen väestönlisäys on ollut positiivista. Väestöään menettävissä kunnissa puolestaan sekä nettomuutto on ollut negatiivista että kuolleisuus on ollut syntyvyyttä korkeampaa. Näiden tekijöiden yhtäaikaisuus eriyttää kuntien ikärakennetta entisestään.



Kuvio 2.17 Kuntien välinen nettomuutto ja luonnollinen väestönlisäys vuosina 2003–2018

Lähde: Tilastokeskus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Taulukossa 2.8 tarkastellaan nettomuuttoa vuosien 2003–2018 välillä lasten ja nuorten osalta kuntakokoluokittain. Taulukosta nähdään, että 0–14-vuotiaiden osalta kuntien välinen positiivinen nettomuutto on ollut suurinta keskikokoisissa kunnissa, eli

10 000–20 000 asukkaan ja 20 000–40 000 asukkaan kunnissa. Suurin negatiivinen nettomuutto ikäryhmässä 0–14 vuotta on kohdistunut suurimpiin, yli 100 000 asukkaan kaupunkeihin. Voidaan arvioida, että kyseinen muuttoliike kuvaa sitä jo ennen 2000-luvun vaihdetta alkanutta trendiä, jossa lapsiperheet muuttavat pois suurista kaupungeista kehyskuntiin.

Nuorten eli 15–24-vuotiaiden nettomuutto on puolestaan kohdentunut lähes pelkästään suurimpiin kaupunkeihin, sillä vuosien 2003 ja 2018 välillä tämän ikäluokan nettomuutto yli 100 000 asukkaan kaupunkeihin on ollut yhteensä yli 200 000 henkeä. Kaikissa muissa (paitsi 40 000–100 000 asukkaan) kuntakokoluokissa 15–24-vuotiaiden nettomuutto on ollut negatiivista samalla ajanjaksolla. Nuorten muuttoliikkeen kohdentuminen lähes yksinomaan suurimpaan kuntakokoluokkaan kuvaa opiskeluikäisten muuttoja opintojen perässä. Hieman yllättävää on se, että 15–24-vuotiaiden nettomuutto 40 000–100 000 asukkaan kaupunkeihin on ollut lähestulkoon nollan tuntumassa.

Taulukko 2.8 Lasten ja nuorten nettomuutto kuntakokoluokittain vuosina 2003–2018

Kuntakokoluokka	Nettomuutto, 0–14-vuotiaat	Nettomuutto, 15–24-vuotiaat
Yli 100 000 as.	-41 974	217 497
40 001–100 000 as.	2 653	138
20 001–40 000 as.	15 282	-54 915
10 001–20 000 as.	12 790	-51 346
5 001–10 000 as.	7 273	-59 237
2 000–5 000 as.	3 193	-40 843
Alle 2 000 as.	100	-6 943

Lähde: Tilastokeskus

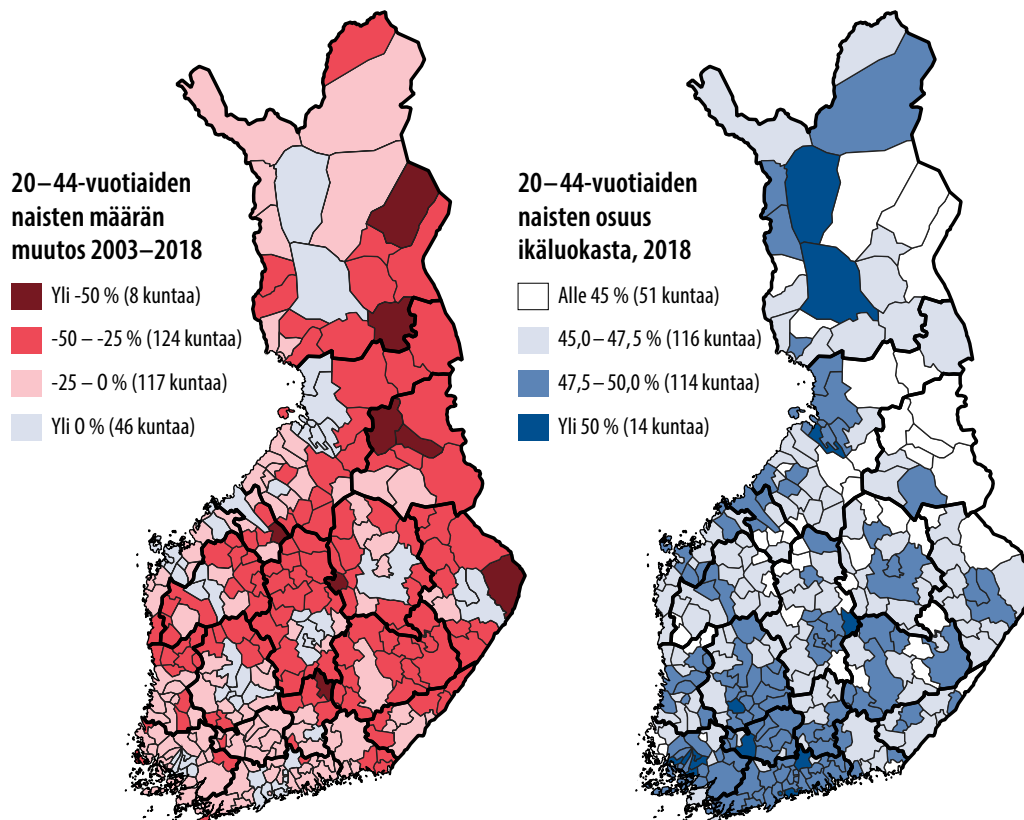
Maan väestörakenteen muutosta voidaan tarkastella myös nuorten naisten määrän muutoksella ja suhteellisella osuudella kunnan vastaavanikäisistä asukkaista. Taulukossa 2.9 ja kuviossa 2.18 on tarkasteltu 20–44-vuotiaiden naisten määrän muutosta kunnittain sekä heidän osuuttaan kaikista vastaavanikäisistä asukkaista. Vuosien 2003 ja 2018 välillä 20–44-vuotiaiden naisten määrä on laskenut kaikkiaan 248 kunnassa. Keskimäärin laskua on ollut noin 20 prosenttia, ja enimmillään nuorten naisten määrä on laskenut lähes 60 prosenttia. Eniten 20–44-vuotiaiden naisten määrä on kasvanut suurissa kaupungeissa ja niiden kehyskunnissa. Suurimmillaan kasvu yksittäisessä kunnassa on ollut reilu 48 prosenttia vuosien 2003–2018 välillä.

Taulukko 2.9 Nuorten naisten (20–44-vuotiaat) määrän ja suhteellisen osuuden muutos vuosina 2003–2018, tunnusluvut

	20–44-vuotiaiden naisten määrän muutos, 2003–2018	20–44-vuotiaiden naisten osuus samanikäisistä kunnan asukkaista	
	Prosenttia	Prosenttia, vuonna 2018	Muutos 2003–2018, %-yksikköä
Minimi	-58,4 %	38,6 %	-5,6 %
Maksimi	48,2 %	51,4 %	7,6 %
Keskiarvo	-20,3 %	46,9 %	-0,2 %

Lähde: Tilastokeskus

Kuviosta 2.18 nähdään, että 20–44-vuotiaiden naisten määrä on kasvanut erityisesti yliopistokaupungeissa ja niiden kehyskunnissa. Nuorten naisten määrässä suhteessa samanikäiseen väestöön on myös alueellista eroa. Alimmillaan, alle 45 prosenttia, nuoria naisia suhteessa samanikäisiin on Kainuussa ja Lapin kunnissa. Suurimmillaan nuorten naisten osuus on yli 50 prosenttia. Tällaiset kunnat sijaitsevat pääosin pääkaupunkiseudulla sekä yliopistokaupungeissa.



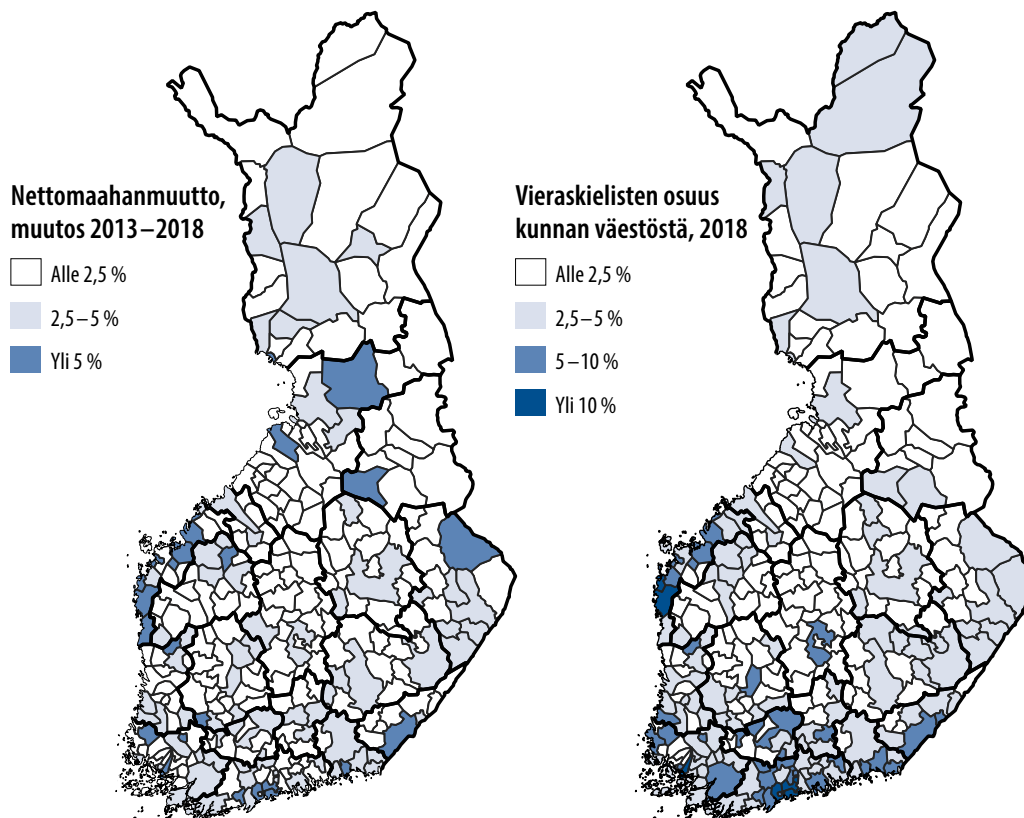
Kuvio 2.18 Nuorten naisten (20–44-vuotiaat) määrän ja suhteellisen osuuden muutos kunnittain

Lähde: Tilastokeskus
Karttapohja: Maanmittauslaitos

Vaikka 20–44-vuotiaiden naisten määrässä on suuria muutoksia, suurimmat muutokset kohdistuvat niihin kuntiin, joissa väestö on vähentynyt muutenkin. Näitä kuntia on erityisesti Kainuussa ja Itä- ja Pohjois-Suomessa. Nuorten, synnytysikäisten naisten vähenemisellä on kuitenkin vaikutusta syntyvyyden kunnittaiseen kehitykseen.

Suomen väestönkasvuun ja väestön alueellisiin eroihin vaikuttaa myös maahanmuutto. Nettomaahanmuutto kuvaa Suomeen muuttaneiden ja Suomesta ulkomaille muuttaneiden erotusta. Nettomaahanmuuttoa voidaan tarkastella myös kunnittain, jolloin kyse on ulkomailta kuntaan muuttaneiden ja kunnasta ulkomaille muuttaneiden erotuksesta. Kokonaisuudessaan nettomaahanmuuton vaikutus kuntien asukasluvun muutokseen on ollut melko pientä. Kaikkiaan 204 kunnassa nettomaahanmuuton vaikutus on ollut alle 2,5 prosenttia. Suurimmillaan nettomaahanmuuton vaikutus on ollut suurissa kaupungeissa sekä yksittäisissä pienissä Pohjanmaan kunnissa.

Voimakas nettomaahanmuutto heijastuu yleensä myös vieraskielisten määrään. Kuviosta 2.19 nähdään nettomaahanmuutto kunnittain vuosina 2003–2018 sekä vieraskielisten osuus kuntien asukkaista vuonna 2018. Keskimäärin vieraskielisten asukkaiden osuus on pieni suhteessa kuntien koko väestöön. Vuonna 2018 Suomessa oli 162 kuntaa, joissa vieraskielisten osuus oli alle 2,5 prosenttia kunnan asukasluvusta. Eniten vieraskielisiä on pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa Vantaalla (18,9 %), Espoossa (17 %) ja Helsingissä (15,7 %).



Kuvio 2.19 Nettomaahanmuutto vuosina 2003–2018 ja vieraskielisen väestön osuus kunnan asukasluvusta vuonna 2018

Lähde: Tilastokeskus
Karttapohja: Maanmittauslaitos

Vuoteen 2040 ulottuvan kunnittaisen väestöennusteen mukaan väestö keskittyy edelleen suuriin kaupunkeihin ja muihin kasvukeskuksiin. Ennusteen mukaan kuntakokoluokittain tarkasteltuna väestö kasvaa ainoastaan yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Taulukosta 2.10 nähdään, että ennusteen mukaan Helsingissä, Vantaalla ja Espoossa asuu yhteenlaskettuna jo lähes 1,4 miljoonaa asukasta vuonna 2040, joka on neljännes koko Manner-Suomen asukkaista. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa, eli yhdeksässä suurimmassa kaupungissa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Oulu, Turku, Jyväskylä, Kuopio,

Lahti) asuu vuonna 2040 jo melkein 2,5 miljoonaa ihmistä, joka vastaa noin 45 prosenttia Manner-Suomen koko väestöstä. Kaikissa muissa kuntakokoluokissa väestön määrä tulee keskimäärin laskemaan.

Taulukko 2.10 Asukasluku kuntakokoluokittain 2018 ja 2040

Kuntakokoluokka	2018		2040		Muutos 2018–2040, %
	Asukasluku	Osuus Manner-Suomesta	Asukasluku	Osuus Manner-Suomesta	
Yli 100 000 as.*	2 169 897	40 %	2 483 769	45 %	14 %
Helsinki, Espoo ja Vantaa	1 159 840	21 %	1 383 854	25 %	19 %
40 001–100 000 as.	1 013 940	18 %	973 241	18 %	-4 %
20 001–40 000 as.	819 892	15 %	770 805	14 %	-6 %
10 001–20 000 as.	596 663	11 %	535 645	10 %	-10 %
5 001–10 000 as.	541 539	10 %	456 583	8 %	-16 %
2 000–5 000 as.	297 328	5 %	231 789	4 %	-22 %
Alle 2 000 as.	48 871	1 %	39 520	1 %	-19 %
Manner-Suomi yhteensä	5 488 130	100 %	5 491 352	100 %	0,1 %

* Helsinki, Espoo ja Vantaa sisältyvät yli 100 000 asukkaan kuntakokoluokkaan
Lähde: Tilastokeskus

Maakunnittain tarkasteltuna väestö kasvaa väestöennusteen mukaan ainoastaan Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa (taulukko 2.11). Uudenmaan asukasluku kasvaa eniten, melkein 14 prosenttia vuosina 2018–2040. Vuonna 2040 Uudellamaalla asuu ennusteen mukaan jo hieman yli 1,9 miljoonaa asukasta. Osa maakunnista menettää ennusteen mukaan väestöstään jopa lähes viidenneksen. Ennusteen mukaan pienimmässä maakunnassa eli Kainuussa asukasluku on hieman alle 60 000 asukasta vuonna 2040. Kainuun asukasluku supistuu 19 prosenttia ennusteen mukaan.

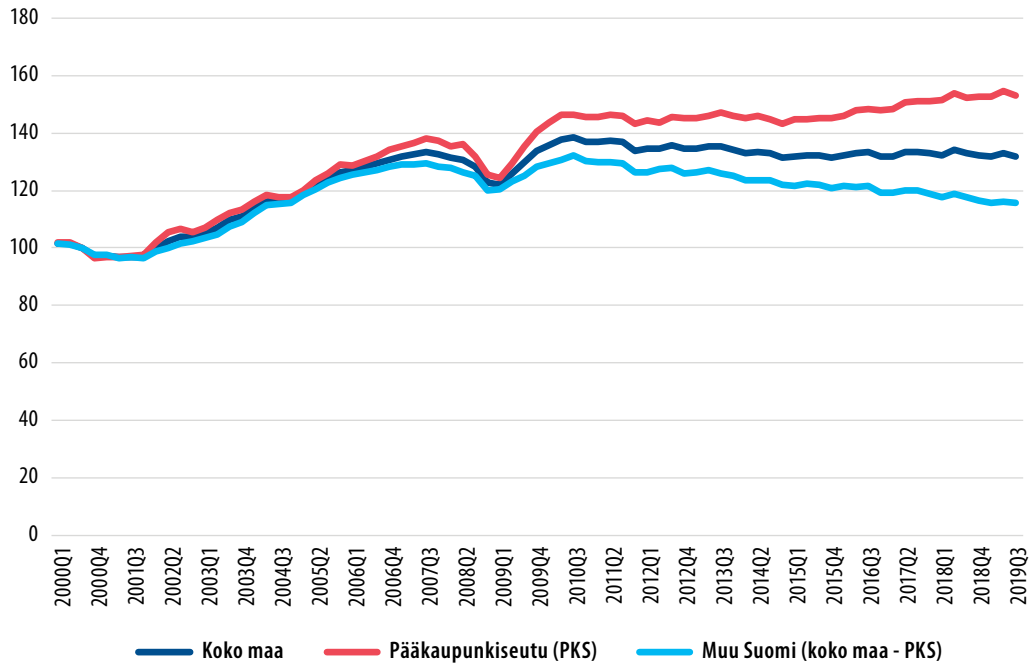
Taulukko 2.11 Maakuntien väestökehitys 2018–2040

Maakunta	2018 Väestö	2040 Väestö	Muutos 2018–2040, %
Etelä-Karjala	128 756	112 138	-12,9 %
Etelä-Pohjanmaa	189 715	169 919	-10,4 %
Etelä-Savo	144 615	116 522	-19,4 %
Kainuu	73 061	59 196	-19,0 %
Kanta-Häme	171 364	153 955	-10,2 %
Keski-Pohjanmaa	68 437	63 230	-7,6 %
Keski-Suomi	275 521	262 846	-4,6 %
Kymenlaakso	173 388	143 661	-17,1 %
Lappi	178 522	161 697	-9,4 %
Pirkanmaa	515 095	540 430	4,9 %
Pohjanmaa	180 794	173 709	-3,9 %
Pohjois-Karjala	162 240	146 164	-9,9 %
Pohjois-Pohjanmaa	412 161	400 792	-2,8 %
Pohjois-Savo	245 602	223 779	-8,9 %
Päijät-Häme	200 629	185 436	-7,6 %
Satakunta	218 624	191 403	-12,5 %
Uusimaa	1 671 024	1 901 907	13,8 %
Varsinais-Suomi	478 582	484 568	1,3 %

Lähde: Tilastokeskus

Väestörakenteen muutokset eriyttävät asuntomarkkinoita

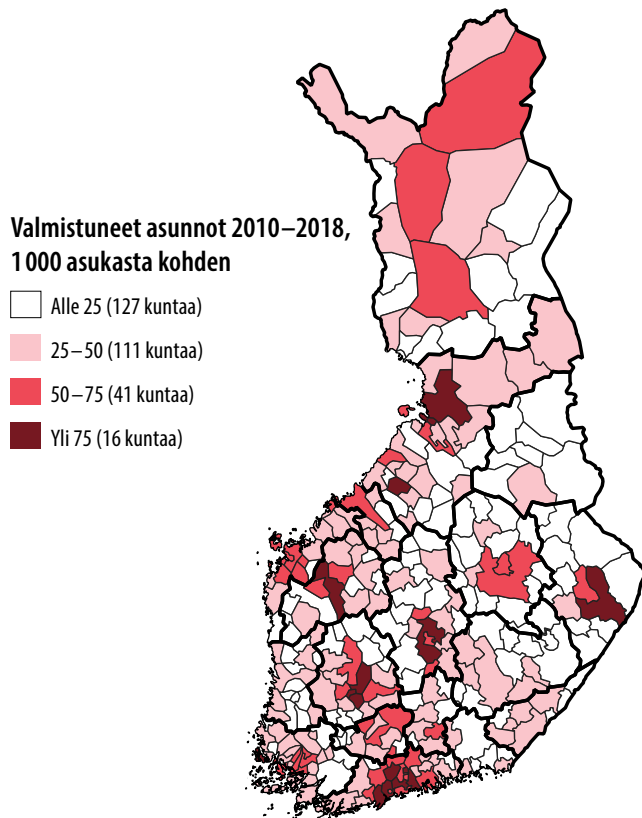
Asuntomarkkinat ovat Suomessa eriytyneet voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Eriytymiskehitystä selittää ennen kaikkea väestörakenteen muutokset ja kaupungistuminen. Suurissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla, asuntojen kysyntä on kasvanut väestönkasvun mukana. Samanaikaisesti väestöä menettävillä alueilla asuntojen kysyntä on laskenut tasaisesti. Eriytymiskehitys on ollut nähtävissä asuntojen hintakehityksessä jo kymmenen vuoden ajan: pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa kysynnän kasvu on nostanut asuntojen hintoja, kun muualla maassa hinnat ovat heikentyneen kysynnän seurauksena laskeneet.



Kuvio 2.20 Osakeasuntojen hintakehitys alueittain vuosina 2000–2019, reaali-hintaindeksi (2000 = 100) neljännesvuosittain

Lähde: Tilastokeskus

Asuntojen kysynnän erot voidaan havaita myös tarkastelemalla uudisasuntotuotannon määrää kuntakohtaisesti. Kuviossa 2.21 on tarkasteltu vuosina 2010–2018 valmistuneita uusia asuntoja kunnan asukasluvuun suhteutettuna. Kuviosta voidaan havaita, että asuntorakentaminen on keskittynyt 2010-luvulla voimakkaasti suuriin, yli 100 000 asukkaan kaupunkeihin ja niiden ympärökuntiin sekä maakuntien keskuskaupunkeihin.



Kuvio 2.21 Valmistuneet asunnot kunnittain asukasluukuun suhteutettuna vuosina 2010–2018, valmistuneet asunnot/1000 asukasta

Lähde: Tilastokeskus
Karttapohja: Maanmittauslaitos

Kiihtynyt muuttoliike kaupunkeihin on näkynyt viime vuosina jossain määrin myös vuokra-asumisen hintakehityksessä. Vuosina 2015–2019 vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskineliöhinnat ovat nousseet lähes kaikissa suurissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa koko maan hintakehitystä voimakkaammin.

Asuntomarkkinoiden eriytymiskehityksen arvioidaan jatkuvan myös tulevina vuosina. Kaupungistuminen sekä nuorten ikäluokkien ja syntyvyyden keskittyminen suuriin kaupunkeihin ja niiden ympäryskuntiin ylläpitää sekä omistusasuntojen että vuokra-asuntojen kysyntää kasvukeskuksissa. Väestöä menettävien alueiden tilannetta vaikeuttaa entisestään vanhusväestön määrän kasvu, jonka myötä tyhjien ja käyttämättömien asuntojen määrän voidaan arvioida kasvavan, vaikka yhä suurempi osa ikääntyneistä asuukin omassa kodissa.

Toisaalta on huomioitava, että asuntomarkkinoiden ja asuntojen hintojen kehityksessä saattaa olla alueellista ja kuntien sisäistä vaihtelua sekä kasvavilla että väestöä menettävillä alueilla. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun ja Helsingin sisällä sekä omistusasuntojen että vuokra-asuntojen kysynnässä ja hintakehityksessä on suuria eroja. Vastaavasti väestöä menettävissä kunnissa asuntojen kysyntä ja hintakehitys voi olla esimerkiksi kunnan keskustaajamassa selvästi muuta kuntaa parempi, jos alueen väestö muuttaa parempien palvelujen ja liikenneyhteyksien perässä kuntakeskukseen.

Asuntomarkkinoiden eriytymisellä on vaikutuksia myös työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen ja työvoiman saatavuuteen. Asuntojen ja asumisen suuret alueelliset hintaerot ja asuntojen myyntiaikojen pidentyminen erityisesti väestöä menettävillä alueilla saattavat hidastaa työvoiman alueellista liikkuvuutta ja heikentää työvoiman tarjontaa.

Voimakkaat väestörakenteen muutokset ja asuntomarkkinoiden eriytyminen eriyttävät myös kuntien asuntopolitiikkaa. Kasvukeskuksissa ja erityisesti kasvavissa suurissa kaupungeissa asuntojen korkea kysyntä lisää painetta kuntien aktiiviselle maapolitiikalle, kaavoitukselle ja asuntopolitiikalle. Riittävä uudisrakentaminen sekä monipuolinen markkinaehtoinen ja tuettu asuntotarjonta voivat hillitä asuntojen hinnannousua ja siten tukea väestön ja työvoiman liikkuvuutta. Väestöään menettävillä kunnille heikkenevät asuntomarkkinat aiheuttavat monenlaisia ongelmia. Asuntojen hintakehitys vaikuttaa suoraan kuntien omistaman asuntokannan arvon kehitykseen, mutta myös esimerkiksi kuntien omistamien vuokra-asuntojen kysyntään. Asuntomarkkinoiden tervehdyttämiseksi asuntokantaa tulisikin monilla väestöä menettävillä paikkakunnilla korjata kysyntää vastaavaksi tai purkaa tarpeettomana. Toisaalta kuntien rooli asumisessa saattaa tulevaisuudessa kasvaa joiltain osin myös väestöä menettävillä alueilla, mikäli yksityiset toimijat eivät kykene enää ylläpitämään riittävän monipuolista asuntokantaa tai toteuttamaan asuntokannan vaatimia korjausinvestointeja. Tällöin kuitenkin myös kuntien asuntokantaan ja esimerkiksi vuokratyöyhtiöihin liittyvät taloudelliset riskit kasvavat.

LÄHTEET:

- Colin, C. ja Brys, B. (2019): Population ageing and sub-central governments: long-term fiscal challenges and tax policy reform options. OECD fiscal federalism working papers.
- Euroopan komissio (2017): The 2018 Aging Report. Underlying assumptions & projection methodologies. Institutional paper 065. European Commission.
- Rouzet, D.; Caldera Sanchez, A.; Renault, T. ja Roehn, O. (2019): Fiscal challenges and inclusive growth in ageing societies. OECD Economic Policy Paper No. 27.

3 Kuntien talouden näkymät vaikeat

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Kunnan taloutta arvioitaessa ei ole mahdollista käyttää yksittäistä tunnuslukua, joka kuvaisi kunnan talouden tilaa tyhjentävästi, vaan tarkastelussa tulee käyttää useampaa näkökulmaa. Kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä ei tulisi tarkastella koskaan vain yhden vuoden tietojen perusteella, vaan aina pidemmällä aikavälillä.
- Pääsääntöisesti voidaan todeta, että mitä pienempi kunta on, sitä pienemmät ovat todennäköisesti sen verotulot. Ero aiheutuu pääasiassa eroista kunnallisveron määrässä, mutta myös yhteisöverotuloissa on kuntien välillä suuria eroja. Yhteisöverotuohto on keskittynyt entistä enemmän suurille kaupungeille. Kuntien tuloveroprosenttien erot ovat kasvaneet.
- Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisäätöistä tehtävistään. Kuntien välinen vaihtelu tarve- ja olosuhdetekijöissä sekä erot tulopohjissa ovat suuria, ja näin ollen myös erot kuntien saamissa valtionosuuksissa ovat huomattavia.
- Tulojen ja menojen erotuksesta kertyvä tulo-rahoitus ei ole viime vuosina riittänyt kuntien investointien rahoittamiseen, vaan kuntatalouden velkamäärä on kasvanut. Kunnat käyttävät erilaisia omaisuuden rahoitusmalleja aiempaa enemmän, mikä vaikeuttaa kuntien välistä vertailua.
- Toiminnan ja investointien rahavirran viiden vuoden keskiarvon perusteella kuntatalouden tila on vahvin suurimmassa ja pienimmässä kuntakokoluokassa, ja heikoin toiseksi suurimmassa kokoluokassa. Tämä johtuu siitä, että yli 100 000 asukkaan kunnissa tulo-rahoitus on muita kuntakokoluokkia parempi, ja se riittää hyvin investointeihin. Pienimmässä, alle 2 000 asukkaan kuntakokoluokassa investointien määrä on selvästi muita luokkia pienempi. Suurimmat investointitarpeet ja rahoitustarpeet ovat 40 000–100 000 asukkaan kuntakokoluokassa, jossa kunnat kasvavat ja investoivat voimakkaasti.
- Kahden pienimmän kuntakokoluokan tilannetta heikentää se, että niissä sosiaali- ja terveydenhuollon nettokäyttökustannukset ovat asukasta kohden muita kuntia suuremmat. Suurten kuntien ja nopeasti kasvavien kuntien tilanne on yleisesti ottaen pieniä kuntia ja väestöään menettäviä kuntia parempi.
- Kuntien taloudellisen tilanteen heikentymisen vuoksi erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteerit täyttävien kuntien lukumäärä tulee erittäin suurella todennäköisyydellä kasvamaan, vaikka tarkkaa arviota kuntien määrästä ei voikaan tehdä.

Kunnan toiminnan ja talouden lähtökohtana on kunnan asukkaiden peruspalvelujen turvaaminen. Kuntalain mukaan kunnan talousarvio ja -suunnitelma tulee laatia siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Myös kuntalain erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevat säännökset korostavat kunnan tehtävää asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaajana.

Tässä luvussa kuvataan kuntien ja kuntayhtymien sekä kuntakonsernien talouden viime vuosien kehitystä ja kehitysnäkymiä. Luvussa nostetaan esiin myös joitakin taloudenhoitoon viime vuosina vaikuttaneita muutoksia ja kehityslinjoja. Luvun tarkastelu on yleisluonteinen ja sitä täydentävät kuntien veropohjan kehityksestä ja peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän toiminnasta valmistellut tarkemmat teemakohtaiset tarkastelut.

3.1 Kuntien taloutta tarkasteltava eri näkökulmista ja pidemmällä aikavälillä

Kunnan taloutta arvioitaessa ei ole mahdollista käyttää yksittäistä tunnuslukua, joka kuvaisi kunnan talouden tilaa tyhjentävästi. Kunnan tulojen ja menojen tasapainoa kuvaavat kunnan tuloslaskelma ja siihen sisältyvät erilaiset välitulokset sekä ylijäämä tai alijäämä. Tulojen ja menojen tasapainoa on mitattu kuntasektorilla usein vuosikatteella ja sen suhteella poistoihin. Pitkällä aikavälillä tulojen ja menojen tasapainoa kuvaa taseeseen kertynyt yli- tai alijäämä. Kunnan liikkumavaraa tulojen lisäämiseksi voidaan kuvata vertaamalla veroprosentin tasoa muihin kuntiin, vaikka säädettyä ylärajaa veroprosentille ei olekaan.

Tulojen ja menojen suhde ei kuitenkaan kuvaa taloutta kokonaisuutena. Talouden tasapainoon kuuluu myös rahoituksen riittävyys eli se, että kunnan maksuvalmius on riittävä ja että investointeja varten on käytettävissä rahoitusta. Rahoitusnäkökulmaa voidaan tarkastella esimerkiksi toiminnan ja investointien rahavirran avulla. Myös lainojen määrä ja määrän kehitys, tulojen riittävyys lainojen hoitamiseen sekä oman ja ulkopuolisen rahoituksen suhde kuvaavat kunnan rahoitusta.

Kunnan talouden arviointiin vaikuttaa myös se, mitä kokonaisuutta tarkastellaan. Taloutta on mahdollista tarkastella pelkän kunnan tiedoilla tai kuntakonsernin tiedoilla. Kuntakonsernilla tarkoitetaan tässä luvussa kunnan konsernitilinpäätökseen yhdisteltävää kokonaisuutta, johon sisältyvät kunnan lisäksi sen tytäryhteisöt sekä osuudet kuntayhtymistä,

joissa kunta on jäsenenä². Konsernitilinpäätöstä käytetään nykyisin myös kunnan talouden kriisiytymisen määrittelyssä.

Koska taloudessa on useita näkökulmia, myös kuntien talouden tilannekuvaa muodostetaan tässä luvussa eri näkökulmista. Talouden tilanne voi olla yksittäisissä kunnissa erityisen haasteellinen, vaikka koko maan tasolla esimerkiksi tulojen ja menojen tasapaino ei ole heikentynyt merkittävästi³. On selvää, että lähivuosina yhä suurempi joukko kuntia on talouden mittareilla lähestymässä kriisikunnan tunnusmerkkejä. Kuntatalouden tilannekuvan muodostamista ei helpota se, että kuntatalouteen voivat yhtenä vuotena vaikuttaa useat kertaluonteiset tekijät, kuten verokertymien vaihtelut. Kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä ei tulisikaan tarkastella koskaan vain yhden vuoden tietojen perusteella, vaan aina pidemmällä aikavälillä.

3.2 Tulot ja menot eivät ole kaikilla kunnilla tasapainossa

Kunnan tuloslaskelma kuvaa verorahoituksen eli verotulojen ja valtionosuuksien riittävyyttä palvelujen järjestämisestä syntyviin menoihin. Palveluista aiheutuvien menojen määrää voidaan kuvata toimintakatteella, jossa menoista on vähennetty palveluista kertyvät tulot. Tämä niin sanottu nettomenojen määrä kuvaa lyhytvaikutteisten menojen määrää, ja verorahoituksen tulisi riittää vähintään niiden kattamiseen. Tasapainoisessa kunnan taloudessa tulo- ja menojen pitäisi riittää kuitenkin myös investointeihin ja lainan hoitoon, minkä vuoksi verorahoituksen tulisi olla aina toimintakatetta suurempi. Kuntien tuloslaskelman eriä ja eräitä muita tunnuslukuja on koottu taulukkoon 3.1.

2 Kuntalain mukainen kuntakonserni muodostuu kunnasta ja sen tytäryhteisöistä. Tytäryhteisö on yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta. Kunnan määräysvallassa olevia säätiöitä käsitellään kuten tytäryhteisöjä.

3 Tässä luvussa taloutta tarkastellaan Manner-Suomen kunnista, joita oli vuonna 2018 yhteensä 295 kappaletta ja vuonna 2020 yhteensä 294 kappaletta. Ahvenanmaan kunnat jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Taulukko 3.1 Kuntien kokonaistalouden tunnuslukuja vuosina 2015–2018

	2015	2016	2017	2018	Muutos 2015–2018, mrd. euroa	Muutos 2015–2018, prosenttia
Toimintakate	-28,3	-28,5	-28,1	-29,1	0,80	2,8 %
Verotulot	21,7	22,0	22,4	22,3	0,66	3,0 %
Käyttötal. valtionosuudet	8,2	8,8	8,5	8,5	0,26	3,2 %
Verorahoitus yht.	29,9	30,8	30,9	30,8	0,92	3,1 %
Rahoituserät, netto	0,5	0,4	0,5	0,4	-0,09	
Vuosikate	1,9	2,7	3,3	2,1	0,17	9,0 %
Poistot ja arvonalentumiset	2,1	2,1	2,2	2,2	0,11	5,3 %
Vuosikate - poistot	-0,2	0,6	1,1	-0,1	0,06	
Nettoinvestoinnit	-2,5	-2,4	-2,4	-2,8	-0,28	11,3 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,6	0,3	0,9	-0,7	-0,11	
Lainakanta	15,5	16,1	16,1	16,7	1,23	7,9 %
Rahavarat	4,1	4,6	5,2	4,9	0,76	18,5 %
Taseen kertynyt yli-/alijäämä	9,4	10,3	11,3	11,3	1,84	19,5 %
Veroprosentti, painotettu	19,85	19,89	19,92	19,87		0,02 %-yks.

Lähde: Tilastokeskus

Kunnan talouden tasapainon kannalta ratkaisevaa on tulojen lisäksi toimintakatteen kehitys. Vuosien 2015 ja 2018 välillä kaikkien kuntien yhteenlasketut nettomenot ovat kasvaneet 2,8 prosenttia henkilöstömenojen ja palvelujen ostojen kasvun vuoksi, mutta muutos vaihtelee kunnittain. Verorahoitus on samalla aikavälillä kasvanut hieman enemmän. Vuositasolla talouden tasapainoa tulkittaessa on otettava huomioon, että vuonna 2017 kunnille tilitettiin liikaa kunnallisveroa, mikä oikaistiin vuonna 2018. Tuloslaskelman perusteella saattaa siten saada virheellisen kuvan siitä, että kuntatalouden tasapaino olisi näitä kahta vuotta verrattaessa voimakkaasti heikentynyt. Kuntatalouden tasapainoa tulee aina tarkastella pidemmällä aikavälillä.

Vuosikatteen riittävyyttä voidaan arvioida joko suhteessa poistoihin tai suhteessa investointeihin. Vuosikatteen ja poistojen suhde kuvaa sitä, miten tulot riittävät kattamaan jo toteutetut investoinnit niiden vaikutusaikana. Vuosikatteen ja investointien suhde taas kuvaa sitä, miten tuloslaskelmasta kertyvä tulo-rahoitus kattaa uudet investoinnit, jotka ovat tyypillisesti aikaisempia suurempia. Vaikka kunnan talous näyttäisi olevan

tasapainossa vuosikatteen ja poistojen suhteen perusteella, kunta voi joutua ottamaan lisää velkaa uusien investointien rahoittamiseksi.

Kun tarkastelun kohteena ovat kuntien yhteenlasketut tiedot, kuntien tulot ja menot ovat tasapainossa. Koko kuntasektorin tarkastelu ei kuitenkaan anna kuvaa yksittäisen kunnan taloudesta, vaan vaihtelut kuntien välillä voivat olla suuria. On syytä huomioida, että verotulojen vaihtelut yksittäisenä vuonna voivat vaikuttaa kuntien tulojen ja menojen tasapainosta saatavaan kuvaan. Kuntien tulosta on siksi tarkasteltava aina pidemmällä aikavälillä.

KUNTIEN TILINPÄÄTÖKSEN TUNNUSLUKUJA

Toimintakate eli nettomenot tarkoittaa palvelujen järjestämisestä kertyvien tuottojen ja kulujen erotusta. Nimestään huolimatta toimintakate on kunnissa negatiivinen, ja se rahoitetaan kunnissa pääasiassa verorahoituksella eli verotuloilla ja valtionosuuksilla. Kuntayhtymissä toimintakate on yleensä positiivinen.

Vuosikate kuvaa toimintakateen, verorahoituksen sekä rahoitustoiminnan tuottojen ja kulujen yhteenlaskettua määrää. Vuosikate kuvaa siten yhden vuoden tuottojen ja kulujen erotusta, joka on käytettävissä investointeihin ja lainanlyhennyksiin. Tätä kutsutaan myös tulorahoitukseksi.

Poistot ja arvonalentumiset kuvaavat pitkävaikutteisten menojen eli investointimenojen yhdelle tilikaudelle kuuluvia osuuksia. Pitkävaikutteisia menoja ei kirjata kerralla tuloslaskelmaan kuluksi, vaan kuluvan omaisuuden menot jaetaan ennakkoon määritellyn vaikutusajan kuluessa ns. suunnitelman mukaisina poistoina eri tilikausille. Arvonalentumiset täydentävät suunnitelman mukaisia poistoja tilanteessa, jossa omaisuuden arvo muodostuu liian korkeaksi. Maa- ja vesialueista sekä arvopapereista kirjataan myös tarvittaessa arvonalentumisia.

Nettoinvestoinnit lasketaan vähentämällä investointimenoista investointien rahoitusosuudet sekä investointihyödykkeiden luovutuksesta kertyvät tulot.

Rahavarat muodostuvat rahoista ja pankkisaamisista sekä rahoitusarvopapereista.

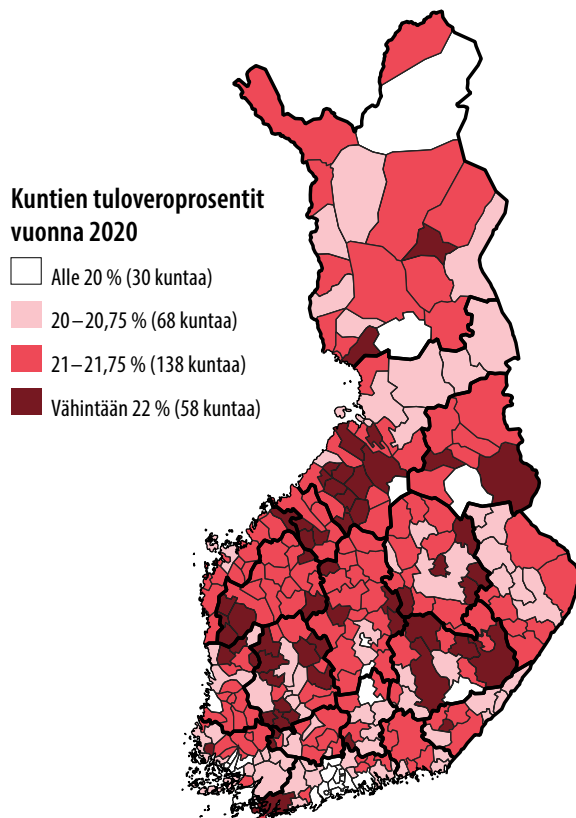
Painotetun veroprosentin laskennassa otetaan huomioon kuntakohtaisesti verotettavat ansiotulot.

Verotulot muodostavat pääosan kuntien tuloista

Kuntien verotulot koostuvat ansiotuloista maksettavasta kunnallisverosta, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja kiinteistöverosta. Verotuloista kunnallisvero muodostaa suurimman osuuden. Keskimäärin sen osuus verotuloista oli 84 prosenttia vuonna 2018, mutta kunnittain vaihteluväli on 65 prosentista yli 90 prosenttiin.

Väestön ikääntyminen ja muuttoliike vaikuttavat ansiotulojen kehitykseen ja rakenteeseen. Myös ansiotulojen rakenteella on vaikutusta kunnallisverotuottoon, koska eri tulo-lajeihin kohdistuu erilaisia vähennyksiä. Keskimäärin palkkatulojen osuus ansiotuloista on kaksi kolmannesta ja eläketulojen noin neljännes. Kuntakokoluokittain ansiotulojen rakenteessa on eroja. Suurimmissa kaupungeissa palkkatulojen osuus on noin 70 prosenttia ja pienimmissä kunnissa noin puolet. Viime vuosina eläketulojen osuus ansiotuloista on noussut kaikissa kuntakokoluokissa.

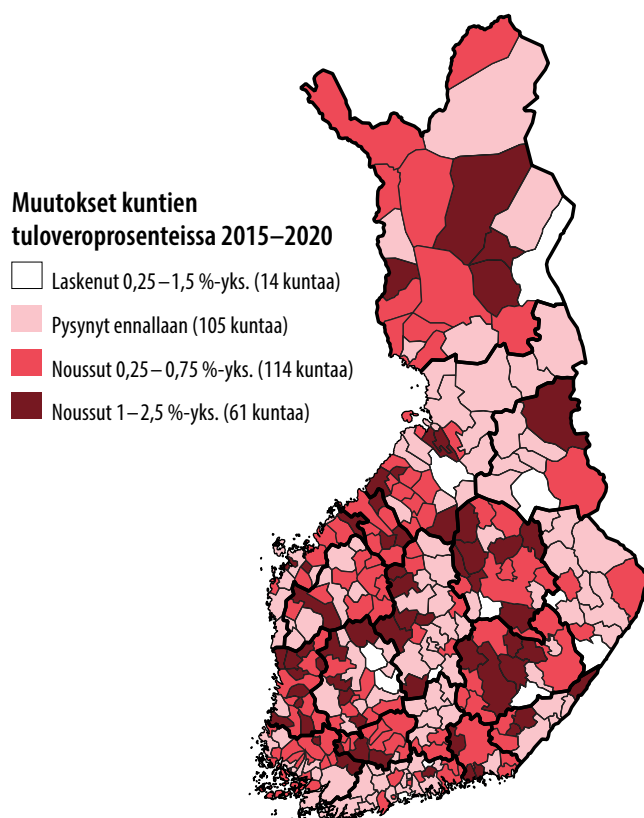
Kuntien tuloveroprosenttien väliset erot ovat jonkin verran kasvaneet 2010-luvulla. Vuonna 2010 Manner-Suomen kunnissa alin veroprosentti oli 16,5 ja ylin 21,0 prosenttia. Vuonna 2020 alin veroprosentti on 17,0 ja ylin on noussut jo 23,5 prosenttiin. Korkeimmat veroprosentit ovat yleensä pienissä, väestöään menettävissä kunnissa.



Kuvio 3.1 Kuntien tuloveroprosentit vuonna 2020

Lähde: Verohallinto
Karttapohja: Maanmittauslaitos

Vuosien 2015 ja 2020 välisenä aikana veroprosentti on noussut 175 kunnassa, joista 61 kunnassa veroprosentti on noussut yli yhden prosenttiyksikön. Samanaikaisesti veroprosentti on laskenut 14 kunnassa. Noin 100 kunnassa veroprosentti on vuonna 2020 sama kuin viittä vuotta aikaisemmin.



Kuvio 3.2 Kuntien tuloveroprosenttien muutos vuosina 2015–2020

Lähde: Tilastokeskus ja Verohallinto
Karttapohja: Maanmittauslaitos

Osana tuloverotuksen keventämistä kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä on kasvatettu. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa kuntien nimellinen tuloveroprosentti on noin 20 prosenttia ja efektiivinen veroprosentti puolestaan noin 14,5 prosenttia. Nimellisen ja efektiivisen veroprosentin⁴ eroon vaikuttaa kunnan asukkaiden ansiotulojen taso, koska verovähennykset kohdentuvat eniten pieni- ja keskituloisille. Valtion päättämät veronkevennykset eivät kuitenkaan jää kokonaisuudessaan rasittamaan kuntien taloutta, sillä

⁴ Efektiivinen veroprosentti saadaan suhteuttamalla kunnallisveron määrä veronalaisiin ansiotuloihin. Kunnallisverotuksessa tehtävien vähennysten vuoksi veroa maksetaan kunnalle nimellistä veroprosenttia vähemmän.

niistä aiheutuneet verotulojen menetykset on kompensoitu kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta vuodesta 2003 lähtien.

Yhteisöveron osuus kuntien verotuloista on keskimäärin 8 prosenttia, mutta kuntien väliset erot ovat merkittävät. Yhteisöverotuotto jakautuu kuntien välillä epätasaisesti. Suurimpien kaupunkien osuus koko maan yhteisöverotuotosta oli vuonna 2019 noin 60 prosenttia ja Helsingin yksinään noin 31 prosenttia. Helsingin osuus yhteisöveron tuotosta on noussut vuodesta 2010 vuoteen 2019 runsaalla 12 prosenttiyksiköllä. Metsäerällä on huomattava merkitys pienille metsävaltaisille kunnille. Metsäerän osuus kunnan yhteisöverotuotosta oli vuonna 2017 suurimmillaan 97 prosenttia. Sen osuus kunnan yhteisöverotuloista oli yli 90 prosenttia 13 kunnalla ja 54 kunnalla yli 75 prosenttia. Suurilla kaupungeilla metsäerän osuus on puolestaan hyvin pieni.

Yhteisöverotuloille on myös tyypillistä suhdanneherkkyys. Verotuotto voi vaihdella huomattavasti vuodesta toiseen, ja myös kuntakohtaiset vaihtelut voivat olla suuria erityisesti, jos kunnassa on vain vähän yrityksiä tai yritykset ovat keskittyneet samalle toimialalle.

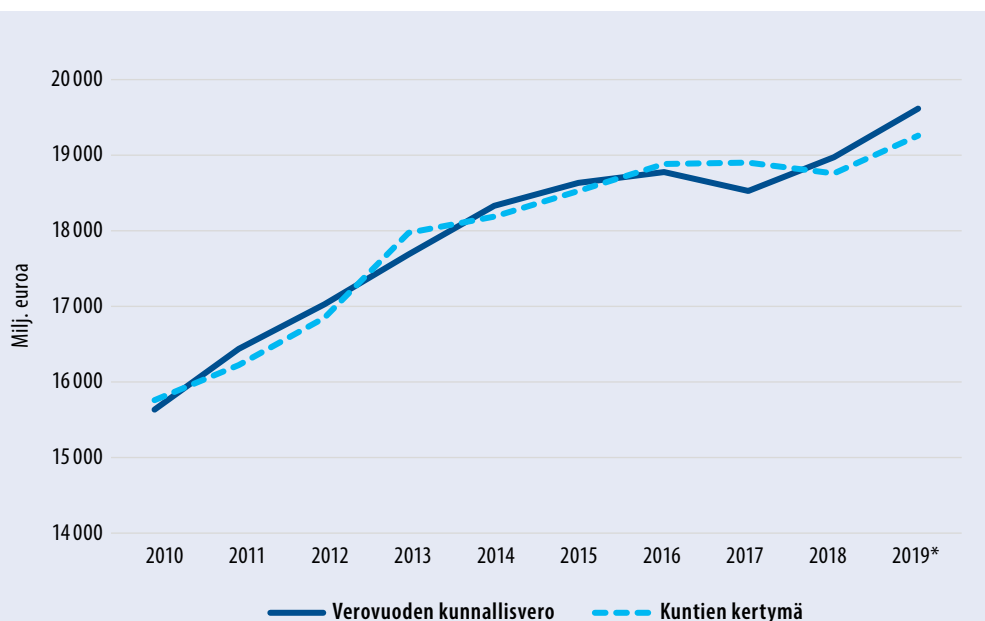
Kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista on keskimäärin 8 prosenttia, ja osuus on noussut viime vuosina. Tähän on vaikuttanut se, että viimeisen kymmenen vuoden aikana yleisen sekä vakituisten ja muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajoja on korotettu useaan kertaan. Lisäksi voimalaitosten ja rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin ylärajaa on korotettu. Asukaskohtaisissa kiinteistöverotuloissa on kuntakokoluokkien välillä pienemmät erot kuin muissa veromuodoissa. Korkeimmat verotulot asukasta kohti ovat niissä kunnissa, joissa on voimalaitos tai paljon vapaa-ajan asuntoja sekä suurissa kaupungeissa, joissa maapohjan verotusarvot ovat korkeampia.

VEROTULOJEN TILITYKSISSÄ ON VUOSITTAISTA VAIHTELUA

Kunnallisvero kannetaan verovelvollisilta yhdessä muiden ansiotuloverojen (valtion tulovero, kirkollisvero ja sairausvakuutusmaksut) kanssa. Ne kertyvät henkilöasiakkailta ennakoveroina, ennakonpidätyksinä, ennakon täydennysmaksuina ja jäännösveroina verovuoden ja sitä seuraavien vuosien aikana. Kertyneet verot tilitetään ansio- ja pääomatuloverojen tilityskokonaisuudessa valtiolle, kunnille, seurakunnille ja Kansaneläkelaitokselle.

Verojen tilittämisessä veronsaajille käytetään ensinnäkin veronsaajaryhmittäisiä jako-osuuksia. Ennen verotuksen valmistumista ne perustuvat kunkin veronsaajan ennustettuun osuuteen kaikista ansio- ja pääomatuloveroista. Verotuksen valmistumisen jälkeen käytetään valmistuneen verotuksen mukaisia jako-osuuksia. Pääomatuloveron ennusteista poikkeava kehitys on merkittävin selittäjä veronsaajaryhmien jako-osuuksien muutoksille. Vaikka kunnat eivät ole pääomatuloveron veronsaajia, se vaikuttaa veronsaajaryhmien suhteellisiin osuuksiin ansio- ja pääomatuloveroista. Kunnallisverokertymän tilittämisessä kunnille käytetään kuntakohtaisia jako-osuuksia.

Pääsääntöisesti kalenterivuoden tilityskertymä seuraa lopullisen veron kehitystä. Tilityskertymään vaikuttavat kuitenkin tulojen kehityksen lisäksi veronsaajien jako-osuuksien muutokset sekä järjestelmämuutokset, jotka vaikuttavat verokertymien ajoittumiseen. Tilityskertymä on näin ollen tyypillisesti volatiilimpi kuin verovuodelta maksuunpannun veron kehitys (kuvio 3.3).



Kuvio 3.3 Kunnallisveron verovuoden lopullisen veron ja vuosikertymän kehitys vuosina 2010–2019

Kunnallisvero on veronalaisten ansiotulojen perusteella kunnille maksettava vero. Kunta päättää itse veroprosentistaan, mutta tuloverolailla säädetään tulojen veronalaisuudesta ja tulosta ja verosta tehtävistä vähennyksistä. Osa vähennyksistä tehdään sekä valtion- että kunnallisverotuksessa.

Kunnat saavat myös osuuden **yhteisöveron** tuotosta. Vuonna 2020 kuntien jako-osuus on 32,13 prosenttia yhteisöverosta. Yksittäisen kunnan jako-osuus saadaan laskemalla kunkin kunnan yritystoimintaerän ja metsäerän summan suhteellinen osuus kaikkien kuntien vastaavien lukujen summasta.

Kunnan **yritystoimintaerä** määräytyy yhteisöille maksuunpannun yhteisöveron ja useammassa kunnassa toimivien yhteisöjen osalta yhteisön toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstömäärien perusteella.

Kunnille **metsäeränä** jaettava yhteisöveron määrä on metsävero-osuus, johon on lisätty Metsähallitukselle ja sen metsätaloutta harjoittavalle tytäryhtiölle maksuunpantu kunnille tuleva yhteisövero. Kuntien metsävero-osuus määräytyy vuosittain siten, että vuoden 2007 metsävero-osuutta muutetaan bruttokantorahatulojen muutosta vastaavasti. Metsävero-osuuden määrä on vähintään viisi ja enintään 15 prosenttia kuntien yhteisöverosta. Metsäerä otettiin käyttöön, kun puun myyntitulon verotuksessa pinta-alaperusteisen metsäverotuksen siirtymäaika päättyi.

Kiinteistövero on kunnan vero ja perustuu kiinteistön sijaintikunnan määräämään kiinteistöveroprosenttiin sekä kiinteistön verotusarvoon. Kiinteistön verotusarvo määrätään erikseen rakennuksen ja maapohjan osalta.

KUNNALLISVERON KERTYMÄÄN VUOSINA 2018–2019 VAIKUTTANEET MUUTOKSET

Vuonna 2019 kunnallisveron kertymään vaikuttivat useat tekijät: Ensinnäkin siirtyminen joustavaan verotuksen valmistumiseen muutti verojen maksuaikataulua, ennakonpidätysmenettelyä muutettiin ja kolmanneksi tulorekisterin käyttöönottoaiheessa oli verontilityksiin vaikuttavia ongelmia. Ennakonpidätyksessä siirryttiin vuositulorajaan verokorteissa ja sivutuloverokorteista luovuttiin kokonaan. Tämä siirsi verojen kertymistä aiempaa enemmän loppuvuodelle ja osittain seuraavan vuoden puolelle. Myös tulorekisterin ilmoitusongelmien takia tilityskertymät jäivät alkuvuodesta pienemmiksi, mutta tämä ongelma korjaantui vuoden loppuun mennessä.

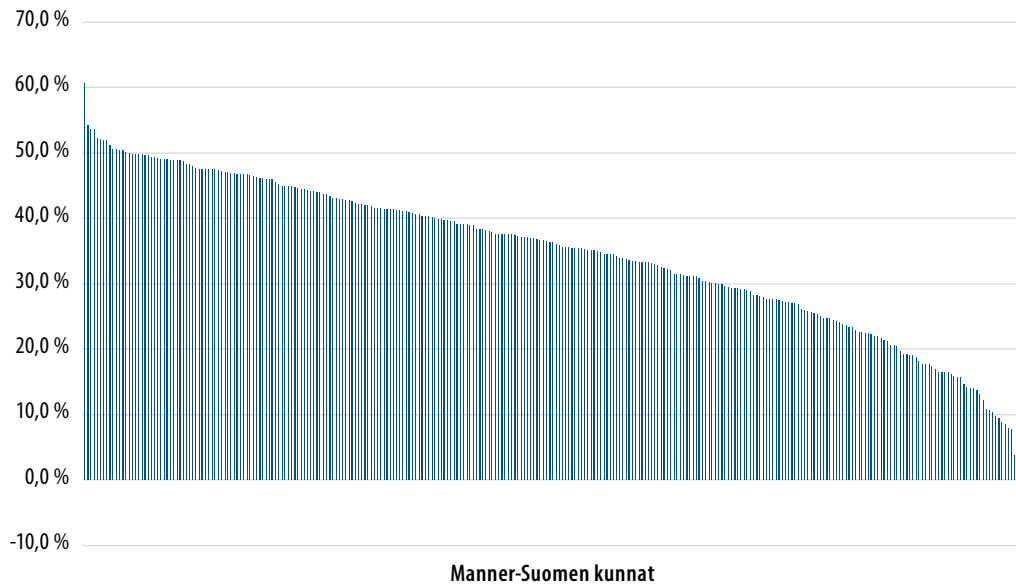
Vuoden 2018 kunnallisveron kertymää vähensivät ennakoitua suuremmat ennakonpalautukset sekä verotulojen kuntaryhmän jako-osuuden oikaisu. Jako-osuuden oikaisulla kunnilta vähennettiin niille aiemmin liian suurina tilitettyjä veroja.

Valtionosuusjärjestelmällä turvataan peruspalvelujen järjestämistä kaikkialla Suomessa

Valtionosuuksilla tarkoitetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) mukaista valtionosuutta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaista rahoitusta. Valtionosuudet muodostavat kuntien rahoituksesta keskimäärin noin viidenneksen. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään. Valtio osallistuu kuntien tehtävien ja toiminnan rahoitukseen myös valtionavustuksilla. Vuonna 2019 kuntien kaikki valtionavut olivat yhteensä 10,7 mrd. euroa, josta valtionosuudet olivat noin 9,7 mrd. euroa ja muut valtionavut noin 1,0 mrd. euroa. Valtionosuuksista peruspalvelujen valtionosuus oli noin 8,7 mrd. euroa.

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvat seuraavat kuntien lakisääteiset peruspalvelut: varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, sosiaali- ja terveydenhuolto, yleiset kirjastot, yleinen kulttuuritoimi sekä taiteen perusopetus. Peruspalvelujen valtionosuudella ei ole suoranaisesti tarkoitus rahoittaa muita tehtäviä, mutta valtionosuus on osa kunnan yleiskatteellista rahoitusta, jonka käytöstä päättää viime kädessä kunta itse.

Peruspalvelujen valtionosuuksien kehitykseen vaikuttavat väestökehitys, määräytymistekijöiden muutokset, indeksikorotukset sekä valtion päätösperäiset toimet (tehtävämuutokset). Valtionosuudet muodostavat kuntien käyttötuloista keskimäärin runsaan viidenneksen. Kunnittain osuus vaihtelee kuitenkin -3 prosentista 61 prosenttiin (kuvio 3.4).



Kuvio 3.4 Valtionosuuksien osuus kuntien käyttötuloista vuonna 2018⁵

Lähde: Tilastokeskus

⁵ Vaikka esimerkiksi vuonna 2018 Kauniaisten valtionosuudet ovat negatiiviset, yhdeltäkään kunnalta ei jouduta perimään valtion toimesta rahoitusta, koska valtion rahoituksen maksatus tapahtuu samanaikaisesti peruspalvelujen valtionosuuksien, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen sekä esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausten osalta. Kauniaisten kohdalla kotikuntakorvaukset aiheuttavat sen, että Kauniaisillekin maksetaan valtion rahoitusta yhteensä 0,63 milj. euroa vuonna 2018. Kauniaisten varsinaisten valtionosuuksien negatiivisuus johtuu erityisesti suuresta verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta, ts. valtionosuuksiin tehdään suuri tasausvähenys. Kotikuntakorvaukset merkitään kunnan kirjanpidossa toimintatuottoihin ja -kuluihin, ei siis valtionosuuksiin.

NÄIN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ TOIMII

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on rakenteellisesti kaksiosainen: se koostuu tarve- ja olosuhde-erojen tasauksesta (ns. laskennallinen valtionosuus) sekä kuntien välisten tulopohjan erojen tasauksesta. Lisäksi peruspalvelujen valtionosuuteen kuuluvat erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamelaisten kotiseutualueen lisäosat sekä valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset, jotka voivat olla pysyviä tai määräaikaista.

Laskennallisella valtionosuudella tarkoitetaan valtionosuutta, joka maksetaan laskennallisista kustannuksista eli kustannuspohjasta. Valtio osallistuu lakisääteisten peruspalvelujen kustannusten kattamiseen koko maan tasolla noin 25 prosentin osuudella. Koska kunnille jäävä kustannusten niin sanottu omarahoitusosuus on asukasta kohden yhtä suuri, yksittäisen kunnan laskennallisen valtionosuusprosentin suuruus riippuu sen laskennallisten kustannusten määrästä – mitä suuremmat asukaskohtaiset laskennalliset kustannukset, sitä suurempi on laskennallinen valtionosuusprosentti ja päinvastoin.

Laskennallisesta valtionosuudesta noin 67 prosenttia määräytyy ikärakenteen perusteella ja 24 prosenttia sairastavuuden perusteella, mutta kuntakokoryhmien välillä on jonkin verran eroja. Suhteutettuna pelkästään laskennallisiin kustannuksiin pienemmissä kunnissa sairastavuuden osuus on suurempi kuin isommissa kunnissa, joskin sairastavuudessa alueelliset erot ovat suurehkoja. Muilla määräytymistekijöillä on suurempi osuus yli 100 000 asukkaan kunnissa, mikä johtuu erityisesti vieraskielisyystekijästä. Vieraskielisyyden aiheuttama laskennallinen kustannus on vuodesta 2015 lähtien ollut nopeimmin kasvava yksittäinen kustannustekijä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan laskemalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin saatuun summaan lisätään kunnan sairastavuuden, työttömyyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset. Ikäluokkakohtaiset perushinnat ovat korkeimmat lapsilla sekä vanhemmilla ikäluokilla, jotka siis aiheuttavat kunnalle suurimmat kustannukset. Työikäisen väestön (19–64-vuotiaat) perushinta on huomattavasti pienempi.

Tulopohjan tasaus toteutetaan verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella, joka joko lisää tai vähentää kunnalle myönnettyä valtionosuutta. Tasauksen perusteena olevaan laskennalliseen verotuloon sisältyvät kunnan laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisöveron tuotosta sekä ydinvoimalaitosten kiinteistövero. Verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta laskettaessa käytetään koko maan keskimääräistä kunnallisveroprosenttia, eikä yksittäisen kunnan veroprosentin muutoksella ole täten vaikutusta kunnan tasauslisän tai -vähennyksen määrään. Tulopohjan tasaus ei tarkoita, että kunnan verotuloja siirrettäisiin toiseen kuntaan, vaan kyse on valtionosuuksiin tehtävästä lisäyksestä tai vähennyksestä.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden osuus on nykyisin noin 10 prosenttia koko valtionosuudesta. Kunnittain tulojen tasauksen merkitys on suurin alle 5 000 asukkaan kunnissa. Näissä valtionosuuden kokonaismäärästä noin neljännes koostuu tulojen tasauksesta. Vuonna 2019 tasauslisien määrä oli noin 1,4 mrd. euroa.

Miten valtionosuudet jakautuvat kunnittain

Koska kuntien väliset vaihtelut tarve- ja olosuhdetekijöissä sekä erot tulopohjissa ovat suuria, myös erot kuntien saamissa valtionosuuksissa ovat huomattavia. Yleisimmin kuntien välisiä valtionosuuksia verrataan euroa per asukas -tunnusluvulla, mutta myös euro-määräisiin valtionosuuksiin on syytä kiinnittää huomiota.

Taulukossa 3.2 verrataan valtionosuuksien määrää kuntakokoluokittain. Asukasta kohti lasketut valtionosuudet ovat pääsääntöisesti sitä suuremmat, mitä pienempi kuntakokoluokka. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa asukaskohtaisen valtionosuuden määrä on pienentynyt viime vuosina, muissa kuntakokoluokissa sen sijaan kasvanut. Suurimpien kaupunkien muutokseen vaikuttaa erityisesti Helsingin vuosittain kasvava verotuloihin perustuva valtionosuuden tasausvähenys. Muiden yli 100 000 asukkaan kaupunkien valtionosuus on kasvanut vuodesta 2015 vuoteen 2018 noin 20 milj. euroa. Turun, Kuopion ja Jyväskylän asukaskohtainen valtionosuus on vähentynyt, mutta muutos on ollut vähäinen.

Taulukko 3.2 Valtionosuudet kuntakokoluokittain, euroa/asukas

	2015	2016	2017	2018
Pääkaupunkiseutu	408	502	372	357
Muut yli 100 000 as.	1 346	1 436	1 369	1 369
40 001–100 000 as.	1 460	1 580	1 546	1 571
20 001–40 000 as.	1 427	1 548	1 533	1 531
10 001–20 000 as.	1 970	2 096	2 093	2 077
5 001–10 000 as.	2 480	2 611	2 592	2 580
2 000–5 000 as.	3 207	3 357	3 389	3 373
Alle 2 000 as.	3 439	3 528	3 546	3 536
Manner-Suomi	1 498	1 605	1 551	1 541

Lähde: Tilastokeskus

Asukaskohtaiset valtionosuudet (taulukko 3.3) ovat oleellisesti korkeammat väestöään menettävissä kunnissa kuin kasvavissa kunnissa. Väestöä menettävissä kunnissa valtionosuuksien kasvu on myös ollut nopeampaa kuin muissa kunnissa. Verotuloihin perustuvat tasaukset selittävät osan muutoksesta, mutta myös laskennallinen valtionosuus on keskimääräistä korkeampi. Erityisesti vanhusvoittoisempi ikärakenne ja sairastavuus näkyvät valtionosuuden tasossa, mutta myös muutoksessa. Nopeasti kasvavista kunnista kahdeksalla valtionosuutta vähennetään yhteensä 613 milj. eurolla tulojen tasauksen perusteella. Helsinki selittää tässäkin merkittävilta osin kehitystä. Nopeasti kasvavillakin kunnilla

ns. kustannuspohjaan perustuva valtionosuus on kasvanut. Euroina mitattuna kasvavien ja väestöä menettävien kuntien valtionosuus on lisääntynyt lähes yhtä paljon.

Taulukko 3.3 Valtionosuudet kuntaluokittain kunnan väestönmuutoksen mukaan, 1 000 euroa ja euroa/asukas

	2015	2016	2017	2018	Muutos
	Euroa/as.	Euroa/as.	Euroa/as.	Euroa/as.	Euroa/as.
Nopeasti kasvavat	610	697	571	557	-53
Kasvat	1 326	1 435	1 401	1 404	78
Väestöään menettävät	1 921	2 044	2 033	2 044	123
Väestöään nopeasti menettävät	2 921	3 068	3 098	3 095	174
Koko maa	1 498	1 605	1 551	1 541	43
	2015	2016	2017	2018	Muutos,
	1 000 Euroa	1 000 Euroa	1 000 Euroa	1 000 Euroa	1 000 Euroa
Nopeasti kasvavat	932 853	1 080 653	897 561	887 878	-44 975
Kasvat	2 370 441	2 600 988	2 563 434	2 580 345	209 904
Väestöään menettävät	2 564 037	2 719 395	2 686 550	2 677 461	113 424
Väestöään nopeasti menettävät	2 256 937	2 370 552	2 356 009	2 311 071	54 134
Koko maa	8 124 268	8 771 588	8 503 554	8 456 755	332 487

Lähde: Tilastokeskus ja VM

Valtionosuuksien merkitys kuntien taloudelle on pääsääntöisesti sitä suurempi, mitä pienemmästä kunnasta on kyse (taulukko 3.4). Keskimäärin valtionosuuksien osuus verorahoituksesta on noin 28 prosenttia, ja osuus on pysynyt viime vuodet tällä tasolla. Alle 5 000 asukkaan kunnissa valtionosuuksien osuus verorahoituksesta on keskimäärin noin puolet, ja suurimmissa kaupungeissa runsaat 15 prosenttia. Vaikka muutokset eivät ole kaikilta osin suuria, huomionarvoista on kuitenkin se, että kaikissa asukasluokissa pääkaupunkiseudun kaupunkeja lukuun ottamatta valtionosuuksien suhteellinen merkitys on noussut. Suurin nousu on tapahtunut verrattain suurissa, 40 000–100 000 asukkaan kaupungeissa.

Taulukko 3.4 Valtionosuuksien osuus verorahoituksesta (verotulot ja valtionosuudet), prosenttia

	2015	2016	2017	2018
Pääkaupunkiseutu	7,8	9,2	6,8	6,6
Muut yli 100 000 as.	26,1	27,4	26,3	26,4
40 001–100 000 as.	27,1	28,5	28,0	28,5
20 001–40 000 as.	26,6	28,0	27,4	27,6
10 001–20 000 as.	35,5	36,7	36,3	36,3
5 001–10 000 as.	41,2	42,3	41,6	41,6
2 000–5 000 as.	49,9	51,2	50,7	50,9
Alle 2 000 as.	51,2	52,1	51,1	51,3
Manner-Suomi	27,4	28,5	27,5	27,5

Lähde: Tilastokeskus

Pienimpien kuntien euromääräinen osuus koko valtionosuudesta on suhteellisen pieni, mutta selvästi suurempi kuin kuntaluokan osuus maan väestöstä. Alle 10 000 asukkaan kuntien osuus kaikkien kuntien valtionosuuksista oli 30 prosenttia ja verotuloista alle prosentin. Vastaavasti isoimpien, yli 100 000 asukkaan kuntien osuus kuntien valtionosuuksista oli vuonna 2018 noin 21 prosenttia ja kuntien verotuloista noin 44 prosenttia (taulukko 3.5). Toisaalta pääkaupunkiseudun kaupunkien osuus valtionosuudesta on vain noin 5 prosenttia.

Taulukko 3.5 Valtionosuudet ja verotulot kuntakokoluokittain vuonna 2018

Kuntakokoluokka	Kuntia, lkm	Asukasluku (31.12.2018)	Luokan osuus koko väestöstä	Valtionosuudet yhteensä, milj. euroa	Luokan osuus koko maan valtionosuuksista	Verotulot yhteensä, milj. euroa	Luokan osuus koko maan verotuloista
Pääkaupunkiseutu	3	1 159 840	21,1 %	414	4,9 %	5 901	26,4 %
Muut yli 100 000 as.	6	1 010 057	18,4 %	1 383	16,4 %	3 856	17,3 %
40 001–100 000 as.	17	1 016 083	18,5 %	1 602	18,9 %	4 010	18,0 %
20 001–40 000 as.	30	819 892	14,9 %	1 256	14,8 %	3 293	14,8 %
10 001–20 000 as.	41	596 663	10,9 %	1 239	14,7 %	2 171	9,7 %
5 001–10 000 as.	74	541 539	9,9 %	1 397	16,5 %	1 965	8,8 %
2 000–5 000 as.	90	295 185	5,4 %	993	11,7 %	962	4,3 %
Alle 2 000 as.	34	48 871	0,9 %	173	2,0 %	164	0,7 %
Yhteensä	295	5 488 130	100,0 %	8 457	100,0 %	22 321	100,0 %

Lähde: Tilastokeskus

Verokompensaatiosta on tullut merkittävä tuloerä kunnille

Valtion päättämien ansiotulooveroperusteiden muutosten verokertymää pienentävää vaikutusta on kompensoitu kunnille vuodesta 2003 alkaen. Vuosien 2003–2009 aikana veromenetyksiä kompensoitiin lisäämällä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia asukas-kohtaisesti yhtä suurella euromäärällä kunnittain nostamalla valtionosuusprosenttia. Tällä menettelyllä oli tulonjakovaikutuksia kuntien välillä sen mukaan, miten suuri veromenetys oli suhteessa valtionosuuden lisäykseen. Eniten menettivät ne kunnat, joilla on keskimääräistä enemmän alemman tulotason asukkaita.

Vuodesta 2010 alkaen valtionosuuskompensaatio on mitoitettu kuntakohtaisen verotulomenetyksen suuruiseksi ja se on maksettu kunnille peruspalvelujen valtionosuuden kautta. Kompensaation määrä on lopullinen, toisin sanoen siihen ei tehdä indeksi- tai muita tarkistuksia. Kompensaation määrä oli vuonna 2019 noin kaksi miljardia euroa, joka vastasi runsasta viidennestä peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärästä. Tämä osuus valtionosuudesta ei siis vahvista kunnan tulopohjaa, koska kuntien kunnallisvero on pienentynyt vastaavalla euromäärällä.

Valtion talousarviossa vuodelle 2020 valtion korvaus veroperustemuutoksista aiheutuneista verotuottomenetyksistä on erotettu omalle määrärahamomentilleen. Tämä lisää valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Veroperustemuutosten kompensatioiden merkitys on suurin pienimmille kunnille. Kompensaation määrä asukasta kohden kasvaa kuntakokoluokan pienentyessä (taulukko 3.6).

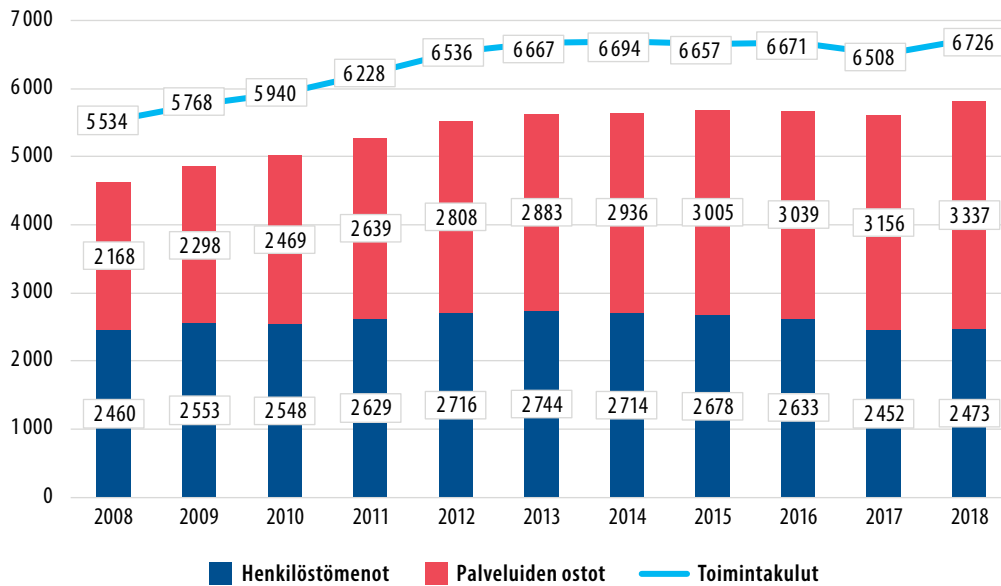
Taulukko 3.6 Kuntien saama kompensatio veroperustemuutoksista aiheutuneista verotuottomenetyksistä, vuonna 2019

Kuntakokoluokka	Veromenetysten kompensatiot, milj. euroa	Veromenetysten kompensatiot, euroa/asukas
Yli 100 000 as.	684	319
40 001–100 000 as.	364	358
20 001–40 000 as.	280	341
10 001–20 000 as.	236	387
5 001–10 000 as.	239	430
2 000–5 000 as.	139	487
Alle 2 000 as.	26	519
Manner-Suomi	1 967	359

Lähde: Valtiovarainministeriö

Kuntien menojen kasvu aiheutuu sosiaali- ja terveydenhuollosta

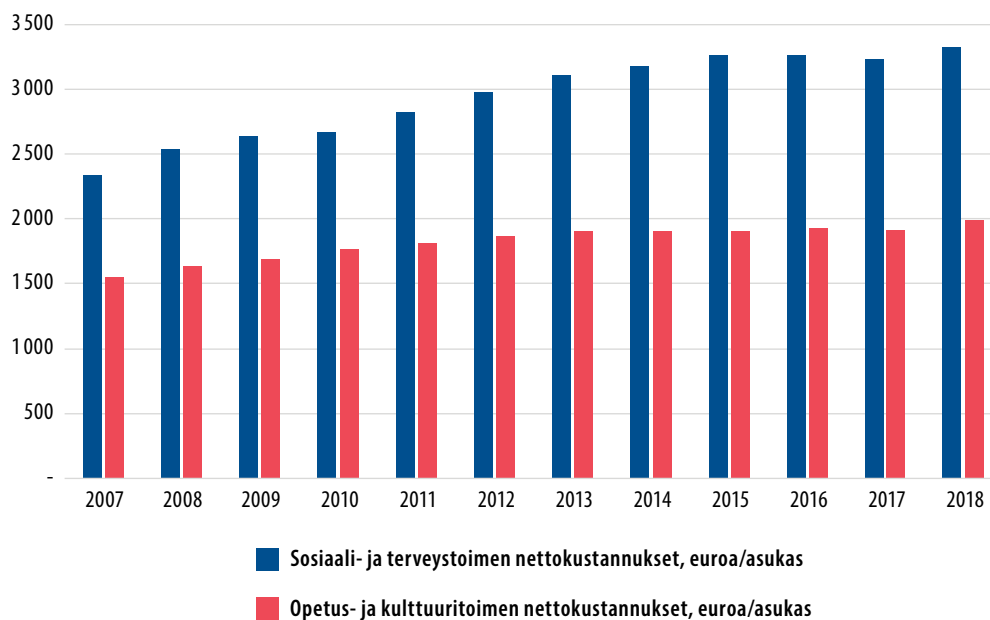
Kuntien toimintamenot asukasta kohden ovat kasvaneet vuodesta 2008 vuoteen 2018 yhteensä yli 10 prosenttia; vuonna 2018 asukaskohtaisten toimintamenojen määrä oli noin 6 700 euroa. Menolajeittain tarkasteltuna kasvu aiheutuu pääosin palvelujen ostoista, kun taas henkilöstömenojen määrä on pysynyt samalla tasolla. Kuntien palvelutoiminnan organisointi vaikuttaa kuitenkin menolajikohtaiseen tarkasteluun. Kun palveluja järjestetään enenevässä määrin kuntayhtymissä ja yhtiöissä sekä kuntien yhteistoimintana, henkilöstömenot muuttuvat kunnan näkökulmasta palvelujen ostoiksi.



Kuvio 3.5 Kuntien henkilöstömenot, palveluiden ostot ja toimintakulut euroa/asukas 2008–2018

Lähde: Tilastokeskus

Toimialoittaiset menot ovat kasvaneet vuodesta 2007 vuoteen 2018 erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystoimessa. Asukaskohtainen menojen määrä on kasvanut keskimäärin noin 2 800 eurosta 3 800 euroon. Opetus- ja kulttuuritoimen menot eivät ole kasvaneet suhteessa yhtä paljon, viime vuosina niiden kasvu on ollut hyvin vähäistä.



Kuvio 3.6 Kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen menojen kehitys euroa/asukas 2008–2018*

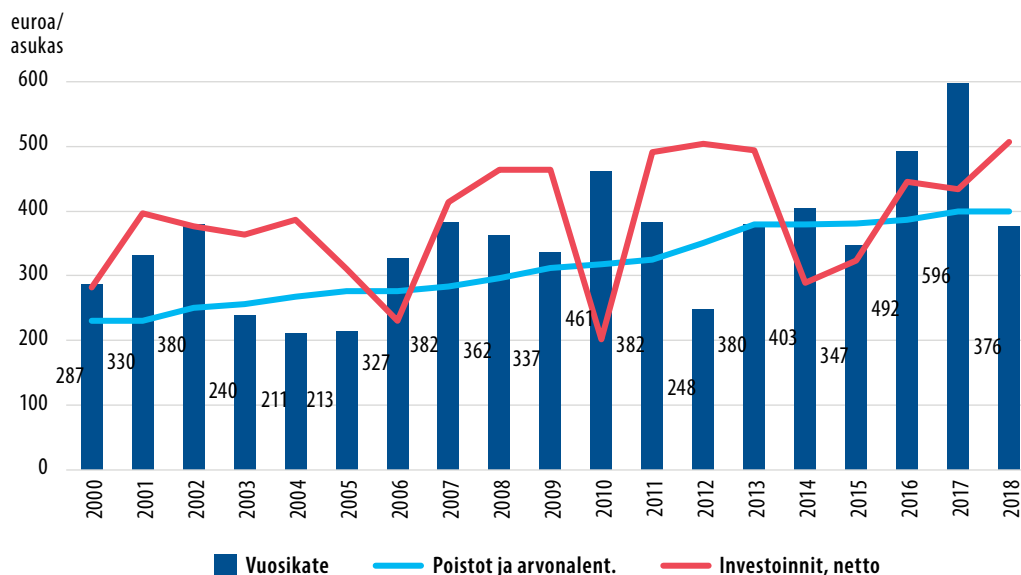
* Aikaisemmin sosiaali- ja terveystoimeen sisällytetty varhaiskasvatus on siirretty kuviossa koko tarkastelujakson osalta opetus- ja kulttuuritoimeen pitkän aikavälin vertailun helpottamiseksi.

Lähde: Tilastokeskus

3.3 Kuntien tulo-rahoitus ei riitä investointeihin

Tulojen ja menojen tasapainon lisäksi kunnan rahoituksen tulee riittää myös investointeihin ja lainan hoitoon. Rahoitustarve voi erityisesti pienissä kunnissa vaihdella vuosittain, kun suuret investoinnit ajoittuvat eri vuosille epätasaisesti. Rahoituksen riittävyyttä voidaan tarkastella esimerkiksi vertaamalla vuosikatetta investointeihin.

Pitkän aikavälin tarkastelussa vuotuiset vaihtelut ovat suuria. Sellaisina vuosina, jolloin vuosikate on ollut hyvä, se on riittänyt nettoinvestointien rahoittamiseen. Tyypillisemmin yksittäisenä vuotena investoinnit ovat olleet vuosikatetta ja poistoja suuremmat, jolloin investoinnit on käytännössä toteutettu velkarahoituksella. Esimerkiksi vuosien 2010 ja 2014 tietoihin vaikuttavat kuntasektorin rakennejärjestelyt, kuten toimintojen siirtäminen kuntayhtymälle tai liiketoiminnan yhtiöittäminen. Investoinneista osakkeisiin tai osuuksiin suuri osa on katettu luovuttamalla kuntayhtymälle tai yhtiölle toimintaan liittyvät omaisuuserät.



Kuvio 3.7 Kuntien vuosikate, poistot ja investoinnit, euroa/asukas

Lähde: Tilastokeskus

Rahoituksen arvioinnissa lähtökohtana on, että korvausinvestoinnit pitäisi rahoittaa toiminnasta kertyvällä tulorahoituksella, sen sijaan laajennus- ja uusinvestointeja on perusteltua rahoittaa myös vieraalla pääomalla, lainoilla. Ongelma kuntatalouden tilanteen arvioinnin kannalta on kuitenkin se, että erityyppisiä investointeja ei seurata eikä tilastoida erikseen.

Velkojen määrän lisäksi rahoituksen kokonaisuutta voidaan tarkastella myös lainanhoitokyvyn näkökulmasta. Velkamäärä ei saisi muodostua kohtuuttoman suureksi, jotta lainojen lyhennykset ja korot kyettäisiin hoitamaan. Kuntien tilannetta on helpottanut pitkään alhaisena pysynyt markkinakorkotaso. Lainanhoitokate kuvaa kunnan tulorahoituksen riittävyyttä lainojen lyhennyksiin ja korkoihin.

Investointipäätöksissä kulminoituvat myös kunnan strategiseen päätöksentekoon liittyvät kysymykset eli käytännössä se, minkälaisille oletuksille investointipäätökset perustuvat. Esimerkiksi kouluinvestoinneissa on oleellisen tärkeää mieltää, minkälaiselle väestöennusteelle kunnan strategia on rakentunut. Mikäli tässä arvioinnissa epäonnistutaan, pahimmillaan kunnan taloudelle erittäin merkittävä investointi jää vajaakäytölle ja myös sen takaisinmaksaminen muuttuu entistä vaikeammaksi.

Kuntien tilinpäätökset eivät kuitenkaan anna välttämättä kunnan pitkäaikaisista sitoumuksista todellista kuvaa. Lainalla rahoittamisen sijasta kunnat käyttävät aikaisempaa enemmän erilaisia vuokrausmalleja sekä niihin rinnastuvia kumppanuus- ja PPP-malleja

(public-private-partnership). Pitkäaikaisten sitoumusten synnyttämiä vastuita ei esitetä kunnan tilinpäätöksessä velkoina. Vuokrat esitetään tuloslaskelmassa vuotuisina vuokrakuluina, ja tulevien sitoumusten määrä tilinpäätöksen liitetiedoissa vuokravastuina. Vuokrausmallien käytön myötä kuntien vuokratulot kasvavat, jolloin vuosikate heikkenee. Toisaalta poistojen, lainojen ja korkokulujen määrät vähenevät.

Erilaiset vuokrausmallit vähentävät kuntien velkamääriä, vaikka mallit voivat olla kustannusvaikutuksiltaan lähellä toisiaan. Velkojen tai investointien määrän kehityksestä saateen saada virheellinen kuva, jos ei oteta huomioon vaihtoehtoisia rahoitusmalleja. Kuntien talouden seuranta ja kunnan sitoumusten määrän arviointi vaikeutuu, kun erilaiset vuokraus-, kumppanuus- ja yksityisrahoitusmallit yleistyvät.

Tulojen ja menojen erotuksesta kertyvä tulorahoitus ei ole viime vuosina riittänyt kuntien investointien rahoittamiseen, vaan kuntatalouden velkamäärä on kasvanut. Kunnat käyttävät erilaisia omaisuuden rahoitusmalleja aiempaa enemmän, mikä edellyttää asiantuntemusta sekä huolellista eri vaihtoehtojen taloudellisuuden arviointia. Erilaiset rahoitusmallit vaikeuttavat kuntien talouden vertailua, koska kunnan tekemät sitoumukset eivät käy ilmi tilinpäätöslaskelmista. Strategisen päätöksenteon ja realistisiin tulevaisuudenkuviin perustuvan päätöksenteon merkitys korostuu kunnissa tulevaisuudessa yhä enemmän. Investointipäätöksiin liittyvää riskienhallintaa ja riskien arviointia tulisikin tämän johdosta entisestään kehittää.

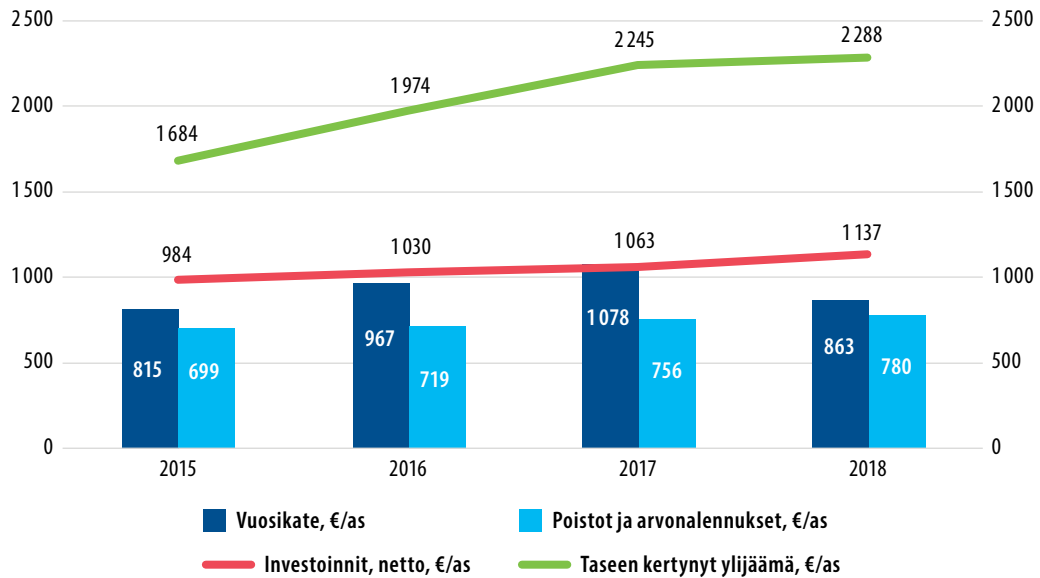
3.4 Konserninäkökulma muuttaa talouden tilannekuvaa

Konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma on laadittu kunnissa vuodesta 2015 alkaen. Vuosien 2015–2018 aikana kaikkien kuntakonsernien yhteenlaskettu tulos on ollut tasapainossa, koska vuosikate on riittänyt poistojen kattamiseen (taulukko 3.7). Investointien määrä on ollut kuitenkin huomattavan suuri, eikä tulorahoitus ole riittänyt niiden kattamiseen (kuviot 3.8). Emokuntien tulokset heijastuvat myös konsernien tulokseen, esimerkiksi kuntien vuoden 2017 hyvä tulos vaikuttaa myös kuntakonsernien vuoden 2017 tulokseen.

Taulukko 3.7 Kuntien konsernitilinpäätösten tunnuslukuja vuosina 2015–2018

	2015	2016	2017	2018	Muutos 2015–2018, mrd. euroa	Muutos 2015–2018, prosenttia
Toimintakate	-26,3	-26,5	-26,0	-26,9	0,60	2,3 %
Verotulot	21,6	21,9	22,4	22,3	0,65	3,0 %
Käyttötal. valtionosuudet	9,4	10,1	9,7	9,6	0,17	1,8 %
Verorahoitus yht.	31,1	32,0	32,1	31,9	0,82	2,6 %
Rahoituserät, netto	0,3	0,3	0,2	0,2	-0,07	
Vuosikate	4,5	5,3	5,9	4,7	0,29	6,4 %
Poistot ja arvonalentumiset	3,8	3,9	4,2	4,3	0,47	12,2 %
Vuosikate - poistot	0,6	1,4	1,8	0,5	-0,18	
Nettoinvestoinnit	-5,4	-5,6	-5,8	-6,2	-0,87	16,1 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,9	-0,4	0,1	-1,5	-0,58	
Lainakanta	32,7	33,7	34,6	36,0	3,30	10,1 %
Rahavarat	6,6	6,9	7,6	7,4	0,78	11,9 %
Taseen kertynyt yli-/alijäämä	9,2	10,8	12,3	12,6	3,36	36,5 %
Veroprosentti, painotettu	19,85	19,89	19,92	19,87		-0,05 %-yks.

