Eero Laesterä

KUNNAT

hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen

kaks.fi
KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnat hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen

Eero Laesterä

Kunnat hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallisalan kehittämissäätiön erillisjulkaisu
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen
Kansi: Minna Ruusinen

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2023

ISBN 978-952-349-111-3 (nid)
ISBN 978-952-349-112-0 (pdf)

Sisällys

Esipuhe **7**

1 Miksi hyvinvointialueet? **9**

1.1 Hyvinvointialueiden perustamisen historiaa ja nykyhetkeä ... 9
1.2 Uudistuksen ajurit ... 10
1.3 Hyvinvointialueen rahoitusmalli ... 11
1.4 Sopeutusta, joka kuvataan tuotantosuunnitelmina ... 12
1.5 Kuinka paljon rahaa todellisuudessa tarvitaan? ... 12
1.6 Väestötilastointia ja