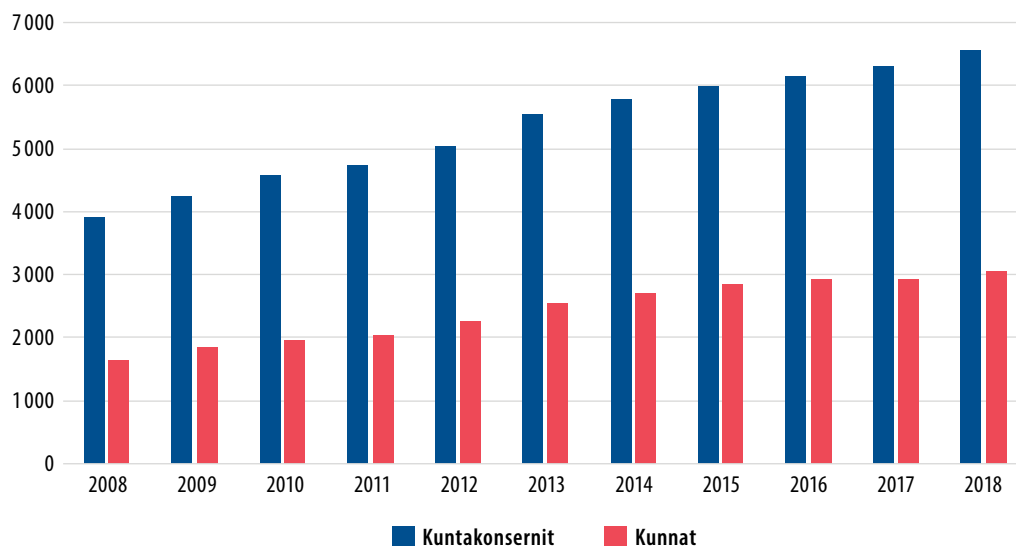
Lähde: Tilastokeskus



Kuvio 3.8 Kuntakonsernien vuosikate, poistot, investoinnit ja kertynyt ylijäämä 2015–2018, euroa/asukas

Lähde: Tilastokeskus

Kuntakonsernien lainakanta on kasvanut selvästi peruskuntien lainakantaa voimakkaammin. Kuntakonsernien velkaantumiskehitykseen vaikuttaa merkittävien investointien ja toimintojen siirtyminen peruskunnista konserniyhtiöissä, kuntayhtymissä ja muissa yhteisöissä toteuttavaksi. Konsernien velkamääriä tarkasteltaessa on myös otettava huomioon, että esitettyihin velkamääriin sisältyvät mm. suurten kaupunkien erittäin merkittävät infra-hankkeet, kuten Länsimetro- ja raitiotiehankkeet sekä esimerkiksi sairaanhoitopiirien merkittävät rakennushankkeet.



Kuvio 3.9 Kuntien ja kuntakonsernien lainakannan kehitys vuosina 2008–2018, euroa/asukas

Lähde: Tilastokeskus

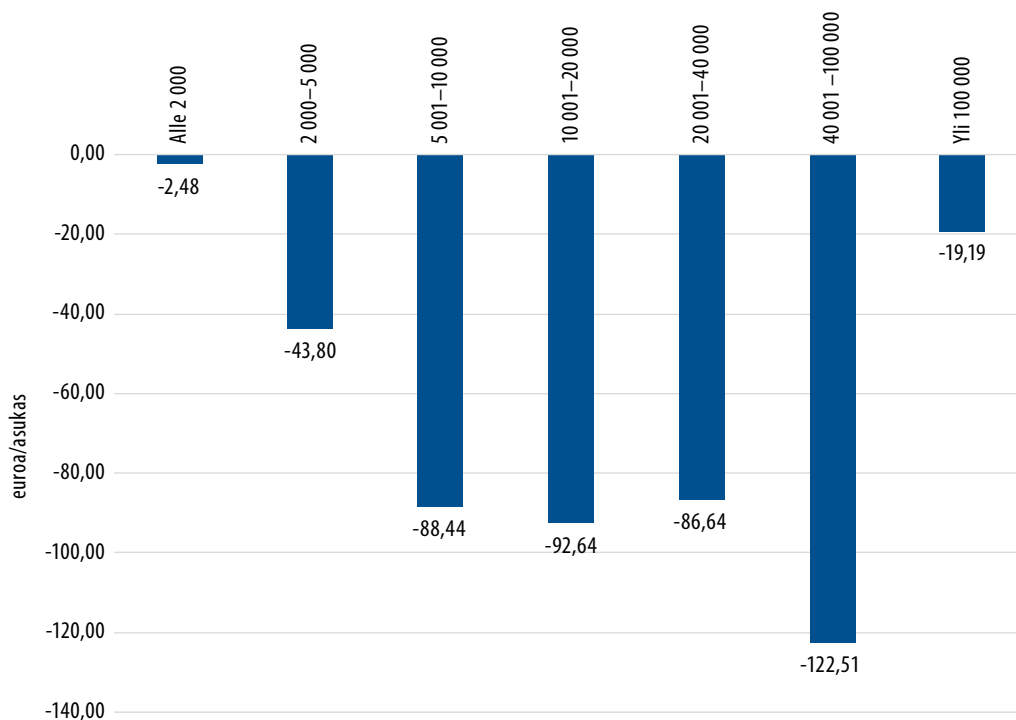
Kuntakonsernien tulot ja menot ovat kaikista kuntakonserneista yhteenlaskettuna tasapainossa, vaikka kuntakonsernien kesken on suuria eroja. Kuntakonsernien tulorahoitus ei kuitenkaan riitä investointien rahoittamiseen, jolloin konsernit velkaantuvat.

Kunnan taloudesta yhä suurempi osa on siirtynyt kunnan oman organisaation ulkopuolelle kunnan tytäryhteisöihin tai kuntayhtymiin. Kunta toimii usein itse näiden muiden yhteisöjen rahoittajana joko ostamalla yhteisöiltä palveluja tai tekemällä yhteisöihin pääomasijoituksia. Kunnan talouden tilannekuvaa on siksi perusteltua tarkastella konsernitasolla.

3.5 Kuntien taloudellisen tilanteen eriytymisestä negatiivinen kierre

Koko kuntatalouden tarkastelusta saattaa saada puutteellisen kuvan yksittäisten kuntien talouden tilanteesta, koska koko maan tarkastelussa painottuvat suuret kaupungit volyy-meillään. Yksinomaan Helsingin kaupunki vaikuttaa olennaisesti koko maata kuvaaviin tietoihin. Tämän vuoksi kuntatalouden tilannetta on tarpeen tarkastella myös kuntakoko- luokittain ja väestömuutosluokittain. On kuitenkin syytä huomioida, että näiden luokkien sisällä yksittäiset kunnat voivat poiketa huomattavasti luokan keskimääräisestä tilanteesta.

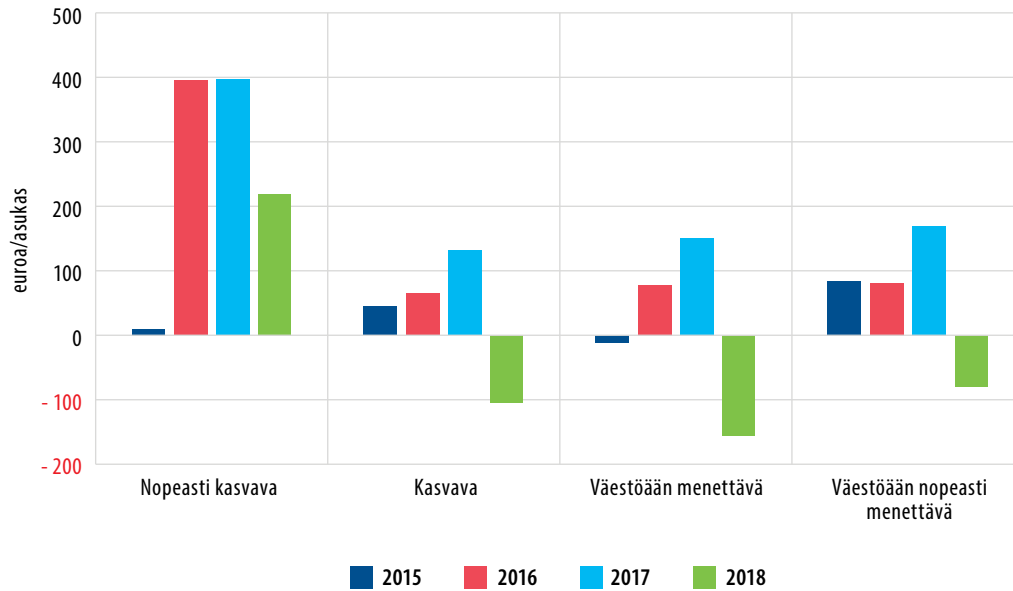
Kuntien rahoituksen riittävyyttä voidaan tarkastella käyttämällä kuntien tilinpäätöksen tunnuslukua toiminnan ja investointien rahavirta viideltä vuodelta. Parhaat tunnusluvun arvot ovat suurimmassa ja pienimmässä kuntakokoluokassa, ja heikoin toiseksi suurimmassa kokoluokassa. Tämä johtuu siitä, että yli 100 000 asukkaan kunnissa tulorahoitus on muita kuntakokoluokkia parempi, ja se riittää hyvin investointeihin. Pienimmässä, alle 2 000 asukkaan kuntakokoluokassa investointien määrä on selvästi muita luokkia pienempi. Suurimmat investointitarpeet ja rahoitustarpeet ovat 40 000–100 000 asukkaan kuntakokoluokassa, jossa kunnat kasvavat ja investoivat voimakkaasti.



Kuvio 3.10 Kuntien toiminnan ja investointien rahavirta kuntakokoluokittain vuosina 2014–2018

Lähde: Tilastokeskus

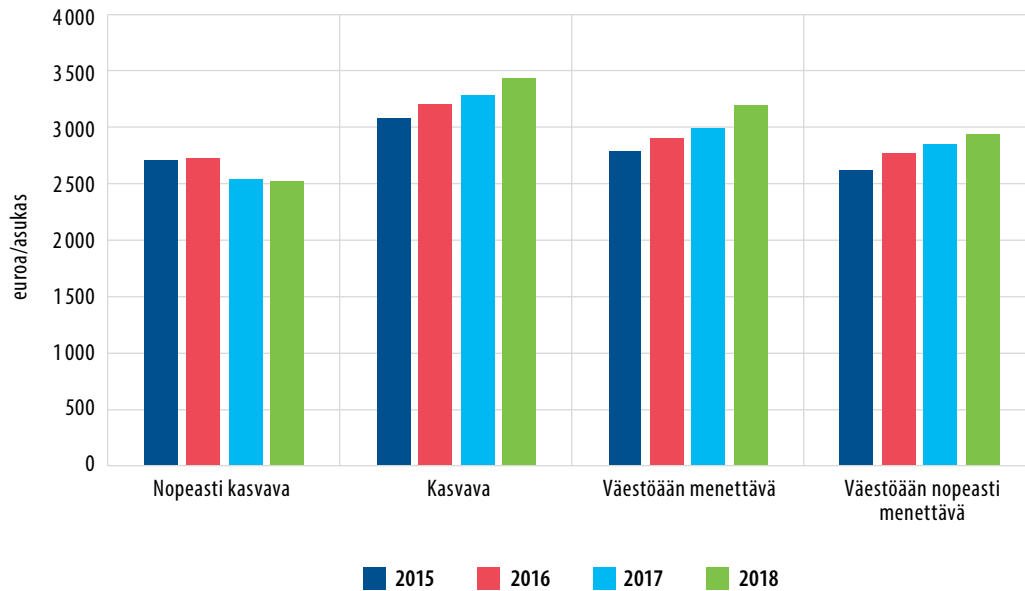
Väestömuutosluokittain tarkasteltuna tulojen ja menojen tasapaino on paras nopeasti kasvavissa kunnissa. Näissä kunnissa verorahoituksen kehitys on riittänyt kattamaan kasvavan palvelutarpeen aiheuttaman menojen kasvun. Koska tilikauden tulos on kuitenkin lähellä nollaa eli tasapainoa, pienetkin muutokset vaikuttavat tulokseen voimakkaasti. Kaikissa luokissa tuloksessa näkyy hyvin se, että vuoden 2017 aikana liian suurina tilitettyjä verotuloja oikaistiin vuonna 2018.



Kuvio 3.11 Tilikauden tulos 2015–2018 väestömuutosluokittain

Lähde: Tilastokeskus

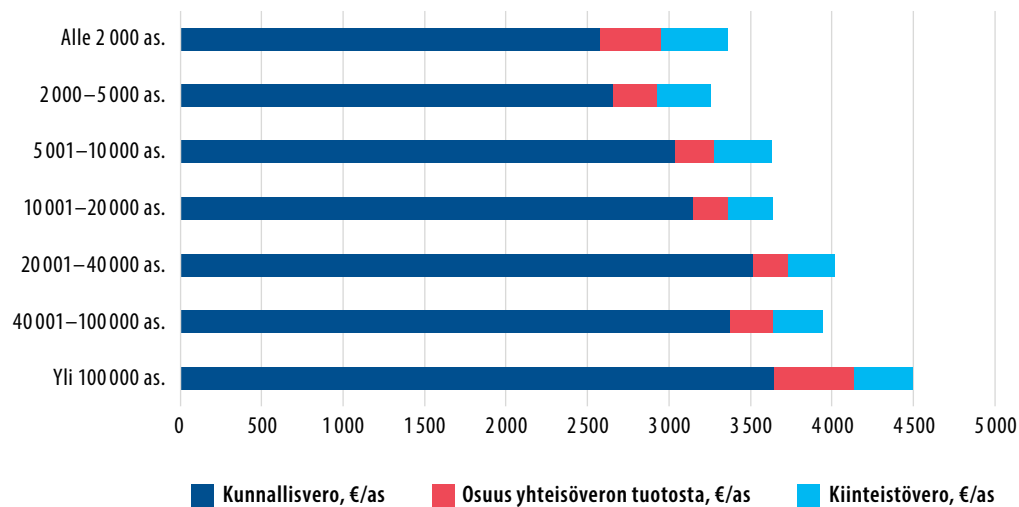
Kuntien lainakannan kehityksessä kuntakokoluokkien välillä on myös eroja. Nopeasti kasvavien kunnissa lainakanta on laskenut, muissa kunnissa kasvu on jatkunut usean vuoden ajan. Kasvavissa kunnissa investointeja on kuitenkin toteutettu enenevässä määrin myös konserniyhtiöissä, jolloin lainamäärän kasvu näkyy niin sanotun peruskunnan sijaan kuntakonsernin tasolla.



Kuvio 3.12 Kuntien lainakanta 2015–2018 väestömuutosluokittain, euroa/asukas

Lähde: Tilastokeskus

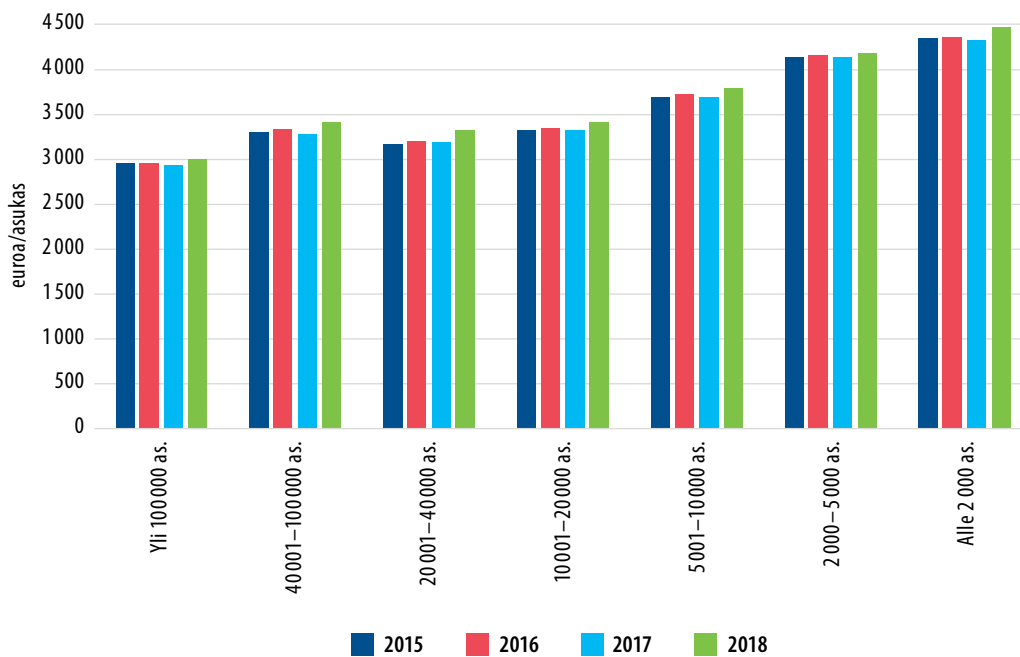
Verotulojen määrä asukasta kohden eroaa kuntakokoluokittain. Pääsääntöisesti voidaan todeta, että mitä pienempi kunta on, sitä pienemmät ovat todennäköisesti sen verotulot. Ero aiheutuu pääasiassa eroista kunnallisveron määrässä, mutta myös yhteisöverotuloissa on kuntien välillä suuria eroja. Yhteisöveron osuus verotuloista on suurin suurimpien ja pienimpien kuntien verotuloissa. Suurissa kunnissa osuutta kasvattavat yritysten tuloverot, pienissä kunnissa yhteisöveron metsäerällä on merkitystä.



Kuvio 3.13 Verotulot asukasta kohden kuntakokoluokittain vuonna 2018

Lähde: Tilastokeskus

Kahden pienimmän kuntakokoluokan tilannetta heikentää se, että pienimmissä kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon nettokäyttökustannukset ovat asukasta kohden muita kuntia suuremmat. Vaikka menot ovat kasvaneet kaikissa kuntakokoluokissa, pienimmissä kunnissa menot ovat muita kuntia korkeammalla tasolla. Tätä selittää erityisesti väestön ikärakenne.



Kuvio 3.14 Sosiaali- ja terveydenhuollon nettokäyttökustannukset kuntakokoluokittain vuosina 2015–2018

Lähde: Tilastokeskus

Tarkastelun perusteella voidaan todeta, että kuntien taloudellinen tilanne kehittyy eri suuntiin, jos tarkastelun kohteena ovat eri kuntakokoluokat tai väestömuutosluokat. Suurten kuntien ja nopeasti kasvavien kuntien tilanne on yleisesti ottaen pieniä kuntia ja väestöään menettäviä kuntia parempi. Selkeä ero on muuttoliikkeen ja väestön ikärakenteen aiheuttamissa tekijöissä. Muuttotappiokunnissa verotulot vähenevät, mutta samanaikaisesti sosiaali- ja terveystalouden menot kasvavat.

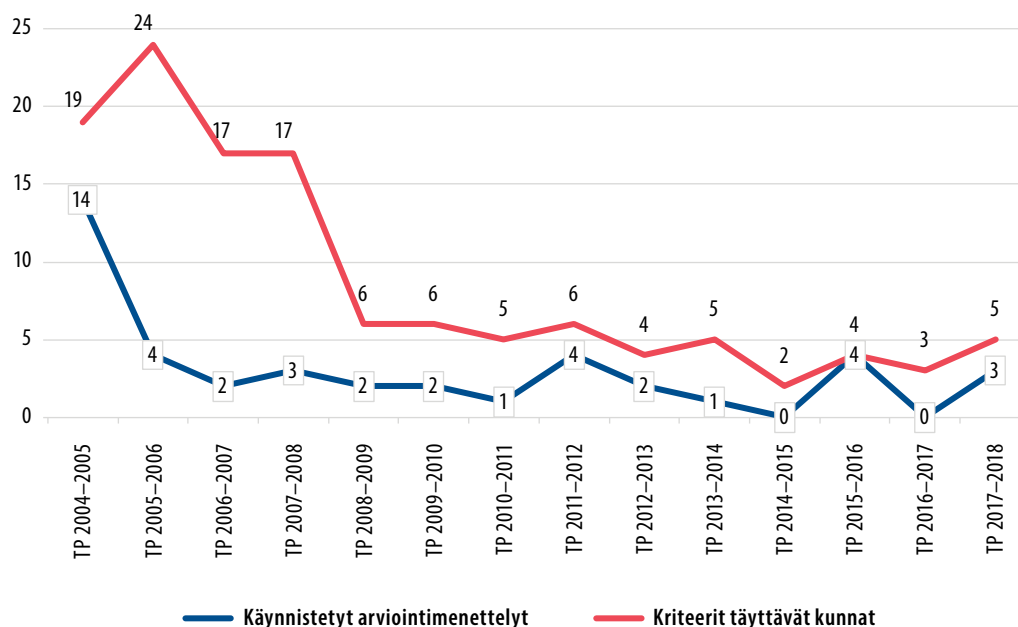
Ratkaisuja kuntien talouden eriytymiseen on etsittävä kuntien tehtävistä, kuntien palveluista ja kuntarakenteesta. Merkitystä on myös sillä, mihin saakka valtionosuusjärjestelmää halutaan käyttää alueellisten erojen tasaamiseen.

3.6 Kriisikuntien lukumäärä uhkaa kasvaa

Valtiovarainministeriö voi käynnistää kuntalaissa säädetyn erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn, jos kunnalla on kuntalain mukainen erityisen vaikea taloudellinen asema. Arviointimenettely on ollut käytössä vuodesta 2007 alkaen, menettelyn soveltamisen aikana on tarkennettu erityisen vaikean taloudellisen aseman määrittelyssä käytettäviä tunnuslukuja.

Arviointimenettelyssä kunta ja valtio yhdessä selvittävät kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä mahdollisuudet ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Arviointimenettelyn käynnistäminen on valtiovarainministeriön harkinnassa. Harkintaa voidaan käyttää esimerkiksi silloin, jos talouteen vaikuttaa merkittävästi jokin kertaluonteinen ja merkittävä tekijä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi vuoden 2019 verotilitysten ongelmat. Arviointimenettelyssä kunnan ja valtiovarainministeriön edustajista sekä riippumattomasta puheenjohtajasta koostuva arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, jotka voivat kohdistua kunnan palveluihin ja niistä syntyviin menoihin tai tuloihin tai joka voi olla esitys kuntajakoselvittäjän asettamisesta. Valtuusto käsittelee sen jälkeen ryhmän toimenpide-ehdotukset, ja toimittaa päätöksen tiedoksi valtiovarainministeriölle. Arviointimenettelyjä on toteutettu vuodesta 2007 alkaen yhteensä 39 kertaa. Vuonna 2019 menettely aloitettiin kolmen kunnan kanssa.

Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi (ns. pakkokuntaliitoksesta). Kahdessa tapauksessa erityinen selvitys ja siihen perustuva valtioneuvoston päätös ovat johtaneet liitokseen.



Kuvio 3.15 Arviointimenettelyn kriteerit täyttävien kuntien lukumäärä ja käynnistettyjen arviointimenettelyjen lukumäärä 2007–2019

* Kriteerien täyttymistä arvioidaan kahden edellisen tilinpäätöksen perusteella, vuodesta 2015 alkaen käytössä on ollut kuntakonsernien tilinpäätökset.

Lähde: VM

Arviointimenettelyjä on tähän saakka toteutettu suhteellisen pienissä kunnissa. Ensimmäisinä vuosina useat kunnat olivat sopineet kuntaliitoksesta, eikä arviointimenettelyä käynnistetty. Erityisesti vuonna 2009 toteutettiin useita kuntaliitoksia, jolloin arviointimenettelyn tunnusmerkit täyttävien kuntien lukumäärä laski voimakkaasti. Menettelyä ei myöskään välittömästi seuraavana vuonna käynnistetty uudelleen, jos kunnalla on menettelyssä sovittu talouden tervehdyttämishjelma käynnissä, vaan kunnalla on aikaa toteuttaa sovitut toimenpiteet.

Kuntien taloudellisen tilanteen heikentymisen vuoksi erityisen vaikean taloudellisen aseman kriteerit täyttävien kuntien lukumäärä tulee erittäin suurella todennäköisyydellä kasvamaan, vaikka tarkkaa arviota kuntien määrästä ei voikaan tehdä.

Arviointimenettelyissä yksi ratkaisuvaihtoehto ovat olleet kuntaliitokset. Talouden tasapaino on kuitenkin heikentynyt myös eräissä suuremmissa kunnissa ja tähän tilanteeseen kuntaliitokset eivät välttämättä tuo ratkaisua. Näiden kuntien palvelujen turvaaminen voi edellyttää arviointimenettelyn kehittämistä. Myös mahdollisuudet ennakoita taloudellisen tilanteen heikentymistä sellaisessa vaiheessa, jossa siihen on mahdollista vaikuttaa, ovat aiempaa tärkeämpiä.

Lähivuosina arviointimenettelyjä tullaan käynnistämään ensisijaisesti kunnan taseeseen kertyneen alijäämän vuoksi. Vuoden 2019 tilinpäätösarvioiden perusteella sellaisia kuntia, jotka voivat joutua arviointimenettelyyn vuoden 2015 tilinpäätökseen sisältyneen alijäämän perusteella, on yhteensä 15. Näillä kunnilla on aikaa kattaa alijäämät joko vuoden 2020 tai 2022 loppuun mennessä.

Arviointimenettely voi nykyisen kuntalain mukaan koskea myös kuntayhtymiä. Kuntayhtymä voi joutua arviointimenettelyyn alijäämän kattamisvelvollisuuden määräajan ylityksen perusteella. Vuoden 2019 tilinpäätösarvioiden perusteella sellaisia kuntayhtymiä, joilla on edelleen kattamatta vuoden 2015 taseeseen kertynyt alijäämä, oli yhteensä 9. Näistä suurimmat ovat sairaanhoitopiirejä ja sote-kuntayhtymiä, jotka laskuttavat palveluistaan jäsenkuntia. Pelkona on, että jäsenkuntien talous heikkenee entisestään, jos kuntayhtymät tasapainottavat talouttaan kasvattamalla jäsenkuntalaskutusta.

Valtiovarainministeriön asettamassa kuntalain muutostarpeita selvittävässä työryhmässä tarkastellaan myös arviointimenettelyn kehittämistarpeita. Työryhmä tarkastelee muun muassa alijäämän kattamisvelvollisuutta sekä arviointimenettelyn sitovuutta koskevaa sääntelyä. Ehdotukset kuntalain muuttamiseksi valmistuvat keväällä 2020.

Käynnistettävien arviointimenettelyjen määrän ennakoidaan kasvavan erityisesti vuonna 2021, jolloin on päättynyt vuoden 2015 tilinpäätöksiin sisältyneen alijäämän kattamisvelvollisuuden määräaika. Myös konsernitilinpäätösten asukaskohtaisen alijäämän kriteeri täyttynee tulevana vuosina aiempaa useammalla kunnalla. Tulevaisuudessa arviointimenettelyn rinnalle onkin tarpeellista kehittää muita mekanismeja, joilla kunnan talouden kehitykseen voidaan puuttua ennakoivasti, mutta kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen.

KUNTATALOUS HEIKKENI SELVÄSTI VUONNA 2019

Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2019 tilinpäätösarvotiedot julkaistiin 5.2.2020. Tietojen perusteella kuntatalous (kunnat ja kuntayhtymät) heikkeni selvästi vuonna 2019. On kuitenkin syytä huomioida, että julkaistuissa tiedoissa ei ole mukana kuntakonsernien tilinpäätöstietoja, jotka julkaistaan vasta toukokuussa 2020. Näin ollen kokonaiskuva kuntatalouden vuoden 2019 kehityksestä tarkentuu tällöin.

Kuntatalouden yhteenlaskettu vuosikate heikkeni vuonna 2019 noin 0,4 mrd. euroa ja toimintakate 1,3 mrd. euroa. Vuosikate ei riittänyt kattamaan poistoja tai arvonalentumisia, eikä nettoinvestointeja. Kuntatalouden lainakanta kasvoikin edellisvuoteen verrattuna noin 2,3 mrd. eurolla yhteensä noin 21,8 mrd. euroon (kuntatalouden sisäiset lainat poistettuna). Koko kuntatalouden tilikauden tulos oli vuonna 2019 noin 205 milj. euroa negatiivinen.

Taulukko 3.8 Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) tunnuslukuja 2018–2019

	2018	2019 TPA	Muutos 2019–2018, mrd. euroa	Muutos 2018–2019, prosenttia
Toimintakate	-28,4	-29,7	1,3	4,6 %
Verotulot	22,3	22,9	0,6	2,7 %
Käyttötal. valtionosuudet	8,5	8,6	0,1	1,2 %
Verorahoitus yht.	30,8	31,6	0,8	2,6 %
Rahoituserät, netto	0,3	0,5	0,2	
Vuosikate	2,7	2,3	-0,4	-14,8 %
Poistot ja arvonalentumiset	2,8	2,9	0,1	3,6 %
Vuosikate - poistot	-0,1	-0,6	-0,5	
Nettoinvestoinnit	-3,8	-4,1	0,3	7,9 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-1,1	-1,8	-0,7	
Lainakanta	19,5	21,8	2,3	11,8 %
Rahavarat	6,0	6,4	0,4	6,7 %
Veroprocentti, painotettu	19,87	19,90		0,03 %-yks.

Lähde: Tilastokeskus

Kuntien talous heikkeni vuonna 2019 kokonaisuutena selvästi ja lainakanta kääntyi kasvuun. Kuntien vuosikate heikkeni noin 270 milj. eurolla ja toimintakate lähes 1 mrd. eurolla vuodesta 2018. Vuosikate heikkeni kaikissa kuntakokoluokissa. Ainoastaan yli 100 000 asukkaan luokassa vuosikate ylitti koko maan tason sekä poistotason. Kuntien nettoinvestoinnit kasvoivat viime vuonna vain noin 1 prosentin verran, kun edellisvuonna kasvua oli hieman yli 17 prosenttia. Kuntien lainakanta kasvoi kuitenkin edelleen voimakkaasti: lainakanta kasvoi noin 1,7 mrd. eurolla yhteensä 18,4 mrd. euroon.

Taulukko 3.9 Kuntien talouden tunnuslukuja 2018–2019

	2018	2019 TPA	Muutos 2018–2019, mrd. euroa	Muutos 2018–2019, prosenttia
Toimintakate	-29,1	-30,3	0,98	4,1 %
Verotulot	22,3	22,9	0,58	2,6 %
Käyttötal. valtionosuudet	8,5	8,6	0,18	2,1 %
Verorahoitus yht.	30,8	31,6	0,77	2,5 %
Rahoituserät, netto	0,4	0,5	0,15	38,5 %
Vuosikate	2,1	1,8	-0,27	-12,8 %
Poistot ja arvonalentumiset	2,2	2,3	0,06	2,6 %
Vuosikate - poistot	-0,1	-0,5	-0,32	
Nettoinvestoinnit	-2,8	-2,8	0,03	1,1 %
Vuosikate - nettoinvestoinnit	-0,7	-1,0	-0,30	
Lainakanta	16,7	18,4	1,71	10,2 %
Rahavarat	4,9	5,2	0,32	6,6 %
Veroprosentti, painotettu	19,87	19,90		0,03 %-yks.

Lähde: Tilastokeskus

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvoi voimakkaasti. Vuonna 2019 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 56, kun vuotta aikaisemmin vuosikate oli negatiivinen 43 kunnalla ja vuonna 2017 vain 4 kunnalla. Valtaosa negatiivisen vuosikatteen kunnista oli alle 10 000 asukkaan kuntia.

Kuntien ohella myös kuntayhtymien talouden tunnusluvut heikkenivät vuonna 2019 selvästi. Kuntayhtymien toimintakate heikkeni yli 13 prosenttia ja vuosikate yli 15 prosenttia. Toimintakatteen ja vuosikatteen heikentyminen näkyivät myös kuntayhtymien tilikauden tuloksessa, joka heikkeni selvästi ja painui lähes 100 milj. euroa negatiiviseksi. Tilikauden tulos oli negatiivinen 56 kuntayhtymällä. Kuntayhtymien investoinnit pysyivät edelleen korkealla tasolla ja kasvoivat edellisvuoteen verrattuna yli 20 prosenttia. Tämä näkyi myös kuntayhtymien lainakannassa, joka kasvoi lähes 700 milj. eurolla yhteensä 4,5 mrd. euroon.

Kuntayhtymien talouden muutoksia voidaan selittää pääosin sairaanhoitopiirien talouden muutoksilla. Tilinpäätösarvotietojen mukaan sairaanhoitopiirien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni lähes 140 milj. eurolla ja yhteenlaskettu tilikauden tulos oli 152 milj. euroa negatiivinen. Tilikauden tulos oli negatiivinen 17 sairaanhoitopiirillä koko maan 20 sairaanhoitopiiristä. Myös kuntayhtymien lainakannan nousu muodostuu valtaosin sairaanhoitopiireistä. Vaikka sairaanhoitopiirien nettoinvestoinnit pysyivät lähes edellisvuoden tasolla noin 750 milj. eurossa, kasvoi kuntayhtymien lainakanta yli 400 milj. eurolla. Lainakannan muutosta selittänee pitkään kiivaana jatkunut sairaalarakentaminen.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn tulevista kunnista ei voida tehdä tarkkaa arviota tilinpäätösarvotietojen perusteella, koska menettely perustuu konsernitilinpäätösten tunnuslukuihin, jotka julkaistaan vasta kesäkuussa 2020. Vuoden 2018 konsernitilinpäätöksiä ja viime vuoden kuntien tilinpäätösarvioita tarkastelemalla voidaan kuitenkin arvioida, että arviointimenettelyyn olisi tulossa 2–5 uutta kuntaa taseen kertyneen alijäämän perusteella.

ERITYISEN VAIKEASSA TALOUDELLISESSA ASEMASSA OLEVAN KUNNAN ARVIOINTIMENETTELY

Kuntalaissa 118 §:n mukaan, valtiovarainministeriö voi käynnistää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn (ns. kriisikuntamenettely), jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää säädetyssä määräajassa. Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa, tai kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

1. kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
2. kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;
3. asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla; ja
4. kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Alijäämän kattamisvelvollisuuden määräaika päättyy ensimmäisen kerran vuoden 2020 lopussa niillä kunnilla, joiden vuoden 2015 taseessa oli kertynyttä alijäämää, jota ei ole tähän mennessä katettu. Jos kunnalla oli alijäämää vuoden 2015 lopussa yli 500 euroa asukasta kohden, määräaika päättyy vasta vuoden 2022 lopussa.

Arviointimenettelyn yksittäisiä tunnuslukuja ja niiden raja-arvoja on päivitetty kuntalain muutoksella, joka tuli voimaan vuonna 2019. Uusia tunnuslukuja sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöstiетoihin.

3.7 Talouden tilanne pakottaa muutoksiin kuntien palveluissa – kirjanpito ei ratkaise kuntien reaalitalouden ongelmia

Kuntalain alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevat määräajat päättyvät ensimmäisen kerran vuoden 2020 lopussa. Määräajan päätyminen sekä kuntien talouden tasapainon ongelmat ovat herättäneet keskustelua myös kirjanpidon toimenpiteiden käyttämisestä talouden tasapainottamiseen. On esimerkiksi esitetty, että kunnat voisivat kirjanpito-ohjeiden vastaisesti jättää huonokuntoisten kiinteistöjen arvonalennukset kirjaamatta tai että peruspääomaa voitaisiin alentaa alijäämien kattamiseksi.

Myös pidempien poistoaikojen käyttämistä on esitetty ratkaisuna talouden ongelmiin. Kuntien kirjanpito-ohjeissa ei ole määriteltä omaisuserille ehdottomia enimmäispoistoajoja, vaan jokainen kunta määrittelee itse, miten monelle vuodelle esimerkiksi rakennuksen meno jaksotetaan. Erilaiset poistoajat vaikuttavat kuntien väliseen vertailuun. Arvon alentumiskirjausten avulla täydennetään suunnitelman mukaisia poistoja. Tarve arvonalentumiskirjauksiin voi olla merkki siitä, että kunnan käyttämät poistoajat ovat liian pitkiä. Kunnan peruspääoma on laskennallinen erä, joka on muodostettu nykyiseen kirjanpitojärjestelmään siirryttäessä omaisuus- ja velkaerien erotuksena. Peruspääoman muutoksilla ei voi vaikuttaa kunnan tulojen ja menojen tasapainoon tai rahoituksen riittävyyteen.

Kirjanpidon toimenpiteet eivät millään tavoin muuta talouden todellista tilaa, ja pahimmillaan ne piilottaisivat talouden ongelmat. Kunnan menot, tulot tai rahoitus eivät muutu lainkaan, vaikka esimerkiksi arvonalentuminen jätettäisiin kirjaamatta. Kuntien tilintarkastuksella on keskeinen rooli kuntien tilinpäätösinformaation oikeellisuuden varmentajana.

Kuntien talouden eriytymiskehitys ja menokehitys pakottavat kunnat ja valtion reaalitalouden toimenpiteisiin ja palvelujen kriittiseen tarkasteluun. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen rinnalla on tarkasteltava myös muiden palvelujen sisältöä ja palveluverkkoa, jopa kuntatasoa laajempina alueellisina ratkaisuin. Kirjanpidon ratkaisuin ei ole mahdollista vaikuttaa kunnan tuloihin, menoihin tai rahoitukseen. Sen sijaan on harkittava kirjanpito-ohjeiden tarkentamista siten, että kuntien taloudesta saataisiin lain edellyttämä oikea ja riittävä kuva ja että kuntien tilinpäätökset olisivat paremmin vertailukelpoisia. Tämä on välttämätöntä myös koko julkisen talouden seurannan kannalta.

3.8 Kuntien talouden eriytymiskehitys jatkuu lähivuosina ilman uusia toimenpiteitä

Tässä tarkastelussa käydään läpi kuntien lähivuosien käyttötalouden kehitystä ja investointeja. Kuntien rahoitusaseman kehitystä on arvioitu kuntakohtaisilla niin sanotuilla

painelaskelmilla vuoteen 2024 saakka⁶. Kuntayhtymien taloutta ei ole käsitelty kuin välillisesti siltä osin kuin ne näkyvät kuntien tuloslaskelman kautta.

Laskelman taustalla on valtiovarainministeriön kansantalousosastolla joulukuussa 2019 laadittu kuntatalouden kehitysarvio. Kuntakohtaiset arviot verotulojen ja valtionosuuksien kehityksestä sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta on samoin tehty valtiovarainministeriössä. Toimintakatetietoina on vuoden 2020 osalta käytetty kuntien ilmoittamia talousarviolukuja, samoin nettoinvestointien osalta vuosille 2020 ja 2021. Vuosina 2022–2023 sekä toimintakatteen että investointien osalta käytetään kaikille kunnille koko maan arvioitua keskimääräistä prosentuaalista muutosta. Myös vuosina 2020 ja 2021 on käytetty koko maan muutosprosenttia niille kunnille, jotka eivät olleet vastanneet talousarviokyselyyn tammikuun 2020 loppuun mennessä. Rahoitustuotot ja -kulut on muodostettu koko maan keskiarvon mukaan.

Painelaskelmalla tarkoitetaan, että arviossa ei ole mukana arviota kuntien omista menojen kasvun hillintää koskevista toimenpiteistä eikä veroprosenttien korotuksista. Laskelmassa kuntien verorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet) taso kyetään arvioimaan kohtalaisen tarkasti. Sen sijaan kuntien menoihin kohdistuvat paineet ovat etenkin vuosien 2022–2024 osalta pitkälti keskimääräisiä, eikä kuntien välisiä palvelutarpeen eroja oteta suoraan huomioon. Tämän vuoksi laskelmat osoittavat käytännössä sen laskennallisen liikkumavaran, mikä kuntien menopuolelle sekä käyttötalouden että investointien osalta on jäämässä.

Talouden sopeutuspainetta vaihtelee kuntakokoluokittain

Kuntien talouteen kohdistuvaa sopeutuspainetta arvioidaan seuraavassa toiminnan ja investointien rahavirta -tunnusluvun avulla. Tunnusluvun positiivinen määrä ilmaisee sen, kuinka paljon rahavirrasta (vuosikate + tulorahoituksen korjauserät + satunnaiset erät, netto) jää nettolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. Negatiivinen määrä ilmaisee sen, että menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla uutta lainaa.

⁶ Valtiovarainministeriö valmistelee pidemmän aikavälin painelaskelmat kevään 2020 aikana kuntatalousohjelman valmistelun yhteydessä.

Taulukko 3.10 Kuntien toiminnan ja investointien rahavirta kuntakokoluokittain vuosina 2018–2024, milj. euroa sekä euroa asukasta kohti*

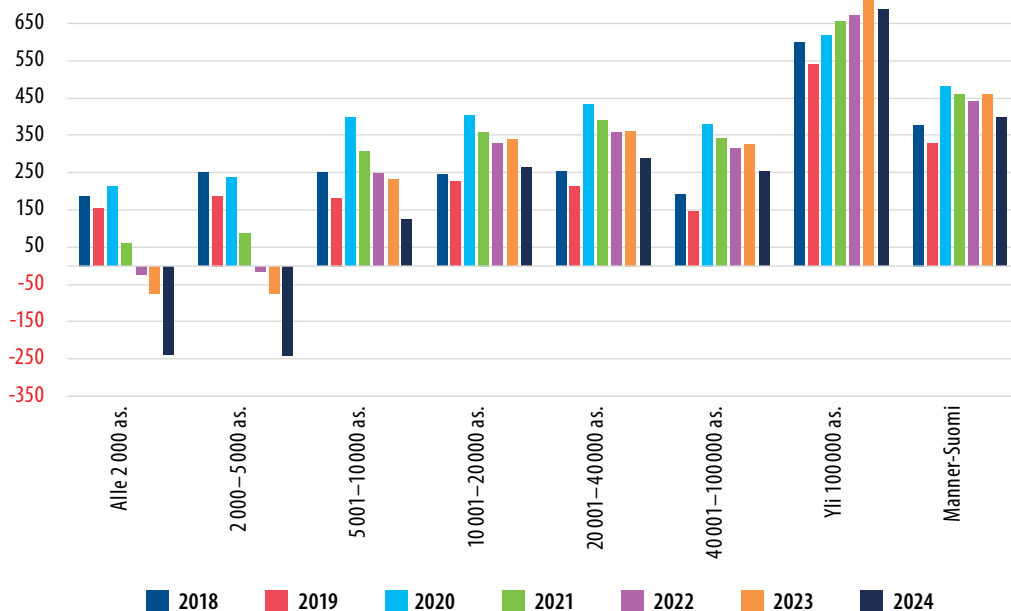
	Milj. euroa						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Yli 100 000 as. (yht. 2 169 897 as. ja 9 kuntaa)	-289	-490	-759	-855	-833	-795	-887
40 001–100 000 as. (yht. 1 013 940 as. ja 17 kuntaa)	-328	-469	-229	-392	-428	-432	-517
20 001–40 000 as. (yht. 819 892 as. ja 30 kuntaa)	-264	-136	-266	-370	-408	-418	-491
10 001–20 000 as. (yht. 596 663 as. ja 41 kuntaa)	-201	-164	-204	-221	-246	-250	-302
5 001–10 000 as. (yht. 541 539 as. ja 74 kuntaa)	-81	-171	-120	-140	-176	-191	-254
2 000–5 000 as. (yht. 297 328 as. ja 90 kuntaa)	-47	-81	-110	-155	-186	-205	-254
Alle 2 000 as. (yht. 48 871 as. ja 34 kuntaa)	-6	-11	-32	-27	-31	-34	-42
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-1 215	-1 522	-1 720	-2 159	-2 309	-2 326	-2 746
	euroa/asukas						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Yli 100 000 as. (yht. 2 169 897 as. ja 9 kuntaa)	-133	-223	-343	-382	-369	-349	-386
40 001–100 000 as. (yht. 1 013 940 as. ja 17 kuntaa)	-324	-463	-226	-387	-424	-429	-513
20 001–40 000 as. (yht. 819 892 as. ja 30 kuntaa)	-322	-166	-326	-455	-504	-517	-609
10 001–20 000 as. (yht. 596 663 as. ja 41 kuntaa)	-336	-276	-346	-375	-420	-428	-520
5 001–10 000 as. (yht. 541 539 as. ja 74 kuntaa)	-148	-318	-225	-267	-338	-370	-494
2 000–5 000 as. (yht. 297 328 as. ja 90 kuntaa)	-158	-278	-384	-547	-667	-746	-934
Alle 2 000 as. (yht. 48 871 as. ja 34 kuntaa)	-128	-223	-667	-576	-677	-746	-931
Manner-Suomen kunnat yhteensä	-221	-277	-313	-392	-419	-422	-498

* Taulukossa on käytetty vuoden 2020 kuntajakoa ja 31.12.2018 asukaslukua
Lähde: VM

Vuonna 2019 toiminnan ja investointien rahavirta heikkeni selvästi koko maan tasolla ja useimmissa kuntakokoluokissa. Kuntien vuoden 2019 talouskehitystä on kuvattu edellä raportin luvussa 3.6.

Vuosina 2020–2024 toiminnan ja investointien rahavirta heikkenee ennustetulla verorahoituksen tasolla koko maassa, ellei toimintamenojen kasvua tai investointeja onnistuta hillitsemään. Koko maan tasolla ja isoissa kuntakokoluokissa muutos ei kuitenkaan ole enää vuodesta 2020 eteenpäin niin merkittävä kuin pienemmissä kunnissa.

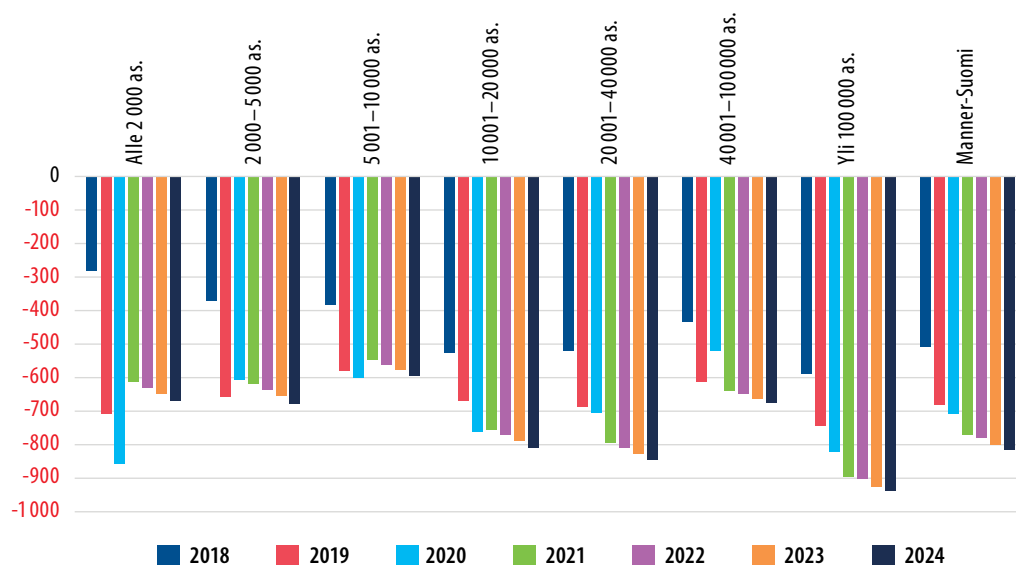
Asukaslukuun suhteutettuna toiminnan ja investointien rahavirran heikkeneminen näkyy eniten pienissä kuntakokoluokissa. Merkittävimpänä syynä tähän on vuosikatteen heikkous näissä kuntakokoluokissa tulevina vuosina. Toisaalta vuosikatteen arvioidaan vuoteen 2024 mennessä heikkenevän kaikissa kuntakokoluokissa. Mikäli toimintakate ei ollenaisesti poikkea oletetusta, yli 100 000 asukkaan kuntakokoluokassa vuosikatteen arvioidaan pysyvän varsin hyvänä koko tarkastellun ajanjakson ja muutoksen olevan vähäinen. Ainoastaan tässä luokassa vuosikate ylittää poistotason jokaisena tarkasteltuna vuonna ollen noin 120 prosenttia. Vuosikatteen arvioidaan painuvan kahdessa pienimmässä luokassa selvästi negatiiviseksi vuosina 2022–2024, koska verorahoituksen kasvu ei riittäisi kompensoimaan toimintakatteen heikkenemistä.



Kuvio 3.16 Kuntien vuosikate kuntakokoluokittain, euroa/asukas

Lähde: VM

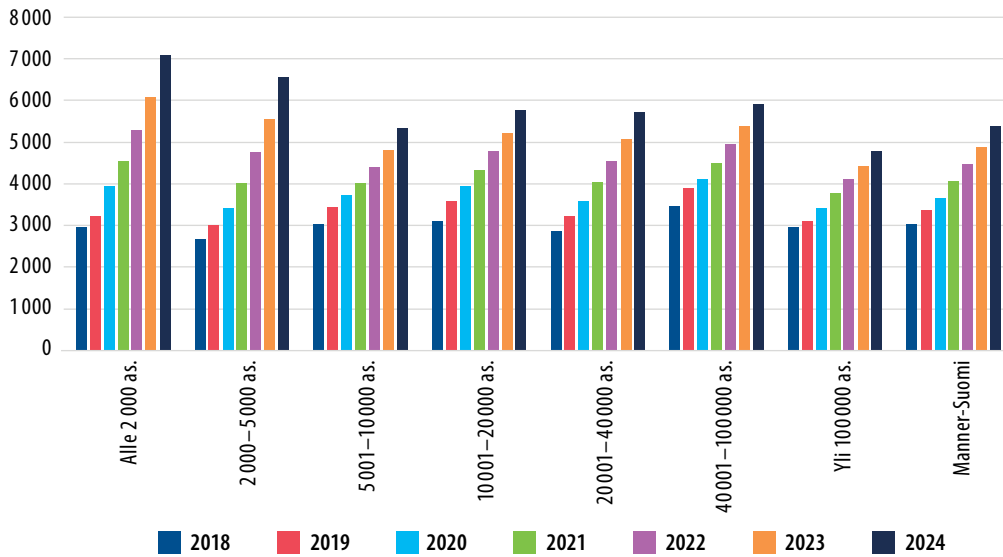
Kuntien nettoinvestointien kohdalla on havaittavissa selkeät kuntakokoluokittaiset erot. Vaikka isot kaupungit investoivat enemmän kuin pienet, niin silti niiden toiminnan ja investointien rahavirran heikkeneminen on vahvemmassa vuosikatekehityksestä johtuen asukasta kohden pienempi.



Kuvio 3.17 Kuntien nettoinvestoinnit kuntakokoluokittain, euroa/asukas

Lähde: VM

Toiminnan ja investointien rahavirran krooninen negatiivisuus näkyisi kuntien lainamäärän jatkuvana kasvuna sekä kuntakokoluokittain että koko maan tasolla. Rahavirran suuri negatiivisuus pienissä kuntakokoluokissa näkyy näiden luokkien lainamäärän selkeänä kasvuna. Alle 2 000 asukkaan kokoluokassa lainakannan arvioidaan kasvavan noin 3 000 eurosta/asukas lähes 8 000 euroon/asukas, myös 2 000–5 000 asukkaan luokassa lainakanta asukasta kohden ylittää 7 000 euron rajan. Ainoastaan yli 100 000 asukkaan luokassa lainakanta on koko tarkastellun ajan alle koko maan keskiarvon. Toisaalta on huomioitava, että yli 100 000 asukkaan kuntakokoluokka vaikuttaa voimakkaasti koko maan keskiarvoon.



Kuvio 3.18 Kuntien lainakanta kuntakokoluokittain, euroa/asukas

Lähde: VM

Laskennallisissa veronkorotuspaineissa näkyvät myös veroprosenttien tuottoerot

Talouden sopeutuspainetta voidaan havainnollistaa myös suhteuttamalla se tuloveroprosenttien korotuspaineeseen. Laskennallinen paine veronkorotuksiin olisi hyvin erilainen eri kuntakokoluokissa. Yli 100 000 asukkaan kunnissa paine olisi koko ajan alle koko maan keskiarvon. Suurin paine veroprosentin nostoon on alle 5 000 asukkaan kunnissa. Tässä luokassa painotettu tuloveroprosentti on jo vuonna 2020 lähellä 21,5 prosenttia eli noin kuuden prosenttiyksikön nosto merkitsisi sitä, että liikuttaisiin lähes 27 prosentin tasossa näissä kunnissa, kun taas suurimmassa luokassa nostotarve merkitsisi keskimäärin vajaan 21 prosentin tasoa. Luonnollisesti kuntakokoluokkien sisällä erot olisivat vielä suurempia. Veroprosenttien korotuspaineen osalta merkitystä on myös sillä, että suurempien kuntien veroprosenttien yksikkötuotot ovat keskimäärin huomattavasti korkeammat.

Taulukko 3.11 Kuntien laskennallinen veroprosentin korotuspaine kuntakokoluokittain, prosenttiyksikköä*

	Lähtötaso 2020	2021	2022	2023	2024
Yli 100 000 as. (yht. 2 169 897 as. ja 9 kuntaa)	19,0 %	1,8	1,7	1,5	1,7
40 001–100 000 as. (yht. 1 013 940 as. ja 17 kuntaa)	20,8 %	2,1	2,3	2,2	2,6
20 001–40 000 as. (yht. 819 892 as. ja 30 kuntaa)	20,6 %	2,4	2,5	2,5	2,9
10 001–20 000 as. (yht. 596 663 as. ja 41 kuntaa)	20,9 %	2,2	2,4	2,4	2,8
5 001–10 000 as. (yht. 541 539 as. ja 74 kuntaa)	21,0 %	1,6	2,0	2,1	2,8
2 000–5 000 as. (yht. 297 328 as. ja 89 kuntaa)	21,3 %	3,9	4,6	4,9	6,0
Alle 2 000 as. (yht. 48 871 as. ja 34 kuntaa)	21,4 %	4,1	4,7	5,0	6,0
Manner-Suomen kunnat yhteensä	19,97 %	1,7	2,1	2,1	2,1

* Taulukossa on käytetty vuoden 2020 kuntajakoa ja 31.12.2018 asukaslukua
Lähde: VM

Syömävelkaisten kuntien määrä uhkaa nousta

Ilman merkittäviä sopeutustoimia negatiivisten vuosikatteiden kuntien lukumäärä kasvaa, kuten myös niiden kuntien määrä, joilla on taseessa kertynyttä alijäämää. Paine negatiivisiin vuosikatteisiin on suuri etenkin alle 10 000 asukkaan kuntakokoluokissa. Tehdyillä paineoletuksilla miltei puolella kunnista olisi negatiivinen vuosikate. On selvää, että noin monen kunnan osalta kehityskulku olisi verraten epätodennäköinen. Usean kunnan sopeutusvara on kuitenkin pieni ja iskunkestokyky vuosien varrella heikentynyt. Negatiivisen vuosikatteen kunnat ovat olleet aikaisempina vuosina tyypillisesti pieniä kuntia.

Taulukko 3.12 Negatiivisen vuosikatteen ja taseeltaan alijäämäisten kuntien lukumäärä

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Negatiivinen vuosikate, kpl	4	43	56	28	49	84	98	136
Taseessa kertynyttä alijäämää, kpl	23	40	67	80	80	135	157	182

Lähde: VM

Taulukko 3.13 Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kuntakokoluokittain

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Alle 2 000	8	13	8	10	17	19	21
2 000–5 000	19	18	15	28	43	49	63
5 001–10 000	9	10	5	9	20	21	35
10 001–20 000	4	7	0	1	2	3	8
20 001–40 000	1	5	0	1	1	4	6
40 001–100 000	2	3	0	0	1	1	1
Yli 100 000	0	0	0	0	0	1	2
Manner-Suomi	43	56	28	49	84	98	136

Lähde: VM

Alijäämien lisääntyminen johtaa kriisikuntien määrän kasvuun

Erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettely (ns. kriisikuntamenettely) näkökulmasta edellä mainittu kehitys johtaisi siihen, että taseen kertyneen alijäämän perusteella menettelyyn olisi tulossa vuonna 2021 noin 8–9 kuntaa. Näillä kunnilla oli vuonna 2015 taseessa kertynyttä alijäämää. Sitä on ollut myös vuosina 2016–2019 ja näyttäisi olevan edelleen vuonna 2020. Näillä kunnilla oli vuonna 2015 asukasta kohti alle 500 euroa alijäämää, joka on katettava vuoden 2020 loppuun mennessä. Tämän lisäksi on 7 kuntaa, joilla oli alijäämää vuonna 2015 yli 500 euroa/asukas. Näillä kunnilla sitä on ollut myös vuosina 2016–2019 ja arvion mukaan alijäämää ei saada käännettyä ylijäämäksi vuoden 2022 loppuun mennessä. Näin vuonna 2023 tulisi tällä perusteella 6–7 kuntaa arviointimenettelyyn.

Myöhempinä vuosina on kuntalain mukaan kunnan katettava taseen kertynyt alijäämä neljässä vuodessa. Arvion mukaan niistä kunnista, joilla oli vuonna 2016 alijäämää, tulisi arviointimenettelyyn yksi kunta vuonna 2022 ja vastaava tilanne on vuoden 2017 osalta.

Arviointimenettely koskee myös kuntakonserneja. Vuoden 2018 tilinpäätöksen mukaan 13 kuntakonsernilla oli taseessa kertynyttä alijäämää yli 500 euroa/asukas. Näistä kunnista viidellä alijäämä ylitti 1 000 euroa/asukas. Taseen kertyneen alijäämäkriteerin arvioidaan täyttyvän vuosien 2018 ja 2019 tilinpäätösten mukaan 7–8 kuntakonsernilla. Näistä viisi on ollut mukana konserneja koskevassa arviointimenettelyssä aikaisemmin. Neljän muun kriteerin (negatiivinen vuosikate, lainamäärä, veroprosentti ja suhteellinen velkaantuneisuus) vuoksi arviointimenettelyjä ei aloiteta lähivuosina. Edellä mainittujen kriteerien olisi kaikkien toteuduttava kahdessa peräkkäisessä tilinpäätöksessä.

TEEMA: Mistä kunnallisverotuoton erot kuntien välillä johtuvat?

Kunnallisverotulot muodostavat kunnan verorahoituksen perustan; keskimäärin kunnallisveron osuus on 84 prosenttia kunnan verotuloista. Näin ollen sen kehityksellä on suuri merkitys kunnan taloudelle.

Taulukossa 1 esitetään kunnallisveron tuotto asukasta kohti kuntakokoluokittain sekä verovuodelta (valmistuneen verotuksen mukainen tieto) että tilinpäätöstietojen mukaisesti. Kuntakokoluokkien välillä on selvät erot, ja lisäksi kuntakokoluokkien sisällä on hajontaa.

Taulukko 1 Kunnallisveron kertymä vuodelta 2017 ja lopullisen veron määrä verovuodelta 2017 kuntakokoluokittain, euroa/asukas

Kuntakokoluokka	Tilityskertymä	Verovuoden lopullinen vero
Yli 100 000 as.	3 687	3 624
40 001–100 000 as.	3 401	3 344
20 001–40 000 as.	3 553	3 474
10 001–20 000 as.	3 170	3 102
5 001–10 000 as.	3 050	2 972
2 000–5 000 as.	2 698	2 617
Alle 2 000 as.	2 631	2 546
Manner-Suomi	3 430	3 362

Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto

Yleensä kuntatalouden tarkasteluissa huomion kohteena ovat vuoden aikana kunnalle tilitytetyt verotulot, mutta tämän luvun tarkastelussa päähuomio on verovuoden lopullisen (eli maksuunpannun) kunnallisveron kehityksessä. Se antaa oikeamman kuvan verotulojen

pidemmän aikavälin kehityksestä. Pääsääntöisesti kalenterivuoden tilityskertymä seuraa lopullisen veron kehitystä, mutta tilitykset voivat vaihdella paljonkin. Tilityskertymään vaikuttavat veronalaisten tulojen kehityksen ja veroperustemuutosten lisäksi muun muassa jako-osuuksien muutokset ja järjestelmämuutokset, jotka vaikuttavat verokertymien ajoittumiseen⁷.

Tarkastelun kohteena on kunnallisverotuoton kehitys ja siihen vaikuttaneet tekijät niin koko maan tasolla kuin kuntaluokittain. Kunnallisveron tuottoon vaikuttavat ansiotulojen kehitys, valtion päättämät veroperustemuutokset ja kunnan tuloveroprosentti. Tavoitteena on löytää vastauksia siihen, miksi kuntien verotuotot ovat eriytyneet ja miten työllisyyden kasvu näkyy kunnallisveron tuotossa. Lopuksi kolmen kunnan esimerkkitarkastelulla havainnollistetaan ansiotulojen ja kunnallisverotuoton erilaistumista.

Tarkastelu on tehty verovuosien 2010–2017 tiedoilla; verovuotta 2018 koskevat kuntakohtaiset tiedot eivät olleet käytettävissä raportin valmisteluvaiheessa.

Kunnallisverotuoton kehitys vuosina 2010–2018

Taulukossa 2 esitetään veronalaisten ansiotulojen ja sen alaerien, kunnallisverotuksessa verotettavan tulon ja kunnallisveron määrän kehitys vuosina 2010–2018. Kunnallisveron tuotto seuraa ansiotulojen kehitystä. Ansiotulojen alaristä keskeisin on palkkatulot, joiden kasvu on ollut tarkasteluajanjaksolla useina vuosina hyvin maltillista. Työllisten määrän lisäksi palkkatulojen kehitykseen vaikuttaa ansiotason kehitys. Viime vuosina kilpailukyky sopimus ja siihen liittynyt julkisen sektorin lomarahojen määräaikainen leikkaaminen ovat hidastaneet ansiotason nousua.

Valtion päättämät veroperustemuutokset (taulukko 3) vaikuttavat yleensä myös kunnallisverotuksessa tehtävien vähennysten määrään, jonka muutokset näkyvät verotettavan tulon kehityksessä. Viime vuosina työn verotuksen keventämistä on toteutettu ensisijaisesti valtion tuloverosta tehtävällä työtulovähennyksellä, jonka vaikutus ulottuu myös kunnallisverotuksen puolelle. Kunnallisveron kehitys seuraa pääsääntöisesti verotettavan tulon kehitystä.

Vuonna 2017 työllisten määrä ja palkkatulot kasvoivat lähes 2½ prosenttia, mutta verotettava tulo ei sen sijaan juuri kasvanut ja kunnallisveron määrä laski. Tämä selittyy verosta tehtävien vähennysten kasvulla.

⁷ Tilitysjärjestelmä on kuvattu lyhyesti raportin luvussa 3.2.

Taulukko 2 Eräiden tuloerien, kunnallisveron sekä verotulojen kehitykseen vaikuttavien tekijöiden muutokset vuosina 2011–2018, prosenttia

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ansiotulot yhteensä	4,5	4,3	2,3	1,9	1,5	1,8	1,8	2,9
• Palkkatulot	4,8	3,7	0,9	0,6	1,1	1,7	2,4	4,3
• Eläketulot	4,8	6,4	5,5	4,5	2,7	2,6	3,1	2,5
• Työttömyysetuudet	-5,1	13,0	17,7	14,2	6,6	-2,4	-9,6	-12,9
Verotettava tulo kunnallisverotuksessa	4,8	3,5	2,7	1,8	1,4	1,8	0,1	3,0
Kunnallisvero	5,1	3,6	3,9	3,7	1,6	0,8	-1,4	2,4
Työllisten määrä	1,2	-0,6	-1,6	-1,2	-0,8	0,9	2,3	1,5
Ansiotasoindeksi	2,7	3,3	2,0	1,5	1,4	0,9	0,2	1,7
Keskimäär. kunnallisveroprosentin muutos, %-yks.	0,19	0,08	0,14	0,36	0,08	0,03	0,05	-0,06

Lähde: Verohallinto, Tilastokeskus

Taulukko 3 Valtion päättämien veroperustemuutosten kunnallisverotuottoa vähentävä vaikutus, milj. euroa

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
375	129	299	11,5	9,5	131	262	395	131

Lähde: VM

Työllisyyden kehitys vaikuttaa palkkatuloihin

Työllisyys on kehittynyt vuodesta 2015 lähtien suotuisasti koko maan tasolla tarkasteltuna. Tilastokeskuksen mukaan työllisyysaste nousi 72,6 prosenttiin vuonna 2019. Taulukossa 4 esitetään työllisyysasteen kehitys kuntakokoluokittain. Työllisyysaste oli vuonna 2018 kaikissa kuntakokoluokissa korkeampi kuin vuonna 2010. Manner-Suomen kunnissa matalin työllisyysaste oli 57 prosenttia ja korkein 85 prosenttia. Kuntakokoluokittain tarkasteltuna korkein työllisyysaste oli 10 000–20 000 asukkaan kunnissa.

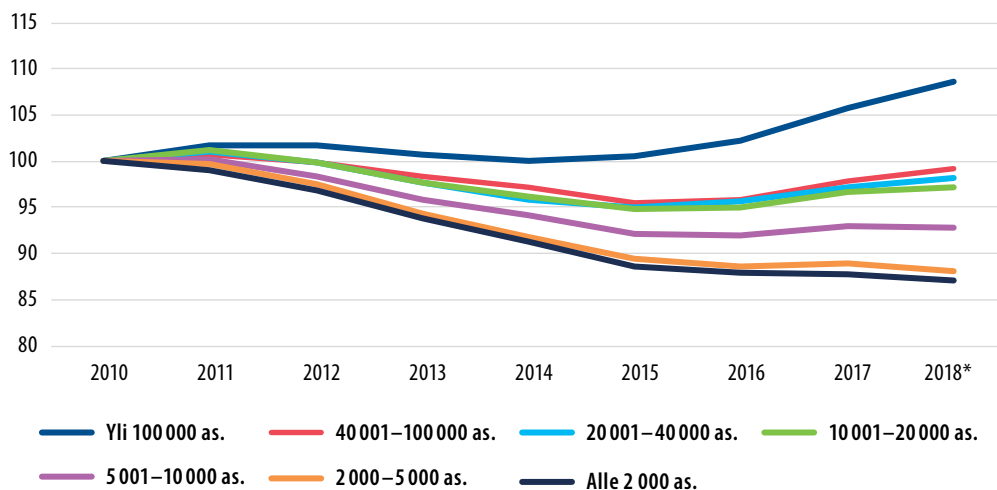
Taulukko 4 Työllisyysaste (18–64-vuotiaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä) kuntakokoluokittain vuosina 2010–2018, prosenttia.

Kuntakokoluokka	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Yli 100 000 as.	69	70	70	69	68	68	68	70	71
40 001–100 000 as.	69	69	69	68	68	67	68	70	71
20 001–40 000 as.	70	71	71	70	69	69	70	72	73
10 001–20 000 as.	69	71	71	70	69	69	70	72	74
5 001–10 000 as.	68	69	69	68	68	68	69	71	73
2 000–5 000 as.	65	66	66	65	65	65	66	68	69
Alle 2 000 as.	65	66	66	65	65	65	66	68	70
Manner-Suomi	69	70	70	69	68	68	69	70	72

Lähde: Tilastokeskus

Vaikka koko maan tasolla tarkasteltuna työllisten määrä on kasvanut viime vuosina, kuntakokoluokittain työllisten määrän kehityksessä on suuret erot johtuen muun muassa väestön ikärakenteen muutoksesta ja muuttoliikkeestä. Työllisten määrä on noussut ainoastaan vain suurimmassa kuntakokoluokassa yli vuoden 2010 tason, ja kahdessa pienimmässä kuntakokoluokassa työllisten määrä on laskenut vuodesta 2010 lähtien, tosin vuodesta 2015 lähtien hidastuvasti. Työllisyysaste voi nousta työllisten määrän absoluuttisesti laskiessakin, jos vastaavan ikäisen väestön määrä vähenee vielä enemmän⁸.

⁸ Esimerkiksi Alajärvellä työllisyysaste nousi 67,7 prosentista 68,7 prosenttiin vuodesta 2017 vuoteen 2018. 18–64-vuotiaiden työllisten määrä väheni 20 henkilöllä ja 18–64-vuotiaiden määrä 103 henkilöllä.



Kuvio 1 18–64-vuotiaiden työllisten määrä kuntakokoluokittain, 2010=100

Lähde: Tilastokeskus

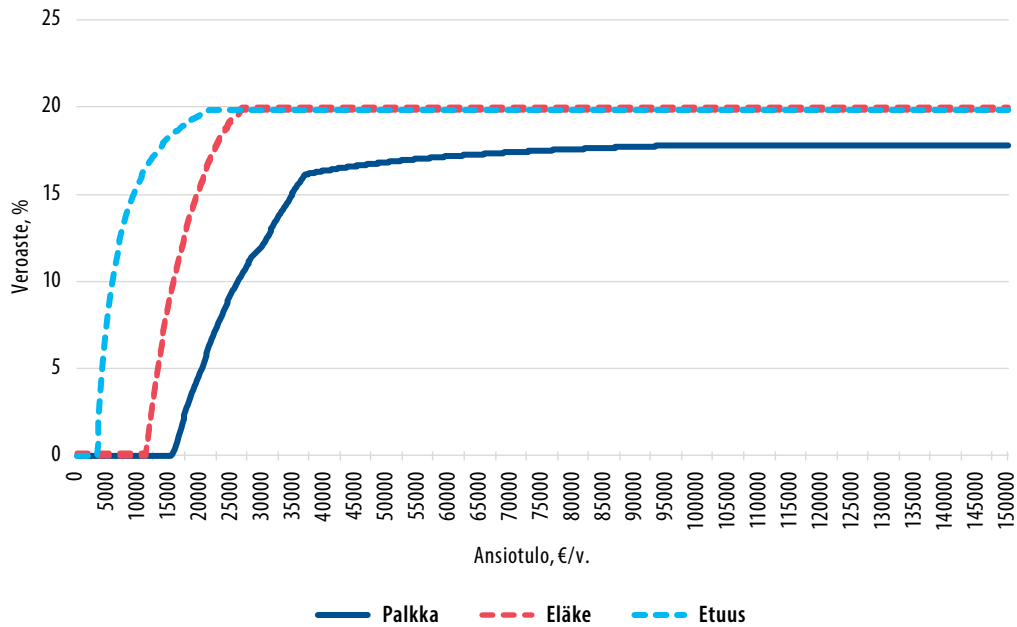
Edellä oleva tarkastelu osoittaa, että kunnan työllisyysasteen nousu ei aina tarkoita sitä, että työllisten määrä kasvaisi absoluuttisesti. Vaikka työllisten määrä aidosti kasvaisikin, kunnallisveron tuoton kannalta olennainen merkitys on myös sillä, ovatko uudet työpaikat kokoaikaisia ja millainen palkkataso niissä on.

Eri tulolajien verokohtelussa on eroa

Eri ansiotulolajeja verotetaan eri tavalla. Eri tulolajeihin kohdistetaan erilaisia vähennyksiä, ja vähennysten määrä riippuu myös tulotasosta. Veronmaksukynnys eli taso, jonka jälkeen aletaan maksaa kunnallisveroa, on samoin erisuuruinen eri tulolajeissa. Palkkatulojen veronmaksukynnys⁹ kunnallisverotuksessa on viime vuosina noussut, kun veronkevennyksiä on suunnattu erityisesti pieni- ja keskituloisille palkansaajille. Kuviossa 2 esitetään palkka-, eläke- ja etuustulon kunnallisveroaste eri tulotasoilla vuonna 2019.

Vuonna 2010 keskimäärin 86 prosenttia ansiotuloja saavista maksoi kunnallisveroa. Vuoteen 2017 mennessä tämä osuus oli pudonnut 84 prosenttiin. Kuntien välillä on myös tässä osuudessa vaihtelua siten, että vuonna 2017 pienimmillään kunnallisveroa maksavien osuus oli 74 prosenttia ja suurimmillaan 87,5 prosenttia.

⁹ Veronmaksukynnys on se tulotaso, jonka jälkeen maksetaan veroa.



Kuvio 2 Palkka-, eläke- ja etuustulon keskimääräinen kunnallisveroaste eri tulotasoilla vuonna 2019

Lähde: VM

Eri tulolajien erilainen verokohtelu tarkoittaa sitä, että ansiosidonnaista päivärahaa saavan työttömän työllistyessä hänen maksamansa kunnallisveron muutos voi olla jopa negatiivinen riippuen siitä, mille tulotasolle hän työllistyy. Kun pieni- ja keskituloisen palkansaaja siirtyy eläkkeelle, hänen maksamansa kunnallisveron määrä pienenee, koska eläketulo on pienempi kuin sen perustana olevana palkkatulo.

Kunnallisveroprosentit ovat eriytyneet

Kuntien tuloveroprosenttien välillä on suuret erot, jotka ovat 2010-luvulla edelleen jonkin verran kasvaneet. Vuonna 2010 Manner-Suomen kunnissa alin veroprosentti oli 16,5 ja ylin 21. Vuonna 2017 alin veroprosentti oli 17 ja ylin oli noussut 22,5:een. Vuonna 2020 ylin veroprosentti nousi 23,5 prosenttiin, kun sen sijaan matalin veroprosentti pysyi edelleen 17 prosentissa.

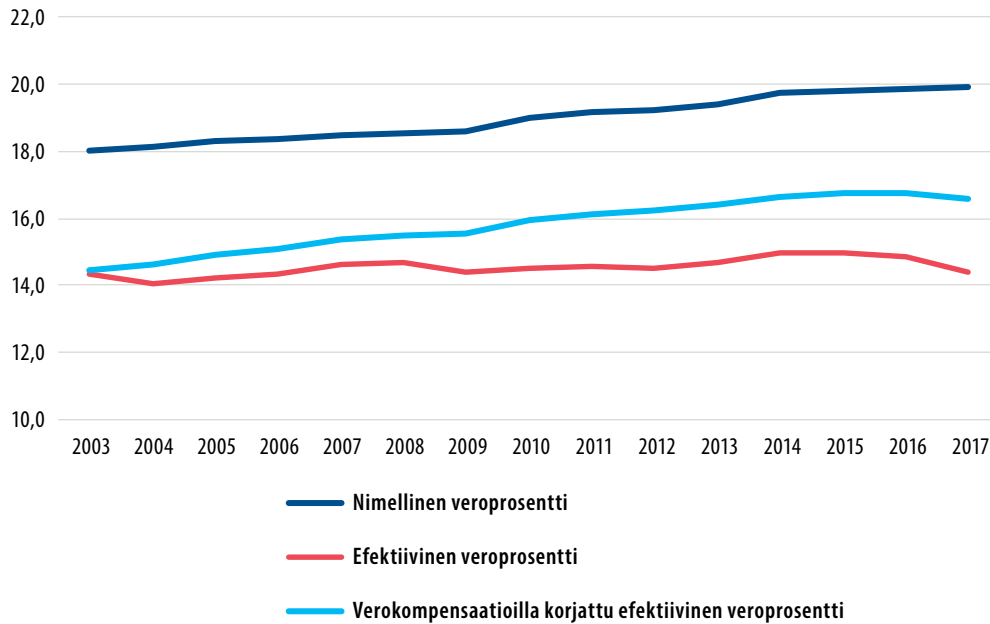
Kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä on vuosien aikana kasvatettu. Kevennyksillä on pyritty edistämään työllisyyttä ja lisäämään ostovoimaa. Myös kunnat ovat hyötynet veronkevennyksien suotuisista työllisyysvaikutuksista. Koska valtion progressiivisen tuloveron veronmaksukynnys on noussut varsin korkealle tulotasolle, pieni- ja keskituloisten verotuksen keventäminen ei ole ollut mahdollista ilman kunnallisverotuksen vähennysten

kasvattamista. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa kuntien nimellinen tuloveroprosentti on noin 20 prosenttia, kun efektiivinen veroprosentti¹⁰ on noin 14,5 prosenttia.

Veronkevennyksistä aiheutunut kuntien verotuoton alentuminen ei ole jäänyt kokonaisuudessaan rasittamaan kuntien taloutta. Valtion päättämistä veroperustemuutoksista aiheutuneet verotulojen menetykset on kompensoitu kunnille täysimääräisesti vuodesta 2003 lähtien. Vuosina 2003–2009 kompensatiot toteutettiin asukaskohtaisesti tasasuuruisesti. Vuodesta 2010 lähtien kompensatio on toteutettu Verohallinnon arvioimien kuntien verotuottomenetysten mukaisesti. Kompensaation määrä lasketaan talousarviovuoden tasossa ja kunkin kunnan sen vuoden asukasluvun perusteella, eikä sitä sen jälkeen muuteta. Näin ollen kompensaaion määrä ei seuraa kunnan asukasluvun, veroprosentin eikä verotuoton kehitystä. Vuoteen 2019 asti kompensatio maksettiin kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta; vuodesta 2020 lähtien se maksetaan erilliseltä määrärahamomentilta.

Kuviossa 3 esitetään Manner-Suomen kuntien verotettavilla tuloilla painotettu nimellinen veroprosentti, efektiivinen veroprosentti ja verokompensaatioilla korjattu efektiivinen veroprosentti. Kuviosta voi havaita, että nimellisen veroprosentin ja veromenetysten kompensatioilla korjatun efektiivisen veroprosentin välinen ero on pysynyt suunnilleen samana vuosina 2003–2017 koko maan tasolla tarkasteltuna. Kompensaation määrä vaikuttaa näin ollen koko maan tasolla vastanneen verokevennyksistä aiheutunutta verotuoton menetystä.

10 Efektiivinen veroprosentti muodostetaan suhteuttamalla kunnallisveron määrä veronalaisiin ansiotuloihin



Kuvio 3 Manner-Suomen kuntien nimellisen ja efektiivisen kunnallisveroprosentit vuosina 2003–2017

Lähde: VM

Taulukosta 5 nähdään, että painotettu kunnallisveroprosentti on keskimäärin korkein pienimmässä kuntakokoluokassa ja matalin suurimmassa kuntakokoluokassa. Efektiiivinen veroprosentti on puolestaan matalin pienimmissä kunnissa ja korkein suurimmissa kaupungeissa. Nimellinen tuloveroprosentti on noussut kaikissa kuntakokoluokissa tarkasteluajanjaksolla; vähiten yli 100 000 asukkaan kunnissa ja eniten alle 2 000 asukkaan kunnissa. Efektiiivinen tuloveroprosentti on sen sijaan alentunut hieman yli 100 000 asukkaan kunnissa, ja muissa kuntakokoluokissa se ei ole juuri muuttunut tasoltaan vuosien 2010 ja 2017 välillä. Nimellisen ja efektiivisen veroprosentin välinen ero kasvoi kaikissa kuntakokoluokissa; pienimmissä kuntakokoluokissa hieman enemmän kuin suurimmissa kunnissa.

Taulukko 5 Nimellinen ja efektiivinen kunnallisveroprosentti sekä niiden ero vuosina 2010 ja 2017 kuntakoluokittain

Kuntakoluokka	Nimellinen tuloveroprosentti (painotettu)		Efektiivinen tuloveroprosentti		Nimellisen ja efektiivisen erotus, %-yksikköä	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Yli 100 000 as.	18,3	19,0	14,6	14,3	3,7	4,7
40 001–100 000 as.	19,2	20,5	14,6	14,7	4,6	5,8
20 001–40 000 as.	19,4	20,4	14,8	14,8	4,6	5,6
10 001–20 000 as.	19,6	20,7	14,4	14,4	5,2	6,3
5 001–10 000 as.	19,5	20,7	13,9	14,0	5,6	6,7
2 000–5 000 as.	19,8	21,0	13,3	13,3	6,5	7,6
Alle 2 000 as.	19,8	21,1	13,0	13,1	6,8	8,0
Manner-Suomi	19,0	19,91	14,5	14,4	4,5	5,5

Lähde: Verohallinto, VM

Kun veroprosenttien kehitystä tarkastellaan kuntaluokittain väestönkehityksen mukaan (taulukko 6), voidaan havaita, että asukasluvultaan nopeasti kasvavissa kunnissa on keskimäärin matalammat veroprosentit. Lisäksi niissä veroprosentti on keskimäärin noussut vähemmän kuin muissa kuntakoluokissa. Eniten veroprosentti on noussut väestöään nopeasti menettävissä kunnissa, joissa on myös matalin efektiivinen tuloveroprosentti ja suurin ero nimellisen ja efektiivisen veroprosentin välillä.

Taulukko 6 Nimellinen ja efektiivinen kunnan tuloveroprosentti sekä niiden ero vuosina 2010 ja 2017 kunta-
luokittain väestökehityksen mukaan

Väestökehitys	Nimellinen tuloveroprosentti (painotettu)		Efektiivinen tuloveroprosentti		Nimellisen ja efektiivisen erotus, %-yksikköä	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Nopeasti kasvava	18,1	18,7	14,7	14,4	3,4	4,3
Kasvava	19,2	20,2	14,7	14,5	4,5	5,7
Väestöään menettävä	19,4	20,7	14,3	14,5	5,1	6,3
Väestöään nopeasti menettävä	19,9	21,2	13,9	13,8	6,1	7,3

Lähde: Verohallinto, VM

Kunnan tuloveroprosentin tuotossa ääripäissään nelinkertainen ero

Koko maan tasolla yksi veroprosentti tuotti keskimäärin 169 euroa asukasta kohti vuonna 2017. Mediaanituotto oli 135 euroa per asukas maksimin ollessa 365 ja minimin 91 euroa. Taulukosta 7 nähdään, että kunnallisveroprosentin tuotto on keskimäärin matalin pienemmissä kunnissa ja kasvaa siirryttäessä suurempiin kuntiin.

Taulukko 7 Kunnallisveron määrä ja tuloveroprosentin yksikkötuotto kuntakokoluokittain vuonna 2017

Kuntakokoluokka	Kunnallisvero, milj. euroa	Kunnallisveroprosentin yksikkötuotto, euroa / asukas
Yli 100 000 as.	7 779	190
40 001–100 000 as.	3 394	163
20 001–40 000 as.	2 856	170
10 001–20 000 as.	1 861	150
5 001–10 000 as.	1 629	144
2 000–5 000 as.	791	125
Alle 2 000 as.	127	121
Manner-Suomi	18 436	169

Lähde: Verohallinto, VM

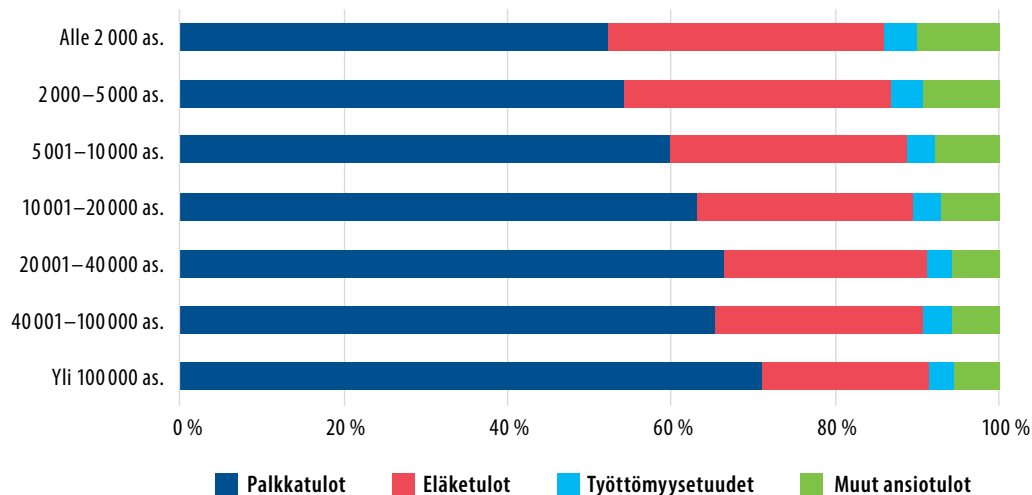
Kunnallisveroprosentin yksikkötuoton eroihin kiteytyy kuntien tulorakenteiden ja -tasojen erilaisuus. Mitä pienempi veroprosentin tuotto on, sitä suurempi on nimellisen

ja efektiivisen veroprosentin välinen ero. Tuolloin kunnan asukkaista suuri osa on pieni- ja keskituloisia ja heidän tulonsa ovat sillä tuloalueella, jossa verovähennysten vaikutus on suurin.

Eläketulojen osuus ansiotuloista korkein pienissä kunnissa

Kunnallisveron veropohjan muodostavat veronalaiset ansiotulot, jonka merkittävimmät aluerät ovat palkkatulot, eläketulot, sosiaalietuudet ja yritystulojen ansiotulo-osuudet.

Keskimäärin palkkatulojen osuus veronalaisista ansiotuloista oli vuonna 2017 vajaat 70 prosenttia, eläketulojen noin neljäsosa ja muiden ansiotulojen noin 10 prosenttia. Kuntakokoluokittain ansiotulojen rakenteessa on eroa erityisesti palkka- ja eläketulojen osuudessa. Suurimmissa kaupungeissa palkkatulojen osuus ansiotuloista on noin 70 prosenttia ja alle 2 000 asukkaan kunnissa noin puolet. Eläketulojen osuus ansiotuloista on suurimmissa kaupungeissa viidesosa ja pienimmissä kunnissa noin kolmasosa. Palkkatulojen ja muiden ansiotulojen osuus veronalaisista ansiotuloista on 2010-luvulla vähentynyt kaikissa kuntakokoluokissa, ja samanaikaisesti eläketulojen osuus on noussut 3–4 prosenttiyksikköä lukuun ottamatta suurinta kuntakokoluokkaa. Muiden ansiotulojen osuus ansiotuloista on korkein kahdessa pienimmässä kuntakokoluokassa. Tämä selittyy maatalous- ja elinkeinotoiminnasta saatavien yritystulojen ansiotulo-osuuksilla.

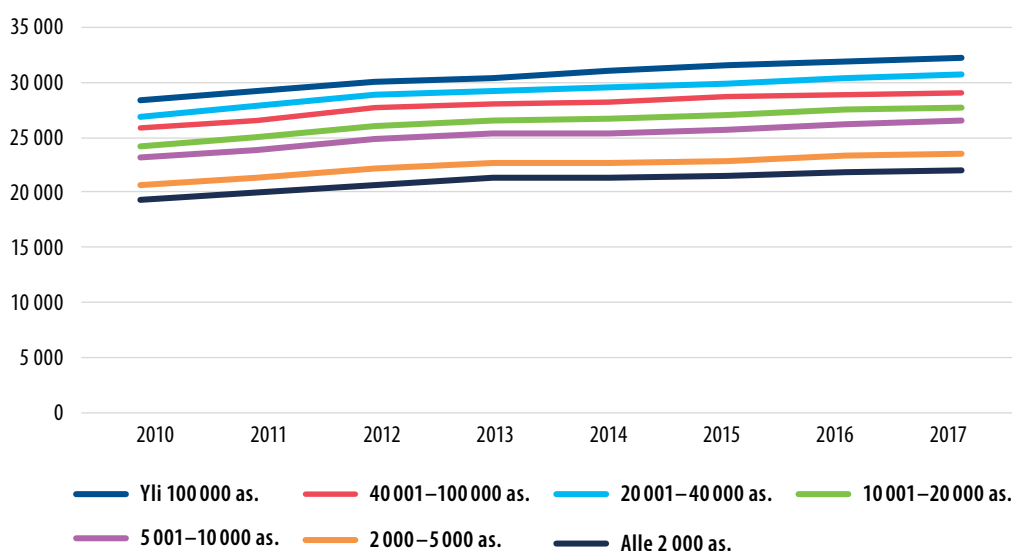


Kuvio 4 Palkkatulojen, eläketulojen, työttömyysetuuksien ja muiden ansiotulojen osuus veronalaisista ansiotuloista kuntakokoluokittain vuonna 2017

Lähde: Verohallinto

Ansiotulojen tasossa on eroa kuntien välillä mutta erot eivät ole kasvaneet

Kuntien välillä on eroa myös ansiotulojen tasossa. Kuviosta 5 voidaan havaita, että keskimääräisessä palkkatulossa saajaa kohti on yli 100 000 asukkaan kuntien ja alle 2 000 asukkaan kuntien välillä noin 10 000 euron ero. Kuntakokoluokkien väliset erot eivät ole juuri muuttuneet tarkasteltavalla ajanjaksolla (kuvio 5).



Kuvio 5 Keskimääräinen palkkatulo kuntakokoluokittain vuosina 2010–2017, euroa

Lähde: Verohallinto

Kuntakokoluokkien välisten palkkatuloerojen merkitystä voidaan havainnollistaa tarkastelemalla maksettavan kunnallisveron määrää eri tulotasoilla. Edellä kuviossa 2 esitettiin kunnallisveroasteet eri tulolajeilla ja tulotasoilla. Kun palkkatulon määrä on 20 000 euroa vuodessa, kunnallisveroaste on noin 6 prosenttia. Kun vuosipalkka on 30 000 euroa, kunnallisveroaste on noin kaksinkertainen.

Myös eläketulojen tasossa on vastaavat erot kuntaluokittain, eli keskimääräinen eläketulo on matalampi pienemmissä kunnissa. Tämä selittyy luonnollisesti sillä, että eläketulo määräytyy työuran ansioiden perusteella.

Ansiotulojen jakauma vaikuttaa verotuottoon

Keskimääräisen tulotason lisäksi merkitystä on sillä, millainen ansiotulojen jakauma on kunnassa. Tätä havainnollistaa esimerkkitarkastelu kolmesta erityyppisestä kunnasta: Hel싱istä, Muuramesta ja Multiasta. Muurame on maakuntakeskuksen vieressä sijaitseva asukasluvultaan nopeasti kasvava kunta, jossa asuu paljon lapsiperheitä. Multia puolestaan on pieni, väestöään nopeasti menettävä kunta, jossa yli 65-vuotiaiden väestöosuus

on korkea. Taulukossa 8 esitetään näistä kunnista niiden kunnallisveron tuottoa ja veropohjaa koskevia tietoja.

Taulukko 8 Kunnallisveron tuottoa ja veronalaisia tuloja koskevia tietoja kolmesta esimerkkikunnasta vuodelta 2017

	Helsinki	Muurame	Multia
Asukasluku 31.12.2017	643 272	10 097	1 636
Keskimäär. ansiotulo per saaja, euroa	29 823	30 655	20 682
Kunnan asukkaista ansiotuloa saavien osuus, %	94	76	88
Palkkatulojen osuus ansiotuloista, %	70	72	49
Eläketulojen osuus ansiotuloista, %	21	19	37
Keskimäär. verotettava ansiotulo per saaja, euroa	30 626	27 471	17 567
Keskimäär. kunnallisvero per maksaja, euroa	5 651	5 157	3 544
Keskimäär. kunnallisvero per asukas, euroa	3 980	3 343	2 374
Ansiotulon saajista kunnallisveroa maksavien osuus, %	75	86	76
Kunnallisveroprosentti 2017	18,5	19,5	21,75
Efekttiivinen kunnallisveroprosentti 2017	14,2	14,4	13
Veroprosentin yksikkötuotto, euroa / asukas	215	172	109
Veronmaksukynnyksen alapuolella, %			
• palkkatuloista	2,8	1,5	2,7
• eläketuloista	7,4	5,8	14,1

Lähde: Verohallinto ja VM

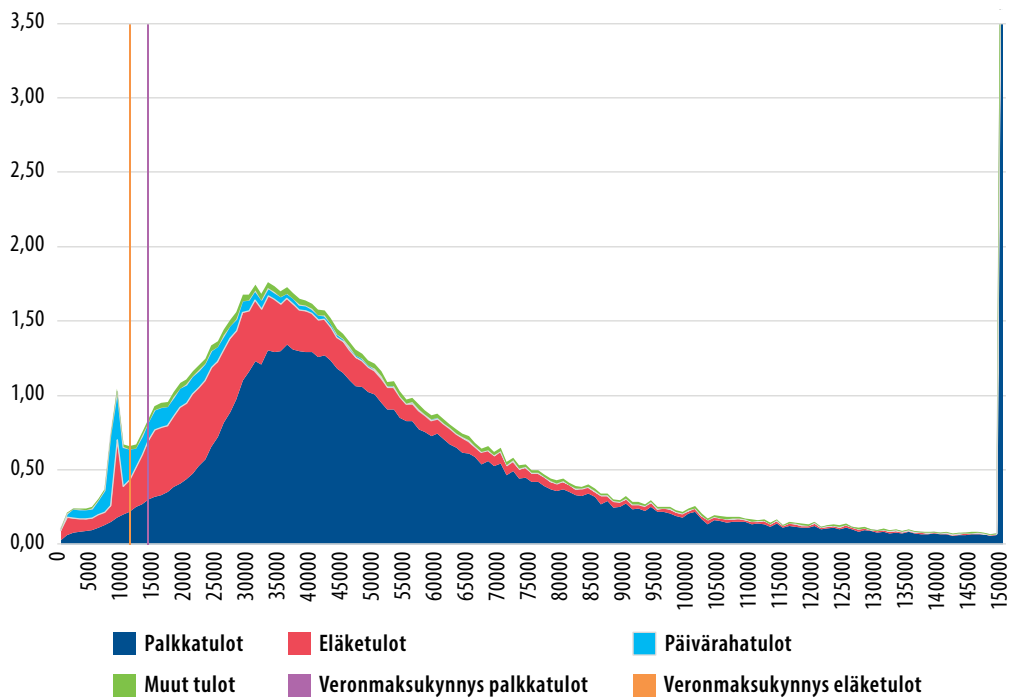
Keskimääräinen ansiotulo on Multialla noin 10 000 euroa alempi kuin Helsingissä ja Muuramessa. Multialla ansiotuloista vain noin puolet on palkkatuloja ja eläketulojen osuus on 37 prosenttia, kun Helsingissä ja Muuramessa palkkatulojen osuus on noin 70 prosenttia ja eläketulojen noin viidennes. Multialla on myös enemmän pieniä eläketuloja saavia, sillä eläketuloista 14 prosenttia jää veronmaksukynnyksen alapuolelle. Kunnan asukkaista ansiotuloja saavien osuus on erityisen korkea Helsingissä, 94 prosenttia. Muuramessa ansiotuloa saavia on puolestaan vähemmän suhteessa kunnan väestöön, mikä selittyy sillä, että alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä on selvästi korkeampi kuin Helsingissä ja Multialla.

Mielenkiintoinen havainto on se, että Muuramessa keskimääräinen ansiotulo on hieman korkeampi ja kunnallisveroprosentti on prosenttiyksikön korkeampi kuin Helsingissä,

mutta silti keskimääräinen kunnallisvero maksajaa kohti on pienempi kuin Helsingissä. Tämä johtuu siitä, että keskimääräinen verotettava ansiotulo saajaa kohti on Muuramessa pienempi kuin Helsingissä.

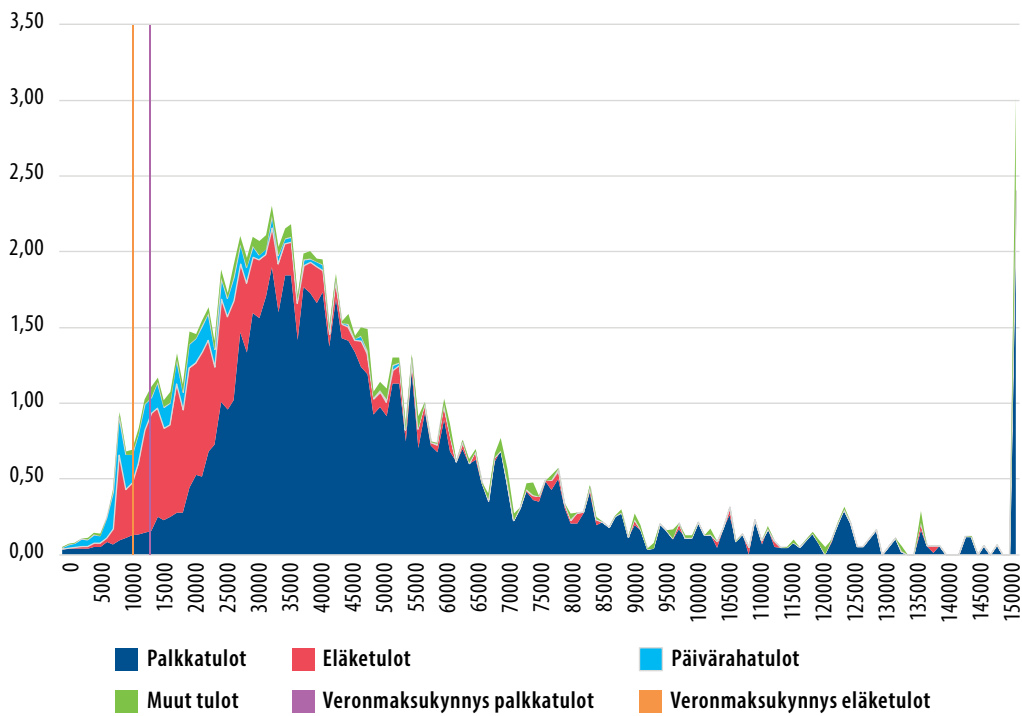
Kuvioissa 6–8 esitetään ansiotulojen jakauma tulolajeittain tarkasteltavissa kunnissa. Kuvioihin on merkitty myös palkka- ja eläketulojen veronmaksukynnykset. Muuramessa tulonsaajat keskittyvät tulojakaumassa enemmän sille alueelle, jossa verotuksen vähennykset pienentävät kunnallisverotuksessa verotettavaa tuloa. Helsingissä ansiotulojen jakauma on kaiken kaikkiaan laajempi: siellä on enemmän paitsi pieniä palkka- ja eläketuloja saavia niin myös korkeita palkka- ja eläketuloja saavia Muurameen verrattuna. Keskimääräinen ansiotulo on likimain sama, mutta Muurame saa vähemmän verotottoa johtuen palkansaajien keskittymisestä sille tuloalueelle, jossa verovähennysten vaikutus on suurin.

Multian tulojakaumassa kiinnittää huomiota pienten eläketulojen määrä, palkkatulojen keskittyminen 20 000–50 000 euron tulotasolle ja sitä suurempien ansiotulojen vähäisyys. Nämä selittävät pienempää verotottoa ja erityisesti efektiivisen ja nimellisen kunnallisveroprosentin välistä eroa.



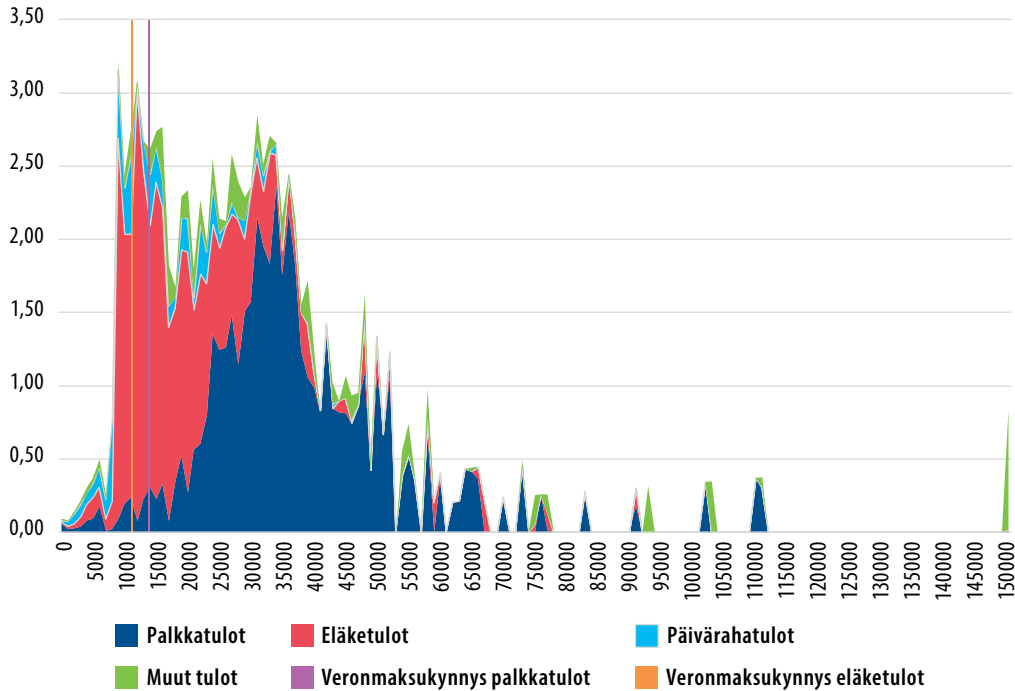
Kuvio 6 Ansiotulojen jakauma tulolajeittain Helsingissä vuonna 2017

Lähde: VM



Kuvio 7 Ansiotulojen jakauma tulolajeittain Muuramessa vuonna 2017

Lähde: VM



Kuvio 8 Ansiotulojen jakauma tulolajeittain Multialla vuonna 2017

Lähde: VM

Väestön ikääntyminen nostaa eläketulojen osuutta ansiotuloista kaikissa kunnissa. Eläketulot muodostavat sinällään helposti ennustettavan ja suhteellisen vakaan veropohjan. Kunnan kannalta olennaista on se, ovatko eläkkeet kansaneläkkeen suuruisia vai työeläkkeitä. Eläketulo määräytyy työuran ansioiden perusteella, joten niissä kunnissa, joissa on hyvätuloisia palkansaajia, on yleensä myös hyvätuloisia eläkkeensaajia.

Muuttoliike vaikuttaa kunnan verotuloihin mutta myös kunnan järjestämien palvelujen tarpeeseen; oli kyseessä sitten muuttovoitto tai väestön väheneminen. Väestöään kasvattavissa kunnissa verotulot ja valtionosuudet eivät usein riitä kunnan kasvun edellyttämien investointien rahoittamiseen. Toisaalta muuttoliike siirtää myös verotuloja kunnasta toiseen, mutta todennäköisesti ei samassa määrin palvelutarpeita. Tämä saattaa johtaa myös siihen, että kuntien välisen tasauksen tarve kasvaa, mikä puolestaan voi lisätä tasausta maksavien kuntien tyytymättömyyttä järjestelmää kohtaan.

Ansiotulojen verotuksessa valtion progressiivinen tulovero ja kunnallisvero muodostavat kokonaisuuden. Tuloverotuksen kehittämässä ovat painottuneet työnteon kannustimien ja verojärjestelmän toimivuuden näkökulmat, ei niinkään kunnallisveron merkitys kuntien tehtävien rahoittamisessa. Kunnallisveroprosenttien erojen kasvaminen on merkinnyt sitä,

että eri kunnissa asuvat verovelvolliset maksavat samansuuruisesta ansiotulosta aivan eri määrän kunnallisveroa. Väestön ikääntyessä ja eläketuloa saavien määrän kasvaessa ansiotulojen verotuksen kokonaisuutta saattaakin olla tarve arvioida uudelleen.

TEEMA: Toimiiko peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä väestörakenteen muuttuessa?

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on turvata osaltaan kuntien taloudelliset edellytykset laissa säädettyjen peruspalveluiden järjestämiseen kohtuullisella verorasituksella. Eryteisesti peruspalvelujen rahoitukseen tarkoitettun *laskennallisen valtionosuuden* on tarkoitus ottaa huomioon kuntien välisiä eroja palvelutarpeissa ja vastata palvelutarpeissa tapahtuviin muutoksiin, esimerkiksi väestökehityksen osalta. Valtionosuusjärjestelmän toisella komponentilla *tulopohjaerojen tasauksella* pyritään puolestaan vahvistamaan etenkin sellaisten kuntien tilannetta, joissa oma tulopohja on heikko tai heikentymässä.

Väestörakenteen muuttuessa ja kuntien eriytymisen oloissa on perusteltua arvioida, miten valtionosuusjärjestelmän logiikka toimii ja miten järjestelmä kohdentaa rahoitusta suhteessa yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin¹¹. Tässä teematarkastelussa on tutkittu asiaa askennallisten kustannusten (tarve- ja olosuhde-erot) ja tulopohjan tasauksen viime vuosien muutosten näkökulmasta. Tarkastelu keskittyy pääsääntöisesti vuosiin 2015–2019 (osin 2020), koska nykyinen valtionosuusjärjestelmä on tullut voimaan vuoden 2015 alusta alkaen.

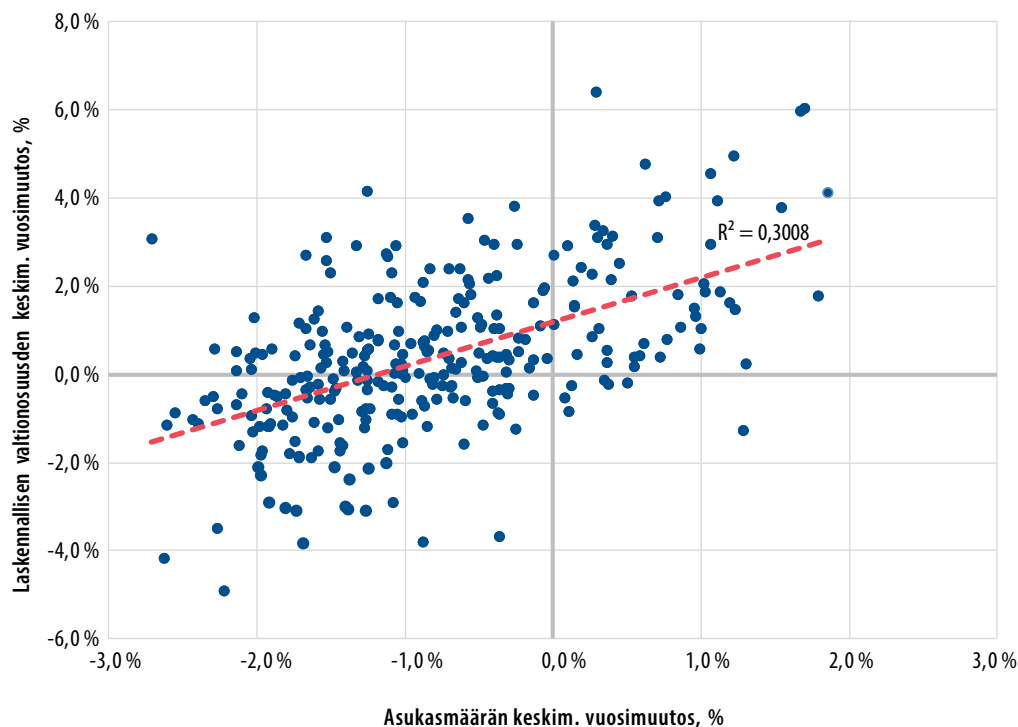
Valtionosuusjärjestelmän toimivuutta ei kuitenkaan voi arvioida pelkästään valtionosuuksien tason tai järjestelmän sisäisten muutosten perusteella. Jotta järjestelmän perustehtävää – palvelujen turvaamista – voidaan arvioida, viime kädessä järjestelmän toimivuutta on käytävä läpi verotulojen kehitykseen sekä kuntien käyttötalouden nettokustannuksiin suhteutettuna. Tarkastelun lopuksi on tämän vuoksi pyritty havainnollistamaan, miten verotulojen, valtionosuuksien ja kuntien nettokustannusten suhde on viime vuosina muuttunut ja minkälaisia johtopäätöksiä muutosten pohjalta voi esittää.

11 Valtionosuusjärjestelmän perusteet on esitetty raportin luvussa 3.2.

Laskennalliset valtionosuudet ja väestörakenteen muutos

Kuviossa 1 on tarkasteltu kunnittain laskennallisten valtionosuuksien ja asukasmäärän keskimääräistä vuosikasvua vuosina 2015–2020. Asukasmäärän muutoksella näyttäisi olevan selkeä yhteys laskennallisten valtionosuuksien muutokseen, vaikka poikkeavuusiakin löytyy. Valtaosalla väestökasvukunnista myös laskennallinen valtionosuus on kasvanut. Väestötappiokunnissa laskennallisen valtionosuuden nousua on noin puolella ja laskua puolella.

Laskennallisten valtionosuuksien muutoksen tulkinnassa tulee tiedostaa tekijät, jotka ovat monensuuntaisten muutosten taustalla. Laskennalliset valtionosuudet muuttuvat vuosittain määräytymistekijöiden (ikä rakenne, sairastavuus, vieraskielisyys asukastiheys jne.), kustannustason (hintaindeksi), kustannustenjaon tarkistuksen sekä lakisääteisten tehtävien muutosten mukaan. Kuntakohtaisesti muutosten vaihteluväliin vaikuttavat eniten määräytymistekijöiden muutokset, mutta myös tehtävämuutokset voivat kohdentua vaihtelevasti eri kuntiin riippuen siitä, missä määrin kunnassa on kyseiseen tehtävämuutokseen liittyviä tekijöitä. Vuosittaiset tehtävämuutokset kohdennetaan pääsääntöisesti laskennallisten valtionosuuksien ikäryhmittäisiin perusteisiin, kyseisen ikäryhmän perushintoja muuttamalla. Lisäksi kunnassa, jossa on asukaskohtaisesti suuret laskennalliset kustannukset, esimerkiksi korkea sairastavuus, suuri lapsi- tai vanhusväestön osuus sekä erityisolosuhteita (harva asutus, saaristoisuus jne.), vuosittaiset muutoksetkin voivat olla keskimääräistä suuremmat.



Kuvio 1 Laskennallisten valtionosuuksien ja asukasmäärän keskimääräinen vuosimuutos vuosina 2015–2020, kunnittain*

* Valtionosuus perustuu tarkasteluvuosi - 2 vuotta asukastietoon
Lähde: VM

Taulukossa 1 on puolestaan tarkasteltu laskennallisten valtionosuuksien keskimääräistä muutosta osatekijöittäin ja asukasmäärän keskimääräistä muutosta eri kuntakokoluokissa. Pienissä, alle 2 000 asukkaan, kunnissa valtionosuudet ovat kasvaneet eniten (+3,8 %) ja puolestaan vähentyneet eniten 10 000–20 000 asukkaan kunnissa (-1,3 %). Vaihtelut ovat selitettävissä pitkälti asukasmäärän muutoksella, esimerkiksi alle 2 000 asukkaan kuntakokoluokassa myös asukasmäärä on kasvanut eniten (+3,2 %) ja asukasmäärä on vähentynyt eniten 10 000–20 000 asukkaan kuntakokoluokassa (-1,9 %). Alle 2 000 asukkaan kuntien osalta asukasmäärän prosentuaalisesti suurinta muutosta selittää kyseisen kuntaluokan kuntien lukumäärän kasvu, kun kyseiseen luokkaan on siirtynyt kuntia 2 000–5 000 asukkaan kuntaluokasta.

Myös suurissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa laskennalliset valtionosuudet ovat kasvaneet keskimääräistä enemmän (+2,1 %), mikä selittyy euromääräisesti pääosin ikärakenteen muutoksella. Sen sijaan suhteellisesti tarkasteltuna muiden kriteereiden perusteella määräytyvien valtionosuuksien osuus on kasvanut selvästi eniten yli 100 000 asukkaan kunnissa, mikä taas selittyy pitkälti vieraskielisten määrän kasvulla. Vieraskielisten

osuus väestöstä on suurin Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Vieraskielisyyden laskennalliset kustannukset olivat vuonna 2015 yhteensä 522 milj. euroa, kun vuonna 2020 ne ovat yhteensä 736 milj. euroa. Määräytymistekijöistä juuri vieraskielisyys ja sen laskennalliset kustannukset ovatkin kasvaneet viime vuosina suhteellisesti selvästi muita tekijöitä enemmän (+40 % kun muut tekijät ovat kasvaneet noin 5 % ko. ajanjaksolla). Näyttäisi siltä, että valtionosuusjärjestelmä ei ainakaan alikompensoi vieraskielisyyteen liittyviä kustannuksia ja niiden kehitystä.

Laskennallisen valtionosuuden ja asukasmäärän muutoksen selvä yhteys näkyy myös tarkasteltaessa muutoksia luokiteltuna kunnan asukasmäärän muutoksen mukaan. Siinä nopeasti kasvavien kuntien laskennalliset valtionosuudet kasvavat selvästi eniten (+2,9 % vuodessa), kun taas väestöään nopeasti menettävien kuntien laskennalliset valtionosuudet vähenevät keskimäärin -0,2 prosenttia vuodessa johtuen erityisesti ikärakenteen perusteella määräytyvästä valtionosuudesta. Nopeasti kasvavien kuntien laskennallisten valtionosuuksien suurta kasvua selittää taas suhteellisesti tarkasteltuna erityisesti muiden kriteereiden osuus ja niissä muun muassa vieraskielisten määrän kasvu.

Taulukko 1 Laskennallisten valtionosuuksien ja asukasmäärän keskimääräinen vuosimuutos (%) vuosina 2015–2020, kuntakoon ja kunnan väestönmuutoksen mukaan luokiteltuna

Kuntaluokittelu	Asukasluvun kasvu, %	Laskennallisten valtionosuuksien osuus yht. kasvu, %	, josta ikärakenne kasvu, %	, josta sairastavuus kasvu, %	, josta muut kriteerit kasvu, %
Koko maa	0,2 %	1,1 %	0,8 %	1,2 %	3,3 %
Yli 100 000 as.	1,2 %	2,1 %	1,8 %	1,7 %	5,7 %
40 001–100 000 as.	0,9 %	1,5 %	1,3 %	1,8 %	3,4 %
20 001–40 000 as.	-1,0 %	0,5 %	0,2 %	1,0 %	2,3 %
10 001–20 000 as.	-1,9 %	-1,3 %	-1,4 %	-1,4 %	-0,8 %
5 001–10 000 as.	-0,2 %	1,0 %	0,7 %	1,8 %	1,8 %
2 000–5 000 as.	0,4 %	1,8 %	1,5 %	2,1 %	2,8 %
Alle 2 000 as.	3,2 %	3,8 %	3,7 %	4,2 %	3,2 %
Nopeasti kasvava	1,4 %	2,9 %	2,6 %	2,4 %	6,6 %
Kasvava	0,6 %	1,4 %	1,1 %	1,8 %	3,8 %
Väestöään menettävä	-0,5 %	0,6 %	0,3 %	1,1 %	1,7 %
Väestöään nopeasti menettävä	-1,5 %	-0,2 %	-0,4 %	0,1 %	0,8 %

Lähde: VM

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasauksen muutos vuosina 2016–2020

Verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa tasataan kuntien tulopohjissa olevia eroja määrittämällä laskennallinen verotulojen tasausraja, jonka ylittävästä osasta kunnilta leikataan tietty määrä niin sanottua tasausvähennystä ja alapuolella oleville maksetaan tasauslisää. Tasausrajan ylittäviä kuntia on 27 vuonna 2020. Tasauslisää sai näin ollen valtaosa kunnista – lähes 270 kuntaa.

Tulojen tasausjärjestelmään on tehty useita muutoksia sen jälkeen, kun se nykyisessä muodossa otettiin käyttöön vuonna 1996. Ajan kuluessa on muutettu tasausrajaa sekä tasauslisä- ja tasausvähennysprosentteja. Kiinteistöveron asema tulojen tasauksessa on muuttunut vuoden 1996 jälkeen. Kiinteistövero sisältyi aluksi kokonaisuudessaan tasauslaskentaan. Vuonna 2007 tasauksen laskentaperusteisiin tehtiin muutos voimalaitosten

osalta. Niiden laskennallisen kiinteistöveron määrä laskettiin yleisen kiinteistövero-
sentin mukaisena, joka on tasoltaan selvästi matalampi kuin voimalaitosten oma vero-
sentti. Vuonna 2012 kiinteistövero poistettiin kokonaisuudessaan verotuloihin perustu-
vasta valtionosuuden tasauksesta. Ydinvoimalaitosten kiinteistövero palautettiin tasauk-
seen vuoden 2015 valtionosuusdistuksessa. Edellä mainitut muutokset ovat hyödyt-
täneet kuntia, joissa kiinteistöveroa kertyy selvästi yli maan keskimäärän. Tällaisia ovat
erityisesti voimalaitoskunnat, osa suurimmista kaupungeista sekä kunnat, joissa on paljon
vapaa-ajan asuntoja

Tulopohjan tasauksen merkitys kuntien talouteen on ollut suuri sen käyttöönotosta läh-
tien. Tasaussisien määrä on lähes 1,5 mrd. euroa vuonna 2020, eli tasaussisää saavien kun-
tien valtionosuutta korotetaan siis vuositasolla vastaavalla määrällä. Vuonna 2015 tulojen
tasausjärjestelmän painoa kasvatettiin noin 700 milj. eurolla. Tämä toteutettiin siirtämällä
vastaava euromäärä järjestelmän sisältä kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.
Siirto antoi mahdollisuuden järjestelmään kuuluvien tasausrajan sekä tasausvähennys- ja
lisäysprosenttien muuttamisen siten, että kuntien yhdistymistilanteissa valtionosuuksien
muutos (menetykset) jäisi aikaisempaa vähäisemmäksi. Toisaalta valmistelussa haettiin ver-
tailukohtia muiden maiden järjestelmistä. Esimerkiksi Ruotsissa valtionosuusjärjestelmän
pääpaino on tulojen tasauksessa.

Taulukossa 2 kuvataan verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaussisien muutosta vii-
den viime vuoden aikana. Vuonna 2020 tasaussisät ovat yhteensä noin 1,5 mrd. euroa. Vuo-
desta 2016 lisät ovat kasvaneet lähes 200 milj. euroa. Kasvu johtuu siitä, että verotulo-
jen laskennallinen tasausraja on noussut joka vuosi. Tasausrajaa ovat nostaneet erityisesti
sen yläpuolella olevien kuntien voimakas verotulojen kasvu. Vuonna 2020 tasausvähennys
kohdistuu 27 kuntaan; näiden kuntien määrä on vähentynyt neljällä vuodesta 2015. Kun-
takokoluokittain tarkasteltuna tasaussisät ovat pääsääntöisesti kasvaneet vuoden 2016 jäl-
keen, kahta pienintä kuntakokoluokkaa lukuun ottamatta. Alle 5 000 asukkaan kuntien
muutokseen ovat vaikuttaneet osaltaan tarkasteluajana toteutuneet kuntaliitokset.

Taulukko 2 Verotuloihin perustuvat valtionosuuden tasauslisät vuosina 2016–2020

Kuntakokoluokka	Tasauslisä 2016, 1 000 €	Tasauslisä 2017, 1 000 €	Tasauslisä 2018, 1 000 €	Tasauslisä 2019, 1 000 €	Tasauslisä 2020, 1 000 €	Tasauslisä 2020, €/as	Muutos 2016–2020, 1 000 €
Alle 2 000	40 663	40 918	39 671	39 950	39 885	801	-778
2 000–5 000	239 862	241 953	235 658	236 631	239 611	798	-251
5 000–10 000	300 908	307 855	306 672	308 444	319 266	580	18 358
10 000–20 000	246 887	257 300	260 151	260 868	274 193	457	27 306
20 000–40 000	149 220	158 790	165 478	167 273	173 488	211	24 268
40 000–100 000	170 529	188 343	213 739	221 466	240 838	237	70 308
Muut yli 100 000	122 735	136 094	154 019	165 739	168 156	168	45 421
Pääkaupunkiseutu	0	0	0	0	0	0	0
Koko maa	1 270 805	1 331 253	1 375 379	1 400 370	1 455 437	265	184 632

Lähde: VM

Asukaskohtaisesti tasauslisät ovat suurimmat alle 5 000 asukkaan kunnissa, noin 800 euroa/asukas. Tasauksesta on tullut merkittävä osa valtionosuustuloa myös monelle suurimmista kaupungeista. Suurimmista, yli 100 000 asukkaan kunnista pääkaupunkiseutua ja Turku lukuun ottamatta kaikki muut kyseisen kokoluokan kunnat saavat tasauslisää; esimerkiksi Tampere, Oulu, Lahti, Jyväskylä ja Kuopio saavat tasausta vuonna 2020 yhteensä 168 milj. euroa eli 245 euroa asukasta kohti. Tasauslisien määrä on kasvanut euromääräisesti eniten 40 000–100 000 asukkaan kuntakokoluokassa; suurten ja keski suurten kaupunkien osuus tasauslisien kasvusta on miltei kaksi kolmasosaa.

Tasausvähennysten osalta muutos poikkeaa hieman kunnittain ja kuntakokoluokittain. Taulukossa 3 kuvataan vähennysten muutosta vuoden 2016 jälkeen. Pääkaupunkiseudun kuntien tasausvähennykset ovat kasvaneet yli 100 milj. euroa viidessä vuodessa. Kuntakoon mukaisesti tasausvähennykset ovat pienentyneet 20 000–100 000 asukkaan kunnissa. Tämä merkitsee osaltaan sitä, että näissä kunnissa verotulokehitys on ollut heikompa kuin pääkaupunkiseudulla..

Taulukko 3 Verotuloihin perustuvat valtionosuuden tasausvähennykset vuosina 2016–2020

Kuntakokoluokka	Tasaus- vähennys 2016, 1 000 €	Tasaus- vähennys 2017, 1 000 €	Tasaus- vähennys 2018, 1 000 €	Tasaus- vähennys 2019, 1 000 €	Tasaus- vähennys 2020, 1 000 €	Tasaus- vähennys 2020, €/as	Muutos 2016–2020, 1 000 €	Vähennystä maksavat kunnat 2020, lkm
Alle 2 000	-157	-151	-235	-279	-217	-4	-60	1
2 000–5 000	0	0	0	0	0	0	0	0
5 000–10 000	-18 607	-17 443	-18 714	-20 294	-19 957	-36	-1 351	7
10 000–20 000	-6 947	-8 232	-8 222	-7 742	-8 377	-14	-1 431	3
20 000–40 000	-44 033	-44 804	-46 780	-45 719	-41 626	-51	2 407	8
40 000–100 000	-31 941	-32 313	-28 222	-22 978	-24 564	-24	7 377	4
Muut yli 100 000	-10 037	-6 584	-1 027	0	-716	-1	9 322	1
Pääkaupunkiseutu	-475 604	-506 921	-534 325	-552 817	-580 643	-507	-105 039	3
Koko maa	-587 325	-616 449	-637 526	-649 830	-676 101	-123	-88 775	27

Lähde: VM

Taulukon 4 perusteella kasvu on käytännössä kohdistunut Helsingin kaupunkiin, jonka tasausvähennys kasvoi lähes -110 milj. euroa. Espoon kaupungilla tasausvähennys on asukaskohtaisesti suurempi kuin Helsingillä, mutta sen kasvu on ollut vähäistä vuosina 2016–2020. Helsingin tasausvähennyksen kasvua selittää osaltaan yhteisöveron voimakas kasvu, kun sen suhteellinen osuus koko maan yhteisöverosta on kasvanut 2010-luvulla alle 20 prosentista lähes kolmannekseen.

Muilla yli 100 000 asukkaan kaupungeilla tasaus on muuttunut edullisemmaksi, eli tasausvähennyksen määrä on pienentynyt (Vantaa ja Turku) tai tasauslisä kasvanut aikaisempiin vuosiin verrattuna. Huomionarvioista on erityisesti se, että kun Helsingin ja Espoon tasausvähennys on vuosina 2016–2020 lisääntynyt 114 milj. eurolla, samaan aikaan seitsemän muun yli 100 000 asukkaan kaupungin asema tasauksessa on parantunut peräti noin 64 milj. eurolla (54 %). Valtionosuusjärjestelmän tulopohjan tasausjärjestelmä tukee siten huomattavalla määrällä myös suurten kaupunkien taloutta.

Taulukko 4 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus yli 100 000 asukkaan kunnissa, milj. euroa

	2016	2017	2018	2019	2020		Muutos 2016–2020, milj. euroa
	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa	euroa/as.	
Helsinki	-265,4	-289,1	-319,3	-340,6	-373,6	-581	-108,2
Espoo	-162,8	-172,2	-173,4	-171,8	-168,4	-604	-5,6
Tampere	-4,6	-2,3	7,1	14,1	10,6	46	15,1
Vantaa	-47,4	-45,5	-41,6	-40,4	-38,6	-173	8,8
Oulu	28,7	33,4	38,5	38,2	36,2	179	7,4
Turku	-5,5	-4,3	-1,0	0,5	-0,7	-4	4,8
Jyväskylä	40,6	43,1	45,4	46,0	52,1	372	11,5
Lahti	25,8	28,3	31,1	31,3	33,5	281	7,8
Kuopio	27,6	31,2	32,0	35,7	35,8	303	8,1

Lähde: VM

Tasaus on nettomääräisesti (tasauslisien ja tasausvähennysten nettosumma) kasvanut noin 100 milj. euroa vuodesta 2016 lähtien. Helsingin verotulojen vaikutus tasaukseen on suuri. Tasausraja on noussut vuosittain, mihin on vaikuttanut eniten Helsingin verotulokasvu. Nettomääräinen tasaus on kasvanut 5 000–100 000 asukkaan kunnissa vuosina 2016–2020. Tasauksen nettomäärän muutoksen tarkastelussa tulee ottaa huomioon se, että koko maan tason yhteenlaskettu muutos neutralisoidaan kunta-valtio -rahoitussuhteessa. Näin ollen valtionosuuksien kokonaismäärä ei muutu tasausneton muutoksen johdosta.

Taulukko 5 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus vuosina 2016 – 2020 (netto), milj. euroa

Kuntakokoluokka	2016	2017	2018	2019	2020		Muutos 2016–2020, milj. euroa
	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa	euroa/as.	
Alle 2 000	39,7	40,1	38,8	39,1	39,0	784	-0,7
2 000–5 000	227,3	229,3	223,3	224,4	227,2	797	-0,0
5 000–10 000	291,7	299,4	296,6	296,6	307,9	554	16,2
10 000–20 000	243,9	253,4	256,3	257,6	270,3	443	26,4
20 000–40 000	105,2	114,0	118,7	121,6	131,9	160	26,7
40 000–100 000	138,6	156,0	185,5	198,5	216,3	213	77,7
Yli 100 000	-362,9	-377,4	-381,3	-387,1	-413,2	-192	-50,3
Manner-Suomi	683,5	714,8	737,9	750,5	779,3	142	95,9

Lähde: VM

Valtionosuuksien merkitys verotulojen ja nettokäyttömenojen kokonaisuudessa

Kuten edellä on todettu, valtionosuusjärjestelmä reagoi verrattain johdonmukaisesti väestörakenteen muutoksiin sekä laskennallisen valtionosuuden että tulopohjan tasauksen kautta. Valtionosuusjärjestelmän dynaamisuus ei kuitenkaan anna vastausta siihen, miten kuntien verorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet yhteensä) kokonaisuus toimii tai miten kuntien rahoitus jakautuu suhteessa kuntien menoihin ja niitä määrittäviin tekijöihin (palvelutarve ja olosuhteet).

Taulukossa 6 on esitetty verotulojen ja valtionosuuksien jakautuminen kuntakokoluokkiin. Taulukon perusteella voidaan todeta, että Suomen valtionosuusjärjestelmä tasaa merkittävästi tuloja kuntien välillä. Verotulot ovat asukaskohtaisesti korkeimmat yli 100 000 asukkaan kunnissa ja pienimmät alle 5 000 asukkaan kunnissa. Laskettaessa verorahoitusta, eli verotuloja ja valtionosuuksia yhteen, tilanne muuttuu päinvastaiseksi. Valtionosuudet tasaavat kuntien tuloja niin voimakkaasti, että asukaskohtainen verorahoitus on korkein pienimmissä ja matalin suurimmissa kunnissa.

Valtionosuuksien tasaava vaikutus koostuu sekä kustannusten että tulojen tasauksesta. Valtionosuuksien asukaskohtainen ero on noin 2 700 euroa asukasta kohti pienimpien ja suurimpien kuntien välillä. Verotuloissa vastaava ero on vain runsaat 1 100 euroa asukasta kohti. Suurimpien kuntien luvuissa korostuu erityisesti pääkaupunkiseudun tulojen tasauksen vaikutus. Helsingin, Espoon ja Vantaan yhteenlaskettu tasausvähennys

on yli 0,5 mrd. euroa vuoden 2018 tasolla, näiden kuntien valtionosuuksia vähennetään siis kyseisellä summalla.

Verorahoituksen muutosta tarkasteltaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös käyttötalouden nettomenojen jakaantuminen kunnittain ja kuntakoon mukaan. Pelkän verorahoituksen perusteella näyttäisi siltä, että valtionosuusjärjestelmä olisi jopa ylitysaava. Lähtökohtaisesti korkean asukaskohtaisen verotulon ryhmissä verorahoituksen taso jää matalimmaksi koko maan tarkastelussa. Tämä ei välttämättä ole perusteltua, elleivät asukaskohtaisten kustannusten erot olisi päinvastaiset (taulukko 6). Toisaalta on huomiotava, että korkeimpien asukaskohtaisten verorahoituslukujen takana on matalimmat kunnallisveroprosentit.

Arvioitaessa verorahoituksen ja toimintakatteen suhdetta, Helsingin tilanne poikkeaa olennaisesti muiden kuntien tilanteesta. Koko maan tasolla verorahoitus ylittää toimintakatteen noin 300 eurolla asukasta kohti. Helsingissä erotus on kolminkertainen, Espoossa-kin kaksinkertainen. Vantaalla toimintakate on selvästi koko maan keskimäärää alhaisempi, mutta verorahoitus ei ole yhtä vahva kuin Helsingissä ja Espoossa. Näin verorahoitus kattaa toimintakatteesta vain hieman yli maan keskimääräistä suuremman osuuden. Muissa yli 100 000 asukkaan kunnissa sekä verorahoitus että toimintakate ovat alhaisemmat kuin pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa. Niillä verorahoituksesta jää pienempi osuus käytettäväksi kunnan muuhun toimintaan, kuten investointeihin. Sama tilanne on 40 000–100 000 asukkaan ja pienimmissä, alle 2 000 asukkaan kunnissa. Näyttäisi siis siltä, että käyttötalouden liikkumavaran suhteen erot ovat suuret ja kasvamaan päin jopa suurten ja ylipäänsä kasvavien kaupunkien kesken.

Taulukko 6 Verorahoitus ja toimintakate kuntakoon mukaan vuonna 2018, euroa/asukas

Kuntakokoluokka	Verotulot, euroa/as.	Valtionosuus, euroa/as.	Verorahoitus yhteensä, euroa/as.	Toimintakate, euroa/as.	Verorahoitus - toimintakate
Helsinki	5 272	304	5 577	- 4 590	987
Pääkaupunkiseutu	5 088	357	5 445	- 4 676	769
Muut yli 100 000 as.	3 818	1 369	5 187	- 5 043	143
40 001–100 000 as.	3 946	1 577	5 523	- 5 389	135
20 001–40 000 as.	4 016	1 531	5 548	- 5 341	207
10 001–20 000 as.	3 638	2 077	5 714	- 5 493	222
5 001–10 000 as.	3 628	2 580	6 208	- 5 982	226
2 000–5 000 as.	3 258	3 364	6 623	- 6 389	233
Alle 2 000 as.	3 362	3 536	6 897	-6 736	161
Yhteensä	4 067	1 541	5 608	- 5 303	305

Lähde: VM

Väestönkasvun ja väestön menettämisen yhtäaikainen hallinta on kokonaistasolla vaikeaa – epäsymmetriset menopaineet aiheuttavat lisäkustannuksia

Taulukon 6 tarkastelu nostaa esiin lukuisia kuntakentän eriytymiseen liittyviä ongelmallisia kysymyksiä. Väestön ikääntymisen ja muuttoliikkeen hankalimpia ominaisuuksia on epäsymmetrisyys; asukasluvun kehityksen ja esimerkiksi ikääntymisen vaikutukset eivät kohdennu alueellisesti ja kuntakohtaisesti samalla tavoin. Tämä johtaa ikään kuin ylimääräiseen yhteiskunnalliseen kustannukseen: väestönkasvun hallinta vaatii ainakin jossain kohtaa lisäpanostuksia, mutta ylikapasiteetin vastaava sopeuttaminen väestöä menettävillä alueilla ei ole helppoa tai aina edes mahdollista.

Kuntien verorahoitusta koskevan analyysin perusteella näyttää siltä, että pääkaupunkiseudun kaupunkien ja erityisesti pääkaupungin asema on vahvistunut suhteellisesti selvästi verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin. Tämä nostaa esiin kysymyksen, onko muilla kasvavilla suurilla kaupungeilla ja maakuntakeskuksilla riittävästi taloudellista liikkumavaraa hallita väestönkasvua ilman lisääntyvää velkaantumista tai verotuksen jatkuvaa kiristymistä. Toisaalta tarkastelussa – ja ylipäänsäkään kuntia koskevassa analyysissä – ei päästä riittävästi kiinni siihen, kuinka paljon kustannusrakenteiden tehostamisvaraa erilaisissa kunnissa on. Joissain kunnissa väestön ikääntymiseen on jouduttu sopeutumaan jo pitkään, joissain se on vielä enimmäkseen edessä. Joka tapauksessa laajempaa riskinä on, että investointien velkaraahoituksen osuus kasvaa.

Keskeistä on sisäistä, että kustannus- ja tulopohjaeroja tasaamalla ei voida ratkaista väestökehitykseen liittyviä ongelmia, jos koko julkisen talouden tulokehitys jää riittämättömäksi. Kuntien ja kuntatalouden kannalta on jatkossakin ratkaisevaa, miten työllisyys koko maan tasolla kehittyy. Maan sisäisiä tuloeroja voidaan sinällään tasata monella tavalla. On kuitenkin ilmeistä, että tasapainoinen alueellinen työllisyyskehitys helpottaisi myös rahoituksen riittävyyteen ja kansalaisten verotukselliseen yhdenvertaisuuteen liittyviä haasteita. Jos väestökehitys toteutuu väestöennusteen tavoin, väestöllinen ja taloudellinen eriytymiskehitys jatkuu. Nykyisessä järjestelmässä verotulojen eriytyvä kasvu johtaisi joka tapauksessa siihen, että tulojen tasausraja nousisi ja tasausrajan yläpuolella olevien kuntien määrä todennäköisesti harvenisi ja jäljelle jäävien tasaus lisääntyisi. Silti tasausrajan yläpuolella olevien taloudellinen asema olisi ainakin keskimäärin vahva, koska tasausvähenys lisääntyvästä tasausrajan ylittävästä tulosta olisi maksimissaan alle 40 prosenttia.

Valtionosuusjärjestelmässä erilaisten kuntien kehityskulkuja lienee johonkin rajaan asti mahdollista huomioida myös kustannuseroja määrittävien kriteerien avulla. Viime vuosien kokemukset ja erityisesti monien suurempien kaupunkien lisääntynyt tasauslisätarve indikoivat toisaalta, että paine tulopohjaerojen tasauksen kasvattamiseen ei ainakaan ole vähenemässä. On huomioitava myös se, että valtionosuusjärjestelmän sisäisen painotuksen muutos ei tarkoita sitä, että järjestelmään tulisi lisää valtion rahoitusta, vaan tulopohjan tasauksen vahvistuminen otettaisiin laskennallisen valtionosuuden puolelta.

Kustannusten ja tulojen tasausjärjestelmän osalta kyse on viime kädessä yhteiskunnan tavoitteen asetannasta ja poliittisesta valinnasta, joka vaatisi tuekseen yhä parempaa tietopohjaa siitä, missä palvelut on tuotettu tehokkaimmin, myös olosuhteet ja taloudelliset edellytykset huomioiden. On huolella selvittettävä sitäkin, voidaanko ylipäänsä nykyisellä vero- ja valtionosuusjärjestelmällä vastata kaikkiin niihin erilaisiin haasteisiin, mitä kuntakenttä on kohtaamassa.

Sote välttämätön suurimmalle osalle kuntia ja pitkällä aikavälillä kaikille?

Valtaosalla kuntia sote-menojen siirtyminen kuntia suuremmille järjestäjille helpottaisi kustannuspaineiden hallintaa olennaisesti. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten hillinnässä onnistuminen on koko kansakunnan tasolla välttämätöntä, jotta koko julkisen talouden rahoitus, mutta myös henkilöstön saatavuus kyettäisiin jatkossa turvaamaan. Mikäli kustannusten hallinnassa onnistutaan laajasti ympäri Suomea, tarve tasata kustannus- ja tulopohjaeroja olisi todennäköisimmin vähäisempi.

Sote-uudistukseen on ladattu monissa vaikeutuneen taloustilanteen kunnissa suuria odotuksia. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen sote-uudistuksen sisältöä ei ole tämän raportin julkaisuvaiheessa linjattu, mutta kuntien rahoituksen näkökulmasta uudistus toteutettaneen vähentämällä kuntatalouden kokonaistasolla tuloja ja menoja samalla

määrällä. Tämä tarkoittaa sekä sote-palveluihin kohdennettujen valtionosuuksien kuin osan verotulojenkin siirtymistä maakuntatasolle.

Kun kunnan tehtävistä poistuu sosiaali- ja terveydenhuolto, myös valtionosuusjärjestelmän pääpaino olisi esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen rahoituksessa. Lasten määrän arvioidaan vähenevän lähes kaikissa kunnissa, joten valtionosuuden kasvu saattaa jäädä väestöltään vähenevissä, alhaisen syntyvyyden kunnissa rajalliseksi. Jos kunnassa yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä on korkea, kunnallisverotulot hiipuvat, eikä valtionosuusjärjestelmäkään tuota suhteellisesti samanlaisia valtionosuuksia kuin aikaisemmin, on selvää, että kunnan sopeutusvara on rajallinen. Kuntien budjetit pienenisivät puoleen nykyisestä, jolloin talouden tasapainottamismahdollisuudet kaventuvat nykyisestä. Tämä korostaa kunnan hyvän taloudellisen tilan merkitystä ennen sote-uudistuksen toteuttamista.

4 Kuntien tehtäväkenttä on laaja – selviytyvätkö kunnat kaikista tehtävistä?

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Valtaosa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä. Sote-menojen osuus kuntien käyttömenoista on keskimäärin puolet ja opetus- ja kulttuuritoimen osuus on runsas neljännes. Kuntakoryhmittäin osuudet kuitenkin vaihtelevat jonkin verran.
- Sote-menot kasvavat väestön ikääntymisen myötä kaikissa kunnissa. Hankalin tilanne kuntatalouden näkökulmasta on pienissä kunnissa, joissa ikääntyneen väestön osuus on suuri.
- Sote-palveluissa palvelurakenne on hajanainen; vain puolet kunnista järjestää sote-palvelut kokonaan itse. Suurin kuntien välisiä sote-kustannusten eroa selittävä tekijä on sairastavuuden ja ikärakenteen erot.
- Perusopetuksen oppilaskohtaisissa kustannuksissa on kuntien välillä suuret erot. Oppimistuloksissa alueelliset erot ovat pieniä. Varhaiskasvatuksen osallistumisaste on noussut kaikissa kuntakokoluokissa, mutta luokkien välillä on selvät erot.
- Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laadukas ja tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää lähtökohtaisesti tietyn suuruista väestöpohjaa. Syntyvyyden aleneminen yhdessä muuttoliikkeen kanssa merkitsee sitä, että on yhä enemmän kuntia ja kokonaisia seutukuntia, joissa lapsi-ikäluokat ovat todella pieniä. Tulevaisuudessa tarvitaankin nykyistä vahvempaa kuntien välistä yhteistyötä, jotta palvelut voidaan järjestää yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa.
- Peruskoulujen kokonaismäärä on laskenut ja erityisesti pienten koulujen määrä vähentynyt 2000-luvulla.
- Kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentäminen on osoittautunut vaikeaksi. Julkinen talous ja kuntatalous sen osana ei kestä tehtävien määrän kasvattamista tai niiden laajentamista.

Kuntalain mukaan kunnat hoitavat niille laissa erikseen säädetty tehtävät (ns. erityinen toimiala) sekä itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (ns. yleinen toimiala). Valtio voi antaa kunnille tehtäviä vain lailla. Valtaosa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä tehtäviä ja liittyvät seuraaviin tehtäväaloihin:

- koulutus ja varhaiskasvatus,
- kulttuuri-, nuoriso- ja kirjastotoimi,
- kaupunkisuunnittelu, maankäyttö,
- veden- ja energiantuotanto,
- jätehuolto,
- ympäristöpalvelut,
- sosiaali- ja terveystoimet, ja
- pelastustoimi.

Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat voivat itsehallintonsa puitteissa ottaa hoitaakseen myös muita tehtäviä. Nämä ei-lakisääteiset tehtävät voivat liittyä muun muassa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen, asumiseen sekä yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukemiseen (Valtiovarainministeriö 2015a).

Kuntalain mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunnan järjestämisvastuun siirtoa rajoittaa erityisesti perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

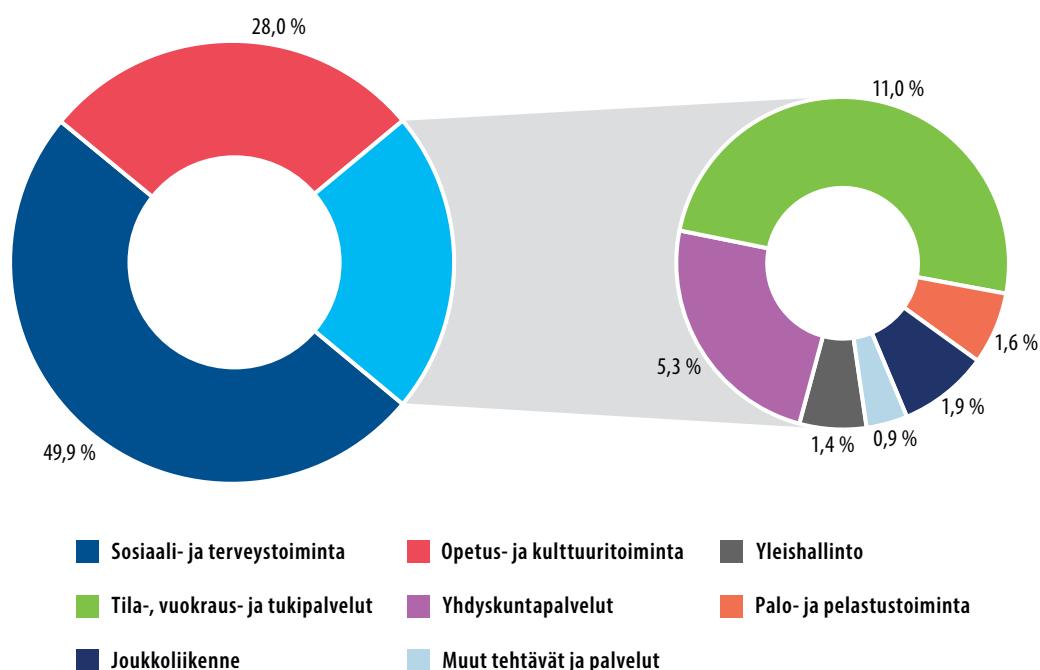
Kunta voi siis hoitaa julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävänsä itse eli omassa organisaatiossaan tai hoitaa sen muiden kuntien kanssa yhteistoiminnassa. Kuntalaki sisältää säännökset kuntien välisen yhteistoiminnan muodoista. Kuntayhtymän eli erillisen oikeushenkilön perustamisen lisäksi kunnat voivat sopia, että yksi kunta eli ns. vastuukunta hoitaa tehtävää muiden kuntien puolesta. Tällöin sopimuksessa voidaan sopia yhteisestä toimielimestä, yhteisestä virasta tai yksittäisen viranomaistehtävän hoitamisesta toisen kunnan puolesta.

Uudessa kuntalaissa on määritelty kunnan järjestämisvastuun sisältö. Rahoitusvastuun lisäksi kunta vastaa ennen kaikkea palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä sekä palvelujen tuottamisesta. Lisäksi kunta vastaa tuottamisen valvonnasta ja tehtävän edellyttämästä, viranomaiselle kuuluvan toimivallan käytöstä.

Tuottamisesta päättäminen on päätösvaltaa ennen kaikkea siihen, tuottaako kunta palvelun itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankitaanko se

sopimusperusteisesti muualta. Viimeksi mainittuun sisältyy paitsi perinteinen ostopalvelu toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, niin myös palvelun hankinta yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai esimerkiksi kunnan tytäryhteisöltä.

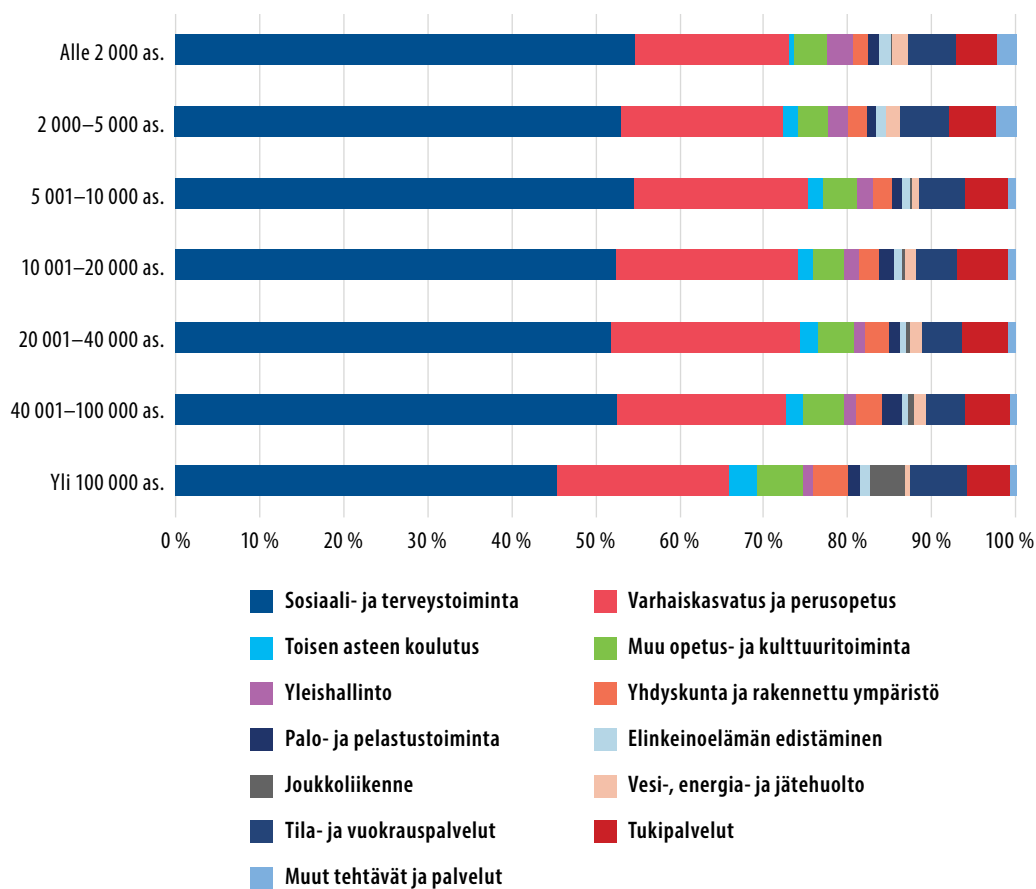
Kuntatalouden näkökulmasta kuntien merkittävimmät tehtäväryhmät muodostuvat sosiaali- ja terveystoiminnasta sekä varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta. Niiden osuus kuntien käyttämönoista on keskimäärin 70 prosenttia (kuvio 4.1).



Kuvio 4.1 Kuntien tehtävien osuus käyttämönoista vuonna 2018, prosenttia.

Lähde: Tilastokeskus

Kuntakokoluokittain tarkasteltuna kuntien tehtäväkohtaisessa kustannusrakenteessa on havaittavissa selviä eroja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osuuteen liittyen. Sosiaali- ja terveystoiminnan osuus kuntien käyttämönoista on yli 50 prosenttia kaikissa muissa kuntakokoluokissa paitsi yli 100 000 asukkaan kunnissa (kuvio 4.2).



Kuvio 4.2 Kuntien menojen jakautuminen eri tehtävylookkiin kuntakokoluokittain vuonna 2018

Lähde: Tilastokeskus

KUNTIEN ITSEHALLINNOLLISET TEHTÄVÄT

Valtiovarainministeriön vuonna 2015 toteuttaman selvityksen perusteella yleisen toimialan nojalla kuntien itselleen ottamien tehtävien osuus kuntien tehtävistä on noin 10–20 prosenttia (Valtiovarainministeriö 2015a).

Arvioiden mukaan yleisen toimialan tehtävien osuus on suurin 40 000–100 000 asukkaan kunnissa ja pienin alle 6 000 asukkaan kunnissa. Kokonaisuutena kuntien itsehallinnolliset tehtävät heijastelevat kunkin kunnan väestön palvelutarpeita, ja usein itsehallinnolliset tehtävät täydentävät lakisääteisiä tehtäviä. Lisäksi ne heijastelevat kunnan elinvoimapolitiikan painopisteitä. Merkittävimmät kuntien puhtaasti itsehallinnolliset tehtävät liittyvät elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen, asuntotuotantoon sekä erilaisiin kunnan myöntämiin avustuksiin yhteisöille.

Raja lakisääteisten ja itsehallinnollisten tehtävien välillä on jossain määrin epäselvä. On syytä huomioida, että myös kuntien lakisääteisiin tehtäviin sisältyy paljon toimintavapautta esimerkiksi siitä, ottaako kunta tehtävän ylipäättään järjestettäväkseen (esim. lukiokoulutus) tai kuinka laajasti kunta järjestää tehtävät (esim. liikunta- ja kulttuuritoimen tehtävät). Lisäksi on huomioitava, että myös kuntien vapaaehtoisten tehtävien hoitamista voidaan säännellä lailla.

Kuntien kannalta lakisääteiset ja itsehallinnolliset tehtävät muodostavat käytännössä yhtenäisen kokonaisuuden, joka on muodostunut pitkällä aikavälillä lainsäädännön vaatimusten ja paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti, eikä erottelu lakisääteisten ja itsehallinnollisten tehtävien välillä näy välttämättä millään tavalla kuntien käytännön toiminnassa.

4.1 Sosiaali- ja terveyspalvelut

Tässä luvussa tarkastellaan kuntien sote-kustannuksia, kuntien välisiä kustannuseroja sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä kustannuseroja selittäviä tekijöitä. Ikääntyvien palveluita käsitellään omana kokonaisuutenaan, koska lähivuosina niihin kohdistuu suurin kasvupaine.

Kuntien lakisääteisenä tehtävänä on järjestää asukkailleen perustuslain 19 §:n mukaiset riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (jatkossa sote-palvelut). Valtio osallistuu näiden palvelujen rahoittamiseen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta.

Suurimman osan lakisääteisistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista kunnat tuottavat itsenäisesti omana toimintanaan. Kunnat voivat järjestää palveluja myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai ostamalla palvelut toiselta kunnalta, kansalaisjärjestöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunnat voivat järjestää palvelujaan myös palvelusetelin avulla. Kuntien järjestämävastuulle kuuluvat julkisen terveydenhuollon palvelut voidaan jakaa

perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoidon. Terveystieteiden tutkimuskeskuksilla (1326/2010) on luotu velvoitteita kunnille ja sairaanhoitopiireille terveyspalvelujen järjestämisessä.

Kunnat järjestävät terveyskeskuksissa ja -asemilla perusterveydenhuoltoa, jota ovat muun muassa yleislääkäri- ja hoitajavastaanotot, avo- ja kotisairaanhoidon, terveysneuvonta ja terveystarkastukset sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Kunnat järjestävät myös sairauksien ehkäisyä ja tunnistamista koskevat seulonnat, lasten ja perheiden neuvolapalvelut, koulu- ja opiskeluterveydenhuollon sekä työterveys- ja ympäristöterveydenhuollon palveluja.

Jokaisen kunnan tulee olla jäsen alueensa sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä, joka vastaa erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämisestä. Erikoissairaanhoidolla tarkoitetaan muun muassa lääketieteen erikoisalojen mukaista sairauksien ehkäisyä, tutkimuksia ja hoitoja. Sairanhoitopiirejä on Manner-Suomessa yhteensä 20, ja ne ylläpitävät alueellaan keskussairaala. Terveystieteiden tutkimuskeskuksilla on lisäksi säädetty valtakunnallisesti ja alueellisesti keskitetystä erikoissairaanhoidosta. Sellaisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän, jonka hallinnassa on yliopistollinen sairaala, on järjestettävä erityistason sairaanhoidon.

Suomessa sosiaalihuollolla tarkoitetaan lainsäädännössä kunnille säädettyjen toimintojen kokonaisuutta, johon kuuluvat koko väestön yleiset sosiaalipalvelut, eräiden väestöryhmien erityispalvelut sekä sosiaalihuollon toimeentuloturva. Sosiaalipalveluilla ja toimeentuloturvalla turvataan yksilön ja perheen hoiva ja huolenpito elämänkaaren eri vaiheissa, mahdollistetaan työelämään osallistuminen ja sukupuolten välinen tasa-arvo. Myös syrjäytymisen ehkäisy ja hoito ovat olennainen osa sosiaalihuoltoa.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014 14 §) mukaan kunnallisina sosiaalipalveluina järjestetään muun muassa sosiaalityötä, sosiaaliohjausta, sosiaalista kuntoutusta, perhetyötä, kotipalvelua, kotihoitoa, asumispalveluja, laitospalveluja, liikkumista tukevia palveluja, päihdetyötä, mielenterveystyötä, kasvatus- ja perheneuvontaa ja lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvontaa. Sosiaalipalvelujen keskeisimpien asiakasryhmien palveluja ovat vanhustenhuolto, vammaispalvelut ja lastensuojelu.

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON UUDISTUS

Hallitus on käynnistänyt hallitusohjelman mukaisesti sote-rakenneuudistuksen valmistelun. Valmistelussa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot.

Uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen sekä pelastustoimen järjestäminen itsehallinnollisille maakunnille. Maakuntien toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta säädetään erillisellä lailla ja niiden päätöksenteosta vastaavat suorilla vaaleilla valitut valtuutetut. Asukkaiden osallisuutta ja käyttäjädemokratiaa vahvistetaan. Mahdollisuus käyttää palveluita yli maakuntarajojen säilytetään. Maakunnat tekevät yhteistyötä keskenään. Erytystason palveluiden turvaamiseksi muodostetaan viisi yhteistoiminta-aluetta.

Maakunnat tuottavat palvelut pääosin julkisina palveluina. Yksityinen ja kolmas sektori toimivat täydentävinä palveluiden tuottajina. Kuntien palveluiden tuottaminen ratkaistaan erillisen vuoden 2019 lopussa valmistuneen selvityksen pohjalta. Asiakkaiden yhdenvertaisten ja sujuvien palveluiden turvaamiseksi ja itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi valmistellaan palvelusetelilain uudistus ja tehdään linjaukset henkilökohtaisen budjetin käyttöönotosta. Lisäksi parlamentaaraisesti selvitetään sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt.

Maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Sote-rahoitusjärjestelmä uudistetaan tarvevakioituihin kriteereihin perustuvaksi. Maakunnat voivat periä lakiin perustuvia asiakasmaksuja. Erillisinä asioina valmistellaan parlamentaarisessa komiteassa maakuntien verotusoikeus ja soten monikanavarahoituksen purkaminen vuoden 2020 loppuun mennessä. Hallitusohjelman mukaan verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Lisäksi hallitus on selvittänyt Uudenmaan, pääkaupunkiseudun tai Helsingin alueen erillisratkaisua yhteistyössä alueen kaupunkien ja kuntien kanssa. Selvityksen loppuraportti julkaistiin joulukuussa 2019.

Uudistuksella on toteutuessaan suuri vaikutus kuntien talouteen ja toimintaan. Koska uudistuksen valmistelu on kesken, vaikutuksia ei ole mahdollista käsitellä tässä raportissa, vaan ne tarkentuvat uudistuksen valmistelun edetessä. Tässä raportissa kuntien tehtäviä käsitellään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti siten, että vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä kuuluu kunnille.

Vain neljännes kunnista järjestää sote-palvelut kokonaan itse

Sosiaali- ja terveystalvelujen palvelurakenne on hajanainen. Kuntaliiton selvityksen mukaan perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelut järjestää nykyisin itse 74 kuntaa. Näissä kunnissa asuu 48 prosenttia koko maan väestöstä. Kuntien yhteistoiminta-alueita on yhteensä 59. Niihin kuuluu yhteensä 221 kuntaa, joiden yhteenlaskettu asukasmäärä on 52 prosenttia koko väestöstä. Yhteistoiminta-alueiden vaihtoehtoisia organisointimuotoja ovat kuntayhtymä ja vastuukuntamalli. Vastuukuntamallissa yksi kunta hoitaa tehtäviä sopimuksen nojalla muiden kuntien puolesta. Yhteistoiminta voi koskea kaikkia kunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia sote-palveluja tai vain osaa niistä. Palvelurakenteen kirjoa lisää se, että osa kunnista ja kuntayhtymistä on ulkoistanut sote-palveluja yksityisen tai kolmannen sektorin toimijan tuotettavaksi. Sote-palvelujen järjestäminen on osittain ulkoistettu 26 Manner-Suomen kunnassa.

Taulukko 4.1 Sote-palvelujen järjestäminen vuonna 2018

Järjestämisen tapa	Kuntien lukumäärä	Osuus väestöstä, %
Kunta järjestää itse	74	48
Yhteistoiminta-alue	221	52
• kuntayhtymä, koko sote	124	26
• kuntayhtymä, terveydenhuolto ja yksittäisiä sote-palveluita	26	4
• kuntayhtymä, vain terveydenhuolto	10	1
• vastuukunta, koko sote	36	12
• vastuukunta, terveydenhuolto ja yksittäisiä sote-palveluita	19	6
• vastuukunta, vain terveydenhuolto	6	4

Lähde: Suomen Kuntaliitto

Tarkasteltaessa sote-palvelujen järjestämistavan vaikutuksia palvelujen kustannuksiin (nettokäyttökustannus) havaitaan, että asukasmäärään suhteutettuna matalimmat sote-palvelujen kustannukset ovat kunnissa, jotka vastaavat itse sote-palvelujen järjestämisestä. Näissä kustannukset ovat noin 3 100 euroa asukasta kohden (taulukko 4.2). Ero vastuukuntamalleja käyttävien kuntien kustannuksiin on kuitenkin vain noin 100–200 euroa asukasta kohden. Kokonaisuutena palvelujen järjestämistavan ja kustannusten välillä ei ole havaittavissa merkittäviä eroja. Kuntaperusteisen järjestämistavan muita palvelujen järjestämistapoja matalampia kustannuksia saattaa selittää se, että kuntaperusteista järjestämistapaa käyttävät monet suuremmat kaupungit, joiden kustannuksiin vaikuttavat alentavasti mittakaavaedut. Lisäksi selitystekijänä saattaa olla myös väestön pienempi palvelutarve. Taulukkoa tarkasteltaessa onkin huomioitava, että siinä esitettäviä kustannuseroja

saattavat tuottavuuden ohella selittää väestön palvelutarpeen erot sekä palvelujen laatuun ja saatavuuteen liittyvät erot, joita kustannustarkastelu ei huomioi.

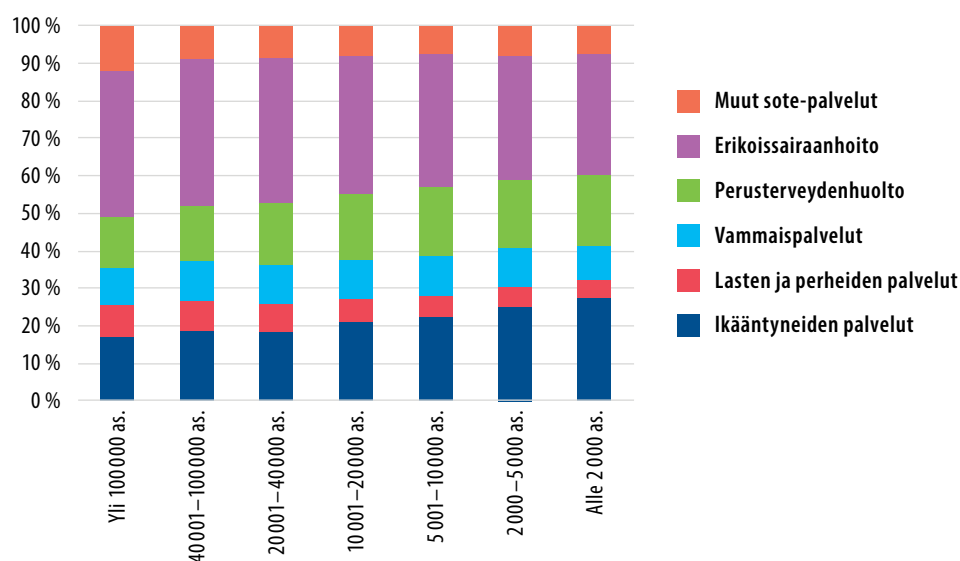
Taulukko 4.2 Sote-palvelujen nettokäyttökustannukset palvelujen järjestämistavan mukaan

Järjestämisen tapa	Nettokäyttökustannukset, milj. euroa	Nettokäyttökustannukset, euroa/asukas
Kunta, koko sote	8 145	3 110
Kuntayhtymä, koko sote	5 175	3 600
Kuntayhtymä, terv huolto ja yksitt. sos palveluja	809	3 825
Kuntayhtymä, vain terveydenhuolto	156	3 661
Vastuukunta, koko sote	2 217	3 446
Vastuukunta, terv huolto ja yksitt. sos palveluja	1 035	3 239
Vastuukunta, vain terveydenhuolto	720	3 345
Manner-Suomi yhteensä	18 257	3 327

Lähde: Tilastokeskus

Sote-kustannuksissa suuria eroja kuntien välillä

Sosiaali- ja terveydenhuollon menot muodostavat noin 50 prosenttia kuntien käyttömenoista (kts. edellä esitetty kuvio 4.2). Kuntakokoluokittain sote-menojen osuus kuitenkin vaihtelee yli 100 000 asukkaan kuntien noin 45 prosentista alle 2 000 asukkaan kuntien 55 prosenttiin. Myös sote-menojen rakenteessa on jonkin verran eroa kuntakokoluokkien välillä (kuvio 4.3). Vanhuspalvelujen ja perusterveydenhuollon menojen osuus on korkeampi pienemmissä kuntakokoluokissa. Lastensuojelumenojen osuus on puolestaan suurempi isommissa kunnissa.



Kuvio 4.3 Sote-menojen rakenne kuntakokoluokittain vuonna 2018

Lähde: Tilastokeskus

Keskimäärin sosiaali- ja terveydenhuollon nettokäyttökustannukset olivat vuonna 2018 noin 3 300 euroa asukasta kohti maksimin ollessa 6 080 euroa ja minimin 2 368 euroa (taulukko 4.3). Asukaskohtaiset menot ovat keskimäärin korkeimmat alle 2 000 asukkaan kunnissa ja matalimmat yli 100 000 asukkaan kunnissa. Toisaalta kuntakokoluokkien sisällä on myös suurta hajontaa.

Taulukko 4.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon nettokäyttökustannukset kuntakokoluokittain vuonna 2018, euroa/asukas

Kuntakokoluokka	Nettokäyttökustannukset	Minimi	Maksimi
Yli 100 000 as.	3 002	2 603	3 492
40 001–100 000 as.	3 415	2 791	4 129
20 001–40 000 as.	3 323	2 604	4 508
10 001–20 000 as.	3 416	2 368	4 514
5 001–10 000 as.	3 795	2 372	5 340
2 000–5 000 as.	4 184	2 775	6 053
Alle 2 000 as.	4 469	3 266	6 080
Manner-Suomi	3 327	2 368	6 080

Lähde: Tilastokeskus

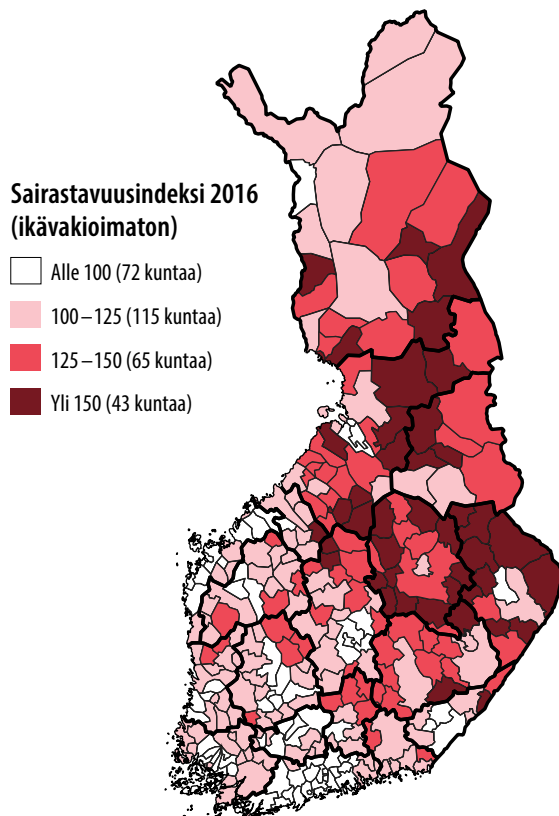
Kun tarkastellaan sote-kustannuksia kuntatyyppin ja kunnan väestömuutoksen mukaan, havaitaan, että korkeimmat asukaskohtaiset kustannukset ovat väestöään nopeasti menettävissä ja matalimmat nopeasti kasvavissa kunnissa (taulukko 4.4). Tämä saattaa liittyä siihen, että väestöään menettävissä kunnissa vanhusväestön osuus on korkeampi kuin muissa kuntaluokissa ja väestöään kasvattavissa kunnissa väestö on keskimäärin nuorempaa ja terveempää. Korkeammat kustannukset voivat liittyä myös siihen, että sote-palvelujen kustannukset ovat huomattavilta osin kiinteitä. Esimerkiksi Meklin ja Pukki (2017) toteavat kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syitä koskevassa tutkimuksessaan, että väestöään menettävissä kunnissa asukaskohtaiset kustannukset kohoavat enemmän kuin väestöltään kasvavissa kunnissa. Tämä viittaisi siihen, etteivät kunnat saa sopeutetuksi palvelujaan samaan tahtiin pienenevän palvelutarpeen mukaisesti.

Taulukko 4.4 Sote-nettokäyttökustannukset kuntatyypeittäin ja väestönkasvun mukaan vuonna 2018, euroa/asukas

Kuntatyyppi	Nopeasti kasvava	Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä
Suuret kaupungit	2 892	3 221	3 667	-
Kaupunkimaiset kunnat	2 886	3 000	3 497	4 210
Taajaan asutut kunnat	2 496	3 088	3 606	4 136
Maaseutumaiset kunnat	2 877	3 263	3 583	4 264

Lähde: Tilastokeskus

Kuntien välisiä eroja sosiaali- ja terveyspalvelujen menoissa selittävät kunnan asukkaiden palvelutarve, kuten väestön ikärakenne ja sairastavuus. Väestön sairastavuudessa on suuret alueelliset erot, kuten kuviosta 4.4 on havaittavissa. Etelä- ja Länsi-Suomessa väestö on pääosin terveempää kuin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Lisäksi karttakuvasta on havaittavissa, että useissa maakunnissa maakuntien reuna-alueilla sairastavuus on korkeampaa kuin maakuntakeskuksessa ja sen ympäryskunnissa.

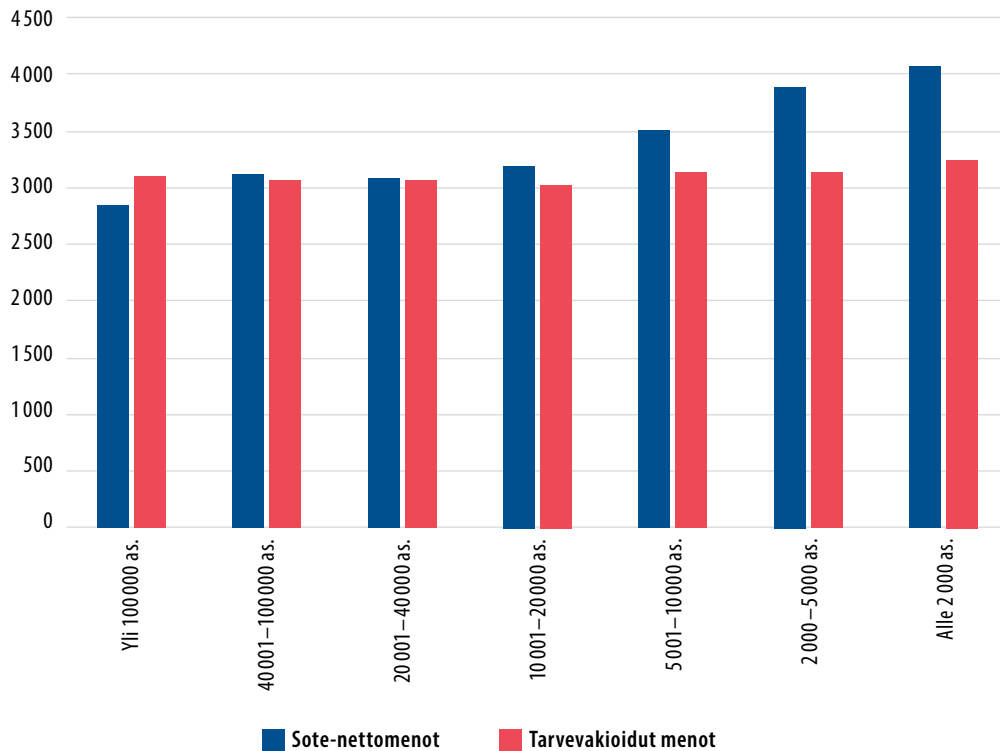


Kuvio 4.4 Sairastavuusindeksi kunnittain

Lähde: THL

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Kuviosta 4.5 voidaan havaita, että tarvevakioituissa sote-kustannuksissa kuntakokoluokkien väliset erot ovat selvästi pienemmät. Sairastavuus ja muut asukkaiden eroavat palvelutarpeet selittävät näin ollen osan kustannuseroista.



Kuvio 4.5 Sosiaali- ja terveyspalveluiden nettomenot sekä tarvekaioidut sote-menot kuntakokoluokittain vuonna 2017, euroa/asukas

Lähde: Tilastokeskus

TARVEVAKIOINTI

Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakiointi on menetelmä, jolla kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menot saadaan keskenään vertailukelpoisiksi. Tarvekaioidut menot saadaan suhteuttamalla alueiden sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenot asukkaiden palvelutarpeisiin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tuottaa vuosittain laskelman kuntien ja alueiden tarvekaioiduista sosiaali- ja terveyspalvelumenoista.

Tarvekaioidut menot eivät kuitenkaan kerro sote-palveluiden laadusta tai saatavuudesta. Niiden perusteella ei voi myöskään tehdä päätelmiä alueiden yksityisten ja julkisten palveluiden käytöstä tai saatavuudesta. Jos kunnan tarvekaioidut menot ovat matalammat kuin maassa keskimäärin, se voi olla merkki hoitoketjujen toimivuudesta ja pienistä yksikkökustannuksista tai huonosta julkisten palveluiden saatavuudesta ja tasosta. Vastaavasti korkeat menot voivat olla merkki toiminnan tehottomuudesta tai siitä, että kunnalla on varaa tuottaa korkean palvelutason sosiaali- ja terveyspalveluita.

Myös tarvekioiduissa kustannuksissa on eroja kuntien välillä. Yksi kustannuseroja selittävä tekijä ovat erilaiset olosuhteet. Esimerkiksi pitkät etäisyydet, saaristoisuus tai kunnan monitaajamaisuus vaikuttavat palveluiden tuottamisen kustannuksiin. Myös palvelujen järjestämisen tavalla, palveluverkolla ja asukkaiden tavalla käyttää palveluita on vaikutusta kustannuksiin. Meklin ja Pukki (2017) havaitsivat tutkimuksessaan, että alhaisten sote-kustannusten kunnissa kaikkien tai useimpien sote-palvelujen kustannukset ovat korkeiden sote-kustannusten kuntia alhaisemmat. Tämä viittaisi siihen, että osassa kuntia kustannukset ovat korkeahkot riippumatta palvelujen painopisteestä.

Taulukossa 4.5 esitetään korrelaatiot asukaskohtaisten sote-kustannusten ja eräiden väestöä ja kunnan taloutta kuvaavien muuttujien välillä. Asukaskohtaiset sote-menot korreloivat vahvasti 65 vuotta täyttäneiden väestöosuuden kanssa sekä valtionosuuksien verorahoitusosuuden kanssa. Suhteellisen vahva negatiivinen korrelaatio on kunnallisveroprosentin yksikkötuoton kanssa.

Taulukko 4.5 Sosiaali- ja terveydenhuollon nettokäyttökustannusten korrelaatio eräisiin väestöä ja kunnan taloutta kuvaaviin muuttujiin

	sote-nettokäyttökustannukset, euroa/asukas
65-v. täyttäneiden osuus asukkaista	0,842
valtionosuuksien osuus verorahoituksesta	0,726
kunnan tuloveroprosentti	0,324
tuloveroprosentin yksikkötuotto	-0,581
väestötiheys	-0,249
vieraskielisten osuus asukkaista	-0,312

Lähde: VM

Myös kunnan talouden tila saattaa vaikuttaa sote-kustannuksiin. Heikko talouden tila luo paineen tinkiä myös sote-palvelujen kustannuksista. Tämän arvioidaan yleensä tarkoittavan perustason palveluista karsimista, koska yksittäinen kunta voi usein vaikuttaa vain rajallisesti erikoissairaanhoidon kustannuksiin. Toisaalta hyvä talouden tila mahdollistaa resursoinnin parempiin ja monipuolisempiin palveluihin, mikä taas kasvattaa kustannuksia. Meklinin ja Pukin (2017) tekemä kuntatarkastelu osoitti, että osa kunnista sopeuttaa verorahoituksen sote-menoihin ja osa kunnista puolestaan sopeuttaa sote-kustannukset verorahoitukseen. Kaikki tarkastellut kunnat kasvattivat sote-palvelujen osuutta muiden palvelujen kustannuksella. Meklin ja Pukki nostavat esiin myös sen, että sote-palvelujen palvelurakenteet toimivat joissakin kunnissa elinvoiman ylläpitäjinä. Terveyskeskus tai

sairaala tuovat kuntaan työpaikkoja ja lisäävät verotuloja, joten kunnat pitävät kiinni palveluverkosta myös puhtaasti taloudellisista syistä.

Vartiainen (2019) käsittelee tutkimuksessaan asukasluvun ja kuntien palvelujen tuotannon kustannustason välistä yhteyttä. Tutkimuksen mukaan suuremmat kunnat pystyvät hyödyntämään palvelutuotannossaan mittakaavaetuja ja siten tuottamaan palveluja pienemmillä asukaskohtaisilla kustannuksilla. Toisaalta taloustieteellisen kirjallisuuden mukaan kuntakoon kasvaessa väestön heterogeenisuus kasvaa, jolloin palvelujen tuotantoa on vaikeampi sopeuttaa mieltymyksiltään kirjavamman väestön tarpeisiin. Lisäksi on huomiotava, että suurten kuntien palvelujen tuotannossa voi esiintyä myös mittakaavahaittoja, jotka voivat johtua muun muassa johtamisen monimutkaistumisesta. Asukaskohtaisten kustannusten ja kuntakoon välistä yhteyttä kuvataan usein U:n muotoisella käyrällä. Sen mukaisesti asukaskohtaiset kustannukset alenevat väkiluvun kasvaessa aina tiettyyn pisteeseen saakka, jonka jälkeen mittakaavahaitat alkavat vaikuttaa ja asukaskohtaiset kustannukset lähtevät jälleen nousuun. Vartiainen tulosten mukaan kaikkein pienimmät kunnat eivät pysty hyödyntämään toiminnassaan mittakaavaetuja, mutta toisaalta kaikkein suurimmat kunnat kohtaavat opetus- ja kulttuuritoimeen lukuun ottamatta mittakaavahaittoja. Tutkimuksen mukaan keskikokoisissa kunnissa kuntapalveluja voidaan siis tuottaa alhaisemmillä kustannuksilla. Tutkimuksessa ei pystytty ottamaan huomioon palveluiden laatua. Suurimpien kuntien mittakaavahaitta saattaa siten selittyä sillä, että suuret kunnat tarjoavat saman lakisääteisen tehtävän puitteissa enemmän ja laadukkaampia palveluita kuin pienet kunnat. Vartiainen toteaaakin, että jatkotutkimusta varten olisi tärkeää löytää mittareita palvelujen laadulle, jotta mittakaavaetujen vaikutuksesta voitaisiin tehdä entistä luotettavampia tulkintoja.

Kunnan sote-kustannuksiin vaikuttaa luonnollisesti myös se, millaisia palveluita kunnassa on tarjolla. THL:n arviointiraporttien perusteella esimerkiksi perusterveydenhuollon saatavuus on viime vuosina parantunut, mutta siinä on huomattavia alueellisia eroja. Osittain erot johtuvat kuntien oman päätöksenteon seurauksena muodostuneista palvelurakenteista. Kuntien välillä on esimerkiksi suuria eroja terveysaseman vastuulle kuuluvan asukasmäärän osalta: vuonna 2015 vaihteluväli oli 630–35 316 asukasta/terveysasema. Osittain yhdenvertaisen palvelujen saatavuuden ongelmien taustalla ovat alueelliset erot perusterveydenhuollon lääkäri työvoiman saatavuudessa. Tarpeeseen suhteutettuna lääkärimäärä 10 000 asukasta kohden vaihtelee alueittain 4,4–8,0 välillä. Yhdenvertaisen palvelujen saatavuuden ongelmia on myös useissa sosiaalipalveluissa, kuten lastensuojelussa. Alueellisia eroja voi aiheuttaa puute pätevistä sosiaalityöntekijöistä tai muista sosiaalialan ammattihenkilöistä. Sosiaalipalveluissa lapsiperheiden kotipalvelujen ja perhetyön saatavuus on kuitenkin viime vuosina parantunut.

Yksityisten terveysten palvelujen käytössä eroja kuntien välillä

Kuntien välillä on eroja siinä, kuinka paljon asukkaat käyttävät yksityisiä terveysten palveluita ja työterveyshuollon palveluita. Yksityisten palvelujen käyttöön vaikuttavat muun muassa palvelujen saatavuus kunnassa ja myös asukkaiden tulotasolla on vaikutusta.

Työterveyshuollon piiriin kuuluu kaikkiaan Suomessa noin 1,8 milj. työntekijää. Tutkimuksen mukaan työterveyshuollon palveluihin oikeutetut käyttävät keskimäärin enemmän perustason terveysten palveluja, mutta niistä vain pienen osan julkisissa terveysten keskuksissa (Leskelä ym. 2018).

Työterveyshuoltolain (738/2002) ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten perusteella työnantajan velvollisuutena on järjestää kustannuksellaan työntekijöilleen työterveyshuolto työstä ja työolosuhteista johtuvien terveysten vaarojen ja -haittojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä työntekijöiden turvallisuuden, työkyvyn ja terveyden suojelemiseksi ja edistämiseksi. Ehkäisevän työterveyshuollon lisäksi työnantaja voi järjestää työntekijöilleen sairaanhoito- tai muita terveydenhuollon palveluja. Työnantaja voi järjestää työterveyshuollon palvelut itse tai yhdessä muiden työnantajien kanssa tai ostaa ne terveysten keskukselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Työnantaja valitsee työterveyshuollon palveluntuottajan, eikä työntekijällä itsellään ole oikeutta valita palveluntuottajaa. Työterveyshuollon järjestämisen kustannuksista työnantajalla on oikeus sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaiseen korvaukseen.

Noin miljoonalla suomalaisella on myös yksityinen sairauskuluvakuutus, ja lisäksi yksityisiä palveluja käytetään omalla kustannuksella. Yksityisvakuutusten suosion lisääntyminen, kuten työnantajien työntekijöille ottamat lisävakuutukset ja syntymättömien lasten terveysten vakuutukset, voidaan katsoa ilmentävän epäluottamusta nykyisen julkisen terveysten palvelujärjestelmän kykyyn vastata palvelutarpeisiin. Hoitoonpääsyn odotusajat ja korkeat omavastuuosuudet yksityissektorilla ovat myös syitä yksityisvakuutusten suosion kasvulle Suomessa. (Tynkkynen ym. 2018.) Yksityisten terveysten vakuutusten suosioon vaikuttavat myös varallisuuden kasvu, palvelujen saatavuus ja toimialan lisääntynyt markkinointi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimukset ja kansainvälinen tutkimus ovat osoittaneet, että ikä vaikuttaa voimakkaasti asiakkaiden palvelujen tarpeeseen ja naiset käyttävät palveluja jossain määrin enemmän kuin miehet. Lisäksi avohoidon lääkäripalvelujen ja suun terveydenhuollon palvelujen käyttö eroaa sosio-ekonomisen aseman mukaan. Kun palvelujen tarpeen erot otetaan huomioon, suurituloiset käyttävät enemmän työterveyshuollon ja yksityisen sektorin lääkäripalveluja ja kokonaisuudessaan tarpeeseen nähden enemmän kuin pienituloiset.

Perusterveydenhuollon avohoidon asukasta kohti lasketut nettokäyttökustannukset ovat pienimmässä kunnassa miltei kaksinkertaiset suurimpiin kaupunkeihin verrattuna

(taulukko 4.6). Perusterveydenhuollon lääkärikäyntien määrä tuhatta asukasta kohti on alle 10 000 asukkaan kuntakokoluokissa noin 50 prosenttia suurempi kuin yli 100 000 asukkaan kunnissa. Tämä johtunee siitä, että väestö on isommissa kunnissa keskimäärin nuorempaa ja terveempää kuin pienemmissä kunnissa. Myös yksityisten terveyspalvelujen käyttö on yleisempää suuremmissa kunnissa. Yksityislääkärikäynneistä sairausvakuutuksen korvauksia saaneiden henkilöiden osuus väestöstä on 9 prosenttiyksikköä korkeampi yli 100 000 asukkaan kunnissa ja 8 prosenttiyksikköä korkeampi 20 000–100 000 asukkaan kunnissa kuin pienimmässä kuntakokoluokassa.

Taulukko 4.6 Perusterveydenhuollon avohoidon kustannukset ja lääkärikäynnit sekä yksityislääkärikäynneistä korvausta saaneiden väestöosuus vuonna 2018 kuntakokoluokittain

Kuntakokoluokka	Perusterveydenhuollon avohoidon nettokäyttö-kustannukset, milj. euroa	Perusterveydenhuollon avohoidon nettokäyttö-kustannukset, euroa / asukas	Perusterveydenhuollon avohoidon kaikki lääkärikäynnit / 1 000 asukasta	Yksityislääkärikäynneistä korvausta saaneiden väestöosuus, %
Yli 100 000 as.	641	296	1 088	29,6
40 001–100 000 as.	361	356	966	28,6
20 001–40 000 as.	328	400	1 247	28,5
10 001–20 000 as.	249	417	1 407	24,6
5 001–10 000 as.	263	485	1 543	23,5
2 000–5 000 as.	150	505	1 515	21,8
Alle 2 000 as.	29	585	1 631	20,5
Manner-Suomi	2 021	368	1 447	27,6

Lähde: Sotkanet, THL.

Suun terveydenhuollon asukaskohtaiset nettokustannukset ovat samoin pienimmät suurimmissa kaupungeissa ja kasvavat pienempiin kuntakokoluokkiin mentäessä (taulukko 4.7). Yksityisen hammashoidon käytön merkitystä kuvastaa se, että yli 100 000 asukkaan kaupungeissa Kelan korvaaman yksityisen hammashoidon kustannukset ovat samaa tasoa kuin kuntien järjestämän suun terveydenhuollon nettokustannukset. Yksityisen hammashoidon Kela-korvauksia saaneiden väestöosuudessa isoimpien ja pienimpien kuntien välillä ero oli 9 prosenttiyksikköä.

Nämä tarkastelut antavat tukea sille näkemykselle, että suurempien kuntien alemmat sote-menot saattavat osittain selittyä yksityisten terveyspalvelujen saatavuudella ja suuremmalla käytöllä.

Taulukko 4.7 Suun terveydenhuollon nettokäyttökustannukset, yksityisen hammashoidon kustannukset ja yksityisen hammashoidon korvauksia saaneiden väestöosuus kuntakokoluokittain vuonna 2018

Kuntakokoluokka	Suun terveydenhuollon nettokäyttökustannukset, milj. euroa	Yksityisen hammashoidon kustannukset, milj. euroa	Suun terveydenhuollon nettokäyttökustannukset, euroa/asukas	Yksityisen hammashoidon korvauksia saaneiden osuus väestöstä, %
Yli 100 000 as.	165	157	76	19
40 001–100 000 as.	74	64	73	19
20 001–40 000 as.	68	48	83	17
10 001–20 000 as.	53	32	88	16
5 001–10 000 as.	51	27	94	15
2 000–5 000 as.	31	11	103	11
Alle 2 000 as.	6	2	120	11
Manner-Suomi	448	341	82	17

Ikääntyneiden palvelut

Ikäikäiden ihmisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista säädetään sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain ohella erityislakina sovellettavassa laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä ikäikäiden sosiaali- ja terveystalvuluista (980/2012) (nk. vanhustalvululaki). Kesällä 2013 voimaantulleessa laissa asetetaan kunnalle velvollisuuksia huolehtia ikääntyneen väestönsä hyvinvoinnin tukemisen ja ikäikäiden henkilöiden sosiaali- ja terveystalvuluksen saannin edellytyksistä.

Lain mukaan kunnan on toteutettava ikäikään henkilön arvokasta elämää tukeva pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalvuluilla. Kunta voi vastata ikäikään henkilön palveluntalvukseen pitkäaikaisella laitoshoidolla vain, jos siihen on lääketieteelliset perusteet tai asiakas- tai potilasturvallisuuden liittyvät perusteet.

Hieman yli 90 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä asui vuonna 2018 kotona. Säännöllisen kotihoidon piirissä oli vuonna 2018 noin 56 000 asiakasta, omaishoidon tuella oli lähes 25 000 henkilöä ja tavallisessa palvelutalvussa asui 3 700 henkilöä. Ympärivuorokautisessa hoidossa 75 vuotta täyttäneitä asiakkaita oli noin 44 000, joista noin 88 prosenttia oli tehostetussa palveluasumisessa (taulukko 4.8).

Taulukko 4.8 Ikääntyneiden palvelurakenne vuonna 2010 ja 2018

	2010	2018	lkm
Kotona asuvat 75 vuotta täyttäneet, % vastaavanikäisestä väestöstä	89,5	91,3	467 291
Omaishoidon tuen 75 vuotta täyttäneet hoidettavat vuoden aikana, % vastaavanikäisestä väestöstä	4,2	4,9	24 920
Säännöllisen kotihoiton piirissä 30.11. olleet 75 vuotta täyttäneet asiakkaat, % vastaavanikäisestä väestöstä	11,8	11	56 357
Ikääntyneiden tavallisen palveluasumisen 75 vuotta täyttäneet asiakkaat 31.12., % vastaavanikäisestä väestöstä	1,3	0,7	3 673
Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen 75 vuotta täyttäneet asiakkaat 31.12., % vastaavanikäisestä väestöstä	5,6	7,6	38 729
Vanhainkotien 75 vuotta täyttäneet asiakkaat 31.12., % vastaavanikäisestä väestöstä	1,5	0,9	4 549
Terveyskeskusten 75 vuotta täyttäneet pitkäaikaisasiakkaat 31.12., % vastaavanikäisestä väestöstä	3,2	0,2	833

Lähde: THL, Sotkanet

Viime vuosien aikana kunnallisten vanhustalujen rakennetta on muutettu avohoitopainotteisemmaksi. Tähän on vaikuttanut erityisesti geriatrisen kuntoutuksen kehittyminen. Ikääntyneiden kotihoitoa on lisätty ja sen palvelutarjontaa on laajennettu jopa ympärivuorokautiseksi. Laitoshoitoa vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastoilla on vähennetty ja korvattu lisäämällä tehostetun palveluasumisen tarjontaa. Avohoidon lisääminen ja laitospalvelujen vähentäminen on ollut vallitseva vanhustenhuollon kehityssuunta jo vuosia. Viimeisetkin kunnat vähensivät lääketieteellisiin syihin perustumatonta terveyskeskuksen pitkäaikaishoitoa vanhustalulain myötä (ks. Halminen ym. 2019a).

Sote-kustannusten kasvu ei ole suoraan suhteessa 75 vuotta täyttäneiden määrän kasvuun. Moni 75 vuotta täyttänyt asuu kotonaan käyttämättä säännöllisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Kustannukset kasvavat jyrkästi vasta 2020-luvun loppupuolelta lähtien, kun vuosina 1945–1950 syntyneet suuret ikäluokat tulevat 80 vuoden ikään. Suomessa on vuonna 2026 noin 400 000 yli 80-vuotiasta henkilöä. He ovat silloin iässä, jolloin yhä useammalla heikentynyt toimintakyky alkaa uhata kotona itsenäisesti pärjäämistä. Suomessa ympärivuorokautiseen hoitoon päädytään nykyisellään keskimäärin 82–83 vuoden iässä. Yleisin syy siihen, miksi iäkäs ei pärjää kotona, ovat muistisairaudet (Halminen ym. 2019b). Yleisimmin ympärivuorokautinen hoito on tehostettua palveluasumista, jossa ollaan keskimäärin parin vuoden ajan ennen kuolemaa.

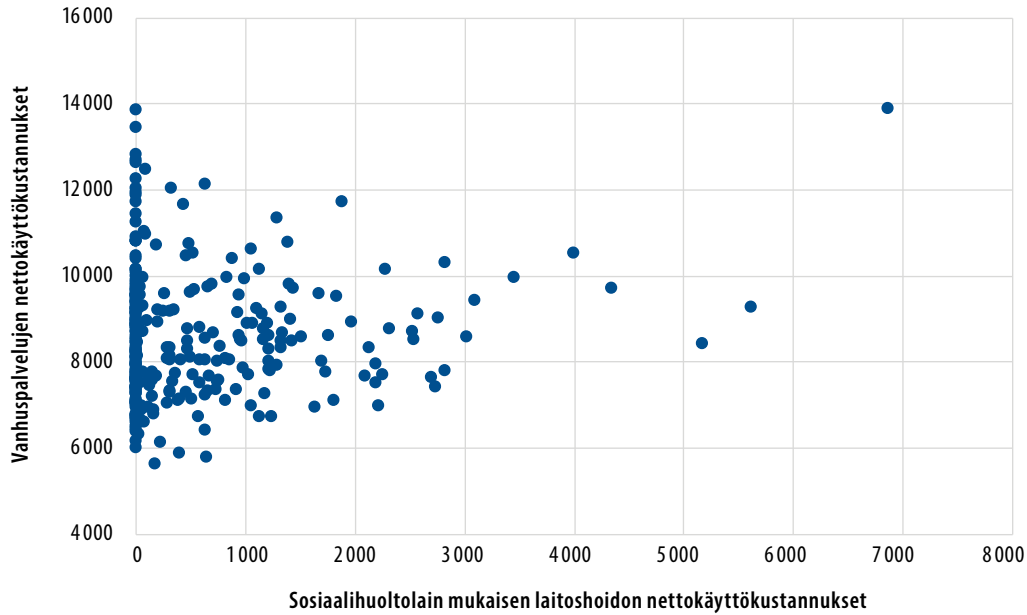
Sekä tutkijoiden että päätöksentekijöiden keskuudessa vallitseekin nykyään laaja yksimielisyys siitä, että väestön ikääntyminen itsessään ei kasvata sosiaali- ja terveydenhuollon menoja siinä määrin kuin aiemmin on oletettu. Kustannukset nousevat kuitenkin viimeisinä elinkuukausina, mikä johtuu siitä, että Suomessa iäkkäät ihmiset kuolevat usein terveydenhuollon palvelujen piirissä.

Kuntien vanhuspalvelujen kustannuksia vuonna 2018 tarkastellaan tässä raportissa suhteuttamalla palvelujen nettokustannuksia kuntien 75 vuotta täyttäneen väestön määrään. Vanhuspalveluihin on laskettu mukaan sosiaalitoimen laitoshoidon, tehostettu palveluasuminen, kotihoito ja muut ikääntyneiden palvelut¹², joista saadaan tietoa valtakunnallisista tilastoista. Kustannuksiin laskettiin mukaan myös perusterveydenhuollon vuodeosastohoidon kustannuksia. Näistä ei kuitenkaan ole olemassa valtakunnallisissa tilastoissa erikseen tietoa pelkästään vanhusväestölle kohdistuneista kustannuksista. Koko väestön kustannuksista otettiin tässä tarkastelussa mukaan 70 prosenttia kuntien kustannuksista. Tämä on noin kolmen miljoonan suomalaisen otokseen perustuva keskimääräinen 75 vuotta täyttäneiden kustannusosuus perusterveydenhuollon vuodeosastohoidon kustannuksista¹³.

Vanhuspalvelujen kustannukset olivat vuonna 2018 Manner-Suomen kunnissa keskimäärin 8 093 euroa 75 vuotta täyttänyttä asukasta kohden. Kustannusten vaihteluväli kuntien välillä oli kuitenkin suurta. Korkeimmat kustannukset olivat 13 871 euroa ja alhaisimmat 5 625 euroa 75 vuotta täyttänyttä asukasta kohden (kuvio 4.6).

12 Sisältävät muun muassa ei-ympäri vuorokautiset asumispalvelut, perhehoito, ikääntyneiden päivätoiminta, ikääntyneiden kotitalouksiin myönnetty omaishoidontuet ja ikääntyneiden palvelujen suunnittelu ja ohjaus.

13 Otantatieto perustuu Suomen Kuntaliiton suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannukset 2017 ja Keski-suurten kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannukset vuonna 2017 raporttien tietoihin (Mikkola ja Nemlander 2018a; Mikkola ja Nemlander 2018b).



Kuvio 4.6 Kuntien vanhuspalvelujen nettokäyttökustannukset ja sosiaalihuoltolain mukaisen laitoshoidon nettokäyttökustannukset vuonna 2018, euroa/75 vuotta täyttänyt asukas

Lähde: Tilastokeskus ja VM

Kuviosta voidaan havaita, että vuonna 2018 monessa kunnassa sosiaalihuoltolain mukaista laitoshoidoa ei ollut lainkaan tai sitä oli tarjolla vain vähän.

Kuntakokoluokittain tarkasteltuna keskimääräistä matalammat vanhuspalvelujen kustannukset olivat yli 20 000 asukkaan kunnissa (taulukko 4.9). Alhaisimmillaan kustannukset olivat 20 000–40 000 asukkaan kunnissa, jotka ovat kaupunkimaisia tai taajaan asuttuja. Kustannuksiltaan tehokasta vanhuspalvelujen järjestämistä voivat siten suosia tiivis kuntakoko ja väestörakenne.

Taulukko 4.9 Ikääntyneiden palvelujen nettokäyttökustannukset kuntakokoluokittain vuonna 2018, euroa/75 vuotta täyttänyt asukas

Kuntakokoluokka	Sosiaali- huoltolain mukainen laitoshoito	Tehostettu palvelu- asuminen	Kotihoito	Muut palvelut	Perus- terveydenhuollon vuodeosastohoito	Yhteensä	75 vuotta täyttänyt väestö
Yli 100 000 as.	1 087	2 916	2 110	813	1 163	8 089	159 033
40 001–100 000 as.	483	3 496	1 888	822	1 066	7 753	97 913
20 001–40 000 as.	527	3 092	1 808	969	1 180	7 576	77 690
10 001–20 000 as.	437	3 641	1 920	943	1 279	8 221	61 739
5 001–10 000 as.	578	3 538	2 089	919	1 273	8 397	65 003
2 000–5 000 as.	568	3 879	2 277	980	1 219	8 922	40 754
Alle 2 000 as.	601	4 708	2 420	804	1 311	9 843	7 032
Manner-Suomi	693	3 323	2 013	881	1 182	8 093	509 164

Lähde: Tilastokeskus

Edellä oleva taulukko osoittaa, että yli 100 000 asukkaan kunnissa on huomattavasti keskimääräistä enemmän sosiaalihuoltolain mukaista laitoshoidoa¹⁴ suhteessa 75 vuotta täytäneeseen väestöön. Etenkin Helsingissä, Oulussa ja Tampereella tällaista palvelua on suhteellisen paljon. Vastaavasti tehostetun palveluasumisen kustannukset ovat yli 100 000 asukkaan kunnissa alhaisimmat ja kotihoidon kustannukset keskimääräistä korkeammat.

Kuntatyypeittäin tarkasteltuna keskimääräistä alhaisemmat kustannukset olivat suurissa kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa (taulukko 4.10). Kaikista kuntatyypeistä kaikkein alhaisimmat kustannukset olivat taajaan asutuissa nopeasti kasvavissa kunnissa, joissa myös koko väestön sote-kustannukset olivat alhaisimmat. Vertailua saattaa kuitenkin vääristää se, että tällaisia kuntia on Suomessa vain kolme.

14 Tähän sisältyvät vanhainkodit sekä myös sellaiset hoiva- ja hoitokodit ja muut yksiköt, joissa toimitaan laitospäätteenä eli asiakkaat ovat ympäröivä- tai osavuorokautisessa hoidossa ja laitoshoidosta peritään laitoshoidon hoitomaksu.

Taulukko 4.10 Ikääntyneiden palvelujen nettokäyttökustannukset tilastollisen kuntatyyppin ja väestönmuutoksen mukaan vuonna 2018, euroa/75 vuotta täyttänyt asukas

Tilastollinen kuntatyyppi	Nopeasti kasvava	Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä	Yhteensä
Suuret kaupungit	8 144	7 798	7 881		7 953
Kaupunkimaiset kunnat	8 084	7 577	7 634	7 848	7 703
Maaseutumaiset kunnat	9 677	9 160	8 911	8 791	8 848
Taajaan asuttu kunta	7 020	8 048	8 119	8 221	8 101
Yhteensä	8 122	7 836	8 038	8 513	8 093

Lähde: Tilastokeskus ja VM

Tarkasteltaessa kustannuksia palveluiden järjestämistavan suhteen matalimmat kustannukset olivat kunnissa, joissa sosiaali- ja terveydenhuolto oli kokonaan järjestetty vastuukuntamallin mukaisesti (taulukko 4.11). Korkeimmat kustannukset olivat niissä kymmenessä kunnassa, joissa palvelut järjestetään kuntayhtymän toimesta vain terveydenhuollon osalta.

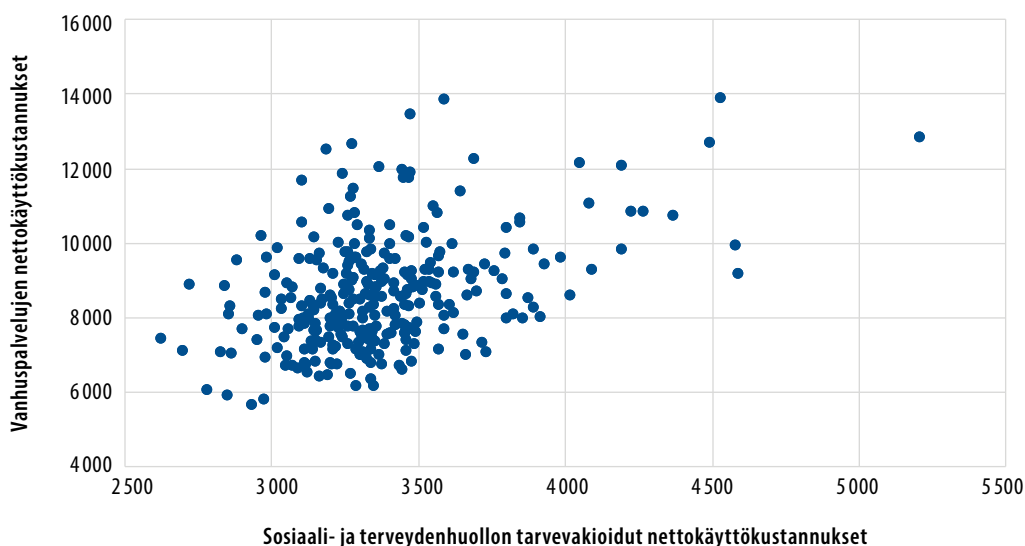
Taulukko 4.11 Ikääntyneiden palvelujen nettokäyttökustannukset palvelujen järjestämistavan mukaan vuonna 2018, euroa/75 vuotta täyttänyt asukas

Järjestämisen tapa	euroa/75 v.	euroa/75 v.	Yhteensä
Kunta, koko sote	8 110	8 043	8 106
Kuntayhtymä, koko sote	8 070	9 146	8 094
Kuntayhtymä terveydenhuolto ja yksittäisiä sosiaalipalveluja	8 253		8 253
Kuntayhtymä vain terveydenhuolto	8 389		8 389
Vastuukunta koko sote	7 843	8 089	7 872
Vastuukunta terveydenhuolto ja yksittäisiä sosiaalipalveluja	8 261		8 261
Vastuukunta vain terveydenhuolto	8 162		8 162
Yhteensä	8 086	8 237	8 093

Lähde: Tilastokeskus ja VM

Kuviossa 4.7 on esitetty ikääntyneiden palvelujen kustannusten ja kunnan koko sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioitujen kustannusten välinen yhteys. Siitä käy ilmi, että ikääntyneiden palvelujen kustannuksilla (euroa/75 vuotta täyttänyt) on yhteys koko

kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakiotuihin kustannuksiin. Tämä on odotuksen mukaista, sillä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoista noin 5,5 mrd. euroa kuluu ikääntyneiden palveluihin (Tupala ym. 2020).



Kuvio 4.7 Kuntien vanhuspalvelujen nettokäyttökustannukset ja koko sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut nettokäyttökustannukset vuonna 2018 kunnittain, euroa/75 vuotta täyttänyt asukas

Lähde: Tilastokeskus ja VM

Ikäihmisten palvelujen kustannuksia tarkasteltaessa on hyvä huomioida, etteivät valtakunnalliset tilastot mahdollista iäkkäiden kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten huomioonottamista. Iäkkäiden kustannuksia on ollut tyypillistä tarkastella pelkästään sosiaalihuollon kustannusten kautta. Kuten aiemmin on todettu, perusterveydenhuollon vuodeosastohoidon kustannuksia ei pystytä jakamaan ikäryhmille todellisen palvelukäytön mukaan, vaan se on tehtävissä vain arvionvaraisesti. Vielä vaikeampaa on huomioida erikoissairaanhoidon kustannuksia vanhuspalvelujen yhteydessä. Niistäkään ei ole saatavilla valtakunnallisia tilastotietoja iäkkäiden osalta. Tiedot olisivat kuitenkin oleellisia.

Iäkkäät ihmiset käyttävät sosiaali- ja terveystalvija enemmän kuin muu väestö. Sairastavuus ja toimintakyvyn alenemat kasautuvat suuressa määrin vanhuusikään ja erityisesti myöhäisvanhuuteen kasvattaen palvelujen käyttöä. Kuoleman lähestyessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttö kiihtyy entisestään. Tuoreet tutkimukset osoittavat, että viimeisen kolmen elinkuukauden aikana erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhoidon vuodeosastohoidon kustannukset ja päivystyskustannukset kaksinkertaistuvat. Siinä missä keskivertosuomalaisen sote-kustannukset olivat esimerkiksi vuonna 2013 noin 4 000 euroa, olivat samana vuonna kuolleiden 75 vuotta täyttäneiden kustannukset noin 39 100 euroa eli kymmenkertaiset (Halminen ym. 2019c). Viimeisenä

elinvuonna yksittäisen vanhuksen sote-kustannukset saattavat olla kymmeniä, jopa satoja tuhansia euroja.

Kunnittaisten nettokustannusten käytössä kannattaa huomioida, että niissä eivät näy sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut. Näiden osuus kuntasektorin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta oli vuonna 2016 noin 1,5 mrd. euroa, joka oli noin 7,2 prosenttia käyttökustannuksista. Maksutuottojen suhde käyttökustannuksiin vaihtelee huomattavasti tehtäväluokittain. Tehostetussa palveluasumisessa maksutuotoilla katettiin 17 prosenttia ja sosiaalihuollon laitospalveluissa 21 prosenttia. Maksutuottojen vertailu tehtävälajeittain ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton.

Vanhuspalvelulain mukaan iäkkäälle henkilölle tarjottavien sosiaali- ja terveyspalvelujen on oltava laadukkaita ja niiden on turvattava hänelle hyvä hoito ja huolenpito. Pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveyspalvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi.

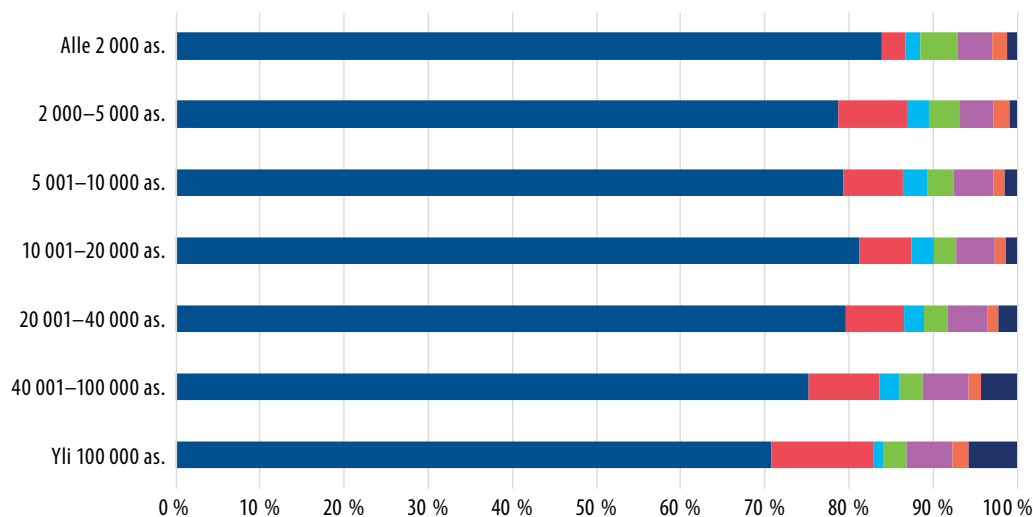
Vanhuspalveluissa on pääosin asianmukaista toimintaa. Valviran ja aluehallintovirastojen vuoden 2019 valvontahavaintojen perusteella useissa hoivapalveluyksiköissä oli kuitenkin puutteita. Niissä havaittiin asiakasturvallisuuden vaarantumista aiheuttavia epäkohtia, joista on kerrottu laajasti julkisuudessa. Puutteita havaittiin muun muassa henkilöstön riittävyteen suhteessa asiakkaiden palvelutarpeeseen, lääkitysturvallisuuden asianmukaisuudessa, omavalvontasuunnitelmissa, asiakkaiden hoito- ja palvelusuunnitelmien päivittämisessä, terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä, sekä henkilökunnan tehtävien organisoinnissa. Myös lääkäripalvelujen järjestäminen vanhustenhuollon tehostetun palveluasumisen toimintayksiköihin on ollut puutteellista. Asiakkaille tarjottu palvelu ei siten ole ollut yhdenvertaista. Epäkohtia on niiden ilmi tultua pyritty korjaamaan, mutta ne aiheuttavat edelleen huolta. Suuri osa Suomen hoivapalveluyksiköistä toimii kuitenkin edelleen hyvin niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla.

Kuntien ikääntyneiden asukkaiden palvelujen käytössä on suuria alueittaisia vaihteluja. Vaikka osan eroista voidaan olettaa perustuvan alueellisiin eroihin palvelujen tarpeessa, esimerkiksi ikärakenteesta tai sairastavuudesta johtuen, voi osan eroista olettaa johtuvan eroista palvelujen pääsyn kriteereissä. Yhdenmukaistamalla ikääntyneiden palvelujen myöntämisperusteet voitaisiin sekä lisätä yhdenvertaisuutta että vaikuttaa kustannuskehitykseen. Tuoreessa Valtioneuvoston selvityksessä (Tupala ym. 2020) huomattiin, että koko maakunnan kattavissa sote-kuntayhtymissä on onnistuttu vähentämään eroja ikääntyneiden palvelujen palvelurakenteissa ja keventämään kuntien palvelurakenteita.

4.2 Varhaiskasvatus- ja opetuspalvelut

Opetus- ja kulttuuripalveluiden osalta tässä raportissa keskitytään varhaiskasvatukseen ja opetuspalveluista perusopetukseen ja lukiokoulutukseen. Opetuspalvelut ovat sosiaali- ja terveystoimen ohella kunnan merkittävimpiä tehtäviä talouden näkökulmasta. Tarkastelussa keskitytään kustannusten lisäksi palveluverkon kehitykseen. Ammatillinen koulutus on rajattu tarkastelun ulkopuolelle, koska sitä järjestävät pääasiassa kuntayhtymät tai muut seudulliset toimijat.

Kuviossa 4.8 on tarkasteltu opetus- ja kulttuuritoiminnan kustannusrakennetta asukaslu- kuun suhteutettuna kuntakokoluokittain. Kuvioista voidaan havaita, että koko maan tasolla varhaiskasvatus ja perusopetus muodostavat kunnille taloudellisesti selvästi merkittävim- män osan opetus- ja kulttuuripalveluista. Erityisesti asukasluvultaan pienemmissä kun- nissa suhteellisesti suurin osa opetus- ja kulttuuritoiminnan kustannuksista muodostuu varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta. Samalla esimerkiksi toisen asteen koulutuksen ja kulttuuritoiminnan osuus on suhteellisen pieni. Vastaavasti suuremmissa kaupungeissa toisen asteen koulutuksen ja kulttuuritoiminnan osuus on huomattavasti muita kuntako- koluokkia suurempi, mutta perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen kustannukset muodos- tavat edelleen yli 70 prosenttia kustannuksista.



Yli 100 000 as.	40 001–100 000 as.	20 001–40 000 as.	10 001–20 000 as.	5 001–10 000 as.	2 000–5 000 as.	Alle 2 000 as.
1 414	1 427	1 537	1 527	1 492	1 435	1 458
240	158	133	117	133	149	48
24	44	48	50	55	47	31
56	55	53	50	60	67	77
109	102	91	85	86	73	72
39	29	27	25	27	33	32
114	80	42	26	27	17	20

■ Varhaiskasvatus ja perusopetus
 ■ Toisen asteen koulutus
 ■ Muu opetustoiminta
 ■ Kirjastotoiminta
■ Liikunta ja ulkoilu
 ■ Nuorisotoiminta
 ■ Kulttuuritoiminta

Kuvio 4.8 Kuntien opetus- ja kulttuuritoimen kustannusrakenne (nettokäyttökustannukset) kuntakokoluokittain vuonna 2018, euroa/asukas

Lähde: Tilastokeskus

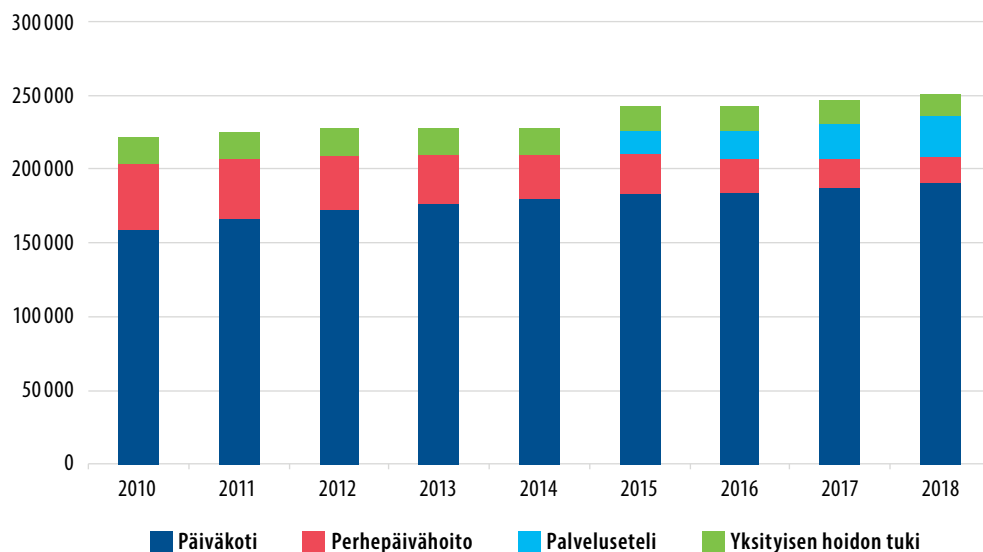
Kuntakokoluokkien välisiä eroja selittänee palvelutarjonta. Pienissä kunnissa tarjotaan vain harvoin toisen asteen koulutusta, kun taas suuremmissa kuntakokoluokissa toisen asteen koulutuksen tarjonta on nähty jo pitkään merkittävänä elinvoimatekijänä ja toisen asteen koulutukseen on investoitu merkittävästi. Kulttuuripalvelujen kustannuksissa olevia kuntakokoluokittaisia eroja selittää ainakin osittain se, että suuremmissa kaupungeissa kulttuuripalvelut liittyvät tiiviisti myös elinkeinotoiminnan ja matkailun edistämiseen. Toisaalta eroja selittää myös kulttuuripalvelujen keskittyminen maakuntien keskuskaupunkeihin. Suurten kaupunkien kulttuuripalvelut on usein lähtökohtaisesti suunniteltu kuntaa suuremmalle väestöryhmälle (Valtiovarainministeriö 2015a).

Varhaiskasvatukseen osallistuu yhä suurempi osa ikäluokasta

Varhaiskasvatus on kunnille kuuluva lakisääteinen tehtävä, josta säädetään varhaiskasvatustulaisissa (540/2018). Kaikilla alle peruskouluikäisillä lapsilla on oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen. Kunta voi järjestää varhaiskasvatukseen kuuluvat tehtävät itse, sopimuksin yhdessä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja muulta palvelujen tuottajalta tai antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin. Mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse kunnan järjestämää varhaiskasvatusta, heillä on oikeus lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tukeen lasten hoidon järjestämiseksi.

Kotihoidon tukeen on oikeutettu perhe, jonka alle 3-vuotias lapsi ei ole kunnan järjestämässä päivähoitossa. Yksityisen hoidon tukea myönnetään, jos lasta hoitaa palkattu hoitaja tai yksityinen päivähoiton tuottaja. Kunta voi myöntää kuntalisää sekä yksityisen hoidon tukeen että kotihoidon tukeen. Kuntalisän määrä ja myöntämisedellytykset ovat kuntakohtaisia. Varhaiskasvatus, kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki ovat valtionosuustehtäviä, joihin valtio osallistuu peruspalvelujen valtionosuudella. Sen sijaan yksityisen hoidon tuen sekä kotihoidon tuen kuntalisästä aiheutuvat kustannukset kunta maksaa itse.

Varhaiskasvatusikäisten eli 1–6-vuotiaiden lasten määrä on alentunut 2010-luvulla, mutta samanaikaisesti varhaiskasvatuksen osallistumisaste on noussut. Näin ollen varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on noussut (kuvio 4.9). Suurin osa varhaiskasvatuksessa olevista lapsista on päiväkodissa. Perhepäivähoidon osuus varhaiskasvatuksessa on laskenut 2010-luvulla tasaisesti. Samanaikaisesti palvelusetelin käyttö on yleistynyt, kun puolestaan yksityisen hoidon tuen käyttö on vähentynyt.

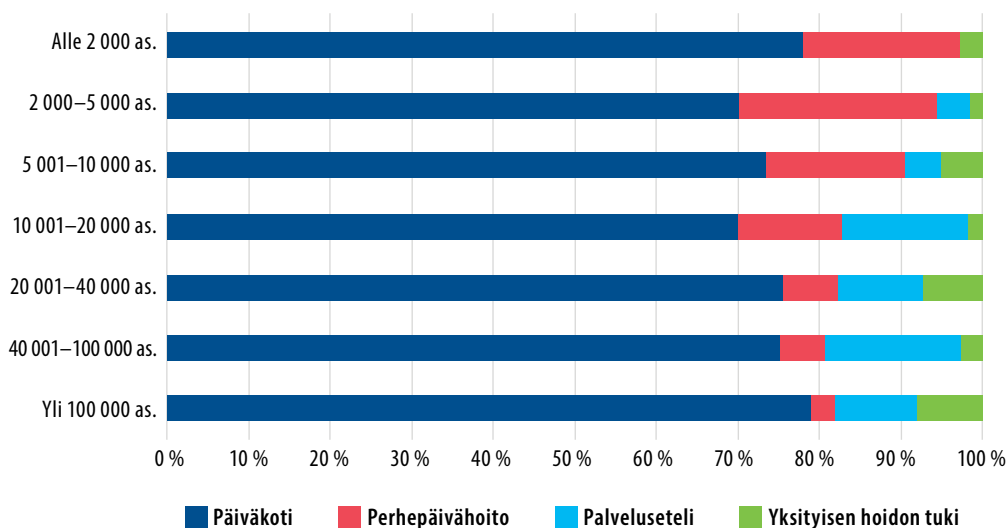


Kuvio 4.9 Varhaiskasvatukseen osallistuvat lapset palvelumuodoittain Manner-Suomessa*

* Palvelusetelin käyttö on tilastoitu vuodesta 2015 alkaen.

Lähde: THL

Kuntakokoluokittain palvelurakenteessa on jonkin verran eroja. Kuviosta 4.10 voidaan havaita, että perhepäivähoidon osuus varhaiskasvatuksesta on suurempi pienemmissä kunnissa. Varhaiskasvatuksen palveluseteliä käyttäneiden osuus on puolestaan suurin 40 000–100 000 asukkaan sekä 10 000–20 000 asukkaan kuntakokoluokissa.



Kuvio 4.10 Varhaiskasvatukseen osallistuneet lapset palvelumuodoittain ja kuntakokoluokittain vuonna 2018 Manner-Suomessa

Lähde: THL

Varhaiskasvatuksen osallistumisaste oli vuonna 2018 Manner-Suomessa noin 74 prosenttia. Kuntakokoluokittain osallistumisasteet kuitenkin eroavat siten, että 10 000–100 000 asukkaan kunnissa osallistumisaste on noin 75 prosenttia ja yli 100 000 asukkaan kaupungeissa noin 76 prosenttia, kun puolestaan alle 2 000 asukkaan kuntakokoluokassa osallistumisaste on noin 61 prosenttia. Osallistumisaste on kuitenkin noussut viime vuosina kaikissa kuntakokoluokissa.

Suomen Kuntaliiton huhtikuussa 2018 tekemän kyselyn mukaan Manner-Suomen kunnista lasten kotihoidon tuen kuntalisää maksoi vuonna 2018 lähes viidennes kyselyyn vastanneista kunnista ja yksityisen hoidon tuen kuntalisää huomattavasti useampi eli 97 kuntaa (Lahtinen ja Svartsjö 2018). Kotihoidon tuen kuntalisän maksaminen on selvästi muita yleisempää suurissa yli 100 000 asukkaan kunnissa, joista puolet kyselyyn vastanneista kunnista maksoi kuntalisää. Vähiten kuntalisää maksetaan pienissä alle 5 000 asukkaan kunnissa. Kyselyn perusteella keskimääräinen kuntalisä on 147 euroa/lapsi (vaihteluväli 50–300 euroa/lapsi). Yksityisen hoidon tuen kuntalisää maksetaan erityisesti suurissa ja keskiuurissa vähintään 20 000 asukkaan kunnissa. Palveluseteli oli käytössä varhaiskasvatuksessa vuonna 2018 kyselyyn vastanneista kunnista noin 30 prosentilla. Palvelusetelin suuruus vaihteli 408–1 115 euron välillä.

Taulukko 4.12 Varhaiskasvatuksen nettokäyttökustannukset ja varhaiskasvatukseen osallistuvat kuntakoko-
luokittain vuonna 2018*

Kuntakokoluokka	Nettokäyttökustannukset, milj. €	Päiväkodissa ja perhepäivähoidossa olevat lapset	Kustannukset / lapsi, euroa
Yli 100 000 as.	1 206	86 301	13 977
40 001–100 000 as.	531	36 427	14 587
20 001–40 000 as.	432	31 990	13 516
10 001–20 000 as.	300	23 249	12 906
5 001–10 000 as.	240	19 666	12 189
2 000–5 000 as.	113	9 550	11 794
Alle 2 000 as.	18	1 463	12 272
Manner-Suomi	2 840	208 646	13 613

* Luvut sisältävät päiväkodissa ja perhepäivähoidossa olevien lasten varhaiskasvatuksen kustannukset.

Lähde: Tilastokeskus

Esi- ja perusopetuksen kustannuksissa suuria kuntakohtaisia eroja

Esi- ja perusopetus ovat kunnille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä, joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Kunta on velvollinen järjestämään alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Kunta voi järjestää palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne muulta perusopetuksen järjestäjältä, jolla on perusopetuslain mukainen opetuksen järjestämislupa. Esiopetuspalveluiden tuottaja voi olla myös muu julkinen tai yksityinen palvelujen tuottaja kuin perusopetuksen järjestäjä. Valtio osallistuu esi- ja perusopetuksen rahoittamiseen osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Lisäksi eräitä opetuksen järjestämisen kustannuksia korottavia erityistehtäviä, kuten lisäopetusta, maahanmuuttajien valmistavaa opetusta ja vammaisoppilaiden opetusta rahoitetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) nojalla muun muassa oppilasmäärän ja opetustuntien perusteella.

Esiopetuksen käyttökustannukset olivat vuonna 2018 keskimäärin noin 5 900 euroa oppilasta kohden ja perusopetuksen käyttökustannukset 9 100 euroa oppilasta kohden¹⁵.

¹⁵ Perusopetuksen oppilasmäärä on tässä tarkastelussa rinnastettu kunnan 7–15 vuotiaisiin lapsiin. Opetushallituksen oppilasmäärätieto ei huomioi niitä kunnan oppivelvollisia, joiden perusopetus järjestetään toisen kunnan toimesta. Näin ollen perusopetuksen nettokäyttökustannukset on parempi suhteuttaa kouluikäisten lasten määrään.

Perusopetuksen oppilaskohtaisen kustannuksen maksimi oli 20 776 euroa oppilasta kohden ja minimi puolestaan 6 832 euroa (taulukko 4.13). Tarkasteltaessa esiopetuksen ja perusopetuksen nettokäyttökustannuksia kuntakokoluokittain voidaan huomata, että esiopetuksen kustannukset alenevat kuntakoon kasvaessa. Perusopetuksen kustannukset ovat korkeimmat alle 2 000 asukkaan kunnissa ja pienenevät 20 000–40 000 asukkaan kuntiin asti, ja kasvavat sen jälkeen hieman. Kuntakokoluokkien sisällä hajonta on kuitenkin suurta.

Taulukko 4.13 Esiopetuksen oppilasmäärät, kouluikäiset lapset ja oppilaskohtaiset nettokäyttökustannukset vuonna 2018

Kuntakokoluokka	Esiopetus		Perusopetus		Minimi	Maksimi
	Oppilaita	€/oppilas	7–15 vuotiaita	€/lapsi		
Yli 100 000 as.	22 810	5 418	199 868	8 911	8 020	9 505
40 001–100 000 as.	11 138	5 652	100 760	8 914	7 771	10 056
20 001–40 000 as.	10 233	5 789	91 240	8 761	7 517	11 520
10 001–20 000 as.	7 453	6 440	67 620	8 890	6 832	12 365
5 001–10 000 as.	6 091	6 766	56 997	9 737	7 503	14 066
2 000–5 000 as.	3 216	7 054	28 958	10 737	7 276	16 989
Alle 2 000 as.	547	7 627	4 309	12 244	8 399	20 776
Yhteensä	61 488	5 885	549 752	9 092	6 832	20 776

Lähde: Opetushallitus ja Tilastokeskus

Suurten kaupunkien korkeammat perusopetuksen kustannukset saattavat johtua siitä, että niiden on kunnan talouden puolesta mahdollista panostaa enemmän koulutuksen laatuun; esimerkiksi kielten ja muiden valinnaisaineiden tarjonta voi olla suurempi. Pitkäsen ym. (2017) selvityksessä todetaan, että vuosina 2012 ja 2014 keskimäärin opetuksen järjestäjillä oli tarjolla vajaat 9 valinnaisainetta. Tarjonta kuitenkin vaihteli siten, että kaupunkimaisissa kunnissa valinnaisaineiden tarjonta oli keskimäärin lähes 13 ainetta, kun se maaseutumaisissa kunnissa oli 7 ainetta. Suurissa kaupungeissa myös vieraskielisyys saattaa lisätä perusopetuksen kustannuksia.

Taulukossa 4.14 tarkastellaan perusopetuksen oppilaskohtaisia nettokäyttökustannuksia kuntatyyppin ja kunnan väestönkasvun mukaan. Korkeimmat kustannukset ovat väestöään nopeasti menettävissä maaseutumaisissa kunnissa. Myös nopeasti kasvavissa suurissa kaupungeissa kustannukset ovat korkeat. Väestöään menettävissä kunnissa oppilaskohtaiset

kustannukset ovat kautta linjan korkeammat kuin kasvavissa kunnissa. Tämä saattaa johtua siitä, että väestöään menettävät kunnat eivät ole sopeuttaneet kouluverkkoaan alemman oppilasmäärän mukaiseksi. Toisaalta kaikkein pienemmissä kunnissa, joissa ikäluokan koko on alle 20 oppilasta ja kunnassa on vain yksi koulu, sopeuttamistoimia voi olla vaikeampi löytää, jolloin yksikkökustannus nousee. Lisäksi kunnan olosuhteet, kuten suuri pinta-ala, pitkät kunnan sisäiset etäisyydet ja saaristoisuus, voivat vaikuttaa opetuksen järjestämisen kustannuksiin.

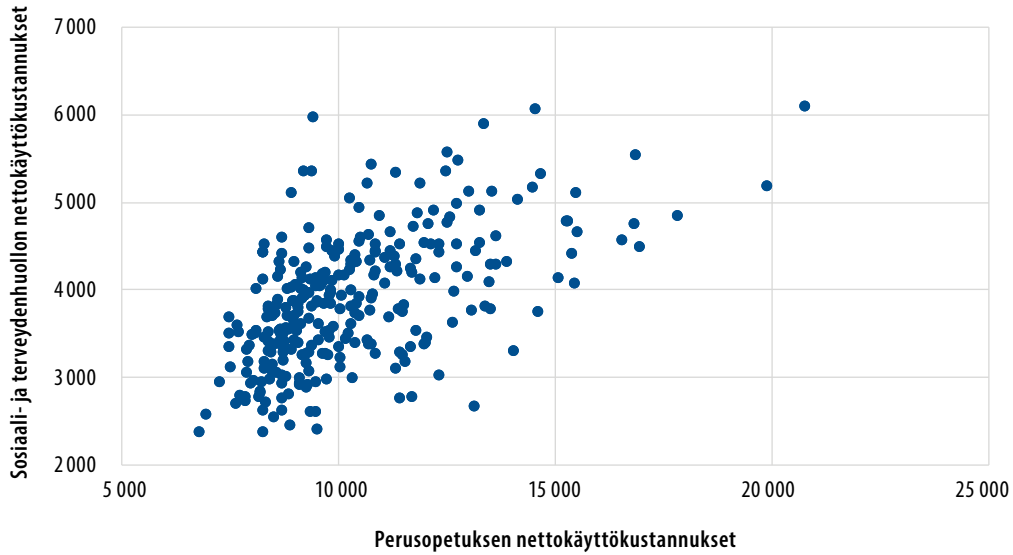
Taulukko 4.14 Perusopetuksen nettokäyttökustannukset tilastollisen kuntatyyppin ja kunnan väestönmuutoksen mukaan, euroa / 7–15-vuotias lapsi, 2018

Tilastollinen kuntatyyppi	Nopeasti kasvava	Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä
Suuret kaupungit	9 017	8 781	9 183	-
Kaupunkimaiset kunnat	8 004	8 270	8 990	9 056
Taajaan asutut kunnat	8 364	8 840	9 418	9 636
Maaseutumaiset kunnat	9 062	9 704	9 719	10 899

Lähde: Tilastokeskus ja VM

Vuonna 2018 julkaistussa kunnan talouden liikkumavaraa ja sopeutusmahdollisuuksia kartoittaneessa valtioneuvoston selvityksessä havaittiin, että kunnan väestön sairastavuudella, matalalla koulutustasolla ja vähenevällä asukasluvulla on tilastollisesti kuntien perusopetuksen oppilaskohtaisia nettomenoja kasvattava vaikutus (Laesterä ym. 2018).

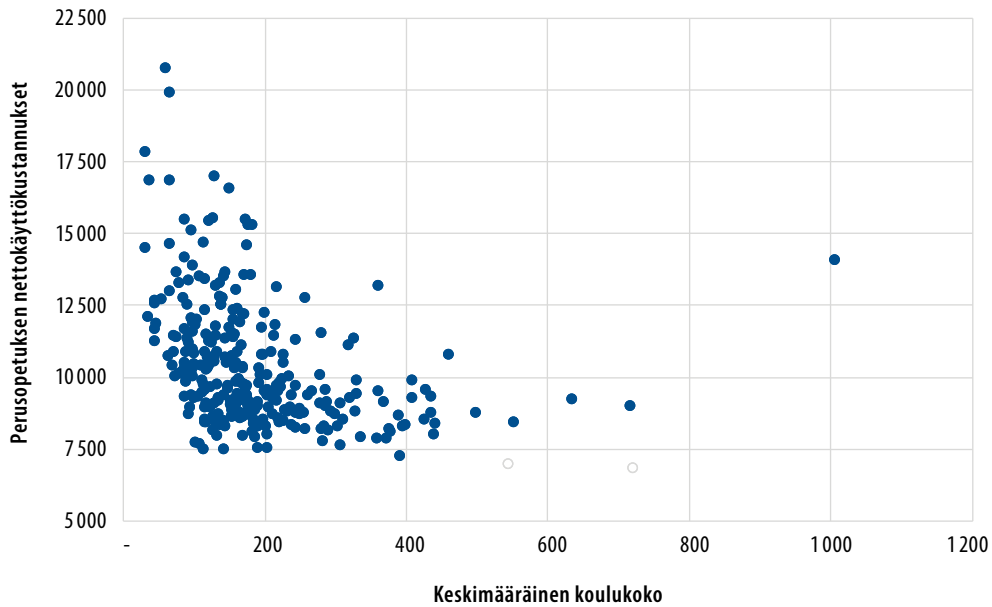
Asukaskohtaisten sote-menojen ja perusopetuksen oppilaskohtaisten nettomenojen välillä on selvä korrelaatio (0,57). Kunnat, joissa on korkeat perusopetuksen yksikkökustannukset, ovat usein asukasluvultaan pieniä ja sijainniltaan syrjäisiä. Joukossa on kaksikielisiä kuntia ja saamelaisalueen kuntia. Osa korkeiden yksikkökustannusten kunnista on saaristokuntia. Samat tekijät, jotka nostavat opetuksen yksikkökustannuksia, vaikuttavat myös sote-menoja korottavasti (kuvio 4.11).



Kuvio 4.11 Perusopetuksen nettokäyttökustannukset, euroa/kouluikäinen lapsi, ja sote-nettokäyttökustannukset, euroa/asukas

Lähde: Tilastokeskus ja VM

Oppilaskohtainen kustannus perusopetuksessa näyttäisi pienenevän koulukoon kasvaessa noin 300 oppilaan kouluun asti (kuvio 4.12).



Kuvio 4.12 Perusopetuksen nettokäyttökustannukset, euroa/kouluikäinen lapsi, ja kunnan keskimääräinen koulukoko, perusopetuksen oppilaita/koulujen lukumäärä

Lähde: Tilastokeskus ja VM

Peruskoulujen kokonaismäärä on laskenut, ja erityisesti pienten koulujen määrä on vähentynyt Suomessa 2000-luvulla. Kun vielä vuonna 2005 peruskouluja oli 3 322 kappaletta, oli niitä vuonna 2018 enää 2 206. Yhtenäiskoulujen määrä on kaksinkertaistunut samalla, kun ala- ja yläkoulujen määrä on likimain puolittunut. Koulujen määrä on vähentynyt kaikissa kuntakokoluokissa, mutta muutos on ollut suurin 2 000–5 000 asukkaan kunnissa. Huomionarvoista on myös se, että vuonna 2018 Suomessa oli 52 kuntaa, joissa oli vain yksi peruskoulu; vuonna 2005 tällaisia kuntia oli ainoastaan 10.

Yleisin koulukoko on 100–299 oppilasta, mutta yli 100 000 asukkaan kunnissa on määrällisesti eniten 300–499 oppilaan kouluja. Pienimpiä 1–19 oppilaan kouluja on eniten 5 000–10 000 asukkaan kunnissa (taulukko 4.15).

Taulukko 4.15 Peruskoulujen määrä kuntakokoluokittain ja koulun oppilasmäärän mukaan vuonna 2018

Kuntakokoluokka	1–19	20–49	50–99	100–299	300–499	500–999	Yli 1 000	Yhteensä
Yli 100 000 as.	2	9	15	123	144	137	6	436
40 001–100 000 as.	2	36	69	164	90	40	0	401
20 001–40 000 as.	2	44	68	127	67	52	1	361
10 001–20 000 as.	7	66	82	127	53	26	1	362
5 001–10 000 as.	13	98	75	131	52	10	1	380
2 000–5 000 as.	3	51	49	95	22	0	0	220
Alle 2 000 as.	4	9	11	23	0	0	0	47
Manner-Suomi	33	313	369	790	428	265	9	2 207

Lähde: Tilastokeskus

Koulujen määrän väheneminen on herättänyt huolta koulumatkojen pitenemisestä. Perusopetuksen saavutettavuudessa ei kuitenkaan valtakunnallisesti ole tapahtunut huomattavia muutoksia, joskin joillain alueilla saavutettavuus on heikentynyt hieman. Aluehallintoviranomaisten vuonna 2017 suorittaman peruspalvelujen arvioinnin mukaan noin 90 prosenttia 7–12-vuotiaista asuu kuitenkin edelleen enintään viiden kilometrin etäisyydellä vuosiluokkien 1–6 koulusta. Vuoteen 2015 verrattuna saavutettavuus oli alueellisesti heikentynyt eniten Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Yläkouluikäisistä, 13–15-vuotiaista noin 78 prosenttia asuu korkeintaan viiden kilometrin päässä vuosiluokkien 7–9 kouluista. Alueiden väliset erot ovat olleet melko pieniä, ja keskimääräinen saavutettavuus on ollut hyvää tasoa ja säilynyt lähes ennallaan. (Valtiovarainministeriö 2018)

Pitkien koulumatkojen pituutta kartoitettiin aluehallintovirastojen vuonna 2018 toteuttamassa peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnissa. Sen mukaan yli 50 kilometriä

pitkä koulumatka oli noin 50 ala-asteen oppilaalla ja 20–50 kilometriä pitkä koulumatka noin 1 800 ala-asteen oppilaalla. Lähes kaikki yli 50 kilometrin koulumatkan oppilaat asuivat Kainuussa tai Lapissa. Yläasteen osalta vastaavat lukemat olivat yli 50 kilometrin koulumatkan osalta noin 90 oppilasta ja 20–50 kilometrin koulumatkan osalta noin 4 000 oppilasta. Yläasteella pitkiä koulumatkoja oli edellä mainittujen maakuntien lisäksi erityisesti Pohjois-Pohjanmaalla. (Aluehallintovirastot 2018.)

Opetuksen keskimääräiset ryhmäkoot ovat pienentyneet. Etenkin suurten opetusryhmien määrä on vähentynyt. Vuosien 2008–2016 välillä 25–29 oppilaan opetusryhmien osuus oli laskenut 5,2 prosenttiyksikköä ja yli 30 oppilaan opetusryhmien osuus oli laskenut 1,4 prosenttiyksikköä. Pääsääntöisesti yli 20 oppilaiden ryhmien osuus on vähentynyt ja vastavasti alle 20 oppilaiden ryhmien osuus kasvanut (Valtiovarainministeriö 2018). Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) vuonna 2017 julkaistun selvityksen (Pitkänen ym. 2017) mukaan opetusryhmät olivat suurimpia kaupunkimaisissa kunnissa, joissa ryhmässä opiskeli keskimäärin 20,8 oppilasta vuonna 2016. Maaseutumaisissa kunnissa ryhmäkoko pieneni 0,4 oppilaalla vuodesta 2010 ja oli 17,8 oppilasta vuonna 2016.

Valtioneuvoston asetus määrittelee perusopetuksen vähimmäistuntimäärän. Opetuksen järjestäjät päättävät itse, miten opetus lain rajoissa järjestetään. Perusopetuksen tuntimäärä vaihtelee kunnittain. Vaihtelua saattaa olla myös kunnan sisällä koulujen välillä: esimerkiksi painotetun opetuksen kouluissa tuntimäärä voi olla suurempi. Perusopetuksen toteutunutta tuntimäärää ei tilastoida, mutta Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvityksessä vuodelta 2017 todetaan, että järjestäjille tehdyn kyselyn perusteella voi päätellä, että erot koulutuksen järjestämisessä ja opetuksen tarjonnassa ovat lisääntymässä (Pitkänen ym. 2017). Viidesosa järjestäjistä oli vähentänyt perusopetuksen aikana annettavan opetuksen määrää lukuvuodesta 2010–2011 lukuvuoteen 2015–2016. Minimimäärän opetusta tarjonneiden järjestäjien osuus oli 9 prosenttia lukuvuonna 2016–2017. Lukuvuodesta 2015–2016 lukuvuoteen 2016–2017 opetuksen määrää vähensi 32 prosenttia perusopetuksen järjestäjistä ja kasvatti 23 prosenttia.

Välitön sijoittuminen koulutukseen perusasteen jälkeen on keskeinen tavoite esimerkiksi koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan kirjatun koulutustakuun näkökulmasta. Viime vuosina kehitys ei ole edennyt positiiviseen suuntaan ja siirtymissä on ollut havaittavissa merkittäviä alueellisia eroja. Kansalliset ja kansainväliset tutkimukset osoittavat, että myös nuorten oppimistulokset ovat heikentyneet ja asenteet koulua kohtaan muuttuneet kielteisemmiksi.

Alueiden väliset erot oppimistuloksissa ovat olleet kuitenkin PISA-tutkimusten tulosten perusteella pieniä. PISA-tulosten vaihtelu on pääkaupunkiseudulla muita alueita suurempaa, minkä voidaan ajatella heijastavan sitä alueellista ja koulujen eriytymistä, jota on useissa tutkimuksissa havaittu tapahtuvan suurimmissa kaupungeissa. Viimeisimpien

tulosten perusteella voidaan todeta myös, että oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin on voimistunut (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019a).

Lukiokoulutuksen haasteena saavutettavuuden turvaaminen

Lukiokoulutus on luvanvaraista toimintaa. Lukio-opetusta voivat antaa siihen opetus- ja kulttuuriministeriöltä luvan saaneet koulutuksen järjestäjät. Lupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Lukiokoulutusta voidaan järjestää myös valtion oppilaitoksissa. Siinä missä ammatillinen koulutus järjestetään nykyisin pääosin kuntayhtymien puitteissa tai muutoin kuntien yhteistoiminnassa, järjestetään lukiokoulutus pääsääntöisesti edelleen yksittäisten kuntien toimesta. Vuonna 2019 järjestämisluvan saaneita kunnallisia tai yksityisiä lukiokoulutuksen valtionosuuden/rahoituksen saajia oli yhteensä 260, joista yli 220 oli kunnallisia. Näiden lisäksi lukiokoulutusta järjestettiin kolmessa valtion koulussa ja kahdeksassa yliopistojen harjoittelukoulussa (normaalikoulussa). Tässä raportissa tarkastellaan kunnallisia koulutuksen järjestäjiä.

Lukioiden opiskelijamäärä on vähentynyt koko 2000-luvun ajan. Tähän on vaikuttanut ainakin toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien pieneneminen. Lukioiden määrä on jonkin verran viime vuosina vähentynyt, ja vähennys on kohdentunut keskisuuriin kouluihin. Pieniä, alle 50 oppilaan lukioita on Suomessa 25, joista neljä on alle 20 oppilaan lukioita.

Lukiokoulutuksen opiskelijakohtaisissa nettokäyttökustannuksissa on suuret erot kuntien välillä, ja ne ovat suuremmat kuin perusopetuksessa (taulukko 4.16). Yksikkökustannukset ovat korkeimmillaan 49 111 euroa ja pienimmillään 4 556 euroa oppilasta kohden.

Taulukko 4.16 Lukiokoulutuksen nettokäyttökustannukset ja opiskelijoiden lukumäärä kuntakokoluokittain vuonna 2018

Kuntakokoluokka	Lukio-opetusta järjestäviä kuntia, lkm	Nettokäyttökustannus, milj. euroa	Opiskelijoita, lkm	Nettokäyttökustannus, euroa/opiskelija
Yli 100 000 as.	8	242	34 878	6 941
40 001–100 000 as.	16	116	17 259	6 695
20 001–40 000 as.	28	89	12 081	7 328
10 001–20 000 as.	39	71	9 003	7 860
5 001–10 000 as.	62	73	7 839	9 258
2 000–5 000 as.	59	44	4 134	10 737
Alle 2 000 as.	5	2	84	27 500
Manner-Suomi	217	636	85 278	7 461

Lähde: Opetushallitus ja Tilastokeskus

Lukiokoulutuksen kustannuksia on tutkittu muun muassa Suomen Kuntaliiton vuonna 2018 toteuttamassa tutkimuksessa, jossa lukiokoulutuksen järjestämisen opiskelijakohtaisten yksikköhintojen todettiin nousevan sen mukaisesti, mitä pienemmästä kunnasta on kyse. Korkeimmat lukiokoulutuksen opiskelijakohtaiset nettokustannukset olivat pienissä, yhden lukion kunnissa, ja matalimmat suurissa kaupungeissa. Tätä selittää se, että suuremmilla kaupungeilla, joilla on useita lukioita, on enemmän erilaisia toimintakeinoja käytettävissään kustannusten hillitsemisessä. Suurempien lukioden kiinteät kustannukset jakaantuvat lisäksi kustannustehokkaammin useamman opiskelijan kesken. (Engblom-Pelkkala 2018.)

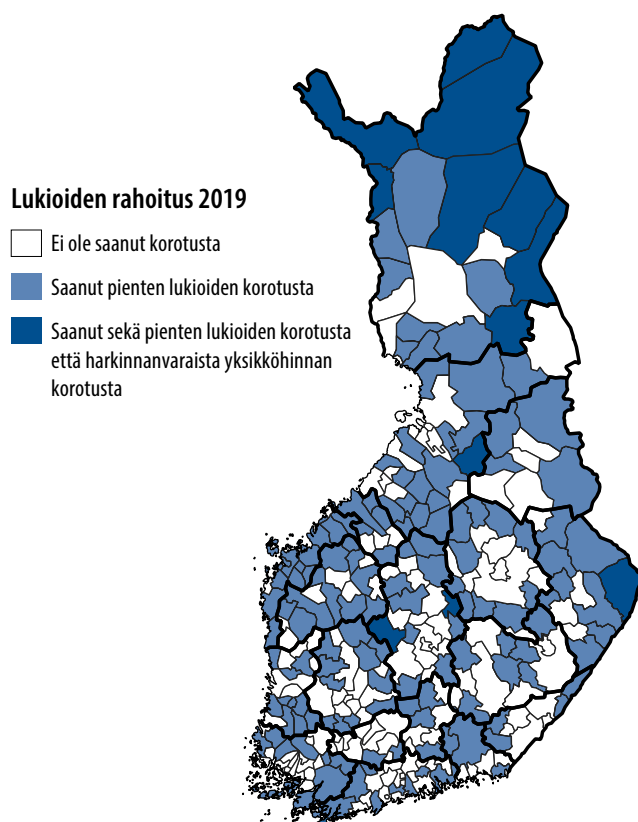
Lukiokoulutusta rahoittavat valtio ja kunnat yhdessä. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaan kuntien omarahoitusosuus on 57,30 prosenttia ja valtion rahoitusosuus vastaavasti 42,70 prosenttia. Lukiokoulutuksen rahoitusmalli on kustannusperusteinen, eli rahoituksen kokonaismäärä perustuu pääosin valtakunnallisista todellisista käyttökustannuksista kerättäviin kustannustietoihin. Kuntien näkökulmasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen rahoitus on kokonaisuudessaan negatiivinen (vuonna 2019 yhteensä noin -72 milj. euroa), mikä johtuu siitä, että kaikki kunnat osallistuvat toisen asteen koulutuksen rahoitukseen tasasuuruudella (euroa per asukas) riippumatta siitä, järjestävätkö ne itse kyseistä koulutusta. Toisin sanoen myös ne kunnat, jotka eivät itse järjestä lukiokoulutusta, osallistuvat sen rahoitukseen asukasperusteisella tasasuuruudella.

Lukiokoulutuksen rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjälle (ns. ylläpitäjämalli), joka päättää rahoituksen kohdentamisesta. Myönnettävä rahoitus perustuu järjestäjäkohtaiseen yksikköhintaan, joka lasketaan lukiokoulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan pohjalta. Järjestäjäkohtaisen yksikköhinnan laskenta perustuu koulutuksen järjestäjälle määriteltyyn tunnuslukuun. Tunnusluku lasketaan nuorten oppimäärän mukaan lukiokoulutusta suorittavien ja sisäoppilaitosmuotoisesti suorittavien opiskelijoiden kokonaismäärän perusteella. Koulutuksen järjestäjän tunnusluku on 100, mikäli koulutusta suorittavien opiskelijoiden lukumäärä on vähintään 200 opiskelijaa. Tunnuslukua korotetaan, mikäli opiskelijamäärä on 60–200 sekä vielä lisää opiskelijamäärän jäädessä alle 60 opiskelijaan¹⁶ (ns. pienten lukioiden korotus). Mikäli koulutuksen järjestäjä järjestää lukiokoulutusta sekä suomen että ruotsin kielellä, niin tunnusluku lasketaan erikseen suomenkielistä ja erikseen ruotsinkielistä koulutusta varten. Vuonna 2019 pienten lukioiden korotuksen yhteismäärä oli lähes 32 milj. euroa ja sitä myönnettiin 155 koulutuksen järjestäjälle. Korotusta saaneista koulutuksen järjestäjistä 153 oli kuntia tai kuntayhtymiä (kuvio 4.13).

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi lisäksi muusta erityisestä syystä korottaa yksittäisen opetuksen järjestäjän yksikköhintaa. Harkinnanvaraista yksikköhinnan korotusta on saanut vuosittain noin 30 koulutuksen järjestäjää. Harkinnanvaraisella korotuksella on voitu turvata muun muassa koulutuksen saavutettavuutta. Korotuksen saajat ovat olleet pääsääntöisesti pieniä koulutuksen järjestäjiä, jotka ovat sijainneet harvaan asutuilla alueilla, lukio-koulutusta järjestäviä kansanopistoja, pieniä yksityisiä ruotsinkielisiä koulutuksen järjestäjiä suomenkielisten alueiden sisällä tai sellaisia, joiden todelliset kustannukset ovat muista syistä, kuten esimerkiksi opiskelijamäärän nopeasta alenemista johtuen, olleet selvästi laskennallisia korkeammat. Yksikköhinnan harkinnanvaraiset korotukset eivät lisää kuitenkaan lukiokoulutuksen kokonaisrahoituksen määrää, vaan ne toteutetaan järjestelmän sisäisenä siirtona. Yksikköhinnan harkinnanvaraisen korotuksen yhteismäärä on ollut viime vuosina noin 2,5–3,5 milj. euroa vuodessa.

Kuviossa 4.13 on kuvattu vuonna 2019 pienten lukioiden korotusta ja harkinnanvaraista korotusta saaneet kunnalliset opetuksen järjestäjät. Kaikki harkinnanvaraista korotusta saaneet kunnalliset järjestäjät saivat myös pienen lukion korotusta. Kuvasta voidaan havaita, että korotukset jakautuvat maantieteellisesti laajasti, mutta painottuvat kuitenkin maakuntien reuna-alueille. Toisaalta korotuksen saaneita kunnallisia järjestäjiä on myös kaupunkiseuduilla. Tätä selittää muun muassa ruotsinkieliseen opetukseen perustuvat pienten lukioiden korotukset.

¹⁶ Mikäli opiskelijoiden määrä on alle 200 opiskelijaa ja vähintään 60 opiskelijaa, niin tunnuslukua korotetaan opiskelijaa kohti luvulla, joka saadaan kaavasta $0,4 \times (200 - \text{lukiossa opiskelevien määrä})$. Jos opiskelijoiden määrä on alle 60 opiskelijaa, tunnuslukua korotetaan lisäksi luvulla, joka saadaan kaavasta $2,1 \times (60 - \text{lukiossa opiskelevien määrä})$. Tunnuslukua korotetaan kuitenkin enintään luvulla 106.



Kuvio 4.13 Kunnat, joissa sijaitsevat lukiot saivat vuonna 2019 pienten lukioiden korotusta tai harkinnanvaraista yksikköhinnan korotusta

Lähde: Opetushallitus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmällä ja erityisesti pienten lukioiden korotuksella on ollut merkittävä vaikutus lukioverkon ja lukiokoulutuksen alueelliseen saatavuuteen. Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman lukiokoulutuksen rahoituksen vaihtoehtoja selvittäneen työryhmän raportin (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2019b) perusteella pienten lukioiden korotus on turvannut koulutuksen saavutettavuutta, mutta samanaikaisesti hidastanut koulutuksen järjestäjätarjonnan kehittämistä erityisesti tiheän kuntaverkon ja asukastiheyden alueilla. Koska korotus määräytyy kunnallisille koulutuksen järjestäjille riippumatta alueen muusta lukioverkosta ja muista lukiokoulutuksen tarjoajista, rahoitusmalli on tukenut omalta osaltaan kehitystä, jossa lukioverkko on joillain alueilla maantieteellisesti suhteellisen tiheä ja muodostuu monista pienistä lähekkäin toimivista koulutuksen järjestäjistä. Tämä on puolestaan osaltaan vaikeuttanut monipuolisen opetustarjonnan rakentamista alueille.

Pienen lukion korotus on omalta osaltaan houkutellut myös osan kunnista avaamaan ker-
taalleen sulkemansa lukion uudelleen. Tämä taas on saattanut aiheuttaa taloudellisia vai-
keuksia naapurikunnille, jotka ovat investoineet omaa kuntaa laajemmalle väestölle tar-
koitettuun lukiokoulutukseen. Oma lukio on monelle väestöään menettävälle kunnalle
elinvoimatekijä, joka mahdollistaa myös perusopetuksen järjestämistä (Engblom-Pelk-
kala 2018). Pienissä kunnissa on tyypillistä, että peruskoulussa ja lukioissa on yhteisiä opet-
tajia, jolloin aineenopettajien tuntimäärät ovat riittävän suuria ja oppilaille voidaan tar-
jota laajempi valinnaisainevalikoima. Lukion lakkauttaminen voisi hankaloittaa pätevien
opettajien saamista ja toisaalta vähentää kunnan houkuttelevuutta lapsiperheiden asuin-
paikkana. Lisäksi on huomioitava, että kunnat saavat lukiokoulutuksen henkilöstöstä, joka
asuu kunnassa, sekä kunnallisverotuloja että kiinteistöverotuloja.

Lukiokoulutuksen rahoituksen vaihtoehtoja selvittänyt työryhmä toteaa lisäksi raportis-
saan, ettei nykyinen pienen lukion korotus ole riittänyt kattamaan toiminnasta syntyviä
kuluja osassa Pohjois-, Itä- ja Keski-Suomen kuntia. Opetus- ja kulttuuriministeriö on viime
vuosina usein turvannut tällaisten kuntien lukiokoulutusta yksikköhinnan harkinnanvarai-
sella korotuksella. Harkinnanvarainen yksikköhinnan korotus ei kuitenkaan ole luonteel-
taan tarkoitettu pysyväksi rahoituksen turvaamismenettelyksi samoille koulutuksen jär-
jestäjille. Työryhmä ehdottaakin raportissaan, että lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmää
tulisi muuttaa siten, että pienen lukion korotus muutettaisiin olosuhdekorotukseksi, jol-
loin rahoitus ei perustuisi vain oppilasmäärään, vaan sen laskemisessa voitaisiin ottaa huo-
mioon koulutuksen saavutettavuus ja muut olosuhdetekijät.

Lukioikäluokkien pieneneminen tulee olemaan merkittävä haaste lukiokoulutuksen saavu-
tettavuuden turvaamiselle erityisesti maaseudulla ja kasvukeskusten ulkopuolella. Kuten
myöhemmin tässä luvussa väestörakenteen muutoksia ja palvelutarvetta koskevan luvun
4.4 taulukossa 4.21 on esitetty, lukioikäinen väestö vähenee lähivuosina lähinnä asukas-
luvultaan pienemmissä kunnissa, mutta 2020-luvun lopusta lähtien myös jo suuremmissa
kunnissa, yli 100 000 asukkaan kaupunkeja lukuun ottamatta. Ikäluokkien pientyessä
kuntien välillä käydään yhä voimakkaampaa kilpailua opiskelijoista, mikä näkyy jo nykyi-
sin erityisesti pienten kuntien lukioiden opiskelijoille tarjoamina etuina, kuten ilmaisina
kurssikirjoina, tietokoneina, koulumatkatukina tai autokouluopintoina. Samalla myös erot
lukioiden sisäänpääsyvaatimuksissa ovat kasvamassa: väestöä menettävien kuntien pie-
nissä lukioissa sisäänpääsyrajat ovat paikotellen jo nykyisin todella matalat. Vastaavasti
suurissa kaupungeissa suosituimpien lukioiden sisäänpääsyrajat ovat todella korkeita. Jat-
kuessaan tämä kehitys saattaa lisätä entisestään lukiokoulutuksen eriytymistä ja koulutuk-
sen laadullisia eroja.

Oma kysymyksensä on, tulisiko kuntien väliseen, osittain epäterveitä piirteitä saaneeseen
kilpailuun puuttua tulevaisuudessa rahoitusjärjestelmän kautta. Monet merkittäviä etuja
opiskelijoille tarjoavista pienistä kunnista saavat tällä hetkellä joko pienen lukion korotusta

tai harkinnanvaraista yksikköhinnan korotusta, jolloin rahoitusjärjestelmän voidaan katsoa vaikuttavan kuntien väliseen kilpailuun ja asettavan kunnat keskinäisen kilpailun näkökulmasta eriarvoiseen asemaan.

4.3 Kuntien muut tehtävät

Sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen tehtävien lisäksi kunnat vastaavat muun muassa yhdyskuntasuunnitteluun, ympäristöön, maankäyttöön ja asumiseen liittyvistä tehtävistä sekä pelastustoimeen ja työllisyyden edistämiseen liittyvistä tehtävistä.

Yhdyskunnat, ympäristö ja maankäyttö

Kunnan maankäyttöön ja ympäristöön sekä infraan liittyvillä ratkaisuilla ja toimilla tuetaan asumisen ja yrittämisen edellytyksiä ja luodaan näin puitteet alueen elinvoimalle. Terveellisyys, turvallisuus, esteettömyys ja viihtyisyys ovat hyvän lähiympäristön tärkeitä ominaisuuksia. Hyvä asuinympäristö luo pohjan asukkaiden arjelle ja perustarpeiden tyydyttämiseksi. Se tarjoaa mahdollisuuden asumiseen, palveluiden käyttämiseen, työssäkäyntiin, ulkoiluun, harrastuksiin, mutta myös lepoon ja yksityisyyteen. Yrityksille se tarjoaa varman, luotettavan ja työntekijöitä houkuttelevan toimintaympäristön. Laadukas toimintaympäristö on vetovoimainen niin asukkaille kuin yrittäjillekin. Ympäristön kulttuuriarvoilla on tärkeä merkitys asukkaiden paikallisidentiteetille ja nykyisin kasvavassa määrin myös yritysten imagolle.

Yleis- ja asemakaavoitus on kunnan keskeisimpiä elinvoimatehtäviä. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun maankäytön perustaksi. Asemakaavoituksella varataan tarpeelliset alueet eri tarkoituksiin ja ohjataan elinympäristön laatua.

Maankäytön, asuntotuotannon ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen sopimusmenettelyin on vahvistunut erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla ja tiivistänyt kuntien yhteistyötä seudun yhdyskuntarakenteen hallinnassa.

Alueiden käytön ohjausta kehitettäessä tarkastellaan erityyppisten kuntien ominaispiirteitä ja ohjaustarpeita. Metropolialueella ja muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla asunto-markkinoiden, joukkoliikenteen ja yhdyskuntarakenteen seudullinen hallinta edellyttää koko kaupunkiseudun kattavia toimia. Kaavoituksen rooli kuntastrategian osana ja kunnan elinvoimapolitiikan välineenä on keskeinen.

Kunnan tehtävänä on muun muassa huolehtia rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Rakennusvalvonnan osalta haasteena on yhdenvertaisen kohtelun edellyttämisen osaamisen turvaaminen maan eri osissa. Tämä korostaa kuntien välisen yhteistyön tarvetta.

MAL-SOPIMUKSET

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusten, eli niin sanottujen MAL-sopimusten tavoitteena on kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen siten, että luodaan edellytyksiä riittävälle tonttitarjonnalle ja asuntotuotannolle sekä liikennejärjestelmän kehittämiselle. MAL-sopimuksilla tuetaan kaupunkiseudun kuntien keskinäistä sekä kaupunkiseudun ja valtion välistä yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. Sopimuksissa määritetään tavoitteet ja toimenpiteet lähivuosien maankäytön kehittämiselle ja asuntotuotannolle sekä liikennejärjestelmän kehittämiselle. Sopimusohjan laajentamista tarkastellaan parhaillaan Jyväskylän, Kuopion ja Lahden seuduille.

Rakennusvalvonta

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät on jaettu maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:ssä toiminnallisesti kolmeen lohkoon. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista koskevien lupien käsittelystä ja valvoa osaltaan rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa (ns. jatkuva valvonta). Näiden tehtävien lisäksi rakennusvalvonnan tehtävänä on rakennustyönaikainen valvonta. Kaavojen noudattamisen valvonta tapahtuu ennen kaikkea lupaharkinnan kautta, jolloin myös varmistetaan, että pääsääntöisesti oikeusharkintaan perustuvien lupien muut oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä rakentamisessa on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 124 §:n mukaan valvoa rakennustoimintaa yleisen edun kannalta sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Keskeisessä asemassa ovat muun muassa rakennuksen terveellisyyden ja turvallisuuden sekä ympäristön viihtyvyyteen liittyvien tavoitteiden edistäminen. Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta.

Rakennusvalvontayksiköitä on Suomessa yhteensä noin 280. Vain kymmenessä prosentissa rakennusvalvontayksiköitä teknisen henkilökunnan määrä on yli viisi henkilötyövuotta. Yksiköistä noin 62 prosentissa on alle kahden teknisen henkilötyövuoden resurssit.

Taulukko 4.17 Rakennusvalvonnan resurssit

HTV (tekninen)	Yksiköitä, lkm	Prosenttiosuus	Kumulatiivinen
1 tai alle	57	28,1	28,1
1–2	68	33,5	61,6
2–5	57	28,1	89,7
Yli 5	21	10,3	100
Yhteensä	203	100	

Lähde: Korpivaara ja Syrjälä 2015

Ympäristönsuojelu

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii ympäristönsuojelulain mukaisena lupaja valvontaviranomaisena sekä yleisen edun valvojana ympäristönsuojeluun liittyvissä asioissa. Kunnassa huolehditaan myös ympäristönsuojelun suunnittelusta ja kehittämisestä, neuvotaan ja ohjataan kuntalaisia ja toiminnanharjoittajia sekä huolehditaan ympäristön tilan seurannasta ja siihen liittyvistä selvityksistä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen vastaa myös jätelain mukaisesta roskaantumisen valvonnasta ja siivousmääräysten antamisesta, vesilain valvonnasta rinnan valtion valvontaviranomaisen kanssa ja osaltaan vesihuoltolain valvonnasta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä hoitavia yksiköitä on yhteensä 212 ja niissä työskentelee yhteensä noin 680 henkilöä (htv).

Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuollon tavoitteena on ihmisten ja eläinten suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat terveydensuojelulain, elintarvikelain, tupakkalain ja eläinlääkintähuoltolain mukaiset tehtävät. Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009) edellyttää, että kuntien on järjestettävä ympäristöterveydenhuolto sellaisessa yksikössä, jossa ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamiseen on käytettävissä vähintään 10 henkilötyövuoden resurssit. Kaikki ympäristöterveydenhuoltoon kuuluva lainsäädäntö on keskitettävä samalle toimielimelle. Ympäristöterveydenhuollon yksikköjä on 62 ja niissä työskentelee yhteensä noin 900 henkilöä.

Asuntotuotanto ja asuntopolitiikka

Suomen väestöstä noin 72 prosenttia asuu omassa asunnossa ja 26 prosenttia vuokralla. Vuokralla asutaan erityisesti kaupunkimaisissa kunnissa; taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa asuvista vuokralla asuu vain 4 prosenttia väestöstä. Käytössä oleva asuinpinta-ala on selkeästi suurempi omistusasumisessa ja suurenee taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa, joissa asutaan kaupunkimaisia kuntia väljemmin. Suomen väestö on keskittynyt ja keskittymässä suuriin kaupunkeihin ja kaupunkiseuduille. Samalla

maaseutumaisten kuntien väestö vähenee. Asunto- ja rakennuskannalle tämä väestönmuutos aiheuttaa merkittävän haasteen. Kasvaville kaupunkiseuduilla asuntojen kysyntä kasvaa ja asuntojen keskihinnat nousevat samalla, kun väestöä menettävillä alueilla kysyntä heikkenee ja asuntojen keskihinnat laskevat.

Kunnat ovat merkittävä asuntopoliittinen toimija. Vuokra-asuntojen tuottaminen tai omistaminen ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, mutta vuokra-asunnot ovat kunnille merkittävä asuntopoliittikan väline. Kunnat ovatkin hankkineet omistukseensa vuokra-asuntoja käytettäväksi niin sosiaaliseen asumiseen kuin asuntoja tarvitsevien kuntalaisten, kunnan työntekijöiden ja elinkeinoelämän tarpeisiin.

Kuntien omistuksessa on noin 300 000 vuokra-asuntoa, joista merkittävä osa on valtion tukemia sosiaalisia vuokra-asuntoja. Kunnat vastaavatkin monilta osin sosiaalisen asuntotuotannon edistämisestä alueellaan: kunnat muun muassa omistavat yhtiöitä, jotka rakentavat ja vuokraavat kohtuuhintaisia asuntoja sosiaalisin perustein.

Asuntomarkkinoiden eriytyminen vaikuttaa myös kuntien asuntopoliittikkaan. Kasvukeskuksissa ja erityisesti kasvavissa suurissa kaupungeissa asuntojen korkea kysyntä lisää painetta aktiiviselle maapolitiikalle, kaavoitukselle ja asuntopoliittikalle. Väestöään menettävissä kunnissa asuntojen laskeva hintakehitys vaikuttaa puolestaan suoraan kuntien omistaman asuntokannan arvon kehitykseen, mutta myös esimerkiksi kuntien vuokra-asuntojen kysyntään. Tämä on jo näkynyt viime vuosina monissa väestöä menettävissä kunnissa vuokra-asuntoyhtiöiden taloudellisina vaikeuksina ja kasvavana tarpeena purkaa vajaalle käytölle jäänyttä asuntokantaa.

Jätehuolto

Kunnilla on velvollisuus järjestää asumisessa syntyvän jätteen sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Lisäksi kunnan on huolehdittava asumisessa syntyvän vaarallisen jätteen vastaanoton ja käsittelyn järjestämisestä. Kunnalla on lisäksi toissijainen vastuu elinkeinoelämän jätteistä. Tehtävän tehokas hoitaminen edellyttää kunnilta tiivistä yhteistyötä. Sitä varten on perustettu alueellisia yksiköitä – osakeyhtiö-, kuntayhtymä- tai liikelaitosmuotoisia jätelaitoksia. Maa- ja metsätalouden vaarallisen jätteen vastaanotto ja käsittely kuuluvat kunnalle, jollei jätteen määrä ole kohtuuton. Kunta vastaa myös vastuulleen kuuluvan jätteen jätehuoltoon liittyvästä tiedotuksesta ja neuvonnasta.

Käytännössä monet kunnat ovat antaneet suurimman osan käytännön jätehuoltotehtävistään alueellisille jätehuoltoyhtiöille. Vuonna 2017 Suomessa jätelaitoksia oli 33. Niiden piirissä asui 5,3 miljoonaa suomalaista eli 96 prosenttia väestöstä.

Vesihuolto

Vesihuolto on välttämättömyyspalvelu ja osa kunnan rakennetun ympäristön palvelukokonaisuutta. Suomessa on yli 1 400 vesihuoltolaitosta, joista noin 500 on kuntien omistuksessa. Toisaalta suurin osa vesihuollon tuotannon kokonaisvolyymistä on kuntakonsernien vesihuoltolaitosten tuottamaa. Suomen vesihuoltolaitosten käyttömaksuudeksi on arvioitu lähes 5 mrd. euroa, liikevaihto noin 1 mrd. euroa ja vuotuiset investoinnit 420 milj. euroa. Vesihuollon kustannukset sisältäen uus- ja korjausinvestoinnit tulee vesihuoltolain perusteella kattaa vesihuollosta perittävin maksuin.

Pelastustoimi

Kuntien yhteisesti ylläpitämät pelastuslaitokset huolehtivat lainsäädännössä määritellyistä pelastustoimen tehtävien tuottamisesta alueillaan. Pelastustoimen tehtävien hoitamisesta vastaa tällä hetkellä 22 alueellista pelastuslaitosta. Ympäri vuorokautisesti miehitettyjä päätoimisia paloasemia on noin 90 ja muita paloasemia noin 730. Myös sopimuspalokunnat ovat kiinteä osa pelastustoimen järjestelmää ja hoitavat pelastustoimen tehtäviä pelastuslaitosten kanssa yhteistyössä tekemänsä sopimuksen mukaisesti. Sopimuspalokuntatoiminta on keskeinen voimavara, jolla pelastustoimen palvelut voidaan turvata maan kaikissa osissa.

Kansalaisen näkökulmasta yksi keskeisimpiä pelastuslaitoksen palveluita on kiireellisen avun tuottaminen onnettomuustilanteissa tai onnettomuuden uhatessa. Myös onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvä työ, joka koostuu valvonnasta, turvallisuusviestinnästä ja asiantuntijapalveluista, on olennainen osa pelastuslaitosten työtä. Lisäksi pelastuslaitosten rooli on keskeinen suuriin onnettomuustilanteisiin varautumisessa ja niiden hoitamisessa, koska pelastustoimi vastaa näiden tilanteiden yleisjohtajuudesta. Pelastuslaitosten johdolla on laadittava pelastustoiminnan tehtävien yhteistoimintaan liittyvät suunnitelmat. Kunnilla on velvoite osallistua tähän työhön. Pelastusviranomaisen johdolla on laadittava myös väestönsuojelua (mm. evakointeja) koskevat yhteistyötä koskevat suunnitelmat. Pelastuslaitosten ja kuntien toimintatavoissa ja edellä mainitun suunnittelun ja koordinaation tasossa on eroja, muun muassa pelastuslaitosten koordinaatioon käytettävissä olevista resursseista johtuen. Pelastustoimella ja kunnilla on merkittävä rooli myös häiriötilanteisiin (mm. sää- ja ilmatoriskit) ja poikkeusoloihin liittyvässä varautumisessa, samoin kansalaisten omatoimisen varautumisen ohjauksessa.

Alueen pelastustoimen koko maan toteutuneet kustannukset olivat vuonna 2018 yhteensä 423 milj. euroa eli keskimäärin 77 euroa asukasta kohden. Maakunnittainen asukaskohtainen vaihteluväli oli Etelä-Pohjanmaan 98 eurosta Uudenmaan 65 euroon per asukas (ääripäiden ero 32 euroa/asukas). Vaihteluväliä selittävät alueen pelastustoimien aluekohtaiset palvelutuotannon järjestelyt sekä aluekohtaiset erot palvelutarpeessa.

Kustannuksia tarkasteltaessa tulee huomioida myös se, että henkilöstökustannukset muodostavat noin 70 prosenttia pelastuslaitosten budjeteista. Toisin sanoen rahoituksessa tapahtuvilla muutoksilla on useimmissa tapauksissa merkittävä vaikutus tehtäviä hoitavan henkilöstön määrään ja sitä kautta tuotettuihin palveluihin, koska hälytystehtävät tuotetaan lähipalveluperiaatteella.

Asukaskohtaisissa kustannuksissa on kuntakokoluokkien välillä eroa siten, että kustannukset ovat pienimmät yli 100 000 asukkaan kunnissa ja toisaalta selvästi muita kuntakokoluokkia korkeammat alle 2 000 asukkaan kunnissa (taulukko 4.18). Merkillepantavaa on se, että kunkin kuntaluokan sisällä kustannusten vaihtelu on huomattavasti suurempaa kuin kuntakokoluokkien välillä. Kunnan koko ei näyttäisi näin ollen olevan asukaskohtaisia kustannuksia keskeisesti selittävä tekijä. On kuitenkin syytä huomioida, että pelastuslaitosten jäsenkuntien kustannustenjaosta ei ole säädetty erikseen ja pelastuslaitosten erilaiset yhteistoiminnan hinnoittelumallit eivät kohdenna palveluiden kustannuksia kunnille vertailukelpoisesti.

Taulukko 4.18 Pelastustoimen nettokäyttökustannukset kuntakokoluokittain vuonna 2018

Kuntakokoluokka	Nettokäyttökustannukset, 1 000 €	Nettokäyttökustannukset, euroa/asukas	Minimi, euroa/asukas	Maksimi, euroa/asukas
Yli 100 000 as.	141 373	65,15	42,48	93,22
40 001–100 000 as.	83 600	82,45	65,55	102,23
20 001–40 000 as.	67 437	82,25	61,19	130,39
10 001–20 000 as.	52 748	88,41	61,51	140,63
5 001–10 000 as.	43 311	79,98	57,75	127,25
2 000–5 000 as.	26 686	89,75	59,40	145,45
Alle 2 000 as.	5 197	106,34	47,86	236,22

Lähde: Tilastokeskus

Pelastuslaitokset hoitavat vuosittain noin 100 000 pelastustehtävää. Vuonna 2018 pelastuslaitos hälytettiin noin 3 000 asuinrakennuksen tulipaloon.

Määrällisesti suurimman tehtävryhmän muodostavat tarkastus- ja varmistustehtävät (noin 30 000 kpl) sekä ensivastetehtävät (yli 20 000 kpl). Hälytystehtävien määrät ja tehtävyytyypit vaihtelevat kunnittain johtuen asukasmääristä, kunnan väestörakenteesta sekä riskiprofiilista.

Taulukko 4.19 Pelastus- ja avunantotehtävien määrät sekä pelastustoiminnan toimintavalmiusaika kuntakokoluokittain

Kuntakokoluokka	Pelastus- ja avunantotehtävät yhteensä	Pelastus- ja avunantotehtävät 1 000 asukasta kohti	Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika, keskiarvo minuuteissa
Yli 100 000 as.	33 951	15,65	11
40 001–100 000 as.	19 847	19,57	12
20 001–40 000 as.	17 099	20,86	12
10 001–20 000 as.	14 330	24,02	14
5 001–10 000 as.	16 031	29,60	16
2 000–5 000 as.	11 133	37,44	18
Alle 2 000 as.	2 520	51,56	20

Lähde: Pelastusopisto

Pelastusviranomaiset hoitivat yhteensä 125 000 valvontatapahtumaa ja 30 000 asiantuntijatehtävää. Turvallisuusviestinnällä tavoitetaan koko väestöstä noin 17 prosenttia väestöstä eli noin 900 000 henkilöä.

Onnettomuuksissa ja tulipaloissa aika hälytyksestä pelastuslaitoksen paikalle saapumiseen vaihtelee mm. paikan ja vuorokauden ajan mukaan. Keskimääräinen avunsaantiaika koko Suomessa on hieman alle 15 minuuttia. (Ketola ja Kokki 2019)

Pelastustoimen kiireellisiksi luokitelluissa tehtävissä ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaika on hieman alle kahdeksassa minuutissa (mediaani). Harvaan asutuillakin seuduilla toimintavalmiusaika on hieman alle 16 minuuttia (mediaani). (Ketola ja Kokki 2019.) Pelastustoimen toimintavalmiutta voidaan pitää hyvänä verrattuna mihin muuhun viranomaiseen tahansa.

Pelastustoiminnan lisäksi pelastuslaitokset voivat hoitaa ensivaste¹⁷- ja ensihoitotehtäviä¹⁸, jos ovat sopineet siitä terveysviranomaisten kanssa. Suomessa tällä hetkellä 18 pelastuslaitosta (Kainuuta, Etelä-Pohjanmaata, Etelä-Karjalaa ja Lappia lukuun ottamatta) osallistuu

17 Ensivastetoiminnalla tarkoitetaan hätäkeskuksen kautta hälytettävissä olevan muun yksikön kuin ambulanssin hälyttämistä äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan tavoittamisviiveen lyhentämiseksi ja yksikön henkilöstön antamaa hätäensiapua.

18 Ensihoito on akuuttisairaanhoidoa, jonka tavoitteena on saavuttaa potilas ja aloittaa välittömät ensihoitotoimet mahdollisimman pian.

ensihoitopalvelun tuottamiseen. Osa pelastuslaitoksista tuottaa kiireellisen ensihoitopalvelun kokonaan, osassa taas yhteistoiminnassa joko sairaanhoitopiiriin tai yksityisen palveluntuottajan kanssa. Vuosittain pelastuslaitokset hoitavat yli 400 000 ensihoitotehtävää.

Väestön ikääntyessä pelastustoimen tuottamien palveluiden tarve tulee todennäköisesti kasvamaan. Samanaikaisesti kaupungistuminen jatkuu ja väestön arvioidaan entistä enemmän keskittyvän pääkaupunkiseudulle ja maakuntakeskuksiin.

Pelastustoimen palveluiden turvaaminen erilaisilla alueilla onkin pelastustoimen keskeinen tulevaisuuden haaste. Harvaan asutuilla alueilla kärsitään jo nyt henkilöstön rekrytointiin liittyvistä ongelmista sekä nykyisen henkilöstön ikääntymisen vaikutuksista (vakituinen ja sopimushenkilöstö). Lisähaasteen tuo harvaan asuttujen alueiden ikääntyvä väestö, jonka sote-palvelutarve kasvaa ikääntymisen myötä. Tämä puolestaan lisää pelastustoimen ensivastetehtävien määrää. Toisaalta tiheästi astutuilla kaupunkialueilla pelastuslaitoksen on puolestaan yhä haasteellisempaa saavuttaa avuntarvitsijat johtuen esimerkiksi liikennemäärien kasvusta.

Turvassa 2019 -haastattelututkimuksen tulosten perusteella yhteiskunnan tarjoamilla palveluilla on merkittävä vaikutus kansalaisten turvallisuudentunteelle. Kansalaisten arvion mukaan turvallisuudentunnetta lisäävät etenkin pelastuslaitokset, sillä tutkimukseen vastaajista 80 prosenttia piti pelastuslaitosten merkitystä turvallisuudentunteelle erittäin tärkeänä. (Laurikainen ja Nikkanen 2019.)

Työllisyyspalvelut

Kunnilla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämiseen tai tuottamiseen lukuun ottamatta pitkään työttömänä olleiden ikääntyneiden työllistämismuutetta, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012). Lain 1 §:n mukaan talouden kasvun, korkean työllisyyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi valtio edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoiman tarjontaa yhdessä kuntien, työmarkkinajärjestöjen, yritysten ja muiden työnantajien sekä kansalaisten kanssa. Myös kuntalaki (410/2015), laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) sekä muun muassa perustuslain (731/1999) 18 § ohjaavat kuntia kuitenkin aktiiviseen elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaan.

Kunnat osallistuvat julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen tarjoamalla työttömille palkkatuetta työtä ja työkokeilumahdollisuuksia. Kunnat myös tuottavat kunnan yleistoimivaltaan perustuvia vapaaehtoisesti tuotettuja palveluja työttömille. Kuntien lakisääteisiä palveluita ja velvoitteita työllistämiseen liittyen ovat velvoitetyöllistäminen, kuntouttava työtoiminta, työmarkkinatuen rahoitus, työttömien terveyden edistäminen sekä TYP-toiminta (työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu).

Lainsäädäntöön perustuvien tehtävien lisäksi kunnat tuottavat vapaaehtoisesti työllistymistä tukevia palveluja. Työnantajille kunnat tarjoavat rekrytointiin liittyviä palveluja (muun muassa neuvonta, potentiaalisten työntekijöiden esittely, avustaminen työsopimusten ja palkkatukihakemusten laadinnassa, rekrytointitapahtumien järjestäminen tai niissä mukana olo, työvalmentajien tarjoaminen tuella palkattujen tueksi). Kunnat etsivät piilotyöpaikkoja, työkokeilupaiikkoja ja palkkatuettuja työmahdollisuuksia. Lisäksi kunnat etsivät jatkomahdollisuuksia kunnassa palkkatuetussa työssä, työkokeilussa ja kuntouttavassa työtoiminnassa oleville. Kunnat myös ohjaavat työttömiä koulutukseen ja tarjoavat lyhytkestoista koulutusta tai avustavat eläke-edellytysten selvittämisessä.

Suomen Kuntaliitto on selvittänyt kuntien työllisyyden hoitoon käyttämiä resursseja viimeksi vuonna 2017, jolloin kuntien panostusten työllisyyden edistämiseen arvoitiin olevan 400 milj. euroa ja työmarkkinamaksuihin 400 milj. euroa. Laskennallisen arvion mukaan yli 55 000 asukkaan kunnissa työllisyyden hoitoon käytettiin noin 160 euroa asukasta kohden ja vastaavasti alle 10 000 asukkaan kunnissa noin 120 euroa asukasta kohden. Ero johtui työmarkkinatukimaksuista, joita suurissa kunnissa maksetaan pieniä enemmän. Muita panostuksia pienet kunnat käyttävät työllisyyden hoitoon suuria enemmän. Alle 10 000 asukkaan kunnissa nämä panostukset olivat noin 80 euroa ja suurissa kunnissa vajaat 60 euroa asukasta kohden. Laskennallinen arvio työllisyyden hoitoon käytettävien henkilötyövuosien määrästä oli 2 500, mikä on lähellä TE-toimistojen henkilöresursseja.

Viime vaalikausien aikana kuntien roolia työllisyyden hoidossa on pyritty vahvistamaan erilaisten kuntakokeilujen kautta.

TYÖLLISYYDEN KUNTAKOKEILUT

Hallitusohjelman mukaan Kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Työllisyyspalveluiden järjestäminen ja toteuttaminen voidaan sopimuksella antaa yhden tai useamman kunnan tehtäväksi kuntien kanssa tehtyjen sopimusten pohjalta.

Hallitus käynnistää keväällä 2020 työllisyyden kuntakokeilut, joissa kunta vastaa työnhakijoiden palveluprosessista ja työllisyyttä edistävien palvelujen tarjoamisesta. Työllisyyden kuntakokeilujen tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista sekä tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Kokeilujen tarkoituksena on parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Tavoitteena on myös kehittää sellaisia työnhakijoille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelumalleja, joiden avulla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet sekä osaamisen kehittämistarpeet. Kokeilut jatkuvat vuoden 2022 loppuun asti.

Työllisyyden kuntakokeiluja seurataan jatkuvan tilastoseurannan ja erillisen tutkimusperusteisen vaikuttavuusarvioinnin avulla. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee kokeiluille valtakunnalliset seurantamittarit yhteistyössä kuntien ja muiden sidosryhmien kanssa. Hallitus linjaa työvoimapolitiikan pysyvistä palvelurakenteesta hallituskauden aikana.

Työllisyyden kuntakokeiluilla jatketaan ja laajennetaan vuoden 2018 lopussa päättyneiden alueellisten työllisyyskokeilujen toimintamallia. Vuosina 2017–2018 toteutetuissa alueellisissa työllisyyskokeiluissa kokeiluun osallistuville kunnille siirrettiin määräaikaisesti laajennettu toimivalta työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamiseen. Kokeilu toteutettiin kahdeksalla alueella, joista viisi oli yhden tai useamman kunnan muodostamia kuntapohjaisia alueita ja kolme maakunnallisia alueita. Kokeilussa kullekin alueelle määriteltiin oma työttömistä työnhakijoista koostuva kohderyhmänsä, jotka työ- ja elinkeinotoimisto ohjasi kuntien asiakkaiksi. Kuntien tuli arvioida yhdessä asiakkaan kanssa tämän palvelutarve sekä laatia asiakkaalle työllistymissuunnitelma. Tämän lisäksi kahdella kokeilualueella toteutettiin erikseen kokeilu, jossa kunnat järjestivät työttömälle työnhakijalle kuntouttavan työtoiminnan sijaan työpaikalla tapahtuvan työelämäkokeilun.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa tehdyn arviointitutkimuksen mukaan kokemukset kokeilujen aikana kehitetyistä toimintamalleista olivat lupaavia, mutta kokeilujen vaikuttavuuden arviointia vaikeutti selkeiden vaikutusmallien ja seurantamittarien puute (Annala ym., 2019). Tätä johtopäätöstä tukee myös Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisesta kokeilusta tehty erillisarviointi (Arnkil ym., 2019).

4.4 Väestörakenteen muutokset vaikuttavat voimakkaasti kuntalaisten palvelutarpeeseen ja kuntien edellytyksiin järjestää palvelut

Kuntien peruspalvelut ovat suurien muutospaineiden edessä. Meneillään oleva väestön keskittyminen pääkaupunkiseudulle ja maakuntakeskuksiin, kiihtymässä oleva väestön ikääntyminen ja nopeasti voimistunut syntyvyyden lasku muuttavat palveluiden tarvetta sekä alueellisesti maan sisällä että eri peruspalveluiden välillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden eläköityminen aiheuttaa haasteita työntekijäintensiivisen palvelutuotannon järjestämiselle (kts. raportin luku 6).

Uusimman Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella Suomen väkiluku kasvaa vuoteen 2030 asti, mutta lähtee sen jälkeen laskuun, mikäli syntyvyys pysyy nyt havaitulla tasolla. Vuonna 2050 väkiluku olisi noin 100 000 nykyistä pienempi. Muutoksella on suuri vaikutus kuntien palvelutarpeeseen, erityisesti lasten ja vanhusten suhteellisten osuuksien kehityksen myötä. Muutokset ennakoivat suoraan varhaiskasvatus-, peruskoulu- ja vanhushpalveluiden- ja muiden sote-palveluiden tarvetta. Taulukossa 4.20 esitetään väestö- ja ikärakenteen muutoksesta johdettu palvelutarpeen muutos tehtävärühmittäin. Laskelmat pohjautuvat SOME-malliin¹⁹, ja ne on tehty valtiovarainministeriön kansantalousosastolla. Oletuksena on, että vanhusten palvelutarve siirtyy osittain myöhempään eliniän pidentyessä (puolet lisäelinvuosista on terveitä).

Vaikutukset kuntiin ovat siis kahtalaisia: toisaalta koulutuspalveluiden tarve vähenee, toisaalta vanhushpalveluiden tarve kasvaa. Kokonaisuutena peruspalvelujen palvelutarpeen muutos on keskimäärin 0,5 prosenttia vuosittain. Ikäihmisten määrän kasvaessa kasvaa sosiaalipalvelujen tarve, joissa vuosimuutos on runsaat 2 prosenttia. Merkittävä muutos on syntyvyyden aleneminen, joka on jo alkanut laskea palvelutarvetta varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa. Perusopetuksessa palvelutarpeen muutos kääntyy negatiiviseksi hienman myöhemmin 2020-luvulla.

19 THL:n ylläpitämä pitkän aikavälin sosiaali- ja terveysmenojen ennakointimalli.

Taulukko 4.20 Väestötekijöiden vaikutus peruspalvelujen kysyntään

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2020–2023 keskimäärin
Koulutuspalvelut	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4
Lasten päivähoito ja esiopetus	-1,7	-2,3	-3,0	-3,3	-3,2	-2,5	-1,5	-2,7
Perusopetus	1,1	1,0	0,8	0,3	0,2	-0,3	-0,6	-0,1
Lukio ja ammattikoulutus	-0,8	-0,4	-0,1	0,5	0,6	0,8	0,4	0,6
Terveyspalvelut	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
Erikoissairaanhoito	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Perusterveydenhuolto	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Sosiaalipalvelut	1,9	1,9	2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
Vanhainkodit	2,2	2,2	2,2	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4
Kotipalvelut	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0
Palveluasuminen	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
Yllä mainitut peruspalvelut yht.	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Lähde: VM

Väestön ikääntyminen lisää väistämättä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta. Sote-menojen kasvun hidastaminen edellyttää uusien toimintamallien ja hyväksi havaittujen käytäntöjen edistämistä. Tuottavuuden parantaminen sote-palveluissa on tarpeen myös siksi, että sote-henkilöstön tarve kasvaa ja työikäisen väestön määrä supistuu samanaikaisesti. Pääministeri Sanna Marinin hallitus valmistelee sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, jossa sote-palveluiden järjestämisvastuu siirrettäisiin maakunnille. Uudistuksen jälkeenkin kunnille jää edelleen vastuuta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Kunnat vastaavat jatkossakin muun muassa liikunta- ja kulttuuripalveluista.

Palvelutarjonnan kehittämisessä keskiöön tulisi ottaa väestön ennalta ehkäisevät palvelut ja toimintakyvyn ylläpito. OECD:n Health Statisticsin mukaan 65-vuotiaalla suomalaisella naisella on jäljellä keskimäärin noin 22 elinvuotta (OECD 2019). Niistä 12,5 vuotta ovat sellaisia, jolloin terveys tai toimintakyky on vajaa. Ruotsalaisilla ja norjalaisilla vuosi on suurin piirtein yhtä paljon (21), mutta niistä vajaakuntoisia vuosia on huomattavasti vähemmän, vain 5,5 vuotta. Suomessa on keskitetty paljon resursseja terveydenhuollon raskaaseen palvelutuotantoon, kun taas muissa Pohjoismaissa resursointi kohdistuu enemmän ehkäiseviin toimiin ja pitkäaikaissairauksien tehokkaampaan hoitoon. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisessa olisi perusteltua huomioida tämä palvelutarpeiden

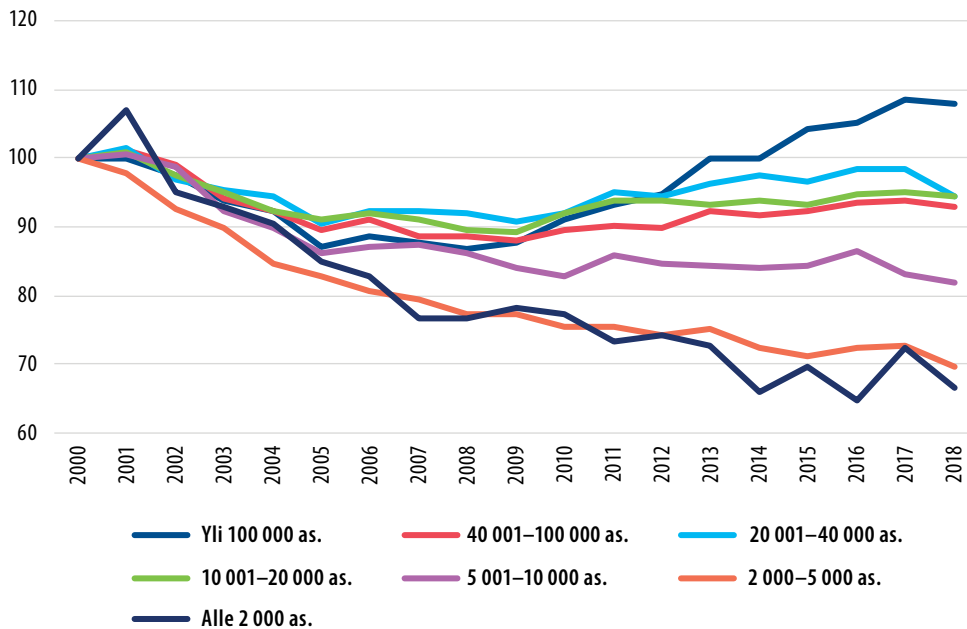
ero ja kehittää järjestelmää siten, että palvelutarpeiden kasvua voidaan jatkossa paremmin ehkäistä ja hillitä.

Keskeinen kysymys liittyy kuntien kykyyn sopeuttaa palveluitaan palvelutarpeen muuttuessa. Kuntien edellytykset vastata tähän haasteeseen vaihtelevat merkittävästi. Pienissä kunnissa muun muassa kouluverkko on monin paikoin supistettu jo niin pieneksi, että sitä ei ole mahdollista enää kaventaa ilman, että palvelut loppuvat kunnasta kokonaan. Tämä on tilanne muun muassa niissä kunnissa, joissa on vain yksi peruskoulu. Suuremmissa kunnissa on tarjolla enemmän laskennallista sopeuttamismahdollisuutta, mutta esimerkiksi useisiin taajamiin jakautuneet kunnat ovat palvelujen saavutettavuuden näkökulmasta yhtä lailla haasteellisten päätösten edessä.

Syntyvyyden aleneminen vähentää varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tarvetta kaikissa kuntakoluokissa

Lasten määrä vaikuttaa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tarpeeseen ja toisaalta näiden palvelujen järjestämisen edellytyksiin. Syntyvyys on Suomessa alentunut 2010-luvulla selvästi: kun vuonna 2010 Manner-Suomessa syntyi noin 60 700 lasta, syntyi lapsia vuonna 2018 vain noin 47 300. Tilastokeskuksen ennakkotiedon mukaan syntyvyys alentui myös vuonna 2019.

Perusopetuksessa syntyvyyden kääntyminen laskuun on alkanut näkyä vasta aivan viime vuosina peruskoulun aloittavien lasten lukumäärän alenemisena. Kuviossa 4.14 tarkastellaan kuntakoluokittain 7-vuotiaiden määrän kehitystä. Kuntakoluokittaiseen kehitykseen vaikuttaa syntyvyyden muutosten lisäksi muuttoliike. Alle 5 000 asukkaan kunnissa 7-vuotiaiden määrä on vähentynyt koko 2000-luvun. Yli 100 000 asukkaan kunnissa sen sijaan 7-vuotiaiden määrä kasvoi vuoteen 2017 asti yleisestä syntyvyyden laskusta huolimatta.



Kuvio 4.14 7-vuotiaiden määrä kuntakokoluokittain vuosina 2000–2018, indeksi (2000=100)

Lähde: Tilastokeskus

Sellaisten kuntien määrä, jossa koulun aloittavan ikäluokan koko on alle 20 lasta, on kasvanut. Vuonna 2000 tällaisia kuntia oli 14, ja vuonna 2018 määrä oli 44. Väestöennusteen mukaan vuonna 2040 tällaisia kuntia on jo lähes 90.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvityksessä (Valtiovarainministeriö 2019) arvioitiin, että ikäluokkien koon pieneneminen merkitsee sitä, että lakisääteisten koulutuspalveluiden järjestäminen voi tulevaisuudessa olla vaikea toteuttaa tasa-arvoisesti tai niiden toteuttaminen tulee erittäin kalliiksi. Yhdenvertaisten palveluiden järjestämisen edellytysten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutuminen voi edellyttää, että kunnat on veloitettava toimimaan yhteistyössä lainmukaisten palveluiden turvaamiseksi kaikille nuorille. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laadukas ja tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää lähtökohtaisesti tietyn suuruista väestöpohjaa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa palveluiden alueellista järjestämistä ja isompia toimintayksiköitä. Yhteistyö mahdollistaisi laadukkaan opetuksen ja toisaalta pienemmät järjestämiskustannukset. Esiselvityksessä todettiin myös, että kuntien yhteistyötä tulisi tukea rahoitusjärjestelmällä.

Samalla on huomattava, että lähtötilanteesta riippumatta nyt havaittavissa olevat haasteet eivät kosketa vain väestöään menettäviä kuntia, vaan vaikeiden valintatilanteiden edessä ovat myös kaupungistumisen myötä väestöään kasvattavat kasvukeskukset, joissa palvelutarve kasvaa nopeasti muuttoliikkeen ja ikääntymisen myötä sekä koulutus- että vanhustalvissa.

Taulukossa 4.21 esitetään väestöennusteen perusteella muodostettu laskennallinen arvio varhaiskasvatukseen, peruskoulutukseen ja lukiokoulutukseen osallistuvien lasten lukumääristä kuntakokoluokittain. Tarkastelun taustalla on kunnittainen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osallistumisaste, ja lukiokoulutuksen osalta on käytetty maakunnittaista osallistumisastetta. Taulukko esittää siis skenaarion oletuksilla, että eri koulutusasteiden osallistumisasteet ovat vuoden 2018 tasolla ja lapsi-ikäluokkien kehitys on väestöennusteen mukainen.

Taulukko 4.21 Laskennallinen arvio varhaiskasvatukseen, peruskoulutukseen ja lukiokoulutukseen osallistuvien lasten lukumääristä*

Kuntakokoluokka	Varhaiskasvatukseen osallistuvat, 1–6-vuotiaat				
	2018	2025	2030	2040	Muutos 2018–2040
Yli 100 000 as.	86 301	77 133	77 880	77 040	-10,73 %
40 001–100 000 as.	36 427	28 978	28 184	27 282	-25,10 %
20 001–40 000 as.	31 990	25 099	24 217	23 430	-26,76 %
10 001–20 000 as.	23 249	17 804	16 986	16 348	-29,68 %
5 001–10 000 as.	19 666	14 798	13 970	13 338	-32,18 %
2 000–5 000 as.	9 550	6 697	6 291	5 979	-37,39 %
Alle 2 000 as.	1 463	1 029	965	919	-37,21 %
Yhteensä	208 646	171 538	168 493	164 336	-21,24 %
Kuntakokoluokka	Peruskoulun oppilaat, 7–15-vuotiaat				
	2018	2025	2030	2040	Muutos 2018–2040
Yli 100 000 as.	198 369	209 807	193 626	186 883	-5,79 %
40 001–100 000 as.	100 956	93 318	79 638	71 946	-28,74 %
20 001–40 000 as.	90 083	80 557	67 930	61 276	-31,98 %
10 001–20 000 as.	67 518	61 147	50 938	45 009	-33,34 %
5 001–10 000 as.	57 197	49 683	41 075	35 810	-37,39 %
2 000–5 000 as.	28 939	24 138	19 051	16 272	-43,77 %
Alle 2 000 as.	4 077	3 637	2 921	2 502	-38,63 %
Yhteensä	547 139	522 287	455 178	419 697	-23,29 %

Kuntakokoluokka	Lukion oppilaat, 16–18-vuotiaat				
	2018	2025	2030	2040	Muutos 2018–2040
Yli 100 000 as.	37 436	44 025	46 214	39 928	6,66 %
40 001–100 000 as.	17 791	18 474	17 764	13 684	-23,09 %
20 001–40 000 as.	15 978	16 869	15 730	11 983	-25,00 %
10 001–20 000 as.	10 884	11 344	10 883	7 958	-26,88 %
5 001–10 000 as.	9 603	9 546	8 796	6 423	-33,11 %
2 000–5 000 as.	4 797	4 548	4 152	2 845	-40,69 %
Alle 2 000 as.	724	668	667	465	-35,81 %
Yhteensä	97 214	105 473	104 206	83 285	-14,33 %

* Toiminnan osallistumisaste eri koulutusasteille on laskettu vuoden 2018 toteumatietojen pohjalta. Varhaiskasvatuksen osalta kaikki varhaiskasvatukseen osallistuneet on suhteutettu kunnan 1–6-vuotiaisiin, mukana ei ole kuitenkaan palveluseteleitä tai Kelan yksityisen hoidon tukea saaneita. Osallistumisasteen ja väestöennusteen avulla on arvioitu koulutukseen osallistuvien lasten ja nuorten määrän kehitystä.

Lähde: Tilastokeskus, VM, Opetushallitus

Taulukosta nähdään, että varhaiskasvatukseen osallistuvien 1–6-vuotiaiden määrä laskee koko maassa keskimäärin reilulla 20 prosentilla vuoteen 2040 mennessä. Suurin muutos on pienemmissä kuntakokoluokissa, sillä alle 10 000 asukkaan kunnissa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä laskee jopa yli 30 prosentilla vuoteen 2040 mennessä. Perusopetusikäisten osalta muutos on samansuuntainen. Suurin vähennys on ennusteen perusteella 2 000–5 000 asukkaan kunnissa, joissa oppilaiden määrä vähenee jopa noin 44 prosentilla. Pienintä vähennys on suurissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa, joissa oppilaiden määrä laskee vajaalla 6 prosentilla.

Lukiokoulutuksen osallistumisen osalta kehitys vaihtelee eniten eri kuntakokoluokissa. Ennusteen perusteella suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa lukiokoulutukseen osallistuvien oppilaiden määrä kasvaa vajaalla 7 prosentilla, kun kaikissa muissa kuntakokoluokissa oppilaiden määrä vähenee 20–40 prosentilla. Lukiokoulutuksen suhteellinen vähennys on pienintä kaikista kolmesta tarkastellusta koulutusasteesta. Syynä on ainakin osittain se, että syntyvyyden lasku näkyy lukiokoulutukseen osallistumisessa vasta paljon myöhemmin, kun taas varhaiskasvatuksen osalta sen vaikutukset näkyvät jo 2020-luvulla selvästi.

Taulukossa 4.22 esitetään laskennallinen arvio sitä, miten perusopetuksen oppilaitosten määrä muuttuisi, jos vuoden 2018 kuntakokoluokittainen keskimääräinen koulukoko vakioitaisiin. Tarkastelu on kaavamainen, eikä se ota huomioon esimerkiksi koulujen välisiä etäisyyksiä, koulumatkojen pituutta tai muita saavutettavuustekijöitä. On todennäköistä, että keskimääräinen koulukoko joustaa oppilasmäärän vähentymisen myötä. Niillä alueilla,

joilla oppilasmäärä vähenee, mutta kouluverkko on jo valmiiksi harva, koulujen määrä ei todennäköisesti vähene taulukossa esitetyllä tavalla. Kynnys luopua oman kunnan koulusta ja järjestää opetus yhteistyössä naapurikunnan kanssa on korkea, ja lisäksi koulumatkoista saattaisi muodostua kohtuuttoman pitkiä. Koulurakentamisen viime vuosien kehityslinjana on myös ollut erillisistä ala- ja yläkouluista luopuminen ja suurempien yhtenäiskoulujen rakentaminen. Tämän kehityksen jatkuessa myös keskimääräinen koulukoko kasvaa, ja oppilaitosten määrä saattaa vähentyä jopa esitettyä voimakkaammin.

Taulukko 4.22 Laskennallinen arvio perusopetuksen oppilaitosten määrän muutoksista vakioidulla koulukoolla

Kuntakokoluokka	Perusopetuksen oppilaitokset				
	Oppilaitosten määrä 2018	Oppilaitosten määrä / oppilaitos 2018	Oppilaitosten määrä 2030	Oppilaitosten määrä 2040	Muutos 2018–2040, lkm
Yli 100 000 (9 kuntaa)	493	402	481	464	-29
40 001–100 000 (17 kuntaa)	427	236	337	304	-123
20 001–40 000 (30 kuntaa)	369	244	278	251	-118
10 001–20 000 (41 kuntaa)	372	182	281	248	-124
5 001–10 000 (74 kuntaa)	389	147	279	244	-145
2 000–5 000 (89 kuntaa)	220	132	145	124	-96
Alle 2 000 (34 kuntaa)	48	85	34	29	-19
Yhteensä	2 318	236	1 928	1 778	-540

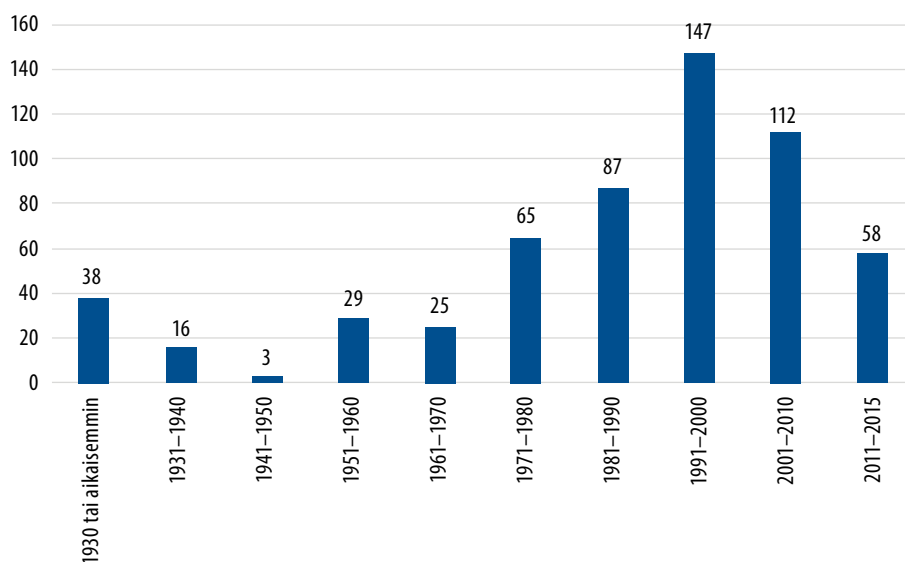
Lähde: Tilastokeskus ja VM

Edellä esitetyllä koulukoon vakioimisen menetelmällä laskettuna oppilaitosten määrä laskee selvästi kaikissa kuntakokoluokissa. Määrällisesti muutos olisi suurin 5 000–10 000 asukkaan kunnissa, joissa keskimääräiseen koulukokoon suhteutettuna lapsi-ikäluokkien väheneminen tarkoittaisi noin 90 koulun vähentymistä vuoteen 2030 mennessä ja lähes 150 koulun vähentymistä vuoteen 2040 mennessä. Suhteellisesti muutos olisi kuitenkin merkittävin alle 5 000 asukkaan kunnissa. Näissä kunnissa oli vuonna 2018 yhteensä 268 perusopetuksen oppilaitosta, mutta väestöennusteen toteutuessa vuodelle 2040 arvioitu oppilasmäärä täyttäisi enää noin 150 oppilaitosta.

4.5 Kuntien tehtävien ja veloitteiden määrän vähentäminen on osoittautunut vaikeaksi

Kunnille annettujen tehtävien määrään ja ohjauksen yksityiskohtaistumiseen on kiinnitetty huomiota jo useamman hallituskauden ajan. Julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta huolta on herättänyt erityisesti kuntatalouden velkakehitys asukkaiden palvelutarpeen kasvaessa. Kuntien näkökulmasta uudet tehtävät ja niitä ohjaavien säädösten veloitteiden yksityiskohtaisuus paitsi lisäävät kustannuksia, saattavat myös rajoittaa kuntien mahdollisuuksia ottaa käyttöön uusia toimintatapoja ja toimia joustavasti paikallisten tarpeiden mukaan.

Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä alkoi kasvaa voimakkaasti 1970- ja 1980-luvuilla, kun hyvinvointivaltiota rakennettiin (kuviot 4.15). Suurin tehtävien lisäys tapahtui kuitenkin vasta sen jälkeen, etenkin 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. Varsinkin 2000-luvulla kunnille aiemmin annettuja tehtäviä on täydennetty uusilla ja entistä tarkemmin säädettyillä tehtävillä. Tarkoituksena on ollut tehostaa ja varmistaa niiden tehtävien ja veloitteiden toteutumista, jotka on aikaisempina vuosikymmeninä säädetty kunnille yleisemmällä tasolla. Toisaalta taustalla on vaikuttanut myös kuntien toimintaympäristön muutokset, pyrkimykset varmistaa palvelujen yhdenvertainen saatavuus sekä palvelujen laadun ja turvallisuuden lisääminen.



Kuvio 4.15 Uusien tehtävien säätäminen kunnille vuoteen 2015 asti vuosikymmenittäin

Lähde: VM

Kuntien lakisääteisten tehtävien ja veloitteiden määrää on kartoitettu yksityiskohtaisesti vuosina 2012 ja 2015. Selvitykset osoittavat tehtävien ja veloitteiden määrän kasvaneen vielä 2010-luvulla. Vuonna 2012 tehtäviä oli 564 ja niitä ohjaavia veloitteita 974

(Valtiovarainministeriö 2013). Vuoteen 2015 mennessä tehtävien määrä oli kasvanut yli kuudensadan velvoitteiden määrän pysyessä kutakuinkin ennallaan (Valtiovarainministeriö 2015b). Tehtävien ja velvoitteiden muutokset ovat olleet valtaosin palvelutoimintaa kehittäviä ja parantavia. Poistetut tai supistetut tehtävät ja velvoitteet taas ovat koskeneet hyvin pieniä ja kokonaisuudessa vähämerkityksisiä tehtäviä ja velvoitteita.

Kuntien tehtävämäärän kasvu ja kuntatalouden ongelmat ovat viime vuosina johtaneet myös pyrkimykseen vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita, tästä hyvänä esimerkkinä vuonna 2015 aloitettu kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelma. Lakisääteiseksi kerran säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden poistaminen on kuitenkin osoittautunut käytännössä erittäin vaikeaksi. Tehtäviä, joiden vähentämisestä olisi laaja yhteisymmärrys tai joiden poistamisella olisi tosiasiallisesti merkittävä vaikutus kuntatalouteen, ei ole laajoista selvityksistä huolimatta löytynyt.

Tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen osalta on myös huomioitava, että kunnilla on itsehallintonsa puitteissa laaja toimivalta päättää, mitä tehtäviä ne ottavat hoitaakseen ja miten tehtävät hoidetaan. Vaikka jostain kunnille lakisääteisestä tehtävästä päätettäisiinkin luopua, on todennäköistä, että osa kunnista jatkaisi tästä huolimatta tehtävän toteuttamista. Lainsäädännön lisäksi siihen, miten ja mitä palveluja kunnissa järjestetään, vaikuttavatkin myös vakiintuneet käytännöt ja kuntien omat päätökset. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä hankaloittaa myös kuntien tehtäväkentän laajuus: vaikka tehtäviä onnistuttaisiin joiltain osin vähentämään, saattaa samanaikaisesti toisaalla olla paineita lisätä kuntien tehtäviä, jolloin tehtävien vähentämisen nettovaikutus on pieni.

Selviävätkö kunnat kaikista tehtävistään?

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrä on kasvanut merkittävästi vielä 2000-luvulla, eikä niiden vähentämisessä olla yrityksistä huolimatta onnistuttu. Kerran lakisääteiseksi määriteltyjen tehtävien ja velvoitteiden poistaminen on osoittautunut käytännössä erittäin vaikeaksi. Sote-uudistus muuttaa toteutuessaan merkittäväällä tavalla kuntien tehtäväkenttää. Uudistuksen jälkeen kuntien tehtävät painottuvat voimakkaasti varhaiskasvatukseen ja opetukseen. Pienenevät ikäluokat, kunta-alan voimakas eläköityminen, osaavan työvoiman saatavuus sekä kuntatalouden vaikeat kehitysnäkymät haastavat kuitenkin myös kuntien varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä erityisesti väestöä menettävissä pienissä kunnissa.

Opetuksen laadun ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarvitaankin tulevaisuudessa nykyistä vahvempaa kuntien välistä tai seudullista yhteistyötä sekä uusia, tuottavuutta lisääviä palvelujen tuottamistapoja. Toisaalta on huomioitava, että pienempien kuntien mahdollisuudet kehittää itsenäisesti esimerkiksi digitaalisia palveluita ovat varsin rajalliset. Perusoikeuksien näkökulmasta kysymys on loppujen lopuksi siitä, miten kunnallinen

itsehallinto ja kansalaisten sivistykselliset perusoikeudet kyetään yhteen sovittamaan kestäväällä tavalla.

Julkinen talous ja kuntatalous sen osana, ei kestä tulevaisuudessa kuntien lakisääteisten tehtävien merkittävää lisäämistä tai laajentamista. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita ei tulisi-kaan lisätä jatkossa kuin poikkeustapauksissa. Tällöin tehtävien taloudelliset vaikutukset on arvioitava realistisesti ja kuntien tehtäviä vähennettävä tai rahoitusta lisättävä samassa suhteessa kuntatalouden kestävyuden turvaamiseksi..

LÄHTEET:

- Aluehallintovirastot (2018): Peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi 2017. URL: <http://www.patio.fi/pepa-2017>
- Arnkil R., Spangar T. ja Jokinen E. (2019): Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapolun ekosysteemiä. Tampereen kaupungin julkaisuja. Tutkimukset 1/2019. Tampere.
- Engblom-Pelkkala, K. (2018): Kunnat lukiokoulutuksen järjestäjinä kunta- ja paikallistalouden näkökulmasta. ARTTU 2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 9/2018.
- Halminen, O.; Linna, M.; Mikkola, T. ja Keppo, J. (2019a): Vanhuspalvelulain vaikutus terveyskeskusten vuodeosaston pitkäaikaishoitoon ja kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaiskustannuksiin. Terveystaloustiede 2019. THL Työpöytäpaperi 1/2019. Helsinki.
- Halminen, O.; Linna, M.; Silander, K.; Mikkola, T.; Tyni, T.; Koivuranta, P. ja Hörhammer, I. (2019b): Iäkkäiden ympärivuorokautiseen hoitoon siirtymisen riskitekijät. Ikääntyneen väestön palvelut: käyttö, kustannukset, vaikuttavuus ja rahoitus projektin julkaisu nro. 12. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Halminen O.; Koivuranta, P. ja Mikkola, T. (2019c): Kuolemaa edeltävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttö ja kustannukset. Ikääntyneen väestön palvelut: käyttö, kustannukset, vaikuttavuus ja rahoitus projektin julkaisu nro. 10. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Ketola, J. ja Kokki, E. (2019): Pelastustoimen taskutilasto 2014–2018. Pelastusopisto.
- Korpivaara, A. ja Syrjälä, S. (toim.) (2015) Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista. Ympäristöministeriön raportteja 9/2015.
- Laesterä, E.; Pesonen, K.; Hanhela, T.; Koskinen, J.; Antikainen, J. ja Laasonen, V. (2018): Kuntien talouden liikku-
mavara ja sopeutuspotentiaali maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 87/2017.
- Lahtinen, J. ja Svartsjö, M. (2018): Kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät ja palveluseteli. Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Laurikainen, H. ja Nikkanen, M. (2020): Turvassa 2019. Kansalaisturvallisuus Suomessa. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK.
- Leskelä, R., Hovi, H., Pennanen, P., Nuutinen, M., Pikkujämsä, S. ja Mikkola, H. (2018): Sote-keskuksen kapitaatiokorvauksen määrittely, Lääkäri-lehti 23/2018
- Meklin, P ja Pukki, H (2017): Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt. Havainnot ARTTU2-kunnista. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 3. Suomen Kuntaliitto.
- Mikkola A., Hokkanen L., Laasonen V., Pyykkönen J., Ranta T., Sarkia K. ja Valtakari M. (2019): Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta ja arviointitutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019.
- Mikkola, T. ja Nemlander, A. (2018): Suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannukset vuonna 2017: Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kouvola, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori, Tampere, Turku, Vantaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Mikkola, T. ja Nemlander, A. (2018): Keskisuurten kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannukset vuonna 2017. Järvenpää, Kainuu, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Kotka, Lohja, Loviisa, Mustijoki, Porvoo, Rauma, Rovaniemi, Saarikka, Salo, Sipoo, Tuusula. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- OECD (2019), Health at a Glance 2019: OECD Indicators. OECD Publishing, Paris.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019a): PISA 18 ensituloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2019:40.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019b): Vaihtoehtoja lukiokoulutuksen rahoitukselle. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2019:33.
- Pitkänen, K.; Hievanen, R.; Kirjavainen, T.; Suortamo, M. ja Lepola, L. (2017): Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 27:2017.
- Tupala, T.; Halminen, O.; Leskelä, R.-L.; Niemelä, P.; Peltonen, E.; Hiltunen, A.-M.; Kaarnasaari, A. ja Linna, M. (2020): IKÄPIHA – ikäihmisten pitkäaikaishoitojen harmonisointi maakunnissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:2.
- Tynkkynen, L.-K.; Alexandersen, N.; Kaarboe, O.; Anell, A.; Lehto, J. ja Vrangbaek, K. (2018): Development of voluntary private health insurance in Nordic countries – An exploratory study on country-specific contextual factors. Health Policy 2018:122.
- Valtiovarainministeriö (2013): Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013.
- Valtiovarainministeriö (2015a): Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015.
- Valtiovarainministeriö (2015b): Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015. Täydennysraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2015.

- Valtiovarainministeriö (2018): Peruspalvelujen tila 2018. Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2018.
- Valtiovarainministeriö (2019): Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:18.
- Vartiainen, N (2019): Tarkoittaako suurempi asukasluku pienempiä kustannuksia? Paneeliregressio Suomen kunnista vuosilta 2015–2017. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2019.

TEEMA: Yhtenäiskunnista tehtäviltään erilaistuviin kuntiin?

Suomessa kunnilla on lain mukaan samat tehtävät ja veloitteet kunnan koosta, sijainnista tai taloudellista edellytyksistä riippumatta. Lainsäädäntö jättää kunnille sangen paljon toimintavapautta tehtävien hoitamiseen ja käytännössä kunnan järjestämismääräykset saavat hyvinkin erilaisia muotoja eri puolilla Suomea. Tosiasiassa kunnat ovat tehtävien osalta jo nyt eriytyneet toisistaan.

Muista Euroopan maista poiketen Suomessa ei ole ollut kuntia laajempia itsehallinnollisia alueita. Meillä on sen sijaan paljon sekä vapaaehtoista että pakollista kuntien välistä yhteistyötä. Joissakin tehtävissä on lainsäätäjän toimesta katsottu, ettei kaikkein pienimmillä ole resursseja kaikkien tehtävien hoitamiseen. Lakisääteistä yhteistyötä edustavat sairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit ja maakuntien liitot. Niin sanottu PARAS-uudistus toi ensin perusterveydenhuoltoon ja sittemmin myös sosiaalihuoltoon veloitteen järjestää tehtävät vähintään noin 20 000 asukkaan kokonaisuuksissa. Samassa yhteydessä säädettiin 50 000 asukkaan väestöpohja ammatilliseen peruskoulutukseen. Ympäristöterveydenhuollossa resurssirajaksi otettiin puolestaan riittävä henkilöstö, vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat resurssit.

Epäsymmetria eurooppalaisena vaihtoehtona

Kansainvälisesti tarkastellen tehtäviltään erilaiset tai eriytyneet kunnat eivät ole mikään poikkeus. Pohjoismaista esimerkiksi Ruotsissa valmistellaan parhaillaan kevään 2020 aikana julkaistavaa kuntaselvitystä (Kommunutredningen), jossa tarkastellaan myös mahdollisuutta kuntien epäsymmetriseen tehtävänkatoon. Keskeisin selvityksen kohde on vastuullisuus äänestäjille. Toisian sanoen kysymys on siitä, mikä taho kantaa lopulta järjestämism vastuun kuntalaisten palveluista.

Espanjassa, Tšekin tasavallassa sekä Englannissa ja Walesissa koko kuntajärjestelmä on rakennettu epäsymmetriseksi. Kussakin maassa järjestelmä on historiallisen kehityksen tulos, ei yhdellä kertauudistuksella rakennettu.

Espanjassa on säädetty kuntien lakisääteisistä tehtävistä suoraan kuntakoon mukaan. Kuntia suuremmilla alueilla, provinseilla, on täydentäviä ja koordinoivia tehtäviä. Järjestelmässä on asukasluvun mukaan kynnyksiä 5 000, 20 000 ja 50 000 asukkaan kohdalla. Kuntien tehtävät lisääntyvät tai supistuvat näiden asukasluvuun perustuvien rajojen myötä. Kunnan tehtävät eivät muutu kuitenkaan välittömästi, jos kunnan asukasmäärä vähenee tai kasvaa ohi asukaslukukynnyksistä, vaan vasta sitten, kun asukasluvun muutos on osoittautunut pysyväksi.

Tšekin tasavallassa kuntien tehtävät ovat eriytyneitä ja laajimpien tehtävien kunnat hoitavat osan tehtävistä myös naapurikuntiensa puolesta. Kunnat hoitavat kokonsa mukaisesti myös valtion antamia tehtäviä. Valtion tehtävien antaminen tietyntyökoisille kunnille on ollut hallinnollinen korvaava ratkaisu vuonna 2001 lakkautetuille valtion aluehallintopiireille.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa Skotlannilla on pitkään ollut oma kuntia koskeva lainsäädäntönsä. Englannissa ja Walesissa taas on ollut useita erityyppisiä kuntia rinnakkain ja eri hallinnontasoilla. Nykyisessä järjestelmässä on viisi eri tyyppistä paikallishallinnon yksikköä (county councils, district councils, unitary authorities, metropolitan districts ja London boroughs), jotka ovat osin rinnakkaisia ja osin päällekkäisiä ja joiden tehtävät vaihtelevat.

Euroopasta löytyy myös lukuisia maita, joissa epäsymmetristä tehtäväjakoja on käytetty tiettyjen yksittäisten ongelmien ratkaisemiseen esimerkiksi kaupunkiseuduilla (kts. Lidström 2017).

Yhtenäiskuntien historia Suomessa

Suomalainen paikallishallinto ei alun perin pohjautu yhtenäiskunta -käsitteelle. Kuntien tehtävien ja asioiden hoidossa on ollut tosiasiallista ja sääntelypohjaista eroavuutta muun muassa maaseutukuntien ja kaupunkien välillä. Vuonna 1948 yhdistettiin kaupunkeja ja maalaiskuntia koskevat lait, mutta kunnat jaettiin edelleen kaupunkeihin, kauppaloihin ja maalaiskuntiin. Sotien jälkeen kuntien tehtäväkentän laajentaminen jatkui. Kehityksessä korostuivat kaikille yhtäläisten palveluiden tarjoaminen sekä yhtenäiset säännökset ja vahva valtionohjaus kansalaisten yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Kuntien hallinnot yhdenmukaistettiin ja kuntien itsehallinto ja valinnanmahdollisuudet kapenivat edelleen. Vuoden 1977 kuntauudistuksen tavoitteena olikin lisätä kuntien vapautta ja vähentää valtion valvontaa. Lisäksi uudistuksessa poistettiin aiemmassa lainsäädännössä olleet erot kaupunkien ja kuntien asemassa, mikä vahvisti ajatusta siitä, että kaikilla kunnilla on samat tehtävät koosta riippumatta.

Hallinnon kehittämisessä alkoi 1980- ja 1990-luvuilla heijastua New Public Management -ajattelu: tehokkuus, vallan hajauttaminen, sääntelyn purku ja poliittisen

ohjauksen vahvistaminen. Tämän seurauksena kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja kuntia koskevaa sääntelyä ja valvontaa vähennettiin. Kuntien tehtävät ovat 2000-luvulla jälleen lisääntyneet ja myös tehtävien kohdistuvaa sääntelyä on lisätty. Yhtenäiskunta-ajattelun on luonnehdittu olevan yhä vallalla oleva peruseräite, mutta yhä enemmän on alkanut nousta esille, että kuntien erilaistumisen johdosta on myös selvitettävä tarkemmin mahdollisuutta osoittaa kunnille keskenään erilaisia tehtäviä.

Valtiovarainministeriö toteutti vuonna 2019 osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelmaa valtiosääntöoikeudellisen arvion kuntien tehtävien eriyttämisen yleisistä oikeudellisista reunaehdoista. Tutkimuksen toteuttivat Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen ja Mira Turpeinen Turun yliopistosta. Selvityksen loppuraportti julkaistiin joulukuussa 2019.

Perustuslaki mahdollistaa kuntien tehtävien eriyttämisen

Kuntien tehtävien eriyttämisen valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä ei ole nykyisen perustuslain voimassaollessa systemaattisesti analysoitu. Sen sijaan kysymykset kunnallisesta ja alueellisesta itsehallinnosta ovat olleet valtiosääntöoikeudellisissa käytännöissä hyvinkin paljon esillä.

Professori Lavapuron tutkimusryhmä totesi johtopäätöksensä, että perustuslaki ei estä lainsäätäjää säätämästä kuntien tehtävistä tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu muihin nähden erilaiseksi (Lavapuro ym. 2019). Yksittäistä aluetta, esimerkiksi pääkaupunkia, koskeva erillisratkaisu ei toisin sanoen tarkoita, että muihin kaupunkeihin pitää välttämättä soveltaa samanlaista sääntelyä.

Julkisen vallan eliminä kunnilla ei ole oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, vaan perustuslain yhdenvertaisuussääntely suojaa ihmisiä. Kuntien tehtäväkentän erilaistumiseen johtavat alueelliset erillisratkaisut muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä ovat siten lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia. Kun lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin säännöksessä tarkoitettuja kuntia suurempia itsehallintoalueita voidaan säädellä ”itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”, myös mahdollisten tulevien maakuntien erilaistumista tulee lähtökohtaisesti arvioida samoin perustein kuin kuntien eriyttämistä. Myös maakuntien tehtävien sääntelyssä voi näin ollen olla kuntien tehtävien sääntelyä vastaavaa vaihtelua.

Vaatimuksia sääntelylle

Vaikka perustuslaki lähtökohtaisesti sallii alueelliset erillisratkaisut, eriyttämislle on kuitenkin löydettävissä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja. Sääntelyn on vastattava niitä vaatimuksia, joita perustuslaki muutoinkin asettaa kuntia tai kuntia

suurempia itsehallintoalueita koskevalle taikka perusoikeuksien toteuttamisen kannalta merkitykselliselle sääntelylle.

Alueelliset erillisjärjestelyt merkitsevät ihmisten erilaista kohtelua maantieteellisen kriteerin perusteella, joten niille tulee osoittaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste, jota tulee arvioida perusoikeusjärjestelmän kannalta. Erilliskäytännöistä on myös säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Lisäksi on huolehdittava, että kunnilla säilyvät rahoitusperiaatteen mukaisesti riittävät taloudelliset edellytykset suoritua lakisääteisistä tehtävistään.

Erilliskäytännöihin voi sisältyä kuntien tai kuntien ja maakuntien väliseen pakolliseen yhteistoimintaan liittyvää sääntelyä, jonka perusteella tehtäviä voidaan antaa kuntaa laajemmalle alueelle tai kuntaa laajemmalla alueella yhdelle kunnalle. Samalla on kuitenkin huomattava, että kansanvaltaisuuden liittyvät ongelmat muodostuvat sitä suuremmiksi, mitä etäämmälle asukkaista päätöksenteko siirtyy, mitä merkittävämmästä päätöksenteosta on kysymys ja mitä vähäisemmäksi yksittäisten kuntien suhteellinen osuus jää erilaisissa kuntien välisissä yhteistoimintaelimissä.

Perustuslaki ei estä lakisääteisten tehtävien ottamista pois kunnalta. Toisaalta ei voitane asettaa pitkälle meneviä rajoituksia kuntien oikeudelle myöskään ottaa itselleen uusia tehtäviä. Kuntien lakisääteisiin tehtäviin sisältyvän itsehallinnollisen ulottuvuuden vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi tilanne, jossa kunnan tehtävien alaventuisi pelkästään koskemaan niin sanottua kunnan yleistä toimialaa, olisi ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon periaatteen kannalta.

Erilliskäytännöissä on myös otettava huomioon kielellisten oikeuksien toteutuminen. On riittävän uskottavasti kyettävä esittämään, että ehdotettu ratkaisu on sosiaalisten oikeuksien toteutumisen, riittävien terveyspalvelujen saavutettavuuden ja esimerkiksi potilasturvallisuuden kannalta esillä olleista vaihtoehdoista parempi kuin jokin kielelliset oikeudet sinänsä paremmin turvaava vaihtoehto.

Kuinka pitkälle kuntien eriytymiskehitys voi ulottua?

Perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä ei ole määritelty kuntaa tai kunnan vähimmäiskriteerejä. Toisaalta kuntien kokoa ja tehtäviä ei myöskään voi rajattomasti kasvattaa. Kuntien on tarkoitettu olevan perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti esimerkiksi maakuntia pienempiä hallintoyksiköitä.

Perustuslaissa ei säädetä kunnan koosta tai muistakaan kuntajaon tarkemmista edellytyksistä. Perustuslaki ei siis suojaakaan olemassa olevaa kuntajakoa tai -rakennetta taikka sisällä yksittäisten kuntien tai kunnan asukkaiden oikeutta kunnan olemassaoloon.

Kuntarakenteen muuttaminen ja kuntakoon kasvattaminen ei kuitenkaan voi olla täysin vapaata. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskevia säännöksiä arvioitaessa perustuslakivaliokunta antoi erityistä merkitystä sille, että sääntelyn tarkoituksena oli turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Valiokunta edellytti kunnan tahdon vastaisen kuntajaon muutoksen olevan kokonaisuutena perusteltu ja välttämätön kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi.

LÄHTEET:

- Lavapuro, J.; Mutanen, A.; Salminen, J. ja Turpeinen, M. (2019): Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67.
- Lidström, A. (2017): Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå: Underlagsrapport till Kommunitredningen Fi 2017:02

5 Työllisyys ja elinkeinorakenne

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Työllisten määrä on kasvanut vuosina 2010–2018 vain yli 100 000 asukkaiden kuntakokoluokassa.
- Kuntien talouden ja palveluiden järjestämisen näkökulmasta keskeistä on se, kuinka suuri osuus työikäisistä on työllisiä. Suurimmillaan työllisten osuus on runsaat 50 prosenttia asukkaista ja pienimmillään alle 30 prosenttia.
- Työttömyydessä on havaittavissa alueellisia eroja niin maakunnittain kuin kuntakokoluokittain. Suurimmissa kunnissa haasteena ovat nuorisotyöttömyys sekä pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien korkea osuus; pienemmissä kuntakokoluokissa puolestaan yli 50-vuotiaiden työllistyminen.
- Väestön koulutustasolla on merkittävä vaikutus kuntien työllisyyteen ja talouteen. Koulutustason noustessa todennäköisyys työllistyä nousee, ja palkansaajien kokonaisansiot seuraavat pääsääntöisesti koulutustasoa. Erityisesti pienissä, maakuntien reuna-alueilla sijaitsevissa kunnissa väestön koulutustaso on keskimääräistä matalampi.
- Kuntien elinkeinorakenteessa on eroja. Maa-, metsä- ja kalatalous on suurin toimiala 45 kunnassa, teollisuus 97 kunnassa ja terveys- ja sosiaalipalvelut 134 kunnassa. Kunnan merkitys työllistäjänä on suuri, sillä kunta toimii suurimpana yksittäisenä työnantajana 246 kunnassa ja kuntayhtymä 23 kunnassa.

Kunnat harjoittavat laaja-alaista ja monitasoista työllisyys- ja elinkeinopolitiikkaa turvatakseen ja edistääkseen oman alueensa kilpailukykyä ja elinvoimaa sekä kunnan asukkaiden hyvinvointia.

Kunnan elinkeinopolitiikaksi voidaan yleisesti ymmärtää kaikki sellainen toiminta, jolla kunta pyrkii kehittämään alueensa yritysten toimintaympäristöä, kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä tukevaksi. Kunnat toimivat elinkeino- ja työllisyyspolitiikan puitteissa monipuolisesti yhteistyössä yritysten, järjestöjen, paikallisyhteisöjen, työvoimahallinnon ja oman alueensa oppilaitosten kanssa. Kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaa toteuttavat peruskuntien ohella kuntien perustamat seudulliset kehittämissyhtiöt ja kuntayhtymät,

teollisuuskylät ja muut vastaavat kiinteistöyhtiöt, matkailun markkinointiyhtiöt sekä erilaiset yhdistykset ja säätiöt.

Kunnan työllisyystilanteella ja elinkeinorakenteella on merkittävä vaikutus kunnan talouteen sekä suorasti että välillisesti. Korkea työllisyys ja elinvoimainen yrityskanta ylläpitävät kunnan hyvää veropohjaa niin kunnallisveron kuin yhteisöveron muodossa. Korkean työllisyyden ja monipuolisen yrityskannan voidaan katsoa myös tukevan kunnan talouden kestävyyttä ja lisäävän kunnan taloudellista riskinsietokykyä. Koska kunnat osallistuvat työttömyysturvalain mukaisesti työmarkkinatuen rahoitukseen, näkyy kohentunut työllisyys yleensä suoraan myös kuntien työmarkkinatukimaksujen pienenemisenä. Korkea työllisyysaste vähentää myös välillisesti kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kuluja työllistyneiden henkilöiden siirtyessä työterveyshuollon piiriin.

Tässä luvussa tarkastellaan kuntien työllisyydessä ja elinkeinorakenteessa olevia eroja sekä viime vuosien kehitystä. Tarkastelussa kiinnitetään huomiota niin eroja selittäviin väestöllisiin tekijöihin kuin erojen kuntataloudellisiin vaikutuksiin, kuten kuntien välisiin eroihin yhteisöveron tuotossa ja rakenteessa.

5.1 Työllisyys ja alueelliset työmarkkinat

Kuntien elinvoiman ja talouden näkökulmasta kunnan väestörakennetta voidaan tarkastella työikäisen väestön, työvoiman, työllisyyden ja työttömyyden kautta. Tämän raportin kuntien väestöä koskevassa luvussa 2 on tarkasteltu kuntien ikärakennetta ja työikäisen väestön suhteellista osuutta kunnan asukkaista sekä väestöllistä huoltosuhdetta. Tässä luvussa tarkastelun kohteena ovat työvoiman, työllisten, työttömien ja työvoiman ulkopuolisten suhteelliset osuudet kuntien asukkaista sekä taloudellinen huoltosuhde. Tarkastelu tehdään kuntakokoluokittain. Lisäksi luvussa tarkastellaan alueellisia työmarkkinoita maakunnittain.

Vuonna 2018 Suomen kunnissa työikäisiä, eli 15–64-vuotiaita, oli keskimäärin 55,7 prosenttia asukkaista. Erot kuntien välillä ovat kuitenkin suuret: suurimmillaan työikäisen väestön määrä oli 67,8 prosenttia ja pienimmillään 47,8 prosenttia. Luvussa 2 on tarkasteltu väestöllistä huoltosuhdetta, joka kertoo työikäisen väestön määrän suhteesta lapsiin ja vanhuksiin. Kaikki työikäiset eivät kuitenkaan ole työssäkäyviä ja näin ollen eivät ole mukana rahoittamassa kunnan peruspalveluita työllisiä vastaavalla tavalla. Kuntien talouden ja palveluiden järjestämisen näkökulmasta keskeistä ei ole siten pelkästään työikäisten osuus, vaan se, minkä verran kunnassa on veroa maksavia työssä käyviä asukkaita ja mikä on työssä käyvien ansiotaso.

Työvoimaan lasketaan työlliset ja työttömät. Vuonna 2017 työvoimaan kuului 48 prosenttia Suomen asukkaista. Työllisiä samana vuonna oli 42 prosenttia asukkaista. Työllisten määrässä on kuitenkin suuria kuntakohtaisia eroja. Enimmillään kuntien asukkaista oli työllisiä noin 53 prosenttia, kun alimmillaan työllisiä oli alle 30 prosenttia. Taulukosta 5.1 nähdään, että työvoiman ja työllisten osuus kasvavat kuntaluokan kasvaessa. Kuntien asukkaista työttöminä oli keskimäärin 5 prosenttia vuonna 2017, eikä työttömien suhteellisessa osuudessa ole suuria kuntakokoluokittaisia eroja²⁰.

Työvoiman ulkopuolisiksi lasketaan 0–14-vuotiaat, opiskelijat ja koululaiset, varusmiehet ja siviilipalvelusmiehet, eläkeläiset sekä muut työvoiman ulkopuolella olevat. Työvoiman ulkopuolisten suhteellisessa osuudessa on selvä kuntakokoluokittainen ero niin, että työvoiman ulkopuolisten osuus kasvaa kuntakokoluokan pienentyessä. Tätä selittää pitkälti vanhusväestön eli eläkeläisten suhteellisen määrän kasvu erityisesti pienimmissä kuntakokoluokissa.

Taulukko 5.1 Työvoima, työlliset, työttömät ja työvoiman ulkopuoliset suhteessa kunnan asukaslukuun vuonna 2017

Kuntakokoluokka	Työvoima	Työlliset	Työttömät	Työvoiman ulkopuolella olevat
Yli 100 000 as.	49 %	43 %	6 %	51 %
40 001–100 000 as.	47 %	41 %	6 %	53 %
20 001–40 000 as.	45 %	40 %	5 %	55 %
10 001–20 000 as.	45 %	40 %	4 %	55 %
5 001–10 000 as.	43 %	39 %	5 %	57 %
2 000–5 000 as.	42 %	37 %	5 %	58 %
Alle 2 000 as.	41 %	36 %	5 %	59 %
Manner-Suomi	48 %	42 %	5 %	52 %

Lähde: Tilastokeskus

Taulukosta 5.2 nähdään, että työllisten määrä on 2010-luvulla vähentynyt erityisesti pienimmissä kunnissa. Alle 5 000 asukkaan kunnissa työllisten määrä on vähentynyt keskimäärin 12 prosentilla tällä ajanjaksolla. Samaan aikaan suurimmissa kaupungeissa

²⁰ Tässä työlliset ja työttömät suhteutetaan kunnan tai koko maan asukaslukuun. Esitetyt luvut poikkeavat siten työllisyys- ja työttömyysasteista, joissa työllisten ja työttömien määrät suhteutetaan työikäiseen väestöön.

työllisten määrä on kasvanut 8 prosentilla. Suhteellisesti työllisten osuus kuntien asukkaista on vähentynyt melko tasaisesti noin prosenttiyksikön verran kaikissa kuntakokoluokissa.

Taulukko 5.2 Työllisten määrän muutos ja suhteellinen muutos vuosien 2010–2018 välillä

Kuntakokoluokka	Työllisten määrän muutos 2010–2018, %	Työllisten suhteellisen osuuden muutos 2010–2018, %-yksikköä
Yli 100 000 as.	8,1 %	-0,5 %
40 001–100 000 as.	-0,2 %	-1,0 %
20 001–40 000 as.	-1,9 %	-0,9 %
10 001–20 000 as.	-2,4 %	-0,6 %
5 001–10 000 as.	-6,9 %	-0,8 %
2 000–5 000 as.	-11,6 %	-1,0 %
Alle 2 000 as.	-12,0 %	-0,9 %

Lähde: Tilastokeskus

Taloudellisella huoltosuhteella kuvataan työllisten lukumäärän suhdetta työttömiin ja työvoiman ulkopuolella oleviin. Tämä tunnusluku antaa väestöllistä huoltosuhdetta paremman kuvan siitä, kuinka paljon veronmaksajia kunnassa on verrattuna työttömiin ja työvoiman ulkopuolisiin. Taloudellinen huoltosuhde lasketaan jakamalla työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrä työllisten määrällä.

Taloudellisen huoltosuhteen vaihteluväli on kuntien välillä suuri. Vuonna 2017 taloudellinen huoltosuhde oli yksittäisessä kunnassa korkeimmillaan vajaat 240 ja alimmillaan noin 107. Kuntakokoluokittain tarkasteltuna korkein taloudellinen huoltosuhde on pienimmässä, alle 2 000 asukkaan kunnassa. Taloudellinen huoltosuhde laskee kuntakoon kasvaessa, kuten nähdään taulukosta 5.3. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa taloudellinen huoltosuhde on reilut viisikymmentä yksikköä pienintä kuntaluokkaa alhaisempi. Tämä tarkoittaa, että pienissä kunnissa yhtä työllistä kohden on viisikymmentä työtöntä tai työvoiman ulkopuolista enemmän kuin suurimmissa kaupungeissa.

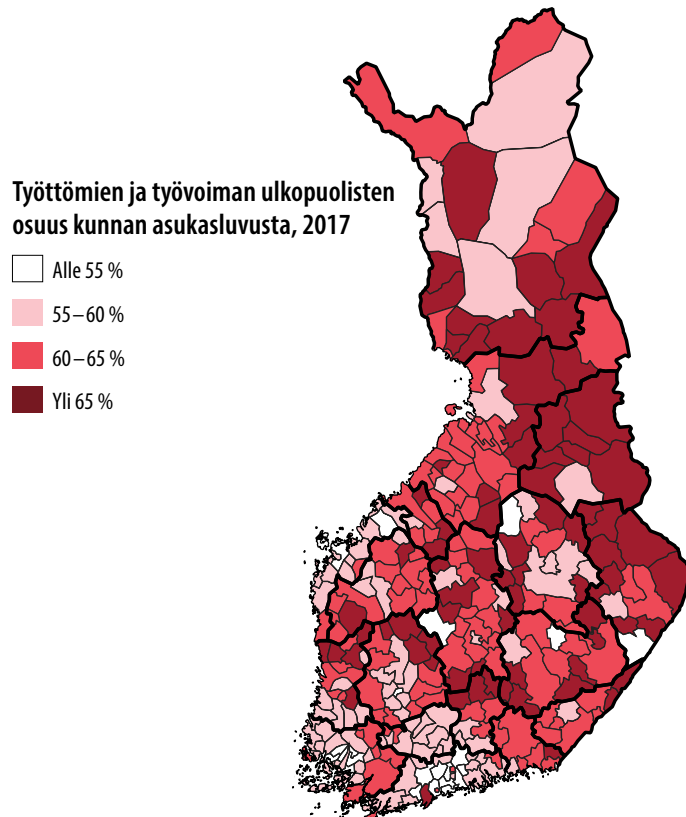
Taulukko 5.3 Taloudellinen huoltosuhte kuntakokoluokittain vuonna 2017

Kuntakokoluokka	Taloudellinen huoltosuhte 2017	Luokan minimi	Luokan maksimi
Yli 100 000 as.	129	108	153
40 001–100 000 as.	141	112	175
20 001–40 000 as.	145	107	191
10 001–20 000 as.	150	116	228
5 001–10 000 as.	161	111	220
2 000–5 000 as.	180	118	238
Alle 2 000 as.	182	137	240

Lähde: Tilastokeskus

Taloudellinen huoltosuhte ei ole viime vuosina noussut samaan tahtiin kuin väestöllinen huoltosuhte: keskiarvo ja mediaani ovat pysyneet lähes samana vuodesta 2003 lähtien. Myöskään kuntakokoluokittain tarkasteltuna keskimääräinen taloudellinen huoltosuhte ei ole suuresti muuttunut viimeisen viidentoista vuoden aikana. Taloudellisen huoltosuhteen muutosten arviointi ei ole kuitenkaan yhtä suoraviivaista kuin väestöllisen huoltosuhteen, joka nousee pitkälti yli 65-vuotiaiden suhteellisen osuuden kasvaessa. Taloudellinen huoltosuhte laskee työllisten suhteellisen osuuden kasvaessa, ja nousee työttömien tai työvoiman ulkopuolisten, kuten eläkeläisten määrän kasvaessa. Taloudellisen huoltosuhteen muutokseen vaikuttavat yhtä aikaa muun muassa muutokset opintojen kestossa, eläköitymisiän nousu sekä muutokset työmarkkinoilla. Nämä muutokset voivat olla osin toisensa poissulkevia, jolloin taloudellinen huoltosuhte muuttuu vuosittain verrattain vähän.

Kuviossa 5.1 on kuvattu työttömien ja työvoiman ulkopuolisten osuutta suhteessa koko kunnan väestöön vuonna 2017. Kyse on toisin sanoen käänteisestä taloudellisesta huoltosuhteesta. Suurimmillaan työttömien ja työvoiman ulkopuolisten yhteenlaskettu osuus on yli 70 prosenttia, ja alimmillaan vajaan 47 prosenttia kunnan asukkaista. Kartasta nähdään, että noin 25 prosentissa kunnista työttömien ja työvoiman ulkopuolisten osuus on yli 65 prosenttia. Kääntäen tämä tarkoittaa, että näiden kuntien asukkaista alle 35 prosenttia on työllisiä, mikä asettaa omat haasteensa kunnan taloudelle. Pääsääntöisesti näissä kunnissa kunnallisveron tuotto on matala ja vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarve korkea.



Kuvio 5.1. Työttömien ja työvoiman ulkopuolisten osuus kunnan asukasluvusta vuonna 2017

Lähde: Tilastokeskus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Työllisyydessä ja työttömyydessä alueellisia eroja

Suomen työmarkkinoilla on jonkin verran alueellisia eroja työllisyydessä, työttömyydessä, työttömyyden kestossa ja kohdentumisessa ikäluokittain sekä avoimien työpaikkojen määrissä. Tässä luvussa alueellisia työmarkkinoita arvioidaan maakunnittain ja kuntakokoluokittain. Vuonna 2018 matalin työllisyysaste, 65 prosenttia, ja korkein työttömyysaste, 10,9 prosenttia, oli Kainuun maakunnassa (taulukko 5.4). Korkeimmat työllisyysasteet, 75 prosenttia, ja matalimmat työttömyysasteet, alle 5 prosenttia, oli Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakunnissa.

Taulukko 5.4 Työllisyys- ja työttömyysasteet maakunnittain vuonna 2018

Maakunta	Työllisyysaste, %	Työttömyysaste, %
Uusimaa	74 %	6,9 %
Varsinais-Suomi	73 %	6,9 %
Satakunta	71 %	6,0 %
Kanta-Häme	74 %	6,5 %
Pirkanmaa	71 %	9,0 %
Päijät-Häme	71 %	7,5 %
Kymenlaakso	67 %	9,1 %
Etelä-Karjala	68 %	8,2 %
Etelä-Savo	67 %	8,6 %
Pohjois-Savo	69 %	7,7 %
Pohjois-Karjala	67 %	8,9 %
Keski-Suomi	68 %	8,9 %
Etelä-Pohjanmaa	75 %	4,4 %
Pohjanmaa	75 %	4,9 %
Keski-Pohjanmaa	72 %	6,7 %
Pohjois-Pohjanmaa	70 %	7,3 %
Kainuu	65 %	10,8 %
Lappi	68 %	8,9 %

Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman marraskuun 2019 työnvälitystilaston mukaan Suomen maakuntien välillä työttömien osuus työvoimasta vaihteli Pohjanmaan 5,3 prosentista Pohjois-Karjalan 12,4 prosenttiin (taulukko 5.5). Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä oli korkeimmillaan reilussa 30 prosentissa Uudellamaalla ja Pohjois-Savossa. Matalammillaan se oli Etelä-Pohjanmaalla, jossa pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä oli vajaan 14 prosenttia. Naisten osuus työttömistä oli keskimäärin noin 40 prosenttia. Alhaisin naisten osuus työttömistä on Kainuussa, 35 prosenttia, ja korkeimmillaan Uudellamaalla, 44,3 prosenttia.

Taulukko 5.5 Työttömyyden rakenne maakunnittain, tilanne marraskuussa 2019

Maakunta	Työttömyysaste	Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä	Naisten osuus työttömistä
Uusimaa	7,8 %	32,6 %	44,3 %
Varsinais-Suomi	8,1 %	24,2 %	42,7 %
Satakunta	9,3 %	23,7 %	41,1 %
Kanta-Häme	7,8 %	24,2 %	42,3 %
Pirkanmaa	8,8 %	23,0 %	43,7 %
Päijät-Häme	11,0 %	28,6 %	42,6 %
Kymenlaakso	10,9 %	27,5 %	41,5 %
Etelä-Karjala	10,5 %	17,9 %	39,7 %
Etelä-Savo	9,8 %	22,6 %	37,4 %
Pohjois-Savo	9,6 %	30,7 %	38,8 %
Pohjois-Karjala	12,4 %	26,3 %	39,8 %
Keski-Suomi	10,5 %	26,4 %	41,5 %
Etelä-Pohjanmaa	6,5 %	13,9 %	38,1 %
Pohjanmaa	5,3 %	26,1 %	38,6 %
Keski-Pohjanmaa	6,8 %	21,2 %	42,1 %
Pohjois-Pohjanmaa	9,7 %	23,5 %	40,3 %
Kainuu	9,5 %	20,0 %	35,0 %
Lappi	10,0 %	22,6 %	39,0 %

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto 11/2019

Taulukossa 5.6 työttömyyden rakennetta tarkastellaan kuntakokoluokittain. Taulukosta nähdään, että korkein työttömien osuus työvoimasta on yli 100 000 asukkaan kaupungeissa ja 2 000–5 000 asukkaan kunnissa, joissa osuus on yli 9 prosenttia. Pienin työttömyys suhteessa työvoimaan on keskikokoisissa kaupungeissa. Korkein pitkäaikaistyöttömien osuus on myös suurimmissa kaupungeissa. Alle 25-vuotiaiden osuus työttömistä vaihtelee 10–13 prosentin välillä, eikä kuntakokoluokkien välillä ole havaittavissa merkittäviä eroja. Yli 50-vuotiaiden työttömien osuudessa on sen sijaan selkeä kuntakokoluokittainen ero. Suurimmillaan yli 50-vuotiaiden työttömien osuus kaikista työttömistä on kahdessa pienimmässä kuntakokoluokassa, joissa se on yli 50 prosenttia. Suurimmissa kaupungeissa, eli yli 100 000 asukkaan kaupungeissa yli 50-vuotiaiden osuus on alhaisimmillaan noin kolmannes kaikista työttömistä.

Taulukko 5.6 Työttömyyden rakenne kuntakokoluokittain

Kuntakokoluokka	Työttömien osuus työvoimasta	Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä	Alle 25-vuotiaiden työttömien osuus	Yli 50-vuotiaiden työttömien osuus
Yli 100 000 as.	9,7 %	29 %	12 %	33 %
40 001–100 000 as.	8,9 %	27 %	13 %	39 %
20 001–40 000 as.	8,4 %	25 %	13 %	41 %
10 001–20 000 as.	7,6 %	21 %	12 %	42 %
5 001–10 000 as.	7,7 %	22 %	10 %	47 %
2 000–5 000 as.	9,1 %	23 %	10 %	52 %
Alle 2 000 as.	8,8 %	25 %	10 %	51 %

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto 11/2019

Vaikuttaa siltä, että siinä missä suurempien kuntien työttömyyden hoidon haasteena on jossain määrin nuorisotyöttömyys sekä pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien korkea osuus, pienemmissä kuntakokoluokissa haasteena on ennen kaikkea yli 50-vuotiaiden työttömien työllistyminen. Tilannetta saattaa selittää jossain määrin maan sisäinen muutoliike ja asuntomarkkinoiden eriytyminen. Vanhemmissa ikäluokissa omistusasuminen on yleisempää, mikä saattaa vaikeuttaa työn perässä muuttamista tilanteessa, jossa asuntomarkkinat ovat alueellisesti voimakkaasti eriytyneet. Vastaavasti nuoremmat ikäluokat asuvat vanhempia useammin vuokralla, minkä johdosta nuorten aikuisten on helpompi muuttaa työn perässä suuriin kaupunkeihin ja kaupunkiseuduille, joissa on runsaasti avoimia työpaikkoja.

Avoimissa työpaikoissa ja työttömyydessä alueellista kohtaanto-ongelmaa?

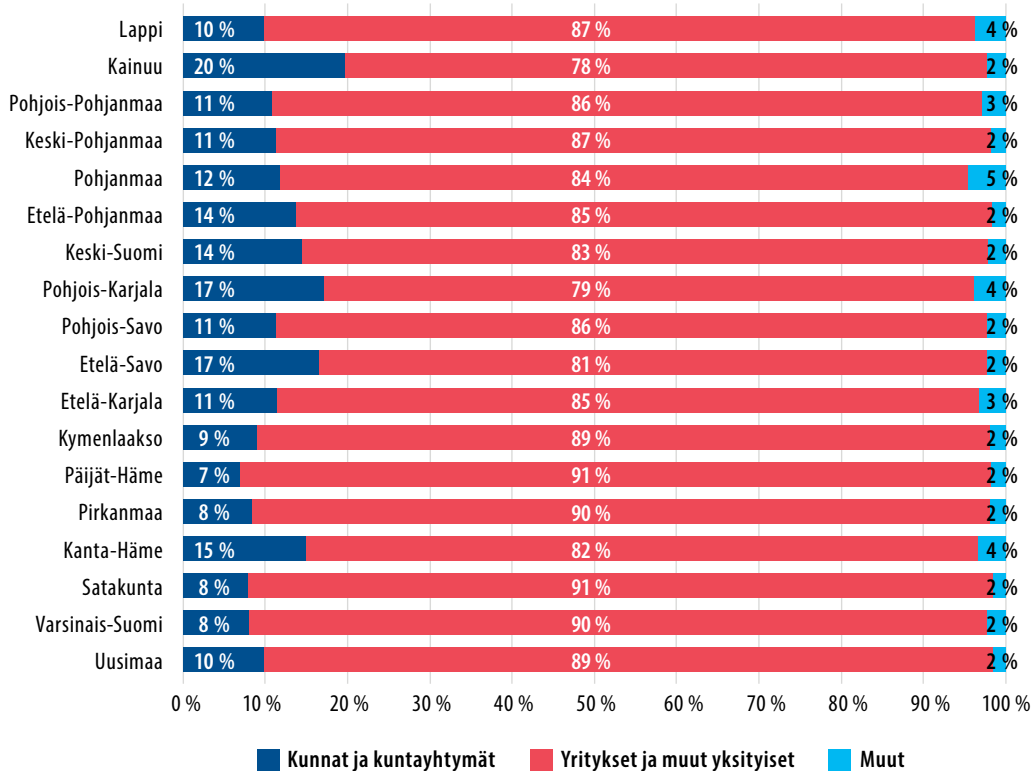
Avoimien työpaikkojen osuus vaihtelee suuresti maakunnittain. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa avoimia työpaikkoja oli marraskuussa 2019 vain noin 8 prosenttia suhteessa työttömiin. Kaikista avoimena olevista työpaikoista kuitenkin noin 68 prosenttia oli yli vuoden kestäviin työsuhteisiin. Eniten avoimia työpaikkoja suhteessa työttömiin, 31,5 prosenttia, oli Etelä-Pohjanmaalla, missä hieman yli puolet avoimista työpaikoista oli yli 12 kuukautta kestäviin työsuhteisiin (taulukko 5.7). Näiden lukujen pohjalta voidaan arvioida, että maakunnissa on jonkin verran työvoiman ja avoimien työpaikkojen kohtaanto-ongelmaa.

Taulukko 5.7 Avointen työpaikkojen määrä maakunnittain

Maakunta	Avoimet työpaikat, lkm	Avoimet työpaikat suhteessa työttömiin	Yli 12 kk työsuhteiden osuus kaikista avoimista työpaikoista
Uusimaa	18 450	27,5 %	58,6 %
Varsinais-Suomi	3 936	21,3 %	64,4 %
Satakunta	1 428	15,5 %	57,4 %
Kanta-Häme	1 082	17,5 %	67,6 %
Pirkanmaa	4 793	22,3 %	59,4 %
Päijät-Häme	1 397	13,8 %	56,5 %
Kymenlaakso	936	11,0 %	59,2 %
Etelä-Karjala	753	12,3 %	51,4 %
Etelä-Savo	950	15,3 %	57,2 %
Pohjois-Savo	2 718	25,5 %	48,0 %
Pohjois-Karjala	739	8,2 %	68,1 %
Keski-Suomi	1 784	13,4 %	52,4 %
Etelä-Pohjanmaa	1 755	31,5 %	51,1 %
Pohjanmaa	1 097	24,1 %	58,5 %
Keski-Pohjanmaa	381	18,3 %	58,5 %
Pohjois-Pohjanmaa	3 902	21,5 %	51,8 %
Kainuu	603	19,8 %	53,7 %
Lappi	2 066	25,3 %	43,2 %

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto 11/2019

Tarkasteltaessa avoimia työpaikkoja työntajan sektorin mukaisesti, voidaan havaita, että kuntien ja kuntayhtymien osuus kaikista avoimista työpaikoista on korkeimmillaan Kainuussa, 20 prosenttia, ja Etelä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa, 17 prosenttia. Matalimmillaan kunta-alan avoimien työpaikkojen osuus on Päijät-Hämeessä, 7 prosenttia. Yritysten ja muiden yksityisten työntajien osuus kaikista avoimista työpaikoista on korkeimmillaan Päijät-Hämeessä ja Satakunnassa, yli 90 prosenttia. Matalin suhteellinen osuus yksityisen puolen työpaikoista on Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa, joissa kummassakin niiden osuus on alle 80 prosenttia kaikista avoimista työpaikoista.



Kuvio 5.2 Avoimet työpaikat sektoreittain maakunnissa

Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto 11/2019

Väestön koulutustasossa suuria kuntakohtaisia eroja

Väestön koulutustasolla on merkittävä vaikutus kuntien työllisyyteen ja talouteen. Koulutustason noustessa todennäköisyys työllistyä nousee ja todennäköisyys työttömyyteen tai työvoiman ulkopuolella olemiseen vastaavasti laskee (Kalenius 2014). Koulutustasoltaan korkeammat ammattiryhmät ovat yleensä myös vähemmän herkkiä talouden suhdannevaihteluille. Väestön koulutustasolla on yleensä vaikutus myös kunnan talouteen asukkaiden verotettavien ansiotulojen muodossa, sillä pääsääntöisesti palkansaajien kokonaisansiot seuraavat Suomessa koulutustasoa, vaikka saman koulutustason sisällä ansiotasossa saattaa olla suuria koulutusalojen välisiä eroja. Väestön koulutustasolla on selkeä yhteys terveyteen ja hyvinvointiin sekä esimerkiksi elinajanodotteeseen (Maunu 2014).

Väestön koulutustasoa ja sen eroja voidaan tarkastella esimerkiksi yli 15-vuotiaiden korkeimman suoritettun tutkinnon perusteella. Noin 40 prosenttia Suomen väestöstä on

suorittanut toisen asteen tutkinnon, ja tätä korkeampi tutkinto²¹ on reilulla kolmanneksella suomalaisista. Toisaalta vajaalla kolmanneksella suomalaisista ei ole lainkaan peruskoulun jälkeistä tutkintoa.

Kuntakokoluokittain tarkasteltuna koulutustasossa on merkittäviä kuntien välisiä eroja (taulukko 5.8). Suhteellisesti eniten ylemmän koulutusasteen suorittaneita asuu suurissa kaupungeissa: Espoossa ja Helsingissä asuvista yli 40 prosenttia on suorittanut ylemmän koulutuksen. Suurin osuus ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita on Kauniaisissa (58 %). Matalimmillaan ylemmän asteen koulutuksen suorittaneita on vajaat 15 prosenttia kuntalaisista. Nämä kunnat ovat kaikki alle 5 000 asukkaan kuntia.

Taulukko 5.8 Väestön koulutusaste kuntakokoluokittain

Kuntakokoluokka	Ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa, % väestöstä	Toisen asteen tutkinnon suorittaneita, % väestöstä	Ylempi koulutus, % väestöstä
Yli 100 000 as.	25 %	39 %	37 %
40 001–100 000 as.	28 %	42 %	31 %
20 001–40 000 as.	29 %	42 %	29 %
10 001–20 000 as.	29 %	44 %	27 %
5 001–10 000 as.	32 %	44 %	24 %
2 000–5 000 as.	35 %	45 %	20 %
Alle 2 000 as.	37 %	44 %	19 %

Lähde: Tilastokeskus

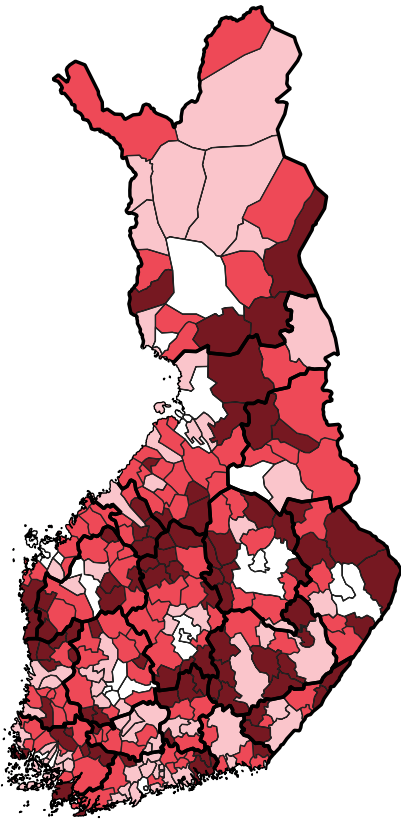
Vain peruskoulun suorittaneita asuu suhteellisesti eniten kahdessa pienimmässä kuntakokoluokassa, eli alle 5 000 asukkaan kunnissa. Suurimmillaan näissä kunnissa vain peruskoulun suorittaneita on reilut 40 prosenttia kuntalaisista. Suhteellisesti vähiten vain peruskoulun suorittaneita asuu suurissa kaupungeissa ja niiden kehyskunnissa. Kuntakokoluokittainen koulutus rakenne heijastelee väestörakenteen eroja: pienemmissä kunnissa on enemmän ikääntynyttä väestöä, jolla on yleensä matalampi koulutustaaste.

Kuviossa 5.3 on kuvattu vain peruskoulun suorittaneiden ja korkeamman kuin toisen asteen tutkinnon suorittaneiden suhteelliset osuudet Suomen kunnissa vuonna 2017. Vasemmanpuoleisesta kartasta vastaavasti nähdään, että kunnat, joissa vain peruskoulun suorittaneiden kuntalaisten määrä on suhteellisesti suurin, ovat pääsääntöisesti pieniä,

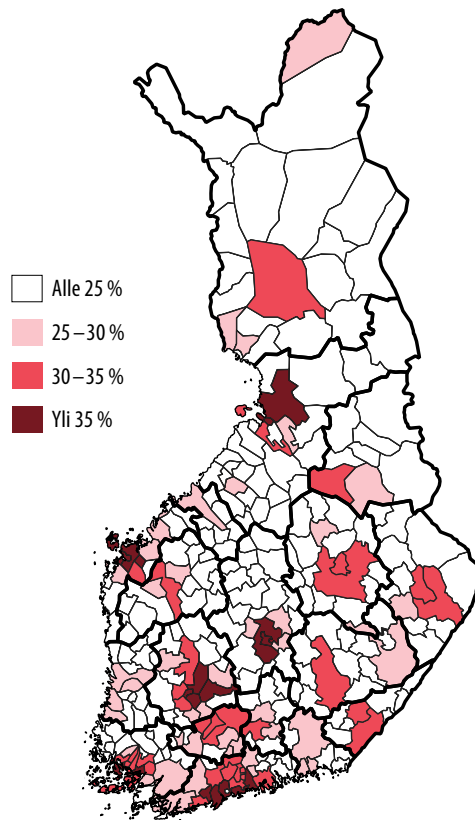
21 Erikoisammattikoulutus, alin korkea-aste, alempi korkeakouluaste, ylempi korkeakouluaste tai tutkijakoulutus

maakuntien reuna-alueilla sijaitsevia kuntia. Oikeanpuoleisesta kartasta puolestaan nähdään, että suhteellisesti eniten toisen asteen jälkeisiä tutkintoja (ylempi koulutus) on suurissa kaupungeissa ja niiden kehyskunnissa. Korkeimman koulutusasteen alueita ovat pääkaupunkiseutu sekä Turun, Tampereen, Jyväskylän, Vaasan ja Oulun seudut. Toisin sanoen väestön koulutusaste seuraa vahvasti koulutustarjontaa, erityisesti yliopistojen sijaintia.

Kuntalaisten osuus joilla ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa, 2017



Kuntalaisten osuus joilla toisen asteen jälkeinen tutkinto, 2017



Kuvio 5.3 Osuus kunnan asukkaista, joilla ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa sekä osuus kunnan asukkaista, joilla on toisen asteen jälkeinen tutkinto vuonna 2017

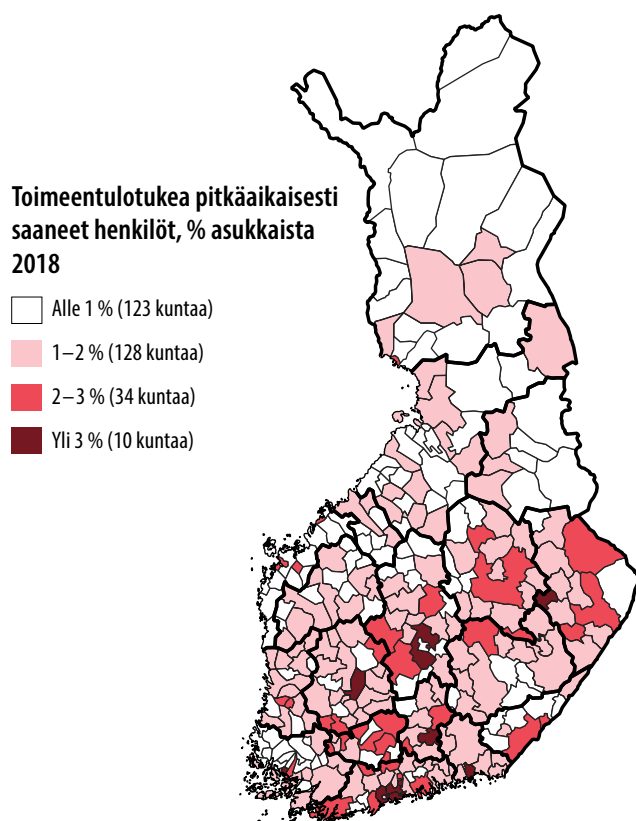
Lähde: Tilastokeskus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Kuntalaisten työkyvyttömyys tavallisempaa pienissä kunnissa, toimeentulotukea saadaan useammin suuremmissa kaupungeissa

Työllisyystarkastelujen ohella kuntalaisten hyvinvointia ja työelämään osallistumista voidaan kuvata myös toimeentulotuen sekä työkyvyttömyyseläkkeiden kautta. Kuntalaisten työkyvyttömyys vaikuttaa negatiivisesti kunnan talouteen sekä suorasti verotulomenetyksen myötä, että välillisesti kasvavan sosiaali- terveydenhuollon palvelutarpeen kautta.

Kuvion 5.4 kartassa esitetään pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien henkilöiden²² osuus kunnan asukkaista. Keskimäärin näitä oli noin 128 000 henkilöä Manner-Suomessa ja heidän osuutensa väestöstä oli 2,3 prosenttia. Kunnittain tarkasteltuna enimmillään pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavia oli 4,3 prosenttia ja pienimmillään 0,2 prosenttia väestöstä. Kuviosta voi havaita, että ne kunnat, joissa pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien osuus on korkea, ovat suuria kaupunkeja ja maakuntakeskuksia ja sijaitsevat Etelä- ja Itä-Suomessa.



Kuvio 5.4 Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien henkilöiden osuus väestöstä vuonna 2018

Lähde: Sotkanet

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Kelan tilastojen mukaan perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista noin 75 prosenttia oli yhden hengen kotitalouksia. Pitkäaikaisesti tukea saa noin kolmannes toimeentulotuen saajista. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden osuus on yksi keskeisistä huono-osaisuuden indikaattoreista. Se kertoo pienituloisuuden lisäksi myös laajemmista

²² Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneeksi määritellään henkilöt, jotka ovat tarkasteluvuoden aikana saaneet toimeentulotukea vähintään 10 kuukauden ajan.

ongelmista. Monilla pitkäaikaisen tuen saajilla ongelmat eivät rajaudu taloudelliseen huono-osaisuuteen, vaan tilannetta hankaloittavat esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmat. On arvioitu, että toimeentulotuen hakijoista 20–40 prosenttia tarvitsee toimeentulotuen lisäksi myös sosiaalityön tukea ja palveluja. (Ahlgren-Leinvuo 2019)

Jauhiaisen ja Korpelan (2019) tutkimuksen mukaan perustoimeentulotuen tarve liittyy usein työttömyyteen ja sitä kautta tulojen pienuuteen. Työttömyys näkyy myös siinä, että vain pienellä osalla toimeentulotuen saajista on työtuloja. Taustalla voi olla erilaisia sosiaalisia ja/tai terveydellisiä ongelmia, jotka heikentävät henkilön mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Toisaalta huomattavalla osalla ei ole ensisijaisia etuuksia eikä muita tuloja ollenkaan, mikä aiheuttaa viimesijaisen turvan tarpeen. Kolmas keskeinen syy toimeentulotuen tarpeelle on asumismenojen suuruus.

Vuoden 2017 aikana maksetusta perustoimeentulotuesta lähes puolet on kohdentunut asumisen kustannuksiin niin Helsingissä kuin koko maassa keskimäärin. Verrattaessa Helsinkiä ja pääkaupunkiseutua muihin kaupunkimaisiin kuntiin sekä taajaan asuttuihin että maaseutumaisiin kuntiin, pääkaupunkiseudulla on vuositasolla maksettu kotitalouksien asumismenoja perustoimeentulotuesta lähes kaksinkertaisella euromäärällä maaseutumaisiin kuntiin verrattuna. (Ahlgren-Leinvuo 2019)

Työkyvyttömyyseläkettä saa työikäinen henkilö, joka ei sairauden tai vamman vuoksi kykene ansaitsemaan toimeentuloaan. Taulukossa 5.9 esitetään kuntakokoluokittain työkyvyttömyyseläkettä saavien väestöosuus. Eniten työkyvyttömyyseläkettä saavia suhteessa väestöön on pienemmissä kunnissa.

Taulukko 5.9 Työkyvyttömyyseläkettä saavat 25–64-vuotiaat vuonna 2018

Kuntakokoluokka	Työkyvyttömyyseläkettä saavat 25–64-vuotiaat
Yli 100 000 as.	5,3
40 001–100 000 as.	7,1
20 001–40 000 as.	7,1
10 001–20 000 as.	7,9
5 001–10 000 as.	8,9
2 000–5 000 as.	10,6
Alle 2 000 as.	11,0

Lähde: Sotkanet

Vuonna 2018 alkaneiden työkyvyttömyyseläkkeiden ja niistä täytenä myönnettyjen eläkkeiden määrä kääntyi selvään kasvuun. Ikäryhmittäin katsottuna kasvu kohdistui lähinnä 25–44-vuotiaisiin ja 60 vuotta täyttäneisiin. Yleisimmät työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syyt olivat vuonna 2018 tuki- ja liikuntaelinsairaudet (33 prosenttia) sekä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt (31 prosenttia). Masennus on suurin yksittäinen syy työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Masennuksen perusteella työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrä laski vuosina 2007–2015, mutta on sen jälkeen noussut erityisesti naisilla. Vaikka työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrä kasvoi, niin työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrä kokonaisuudessaan laski. (Eläketurvakeskus 2019)

Taulukossa 5.10 esitetään kuntakokoluokittain syrjäytymisriskissä olevien nuorten osuudet kuntakokoluokittain. Syrjäytymisriskissä ovat ne 18–24-vuotiaat nuoret, jotka eivät opiskele, työskentele tai ole varusmiespalveluksessa. Syrjäytymisriskissä olevien nuorten osuus on matalin yli 100 000 asukkaan kunnissa ja toiseksi matalin pienimmissä eli alle 2 000 asukkaan kunnissa. Toisaalta erityisesti pienempien kuntakokoluokkien sisällä hajonta on suurta: Alle 2 000 asukkaan kunnista löytyy niin alle 10 prosentin väestöosuusia kuin Manner-Suomen kuntien korkein lukema, 32 prosenttia. Monet niistä kunnista, joissa syrjäytymisriskissä olevien nuorten väestöosuus on matala, sijaitsevat Pohjanmaan rannikkoseudulla ja ylipäätään Länsi-Suomessa.

Taulukko 5.10 Syrjäytymisriskissä olevien nuorten määrä ja osuus väestöstä kuntakokoluokittain vuonna 2017

Kuntakokoluokka	Syrjäytymisriskissä olevat	18–24-vuotiaat	Osuus
Yli 100 000 as.	32 162	214 980	14,96 %
40 001–100 000 as.	15 487	88 204	17,56 %
20 001–40 000 as.	10 957	55 718	19,67 %
10 001–20 000 as.	7 312	37 441	19,53 %
5 001–10 000 as.	5 782	31 435	18,39 %
2 000–5 000 as.	3 098	15 744	19,68 %
Alle 2 000 as.	421	2 459	17,12 %

Lähde: Sotkanet

Taulukossa 5.11 tarkastellaan syrjäytymisriskissä olevien nuorten väestöosuutta kunnan väestönmuutoksen mukaan. Väestöään nopeasti menettävissä kunnissa syrjäytymisriskissä olevien kuntien osuus on korkein ja matalin se on puolestaan nopeasti kasvavissa kunnissa, mutta myös tässä tarkastelussa kuntaluokkien välinen hajonta on suuri.

Taulukko 5.11 Syrjäytymisriskissä olevien nuorten määrä ja osuus väestöstä kuntaluokittain kunnan väestönmuutoksen mukaan vuonna 2017

Väestönmuutosluokka	Syrjäytymisriskissä olevat	18–24 vuotiaat	Osuus
Nopeasti kasvava	20 724	142 288	14,56 %
Kasvava	27 538	170 821	16,12 %
Väestöään menettävä	17 764	90 190	19,70 %
Väestöään nopeasti menettävä	9 193	42 682	21,54 %

Lähde: Sotkanet

Kuntakokoluokkien sisäisen vaihtelevuuden lisäksi myös yksittäisten kuntien sisällä on havaittavissa alueellista eriytymistä. Näin ollen on mahdollista, että tietyissä kaupunginosissa toimeentulotuen saajia tai syrjäytymisriskissä olevia nuoria on keskimääräistä enemmän.

Asuinalueiden voimakasta eriytymistä eli segregaatiota pidetään yleisesti huolestuttavana kehityskulkuna. Suurissa kaupungeissa ja suurilla kaupunkiseuduilla muuta maata suuremmat tuloerot, kalliimpi asuminen ja maahanmuuttajien korkeampi väestöosuus luovat puitteet alueiden sisäiselle eriytymiselle. Eriytymiskehitys on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna maltillista, mutta havaittavissa on selkeitä merkkejä asuinalueiden välisten sosioekonomisten ja etnisten erojen kasvusta ja syvenemisestä, erityisesti pääkaupunkiseudulla ja muutamilla muilla suuremmilla kaupunkiseuduilla. Asuinalueiden eriytymisen kehityskulut näkyvät muun muassa alueellisina terveys- ja hyvinvointieroina. Tutkimukset on osoittanut erojen heijastuvan muun muassa koulujen oppimistuloksiin ja kouluvalintoihin, asuinalueiden koettuun turvallisuuteen, asuntojen hintoihin sekä muuttoliikkeen valikoituvuuteen. (Vilkama ja Hirvonen 2018.)

Kauppinen ja Vaalavuo (2017) tarkastelevat alueellisen eriytymisen kehitystä Helsingin, Turun ja Tampereen seutukunnissa. Heidän havaintonaan oli, että pieni- ja suurituloisten eriytyminen on vahvistunut Turun ja Tampereen seuduilla, ja tässä on osin kyse pienituloisten keskittymisestä seudun keskuskuntaan. Pienituloisista etenkin ulkomaalaissyntyiset ovat keskittyneet pienituloisimmille alueille. Myös suomalaissyntyisten pieni- ja suurituloisten välinen eriytyminen on vahvistunut.

Helsingissä on kuitenkin havaittavista etnisen segregaaation jyrkkemistä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Maahanmuuttajien ja heidän Suomessa syntyneiden lastensa osuus Helsingin väestöstä on kasvanut huomattavasti 2000-luvulla. Helsingissä vieraskielisten osuus oli vuonna 2019 vuotta sitten korkeimman osuuden alueilla noin 20–25 prosenttia, kun vuoteen 2019 se oli kohonnut 34–38 prosenttiin. (Helsingin tila ja kehitys 2019.)

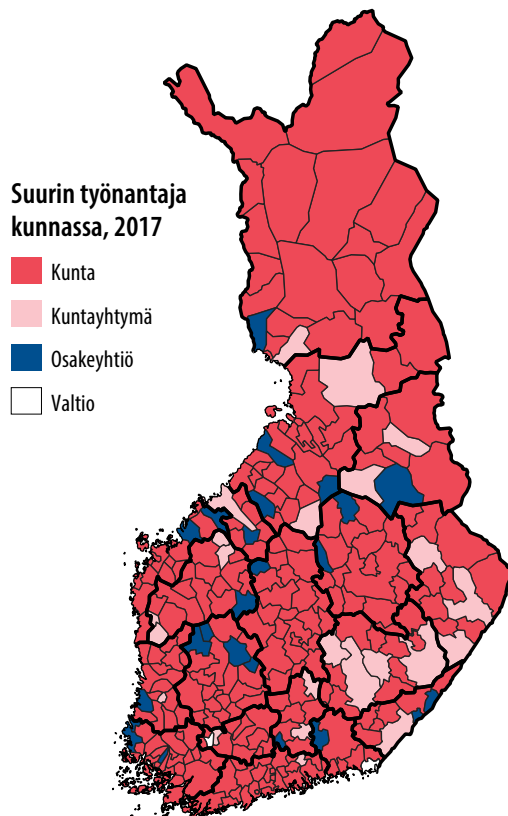
5.2 Elinkeinorakenteessa ja sen keskittyneisyydessä vaihtelua

Kuntien elinkeinorakenteessa on Suomessa jo perinteisesti ollut merkittäviä eroja: Maasamme on esimerkiksi lukuisia tunnettuja metsä-, paperi-, metalli- tai tekstiiliteollisuuden ympärille rakentuneita kuntia ja kaupunkeja, kuten myös vahvoja maatalouden ympärille rakentuneita kuntia. Näiden rinnalle on 1900-luvun lopulla noussut muun muassa teknologiateollisuuden tai lääketeollisuuden vahvasti erikoistuneita alueita.

Elinkeinorakenteella on suuri merkitys kunnan työllisyydelle ja taloudelle, mutta välillisesti se vaikuttaa myös esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen ja väestökehitykseen. Vahva ja monipuolinen elinkeinorakenne tukee työllisyyttä ja pitkällä aikavälillä myös positiivista väestömuutosta. Yritysten menestys näkyy myös kunnan taloudessa yhteisöveron tuotona ja usein myös kunnan asukkaiden hyvänä ansiotasona, joka puolestaan nostaa kunnallisveron tuottoa. Vahvaankin yritysraakenteeseen saattaa kuitenkin liittyä myös riskejä: Mikäli yritys- ja työllisyysrakenne on esimerkiksi voimakkaasti keskittynyt yhden toimialan tai yhden toimijan ympärille, saattavat talouden suhdannevaihtelut tai toimialan rakennemuutokset vaikuttaa voimakkaasti myös kunnan talouteen, väestökehitykseen ja elinvoimaan. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää 2000-luvulla toteutunutta metsäteollisuuden rakennemuutosta, jolla on ollut suuret vaikutukset metsäteollisuuspaikkakunnille ja laajemmin kuljetusalalle, tai Nokian matkapuhelinvalmistuksen päättymistä, jonka vaikutukset heijastuivat voimakkaasti useammalle paikkakunnalle ympäri maata ja koko kansantalouteen.

Työnantajaryhminä tarkasteltuna suurimpana työnantajana Suomessa toimivat yritykset, joissa työskentelee noin 60 prosenttia työllisistä. Julkisyhteisöt työllistävät Suomessa noin 26 prosenttia työllisistä. Tästä valtionhallinnon osuus on 5 prosenttia ja paikallishallinnon, pääasiassa kuntien ja kuntayhtymien, osuus noin 21 prosenttia. Toimialoittain tarkasteltuna suurin työllistävä toimiala on sosiaali- ja terveyspalvelut, joiden parissa työskenteli 17 prosenttia työssäkävivistä. Suuria työllistäviä toimialoja ovat myös teollisuus, joka työllisti 13 prosenttia työssäkävivistä, sekä tukku- ja vähittäiskauppa, joka työllisti 11 prosenttia työllisistä.

Osakeyhtiömuotoinen työnantaja on suurin 23 kunnan alueella ja valtio kahden kunnan alueella. Tarkastelu korostaa kunta-alan henkilöstövaltaisuutta ja toisaalta kuntien ja kuntayhtymien laajaa roolia julkisten palvelujen toteuttajana Suomessa.



Kuvio 5.5 Suurimmat yksittäiset työnantajat kunnittain työnantajatyypin mukaan

Lähde: Tilastokeskus ja VM
Karttapohja: Maanmittauslaitos

Kunnan elinkeinorakenteen keskittyneisyyttä voidaan kuvata yhteisöveron maksajien sekä yksityisten työnantajien kautta. Keskittyneisyydestä voidaan puhua, jos merkittävä osa kunnan yhteisöverosta tai kunnan alueella olevista työpaikoista syntyy yhden tai muutaman suuren toimijan toiminnan seurauksena. Tällaisilla alueilla tietty elinkeinorakenne tuo mukanaan riskin, muun muassa kunnan talouden näkökulmasta.

Parhaimmassa tilanteessa yritykset tuovat alueelle työpaikkoja ja yhteisöverotuottoja sekä vahvistavat kunnallisverotuottoa sekä elinvoimaa. Toisaalta hyvin keskittynyt, muutaman suuren yrityksen muodostama yrityskanta saattaa asettaa kunnan ja koko alueen haavoittuvaan asemaan. Yhden suuren yrityksen toiminnan loppuminen voi vaikuttaa merkittävästi kunnan verotuloihin sekä alueen työllisyyteen.

Vuonna 2017 yhteisöveron yritystoimintaerästä kertyi kunnille noin 1,6 mrd. euroa, eli hie-
man yli 300 euroa/asukas. Kuntien yhteisöveron osuudesta on tässä tarkastelussa pois-
tettu yhteisöveron metsäerä. Taulukosta 5.10 nähdään, että noin kolmanneksessa kun-
tia yli 30 prosenttia yhteisöveron tuotosta kertyi viiden suurimman yhteisön kautta. Kun-
takokoluokittain tarkasteltuna keskittynyt elinkeinorakenne on tämän raja-arvon mukaan
tavallisinta keskisuurissa, 20 000–40 000 sekä 40 000–100 000 asukkaan kunnissa.

Suurissa kaupungeissa yritys-kanta on pääsääntöisesti laaja, niin määrällisesti kuin toimi-
aloja tarkasteltaessakin. Näin yhteisöveron kehitykseen liittyvä riski hajautuu, eikä kunnan
talous ole yhtä riippuvainen yksittäisestä toimijasta. Pienissä kunnissa yhteisöveron tuotto
ei vaikuta olevan merkittävästi keskittynyttä, mutta toisaalta pienten kuntien taloutta voi
herkemmin horjuttaa pienemmänkin toimijan poistuminen. On kuitenkin huomioitava,
että luokkien sisäinen vaihteluväli on suurta. Kaikkien kuntakoluokkien sisältä löytyy kun-
tia, joissa viiden suurimman yhteisön osuus yhteisöveron kokonaistuotosta on yli 50 pro-
senttia. Näitä kuntia on koko maan tasolla 27.

**Taulukko 5.13 Kunnan viiden suurimman yhteisöveroa maksavan yhteisön osuus yhteisöverosta
kuntakokoluokittain**

Kuntakokoluokka	Kuntien lukumäärä luokassa	Kuntien lkm, joilla viiden suurimman yhteisön osuus yhteisöveron kokonaistuotosta on yli 30 %	Osuus luokasta	Viiden suurimman yhteisön osuus, luokan minimi	Viiden suurimman yhteisön osuus, luokan maksimi
Yli 100 000 as.	9	2	22 %	14 %	52 %
40 001–100 000 as.	16	9	56 %	9 %	57 %
20 001–40 000 as.	30	17	57 %	12 %	67 %
10 001–20 000 as.	40	12	30 %	9 %	60 %
5 001–10 000 as.	72	24	33 %	5 %	66 %
2 000–5 000 as.	90	30	33 %	2 %	70 %
Alle 2 000 as.	33	7	21 %	3 %	55 %
Manner-Suomi yhteensä*	290	101	35 %	2 %	70 %

*Tarkastelusta puuttuu viisi Manner-Suomen kunta
Lähde: Verohallinto

Toinen elinkeinorakenteen keskittyneisyyttä ja haavoittuvuutta kuvaava muuttuja on
työpaikkojen keskittyneisyys. Vuonna 2017 kolmen suurimman yrityksen osuus kunnan
alueella toimivien yritysten henkilöstöstä oli yli 30 prosenttia noin kuudesosassa kuntia.
Näistä kunnista suurin osa oli alle 5 000 asukkaan kuntia. Voidaan arvioida, että kunnan

työllisyystilanne ja näin ollen kunnan talous sekä kuntalaisten toimeentulo ja hyvinvointi ovat riippuvaisia näistä työnantajista.

Taulukko 5.14 Kolmen suurimman työnantajan osuus kunnan työpaikoista kuntakokoluokittain

Kuntakokoluokka	Kuntien lukumäärä luokassa	Kuntien lkm, joilla kolmen suurimman yrityksen osuus kunnan yritysten henkilöstöstä ylittää 30 %	Osuus luokasta	Kolmen suurimman yrityksen osuus henkilöstön määrästä, luokan minimi	Kolmen suurimman yrityksen osuus henkilöstön määrästä, luokan maksimi
Yli 100 000 as.	9	0	0	3,3 %	8,8 %
40 001–100 000 as.	17	0	0	6,4 %	24,2 %
20 001–40 000 as.	30	4	13 %	6,5 %	39,6 %
10 001–20 000 as.	41	4	10 %	8,1 %	51,1 %
5 001–10 000 as.	74	7	9 %	5,9 %	42,2 %
2 000–5 000 as.	90	19	21 %	6,3 %	61,2 %
Alle 2 000 as.	34	14	41 %	14,9 %	56,5 %
Manner-Suomi yhteensä	295	48	16 %	3,3 %	61,2 %

Lähde: Tilastokeskus ja VM

LÄHTEET:

- Ahlgren-Leinuo, H: Perustoimeentulotuella maksetaan asumismenoja ja paikataan muun turvaverkon aukkoja. Kvartti 1/2019.
- Eläketurvakeskus (2019): Työkyvyttömyyseläkkeelle siirrytään yhä useammin masennuksen vuoksi. Tiedote 4.4.2019
- Helsingin tila ja kehitys 2019.
- Jauhiainen, S ja Korpela, T (toim.) Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28.
- Kalenius, A. (2014): Koulutus, työllisyys ja työttömyys. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:13.
- Kauppinen, T ja Vaalavuo, M (2017): Työikäisen väestön alueellinen eriytyminen synnyinmaan ja tulotason mukaan suurilla kaupunkiseuduilla. URMI Kaupunkianalyysi I, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Maunu, A. (2014): Kuinka terveyttä tehdään? Sosioekonomiset terveyserot ja ammatilliset oppilaitokset niiden kaventajina. EHYT Katsauksia 1/2014. Ehkäisevä päihdetyö EHYT.
- Vilkama, K ja Hirvonen, J (2018): Helsingin alueellinen eriytyminen: kaksi lähestymistapaa segregaaation seurantaan. Kvartti 1/2018

6 Kunta-alan henkilöstö

NOSTOT JA KESKEISET HUOMIOT:

- Kunta-alalla työskentelee 420 000 palkansaajaa, noin viidesosa kaikista palkansaajista.
- KT Kuntatyönantajien viimeisimmässä tiedustelussa työvoimavaje oli 2 prosenttia. Työvoimavajetta on suhteellisesti enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen ammattiryhmissä.
- Lähes puolet kunta-alan vakuutetuista työskentelee yli 100 000 asukkaan kunnissa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kunta-alan työntekijät ovat keskittyneet suuriin kaupunkeihin.
- Vuosina 2020–2024 eläkkeelle siirtyy yhteensä noin 16 000 kunta-alan työntekijää vuosittain. Kuntien työntekijät ovat keskimäärin vanhempia pienissä kunnissa, joten myös eläköityminen kohdistuu suhteellisesti voimakkaammin asukasluvultaan pieniin kuntiin.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on väestön ikääntymisen, palvelutarpeen kasvun ja eläköitymisen vuoksi 2030-luvun puoliväliin mennessä noin 200 000 työntekijän laskennallinen lisähenkilöstötarve. Tässä arviossa ei ole otettu huomioon vanhuspalvelulain muutosesitystä.

Kunnista ja kuntayhtymistä on tullut 2000-luvulla henkilöstömäärältään yhä suurempia työnantajia. Noin viidennes Suomen palkansaajista, noin 420 000 henkilöä, työskentelee kunta-alalla. Viime vuosina kunta-alan henkilöstömäärä on kuitenkin laskenut ja tämän kehityksen arvioidaan jatkuvan. Tuleva henkilöstökehitys riippuu myös lainsäädännön muutoksista, kuten hoitajamitoitukseen liittyvät päätökset. Väestön ikääntymisestä seuraava palvelutarpeen kasvu johtaa henkilöstön määrän kasvuun varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollossa, mikäli työn tuottavuutta ei onnistuta kasvattamaan samassa suhteessa palvelutarpeen kasvun kanssa. Tulevina vuosina kunta-alan henkilöstömäärään vaikuttaa lisäksi voimakas eläköityminen: lähivuosina eläkkeelle siirtyy yhteensä arviolta noin 16 000 kuntatyöntekijää vuosittain. Kunta-alalla on jo nykyisin tietyissä ammattiryhmissä haasteita osaavan työvoiman saatavuudessa ja näiden haasteiden arvioidaan voimistuvan eläköitymisen myötä lähivuosina. Työkäisen väestön määrän väheneminen hankaloittaa tilannetta edelleen.

6.1 Viidennes Suomen palkansaajista työskentelee kunta-alalla

Lokakuussa 2018 kunta-alalla työskenteli yhteensä 421 000 henkilöä²⁴. Lisäksi palkattomalla virkavapaalla tai työlomalla oli 30 000 henkilöä. Lukumäärissä eivät ole mukana sivutoimiset tuntiopettajat. Kaiken kaikkiaan kunta-alan henkilöstömäärä vastaa noin viidennestä kaikista Suomen palkansaajista.

Henkilöstömäärällä tarkasteluna kuntien ja kuntayhtymien välillä on merkittäviä eroja (taulukko 6.1). Reilu viidennes kunnallisista työnantajista työllistää alle 100 palkansaajaa ja vajaa puolet alle 250 palkansaajaa. Keskimäärin työnantajat ovat kuitenkin henkilöstömäärältään verrattain suuria: vuonna 2018 kuntatyönantajien palveluksessa työskenteli keskimäärin 956 palkansaajaa työnantajaa kohden.

Taulukko 6.1 Kunnat ja kuntayhtymät henkilöstömäärän mukaan vuonna 2018

Palkkaa saava henkilöstö	Kunnat (%)	Kuntayhtymät (%)	Yhteensä (%)
0–99	17,4	34,1	22,3
100–249	27,0	14,7	23,4
250–499	19,9	15,5	18,6
500–999	15,4	15,5	15,5
1 000–1 499	7,1	5,4	6,6
1 500–2 499	6,1	3,9	5,5
2 500–4 999	3,9	6,2	4,5
5 000–50 000	3,2	4,7	3,6
Yhteensä	100,0	100,0	100,0
Lukumäärä	311	129	440
Keskimäärin henkilöstöä	934	1 009	956
Henkilöstön määrä	290 000	130 000	421 000

Lähde: KT Kuntatyönantajat

²⁴ Tarkastelussa käytetyt tilastotiedot perustuvat Tilastokeskuksen ylläpitämään kuntasektorin palkkatilastoon lokakuulta 2018, mikäli tekstissä tai taulukoissa ei toisin ilmoiteta.

Alueellisesti ja kuntakokoluokittain tarkasteltuna sekä kunta-alan työnantajien lukumäärässä että henkilöstömäärissä on suuria eroja. Kunta-alan työnantajia on määrällisesti paljon erityisesti Uudellamaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Lapissa. Vakuutettujen määrää tarkasteltaessa suurimmat työnantajat sijaitsevat Uudellamaalla, jossa kunta-alan vakuutettujen määrä on yhteensä yli 140 000. Varsinais-Suomessa, Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla vakuutettujen määrä on noin 40 000. Pienemmissä maakunnissa, kuten Kainuussa, Keski-Pohjanmaalla ja Etelä-Karjalassa vakuutettujen määrä jää selvästi alle 10 000 henkilön. Kuntakokoluokittain tarkasteltuna työnantajien jakauma on kirjava: kun Uudellamaalla valtaosa vakuutetuista on töissä yli 100 000 asukkaan kunnissa, toisessa ääripäässä Kainuussa kaikki vakuutetut ovat työssä alle 40 000 asukkaan kuntien työnantajilla. Määrällisesti kunta-alan henkilöstö näyttääkin keskittyvän suuriin kaupunkeihin sekä maakuntiin, joissa on yliopistollinen keskussairaala.

Kunta-alan henkilöstö on varsin naisvaltaista, naisten osuus henkilöstöstä on 80 prosenttia ja miesten osuus 20 prosenttia. Henkilöstön keski-ikä on 45,7 vuotta. Alle 30-vuotiaita on kuntasektorilla 11 prosenttia ja vähintään 50-vuotiaita on 43 prosenttia. Henkilöstöstä työsuhteisia on 74 prosenttia ja virkasuhteisia 26 prosenttia. Virkasuhdetta käytetään tehtävissä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Henkilöstöstä kokoaikaisia on 86 prosenttia ja osa-aikaisia 14 prosenttia. Toistaiseksi voimassa olevassa palvelussuhteessa työskentelee 77 prosenttia henkilöstöstä. Määräaikaisia on 22 prosenttia ja työllistettyjä 1 prosentti kunta-alan henkilöstöstä.

Kunnallisesta henkilöstöstä yli puolet työskentelee erityisasiantuntijoiden ja asiantuntijoiden ammattiryhmissä (taulukko 6.2). Palvelu-, myynti- ja hoitotyöntekijöitä on reilu neljäsosa.

Taulukko 6.2 Kunta-alan henkilöstö ammattiryhmittäin

Ammattiryhmä	Lukumäärä	Prosenttiosuus
Johtajat ja ylimmät virkamiehet	8 000	1,9
Erytisiasiantuntijat	131 000	31,1
Asiantuntijat	110 000	26,1
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	16 000	3,7
Palvelu-, myynti- ja hoitotyöntekijät	115 000	27,3
Muut työntekijät	42 000	9,9
Yhteensä	421 000	100,0

Lähde: KT Kuntatyönantajat

Tilastokeskuksen virallisessa ammattiluokituksessa (ISCO) johtajiin kuuluvat kunnanjohtajien ja toimialajohtajien lisäksi muun muassa rehtorit ja päiväkotien johtajat. Erityisasiantuntijoissa suurimpia ryhmiä ovat opettajat, lääkärit, lastentarhanopettajat sekä sosiaalityöntekijät. Kunta-alan suurin yksittäinen ammattiryhmä eli sairaanhoitajat kuuluvat asiantuntijoihin. Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöiden ammattiluokkaan kuuluvat toimistohenkilöstön lisäksi esimerkiksi toimistovahtimestarit. Palvelu-, myynti ja hoitotyöntekijöitä ovat muun muassa lähihoitajat, lastenhoitajat, kotipalvelutyöntekijät sekä koulunkäynninohjaajat. Muita työntekijöitä -ammattiluokassa ovat esimerkiksi siivoajat, keittiötyöntekijät ja maatalouslommittajat.

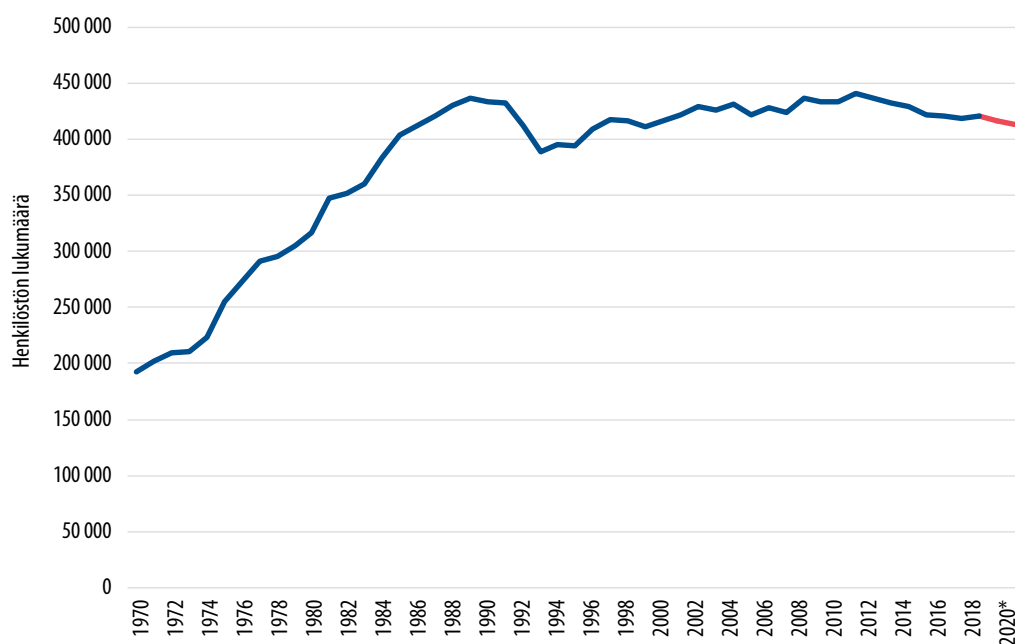
Kunta-alan lukumääräisesti suurimmat ammattiryhmät työskentelevät sosiaali- ja terveydenhuollossa. Selvästi yleisimmät yksittäiset ammattinimikkeet ovat sairaanhoitaja ja lähihoitaja. Isoja ammattiryhmiä on myös varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa. Näitä ovat muun muassa lastenhoitajat, lastentarhanopettajat, peruskoulun luokanopettajat ja lehtorit.

Kunta-alalla työskentelee koulutettua henkilöstöä. Henkilöstöstä 96 prosentilla on vähintään toisen asteen koulutus ja 44 prosenttia on suorittanut vähintään korkeakoulutas-teen koulutuksen. Vajaa puolet kunta-alan henkilöstöstä on suorittanut terveys- tai hyvinvointialan koulutuksen. Yhteensä reilu kolmannes henkilöstöstä on suorittanut kasvatusal- (10 %), palvelualan (10 %), kaupan, hallinnon tai oikeustieteen (8 %) tai tekniikan alan koulutuksen (7 %).

Kunta-alan henkilöstömäärä vähentynyt viime vuosina

Kunta-alan henkilöstömäärä on vähentynyt viime vuosina ja tämän kehityksen arvioidaan jatkuvan tulevinakin vuosina (kuvio 6.3). Väestön ikääntymisestä seuraava palvelutarpeen kasvu lisää henkilöstön määrän kasvupainetta varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunta-alan henkilöstömäärä oli korkeimmillaan vuonna 2011, jolloin alalla työskenteli 441 000 henkilöä. Henkilöstömäärä on tämän jälkeen alentunut noin 1–2 prosentin vuosivauhdilla yhteensä lähes 20 000 henkilöllä.

Kunta-alan henkilöstömäärän vähenemistä selittävät eläköityminen sekä kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustoimet, mutta myös kuntien toimintojen yhtiöittäminen ja enenevä palveluiden ostaminen ulkoa oman toiminnan sijaan. Kilpailulainsäädännön ja kuntalain muutokset syksyllä 2013 rajoittivat kunnallisten toimijoiden kilpailua vapailla markkinoilla, ja kuntien tuli 2014 vuoden loppuun kestäneen siirtymäajan puitteissa arvioida, mitkä toiminnot tulee yhtiöittää. Isoja yhtiötettäviä palveluita olivat muun muassa satamat ja energia-alan toiminnot. Kunnat ovat viime vuosina yhtiöittäneet runsaasti myös omaan toimintaan liittyviä tukipalveluita.



Kuvio 6.1 Kunta-alan henkilöstömäärän kehitys vuosina 1970–2020, prosenttia

* Vuodet 2019–2020 arvioita

Lähde: KT Kuntatyönantajat

Työvoimakustannukset muodostavat noin puolet kuntien kokonaismenoista

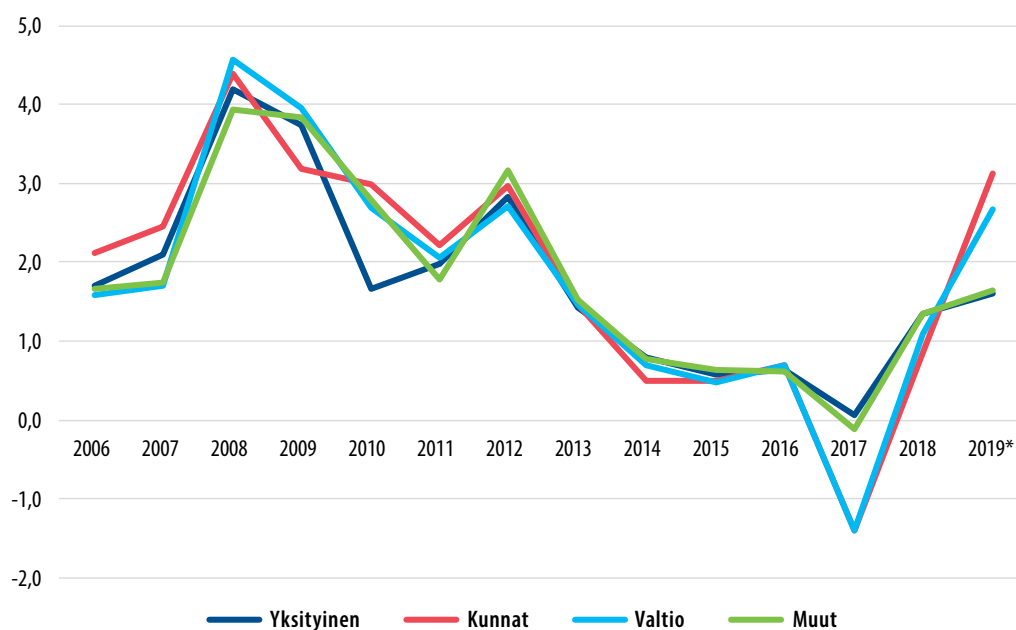
Vuonna 2018 kuntien ja kuntayhtymien henkilöstömenot olivat noin 20,6 mrd. euroa, josta palkkauskustannukset olivat 16,4 mrd. euroa ja työnantajan maksamat eläke- ja muut välilliset sosiaalivakuutusmaksut 4,2 mrd. euroa. Vuonna 2019 kuntien ja kuntayhtymien henkilöstömenojen arvioidaan olevan 21,0 mrd. euroa, josta palkkauskustannusten osuudeksi arvioidaan 16,7 mrd. euroa ja työnantajan maksamien eläke- ja muiden välillisten sosiaalivakuutusmaksujen osuudeksi 4,2 mrd. euroa.

Kuntasektorin henkilöstövaltaisuus näkyy henkilöstömenojen suurena osuutena kuntien kokonaismenoista. Palkkausmenojen suhteellinen osuus kuntien kokonaismenoista vaihtelee kunnittain pääsääntöisesti 50 prosentin molemmin puolin. Palkkausmenojen osuus on kuitenkin laskenut selvästi 2000-luvun alusta, jolloin ne olivat noin 55 prosenttia kuntien kokonaismenoista. Palkkausmenojen kehityksellä on kuitenkin edelleen merkittävä vaikutus kuntien kokonaismenoihin ja siten koko kuntatalouden kehitykseen.

Kunta-alan ansiokehitys

Kuntatalouden henkilöstökuluihin ja niiden kehittymiseen vaikuttavat henkilöstön määrän muutosten lisäksi kunta-alan ansiokehitys. Kunta-alan keskimääräiset kokonaisansiot²⁵ lisineen olivat vuonna 2018 noin 3 200 euroa kuukaudessa ja kokonaisansioiden mediaani 2 880 euroa kuukaudessa. Kunta-alan ansiot ovat suomalaista keskitasoa. Tehty vuosityöaika on kuntasektorilla kuitenkin selvästi pienempi kuin muilla sektoreilla. Kunta-alalla työskennellään noin 7 500 eri ammattinimikkeellä, ja ansiot vaihtelevat luonnollisesti ammateittain.

Kunta-alan virka- ja työehtosopimukset ovat voimassa maaliskuun 2020 loppuun saakka. Valtakunnallisilla virka- ja työehtosopimuksilla sovitaan palkoista, työajoista ja muista palvelussuhteen ehdoista. Kuten kuviosta 6.2 nähdään, eri työnantajasektoreiden sopimuskorotukset ovat viime vuosina olleet suunnilleen samansuuruisia. Kilpailukyky sopimukseen liittyvä määräaikainen lomarahaleikkaus tosin näkyi vuonna 2017 julkisen sektorin sopimuskorotuksissa negatiivisena piikkinä. Vuonna 2019 tuloksellisuuteen perustuva kertaerä näkyi puolestaan kunta- ja valtiosektorilla positiivisena piikkinä. Kunta-alan sopimusratkaisulla on merkittävä vaikutus kuntatalouden henkilöstökulujen kehitykseen.

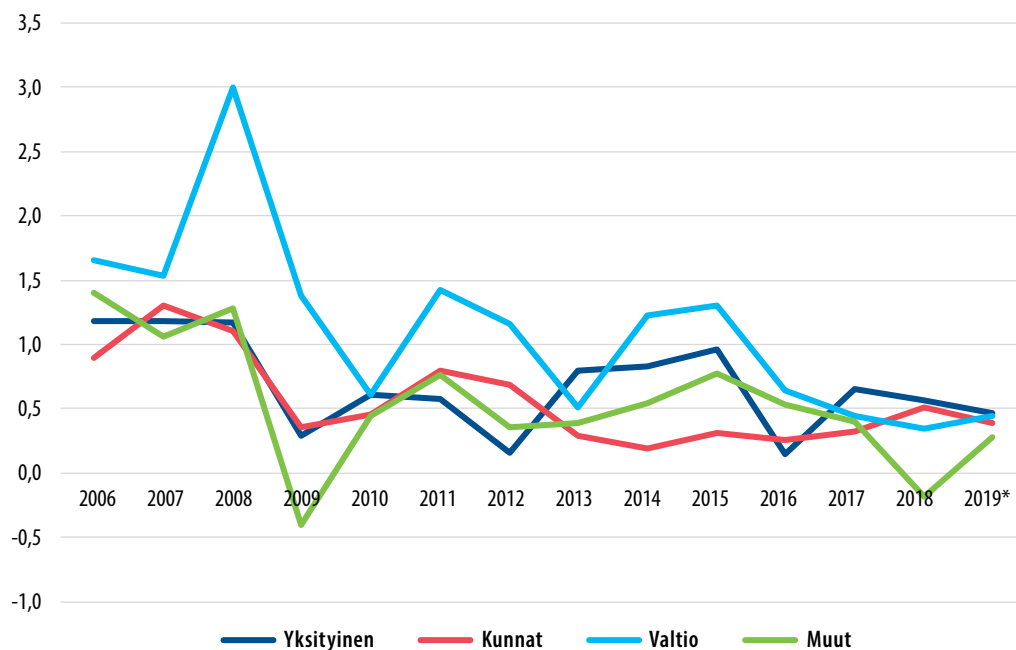


Kuvio 6.2 Sopimuskorotuksen työnantajasektoreittain, prosenttia

Lähde: Tilastokeskus

²⁵ Kokonaisansio sisältää kaikki lisätä- ja ylityökorvaukset mukaan luettuina. Tietolähteenä on käytetty Tilastokeskuksen kunnista ja kuntayhtymistä keräämiä palkkatietoja lokakuulta 2018, eivätkä ne sisällä sen jälkeen tehtyjä palkankorotuksia. Ansiotiedoissa ovat mukana kokoaikaiset, koko kuukaudelta täyttä palkkaa saaneet.

Ansiokehitys voidaan jakaa sopimuskorotuksiin ja palkkaliukumaan. Palkkaliukumalla tarkoitetaan keskiansioiden muutoksen ja työmarkkinasopimusten sopimuskorotusten erotusta. Liukuma voi olla rakennemuutosta, palvelussuhteen pituuden perusteella maksettavien lisien kertymää tai sopimuskorotukset ylittäviä palkantarkistuksia. Kunta-alan palkkaliukumat ovat olleet muihin sektoreihin verrattuna maltilliset. Vuonna 2018 kunta-alan palkkaliukuma ylitti kuitenkin valtion keskimääräisen palkkaliukuman. Palkkaliukuman kasvun taustalla olivat muun muassa liiketoimintasiirroista aiheutuneet palkkaharmonisoinnit ja muut työvoimakustannuksia nostattaneet paikalliset ratkaisut. Kunta-alan palkkaliukumat pysyivät viime vuonna ennakoarvioiden mukaan viimeisen kymmenen vuoden keskiarvon tuntumassa, vaikka tietyissä ammattiryhmissä on jo havaittavissa työvoimakapeikkoja.



Kuvio 6.3 Palkkaliukumat työnantajasektoreittain , prosenttia

Lähde: Tilastokeskus

Kuntasektorin työvoimatilanne ja -vaje

Kuntasektorin työvoimatilanteesta ja -vajeesta ei ole tarkkaa kunnittaista tilastotietoa. KT Kuntatyönantajat tekee kuitenkin työvoimatiedusteluja vuosittain. Tiettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmien ja varhaiskasvatuksen työvoimatilanne selvitetään joka toinen vuosi. Lisäksi joka vuosi selvitetään lääkäreiden työvoimatilannetta. KT Kuntatyönantajien viimeisin selvitys koskee marraskuun 2019 tilannetta. Tiedustelu kattaa noin 65 prosenttia kyseisissä ammattiryhmissä työskentelevästä kunnallisesta henkilöstöstä.

Vastausprosentti vaihtelee ammattiryhmittäin ja osassa ammattiryhmistä se on 70–80 prosenttia. Tiedustelu ei koskenut lääkäreitä eikä hammaslääkäreitä, joista tehdään vuosittain omat selvitykset.

KT Kuntatyönantajien viimeisimmässä tiedustelluissa työvoimavaje²⁶ oli tiedusteluun sisältyvissä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen ammattiryhmissä yhteensä keskimäärin 2,2 prosenttia. Tiedusteluun vastanneissa kunnissa ja kuntayhtymissä oli marraskuussa 2019 yhteensä 2 800 henkilön vaje kyseisissä vakansseissa. Kokonaan uusien vakanssien tarve oli 1 080, joka oli 0,9 prosenttia kyseisten ammattiryhmien yhteismäärästä.

Vuoden 2019 selvityksen perusteella työvoimavajetta on suhteellisesti enemmän sosiaalihuollossa ja varhaiskasvatuksessa kuin terveydenhuollossa. Suhteellisesti eniten työvoimavajetta oli puheterapeuteista (11 % eli 54 henkilöä), lastensuojelussa työskentelevistä sosiaaliryöntekijöistä (9,2 % eli 115 henkilöä), psykologeista (vaje 5,7 % eli 108 henkilöä), erityislastentarhanopettajista (vaje 5,5 % eli 51 henkilöä) ja lastentarhanopettajista (vaje 5,2 % eli 602 henkilöä) sekä sosiaaliryöntekijöistä ja erityissosiaaliryöntekijöistä (vaje 4,4 % eli 80 henkilöä). Lukumääräisesti eniten työvoimavajetta oli lastentarhanopettajista sekä sosiaalipalveluissa työskentelevien lähihoitajien, lastenhoitajien, kodinhoitajien ja kehitysvammahoitajien ammattiryhmässä (2,3 % eli 556 henkilöä). Lukumääräisesti vaje oli suurta myös terveystalveissa työskentelevien lähihoitajien ja perushoitajien ammattiryhmässä (2,5 % eli 441 henkilöä) sekä sairaanhoitajien ja erikoissairanhoitajien ammattiryhmässä (1,2 % eli 411 henkilöä).

Tiedusteluhetkellä auki olleista vakansseista noin 45 prosenttia oli hoitamatta siitä syystä, että hakuprosessi oli parhaillaan käynnissä tai kesken, ja noin 52 prosenttia siitä syystä, että hakuprosessista huolimatta tehtävää hoitamaan ei oltu saatu sopivaa henkilöä. Tilanne vaihteli ammattiryhmittäin. Esimerkiksi erityislastentarhanopettajien hoitamatta olevista vakansseista 81 prosenttia ja lastentarhanopettajien hoitamatta olevista vakansseista 70 prosenttia johtui siitä, että tehtävää hoitamaan ei oltu saatu sopivaa henkilöä. Sen sijaan esimerkiksi sairaanhoitajien ammattiryhmässä vain 18 prosenttia hoitamatta olleista vakansseista johtui tästä syystä. Muissa tapauksissa vakanssi oli hoitamatta, koska hakuprosessi oli käynnissä tai kesken.

Kokonaisuutena kokonaan hoitamatta olevien vakanssien osuus oli tiedustelun perusteella melko pieni. Työvoimavaje keskittyi selvästi tiettyihin ammattiryhmiin.

²⁶ Tiedustelussa selvitettiin kokonaan hoitamatta olevien virkojen ja työsuhteisten tehtävien lukumäärä 1.11.2017. Työvoimavaje on laskettu vähentämällä kokonaan hoitamatta olevista vakansseista ne vakanssit, joihin ei ole ollut tarvetta palkata ketään. Työvoimavajeprocentti on saatu laskemalla, kuinka monta prosenttia vaje on työssä olevan henkilöstön ja vajeen yhteismäärästä.

Kuntasektorilla on tiedustelun perusteella myös ammattiryhmiä, joissa työvoimavajetta ei juuri ole tai vaje on hyvin pieni. Tällaisia ammattiryhmiä ovat muun muassa kätilöt, ylihoitajat ja johtavat hoitajat, henkilökohtaiset avustajat, omassa kodissaan työskentelevät perhepäivähoitajat ja hoitoapulaiset. Työvoimatilanne vaihtelee huomattavasti myös alueittain.

Tiedustelun perusteella suurimpana ongelmana työvoimatilanteessa nähdään, että avoinna oleviin vakansseihin ei tietyissä ammattiryhmissä ole tarpeeksi päteviä, kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita saatavilla. Vaikka hoitamatta olevia vakansseja on suhteellisen vähän, joudutaan avoimia vakansseja hoitamaan määräaikaisesti epäpätevällä henkilöstöllä ja sijaisuuksiin on monissa kunnissa ja kuntayhtymissä lähes mahdoton saada pätevää henkilöstöä. Tämä ongelma koskee erityisesti sosiaalityöntekijöitä. Pätevien, kelpoisuusehdot täyttävien työntekijöiden rekrytoinnissa on sosiaalityöntekijöiden lisäksi vaikeuksia myös muissa ammattiryhmissä, erityisesti lastentarhanopettajien ja erityislastentarhanopettajien ammattiryhmissä. Tilannetta selittää omalta osaltaan näitä ammattiryhmiä koskevat tiukat kelpoisuussäännökset ja koulutustarjonnan riittämättömyys.

Vuonna 2004 tiedusteluun sisältyvien ammattiryhmien työvoimavaje oli noin 2 prosenttia. Vuonna 2008 työvoimavaje kohosi noin 5 prosenttiin, mutta laski vuoteen 2012 tullessa reiluun 3 prosenttiin. Edellisessä vuoden 2017 tiedustelussa työvoimavaje oli 2 prosenttia eli kokonaisuutena lähes saman verran kuin loppuvuoden 2019 tilannetta kuvaavassa tiedustelussa.

LÄÄKÄRIVAJEESSA SUURIA ALUEELLISIA EROJA

Terveyskeskusten lääkärivajetta on selvitetty vuodesta 1986 lähtien aluksi Lääkäriliiton toimesta ja myöhemmin yhteistyössä KT Kuntatyönantajien, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Vaikka lääkärin kokonaismäärä on viime vuosina kasvanut, on terveyskeskusten lääkärivaje pysynyt vuosina 2013–2018 edelleen noin 4–6 prosentissa, ollen alimmillaan 3,5 prosenttia vuonna 2016. Tätä selittää se, että yhä useampi lääkäri on viime vuosina sijoittunut erikoissairaanhoidon, yksityiselle sektorille ja työterveyshuoltoon, osin terveyskeskusten kustannuksella.

Lokakuussa 2018 kaikille Suomen terveyskeskusten ylilääkäreille lähetetyssä kyselytutkimuksessa lääkärivaje oli 5,7 prosenttia (Lääkäriliitto ym. 2019). Kyseessä oli poikkileikkaustutkimus, jonka vastausosuus oli 100 prosenttia. Tutkimuksen mukaan noin 60 prosentilla terveyskeskuksista ei ollut lainkaan lääkärivajetta. Hieman yli 80 prosenttia suomalaisista asui vuonna 2018 alueella, jossa lääkärivaje oli enintään 10 prosenttia. Tämän vastakohtana noin 6 prosenttia suomalaisista asui alueella, jossa lääkärivaje oli yli 20 prosenttia. Tämä tarkoittaa noin 300 000 suomalaista.

Tutkimuksen mukaan terveyskeskusten lääkärivajeessa oli suuria alueellisia eroja. Yliopistosairaaloiden erityisvastuualueittain (ns. erva-alueittain) tarkasteltuna lääkärivaje oli suhteellisesti suurin Kuopion yliopistollisen sairaalan vastuualueella ja pienin Oulun yliopistollisen sairaalan vastuualueella. Maakunnittain tarkasteltuna lääkärivaje oli suurin Kainuussa, jossa noin neljännes lääkärin viroista oli täyttämättä. Myös Etelä-Savossa, Keski-Suomessa, Etelä-Karjalassa ja Etelä-Pohjanmaalla lääkärivaje oli yli 10 prosenttia. Länsi-Pohjan ja Keski-Pohjanmaan seudulla ei vajetta ollut lainkaan, mikä selittyy Länsi-Pohjan osalta palveluiden ulkoistamisella sekä virkapohjaisella laskentatavalla. Palveluiden ulkoistaminen myös vaikeuttaa vajeen arvioimista.

Yhä useampi lääkäri työskentelee terveyskeskuksessa viransijaisena vakituisen viran sijasta. Määräaikaisten työsuhteiden lisääntyminen aiheuttaa haasteen pitkäaikaisten hoitosuhteiden kehittymiselle.

Erikoissairaanhoidon lääkärivaje oli vuonna 2018 noin 5,9 prosenttia (KT Kuntatyönantajat 2018). Suhteellisesti eniten täyttämättömiä virkoja oli psykiatrian erikoisaloilla, lastenneurologiassa, fysiatriassa, geriatriassa ja laboratoriolääketieteen aloilla, joissa yli 8 prosenttia viroista oli täyttämättä. Akuuttilääketieteen erikoisalan viroista täyttämättä oli 16 prosenttia, mutta tämä selittyy osin nuoren erikoisalan osajavajeella.

Kunta-alan vakuutettujen eläkealkavuuksissa on selviä alueellisia ja kuntakokoluokittaisia eroja

Kunta-alan vakuutettujen ikä- ja ammattirakenteen maakunnalliset erot heijastuvat eläkealkavuuksissa. Vakuutettujen määrä on kasvanut voimakkaasti Uudellamaalla ja keskimääräistä enemmän myös Keski-Pohjanmaalla ja Kainuussa; muualla maassa muutosta ei ole juuri ollut tai vakuutettujen määrä on laskenut (taulukko 6.3). Lasku on ollut voimakkainta Kymenlaaksossa, Satakunnassa, Päijät-Hämeessä ja Keski-Suomessa.

Kunta-alan vakuutettujen keski-ikä Manner-Suomessa oli vuonna 2018 keskimääräistä matalampi Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Uudellamaalla; keskimääräistä selvästi korkeampi taas Lapissa, Kymenlaaksossa ja Satakunnassa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana vakuutettujen keski-ikä on noussut keskimääräistä enemmän erityisesti Pohjois-Pohjanmaalla, Kymenlaaksossa, Keski-Suomessa ja Kanta-Hämeessä.

Taulukko 6.3 Kunta-alan vakuutettujen lukumäärä ja keski-ikä maakunnittain vuosina 2008 ja 2018 (työ- ja virkasuhteiset vakuutetut vuoden viimeisenä päivänä).

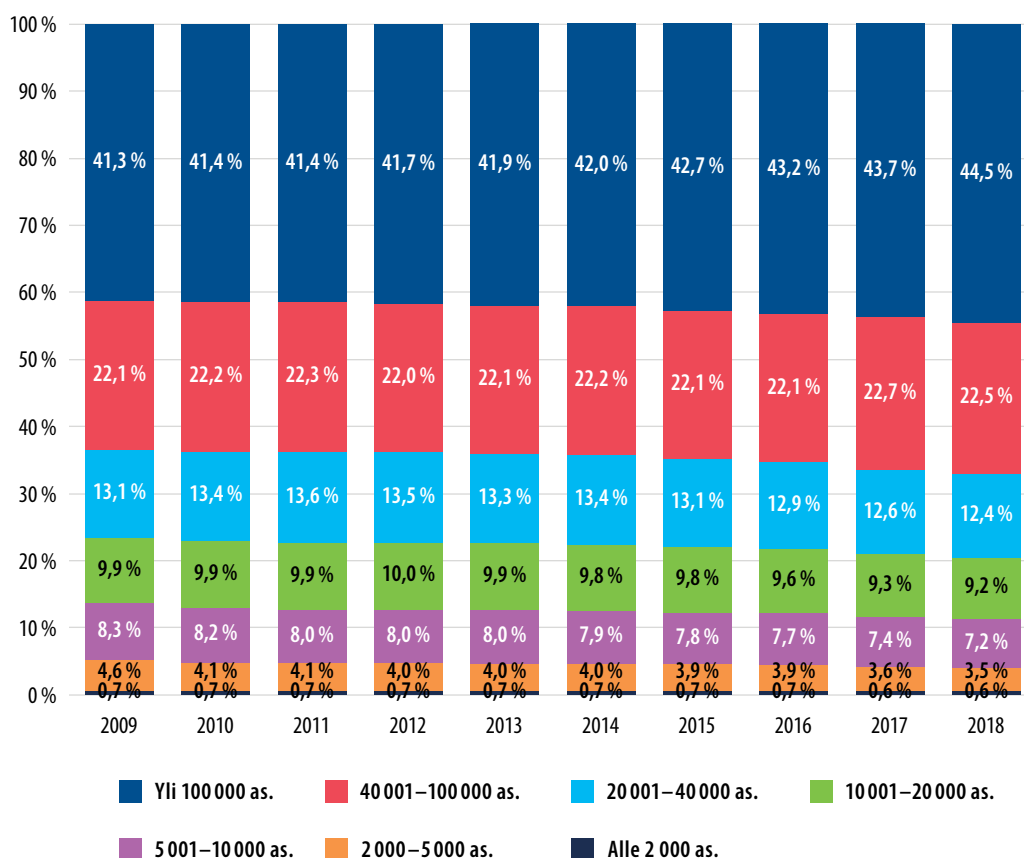
Maakunta	Lukumäärä			Keski-ikä		
	2008	2018	Muutos 2008–2018, %	2008	2018	Muutos 2008–2018, v.
Ahvenanmaa	2 252	3 592	59,5 %	44,0	42,2	-1,7
Etelä-Karjala	12 006	12 086	0,7 %	46,3	46,8	0,6
Etelä-Pohjanmaa	20 763	20 806	0,2 %	45,3	45,7	0,4
Etelä-Savo	15 434	15 314	-0,8 %	46,4	46,5	0,2
Kainuu	7 639	8 153	6,7 %	46,4	46,8	0,4
Kanta-Häme	15 676	15 612	-0,4 %	45,4	46,4	0,9
Keski-Pohjanmaa	8 170	8 833	8,1 %	44,8	44,7	-0,1
Keski-Suomi	26 453	24 784	-6,3 %	45,4	46,3	0,9
Kymenlaakso	16 586	15 040	-9,3 %	46,0	47,0	1,0
Lappi	18 986	18 298	-3,6 %	47,0	47,3	0,3
Pirkanmaa	45 214	45 189	-0,1 %	44,9	45,6	0,7
Pohjanmaa	19 305	18 953	-1,8 %	44,7	44,9	0,2
Pohjois-Karjala	16 669	16 552	-0,7 %	46,0	46,6	0,6
Pohjois-Pohjanmaa	40 263	40 128	-0,3 %	44,7	46,0	1,4
Pohjois-Savo	26 390	27 049	2,5 %	45,7	46,2	0,5
Päijät-Häme	18 111	16 920	-6,6 %	45,9	46,3	0,4
Satakunta	22 037	20 382	-7,5 %	46,3	47,0	0,7
Uusimaa	130 727	148 609	13,7 %	44,5	44,5	-0,1
Varsinais-Suomi	45 074	46 147	2,4 %	45,0	45,2	0,3
Suomi yhteensä	506 271	523 258	3,4 %	45,4	45,6	0,2

Lähde: Keva

Vakuutettujen ikärakenteen vuoksi vanhuuseläkealkavuus on matalinta Uudellamaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla. Keskimääräistä korkeampaa vanhuuseläkkeiden alkavuus taas on ollut Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa, Lapissa ja Pohjois-Savossa. Eläkeuudistuksen vanhuuseläkeikärajojen nosto on laskenut vanhuuseläkealkavuutta yleisesti 2017–2018 välillä, ja maakunnittain alkavuus onkin laskenut kaikissa paitsi Etelä-Karjalassa, Päijät-Hämeessä, Pohjois-Savossa ja Kymenlaaksossa.

Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus (kaikki eläkelajit yhteensä) on suurinta Kainuussa, Lapissa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa, ja pienintä taas Uudellamaalla ja Pohjanmaalla. Työkyvyttömyyseläkealkavuus on ollut nousussa koko maan tasolla kahtena viime vuotena. Alueellisesti tarkasteltuna työkyvyttömyyseläkealkavuus on viime vuosina nousut suhteellisesti eniten Etelä- ja Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Kanta-Hämeessä. Uudellamaalla, Keski- ja Etelä-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa, Kymenlaaksossa ja Satakunnassa taas alkavuus on jopa hieman laskenut vuosina 2017–2018.

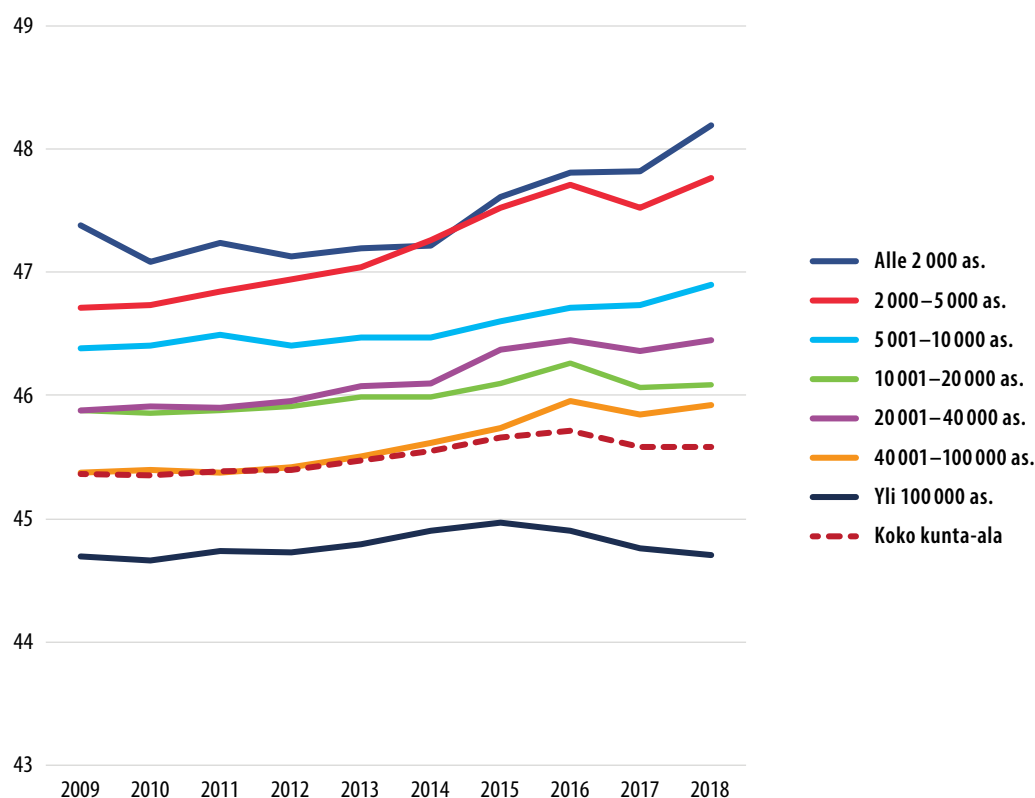
Lähes puolet kunta-alan vakuutetuista (45 %) oli vuoden 2018 lopussa työssä suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa (kuviot 6.4). Lähes neljänneksellä vakuutetuista työnantajan sijaintikunnassa oli 40 000–100 000 asukasta. Viimeisen kymmenen vuoden aikana vakuutetut ovat keskittyneet näihin suurimpiin ryhmiin samalla, kun muiden osuudet ovat pienentyneet tasaisesti.



Kuvio 6.4 Kunta-alan vakuutettujen lukumääräjakauma työnantajan kuntakoon mukaan 2009–2018 (työ- ja virkasuhteiset vakuutetut vuoden lopussa).

Lähde: Keva

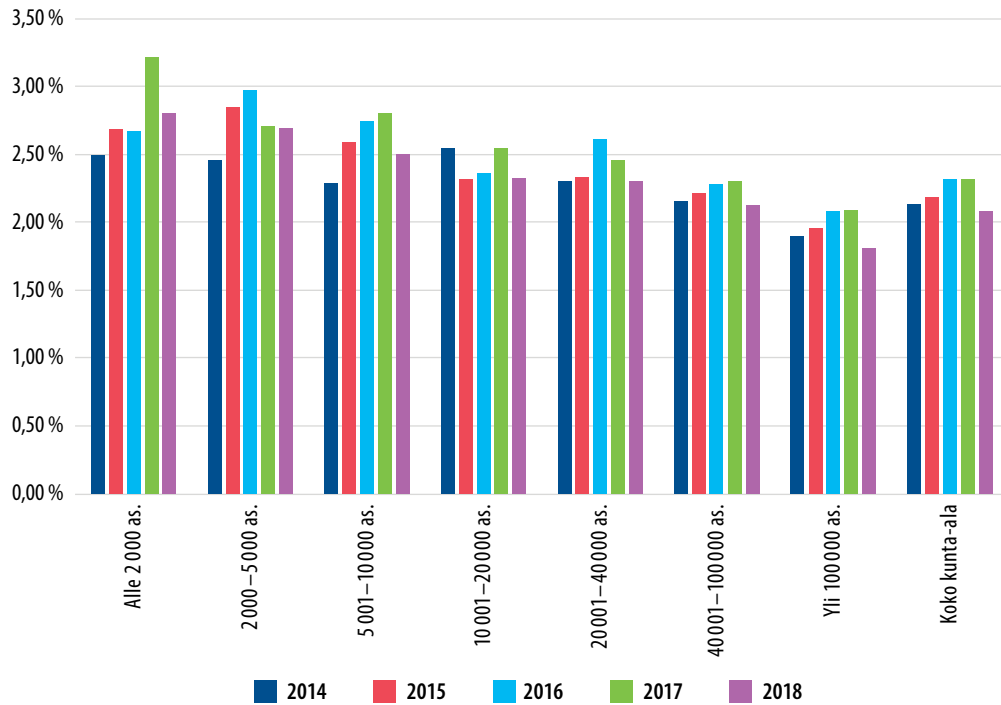
Vakuutettujen keskittymisellä suurimpiin kuntakokoluokkiin ja pienempien kuntakokoluokkien vakuutettujen määrän vähentymisellä on ollut vaikutus myös vakuutettujen keski-ikään, joka on lähes kääntäen verrannollinen kuntakokoon. Vakuutettujen keski-ikä suurimmissa kunnissa ei ole noussut kymmenen vuoden aikana, kun taas pienissä kunnissa se on noussut selvästi keskimääräistä enemmän (kuvio 6.5).



Kuvio 6.5 Kunta-alan vakuutettujen keski-ikä työnantajan kuntakoon mukaan 2009–2018 (työ- ja virkasuhteiset vakuutetut vuoden lopussa).

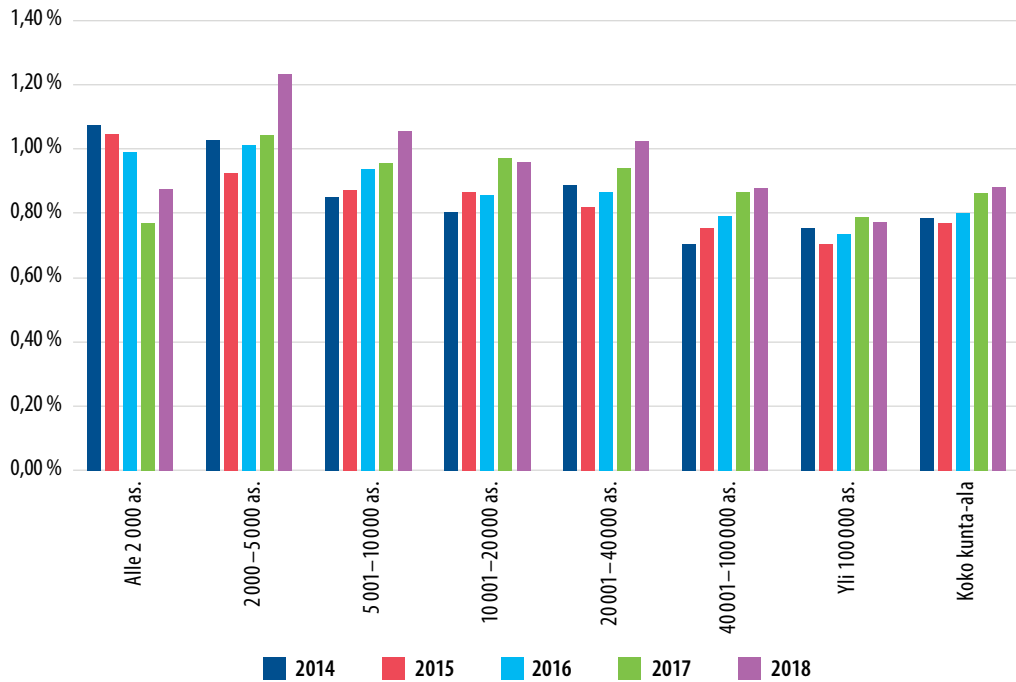
Lähde: Keva

Ikärakennetta heijastellen, työnantajan sijaintikunnan asukasluvun mukaan tarkasteltuna sekä vanhuus- että työkyvyttömyyseläkealkavuudet ovat keskimäärin jonkin verran suurempia pienimmissä kunnissa ja pienempiä suurimmissa kunnissa (kuvio 6.6). Yleinen trendi, työkyvyttömyyseläkealkavuuden kasvu kolmena viime vuotena sekä vanhuuseläkealkavuuden lasku 2017–2018 näkyvät kaikissa luokissa (kuvio 6.7).



Kuvio 6.6 Kunta-alan vakuutettujen vanhuuseläkealkavuus työnantajan sijaintikunnan asukasluvun mukaan vuosina 2014–2018

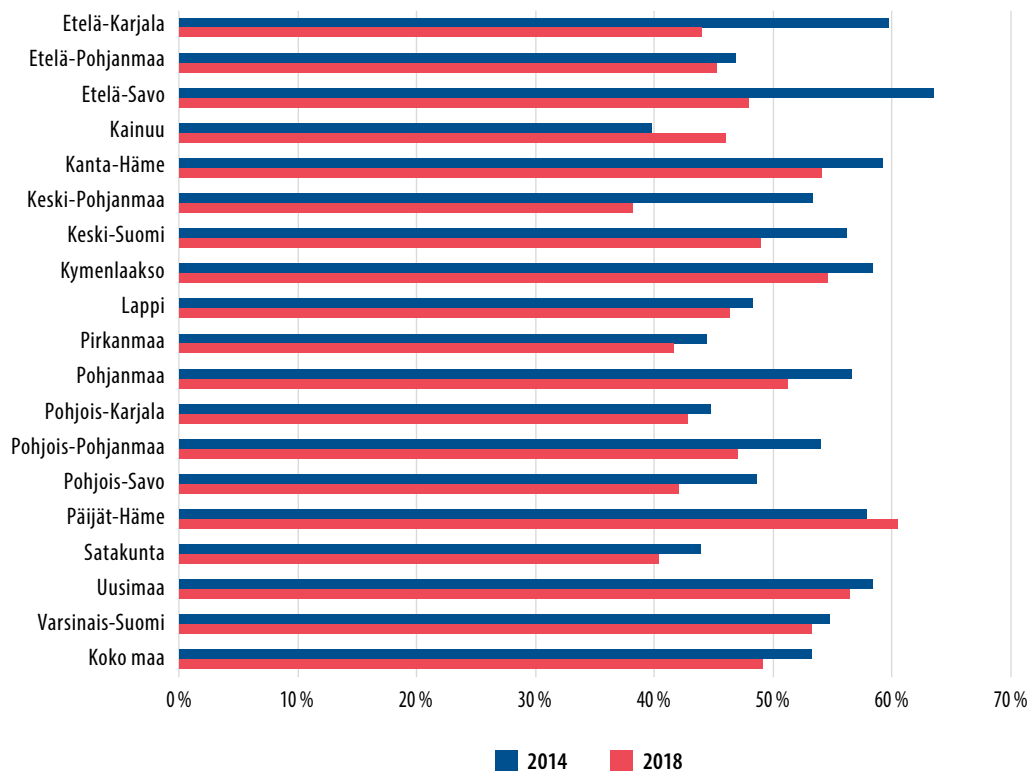
Lähde: Keva



Kuvio 6.7 Kunta-alan vakuutettujen työkyvyttömyyseläkealkavuus työnantajan sijaintikunnan asukasluvun mukaan vuosina 2014–2018

Lähde: Keva

Täysien työkyvyttömyyseläkkeiden osuus kaikista työkyvyttömyyseläkkeistä on pieniin Keski-Pohjanmaalla ja Satakunnassa, suurin Päijät-Hämeessä, Kanta-Hämeessä, Kymenlaaksoissa ja Uudellamaalla (kuviot 6.7 ja 6.8). Täysien työkyvyttömyyseläkkeiden osuus koko maassa on viiden vuoden aikana laskenut viimeisintä vuotta lukuun ottamatta ja osatyökyvyttömyyseläkkeiden vastaavasti nousnut. Etelä-Karjalassa ja Etelä-Savossa sekä Keski-Pohjanmaalla täysien eläkkeiden osuus on laskenut eniten.



Kuvio 6.8. Täysien työkyvyttömyyseläkkeiden osuus kaikista kunta-alalta työkyvyttömyyseläkkeelle siirretyistä vuosina 2014 ja 2018

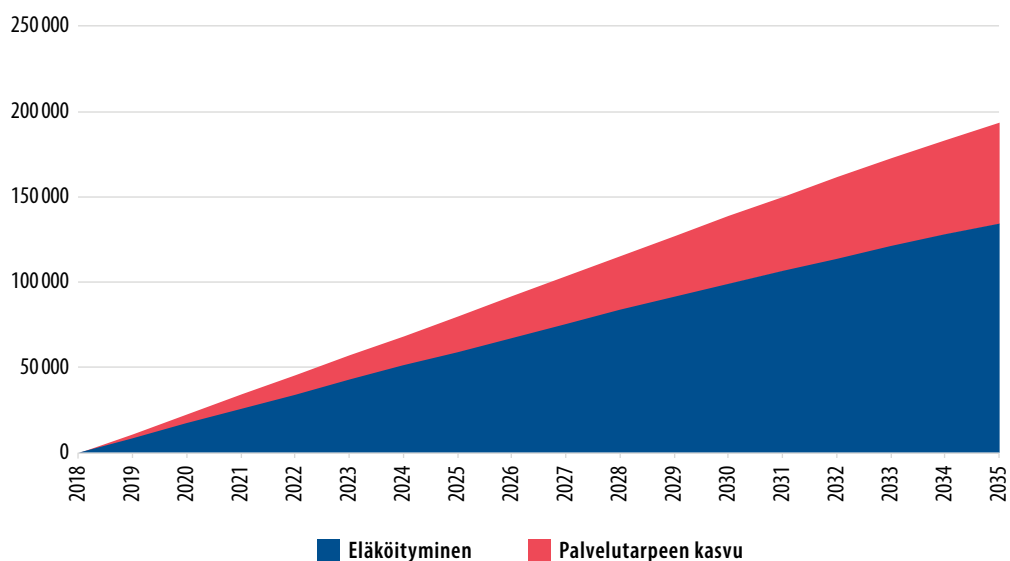
Lähde: Keva

6.2 Väestön vanheneminen lisää sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstötarvetta – syntyvyyden lasku pienentää koulutussektorin henkilöstötarvetta

Kuntasektorin henkilöstötarpeet ja uudet rekrytoinnit painottuvat KT Kuntatyönantajien Osaamis- ja työvoimatarvetiedustelun (2016b) perusteella tulevana vuosina terveys- ja sosiaalialan sekä kasvatustieteellisen ja opettajankoulutuksen suorittaneeseen henkilöstöön. Rekrytoitavasta henkilöstöstä 39 prosenttia on terveysalan koulutuksen suorittaneita ja heitä tarvitaan erityisesti sosiaali- ja terveysalalla. Kunta-alan tulevaisuuden osaamistarpeissa korostuu muutosjohtamisen ja kehittämisen osaaminen sekä palveluosaaminen. Talous- ja henkilöstöjohtamista sekä teknologia- ja ICT-osaamista tarvitaan myös yleisen johtamisosaamisen ja vuorovaikutusosaamisen rinnalla suunnilleen yhtä paljon.

KT Kuntatyönantajien työvoimatiedustelun tulosten mukaan työvoiman saatavuuden osalta lähivuosina tilanne on huono erityisesti lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden sekä muiden sosiaalityöntekijöiden, puheterapeuttien, omassa kodissaan työskentelevien perhepäivähoitajien, lastentarhanopettajien ja psykologien ammattiryhmissä. Lähi-vuosien työvoimatilanne näyttää puolestaan hyvältä erityisesti koulunkäyntiavustajien, fysioterapeuttien, osastonsihteerien sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelevien lähihoitajien osalta.

Valtiovarainministeriön kansantalouselosaston syksyllä 2019 tekemän arvion perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on väestön ikääntymisen, palvelutarpeen kasvun ja eläköitymisen vuoksi 2030-luvun puoliväliin mennessä noin 200 000 työntekijän laskennallinen lisähenkilöstötarve (kuviot 6.9). Laskennallisesta lisähenkilöstötarpeesta noin 60 000 työntekijää perustuu palvelutarpeen kasvuun ja yli 130 000 työntekijää eläköitymiseen. Arvio perustuu kansantalouden tilinpidon mukaisiin henkilöstömääräarvioihin ja SOME-mallin mukaiseen palvelutarpeen kasvuarvioon sekä Kevan kunta-alan henkilöstön eläköitymisennusteeseen.

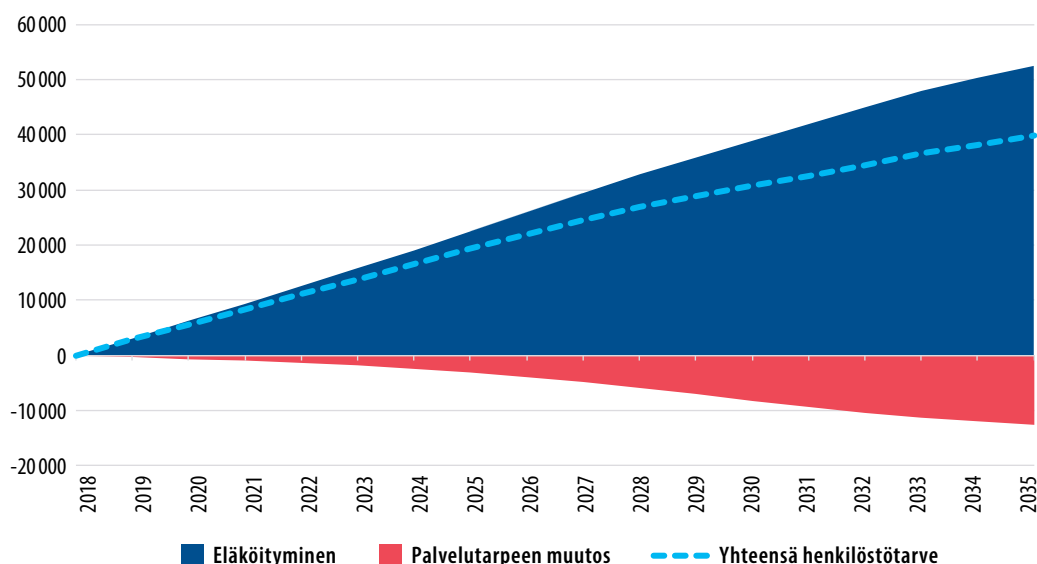


Kuvio 6.9. Laskennallinen lisähenkilöstötarve sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä vuoteen 2035 mennessä

Lähde: VM, Keva

Samaiseen valtiovarainministeriön kansantalouselosaston arvioon perustuen koulutus-sektorilla on vuoteen 2035 mennessä syntyvyyden laskusta ja siihen liittyvästä palvelutarpeen laskusta johtuen noin 13 000 työntekijän henkilöstömäärän supistamismahdollisuus. Koska samaan aikaan alalta kuitenkin eläköityy yli 50 000 henkilöä, arvioidaan

koulutusallalla tarvittavan vuoteen 2035 mennessä yhteensä noin 40 000 uutta henkilöä (kuvio 6.10).



Kuvio 6.10. Laskennallinen lisähenkilöstötarve koulutusalan tehtävissä vuoteen 2035 mennessä

Lähde: VM, Keva

Vuoteen 2035 mennessä työikäisen väestön määrän arvioidaan supistuvan 55 000 henkilöllä. Mikäli julkisten palveluiden tuottavuutta ei kyetä nostamaan, merkitsee edellä kuvattu henkilöstömäärän kasvu sitä, että yksityisellä sektorilla olisi käytettävissä vähemmän resursseja. Edellä kuvattu tilanne uhkaa merkitä myös kasvavia palkkapaineita ja siten työvoimakustannusten nousua.

Lähivuosina eläkkeelle siirtyy 16 000 kunta-alan työntekijää vuosittain

Kunta-alan henkilöstön tulevaa eläköitymistä on mahdollista tarkastella Kevan valmisteleman eläköitymisennusteen perusteella. Kevan eläköitymisennuste kuvaa nykyisten JuEL-vakuutettujen arvioitua eläköitymistä²⁷. Ennusteessa ei huomioida henkilöstön

²⁷ Tarkastelussa ovat mukana 31.12.2018 vakuutettuna olleet työ- ja virkasuhteiset kuntatyöntekijät. Tarkastelussa ovat mukana myös ne, joilla ei ole kyseisen vuoden aikana ollut ansioita (työ- tai virkavapailla olevat yms.). Kunnissa työskentelevät valtion eläkejärjestelmän mukaan vakuutetut opettajat on sijoitettu tarkastelussa kuntatyöntekijöihin. Omais- ja perhehoitajat, konsultti- ja toimeksiantosuhteissa tai luottamustehtävissä olevat JuEL-vakuutetut sen sijaan eivät ole laskelmassa mukana. Ennusteessa huomioidaan sekä vanhuus- että työkyvyttömyyseläkkeet. Osatyökyvyttömyyseläkkeille siirtyneiden määrät on arvioitu erillään täysistä työkyvyttömyyseläkkeistä, sillä osatyökyvyttömyyseläkkeen saaneet jatkavat useimmiten työssä. Täysien ja osatyökyvyttömyyseläkkeiden lukumääriä tarkastelussa pitää lisäksi huomioida, että täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle jäädytään usein osatyökyvyttömyyseläkkeen kautta, jolloin alkaneeksi eläkkeeksi pohjalukuihin lasketaan vain täyttä eläkettä edeltänyt osaeläke.

vaihtuvuutta, toisin sanoen eläkkeelle jäävien korvautumista uusilla työntekijöillä. Ennusteessa henkilöiden lukumäärät kuvaavat työeläkevakuutettuina olleita, eivät vakansseja tai henkilötyövuosia.

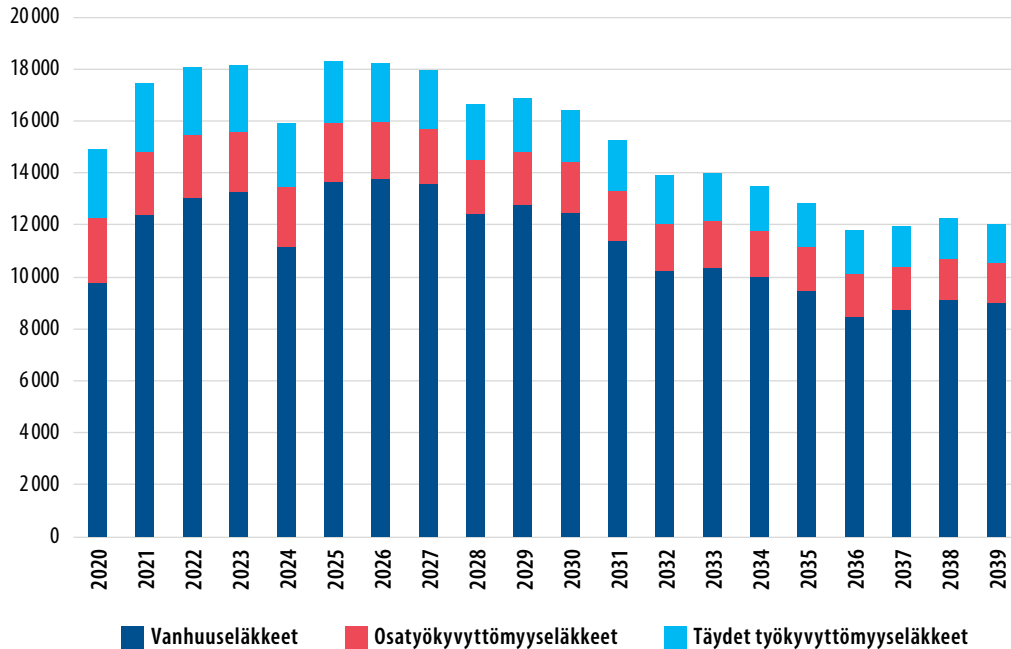
Ennusteessa esitetyt lukumäärät ovat laskentamallin tuottamia todennäköisyyslukuja, jotka on pyöristetty kokonaisluvuiksi kuvaamaan eläkkeelle siirtyviä henkilöitä. Prosentit kuvaavat mainitulla ajanjaksolla eläkkeelle siirtyvien²⁸ osuutta alkuperäisestä työntekijämäärästä ja mahdollistavat esimerkiksi alueellisen ja ammattiryhmien välisen vertailun. Ennusteen pohjalla ovat viime vuosien toteutuneet eläköitymiset ikärakenteen ja sen muutoksen, ammattiryhmän sekä sukupuolen huomioon ottaen²⁹.

Vanhuuseläkeiän noustessa työkyvyttömyyseläkkeiden määrän arvioidaan nousevan jonkin verran. Tämän kehityksen vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida tarkasti. Lukumääräarvioissa on käytetty puhtaasti vain vanhuuseläkettä edeltävien ikävuosien toteumalukuja lähtemättä arvioimaan eläkkeelle siirtyvien keski-ikänsä nousun vaikutusta työkyvyttömyyseläkealkavuuteen. Ennusteeseen ei ole myöskään sisällytetty arvioita toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten vaikutuksista.

Työ- ja virkasuhteisia kuntatyöntekijöitä oli vakuutettuina 31.12.2018 yhteensä 523 264 (mukana ovat valtion eläkejärjestelmän mukaan vakuutetut peruskoulun ja lukion opettajat). Heidän arvioitu eläköitymisensä vuosittain 2020–2039 eläkelajin mukaan on esitetty kuviossa 6.11.

28 Eläkkeelle siirtyneeksi katsotaan henkilö, jonka omaan työuraan perustuva eläke (muu kuin osittainen varhennettu vanhuuseläke, osa-aikaeläke tai perhe-eläke) alkoi kyseisenä vuonna. Lisäksi edellytetään, että henkilö ei ole saanut omaan työuraansa perustuvaa eläkettä ainakaan kahteen vuoteen.

29 Vuoden 2017 eläkeuudistuksen arvioidaan ennusteessa nostavan joustavan vanhuuseläkeiän alaikäraja ensisäännöllisin, kolmen kuukauden nousuin, ja myöhemmin elinajanodotteen kehitykseen pohjautuen. Tätä uudistusta on mallinnettu ennusteessa melko mekanistisesti, mikä heijastuu muutaman vuoden kohdalla suurina vaihteluina arvioituissa vanhuuseläkkeelle siirtyvien lukumäärissä. Todellisuudessa vaihtelut tuskin toteutuvat näin suurina. Vuoden 2017 eläkeuudistus toi mukanaan myös kaksi uutta eläkelajia, osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen sekä työuraeläkkeen. Osittainen varhennettu vanhuuseläke tuo eläkeikää lähestyvälle mahdollisuuden ottaa kertyneestä eläkkeestä joko neljänneksen tai puolet maksettavaksi riippumatta siitä, vähentääkö samalla työnteon. Osa-aikaeläkkeiden tapaan osittaiset varhaiseläkkeet eivät ole mukana ennusteessa. Työuraeläkkeiden lukumäärät sen sijaan sisältyvät esitettyihin työkyvyttömyyseläkelukuihin.



Kuvio 6.11 Kuntatyöntekijöiden (vakuutetut 31.12.2018) arvioitu vuosittainen eläköityminen eläkelajin mukaan vuosina 2020–2039

Lähde: Keva

Kunta-alan eläköitymisennusteen perusteella vuosina 2020–2024 eläkkeelle siirtyy vuosittain yli 16 000 kunta-alan työntekijää, mikä on noin 3 prosenttia vakuutetuista. Arviossa ei ole huomioitu henkilöstön vaihtuvuutta, eli eläkkeelle jäävien korvautumista uusilla työntekijöillä tai muuta liikkuvuutta.

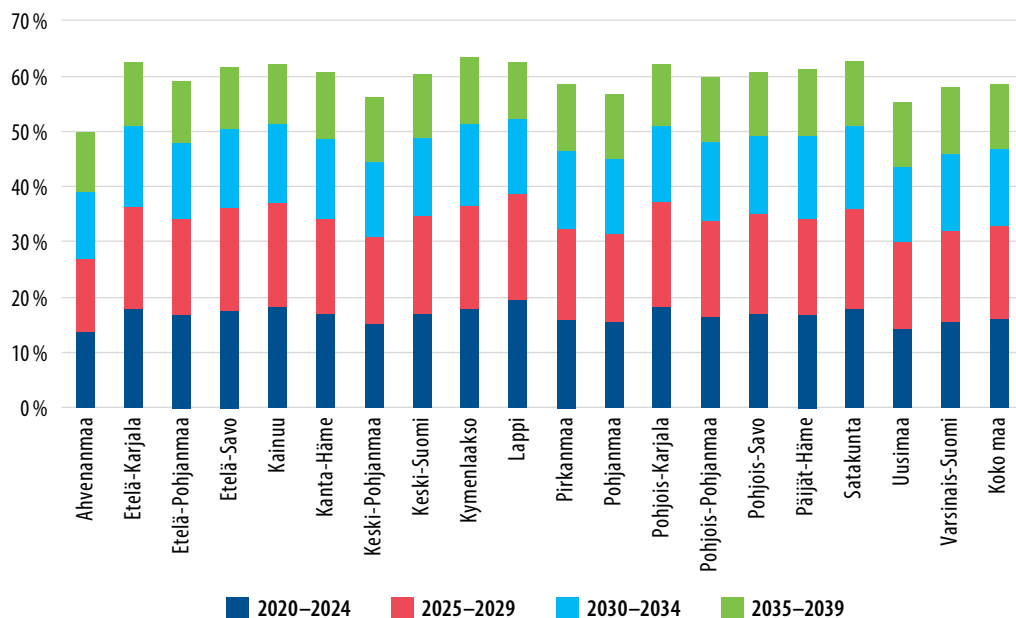
Vuoden 2018 lopussa vakuutetuista kuntatyöntekijöistä arvioidaan vuoteen 2039 mennessä jäävän eläkkeelle yhteensä noin 306 000 henkilöä, eli noin 59 prosenttia vakuutetuista (taulukko 6.4). Vanhuuseläkkeelle jää yhteensä noin 43 prosenttia (noin 225 000 henkilöä), täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle noin 7,9 prosenttia (noin 41 000 henkilöä) ja osatyökyvyttömyyseläkkeelle noin 7,7 prosenttia (noin 40 000 henkilöä) vakuutetuista.

Taulukko 6.4 Kuntatyöntekijöiden (vakuutetut 31.12.2018) eläköityminen 2020–2039 eläkelajin mukaan, lukumäärä ja osuus vakuutetuista 31.12.2018.

Eläkelaji	2020–2024		2020–2029		2020–2034		2020–2039	
	henkilöä	osuus vakuutetuista 31.12.2018	henkilöä	osuus vakuutetuista 31.12.2018	henkilöä	osuus vakuutetuista 31.12.2018	henkilöä	osuus vakuutetuista 31.12.2018
Vanhuuseläkkeet	59 637	11,4 %	125 873	24,1 %	180 347	34,5 %	225 143	43,0 %
Osatyö- kyvyttömyys- eläkkeet	12 000	2,3 %	22 671	4,3 %	31 957	6,1 %	40 145	7,7 %
Täydet työkyvyttömyys- eläkkeet	12 890	2,5 %	24 005	4,6 %	33 347	6,4 %	41 201	7,9 %
Kaikki eläkkeet	84 527	16,2 %	172 549	33,0 %	245 651	46,9 %	306 489	58,6 %

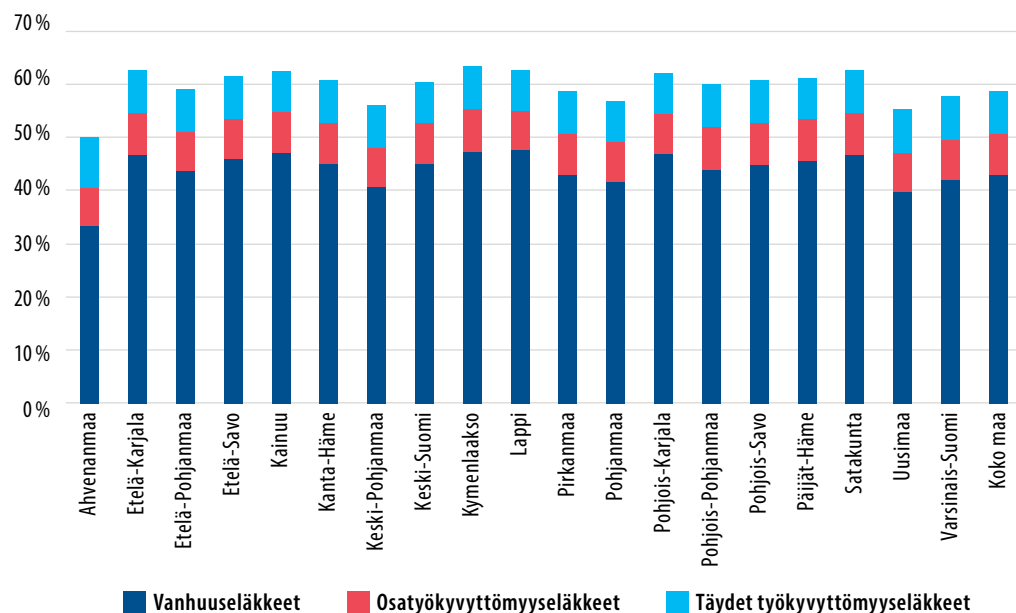
Lähde: Keva

Maakunnittain tarkasteltuna arvioidussa eläköitymisessä on pieniä eroja. Vakuutettujen ikärakenteen vuoksi vanhuuseläköityminen on pienintä Manner-Suomessa Uudellamaalla ja suurinta Kymenlaaksossa ja Satakunnassa (kuviot 6.12 ja 6.13)



Kuvio 6.12 Kuntatyöntekijöiden (vakuutetut 31.12.2018) arvioitu eläköityminen maakunnittain 5 vuoden aikavälein, osuudet vakuutettujen määrästä.

Lähde: Keva



Kuvio 6.13 Kuntatyöntekijöiden (vakuutetut 31.12.2018) arvioitu eläköityminen maakunnittain eläkelajin mukaan, osuudet vakuutettujen määrästä.

Lähde: Keva

Vanhuuseläkkeelle jäädään tarkasteluajankohtana 50 suurimman ammattiryhmän joukosta eniten opetusalan johtajien, lastenhoidon johtajien, ylilääkärien ja osastonhoitajien ammattiryhmissä. Nämä ovatkin tyypillisesti työurien loppuosiin painottuvia tehtäviä. Pienintä vanhuuseläköityminen puolestaan on nuorisotyön ohjaajilla ja sairaankuljetuksen ensihoitajilla, yleislääkäreillä ja erikoislääkäreillä, jotka ovat ikäjakaumaltaan hyvin nuoria.

Täysien työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden arvioidaan olevan 50 suurimman ammattiryhmän joukosta kaikkein suurinta maatalouslomittajilla, kehitysvammaisten hoitajilla ja henkilökohtaisilla avustajilla. Osatyökyvyttömyyseläkkeitä suhteellisesti eniten arvioidaan välinehuoltajille, sosiaalialan hoitajille ja kätilöille. Pienimpien työkyvyttömyyseläkealkavuuksien ammattiryhmiä taas ovat peruskoulun ja lukion opettajat sekä luokanopettajat, johtaja-ammattit ja palomiehet.

Vakuutettujen ikärakenteen erot näkyvät kunta-alan eläköitymisennusteessa. Eläköitymisessä on kuntakoon mukaan eroja siten, että mitä pienempi työnantajakunta, sitä suurempi osuus vakuutetuista arviolta jää seuraavan kymmenen vuoden aikana vanhuuseläkkeelle. Työkyvyttömyyseläkearviot eivät juuri vaihtelee kuntakoon mukaan.

LÄHTEET:

KT Kuntatyönantajat (2018): Työvoimatiedustelut – Sairaaloiden työvoimatilanne 2018.
Lääkäriliitto; KT Kuntatyönantajat; sosiaali- ja terveysministeriö ja THL (2019): Terveyskeskusten lääkäritilanne 2018. Helsinki 2019.

7 Väestörakenteen muutokset ja konsernikehitys haastavat kunnallisen demokratian

VÄESTÖRAKENTEEN MUUTOKSET JA KONSERNIKEHITYS HAASTAVAT KUNNALLISEN DEMOKRATIAN

- Kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus on laskenut 1970-luvun lähes 80 prosentista merkittävästi. Vuoden 2017 kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus oli 58,9 prosenttia. Kuntakokoluokitattain tarkasteltuna korkein äänestysaktiivisuus on ollut perinteisesti asukasluvultaan pienemmissä kunnissa. Äänestysaktiivisuus vaihtelee suuresti myös kuntien sisällä.
- Kunnanvaltuustot ovat olleet Suomessa tyypillisesti miesvaltaisia. Vuoden 2017 kuntavaaleissa valituista kunnanvaltuutetuista selvä enemmistö, 61 prosenttia, oli miehiä. Naisten osuus kasvoi kuitenkin vuoden 2012 vaaleihin nähden reilulla kolmella prosenttiyksiköllä. Valtuustojen sukupuolijakaumassa on selvää kuntakokoluokittaista vaihtelua siten, että suurimmissa kaupungeissa sukupuolijakauma on tasaisempi. Pääsääntöisesti kunnissa on päätöksentekijöinä selvästi enemmän vanhempia ja keski-ikäisiä kuin nuorempia aikuisia.
- Suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla kuntavaaleissa toteutuvan edustuksellisen demokratian rinnalle kaivataan jatkossa yhä enemmän suoria ja epämuodollisia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja, jotta kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet säilyvät ja kunnat voivat edelleen toimia lähidemokratian ensisijaisina yksikköinä.
- Kuntien konsernikehitys asettaa suuren haasteen myös kuntien hallinnon ja päätöksenteon avoimuudelle ja läpinäkyvyydelle.

Kunnallinen itsehallinto nauttii Suomessa vahvaa lainsäädännöllistä suojaa. Suomen perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Toisin sanoen kunnallinen itsehallinto on korostetusti kuntalaisten itsehallintoa. Tätä korostaa myös kuntalaki, jonka ensisijaisena tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa.

Kunnallinen demokratia ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat ensisijaisesti edustuksellisesti joka neljäs vuosi järjestettävissä kuntavaaleissa, joissa kunnan äänivaltaiset asukkaat valitsevat edustajansa kunnanvaltuustoihin. Edustuksellista demokratiaa täydentämään on kuitenkin luotu erityisesti 2000-luvulla vaihtoehtoisia osallistumiskeinoja, joilla kuntalaiset vaikuttavat kunnan päätöksentekoon ja toimintaan. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on turvattu myös lainsäädännössä. Kuntalain mukaisesti kunnanvaltuuston on pidettävä huolta kuntalaisten ja kunnan palvelujen käyttäjien monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Tutkimusten mukaan suomalainen demokratia nauttii edelleen korkeaa arvostusta kansalaisten keskuudessa. Suomi on toistuvasti menestynyt hyvin kansainvälisten järjestöjen julkaisemissa demokratiaa, ihmisoikeuksia, lehdistönvapautta, korruptoitumattomuutta ja hallinnon toimivuutta mittaavissa vertailuissa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että demokratiaa tukevia tekijöitä Suomessa ovat laajat osallistumisoikeudet, vakaa ja laillisuusperiaatteeseen nojautuva hallinto, vapaa kansalaisyhteiskunta, korkea sivistystaso, hallinnon epähierarkkisuus, vähäinen korruptio sekä sukupuolten välinen tasa-arvo. Kunnilla on suomalaisen demokratian ylläpitämisessä ja edistämässä huomattava rooli.

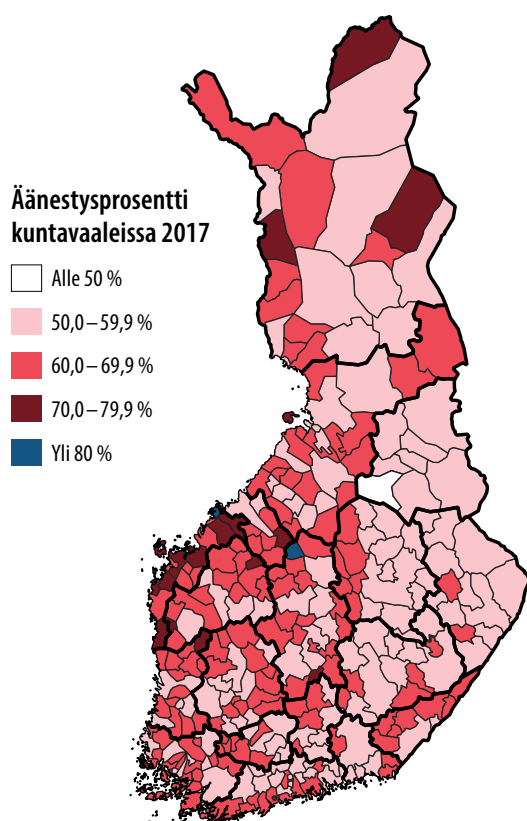
Tässä luvussa tarkastellaan paikallisdemokratiaa kuntavaalien äänestysaktiivisuuden ja kunnanvaltuustojen kokoonpanojen osalta. Lisäksi luvussa arvioidaan paikallishallintoon vaikuttavia kehityskulkuja, kuten konsernikehityksen mukanaan tuomia haasteita kuntien johtamiselle sekä päätöksenteon avoimuudelle ja läpinäkyvyydelle.

7.1 Mitä väestörakenteen muutokset tarkoittavat kuntademokratialle?

Kunnissa ylintä valtaa käyttävät kunnanvaltuustot, jotka valitaan neljän vuoden välein kuntavaaleilla. Valtuustoon valittujen valtuutettujen määrä riippuu kunnan asukasmäärästä, niin että valtuutettuja on aina pariton määrä. Vähimmillään valtuutettuja on 13 (alle 5 000 asukkaan kunnissa), ja enimmillään 79 (Helsingissä).

Seuraavassa tarkastellaan kuntien välisiä eroja kuntavaalien äänestysaktiivisuudessa, valtuustojen ikä- ja sukupuolijakaumissa sekä ehdokkaiden määrissä suhteessa valtuustopaikkoihin.

Kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus on laskenut 1970-luvun yli 78 prosentista ollen alhaisimmillaan 55,9 prosenttia vuonna 2000. Vuoden 2017 kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus oli 58,9 prosenttia. Kuntakokoluokittain tarkasteltuna korkein äänestysaktiivisuus on ollut perinteisesti asukasluvultaan pienemmissä kunnissa. Vuoden 2017 kuntavaaleissa alle 2 000 asukkaan kunnissa se oli keskimäärin 66,4 prosenttia. Suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kuntakokoluokassa äänestysprosentti oli 56,9 prosenttia. Äänestysaktiivisuus vaihteli kunnittain 49,3 ja 82,6 prosentin ja vaalipiireittäin 54,8 ja 63,8 prosentin välillä. Tämä tarkoittaa kuntien valtuustoille hyvin eri vahvuista mandaattia kuntalaisten asioiden hoitamiseksi.

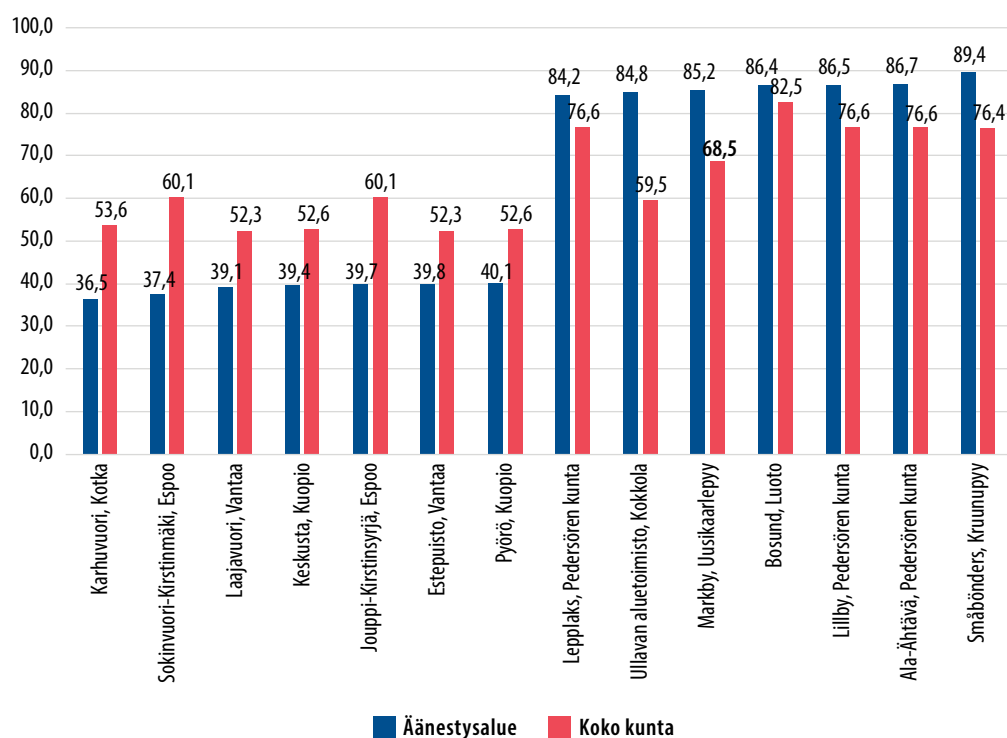


Kuvio 7.1 Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa 2017 kunnittain

Lähde: Tilastokeskus

Karttapohja: Maanmittauslaitos

Äänestysaktiivisuus vaihtelee suuresti myös kuntien sisällä. Kun tarkastelusta jätetään pois ne äänestysalueet, joille rekisteröidään ilman vakinaista osoitetta olevat äänioikeutetut, oli äänestysprosentti matalimmillaan 36–40 prosenttia vuoden 2017 kuntavaaleissa. Kuviossa 2.6.2 on kuvattu korkeimman ja matalimman äänestysaktiivisuuden alueita vuoden 2017 kuntavaaleissa. Matalimmat äänestysprosentit ovat kaikki suurista kaupungeista. Yhteensä noin kuudessa prosentissa kaikista Suomen äänestysalueista äänestysaktiivisuus jäi alle 50 prosentin. Korkeimman äänestysaktiivisuuden äänestysalueet vuoden 2017 kuntavaaleissa olivat Pohjanmaan rannikkokunnissa, joissa äänestysaktiivisuus oli 84–90 prosenttia. Äänestysaktiivisuuden ääripäitä edustavien äänestysalueiden ero oman kunnan koko äänestysaktiivisuuteen on merkittävä, ylimmillään yli 25 prosenttiyksikköä. Helsingissä ja Espoossa ero korkeimman ja matalimman äänestysaktiivisuuden alueiden välillä on noin 40 prosenttiyksikköä.



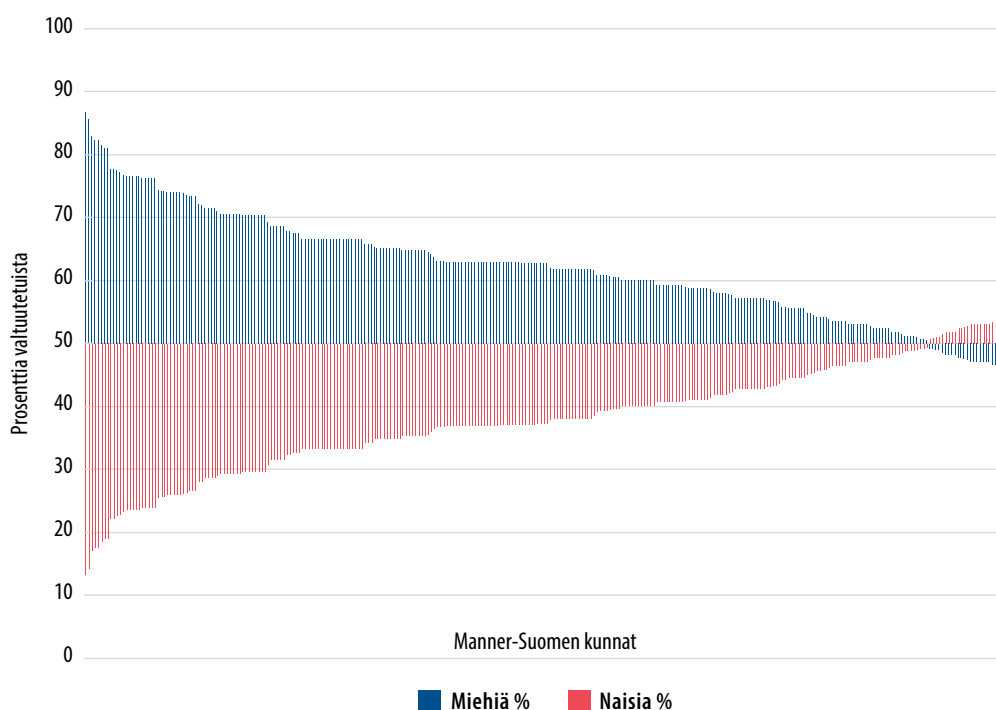
Kuvio 7.2 Äänestysprosentti äänestysalueittain kuntavaaleissa 2017, Manner-Suomen korkeimman ja matalimman äänestysaktiivisuuden äänestysalueet

Lähde: Tilastokeskus

Kunnanvaltuustot ovat olleet Suomessa tyypillisesti miesvaltaisia. Vuoden 2017 kuntavaaleissa valituista kunnanvaltuutetuista selvä enemmistö, 61 prosenttia, oli miehiä. Naisten osuus, 39 prosenttia, kasvoi kuitenkin vuoden 2012 vaaleihin nähden reilulla kolmella prosenttiyksiköllä ja on suurempi kuin koskaan aiemmin. Valtuustojen sukupuolijakaumassa

on selvää kuntakokoluokittaista vaihtelua. Suurissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa naisten osuus valtuutetuista, noin 48 prosenttia, on lähes yhtä suuri kuin miesten osuus. Sen sijaan pienissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa naisvaltuutettujen osuus jäi keskimäärin pienemmäksi, vain 36 prosenttiin. Vuoden 2017 kuntavaaleissa naisenemmistöinen valtuusto valittiin ainoastaan 26 kuntaan.

Suhteellisesti suurimmat erot valtuustojen sukupuolijakaumissa on pienissä kunnissa, joissa valtuutettujen kokonaismäärä on pieni. Kuviossa 7.3 nähdään, että suurimmillaan miesten osuus valtuustojen jäsenistä on 87 prosenttia. Tasaisimmin sukupuolet ovat edustettuina suurten kaupunkien valtuustoissa. Valtuustojen puheenjohtajista naisia on 39 prosenttia ja hallituksen puheenjohtajista 31 prosenttia. Naispuheenjohtajia on kunnissa vuonna 2017 alkaneella valtuustokaudella kuitenkin enemmän kuin koskaan aiemmin.



Kuvio 7.3 Miesten ja naisten osuus valtuutetuista kuntavaaleissa 2017, prosenttia valituista valtuutetuista

Vuoden 2017 kuntavaaleissa oli avoinna noin 9 000 valtuustopaikkaa, joita tavoitteli kaikkiaan vajaat 34 000 ehdokasta. Yhtä valtuustopaikkaa kohden oli siten ehdolla keskimäärin alle 4 ehdokasta, joskin tässä suhdeluvussa oli suuria kuntien välisiä eroavaisuuksia: alimmillaan ehdokkaita oli 1,4 ja korkeimmillaan 12,8 yhtä valtuustopaikkaan kohden.

Vuoden 2012 kuntavaaleihin verrattuna vuoden 2017 vaaleissa oli 10 prosenttia vähemmän ehdokkaita ja valtuustoihin valittiin seitsemän prosenttia vähemmän valtuutettuja. Osin valtuustopaikkojen ja ehdokasmäärien väheneminen on selitettävissä kuntien yhdistymisten ja kuntien lukumäärän vähentymisellä. Toisaalta luvut osoittavat vaalien ehdokasmäärien vähentyneen avoimena olevia valtuustopaikkoja enemmän, mikä osaltaan viittaa siihen, että kuntalaisten kiinnostus kunnallisten luottamustehtävien hoitamiseen on myös vähentynyt. Toisaalta taustalla saattaa vaikuttaa myös väestön ikääntyminen. Kunnanvaltuustojen keski-ikä on varsinkin asukasluvultaan pienemmissä kunnissa korkea ja väestön vanhetessa monet kunnallispolitiikassa pitkään vaikuttaneet valtuutetut ovat saattaneet päättää olla asettumatta enää vaaleissa ehdolle.

Kuntakokoluokittain tarkasteltuna taulukosta 7.1 nähdään, että valtuustopaikkaa kohden suurimmissa kaupungeissa oli vuoden 2017 kuntavaaleissa keskimäärin 9 ehdokasta, kun pienemmissä kuntakokoluokissa yhtä valtuustopaikkaa kohden oli keskimäärin vain 2–3 ehdokasta. Kuntavaaliehdokkaista selvä enemmistö, noin 60 prosenttia, oli miehiä, kuten aiemmissakin kuntavaaleissa, vaikka puolueiden välillä oli ehdokasasettelun sukupuolijakauman suhteen merkittäviä eroja. Keskimäärin ehdokkaat olivat noin 50-vuotiaita, korkeammin koulutettuja kuin suomalainen aikuisväestö keskimäärin ja useammin myös työelämässä.

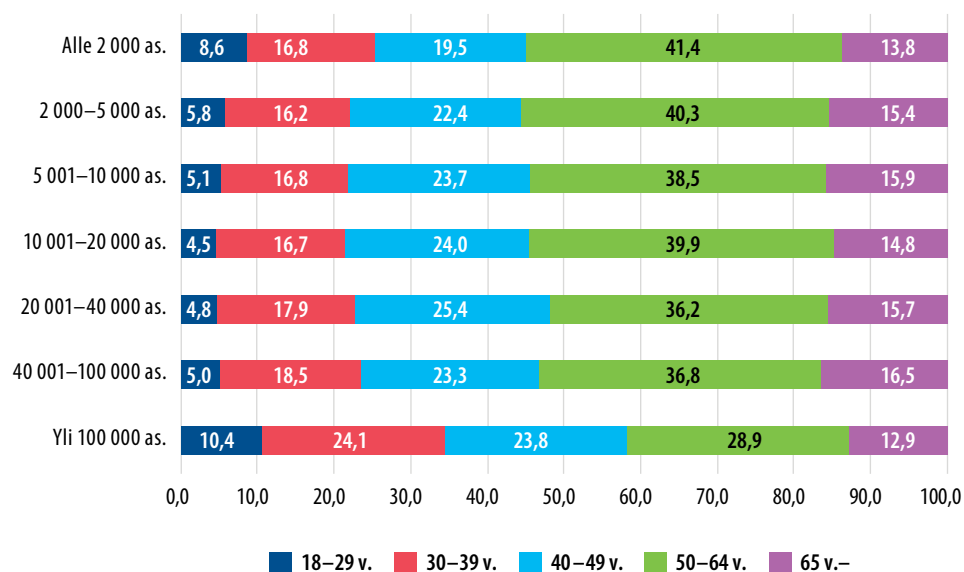
Taulukko 7.1 Taustatietoa vuoden 2017 kuntavaaleissa valituista kunnanvaltuustoista kuntakokoluokittain

Kuntakokoluokka	Valtuutettuja, keskimäärin	Ensikertaa valtuustossa, % valituista	Miehiä, %	Naisia, %	Valtuutettujen keski-ikä	Äänestysprosentti	Ehdokkaita / valtuustopaikka
Yli 100 000 as.	68	39,7	51,7	48,3	46,8	56,9	9,4
40 001–100 000 as.	52	41,2	57,3	42,7	50,4	57,0	6,1
20 001–40 000 as.	45	42,8	59,0	41,0	50,3	57,9	3,9
10 001–20 000 as.	37	42,4	62,7	37,3	50,6	60,5	3,4
5 001–10 000 as.	29	46,6	62,1	37,9	50,7	62,0	2,8
2 000–5 000 as.	21	45,2	64,1	35,9	50,5	62,7	2,4
Alle 2 000 as.	16	44,2	63,2	36,8	49,8	66,4	2,1

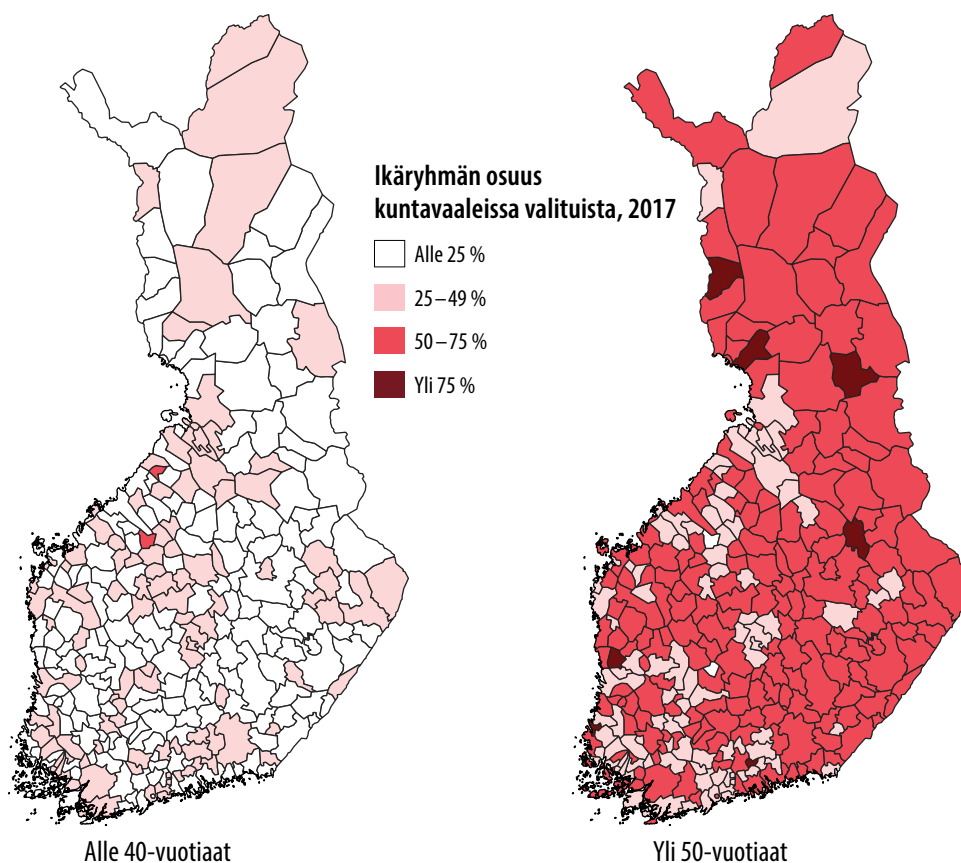
Kunnanvaltuutettujen keski-ikä on noussut tasaisesti vaalikausittain 2000-luvulla valituissa valtuustoissa. Vuonna 2017 valittujen valtuutettujen keski-ikä oli hieman yli 50 vuotta, kun se vielä vuonna 2000 oli noin 48 vuotta, naisvaltuutettujen ollessa keskimääräisesti hieman miesvaltuutettuja nuorempia. Ikäryhmittäin tarkasteltuna merkittävä osa vaaleissa ehdolla olleista (35 %) ja valituista valtuutetuista (38 %) kuului 50–64-vuotiaiden

ikäluokkaan. Sen sijaan nuoremmat ikäluokat olivat vaaleissa heikoimmin edustettuna. Esimerkiksi 18–29-vuotiaita oli ehdokkaista alle 9 prosenttia ja valtuutetuiksi valituista alle 6 prosenttia. Tarkasteltaessa 2000-luvulla valittujen valtuustojen ikäjakaumia, ovat alle 30-vuotiaiden sekä 30–39-vuotiaiden valtuutettujen osuudet pysyneet lähes samalla tasolla.

Vuoden 2017 kuntavaaleissa 198 kunnassa enemmistö valtuutetuista oli yli 50-vuotiaita ja 32 kunnassa yli 50-vuotiaiden osuus valtuutetuista nousi yli 70 prosenttiin. Vastaavasti alle 40-vuotiaiden valtuutettujen osuus jäi alle 30 prosenttiin 242 kunnassa, toisin sanoen yli 80 prosentissa kuntia. Tämä kertoo siitä, että kaikkein nuorimpien ikäluokkien lisäksi myös 30–40-vuotiaat ovat pääsääntöisesti aliedustettuina kuntiensä valtuustoissa. Kunnissa on päätöksentekijöinä selvästi enemmän vanhempia ja keski-ikäisiä ikäluokkia kuin nuorempia aikuisia. Pääsääntöisesti nuorten ikäluokkien suhteellinen osuus valtuustopaikoista kasvaa kunnan asukasluvun mukaisesti (kuviot 7.4 ja 7.5).



Kuvio 7.4 Kunnanvaltuustojen ikärakenne kuntakokoluokittain kuntavaaleissa 2017



Kuvio 7.5 Alle 40-vuotiaiden ja yli 50-vuotiaiden osuus valituista valtuutetuista kuntavaaleissa 2017

Yli 65-vuotiaiden valtuutettujen osuus on 2000-luvulla kasvanut tasaisesti samalla, kun 40–60-vuotiaiden osuus on pienentynyt. Luvut osoittavat, että valtuustoihin valitaan nykyisin yhä iäkkäämpiä ehdokkaita, kun taas nuorten kiinnostus osallistua kuntapolitiikkaan on jo parin vuosikymmenen ajan pysynyt verrattain alhaisena.

Nuorempien ikäluokkien lisäksi myös muiden kuin äidinkieleltään suomen-, ruotsin- tai saamenkielisten osuudet niin ehdokkaista kuin valituiksi tulleista valtuutetuista ovat perinteisesti olleet kuntavaaleissa pieniä. Vuoden 2017 kuntavaaleissa valtuustoihin valituista alle prosentti oli muun kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisiä. Muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea äidinkielenään puhuvien osuus kuntavaaliehdokkaista kasvoi kuitenkin hieman edellisvaaleihin verrattuna.

Vuoden 2017 kuntavaalien tulosten perusteella voidaan arvioida, että valtuustojen ikä- ja sukupuolirakenteissa on kuntakokoluokittaisia eroja. Suurimmissa kaupungeissa valtuustot ovat keskimäärin nuorempia ja sukupuolirakenteeltaan tasaisempia kuin pienemmissä kunnissa, joissa valtuuston keski-ikä on keskimäärin korkeampi ja enemmistö

valtuutetuista usein miehiä. Toisaalta suurimmissa kunnissa keskimääräinen äänestysaktiivisuus on pieniä kuntia selvästi matalampi, samaan aikaan kun ehdokkaita suhteessa valtuustopaikkoihin on selvästi enemmän kuin pienissä kunnissa.

Väestörakenteen tulevien muutosten näkökulmasta tilanne on haasteellinen. Pienissä väestöä menettävissä kunnissa ongelmaksi saattaa tulevaisuudessa muodostua kunnallispolitiikkaan osallistuvien henkilöiden ja esimerkiksi kuntavaalien ehdokasmäärän väheneminen väestön vähetessä ja vanhetessa. Tällöin ratkaisevaa voi olla se, miten tällaisissa kunnissa onnistutaan jatkossa aktivoimaan nuorempia ikäluokkia osallistumaan kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Samanaikaisesti haasteita on myös suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla. Väestön keskittyessä yhä voimakkaammin kaupunkeihin, kuntavaalien äänestäjä- ja todennäköisesti myös ehdokasmäärät nousevat. Samalla kilpailu valtuustopaikoista kiristyy ja kunnallispolitiikasta muodostuu yhä ammattimaisempaa ja vaativampaa. Suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla kuntavaaleissa toteutuvan edustuksellisen demokratian rinnalle kaivataankin todennäköisesti jatkossa yhä enemmän suoria ja epämuodollisia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja, jotta kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet säilyvät ja kunnat voivat edelleen toimia lähidemokratian ensisijaisina yksikköinä.

7.2 Kuntien hallinto ja johtamisjärjestelmät moninaistuvat

Kuntien toimintatavat sekä hallinto- ja päätöksentekorakenteet ovat nykyisin monimuotoisia. Ne heijastelevat yhteiskunnassa ja kuntien toimintaympäristössä viime vuosikymmeninä tapahtuneita muutoksia. Kunnat ovat nykyisin yhä useammin paitsi palvelujen tuottajia, myös palvelujen ja palvelujärjestelmien tilaajia, rahoittajia, osallistujia ja sopimuskumppaneita. Kuntakonsernikehitys, hallinnon moniportaistuminen, palvelutuotannon hajauttaminen ja kunnissa käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen ovat lisänneet tarvetta selkiyttää kunnan toimintojen johtamista, ohjaamista ja päätöksentekoa sekä täsmentää eri tahojen välisiä vastuusuhteita. Kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien kannalta on merkittävää, että heille on tässä uudessa toimintaympäristössä tarjottava mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan myös sen laajassa merkityksessä. Tämä on korostanut tarvetta lisätä päätöksenteon ja asioiden valmistelun avoimuutta kunnissa sekä edistää riittävää, selkeää ja ajantasaista viestintää kunnan toimintaa koskevista asioista.

Kuntien hallinnon kannalta selkeinä kehitystrendeinä voidaan nähdä johtamisjärjestelmien moninaistuminen sekä päätöksenteko-organisaatioiden muutokset, joiden taustalla on kuntien tarve hakea itselleen ja omalle toiminnalleen parasta mahdollista järjestelmää tai mallia. Muutoskehitystä kuvaavat esimerkiksi pormestarimallin käyttöönoton laajeneminen sekä valiokuntamallien yleistymisen lautakuntamallien rinnalla. Molemmat johtamismallit korostavat vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asemaa niin kunnallisessa

päätöksenteossa kuin päätösten valmistelussakin. Pormestarikuntia on vuonna 2020 kuusi. Malliin on siirrytty niin Helsingin ja Tampereen kaltaisissa suurimmissa kaupungeissa, Tuusulan ja Pirkkalan kaltaisissa keskisuurissa kunnissa, kuin Kärkölen ja Puolangan kaltaisissa pienissä kunnissa. Vuoden 2021 kuntavaalien jälkeen malli otetaan käyttöön myös ainakin Turussa ja Lahdessa.

Pormestarihallinnalla tavoitellaan päättäjien poliittisen vastuun lisäämistä äänestäjiä kohtaan. Samaa kehityslinjaa kuvaa myös osa-aikaisesti ja päätoimisesti luottamustehtävää hoitavien luottamushenkilöiden määrän kasvu viime vuosina. Erityisesti suuremmissa kaupungeissa kunnanhallituksen puheenjohtajuuksien hoitaminen osa- tai kokoaikaisesti on viime vuosina yleistynyt.

UUDISTETTU JA UUDISTUVA KUNTALAKI

Kuntien hallinnon, päätöksenteon ja talouden ohjausta uudistettiin voimakkaasti vuonna 2015 voimaan tulleella uudella kuntalalla (410/2015). Uuden lain tavoitteita olivat muun muassa kuntien toiminnan taloudellisen kestävyuden turvaaminen, pitkän aikavälin vastuunkannon korostaminen päätöksenteossa, poliittisen johdon päätöksentekokyvyn vahvistaminen, toiminnan kokonaisuuden ja konserniohjauksen korostaminen sekä edustuksellisen demokratian toimivuuden ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen.

Edellytyksiä kunnan strategiseen johtamiseen sekä toiminnan, talouden ja palveluiden kokonaisuohjaukseen lisättiin kunnan toimintaa koskevan käsitteen määrittelyllä sekä täsmentämällä konserniohjauksen ja omistajaohjauksen sääntelyä. Kunnille asetettiin velvoite laatia kuntastrategia, jossa määriteltyjen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteiden pohjalta kuntaa johdettaisiin. Hallintosäännön sisältöä laajennettiin ja sen asemaa hallinnon ja toiminnan ohjauksen välineenä korostettiin. Vastuunjako kuntien yhteistoiminnassa sekä kunnan ja palveluntuottajan välillä selkiytettiin määrittelemällä palvelujen tuottamis ja järjestämisvastuut. Kunnan toimintaa ja päätöksentekoa kehitettiin vahvistamalla kunnan johtamista ja poliittisen johdon päätöksentekoa sekä selkiyttämällä valtuuston, hallituksen ja kunnanjohtajan rooleja ja työnjakoa. Sääntelyä lisättiin kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävistä sekä kunnan ja kunnanjohtajan välisestä johtajasopimuksesta. Myös kuntalaisten osallistumiskeinoja uudistettiin ja vuorovaikutusta hallinnon ja asukkaiden välillä lisättiin.

Uusi kuntalaki mahdollistaa kuntakohtaiset ratkaisut hallinnon, päätöksenteon ja osallistumisen järjestämisessä. Lakiin lisättiin uusina kunnan toimielinrakenteiden vaihtoehtoina valiokunta- ja puheenjohtajamallit sekä mahdollisuus asettaa alueellisia toimielimiä. Kunnille annettiin myös enemmän harkintavaltaa päättää valtuustojensa koosta. Kunnan poliittisen johtamisen vahvistamiseksi laissa säädettiin luottamustehtävän hoitamisesta päätoimisesti tai osa-aikaisesti sekä vahvistettiin luottamushenkilöiden oikeutta saada vapaata luottamustehtävän hoitamista varten. Osana kunnan päätöksentekojärjestelmän uudistamista uusina päätöksentekomuotoina mahdollistettiin sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely. Avointa valmistelua edistettiin säätämällä kunnan toimintaa koskevista tiedoista, jotka julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa. Kuntien ilmoitusten julkaiseminen siirrettiin yleiseen tietoverkkoon, joka tulisi jatkossa olemaan kunnan pääasiallinen tiedottamis- ja viestintäkanava.

Vuonna 2017 tuli voimaan lakimuutos, jolla kuntalakiin lisättiin säännökset poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. Lailla muun muassa täsmennettiin kunnan velvollisuutta pidättää luottamushenkilö luottamustoimestaan ja korostettiin kunnan ensisijaista vastuuta korjata hallintonsa järjestämiseen liittyvät vaikeudet. Valtion olisi mahdollista viimekätisesti puuttua tilanteeseen, jossa kunnan päätöksentekokyky olisi vaarantunut esimerkiksi virkarikostutkinnan vuoksi.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä muutettiin vuonna 2019. Uudistetut kriisikuntakriteerit kuvaavat tarkemmin kunnan taloutta eri näkökulmista. Talouden tunnuslukuja ja niiden raja-arvoja muutettiin siten, että arviointimenettely tulisi kohdistumaan taloudeltaan heikoimpiin kuntiin. Tavoitteena on luotettava kuntien erityisen vaikean talouden arviointitapa, joka kannustaisi pitkällä aikavälillä taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin. Samassa yhteydessä päivitettiin osallistumisoikeuksia koskevaa sääntelyä lisäämällä maininta kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteen kuulemisesta.

Kunnat ja kuntayhtymät veloitettiin vuoden 2020 lakimuutoksella toimittamaan taloustietonsa automatisoidusti valtakunnalliseen tietovarantoon. Raportointimallissa kunnat ja kuntayhtymät raportoivat vuosittaisten tilinpäätöstietojensa rinnalla jo kuluvan vuoden aikana suoraan kirjanpidosta ajantasaista taloustietoa. Uudistus mahdollistaa ajantasaisen ja vertailukelpoisen tiedon saamisen kuntien taloudesta. Samaan aikaan tuli voimaan toinenkin kuntalain muutos, jonka johdosta muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Parhailaan on käynnissä kuntalain muutostarpeita selvittävä hanke, jossa arvioidaan kunnan toiminnan johtamista, kunnan hallintoa ja taloutta sekä kuntien yhteistoimintaa koskevan sääntelyn kehittämistarpeita. Hankkeelle on asetettu työryhmä, joka laatii tarvittavat kuntalain muutosehdotukset. Työryhmän toimikausi päättyy syyskuussa 2020.

Konsernikehitys haastaa kuntien johtamisen ja päätöksenteon avoimuuden

Kuntien toiminnassa pitkään näkynyt muutostrendi on konsernikehitys, joka on monimuotoistanut kuntien hallintoa, johtamisrakenteita ja päätöksentekoa. Konsernikehityksellä tarkoitetaan kunnallishallinnon kehittymistä perinteisestä julkishallinnollisesta, virkavastuulla toimivasta organisaatiosta monimuotoiseksi julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ryppääksi. Lähes kaikilla kunnilla on nykyisin tytäryhteisöjä, joiden toiminnasta ja taloudesta kunnat ovat omalta osaltaan vastuussa. Tytäryhteisöt voivat olla muodoltaan esimerkiksi osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai säätiöitä. Kuntien ja kuntayhtymien kokonaan tai osittaisessa määräämisvallassa olevia yhtiöitä arvioidaan nykyisin olevan noin 2600.

Kunnan omaa organisaatiota, johon kuuluvat myös kunnalliset liikelaitokset, sääntelee kuntalaki. Kuntalaki asettaa puitteet myös kuntayhtymien toiminnalle. Sen sijaan kuntalain mukaiset menettelytavat eivät ulotu kunnan osin tai kokonaan omistamiin osakeyhtiöihin eivätkä muiden yhteisöjen sisälle. Esimerkiksi osakeyhtiöt toimivat osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaisesti. Kun kunta järjestää toimintansa esimerkiksi yhtiömuodossa, kuntalain asettamat hallinnolliset ohjauskeinot eivät sovellu yhtiöiden ohjaamiseen. Kunnan tytäryhteisöihin kohdistuva ohjaus ja valvonta perustuvat sen sijaan kunnan määräämisvaltaan yhteisössä. Määräysvalta voi perustua esimerkiksi kunnan omistajuuteen,

oikeuteen nimittää tai erottaa yhtiön hallitus tai toimielin, joka käyttää tosiasiallista valtaa yhtiöstä.

Kuntakonsernit eroavat muodoltaan ja kooltaan selvästi toisistaan. Pienemmillä kunnilla tytäryhteisöjä saattaa olla vain muutamia, kun taas suurimmilla kaupungeilla konsernit koostuvat kymmenistä osakeyhtiöistä, yhdistyksistä ja säätiöistä, joiden toiminnan volyymi ja taloudellinen merkitys voi vaihdella merkittävästi.

Kuntien konsernikehitys asettaa suuren haasteen kunnan kokonaisohjaukselle, mutta myös hallinnon ja päätöksenteon avoimuudelle ja läpinäkyvyydelle. Kuntien toimintojen yhtiöittäminen on heikentänyt joiltain osin luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia sekä etäännyttänyt päätöksentekoa viime kädessä myös kuntalaisista. Koska kuntien yhtiöihin ei sovelleta julkisuuslainsäädäntöä, on konsernikehitys vaikuttanut myös kuntademokratian sekä julkisuusperiaatteen ja tietojensaantioikeuksien toteutumiseen. Kehitys on korostanut kunnan omistaja- ja konserniohjauksesta vastaavien kunnanvaltuuston ja -hallituksen vastuuta huolehtia toimenpiteistä, joilla taataan kunnan tytäryhteisöjen toimiminen kuntalaisten parhaaksi ja kunnan etujen mukaisesti.

Kuntien ja muun julkisen sektorin toimintojen yhtiöittäminen ja julkisten hallintotehtävien antaminen yksityisille nostavat esiin myös julkisuuslainsäädännön ulottuvuudet. Vaikka julkisuuslain soveltamisalaan eivät kuulu valtion tai kuntien määräämisvallassa olevat yhtiöt, sovelletaan julkisuuslakia kuitenkin kuntien ja valtioiden asiakirjoihin monissa eri tilanteissa. Lisäksi kuntalain mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan toiminta kattaa kunnan ja kuntakonsernin lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

Julkisuusperiaatteen keskeisinä tarkoituksina on julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonnan mahdollistaminen, eli kansanvallan toteuttaminen. Julkisten tehtävien hoitaminen tulee olla järjestetty niin, että ulkopuolinen voi riittävästi ja oikein perusteiden arvioida toiminnan lainmukaisuutta, perusoikeuksien toteutumista sekä julkisten varojen tehokasta käyttöä. Oleellinen kysymys on se, mitä tehtäviä voidaan pitää julkisena tehtävänä sekä miten ja missä julkisen tehtävän käsite määritellään.

Kunnan tai kuntayhtymän kokonaan tai osittaisessa määräysvallassa olevat yhtiöt eivät ole toiminnan ja toimialan osalta yhtenäinen, vaan hyvin heterogeeninen joukko. Kunnalla voi olla sekä kilpailutilanteessa markkinoilla toimia yhtiöitä että sellaisia yhtiöitä, jotka eivät toimi markkinoilla ja joiden voidaan katsoa olevan palvelutuotannon väli-heitteitä. Erityisesti näiden viimeksi mainittujen eli kunnan tai kuntayhtymän omassa organisaatiossa tehtävään toimintaan rinnastuvien yhtiöiden osalta läpinäkyvyyden lisääminen on hyvinkin perusteltua.

Kunnilla on kuitenkin omistajina jo nykyisin käytössään välineitä, joilla ne voivat parantaa tiedonsaantiaan yhtiöistä sekä ohjata yhtiöitä haluamaansa suuntaan. Kuntalain uudistamisen yhteydessä lisättyjen omistajaohjaussäännösten taustalla oli tavoite tuoda näkyville olemassa olevia keinoja ja saada kunnat käyttämään niitä. Kunnat voivat vaikuttaa yhtiöidensä toimintaan hyvinkin paljon esimerkiksi yhtiöjärjestysmääräyksillä, jos vain ottavat nämä keinot käyttöön.

Yhteisöjävyysongelmat ja kaksoisroolit kuntien päätöksenteon viime vuosien haasteina

Julkisessa keskustelussa on noussut aika ajoin esille kunnan konsernirakenteeseen liittyvä päätöksenteon kaksoisrooliongelma. Erityisesti huomiota herättävät tilanteet, joissa kunnan johtava, esimerkiksi taloudesta vastaava viranhaltija on samanaikaisesti kuntaomisteisen yhtiön hallituksen jäsen. Ongelmia on nähty syntyvän erityisesti silloin, jos yhtiö on taloudellisissa vaikeuksissa. Edellä mainittu tilanne on mahdollista estää, mikäli kunnan konsernijohtoon toiminta järjestetään siten, että konsernijohtoon kuuluvat henkilöt eivät toimi konserniyhtiöiden hallintoelimissä. Tällainen toimintatapa on käytössä joissain suuremmissa kaupungeissa. Monissa kunnissa on kuitenkin nähty konserniohjauksen toimivuuden kannalta tärkeänä, että kunnan konsernijohto on edustettuna tytäryhteisöjen hallinnossa.

Kuntalaissa ei ole rajoitettu kunnan tytäryhteisön hallinnossa toimivien vaalikelpoisuutta kunnanhallitukseen ja lautakuntaan. Vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain valmistelussa tällainen rajoittamisajatus oli kuitenkin esillä. Perusteluna vaalikelpoisuuden rajoittamiselle olisi ollut, että henkilö ei voisi olla samaan aikaan kunnan konsernijohtoon kuuluvassa, yhtiötä valvovassa kunnanhallituksessa ja valvottavan eli konserniyhtiön hallituksessa. Rajoittaminen herätti lausuntokierroksella vastusta, joten sitä ei lopulta toteutettu. Kaksoisrooliin liittyviin ongelmiin puututtiin sen sijaan muuttamalla esteellisyyssäännöksiä niin, että niin sanottu yhteisöjävin poikkeus poistettiin kuntalaista. Nykysääntelyn mukaan henkilö on esteellinen aina silloin, kun käsitellään sellaisen kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön asioita, joiden hallintoelimiin henkilö on nimetty. Vastaava esteellisyys koskee myös kunnan viranhaltijoita. Jos viranhaltija on tytäryhteisön hallituksen jäsen, hän ei voi valmistella yhtiötä koskevia asioita kunnassa tai valvoa yhtiön toimintaa.

Käytännössä ongelmana on eräissä kunnissa ollut, että tytäryhteisöjen nimityspolitiikka on saattanut johtaa siihen, että kunnassa esimerkiksi omistajaohjauksesta vastaavat viranhaltijat ovat joutuneet esteellisyyksien takia ongelmiin omien virkatehtäviensä hoitamisessa. Kuntien tulisi konsernin nimityspolitiikassaan ottaa huomioon se, että edellä mainittuja kaksoisrooleja ei synny ja kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että kunnan vastuuhenkilöt säilyttävät toimintamahdollisuutensa eri tilanteissa.

Epäeettiseen toimintaan liittyvät kysymykset ovat olleet entistä useammin julkisen keskustelun kohteena myös kuntasektorilla. Riskialueina on pidetty erityisesti julkisia hankintoja, tarjouskilpailuja, yhdyskuntasuunnittelua, rakennusalaan sekä poliittista rahoitusta ja päätöksentekoa. Viime vuosina on jopa aloitettu rikostutkintoja kunnalliseen päätöksentekoon liittyvistä korruptiotapauksista ja osa tapauksista on johtanut langettavaan tuomioon.

HÄIRINTÄ, UHKAILU JA VIHAPUHE LISÄÄNTYNEET MYÖS KUNNISSA

Valtakunnallisella tasolla viime aikoina paljon huomiota saanut poliittisiin päättäjiin ja viranomaisiin kohdistuva häirintä, uhkailu ja vihapuhe näkyy myös kunnissa. Kuntaliiton ARTTU2-tutkimusohjelman osana keväällä 2015 toteutetussa kuntapäättäjäkyselyssä kartoitettiin kuntapäättäjien kokemuksia häirinnästä ja uhkailusta. Tulosten mukaan johtavista viranhaltijoista 36 prosenttia, hallitusten jäsenistä 33 prosenttia, valtuustojen jäsenistä 24 prosenttia ja lautakuntajäsenistä 13 prosenttia oli kokenut uhkailua tai häirintää. Kuntaliiton kesäkuussa 2018 kuntajohtajille tekemään kyselyyn vastanneista 41 prosenttia ilmoitti joutuneensa työssään häirinnän tai väkivallan kohteeksi. Ilmiö osoittautui olevan erityisen yleinen naiskuntajohtajien keskuudessa.

7.3 Osallistumisen uudet muodot ratkaisuna kuntalaisten muuttuviin odotuksiin?

Kuntalaisten osallistuminen on viime vuosikymmeninä muuttunut ja monipuolistunut. Edustuksellisen demokratian rinnalle toivotaan nykyisin entistä enemmän suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia ja vuorovaikutuksellista päätöksentekoa. Kuntalaisen osallistumisen eri muotoja kunnan toimintaan on viime vuosikymmeninä luokiteltu seuraavien yläkäsitteiden alle: tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätöksenteko-osallisuus ja toimintaosallisuus. Kaikki neljä osallisuuden muotoa ovat tärkeitä kuntalaisten osallistumisen ja osallisuuden kokemuksen kannalta.

Suomen kuntalaissa on muihin Pohjoismaihin verrattuna varsin kattavat säännökset kuntalaisten osallistumisoikeuksista. Lakia uudistettaessa niitä selkeytettiin ja vahvistettiin entisestään. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen esimerkkiluetteloa uudistettiin ja laajennettiin, jotta kunnilla olisi paremmat mahdollisuudet vastata kansalaisten muuttuneisiin odotuksiin ja toimintatapoihin. Lakiin tuotiin uusina osallistumismuotoina esimerkinomaisesti muun muassa kuntalaisraadit ja korostettiin erikseen kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun. Kuntalaisten arjen muutoksiin ja

teknologiseen kehitykseen varauduttiin tuomalla lakiin myös sähköisiä osallistumis- ja vaikuttamismenetelmiä.

Kuntien olemassaolon perusta, paikkasidonnainen yhteisöllisyys, on jo muuttunut ja muuttuu myös jatkossa muotoaan. Etenkin digitalisaatiokehitys sekä erilaiset työn tekemisen uudet tavat vaikuttavat asumiseen ja oleskeluun eri paikkakunnilla. Ihmisten arjesta on muodostunut entistä enemmän monipaikkainen. Tästä johtuen kunnassa säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti asuvien lisäksi kuntalaisia korostetaan kunnan palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia sekä mielipiteiden selvittämistä ennen päätöksentekoa. Kuntalain aloiteoikeutta koskevaa sääntelyä on täsmennetty siten, että kunnan asukkaiden lisäksi se koskee myös kunnassa toimivia yhdistyksiä ja yrityksiä sekä palvelujen käyttäjiä kyseistä palvelua koskevissa asioissa.

Kuntalaisissa on parannettu myös eri väestöryhmien yhdenvertaista osallistumista säättämällä pakollisista nuorisovaltuustosta ja vammaisneuvostosta sekä siirtämällä myös vanhusneuvostoa koskeva sääntely kuntalakiin. Kunnat voivat muodostaa nuorisovaltuuston, vammaisneuvoston tai vanhusneuvoston myös yhteistyössä toisten kuntien kanssa. Laissa on säädetty myös alueellisista toimielimistä ja niiden roolista. Näin on haluttu selkiyttää ja vahvistaa kunnan eri osa-alueiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia.

Kunnissa onkin viime vuosina tarjottu asukkaille yhä enemmän mahdollisuuksia osallistua kunnan toimintaan sekä otettu käyttöön myös uudenlaisia, monipuolisempia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Suomen Kuntaliiton selvitysten mukaan keskimääräisesti kunnat ovat tarjonneet kuntalaisille kahdeksan erilaista osallistumis- ja vaikuttamistapaa. Kuntien yleisimmin tarjoamia osallistumis- ja vaikuttamistapoja ovat olleet kuntalais-, kuulemis- ja keskustelutilaisuudet sekä järjestöjen kuulemiset ja yhteiskehittämiset. Edellä mainitut osallistumismuodot liittyvät etenkin tieto-, suunnittelu- ja toimintaosallisuuden kokonaisuuksiin. Useimmissa kunnissa on toteutettu myös asiakas- ja käyttäjäkyselyitä sekä järjestetty kuntalaisten ja kunnan viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden välisiä keskustelutilaisuuksia kuntalaisten näkemysten selvittämiseksi. Sen sijaan harvemmassa kuin joka kolmannessa kunnassa on toistaiseksi otettu käyttöön osallistuvan budjetoinnin menetelmiä, verkkovaltuustoja, kumppanuuspöytiä ja kuntalaishaastatteluja.

Kuntalaisissa ja sen perusteluissa mainittuja kuntalais- ja kansalaisraateja sekä palvelumuotoilun menetelmiä on toistaiseksi otettu käyttöön harvakseltaan. Merkkejä osallistuvan budjetoinnin kasvavasta käytöstä on kuitenkin havaittavissa. Esimerkiksi Helsingin kaupunki päättää yli neljän miljoonan euron määrärahan kohdentamisesta vuosittain kaupunkilaisten suoran osallistumisen kautta. Suurista kaupungeista mallia on käytetty myös Tampereella. Asiakaslähtöisyyden vahvistuminen ja perinteiset hallintorajat rikkova tiedolla johtaminen kuntalaisten palveluissa lisää myös palvelumuotoilun tarvetta kunnissa.

Kuntaliiton kyselytulosten perusteella kuntalaisten eniten käyttämiä suoran osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja ovat olleet palautteen antaminen kunnan palveluista, asiakastai käyttäjäkyselyihin vastaaminen sekä yhdistys-, talkoo- ja järjestötoimintaan osallistuminen. Suosittu osallistumistapa on ollut myös erilaisten vetoomusten allekirjoittaminen.

Kuntalaisten osallistuminen ei kuitenkaan jakaudu tasaisesti, vaan painottuu vanhempiin ikäryhmiin. Kaikkein aktiivisimpia osallistujia ovat yli 50-vuotiaat kuntalaiset. Lähes viidenes kuntalaisista ei ole kuitenkaan koskaan antanut kunnalle palautetta sen palveluista. Pienissä kunnissa osallistumisen kynnyks on huomattavasti suuria kuntia matalampi. Kuntalaisen osallistumiseen vaikuttavat oikeusministeriön Kuntademokratiaindikaattorit -tutkimuksen mukaan positiivisesti poliittinen kiinnostuneisuus, sisäinen kansalaispätevyys sekä läheisyys johonkin puolueeseen. On kuitenkin huomattava, että omalla osallistumisella ei tutkimuksen mukaan ollut vahvaa yhteyttä siihen, miten kuntalainen arvioi kuntademokratian toimivuutta. Yleisesti kuntademokratian katsottiin tutkimuksessa toimivan hyvin ja useimmat kuntalaiset katsovat voivansa vaikuttaa kunnan päätöksentekoon. Toisaalta selvityksessä nousi esiin myös kokemuksia vallan keskittymisestä sekä puutteita kuntalaisten ja kuntapäätäjien välisessä vuorovaikutuksessa.

Kuntalaisten suosituimmat osallistumistavat kertovat osaltaan siitä, että palveluihin liittyvä käyttäjädemokratian merkitys on kunnissa viime vuosina korostunut selvästi ja korostuneen myös jatkossa. Käyttäjädemokratian tarpeiden huomioiminen kertoo osaltaan kuntalaisen voimistuneesta roolista kunnan palveluiden käyttäjänä, ei vain asukkaana. Toisaalta kunnat myös suunnittelevat palveluita ja toimintoja entistä enemmän palveluiden käyttäjien tarpeista käsin, hyödyntäen eri suunnittelu- ja toimintaosallisuuden muotoja. Käyttäjädemokratian rinnalla kulkee myös entistä voimakkaampi työntekijöiden osaamisen ja osallisuuden hyödyntäminen kuntien palveluiden ja organisaatioiden kehittämisessä.

Selvitysten ja tutkimusten perusteella voidaan havaita, että myös tieto-osallisuuden merkitys on korostunut voimakkaasti 2000-luvulla. Informaatio- ja viestintäteknologian kehityksen myötä oikean ja oikea-aikaisen viestinnän merkitys on korostunut myös kunnissa. Viime vuosina sosiaalisesta mediasta on tullut perinteisten verkkosivujen rinnalla kuntien merkittävä viestintäkanava ja noin puolet sosiaalisessa mediassa olevista kunnista tarjoaa siellä myös osallistumismahdollisuuksia. Sosiaalisen median aikakausi on korostanut myös informaatiovaikuttamisen tunnistamisen ja lähdekriittisen medialukutaidon merkitystä. Nämä taidot ovat osa demokratiakasvatusta, jonka merkityksen voidaan katsoa vain korostuvan tulevaisuudessa.

LÄHTEET:

- HE 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 250/2016 vp laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 280/2018 vp laiksi kuntalain muuttamisesta.
- Bäck, M. ja Kestilä-Kekkonen, E. (toim.). Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuilut. Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:31.
- Kestilä-Kekkonen, E., Sipinen, J., Borg, S., Tiihonen, A. ja Wass, H. (2018): Kuntademokratiaindikaattorit 2017. Oikeusministeriö, selvityksiä ja ohjeita 6/2018.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2019): Harmaa talous ja hankinnat -raportti 2019.
- Majava, J. (2017): Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa. Suomen Kuntaliitto, Uutta ARTTU2-ohjelmasta -julkaisu nro 8/2017.
- Meklin, P. ja Pukki, H. (2018): Kuntien moninaiset kuntakonsernit. Kuntakonsernien yhteisö rakenne ja emokunnan osuus kuntakonsernin taloudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa. Suomen Kuntaliitto, Uutta ARTTU2-ohjelmasta -julkaisu nro 3/2018.
- Pekola-Sjöblom, M. ja Piipponen, S.-L. (2018): Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017. Suomen Kuntaliitto, Uutta kunnista -julkaisu nro 1/2018.
- Piipponen, S.-L. (2018): Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017. Suomen Kuntaliitto, Uutta kunnista -julkaisu nro 7/2018.
- Piipponen, S.-L. ja Pekola-Sjöblom, M. (2019): Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? Suomen Kuntaliitto, Uutta kunnista -julkaisu nro 3/2019.
- Tilastokeskus (2017): Statfin-tietokanta, kuntavaalit 2017 -tilastot.
- Valtiovarainministeriö (2017): Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2017.
- Wallin, A.-R. ja Salokannel, M. (2019): Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Oikeusministeriön julkaisu, selvityksiä ja ohjeita 2019:31.

TEEMA: Konsernivastuiden kasvu korostaa konsernijohtamisen merkitystä

Kuntien taloudelliset haasteet heijastuvat suoraan myös kuntakonsernien muodostumiseen. Vaikuttaa siltä, että yhä useammin konsernirakenteen muodostumisen taustalla vaikuttavat erityisesti kunnan talouden tunnusluvut, ei välttämättä niinkään palvelujen järjestämiseen tai kunnan elinvoimaan liittyvät kysymykset.

Konsernirakenteissakin ääripäät

Perinteisesti kunnat ovat perustaneet yhtiöitä puhtaasti palvelutoimintaa varten, esimerkiksi joukkoliikenteen hoitamiseksi. Toinen perinteinen ryhmä ovat olleet kunnan elinvoiman lisäämiseen tähtäävät yhtiöt. Näiden perinteisten yhtiöittämisten seurauksena kuntien omistuksessa on energiayhtiöitä, satamayhtiöitä, liikunta- ja kulttuuritiloja ylläpitäviä yhtiöitä, huvipuistoja, eläinpuistoja, kylpylöitä ja hiihtoputkiyhtiöitä sekä lukuisia kiinteistöyhtiöitä ja elinkeinotoiminnan kehitysyhtiöitä.

Yksi perinteinen ryhmä ovat olleet myös yhtiöt, jotka suuntautuvat toiminnassaan kuntakonsernin sisälle. Usein ne tarjoavat kuntakonsernille erilaisia keskitettyjä tukipalveluja. Ilmiönä nämä yhtiöt kuvastavat kuntien tulos- ja tavoiteohjausta sekä pyrkimystä erottaa tuottajan ja tilaajan roolit ja saada tällä tavoin kustannussäästöjä. Tosin erityisesti kiinteistöyhtiöiden perustamisen taustalla on jo pitkään vaikuttanut varmasti myös se, että toimitalainvestoinneista johtuvaa emokunnan lainakannan kasvua on saatu siirrettyä tytäryhtiöille ja emokunnan lainamäärä on tällä keinolla pysynyt matalampana.

Kuntakonsernien rakentumiseen ja yhtiöiden määrään ovat merkittävästi vaikuttaneet myös kilpailuoikeudelliset säännökset. Jos kunta tai kuntayhtymä oli hoitanut tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla, niiden oli viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua. Tällaisia merkittäviä, kilpailuilla markkinoilla toimivia yhtiöitä ovat olleet erityisesti energiayhtiöt ja satamayhtiöt.

Edellä kuvattujen, perinteisten yhtiöittämisten rinnalle on alkanut viime vuosina ilmaantua järjestelyjä, joiden pontimina on mitä ilmeisimmin kuntalain 118 § eli erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä annetut säännökset. Joissakin tapauksissa tämä perustelu on tuotu avoimesti esille myös julkisuudessa. Väestömäärältään sangen pieniin kuntiin on esimerkiksi perustettu yhtiöitä, joiden tehtävänä on omistaa kunnantalo. Tai on perustettu jo olemassa olevan rakenteen päälle niin sanottu omaisuudenhoidoyhtiö. Kaupat tehdään pääsääntöisesti niin, että kunta antaa omistamalleen yhtiölle omavelkaisen takauksen, jonka turvin yhtiö ottaa pankista lainaa ja tekee kaupat. Saadulla myyntivoitolla katetaan kunnan taseeseen kertynyt alijäämä ja vältetään arviointimenettely sekä ns. kriisikuntaleima. Perustetun yhtiön on kuitenkin maksettava pankista otettu laina. Tilanteessa, jossa sen ainoa tulolähde on kunnan maksama vuokra. Loppujen lopuksi järjestely tarkoittaa kunnalle vuokramenojen seurauksena käyttötalousmenojen kasvua sekä kuntakonsernin velkamäärän kasvua. Jollei näin toimita, yhtiö päättyy maksukyvyttömänä konkurssiin.

Tytäryhteisöstä saattaa muodostua kunnalle jopa niin suuri taloudellinen riski, että se johtaa kuntalain 118 §:n tarkoittamaan arviointimenettelyyn. Pienissä kuntakonserneissa esimerkiksi vuokrataloyhtiön vaikeudet saattavat heijastua merkittäväällä tavalla omistajaan, jos yhtiötä joudutaan pääomittamaan ja pääomitus hoidetaan kunnan ottamalla lisävelalla. Konserniriskien toteutumisesta onkin alkanut näkyä viitteitä myös kuntalain mukaisessa arviointimenettelyssä. Menettelyyn on tullut kuntia, joiden taloudellisten vaikeuksien taustalla ovat paitsi tavanomaiset syyt eli väestörakenteesta johtuva verotulojen heikentyminen ja sote-menojen kasvu, niin myös tytäryhteisön puolesta annetun takausriskin toteutuminen sekä yhtiön konkurssista johtuva pääomasijoituksen alaskirjaus. On oletettavaa, että ilmiö vahvistuu tulevina vuosina.

Kuntien omistamia yhtiöitä ei perinteisesti ole päästetty maksukyvyttömyystilaan eli käytännössä konkurssiin, vaan omistajakunnat ovat pääomittaneet yhtiötä, jotta ne on saatu pelastettua. Kuntatalouden tiukentuessa myös toisenlaisia ratkaisuja on kuitenkin viime vuosina alettu nähdä. Yhtiö myös voi hoitaa jotakin kunnan kannalta niin keskeistä tehtävää, esimerkiksi vuokra-asuntopalveluja, että kunnalla ei käytännössä ole muuta vaihtoehtoa kuin rahoittaa yhtiötä. Kuntaomisteisen yhtiön konkurssi on ehkä nähty myös niin suurena maine- tai imago-riskinä, ettei siihen ole haluttu päätyä. Joissakin tapauksissa voi olla kyse myös päätöksenteon hankaluuksista.

Toisenlaisiakin ilmiöitä on nähtävissä. Esimerkiksi markkinoilla toimivien energiayhtiöiden merkitys omistajakunnan taloudelle on kiistaton ja tilinpäätöksistä helposti havaittavissa. Ja vaikka energiayhtiö olisi jo myyty, myynnin seuraukset näyttäytyvät kunnan taloudessa edelleen erittäin merkittävänä. Erään kunnan tilinpäätöksessä mm. todetaan että rahoitus on usean kunnallisveroprosentin verran riippuvainen osinkotuotoista. Tästä riippuvaisuudesta saattaa kuitenkin seurata uusia ongelmia. Vähintäänkin ongelmien havaitseminen

ja ratkaisut saattavat siirtyä. Kunnan verotulot saattavat pudota ja käyttötalousmenot kasvaa, mutta ongelmiin ei puututa, koska uskotaan ja luotetaan osinkotuottojen pysyvän jatkossakin korkealla. Parhaimmillaan näin onkin, mutta toisenlaisiakin esimerkkejä on kuntien sijoitustoiminnassa viime vuosikymmenen aikana nähty.

Kuntakonsernien velkamäärä on jatkuvasti kasvanut. Velkamäärästä noin puolet on suurten, yli 100 000 asukkaan kuntakonsernien vastuulla, eli niiden, joiden osuus kuntakentän yhteenlasketusta vuosikatteesta on noin 60 prosenttia. Näissä kunnissa ovat myös rakenteeltaan ja tytäryhteisöluvumäärältään suurimmat konsernit. Suurten kaupunkien konsernien velkamäärässä ovat mukana valtavat infrainvestoinnit kuten muun muassa Länsimetro ja raitiotiet. Näihin kaikkiin liittyvät suuret odotukset ja haasteet niin tuottavuuden kuin tehokkuudenkin osalta. Iso kysymys on, miten vaikutusarvioinneissa ja ennakkoinnissa on onnistuttu ja miten pitkän takaisinmaksuajan omaavilla investoinneilla onnistutaan vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Tulevaisuudessa tullaan myös näkemään, alkavatko nämä konserniyhtiöiden tekemien suurten investointien vaikutukset näkyä välillisellä tavalla myös peruskunnan taloudessa. Esimerkiksi suuret infrastruktuuri-investoinnit saattavat johtaa joukkoliikenteen lippuhintojen nousupaineisiin, joita kunnat joutuvat lopulta kompensoimaan.

Haasteellinen konsernijohtaminen?

Uudessa, kokonaisuudessaan vuoden 2017 keväällä voimaantulleessa kuntalaissa konsernijohtamiseen ja kunnan toiminnan johtamiseen kokonaisuutena kiinnitettiin uudella tavalla huomiota. Uusien säännösten taustalla oli näkemys siitä, että kuntakonsernien laajentumisen myötä myös johtamisen haasteet ovat kasvaneet.

Tytäryhteisöjen ohjaus- ja valvontakeinot poikkeavat kunnan oman organisaation ohjauksessa käytettävissä olevista, hallinnollisista ohjauskeinoista. Kuntakonsernien laajentuessa ja kasvaessa kunnat ovat siis joutuneet ottamaan käyttöön ja opettelemaan uudenlaisia johtamisen ja ohjaamisen keinoja. Tähän kiinnitettiin huomiota myös uuden kuntalain säätämisen yhteydessä. Oli nähtävissä, että kuntien omistajaohjaukseen kaivattiin osaamista, pitkäjänteisyyttä ja systemaattisuutta, mutta myös tytär- ja osakkuusyhteisöjen hallitustyöskentely ja johtaminen tarvitsivat ammattimaista otetta sekä liiketoiminnan ja talouden osaamista. Tähän liittyen kuntalakiin otettiin säännökset omistajaohjauksesta ja omistajaohjauksen välineistä. Lisäksi kunnan tytäryhteisöjen hallituksen kokoonpanossa on nyt otettava huomioon yhtiön toimialan edellyttämä, riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

Säännöstä tytäryhteisön hallituksen kokoonpanosta on sovellettu kevästä 2017 lukien eli viime kuntavaalien jälkeen tehtävissä nimityksissä. Kootusti ei ole saatavissa tietoa, ovatko

kunnat muuttaneet nimeämiskäytäntöjään ja onko säännöksistä seurannut toivottuja muutoksia kuntayhtiöiden hallitusten toiminnassa.

Ei myöskään ole käytettävissä tietoa siitä, miten kuntien omistajaohjaus on kehittynyt strategisen päätöksenteon ja ohjauksen näkökulmasta. Uuden kuntalain säätämisen yhteydessä myös tätä näkökulmaa nostettiin voimakkaasti esille. Tavoitteena oli, että kunnat perustaisivat yhtiöitä nimenomaan strategisten tarkoituksien nojalla ja myös julkitoisivat selkeästi tällaiset tavoitteensa. Kuntien talousarvioista ja tilinpäätöksistä on kuitenkin nähtävissä, että kunnat asettavat omistamilleen yhteisöille tavoitteita hyvin eri tavoin. Joissakin kunnissa tavoitteet ovat hyvinkin yksityiskohtaisia ja raportointivelvoitteista sekä vastaavista menettelyistä on sovittu tarkasti. Joissakin kuntakonserneissa taas tavoitteet ovat hyvinkin yleisellä tasolla. Olisikin toivottavaa, että jatkossa saataisiin tutkimustietoa siitä, miten kuntien omistajaohjaus on kehittynyt ja miten se nykyisellään näyttäytyy.

Konsernitilinpäätös ongelmana – toimiiko tilintarkastus?

Keväällä 2019 eräs kunta täytti Tilastokeskuksen saamien tietojen perusteella kuntalain 118 §:n tarkoittaman arviointimenettelyn kriteerit. Tieto kriteerien täyttymisestä myös julkistettiin. Tilintarkastajan tarkastamasta tilinpäätöksestä löytyi kuitenkin selkeä virhe ja tämä virhe oli johtanut arviointimenettelyn kriteerien täyttymiseen.

Konsernitilinpäätöksen laatiminen ja konserniyhteisöjen vaikutus emokunnan tilinpäätökseen on varsinkin pienemmille kunnille selvästi haasteellinen tehtävä. Tämän seurauksena syntyy haaste myös kunnan tilintarkastukselle.

Konsernitilinpäätös on kunnan päätöksentekijöille oleellisen tärkeä johtamisen väline. Konsernitilinpäätös kuvaa kunnan taloudellista kokonaisuutta ja kertoo siitä, mitkä kunnan taloudelliset vastuut lopulta ovat. Jos konsernitilinpäätöstä ei osata lukea tai ei ymmärretä, miten kunnan tytäryhteisöjen taloudellinen tilanne vaikuttaa emokuntaan, kunnan päätökset eivät perustu asianmukaiseen tietoon.

Tilintarkastuksella on merkittävä rooli kuntien ja kuntayhtymien hallinnon lainmukaisuuden ja taloustietojen oikeellisuuden varmistamisessa. On kuitenkin havaittavissa, että kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastukselle kuntalaissa asetettuja tavoitteita ei useinkaan saavuteta. Keskeisiä ongelmakohtia on havaittu paitsi hallinnon tarkastuksessa, niin myös erityisesti konsernivalvonnan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tarkastuksessa sekä tilintarkastuksen raportoinnissa. Tilintarkastajat eivät ole aina puuttuneet esimerkiksi tilanteisiin, joissa kunnan erityisen vaikean taloudellisen aseman arvioinnissa käytettävissä tiedoissa on ollut virheitä tai joissa tunnuslukujen arvoihin on pyritty vaikuttamaan keinotekoisin järjestelyin. Puutteita on ollut myös lainan, takauksen ja muun vakuuden antamisen, kuten myös muiden sitoumusten tarkastuksissa.

Kevään 2020 aikana on käynnistymässä valtioneuvoston tutkimushanke, jonka tavoitteena on selvittää, miten hyvin kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastus täyttää sille laissa asetetut tavoitteet hallinnon ja talouden laillisuuden varmentajana. Tutkimushankkeen tavoitteena on löytää kuntalain tilintarkastusta koskevien säännösten kehittämistarpeet sekä tilintarkastajien valvontaa koskevien säännösten kehittämistarpeet.

8 Voiko kuntien elinvoimaa mitata?

VOIKO KUNTIEN ELINVOIMAA MITATA?

- Elinvoima on käsitteenä väljä, ja sillä on useita lähikäsitteitä, kuten elinkelpoisuus, toimintakyky, kilpailukyky, kasvu, dynaamisuus ja vetovoima. Onkin selvää, että pienissä maaseutumisissa kunnissa ja suurissa kaupungeissa elinvoima-käsite ymmärretään ja määritellään hyvin eri tavoin.
- Elinvoiman mittaamisen haasteena on ensisijaisesti käsitteen määrittely. Osa kuntien elinvoimaan liitettävistä osatekijöistä on helposti mitattavia ja vertailtavia, osa puolestaan perustuu subjektiivisiin havaintoihin ja kokemuksiin, jolloin niiden mittaaminen tai objektiivinen vertailu on vaikeaa.
- Tässä raportissa kuntien elinvoimaa tarkastellaan ennen kaikkea resurssien ja kunnan taloudellisen kantokyvyn näkökulmasta. Tavoitteena on ollut tunnistaa joitakin kuntien elinkelpoisuuden osatekijöitä, joiden täyttymisen tai niiden puitteissa menestymisen perusteella kuntien elinvoimaresursseista ja elinvoimaisuudesta voidaan tehdä tulkintoja. Elinvoimaisuuteen kuuluvat myös ns. pehmeät tekijät, kuten asukkaiden tyytyväisyys elinympäristöönsä, arjen sujuvuus ja yhteisöllisyys. Nämä jätettiin kuitenkin pois tarkastelusta, koska niistä ei ole saatavilla kunnittaista tilastotietoa.
- Muodostetussa elinvoimapotentialin indikaattorissa suuremmat kunnat saavat keskimäärin enemmän pisteitä kuin pienemmät kunnat, mutta vaihtelu kuntakokoryhmien sisällä on suurta. Näin ollen kunnan koko ei suoraan vaikuttaisi olevan ratkaiseva tekijä. Väestöltään kasvavat kunnat saavat elinvoimatarkastelussa keskimäärin korkeammat pisteet kuin väestöään menettävät kunnat.

Kuntien elinvoimaisuudesta kirjoitetaan ja puhutaan paljon, mutta käsite yleisyydessään mahdollistaa monenlaiset tulkinnat. Elinvoima on käsitteenä väljä, ja sillä on useita lähikäsitteitä, kuten elinkelpoisuus, toimintakyky, kilpailukyky, kasvu, dynaamisuus ja vetovoima. Käsite on laajentunut viime vuosina perinteisestä elinkeinopoliittisesta näkökulmasta merkittävästi. Käsitteen määrittelyyn vaikuttaa myös kuntien väliset erot: on selvää, että pienissä maaseutumaisissa kunnissa ja suurissa kaupungeissa elinvoima-käsite ymmärretään ja määritellään hyvin eri tavoin.

Elinvoima-käsite sisältyy myös vuonna 2015 uudistettuun kuntalakiin (410/2015), jonka 1 § mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

8.1 Elinvoiman määrittely – toimintakykyä, resursseja, vetovoimaa vai pitovoimaa?

Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan käsitettä ja sisältöä kehitettiin 2000-luvun alussa Suomen Kuntaliiton ja Efekon (nyk. FCG) toimesta. Kunnan elinvoimaa ja toimintakykyä konkretisoitiin viidellä elementillä, jotka olivat demokratia ja johtaminen, henkilöstö ja talous, palvelut ja asiakkaat, elinkeinot ja työllisyys sekä yhdyskunta ja ympäristö. Tätä tarkastelukehikkoa käytettiin raportissa Kuntakenttä rakennemuutoksessa – kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn (Asikainen, Korhonen, Majava, Pauni ja Pekkola 2007).

Tampereen yliopiston ja Suomen Kuntaliiton toteuttaman Kunta elinvoiman johtajana -tutkimuksen tavoitteena oli mallintaa sitä, miten kuntien elinvoimajohtaminen jäsenyyttä ja minkälaisista osa-alueista se koostuu (Paananen, Haverin ja Airaksinen 2014). Tutkimuksessa elinvoimaa jäsenettiin kolmesta eri näkökulmasta: resurssit, vuorovaikutus ja uuden luominen.

Resurssinäkökulmasta kunnan elinvoimaisuus voidaan ymmärtää niiden erilaisten resurssien kokonaisuutena, joita kunnalla on käytössään. Resurssit ovat muun muassa väestö ja sen ominaisuudet, kunnassa toimivat yritykset ja niissä olevat työpaikat sekä kunnan talouden tila. Tyypillistä resursseille on, että niitä voidaan arvioida erilaisin mittarein ja laskelmin. Kun kunnan resurssit tarkastellaan ulkoapäin, elinvoima voidaan tulkita kunnan elinkelpoisuudeksi tai toimintakyvyksi. Resurssinäkökulma kertoo paljon kunnan elinvoiman tilasta ja muodostaa lähtökohdan elinvoiman kehittämiseksi.

Resurssinäkökulma ei kuitenkaan sellaisenaan riitä elinvoiman edistämiseen, vaan tutkimuksessa korostettiin myös vuorovaikutus- ja tulevaisuusnäkökulman merkitystä.

Vuorovaikutuksella pyritään saamaan aikaan yhteistoimintaa siten, että saadaan aikaan tuloksia ja hyödynnetään tehokkaasti kaikkia kuntayhteisön käytössä olevia resursseja. Vuorovaikutusnäkökulmaan liittyy läheisesti sosiaalinen pääoma, joka selittää hyvää vuorovaikutusta ja on myös seurausta siitä. Keskeisiä elementtejä ovat myös paikallisyhteisöjen, verkostojen ja yksilöiden osallisuus, yhteisöllisyys, paikallisidentiteetti, erilaiset elämäntapavalinnat ja kulttuuri.

Tulevaisuusnäkökulma puolestaan korostaa sitä, että kunnan on päätöksissään ajateltava nykyhetkeä pidemmälle. Erilaisten lähtökohtien tunnistaminen ja hyväksyminen on välttämätöntä, jotta kunta voi uudistua, keksiä itsensä uudelleen ja vaikuttaa omaan tulevaisuuteensa.

Suomen Kuntaliiton Elinvoimainen kunta -julkaisussa kunnan elinvoima määritellään kunnan uudistumiskykyä, jota tarvitaan taloudellisen kasvu, yhteiskunnan toimivuuden ja yksilön hyvinvoinnin vuoksi. Tämän määritelmän mukaan kunnan elinvoimaa tarkastellaan vetovoimaisen ympäristön, kilpailukykyisen yrityskannan, osaamisen ja työvoiman saataavuuden, palvelujen, sosiaalisen pääoman ja yhteisöllisyyden sekä vahvan kuntatalouden näkökulmista. (Sallinen 2017.)

Aluetutkija Timo Aro liittää elinvoiman käsitteen alueen kasvun osatekijöihin, joita ovat muun muassa alueen talous ja resurssit, työpaikat ja työllisyys, arvonlisäys, rakentaminen ja asuntotuotanto, yritystoiminta, koulutus ja osaaminen, liikenneyhteydet ja saavutettavuus sekä tutkimus- ja tuotekehitys. Elinvoimassa voidaan Aron mukaan erottaa alueen sisäinen ja ulkoinen elinvoima sekä kova ja pehmeä elinvoima. Alueen ulkoinen elinvoima liittyy asioihin ja tekijöihin, joissa alue on riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteessa muiden tekemiin päätöksiin ja resursseihin. Sisäinen elinvoima puolestaan liittyy asioihin ja tekijöihin, joihin alue itse voi vaikuttaa omilla valinnoillaan ja päätöksillään. Alueen kovalla elinvoimalla Aro viittaa mitattaviin asioihin ja tekijöihin, joiden määrällistä kehitystä ja suhteellista muutosta voidaan luotettavasti todentaa ja vertailla tilastojen avulla. Pehmeässä elinvoimassa on puolestaan kyse niin sanotuista ei-aineellisista tekijöistä, joita on vaikea arvottaa ja ne ovat vahvasti toimintaympäristösidonnaisia.

Aro yhdistää alueen elinvoimaan myös vetovoiman ja pitovoiman käsitteet. Vetovoimalla tarkoitetaan sitä, kuinka kiinnostavana, houkuttelevana, dynaamisena ja vetovoimaisena ulkopuoliset pitävät aluetta. Vetovoima voidaan edelleen jakaa muutto-, sijainti- ja paikakavetovoimaan. Alueen vetovoima ja houkuttelevuus saavat yleisesti paljon huomiota, mutta vähintään yhtä merkittävä asia on sekä kunnan että sen asuinalueiden pitovoima. Pitovoimalla tarkoitetaan niitä asioita ja tekijöitä, jotka saavat alueella asuvat ja toimivat jäämään ja viihtymään alueella. Pitovoima voidaan edelleen jakaa esimerkiksi asukkaiden ja toimijoiden tyytyväisyyteen, viihtyvyyteen sekä koettuun hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Pitovoimassa korostuvat myös alueen maine ja ilmapiiri.

Suomen Kuntaliiton vuonna 2018 toteuttaman viiden kaupungin tapaustutkimuksessa (Pyykkölä ja Vuorensola 2018) todettiin, ettei elinvoima-käsitteelle ole määritelty kaupungeissa yksiselitteistä sisältöä. Elinvoiman käsite koettiin selvityksen esimerkkikaupungeissa laajaksi, osin hankalaksi ja myös riippuvaiseksi siitä, keneltä määrittelyä kysytään. Tutkimuksen haastatteluissa painottuivat väestön määrään tai taloudelliseen kantokyvyn perustuvien mittareiden sijaan ennemminkin asukkaiden hyvinvointiin ja viihtyvyyteen, työpaikkatarjontaan ja yritysmyönteisyyteen liittyvät näkökulmat. Tulevaisuuden kunnan roolissa elinvoima- ja hyvinvointikysymysten nähtiin tutkimuksessa joka tapauksessa korostuvan.

Naapurimaista Ruotsissa on osittain samanlainen tilanne kuntakentässä kuin Suomessa: Vaikka koko maan väkiluku on kasvanut tasaisesti, noin puolet kunnista on menettänyt väestöään. Ruotsalaisessa keskustelussa käytetään kuitenkin yleisemmin kantokyvyn käsitettä. Aihetta koskevat kysymyksenasettelut ovat Ruotsissa kuitenkin pitkälti samanlaisia kuin Suomessa elinvoimakäsitteen ympärillä käytävässä keskustelussa. Josefina Syssner on tehnyt tutkimusta väestömuutosten vaikutuksesta kuntiin ja kuntien päätöksentekoon. Hän on nostanut keskusteluun kuntien strategiatyön: Tuleeko väestöltään vähenävän kunnan tavoitella kaikin mahdollisin keinoin ja riskienkin uhalla väestökehityksen suunnan muutosta, vai tulisiko kunnan strategian perustua siihen, että kunta sopeutuu väestön vähenemiseen mahdollisimman hyvin ja kehitystä ennakoiden. Syssner ja Olausson (2016) toteavat, että väestön väheneminen on suurempi haaste pienelle kunnalle kuin isolle. Pieni kunta on ensinnäkin suurta kuntaa haavoittuvampi ennakoimattomille talouden vaihteluille. Lisäksi niillä kunnilla, joilla olisi eniten tarvetta väestön vähenemisen hallintaan, on usein heikoimmat resurssit strategiseen suunnitteluun ja kehittämiseen. Nämä johtopäätökset ovat yleistettävissä koskemaan myös Suomea.

8.2 Elinvoiman mittaaminen resursseina

Elinvoiman mittaamisen haasteena on ensisijaisesti käsitteen määrittely. Kysymys on ennen kaikkea siitä, miten elinvoima ymmärretään ja mistä tekijöistä sen katsotaan koostuvan. Toisaalta haasteena on myös Aronkin esiin nostama kovan ja pehmeän elinvoiman tai kovien ja pehmeiden tekijöiden painottaminen ja yhteensovittaminen. On myös syytä huomioida, että osa kuntien elinvoimaan liitettävistä osatekijöistä on helposti mitattavia ja vertailtavia, osa puolestaan perustuu subjektiivisiin havaintoihin ja kokemuksiin, jolloin niiden mittaaminen tai objektiivinen vertailu on vaikeaa ellei jopa mahdotonta.

Tähän raporttiin valmistellussa elinvoiman mittaamisen esimerkissä kuntien elinvoimaa tarkastellaan ennen kaikkea resurssien ja kunnan taloudellisen kantokyvyn näkökulmasta. Tavoitteena on ollut tunnistaa joitakin kuntien elinkelpoisuuden osatekijöitä, joiden

täyttymisen tai niiden puitteissa menestymisen perusteella kuntien elinvoimaresurseista ja elinvoimaisuudesta voidaan tehdä tulkintoja. Samalla voidaan tehdä tulkintoja myös kunnan elinvoimaan ja sen kehitykseen liittyvistä riskeistä tai kunnan riskinsietokyvystä. Käytettäville mittareille on asetettu seuraavat kriteerit:

- tiedon tulee olla saatavilla kaikista Manner-Suomen kunnista;
- tiedon tulee olla vertailukelpoista ja luotettavaa;
- tiedon tulee kuvata mitattavaa asiaa; sekä
- tietojen tulee olla saatavissa usealta vuodelta, jotta myös elinvoimaa koskevien mustosten mittaaminen on mahdollista.

On syytä korostaa, että keskittyminen elinvoiman resurssinäkökulmaan ja ulkoisesti mitattaviin tekijöihin jättää huomiotta kunnan sisäiset elinvoimatekijät, kuten sosiaalisen pääoman, vuorovaikutuksen ja uudistumiskyvyn. Näiden niin sanottujen elinvoiman pehmeiden tekijöiden mittaaminen on vaikeaa, eikä niistä ole pääsääntöisesti käytettävissä luotettavaa ja kattavaa tietopohjaa. Niin sanottujen pehmeiden elinvoimatekijöiden jättäminen tarkastelun ulkopuolelle ei kuitenkaan tarkoita sitä, että niillä ei olisi merkitystä. Päätöksentekokyky, yhteistoiminta ja kunnan sisäinen vuorovaikutus ovat keskeisiä siinä, miten kunta pystyy hyödyntämään resurssejaan.

Elinvoiman resurssitekijöitä on tämän raportin esimerkkitarastelussa lähestytty neljän teeman näkökulmasta: kunnan väestö ja väestökehitys, kunnan talouden kantokyky, työllisyys ja elinkeinorakenne sekä muut elinvoimaa tukevat resurssitekijät. Jokaiseen teemaan on valittu neljä resurssitekijää tai indikaattoria, jotka kuvaavat kunnan elinvoimaa kyseisen teeman näkökulmasta. Resurssitekijöiden valinnassa on hyödynnetty tilannekuvan valmistelun yhteydessä kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille tehdyn kyselyn tuloksia ja kyselyssä esitettyjä arvioita kuntien elinvoimaa kuvaavista indikaattoreista (kts. raportin liite 1). Tässä raportissa käytetyt kuntien elinvoimaa mittaavat resurssitekijät on kuvattu teemoittain alla olevassa kuviossa 8.1.



Kuvio 8.1 Elinvoiman resurssitekijät teemoittain

Väestön ja väestökehityksen osalta resurssitekijöiksi on valittu kuntien välinen nettomuutto, luonnollinen väestönlisäys, väestöllinen huoltosuhde ja väestön koulutusaste. Positiivinen nettomuutto sekä luonnollinen väestönlisäys tukevat elinvoiman kasvua. Kuntien välisellä nettomuutolla voidaan arvioida kunnan vetovoimaa, kun taas luonnollinen väestönlisäys kuvaa väestön uusiutumistasoa. Väestön väheneminen haastaa varsinkin pitkällä aikavälillä sekä kuntien taloutta että palvelurakennetta. Kunnan väestöllinen huoltosuhde kertoo kunnan työikäisen ja ei-työikäisen väestön määrän välisestä suhteesta, joka puolestaan heijastaa kunnan väestöllistä kantokykyä, väestön palvelutarvetta ja väestön kehitysnäkymiä. Neljäntenä väestöön liittyvänä resurssitekijänä tarkastelussa käytetään väestön koulutusastetta. Väestön koulutusaste vaikuttaa monella tavalla kunnan elinvoimaan. Terveyden ja hyvinvointilaitoksen tutkimusten perusteella väestön koulutustasolla on selkeä yhteys väestön terveyteen ja hyvinvointiin sekä esimerkiksi elinajanodotteeseen (Maunu 2014). Väestön koulutustaso vaikuttaa myös kunnan talouteen asukkaiden verotettavien ansiotulojen muodossa, sillä pääsääntöisesti palkansaajien kokonaisansiot seuraavat Suomessa koulutustasoa.

Kunnan talouden kantokykyä lähestytään kunnallisveroprosentin, veroprosentin yksikkötuoton, verotulojen osuus verorahoituksesta sekä yhteisöveron yritystoimintaerän kautta. Kunnallisveroprosentin taso on yksi kunnan vetovoiman osatekijä. Lisäksi se on yksi kriisikuntakriteereistä. Kunnallisveroprosentin yksikkötuotto kertoo osaltaan kunnan

asukkaiden ansiotulojen tasosta. Jos yksikkötuotto on matala, kunta joutuu korottamaan veroprosenttiaan saavuttaakseen saman määrän verotuloja kuin kunta, jossa yksikkötuotto on korkeampi. Verotulojen osuus verorahoituksesta eli verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärästä kuvastaa kunnan omien verotulojen tasoa suhteessa valtionosuuksiin. Mitä korkeampi suhdeluku on, sitä vähemmän kunta on riippuvainen valtionosuuksista. Yhteisöveron yritystoimintaerä puolestaan kuvaa kunnassa sijaitsevien yritysten maksamaa yhteisöveroa ja niiden kuntataloutta vahvistavaa vaikutusta.

Työllisyys ja elinkeinorakenne ovat kunnan elinvoiman kannalta keskeisessä roolissa. Työllisyysaste heijastuu positiivisena tekijänä sekä kuntalaisten hyvinvointiin että kunnan talouteen. Kunnassa toimivien yritysten määrä sekä avoimien työpaikkojen määrä taas vaikuttavat kunnan vetovoimaan. Yritysten määrä kertoo kunnan elinkelpoisuudesta ja suotuisasta yritys ympäristöstä. Yritykset luovat alueelle työpaikkoja, ja kunnalle kertyy yhteisöverotuloja. Työpaikkaomavaraisuus kertoo alueen työpaikkojen määrästä suhteessa alueella asuvaan työlliseen työvoimaan. Tunnusluku havainnollistaa kunnan alueella toimivien työpaikkojen työllistävää vaikutusta koko alueen kannalta. Elinvoimaresurssina nähdään myös avoimien työpaikkojen määrä. Tämä heijastuu alueen vetovoimaan ja kasvuun.

Näiden teemojen lisäksi elinvoiman resurssitekijöiksi on nostettu kunnan taajama-aste, vapaa-ajanasuntojen määrä, uusien valmistuneiden asuntojen määrä sekä edellisten kuntavaalien äänestysprosentti. Taajama-aste kuvaa yhdyskuntarakenteen haasteellisuutta. Palveluverkon suunnittelu ja toteuttaminen tehokkaasti ja saavutettavasti ovat taajama-asteesta riippuen kunnalle suuri haaste. Vapaa-ajan asunnot tuottavat kunnalle ensinnäkin kiinteistöverotuloja, mutta vapaa-ajan asukkaat tuovat kuntaan myös kausittaista elinvoimaa, joka ei näy väestötilastoista. Vapaa-ajan asukkaat pitävät monessa kunnassa yllä myös yksityisen sektorin palvelutarjontaa. Valmistuneiden asuntojen määrä kertoo osaltaan myös elinvoimasta. Uuden rakennustuotannon oletetaan kertovan siitä, että alueella halutaan asua ja että rakentaminen nähdään kannattavana. Uusien asuntojen oletetaan myös houkuttelevan alueelle asukkaita. Viimeisenä elinvoimatekijänä tarkasteluun on nostettu kuntavaalien äänestysprosentti, joka kertoo kuntalaisten aktiivisuudesta ja mielenkiinnosta oman kunnan päätöksentekoa kohtaan.

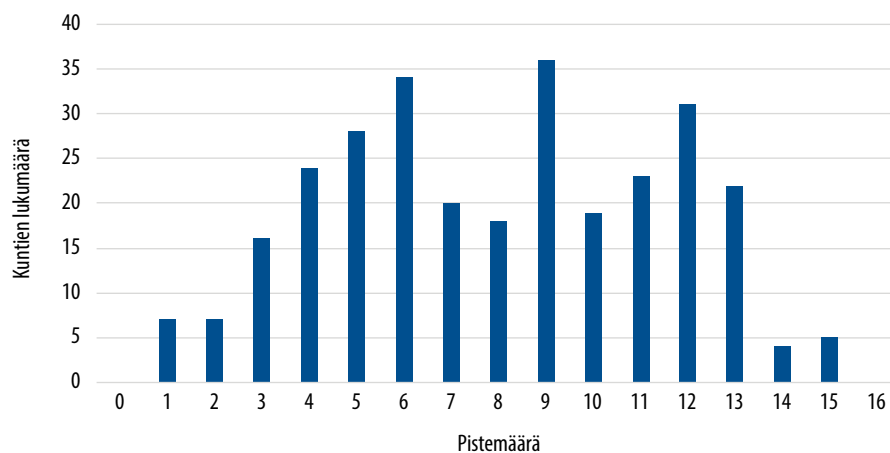
Elinvoiman resurssitekijöiden avulla voidaan luoda indikaattori, joka mittaa kunnan elinvoimapotentialia. Indikaattoria mallinnettaessa jokainen resurssitekijä on yhden pisteen arvoinen, ja pisteiden kokonaismäärä kertoo elinvoimapotentialin tason. Pisteytys tehdään siten, että yksittäisen resurssitekijän koko kuntakentän mediaani toimii pisterajana. Toisin sanoen kunnalla voidaan katsoa olevan kyseinen resurssitekijä, jos sen arvo on parempi kuin puolella muista kunnista. Kunta saa resurssitekijästä pisteen, kun resurssitekijän arvo ylittää mediaanin. Resurssitekijöitä on tarkastelussa 16 kappaletta, joten yhden kunnan maksimipistemäärä on 16. Kaikki indikaattoriin vaikuttavat tekijät ovat

yksinkertaisuuden vuoksi painoltaan saman suuruisia, vaikka todellisuudessa näiden vaikutusarvon oletetaan vaihtelevan kuntien välillä.

Vertailussa kaikki resurssitekijät on suhteutettu kunnan asukaslukuun niin, että kunnat ovat vertailukelpoisia keskenään. Tarkastelussa on käytetty uusinta saatavilla olevaa tietoa.

Käytetty menetelmä on hyvin yksinkertainen, eikä sen oleteta antavan täydellistä kuvaa yksittäisen kunnan elinvoiman tilasta nyt tai tulevaisuudessa. Pisteytyksen avulla voidaan kuitenkin tarkastella kuntien elinvoimapotentiaalia, vaikka realisoitu elinvoima ei tarkastelusta erottuisikaan. Korkeat elinvoimapotentiaalipisteet eivät takaa kunnan elinvoimaisuutta, ja vastaavasti matalien pisteiden takaa voi löytyä elinvoimaa, jota ei ole mahdollista mitata tai jota ei ole valittu tähän tarkasteluun.

Pisteytyksen jälkeen elinvoimapotentiaalipisteiden keskiarvoksi muodostuu 7,98. Vaihteluväli on suurta, pienin pistemäärä on yksi ja suurin 15. Kuvioista 8.2 kuitenkin nähdään, että suurin osa kunnista sijoittui pisteskaalan keskivaiheille.

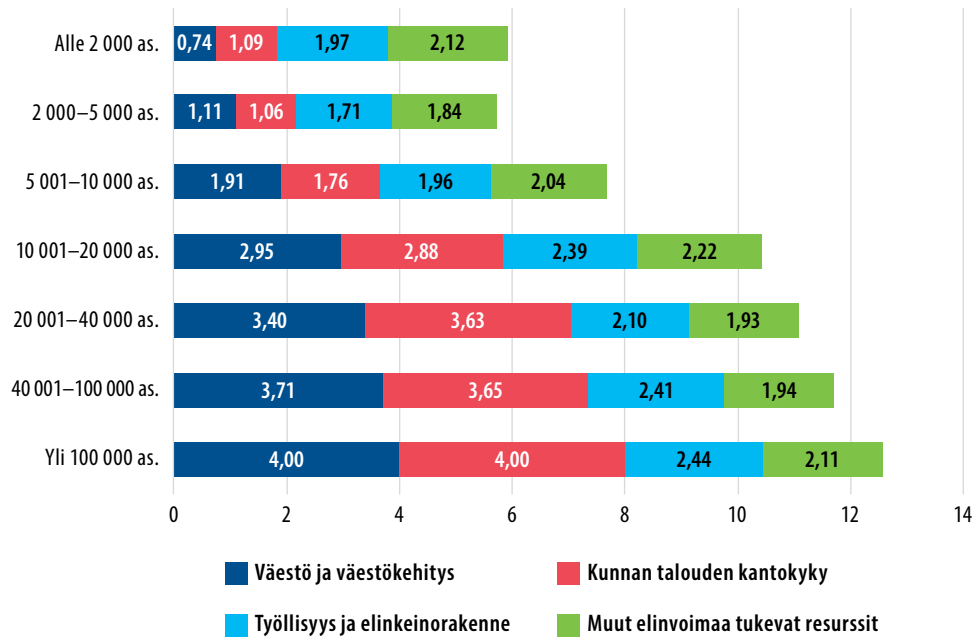


Kuvio 8.2 Elinvoimapisteiden jakauma

Lähde: VM

Kuntakokoluokittain tarkasteltuna kokonaispisteiden keskiarvo vaihtelee noin kuudesta pisteestä reiluun kahteentoista pisteeseen. Kuntakokoluokat eroavat toisistaan myös teemoittain. Kuvioista 8.3 näkyy kokonaispisteiden lisäksi pisteiden teemakohtainen jakautuminen. Suuremmissa kunnissa pisteitä kertyy väestöllisistä ja taloudellisista tekijöistä, kun taas pienemmissä kunnissa elinvoiman potentiaali muodostuu suuremmaksi osaksi muista tekijöistä, kuten vapaa-ajanasuntojen määrästä. Taulukosta 8.1 nähdään, että kuntakokoluokkien sisällä pisteiden vaihteluväli on suurta, eikä kuntakoko siksi yksinään selitä

elinvoiman potentiaalia. Asukasmäärän ja elinvoimapisteiden välinen korrelaatio on kuitenkin positiivinen; 0,35.



Kuvio 8.3 Pistejakauma kuntakokoluokittain, luokan keskiarvo.

Lähde: VM

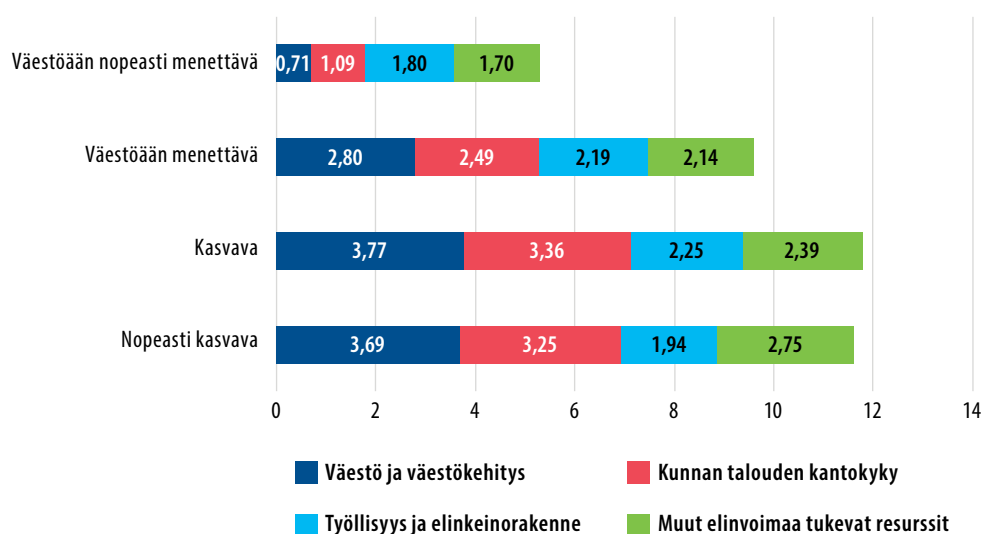
Taulukko 8.1 Elinvoimapisteytyksen tunnuslukuja kuntakokoluokittain

Kuntakokoluokat	Kokonaispisteet keskimäärin	Luokan minimi	Luokan maksimi
Yli 100 000 as.	12,56	12	15
40 001–100 000 as.	11,82	8	14
20 001–40 000 as.	11,07	8	14
10 001–20 000 as.	10,39	4	15
5 001–10 000 as.	7,65	1	15
2 000–5 000 as.	5,66	1	13
Alle 2 000 as.	6,03	2	10

Lähde: VM

Entistä vahvempaa positiivista korrelaatiota löytyy elinvoimapotentialin ja väestönkehityksen väliltä, jossa korrelaatio on 0,79. Korrelaatio ei kerro syy-seuraussuhteesta vaan ainoastaan muuttujien välisestä riippuvuudesta. Kunnat, joilla on viimeisten viiden vuoden

aikana ollut keskimäärin positiivinen väestönkehitys, saavat elinvoimatarkastelussa keskimäärin korkeammat pisteet kuin väestöään menettävät kunnat. Tarkastelun perusteella voidaan siis arvioida, että kasvavissa kunnissa elinvoiman potentiaali on suurta. Elinvoimapistettä kertyy kuitenkin myös muista teemoista kuin väestönkehityksestä. On edelleenkin huomattava, että vaihteluväli väestömuutosluokkien sisällä on suurta.



Kuvio 8.4 Pistejakauma väestömuutosluokittain, luokan keskiarvo

Lähde: VM

Taulukko 8.2 Elinvoimapisteytyksen tunnuslukuja väestömuutosluokittain

Väestömuutosluokka	Kokonaispisteet keskimäärin	Luokan minimi	Luokan maksimi
Nopeasti kasvava	11,63	7	15
Kasvava	11,77	5	15
Väestöään menettävä	9,62	4	15
Väestöään nopeasti menettävä	5,29	1	11

Lähde: VM

Taulukosta 8.3 nähdään, millä tavalla elinvoimapotentiaali jakautuu yhdistettyyn kunta- luokitteluun sijoitettuna. Kullekin yhdistelmäluokalle on laskettu keskimääräinen pistemäärä. Pisteet ovat korkeimmat taulukon vasemmassa yläreunassa sekä kunnissa, joissa väestömuutos on positiivinen. Kuntakoluokasta riippumatta pisteet ovat keskimäärin korkeammat väestöltään kasvavissa kunnissa. Kuntatyyppiluokittelua tarkasteltaessa on

huomattavissa, että maaseutumaisissa kunnissa elinvoimapotentialin pisteet ovat verrattain alhaiset. Joukosta löytyy kuitenkin myös kuntia, joissa potentiaali on verrattain korkea. On huomioitava, että poikkeuksia löytyy jokaisen luokan sisältä ja että joissakin luokissa on ainoastaan yksi kunta (kts. raportin luvun 1 taulukko 1.4).

Taulukko 8.3 Yhdistetty kuntaluokittelu, luokan keskimääräiset elinvoimapisteeet

	Nopeasti kasvava	Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä	Nopeasti kasvava	Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä	Nopeasti kasvava	Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä	Nopeasti kasvava	Kasvava	Väestöään menettävä	Väestöään nopeasti menettävä
	Suuret kaupungit				Kaupunkimaiset kunnat				Taajaan asutut kunnat				Maaseutumaiset kunnat			
Yli 100 000 as.	13,25	12,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
40 001–100 000 as.	0	12,33	10,67	0	11,00	12,33	13,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20 001–40 000 as.	-	-	-	-	12,50	12,14	10,80	9,00	14,00	11,67	11,00	8,00	0	0	0	0
10 001–20 000 as.	-	-	-	-	12,00	0	9,50	9,00	11,00	12,44	10,88	7,80	0	11,00	9,00	4,50
5 001–10 000 as.	-	-	-	-	12,00	0	0	7,00	0	9,67	9,00	5,60	9,00	7,00	9,00	5,70
2 000–5 000 as.	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	7,00	11,00	8,89	4,74
Alle 2 000 as.	-	-	-	-	0	0	0	8,00	0	0	0	0	9,00	9,00	8,13	4,78

Lähde: VM

LÄHTEET:

- Maunu, A. (2014): Kuinka terveyttä tehdään? Sosioekonomiset terveyserot ja ammatilliset oppilaitokset niiden kaventajina. EHYT Katsauksia 1/2014. Ehkäisevä päihdetyö EHYT.
- Sallinen, S. (toim.)(2017): Elinvoimainen kunta, Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Paananen, H., Haveri, A. ja Airaksinen, J. (2014): Kunta elinvoiman johtajana. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Pyykkölä, M. ja Vuorensola, M. (2018): Kuinka johtaa elinvoimaa? Viiden kaupungin tapaustutkimus elinvoiman määrittelystä, organisoinnista ja johtamisesta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Syssner, J. ja Olausson, A. (2016): Översiktsplanering i kommuner som krymper. Statensvetenskaplig tidskrift 2016/2.

Loppusanat

Kuntien tilannekuvaraportin tavoitteena on toimia keskustelunavauksena moninaisen kuntakentän kehityksen suunnista niin kunnissa kuin valtakunnallisella tasollakin. Hankkeen tavoitteena on ollut muodostaa aiempaa kattavampi kokonaiskäsitys kuntien tilanteesta ja lähivuosien kehitysnäkymistä hallituksen päätöksenteon perustaksi. Samalla hankkeen toivotaan tukevan myös kuntien päätöksentekoa. Tilannekuvan toinen pää-tarkoitus on ollut tuottaa ajantasainen ja riittävä tietoperusta avoimesti kaikkien saataville. Valtiovarainministeriön tavoitteena on koota ja avata raportissa käytetyt tilastolliset aineistot sähköisessä muodossa kaikkien saataville Valtiokonttorin ylläpitämään tutkiahallintoa.fi -portaaliin vaiheittain vuoden 2020 aikana.

Nyt julkaistu tilannekuvaraportti ei ole kaiken kattava. Osittain tilastollisista puutteista ja osittain käytännön syistä raportin ulkopuolelle on rajattu muun muassa suurten kaupunkien ja harvaan asutun maaseudun erityiskysymykset, samoin kuin digitalisaatiokehityksen ja ilmaston muutoksen torjunnan kaltaiset laajemmat yhteiskunnalliset kehitystrendit, joiden vaikutuksista kuntatasolla on vain vähän kattavaa ja vertailukelpoista kunta-kohtaista tietoa. Kuntien tehtävien osalta raportissa keskitytään kuntatalouden kannalta volyymiltään merkittävimpiin tehtäväkokonaisuuksiin. Raportissa ei näin ollen käsitellä esimerkiksi kuntien kulttuuri- ja liikuntapalveluita. Raportissa esitettyä tilannekuvaa täydennetään kuitenkin jo kevään 2020 aikana. Valtiovarainministeriö valmistelee uudet pidemmän aikavälin painelaskelmat kevään 2020 aikana kuntatalousohjelman valmistelun yhteydessä. Peruspalvelujen laatua, saatavuutta ja saavutettavuutta tarkastellaan erikseen valtiovarainministeriön johdolla valmisteltavassa Peruspalvelujen tila -raportissa. Kaupunkia koskevia erityiskysymyksiä käsitellään puolestaan kesällä 2020 valmistuvassa kansallisessa kaupunkistrategiassa.

Raportin valmistelun yhteydessä on noussut esiin myös kuntien toimintaa, toimintaympäristöä ja taloutta koskevaa tietopohjaa ja tilastointia koskevia puutteita: monista kuntien toiminnan ja kansalaisten perusoikeuksien toteuttamisen kannalta keskeisistä osa-alueista puuttuu kokonaan kuntakohtainen tieto tai tietopohja ei ole riittävän kattava ja luotettava kuntien välisen vertailun toteuttamiseksi. Kattavamman ja tarkemman tilannekuvan luomista vaikeuttaa myös kuntia koskevan tiedonkeruun hajautuneisuus ja tilastojen

yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat. Kuntatilastoinnissa tuleekin jatkossa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota tilastojen yhteen toimivuuteen sekä eri toimijoiden ja tilastoviranomaisten yhteistyöhön tilastointia kehitettäessä.

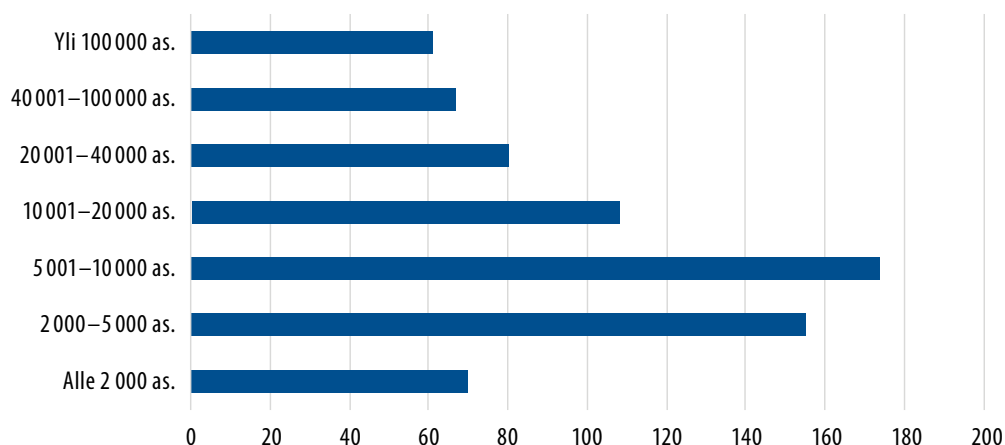
Tilannekuvan seurantaryhmässä käytiin työn valmistelun yhteydessä keskustelua erityisesti kuntien investoinneista sekä kuntien rakennuskantaan ja infrastruktuuriin liittyvistä taseriskeistä. Valtiovarainministeriö on selvittänyt kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaalia vuosina 2017–2018. Selvitysten perusteella nykyinen olemassa oleva tietopohja ei mahdollista kuntien rakennuskannan arvon, kunnan tai korjaustarpeiden arviointia kuntakohtaisesti vertailukelpoisella tavalla. Näin ollen tätä aihetta ei olla tarkasteltu lähemmin tässä raportissa. Valtiovarainministeriö on kuitenkin tehnyt alkuvuodesta 2020 päätöksen monivuotisen toimenpideohjelman aloittamiseksi kuntien rakennuskannan hallinnan ja tietopohjan parantamiseksi. Ohjelman ensivaiheessa on tarkoitus laatia kattava tilannekuva kuntien rakennus- ja toimitilakannasta. Tilannekuvan sisällöstä ja toteutuksesta sovitaan yhdessä kunta-alan toimijoiden kanssa.

Lopuksi on syytä erikseen korostaa, että nyt valmisteltu tilannekuvaraportti ei ole esityslista niistä kuntia koskevista politiikkatoimista, joita maassamme pitäisi tehdä. Kuten valtiovarainministeriön keväällä 2019 julkaistussa virkamiespuheenvuorossa on todettu, erikokoisten ja eri tilanteessa olevien kuntien ongelmia ei kyetä ratkaisemaan samoilla keinoilla tai vain yhdellä toimenpiteellä. Sen sijaan tarvitaan useampien toisiaan täydentävien toimenpiteiden kokonaisuus. Päätösvalta valittavista toimenpiteistä kuuluu kuitenkin ensisijaisesti poliittisille päättäjille.

Liite 1: Yhteenveto kuntien tilannekuva koskevasta kyselystä kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille

Valtiovarainministeriö toteutti osana kuntien tilannekuvan valmistelua kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille suunnattu kuntakyselyn. Kyselyn tarkoituksena oli karottaa kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemyksiä kuntiin kohdistuvista muutostekijöistä sekä siitä, miten oman kunnan elinvoimaa tulisi tilannekuvassa kuvata. Lisäksi kyselyssä kerättiin vastaajien näkemyksiä omaa kuntaa koskevan tiedon saatavuudesta ja tiedon käytöstä kunnan päätöksenteossa. Vastaukset kyselyyn kerättiin aikavälillä 11.11.–30.11.2019.

Kysely suunnattiin kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Vastaajien kunnittaista määrää ei rajattu, vaan kyselyyn oli mahdollista vastata useampi henkilö samasta kunnasta. Kyselyyn saatiin lopulta yhteensä 715 vastausta 223 kunnasta. Enemmän kuin yksi vastaus saatiin 145 kunnasta. Vastaajat jakautuivat kuntakokoluokittain tarkasteltuna varsin tasaisesti. Kaikista kuntakokoluokista saatiin yli 60 vastausta. Eniten vastauksia saatiin 2 000–5 000 ja 5 000–10 000 asukkaan kuntakokoluokista, joista vastauksia saatiin yli 150 henkilöltä. Myös 10 000–20 000 asukkaan kuntakokoluokassa vastaajia oli yli 100. Vastausmääriä kuntakokoluokittain on esitetty kuviossa 1.



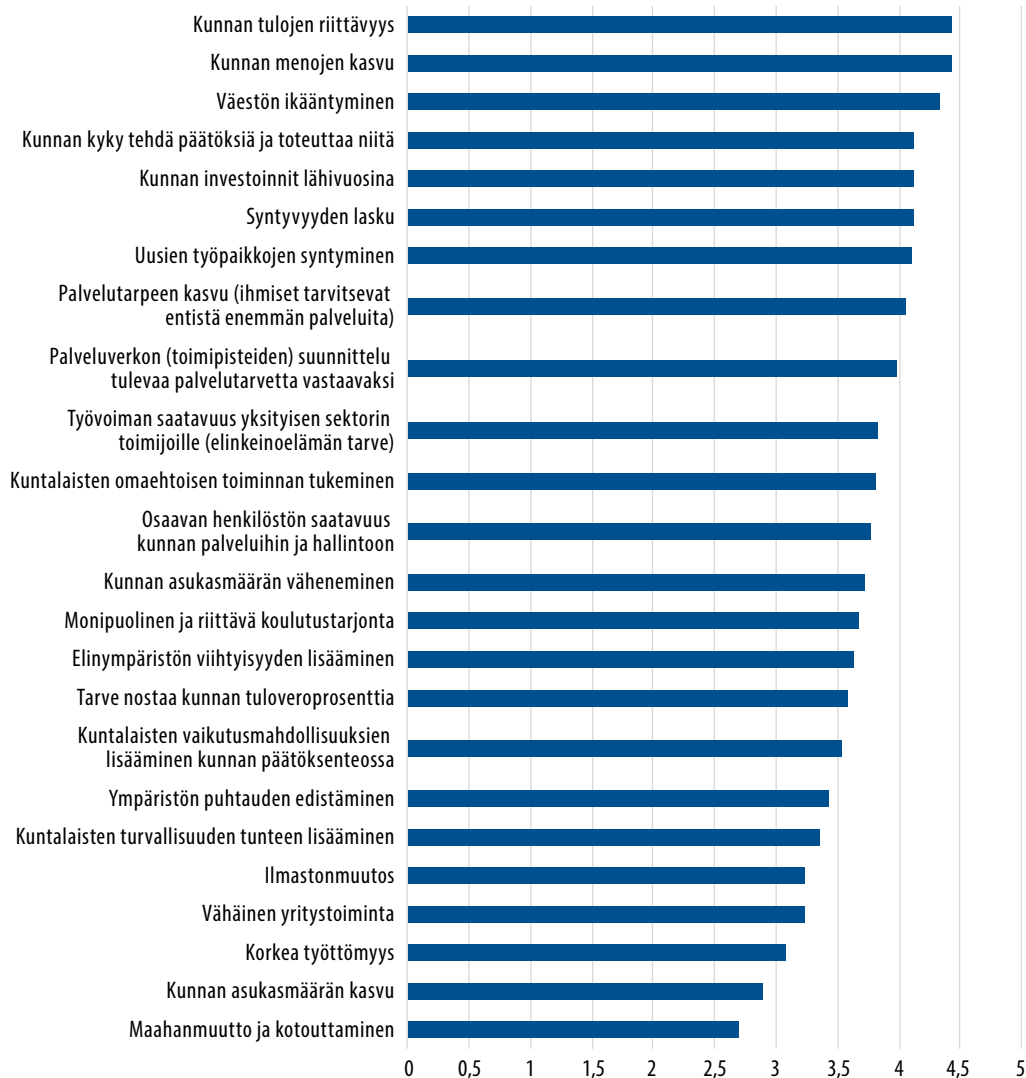
Kuvio 1 Vastaajamäärät kuntakokoluokittain

Vastaajat jakautuivat tasaisesti myös viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin. Vastaajista pieni enemmistö, noin 53 prosenttia, oli kunnan luottamushenkilöitä. Luottamushenkilöistä 208 oli kunnan- tai kaupunginvaltuutettuja ja 59 kunnan- tai kaupunginhallituksen jäseniä. Viranhaltijoita oli vastaajista 47 prosenttia. Kyselyyn vastanneiden viranhaltijoiden yleisimmät nimikkeet olivat kunnanjohtaja (39), hallintojohtaja (26), kaupunginjohtaja (24), sivistysjohtaja (24), talousjohtaja (17) ja tekninen johtaja (17).

Kuntien tulevaisuuden muutostekijät

Kyselyssä oli esitetty yhteensä 24 kuntien tulevaisuuteen vaikuttavaa muutostekijää, joiden merkitystä vastaajia pyydettiin arvioimaan viisiportaisella asteikolla (1= ei lainkaan merkittävä, 5= erittäin merkittävä). Lisäksi vastaajille annettiin mahdollisuus täydentää esitettyjä muutostekijöitä omasta mielestään merkittävillä, mutta kyselyssä ilman mainintaa jääneillä muutostekijöillä.

Kokonaisuutena kyselyyn valitut muutostekijät koettiin vastaajien kesken tärkeiksi ja kysymysasetelmaa voidaan pitää tältä osin onnistuneena. Kaikkien muutostekijöiden keskiarvo oli 3,17. Alla olevassa kuviossa 2 on esitetty muutostekijöiden merkittävyyttä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvojakauma merkittävimmäksi arvioidusta muutostekijästä vähiten merkittävään muutostekijään.



Kuvio 2 Kunnan tulevaisuuteen vaikuttavien muutostekijöiden merkittävyys

Pääsääntöisesti merkittävimpinä tulevaisuuden muutostekijöinä kyselyssä nähtiin kuntatalouteen liittyvät muutostekijät: kuntien menojen kasvu ja kunnan tulojen riittävyys. Vastausten voidaan katsoa heijastavan kuntatalouden vaikeaa nykytilaa: toimintamenojen kasvupainetta ja verotulojen matalaa kehitystä. Kuntakokoluokittain tarkasteltuna kuntatalouteen liittyvät muutostekijät koettiin merkittävimmiksi kaikissa kuntakokoluokissa yli 100 000 asukkaan kuntia lukuun ottamatta. Yli 100 000 asukkaan kuntakokoluokassa merkittävimmäksi muutostekijäksi nousi lähivuosien investoinnit. Investointien merkitys nousi keskeiseksi myös 10 000–20 000 ja 20 000–40 000 asukkaan kuntakokoluokissa. Voidaan olettaa, että investointien korostuminen asukasluvultaan suurempien kuntien edustajien

vastauksissa perustuu osittain suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen kehyskuntien väestönkasvuun ja sen kunnille aiheuttamaan investointipaineeseen.

Väestön ikärakenteeseen liittyvät tekijät koettiin myös tärkeinä muutostekijöinä kaikissa kuntakokoluokissa. Väestön vanheneminen oli jokaisessa kuntakokoluokassa viiden merkittävimmän muutostekijän joukossa. Syntyvyyden lasku nähtiin viiden merkittävimmän muutostekijän joukossa alle 10 000 asukkaan kuntaluokissa. Väestökehitystä kuvasi myös kolmas muuttaja: kunnan asukasmäärän väheneminen. Väestömäärän väheneminen nähtiin kyselyssä sitä merkittävämpänä muutostekijänä, mitä pienemmästä kuntakokoluokasta oli vastaajat olivat. Alle 5 000 asukkaan kuntakokoluokissa asukasluvun pieneneminen oli kolmanneksi merkittävin kuntien tulevaisuuden muutostekijä. Yli 100 000 asukkaan kuntaluokan edustajien vastaukset erosivat myös väestörakenteen muutosten osalta muiden kuntaluokkien edustajien vastauksista: yli 100 000 asukkaan kuntaluokassa syntyvyyden laskua ei nähty yhtä merkittävänä muutostekijänä kuin muissa kuntakokoluokissa ja asukasmäärän väheneminen koettiin suurimmassa kuntakokoluokassa vähiten merkittäväksi kaikista kuntien tulevaisuuteen vaikuttavista muutostekijöistä. Väestörakenteeseen liittyvien vastausten voidaan katsoa heijastavan hyvin viime vuosien väestökehitystä, jossa väestönkasvu ja syntyvyys ovat yhä keskittyneet yhä voimakkaammin kaupunkiseuduilla ja suuriin kaupunkiin samalla, kun erityisesti pienemmissä maaseutumaisissa kunnissa väestömäärä ja syntyvyys on pääsääntöisesti laskenut.

Viiden merkittävimmän muutostekijän joukkoon kyselyssä nousi myös kunnan johtamista ja toimeenpanokykyä kuvaava muutostekijä: kunnan kyky tehdä päätöksiä ja toteuttaa niitä. Tätä pitivät merkittävänä erityisesti 10 000–20 000 asukkaan kuntia sekä pienimpiä alle 2 000 asukkaan kuntia edustaneet vastaajat. Kunnan kyky tehdä päätöksiä ja toteuttaa niitä on muutostekijäksi monitulkintainen. Sen voi tulkita viittaavan kunnan tulevaisuuden haasteisiin ja tarpeeseen vahvistaa kunnan päätöksenteko- ja toimeenpanokykyä niistä selviämiseen. Yhtä lailla vastaajat ovat voineet kuitenkin viitata vastauksissaan myös kunnan sisäiseen päätöksentekokulttuuriin ja sen ongelmiin tai vahvuuksiin.

Vastaajien suhtautumisessa ilmastonmuutokseen muutostekijänä oli selviä kuntakokoluokittaisia eroja. Yli 100 000 asukkaan kunnissa ilmastonmuutos koettiin kolmanneksi merkittävimmäksi muutostekijäksi, mutta pienemmissä kuntakokoluokissa ilmastonmuutos koettiin esitettyjen muutostekijöiden joukossa vähemmän merkittäväksi. Pienemmissäkin kuntakokoluokissa ilmastonmuutoksen merkittävyys kuitenkin nousi kuntakokoluokan suurentuessa. Ilmastonmuutoksen merkittävyyttä koskevia kuntaluokittaisia eroja voitaneen selittää sillä, että yli 100 000 asukkaan kunnat tekevät poikkeuksetta systemaattista ilmastotyötä ja ovat asettaneet itselleen kunnianhimoiset ilmastotavoitteet. Asetetut ilmastotavoitteet näkyvät suurimpien kaupunkien päätöksenteossa koko kaupungin toimintaa koskevana muutostarpeena ja merkittävänä investointitarpeena.

Vähiten merkittäviä tulevaisuuden muutostekijöitä arvioitaessa suurimmat erot vastauksissa löytyivät yli 100 000 asukkaan kuntien ja muiden kuntien väliltä. Alle 100 000 asukkaan kuntakokoluokissa maahanmuutto ja kotouttaminen arvioitiin toiseksi merkitykseltömämmäksi kuntien tulevaisuuden muutostekijäksi, mutta yli 100 000 kunnissa kyseinen muutostekijä asettui merkitykseltään esitettyjen muutostekijöiden puoliväliin. Kuntakokoluokittaisten erojen voidaan tältä osin ajatella perustuvan siihen, että maahanmuuttajataustainen väestö on Suomessa keskittynyt pääosin suuriin kaupunkeihin ja siten myös onnistuneen kotouttamisen merkitys korostuu suurissa kaupungeissa.

Jossain määrin yllättävänä voidaan pitää sitä, että vähäistä yritystoimintaa ja korkeaa työttömyyttä ei pidetty merkittävinä muutostekijöinä missään kuntakokoluokassa. Vastaajien melko yhdenmukaiset vastaukset näiden kahden muutostekijän kohdalla kertonevat oletettavasti viime vuosien parantuneesta suhdanne- ja työllisyystilanteesta sekä yritystoiminnan edellytyksien kohentumisesta. Toisaalta vastausten voidaan ajatella heijastavan myös kuntien heikkoja mahdollisuuksia vaikuttaa omalla päätöksenteollaan suoraan yritystoiminnan ja työllisyyden kehitykseen.

Taulukoissa 1 ja 2 on esitetty kuntakokoluokittain vastaajien viideksi merkittävimmäksi ja vähiten merkittävimmäksi arvioimat muutostekijät.

Taulukko 1 Merkittävimmät viisi muutostekijää kuntakokoluokittain

Alle 2 000 asukasta	2 000–5 000 asukasta	5 001–10 000 asukasta	10 001–20 000 asukasta	20 001–40 000 asukasta	40 001–100 000 asukasta	Yli 100 000 asukasta
Kunnan tulojen riittävyys	Kunnan menojen kasvu	Kunnan tulojen riittävyys	Kunnan tulojen riittävyys	Kunnan tulojen riittävyys	Kunnan menojen kasvu	Kunnan investoinnit lähivuosina
Kunnan menojen kasvu	Kunnan tulojen riittävyys	Kunnan menojen kasvu	Kunnan menojen kasvu	Kunnan menojen kasvu	Kunnan tulojen riittävyys	Väestön ikääntyminen
Väestön ikääntyminen	Väestön ikääntyminen	Väestön ikääntyminen	Kunnan investoinnit lähivuosina	Kunnan investoinnit lähivuosina	Väestön ikääntyminen	Ilmastonmuutos
Kunnan asukasmäärän väheneminen	Kunnan asukasmäärän väheneminen	Syntyvyyden lasku	Kunnan kyky tehdä päätöksiä ja toteuttaa niitä	Väestön ikääntyminen	Kunnan investoinnit lähivuosina	Palvelutarpeen kasvu
Syntyvyyden lasku	Uusien työpaikkojen syntyminen	Uusien työpaikkojen syntyminen	Väestön ikääntyminen	Palvelutarpeen kasvu	Uusien työpaikkojen syntyminen	Kunnan menojen kasvu

Taulukko 2 Vähiten merkittävät viisi muutostekijää kuntakokoluokittain

Alle 2 000 asukasta	2 000–5 000 asukasta	5 001–10 000 asukasta	10 001–20 000 asukasta	20 001–40 000 asukasta	40 001–100 000 asukasta	Yli 100 000 asukasta
Maahanmuutto ja kotouttaminen	Maahanmuutto ja kotouttaminen	Maahanmuutto ja kotouttaminen	Maahanmuutto ja kotouttaminen	Kunnan asukasmäärän kasvu	Kunnan asukasmäärän kasvu	Kunnan asukasmäärän väheneminen
Kunnan asukasmäärän kasvu	Kunnan asukasmäärän kasvu	Kunnan asukasmäärän kasvu	Korkea työttömyys	Maahanmuutto ja kotouttaminen	Maahanmuutto ja kotouttaminen	Vähäinen yritystoiminta
Ilmastonmuutos	Ilmastonmuutos	Korkea työttömyys	Vähäinen yritystoiminta	Vähäinen yritystoiminta	Vähäinen yritystoiminta	Tarve nostaa kunnan tuloveroprosenttia
Korkea työttömyys	Korkea työttömyys	Ilmastonmuutos	Kunnan asukasmäärän kasvu	Korkea työttömyys	Kuntalaisten turvallisuuden tunteen lisääminen	Korkea työttömyys
Ympäristön puhtauden edistäminen	Ympäristön puhtauden edistäminen	Vähäinen yritystoiminta	Ilmastonmuutos	Ilmastonmuutos	Osaavan henkilöstön saatavuus kunnan palveluihin ja hallintoon	Syntyvyyden lasku

Vastaajat esittivät myös omia ehdotuksia kuntien tulevaisuutta kuvaavista muutostekijöistä. Vastauksia annettiin yhteensä 57 ja ne koskivat enimmäkseen seuraavia teemoja: sosiaali- ja terveydenhuollon menot, liikenneyhteydet ja saavutettavuus, valtion tuen väheneminen sekä ilmapiirin muuttuminen passiiviseksi ja kielteiseksi.

Kuntien elinvoimaa kuvaavat mittarit

Kunnan elinvoimaisuutta voidaan kuvata monen eri muuttujan tai indikaattorin avulla, eikä kuntien elinvoimalle ole yhtä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Kyselyllä selvitettiin, mitkä tekijät kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden mielestä kuvaavat parhaiten oman kunnan nykyistä ja tulevaa elinvoimaa. Mittarit koskivat kunnan väestörakennetta, demokratiaa, yritystoimintaa sekä kuntaorganisaation talouden ja toiminnan tunnuslukuja.

Kyselyssä oli esitetty yhteensä 31 kunnan nykyistä ja tulevaa elinvoimaa kuvaavaa mittaria, joiden merkitystä vastaajia pyydettiin arvioimaan viisiportaisella asteikolla (1 = mittari kuvaa erittäin huonosti kunnan elinvoimaa, 5 = mittari kuvaa erittäin hyvin kunnan elinvoimaa). Lisäksi vastaajille annettiin mahdollisuus täydentää esitettyjä mittareita omasta mielestään merkittävillä vaihtoehtoisilla mittareilla.

Kokonaisuutena kyselyyn valitut elinvoiman mittarien katsottiin kuvaavan hyvin kuntien elinvoimaa. Kaikkien mittareiden keskiarvo oli 3,5. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastaukset elinvoimaa kuvaavien mittareiden osalta olivat melko yhtenevät, luottamushenkilöt olivat pääsääntöisesti antaneet hieman korkeamman arvosanan eri mittareille kuin viranhaltijat.

Parhaaksi kunnan elinvoimaa kuvaavaksi yksittäiseksi mittariksi kyselyssä arvioitiin kunnassa toimivien yritysten määrä. Tämä mittari oli viiden parhaimmaksi arvioidun mittarin joukossa kaikissa kuntakokoluokissa ja alle 20 000 asukkaan kunnissa kaikkein parhaiten kunnan elinvoimaa kuvaava mittari.

Kokonaisuutena kunnan elinvoimaa koskevissa mittareissa esiin nousivat kuitenkin väestökehitystä ja -rakennetta koskevat mittarit: taloudellinen huoltosuhde, työikäisen väestön osuus kunnan koko väestöstä ja väestönmuutos (väestön kasvu tai väestön vähentyminen). Nämä kolme mittaria oli viiden parhaiten kunnan elinvoimaa kuvaavan mittarin joukossa kaikissa kuntakokoluokissa. Taloudellinen huoltosuhde nostettiin kaikkein merkittävimmäksi mittariksi 20 000–40 000 ja 40 001–100 000 asukkaan kuntien vastauksissa. Yli 100 000 asukkaan kunnat nostivat merkittävimiksi mittareiksi kunnan elinvoiman kannalta väestön koulutusasteen ja työikäisen väestön osuuden väestöstä.

Vastausvaihtoehtoihin sisältyi runsaasti kuntaorganisaation taloutta ja toimintaa koskevia mittareita, joista vuosikatteen riittävyttä poistoihin kuvaavan mittarin katsottiin kuvaavan kaikkein parhaiten kunnan elinvoimaa. Muut kuntatalousaiheiset mittarit koskivat muun muassa kunnan taseeseen kertynyttä yli- tai alijäämää, tuloveroprosenttia, lainakantaa ja suhteellista velkautuneisuutta. Kokonaisuutena tarkastellen kuntataloutta koskevien mittarien väliset erot olivat erittäin pienet (keskiarvojen vaihteluväli 0,3).

Vastauksissa heikoimmin kuntien elinvoimaa kuvaavina mittareina pidettiin demokratian tilaa ja kuntalaisten osallisuutta kuvaavia mittareita, kuten kuntalaisaloitteiden tai kuntalaisvalitusten määrää sekä kuntavaalien äänestysprosenttia.

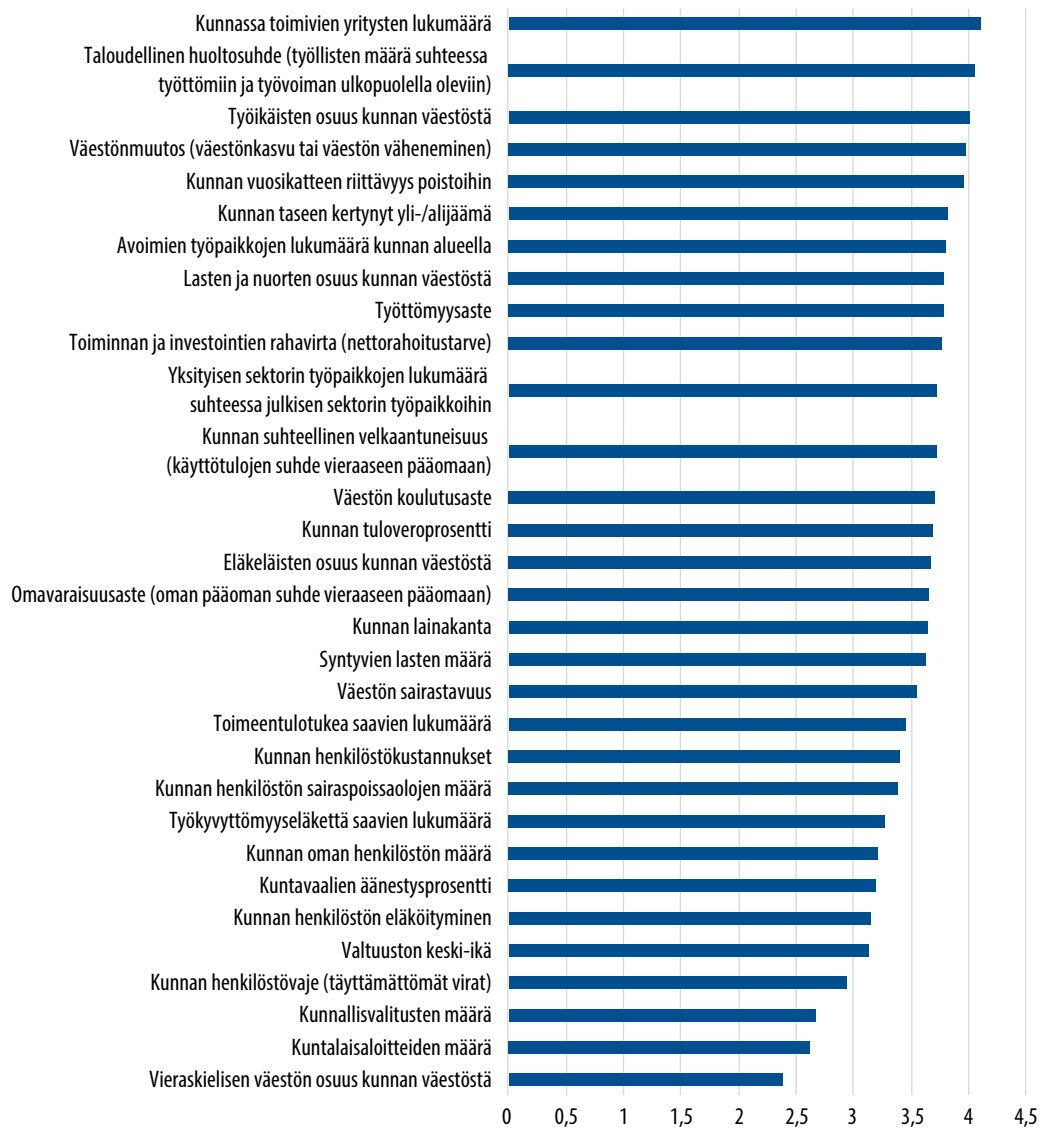
Kysymyksessä esitettyjen mittarien lisäksi kyselyn vastaajat antoivat 140 omaa ehdotusta kunnan elinvoimaa kuvaaviksi mittareiksi. Ehdotetut mittarit soveltuivat pääsääntöisesti numeeriseen elinvoimatarkasteluun, mutta osa ehdotetuista mittareista oli luonteeltaan laadullisia. Valtaosa ehdotuksista koski kunnan alueen elinvoimaa kuvaavia mittareita.

Vastaajat esittivät täydennyksiä erityisesti kunnan alueen yritystoimintaa kuvaaviksi mittareiksi. Tällaisina mainittiin muun muassa uusien ja lakkautettujen yritysten määrää sekä yritysten liikevaihdon muutosta viimeisen viiden vuoden aikana. Myös työpaikkaomavaraisuutta ehdotettiin elinvoimaa kuvaavaksi mittariksi. Elinvoiman mittareiksi ehdotettiin myös runsaasti kunnan asukkaiden toimeliaisuutta sekä kunnan tapahtuma- ja palvelutarjontaa

kuvaavia mittareita, kuten järjestöjen ja yhdistysten määrä ja aktiivisuutta, vapaa-ajan harrastusmahdollisuuksia ja kulttuuritapahtumien määrää. Elinvoiman mittareiksi esitettiin myös valmistuvien uusien asuinrakennusten määrää, kunnan tonttivarantoa sekä liikenneyhteyksiä ja saavutettavuutta.

Kuntaorganisaatiota koskeviksi mittareiksi ehdotettiin verotulojen ja kuntien valtionosuuksien osuutta kunnan tilinpäätöksessä sekä taseessa olevan omaisuuden todellista arvoa. Kunnan toimintaan liittyen haluttiin nostaa esille hyvinvointikertomuksen rooli kunnan elinvoiman arvioinnissa. Lisäksi nostettiin esille luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen yhteistyö ja päätöksentekokyky kunnan elinvoiman yhtenä edellytyksenä.

Kunnan elinvoiman mittareita koskevan kysymyksen vastausjakauma on esitetty kuviossa 3 ja vastaajien arviot viideksi parhaaksi kunnan elinvoimaa kuvaavaksi mittariksi kuntakokoluokittain taulukossa 3.



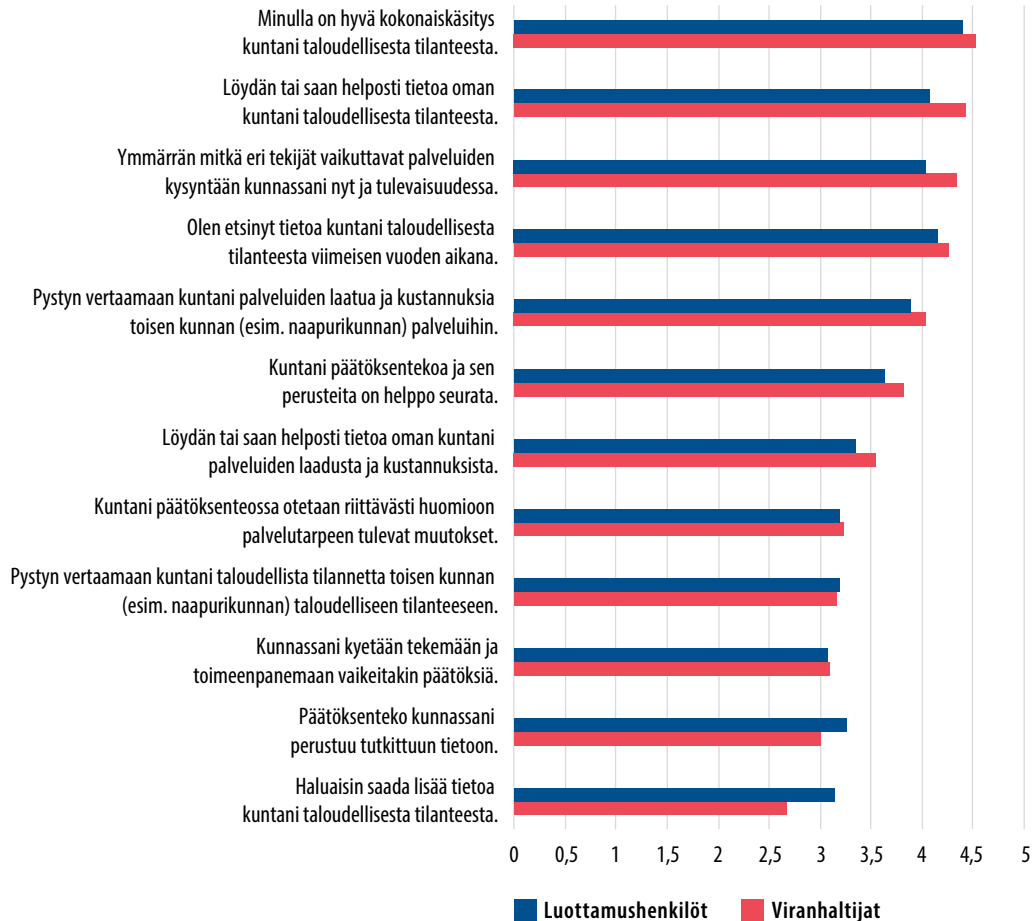
Kuvio 3 Kunnan elinvoimaa kuvaavien mittarien toimivuus

Taulukko 3 Kunnan elinvoimaa parhaiten kuvaavat mittarit kuntakokoluokittain

Alle 2 000 asukasta	2 000–5 000 asukasta	5 001–10 000 asukasta	10 001–20 000 asukasta	20 001–40 000 asukasta	40 001–100 000 asukasta	Yli 100 000 asukasta
Kunnassa toimivien yritysten lukumäärä	Kunnassa toimivien yritysten lukumäärä	Kunnassa toimivien yritysten lukumäärä	Kunnassa toimivien yritysten lukumäärä	Taloudellinen huoltosuhte	Taloudellinen huoltosuhte	Väestön koulutusaste
Taloudellinen huoltosuhte	Väestönmuutos (väestönkasvu tai väestön väheneminen)	Työikäisten osuus kunnan väestöstä	Taloudellinen huoltosuhte	Väestönmuutos (väestönkasvu tai väestön väheneminen)	Väestönmuutos (väestönkasvu tai väestön väheneminen)	Työikäisten osuus kunnan väestöstä
Kunnan vuosikatteen riittävyys poistoihin	Taloudellinen huoltosuhte	Taloudellinen huoltosuhte	Työikäisten osuus kunnan väestöstä	Kunnassa toimivien yritysten lukumäärä	Kunnan vuosikatteen riittävyys poistoihin	Kunnassa toimivien yritysten lukumäärä
Väestönmuutos (väestönkasvu tai väestön väheneminen)	Työikäisten osuus kunnan väestöstä	Kunnan vuosikatteen riittävyys poistoihin	Väestönmuutos (väestönkasvu tai väestön väheneminen)	Työikäisten osuus kunnan väestöstä	Työikäisten osuus kunnan väestöstä	Taloudellinen huoltosuhte
Eläkeläisten osuus kunnan väestöstä	Kunnan vuosikatteen riittävyys poistoihin	Väestönmuutos (väestönkasvu tai väestön väheneminen)	Väestön koulutusaste	Kunnan vuosikatteen riittävyys poistoihin	Kunnassa toimivien yritysten lukumäärä	Väestönmuutos (väestönkasvu tai väestön väheneminen)

Tiedon saatavuus ja käyttö kunnan päätöksenteossa

Kyselyssä esitettiin myös väitteitä kunnan taloutta ja toimintaa koskevan tiedosta sekä sen saatavuudesta ja käytöstä kunnan päätöksenteossa. Vastaajia pyydettiin arvioimaan esitettyjä väitteitä viisiportaisella asteikolla (1 = täysin eri mieltä väitteen kanssa, 5 = täysin samaa mieltä väitteen kanssa). Kokonaisuutena vastaajat olivat erittäin samanmielisiä arvioidessaan kuntaa koskevan tiedon saatavuutta ja käyttöä koskevia väittämiä. Vastauksissa ei ollut havaittavissa merkittäviä kuntakokoluokkien välisiä eroja. Myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden arviot olivat hyvin yhteneväiset. Kysymystä koskevien vastausten jakauma on esitetty kuviossa 4.

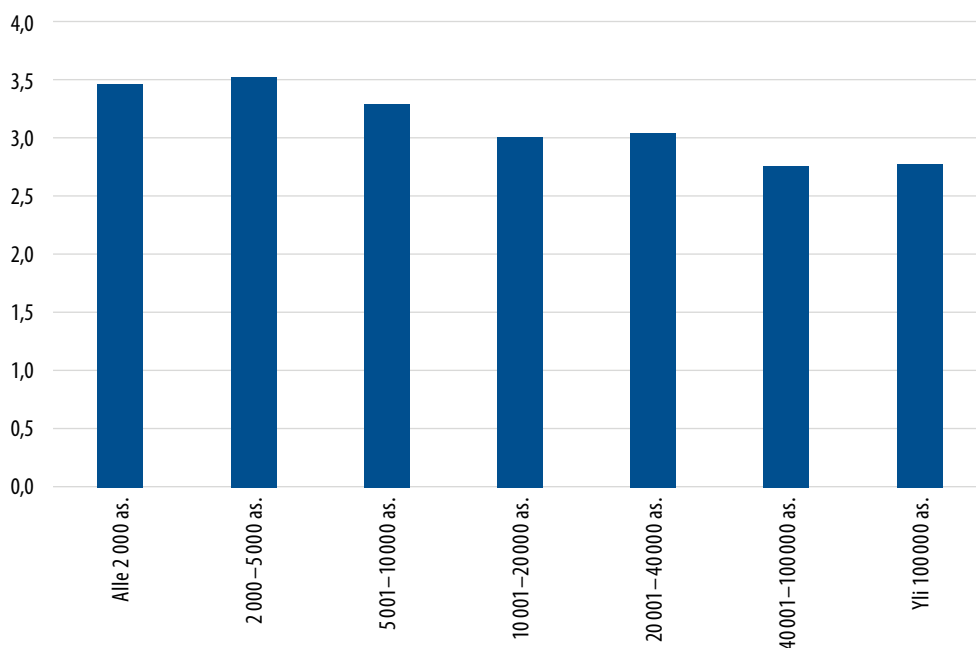


Kuvio 4 Vastaajien arviot kuntaa koskevan tiedon saatavuudesta ja käytöstä kunnan päätöksenteossa

Kyselyyn vastanneilla oli omasta mielestään hyvä kokonais käsitys kunnan taloudellisesta tilanteesta ja he pystyivät myös vertailemaan keskenään oman ja toisen kunnan taloustilannetta. Valtaosa vastaajista oli etsinyt tietoa oman kuntansa taloudellisesta tilanteesta viimeisen vuoden aikana ja tietoa oli ollut hyvin saatavilla. Kunnan taloustilannetta koskevalle lisätiedolle ei ollut kovinkaan paljon kysyntää.

Vastaajat kokivat ymmärtävänsä myös hyvin mitkä eri tekijät vaikuttavat kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen nyt ja tulevaisuudessa, mutta katsoivat palvelutarpeen tulevat muutokset otettavan huomioon kunnan päätöksenteossa vain keskinkertaisesti. Vastaajat eivät löytäneet kunnan palveluiden laadusta ja kustannuksista aivan yhtä helposti tietoja kuin kunnan taloudesta. Vastaajat eivät myöskään pystyneet yhtä hyvin vertailemaan palvelujen laatu- ja kustannuseroja kuntien välillä kuin mitä pystyivät talouden osalta.

Tarkasteltaessa vastauksia kuntakokoluokittain, vastaajien arvioissa on nähtävissä pieniä eroja (kuvio 5). Pieniä kuntia edustaneet vastaajat katsoivat kunnan kykenevän tekemään ja toimeenpanemaan vaikeita päätöksiä paremmin kuin suuria kuntia edustaneet vastaajat. Eroa saattaa selittää se, että pienissä kunnissa kireä taloustilanne on jo nyt ajanut kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt useammin vaikeisiin päätöksentekotilanteisiin ja näiden päätösten toimeenpanoon. On myös huomioitava, että pienissä kunnissa kunnan päätöksentekoon osallistuu pienempi määrä viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, jolloin konsensuksen ja kompromissien löytäminen saattaa olla helpompaa tai nopeampaa.



Kuvio 5 Vastaajien arviot kunnan kyvystä tehdä ja toimeenpanna vaikeita päätöksiä kuntakokoluokittain

Tilannekuvan tulosten hyödyntäminen

Vastaajilta kysyttiin kyselyn yhteydessä myös sitä, millä tavalla ja missä muodossa tilannekuvatyön tuloksia tulisi hyödyntää sekä näkemyksiä tilannekuvatyön tarpeellisuudesta.

Vastaajat suhtautuivat tilannekuvatyöhön pääosin myönteisesti ja antoivat runsaasti ideoita tilannekuvan hyödyntämiseen. Tilannekuvaa ehdotettiin käytettävän kuntien taloudellisen tilanteen ja elinvoimaisuuden arviointiin yleisellä tasolla. Elinvoimaisuuden mittaamiseksi kaivattiin myös valtakunnallista mittaristoa. Toisaalta kuntien tilannekuvalta odotettiin myös yksityiskohtaista, helposti saatavaa ja yhteismitallista kuntatietoa, joka mahdollistaisi vertailun oman kunnan ja muiden kuntien välillä.

Osa vastaajista pohti tilannekuvatyön paikallista hyödyntämistä muun muassa kuntastrategian ja talousarvion laadinnassa sekä palveluverkon ja palveluiden kehittämisessä. Tilannekuvaa katsottiin voivan hyödyntää myös luottamushenkilökoulutuksissa.

Kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille suunnattu kysely sai osakseen jonkin verran kritiikkiä ja epäilyjä siitä, pystytäänkö kyselyllä tuomaan esille oikeita asioita kuntien tilannekuvaa muodostettaessa. Osa kritiikistä suuntautui kysymyksiin ja niissä esitettyihin vastausvaihtoehtoihin, joita pidettiin osittain epäselvinä. Osa taas epäili, että kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt vastaavat kyselyyn liian optimistisesti antaen turhan hyvän kuva oman kuntansa tilanteesta.

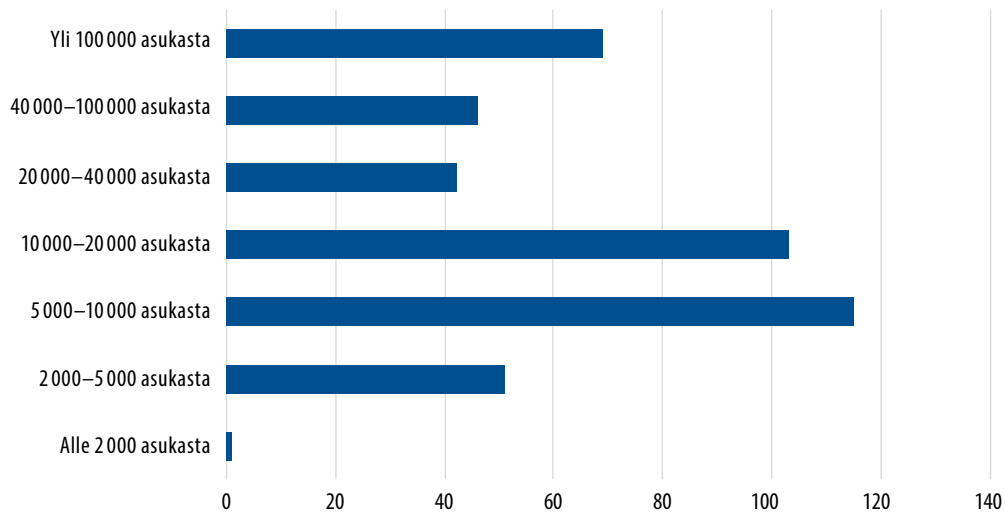
Yleisesti tilannekuvan laadinnan toivottiin johtavan aktiiviseen vuoropuheluun valtion ja kuntien välillä, jotta tilannekuvan ylläpitäminen ei jäisi vain tilastojen tai mahdollisten uusien kyselyjen varaan.

Liite 2: Yhteenveto kuntien tilannekuvaa koskevasta kyselystä kuntalaisille

Valtiovarainministeriö toteutti osana kuntien tilannekuvan valmistelua kaikille kuntalaisille avoimen kansalaiskyselyn, jonka tarkoituksena oli kartoittaa kuntalaisen näkemyksiä omaan kuntaan kohdistuvista muutostekijöistä, kunnan elinvoiman osatekijöistä sekä omaa kotikuntaa koskevan tiedon saatavuudesta ja tiedon käytöstä kunnan päätöksenteossa. Kysely toteutettiin oikeusministeriön ylläpitämän Otakantaa.fi-verkkopalvelun kautta. Kysely toteutettiin aikavälillä 14.11.–10.12.2019 ja kyselyyn saatiin yhteensä 429 vastausta. Kyselyn toteutuksen osalta on huomioitava, että Otakantaa-palvelu ei mahdollista vastaajien henkilöllisyyden varmentamista. Näin ollen on mahdollista, että sama henkilö on vastannut kyselyyn useamman kuin yhden kerran. Kyselyn tuloksiin tuleekin tältä osin suhtautua varauksella ja tulokset nähdä ensisijaisesti suuntaa antavina, eikä tieteellisen tutkimuksen tai tilastollisen otoksen laatuvaatimukset täyttävänä otoksena.

Kyselyn vastaajat ilmoittivat kotikunnakseen 72 eri kuntaa. Vastausmäärissä oli suuria kuntakohtaisia eroja. Seitsemässä kunnassa vastaajamäärä oli yli 20 henkilöä. Näistä kahdessa kunnassa vastaajamäärä ylitti 50 henkilöä. Vastaavasti 38 kunnasta vastauksia saatiin vain yksi. Vastausten maantieteellistä jakaumaa ei näin ollen voida pitää tasaisena, vaan se on voimakkaasti painottunut muutamaani kuntiin. Tämä korostaa sitä, että kyselyn tuloksien yleistämiseen tulee suhtautua varauksella.

Kuntakokoluokittain tarkasteltuna vastaajat jakautuivat eri kuntakokoluokkiin tasaisesti, joskin painottuen 5 000–20 000 asukkaan kuntakokoluokkaan. Pienimmästä, alle 2 000 asukkaan kuntakokoluokasta saatiin vain yksi vastaus. Vastausmääriä kuntakokoluokittain on esitetty alla olevassa kuviossa 1.

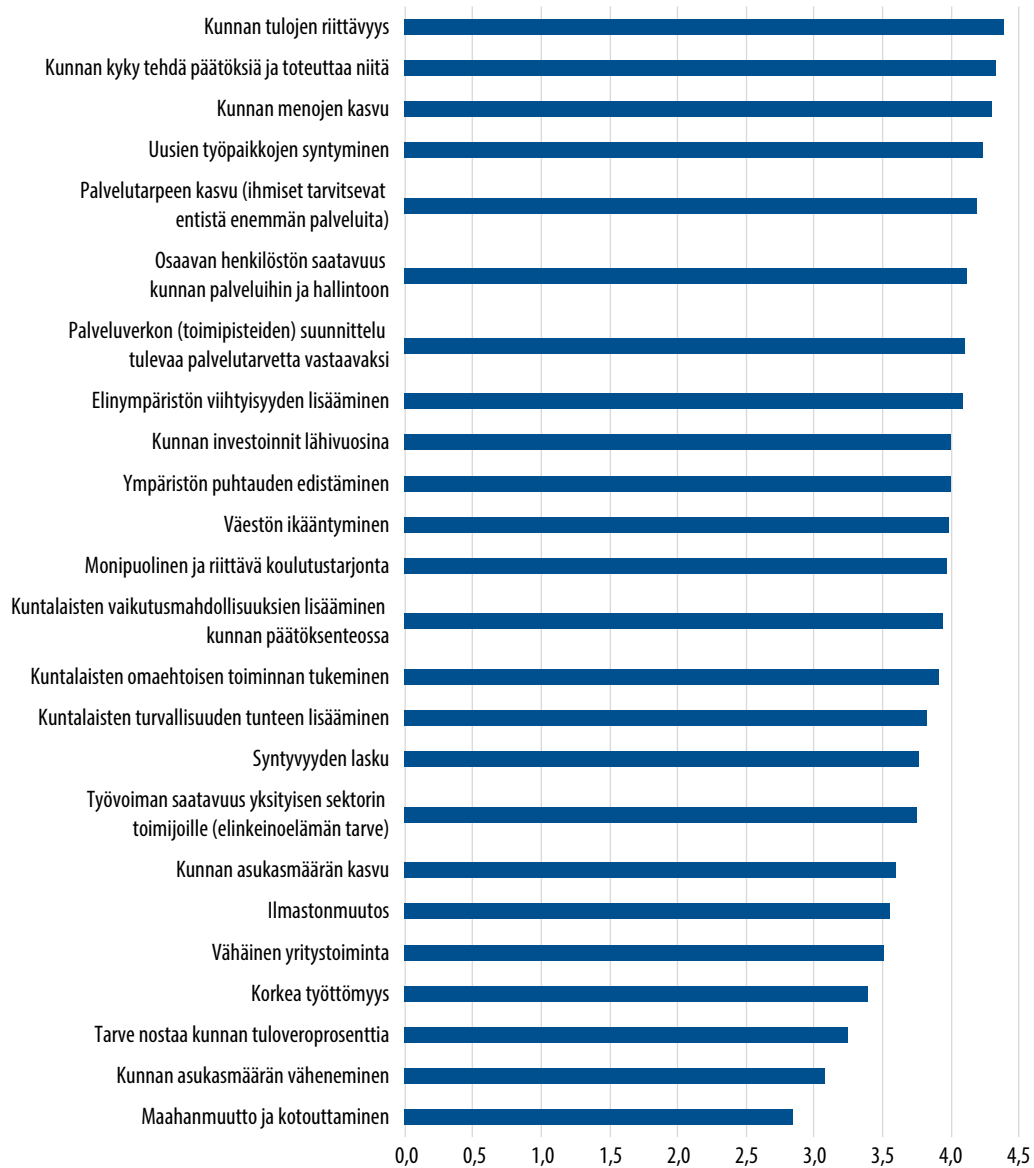


Kuvio 1 Vastaajamäärät kuntakokoluokittain

Kyselyyn vastanneilta kysyttiin taustatietoina myös ikää ja sukupuolta. Selvä enemmistö vastaajista, 343 vastaajaa, oli työikäisiä 26–65-vuotiaita. Ikäryhmittäin tarkasteltuna suurimman ryhmän muodosti 51–65-vuotiaiden ryhmä, jossa vastaajia oli yhteensä 158. Alle 25-vuotiaita vastaajia oli yhteensä 18 ja yli 65-vuotiaita vastaajia 69. Vastaajista noin 60 prosenttia, 255 vastaajaa, oli naisia.

Kuntien tulevaisuuden muutostekijät

Kyselyssä oli esitetty kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille suunnatun kyselyn tapaan yhteensä 24 kuntien tulevaisuuteen vaikuttavaa muutostekijää, joiden merkitystä vastaajia pyydettiin arvioimaan viisiportaisella asteikolla (1= ei lainkaan merkittävä, 5= erittäin merkittävä). Lisäksi vastaajille annettiin mahdollisuus täydentää esitettyjä muutostekijöitä omasta mielestään merkittävillä, mutta kyselyssä ilman mainintaa jääneillä muutostekijöillä. Kokonaisuutena kyselyyn valitut muutostekijät koettiin vastaajien kesken tärkeiksi. Kaikkien muutostekijöiden keskiarvo oli 3,84. Alla olevassa kuviossa 2 on esitetty muutostekijöiden merkittävyyttä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvojakauma merkittävimmäksi arvioidusta muutostekijästä vähiten merkittävään muutostekijään.



Kuvio 2 Kunnan tulevaisuuteen vaikuttavien muutostekijöiden merkittävyys

Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tapaan kuntalaiset arvioivat kuntansa tulevaisuuden kannalta merkittävimmiksi muutostekijöiksi kuntatalouteen liittyvät tekijät. Merkittävimmäksi muutostekijäksi arvioitiin kunnan tulojen riittävyys ja kunnan menojen kasvu arvioitiin kolmanneksi merkittävimmäksi muutostekijäksi. Neljän tärkeimmän muutostekijän joukkoon arvioitiin myös kunnan kyky tehdä päätöksiä ja toteuttaa niitä sekä uusien työpaikkojen syntyminen. Kuntalaisten vastauksissa painottuivat myös kuntien palveluita sekä niiden saatavuutta ja saavutettavuutta koskevat muutostekijät, kuten palvelutarpeen kasvu, henkilöstön saatavuus ja palveluverkkoa koskevat muutokset. Huomionarvoista on, että kuntalaiset eivät nähneet syntyvyyden laskulla yhtä suurta merkitystä kuin

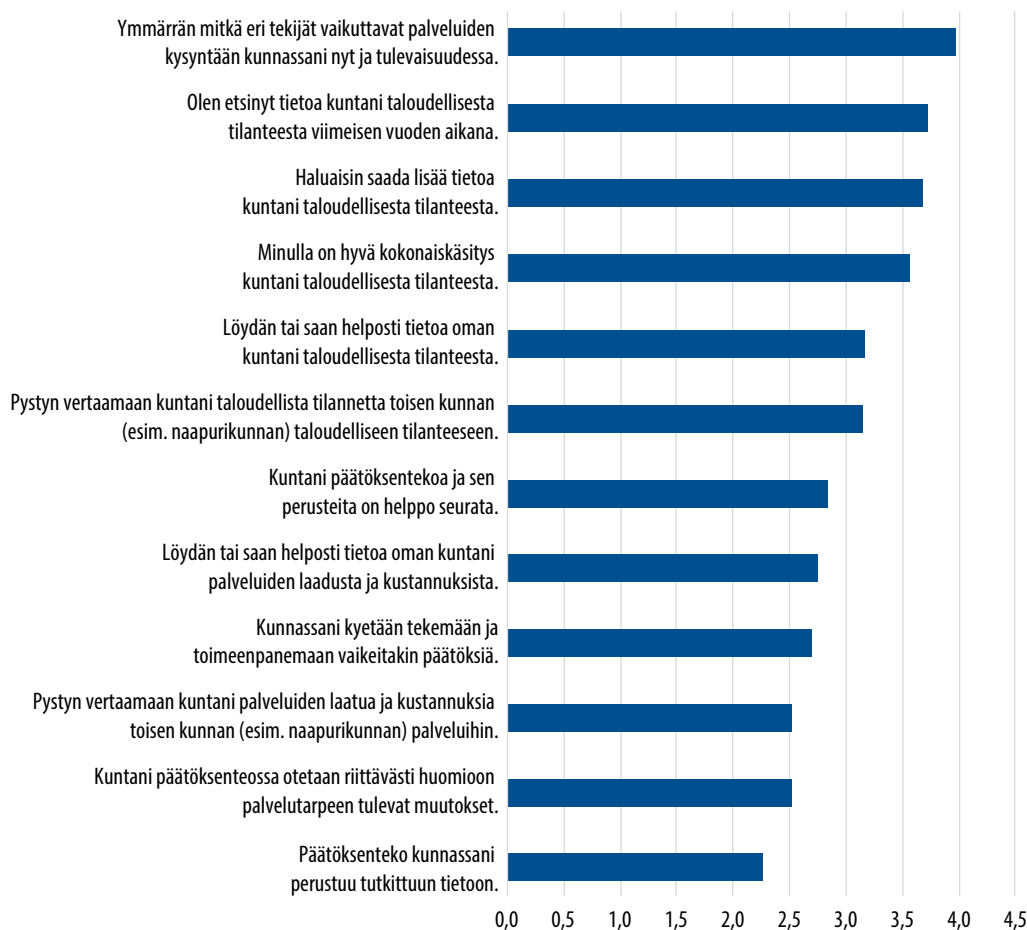
kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt, jotka arvioivat syntyvyyden laskun viidenneksi tärkeimmäksi muutostekijäksi. Eroa saattaa selittää se, että kuntalaisille suunnatun kyselyn vastaajat painottuvat selvästi enemmän asukasluvultaan suurempiin kuntiin ja jossain määrin suuremmille kaupunkiseuduille, joissa syntyvyyden laskun vaikutukset eivät näy samalla tavalla kuin pienemmissä kunnissa.

Kuntalaisille suunnatussa kyselyssä vähiten merkittäviksi muutostekijöiksi arvioitiin maahanmuutto ja kotouttaminen, kunnan asukasmäärän väheneminen sekä tarve nostaa kunnan veroprosenttia. Vastaukset noudattivat pääosin samaa linjaa kuin kunnan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille suunnatun kyselyn vastaukset. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin kunnan asukkaiden suhtautuminen kunnan asukasmäärän vähenemiseen sekä tarve nostaa kunnan veroprosenttia. Viranhaltijoille ja luottamushenkilöille suunnatussa kyselyssä asukasmäärän väheneminen nähtiin selvästi merkittävämpänä muutostekijänä ja tarve nostaa veroprosenttia jossain määrin merkittävämpänä. Myös näitä eroa saattaa kuitenkin selittää se, että kuntalaiskyselyn vastaajajoukko painottuu asukasluvultaan suurempiin kuntiin ja kaupunkiseuduille. Suuremmissa kunnissa ja kaupunkiseuduilla asukasmäärän väheneminen ei ole yhtä merkittävä ilmiö kuin pienemmissä kunnissa ja näissä kunnissa myös kunnallisveroprosentit ovat yleensä matalampia kuin maaseutumaisissa pienissä kunnissa.

Kuntalaisille annettiin kyselyssä mahdollisuus myös täydentää kyselyssä esitettyjä muutostekijöitä omasta mielestään tärkeillä muutostekijöillä. Kyselyyn vastanneet esittivät kunnan tulevaisuuden muutostekijöiksi muun muassa kuntarakenteen muutostarpeet, läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämisen kunnan päätöksenteossa, omaehtoisen kansalaistoinnin tukemisen, joukkoliikenteen kasvavan merkityksen, asuntomarkkinoiden epätaiteisen kehityksen sekä monipaikkaisuuden ja vapaa-ajan asukkaiden merkityksen.

Tiedon saatavuus ja käyttö kunnan päätöksenteossa

Kunnan viranhaltijoille ja viranhaltijoille suunnatun kyselyn tapaan myös kuntalaisille suunnatussa kyselyssä esitettiin väitteitä kunnan taloutta ja toimintaa koskevan tiedosta sekä sen saatavuudesta ja käytöstä kunnan päätöksenteossa. Vastaajia pyydettiin arvioimaan esitettyjä väitteitä viisiportaisella asteikolla (1 = täysin eri mieltä väitteen kanssa, 5 = täysin samaa mieltä väitteen kanssa). Kysymystä koskevien vastausten jakauma on esitetty kuviossa 3.



Kuvio 3 Vastaajien arviot kuntaa koskevan tiedon saatavuudesta ja käytöstä kunnan päätöksenteossa

Kyselyyn vastanneet katsoivat ymmärtävänsä, mitkä eri tekijät vaikuttavat palveluiden kysyntään kunnassa nyt ja tulevaisuudessa. Valtaosa vastaajista ilmoitti myös etsineensä tietoa oman kotikuntansa taloudellisesta tilanteesta viimeisen vuoden aikana, mutta toisaalta haluavan myös lisää tietoa kunnan taloudellisesta tilanteesta. Tältä osin vastauksissa on myös merkittävä ero kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille suunnatun kyselyn vastauksiin, sillä viranhaltijat ja luottamushenkilöt eivät nähneet kuntien taloutta koskevalle lisätiedolla vastaavaa tarvetta. Eroa voitaneen selittää sillä, että kuntien viranhaltijoilla ja luottamushenkilöllä on säännöllisesti käytössään päätöksentekoa tukevaa taloustietoa, jota kuntien asukkailla ei ole käytössä tai asukkaiden on vaikea löytää.

Kuntalaiset toivoivat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tapaan lisää kunnan palveluiden laatua ja kustannuksia koskevaa vertailutietoa. Kriittisimmin vastaajat suhtautuivat

palvelutarpeen muutosten huomioimiseen ja tutkitun tiedon hyödyntämiseen kunnan päätöksenteossa.

Tilannekuvatyön tulosten hyödyntäminen

Kuntalaisilta kysyttiin kyselyn yhteydessä myös sitä, millä tavalla ja missä muodossa kuntien tilannekuvatyön tuloksia tulisi hyödyntää sekä näkemyksiä tilannekuvatyön tarpeellisuudesta. Vastauksissa toivottiin ennen kaikkea kansantajuista tilannekatsausta sekä tilannekuvan säännönmukaista ylläpitoa, jotta kyseessä ei olisi vain kertaluonteinen työ. Tilannekuvatyön toivottiin myös lisäävän avoimuutta kuntien päätöksenteossa sekä johtavan kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymiseen. Työn sisällön osalta vastauksissa toivottiin erityisesti kuntien palvelujen laatua ja kustannuksia koskevan tiedon avaamista vertailukelpoisesti kaikille kuntalaisille. Työltä toivottiin myös vaikuttavuutta. Osa kyselyn vastaajista esitti vastauksissaan myös kritiikkiä tilannekuva-työtä ja toteutettua kyselyä kohtaan. Useissa vastauksissa epäiltiin, ettei hyväkään tilannekuva johda kuntien tilanteen paranemiseen tai toiminnallisiin muutoksiin, vaikka tarve kuntien toimintatapojen ja esimerkiksi kuntarakenteen muuttamiselle olisi ilmeinen. Kyselyn vastausvaihtoehtoja pidettiin myös joilta osin epäselvinä ja johdattelevina.

Liite 3: Lista Manner-Suomen kunnista tilannekuvassa käytetyin luokitteluin

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyyppi	Väestömuutosluokka
Akaa	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Alajärvi	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Alavieska	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Alavus	10 001–20 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Asikkala	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Askola	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Aura	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Enonkoski	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Enontekiö	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Espoo	Yli 100 000	Suuret kaupungit	Nopeasti kasvava
Eura	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Eurajoki	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Evijärvi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Forssa	10 001–20 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Haapajärvi	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Haapavesi	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Hailuoto	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Halsua	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Hamina	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Hankasalmi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Hanko	5 001–10 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Harjavalta	5 001–10 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Hartola	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Hattula	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Hausjärvi	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Heinola	10 001–20 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyyppi	Väestönmuutosluokka
Heinävesi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Helsinki	Yli 100 000	Suuret kaupungit	Nopeasti kasvava
Hirvensalmi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Hollola	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Honkajoki	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Huittinen	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Hummula	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Hyrynsalmi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Hyvinkää	40 001–100 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Hämeenkyrö	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Hämeenlinna	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Väestöään menettävä
Ii	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Iisalmi	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Iitti	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Ikaalinen	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Ilmajoki	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Ilomantsi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Imatra	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Inari	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Inkoo	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Isojoki	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Isokyrö	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Janakkala	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Joensuu	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Jokioinen	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Joroinen	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Joutsa	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Juuka	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Juupajoki	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Juva	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyyppi luokka	Väestönmuutosluokka
Jyväskylä	Yli 100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Jämijärvi	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Jämsä	20 001–40 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Järvenpää	40 001–100 000	Kaupunkimaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Kaarina	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Kaavi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kajaani	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Kalajoki	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Kangasala	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Kangasniemi	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kankaanpää	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Kannonkoski	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kannus	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Karjajoki	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Karkkila	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Karstula	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Karvia	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kaskinen	Alle 2 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kauhajoki	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Kauhava	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kauniainen	5 001–10 000	Kaupunkimaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Kaustinen	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Keitele	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kemi	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kemijärvi	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Keminmaa	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Kemiönsaari	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Kempele	10 001–20 000	Kaupunkimaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Kerava	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Keuruu	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyyppi	Väestönmuutosluokka
Kihniö	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kinnula	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kirkkonummi	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Kitee	10 001–20 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kittilä	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Kiuruvesi	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kivijärvi	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kokemäki	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kokkola	40 001–100 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Kolari	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Konnevesi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kontiolahti	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Korsnäs	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Koski Tl	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Kotka	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Väestöään menettävä
Kouvola	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Väestöään menettävä
Kristiinankaupunki	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kruunupyö	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Kuhmo	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kuhmoinen	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kuopio	Yli 100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Kuortane	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kurikka	20 001–40 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kustavi	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Kuusamo	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Kyyjärvi	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kärkölä	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kärsämäki	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Lahti	Yli 100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Laihia	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyyppi	Väestömuutosluokka
Laitila	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Lapinjärvi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Lapinlahti	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Lappajärvi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Lappeenranta	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Lapua	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Laukaa	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Lemi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Lempäälä	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Leppävirta	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Lestijärvi	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Lieksa	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Lieto	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Liminka	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Nopeasti kasvava
Liperi	10 001–20 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Lohja	40 001–100 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Loimaa	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Loppi	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Loviisa	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Luhanka	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Lumijoki	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Luoto	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Luumäki	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Maalahti	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Marttila	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Masku	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Merijärvi	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Merikarvia	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Miehikkälä	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Mikkeli	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Väestöään menettävä

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyyppi luokka	Väestönmuutosluokka
Muhos	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Multia	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Muonio	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Mustasaari	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Muurame	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Nopeasti kasvava
Mynämäki	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Myrskylä	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Mäntsälä	20 001–40 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Mänttä-Vilppula	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Mäntyharju	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Naantali	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Nakkila	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Nivala	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Nokia	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Nousiainen	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Nurmes	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Nopeasti taantuva
Nurmijärvi	40 001–100 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Närpiö	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Orimattila	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Oripää	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Orivesi	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Oulainen	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Oulu	Yli 100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Outokumpu	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Padasjoki	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Paimio	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Paltamo	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Parainen	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Parikkala	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Parkano	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyypiluokka	Väestönmuutosluokka
Pedersören kunta	10 001–20 000	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Pelkosenniemi	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Pello	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Perho	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Pertunmaa	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Petäjävesi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pieksämäki	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pielavesi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pietarsaari	10 001–20 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Pihtipudas	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pirkkala	10 001–20 000	Kaupunkimaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Polvijärvi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pomarkku	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pori	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Väestöään menettävä
Pornainen	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Porvoo	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Posio	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pudasjärvi	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pukkila	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Punkalaidun	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Puolanka	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Puumala	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pyhtää	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Pyhäjoki	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pyhäjärvi	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pyhäntä	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Pyhäranta	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pälkäne	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Pöytyä	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Raahe	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyyppiluokka	Väestönmuutosluokka
Raasepori	20 001–40 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Raisio	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Rantasalmi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Ranua	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Rauma	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Rautalampi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Rautavaara	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Rautjärvi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Reisjärvi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Riihimäki	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Ristijärvi	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Rovaniemi	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Ruokolahti	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Ruovesi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Rusko	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Rääkkylä	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Saarijärvi	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Salla	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Salo	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Väestöään menettävä
Sastamala	20 001–40 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Sauvo	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Savitaipale	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Savonlinna	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Savukoski	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Seinäjoki	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Sievi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Siikainen	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Siikajoki	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Siikalatva	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Siilinjärvi	20 001–40 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyyppi	Väestönmuutosluokka
Simo	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Sipoo	20 001–40 000	Taajaan asutut kunnat	Nopeasti kasvava
Siuntio	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Sodankylä	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Soini	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Somero	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Sonkajärvi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Sotkamo	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Sulkava	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Suomussalmi	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Suonenjoki	5 001–10 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä
Sysmä	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Säkylä	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Taipalsaari	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Taivalkoski	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Taivassalo	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Tammela	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Tampere	Yli 100 000	Suuret kaupungit	Nopeasti kasvava
Tervo	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Tervola	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Teuva	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Tohmajärvi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Toholampi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Toivakka	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Tornio	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Turku	Yli 100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Tuusniemi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Tuusula	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Tyrnävä	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Ulvila	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään menettävä

Kunta	Kuntakokoluokka	Kuntatyyppi	Väestönmuutosluokka
Urdala	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Utajärvi	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Utsjoki	Alle 2 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Uurainen	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Uusikaarlepyy	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Uusikaupunki	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Vaala	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Vaasa	40 001–100 000	Suuret kaupungit	Kasvava
Valkeakoski	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Valtimo*	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Nopeasti taantuva
Vantaa	Yli 100 000	Suuret kaupungit	Nopeasti kasvava
Varkaus	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Vehmaa	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Vesanto	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Vesilahti	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Veteli	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Vieremä	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Vihti	20 001–40 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Viitasaari	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Vimpeli	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Virolahti	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Virrat	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Vöyri	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Ylitornio	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Ylivieska	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Kasvava
Ylöjärvi	20 001–40 000	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Ypäjä	2 000–5 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Ähtäri	5 001–10 000	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Äänekoski	10 001–20 000	Taajaan asutut kunnat	Väestöään nopeasti menettävä

*Valtimo liitetty Nurmekseen 1.1.2020


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-065-5 (pdf)

Helmi­kuu 2020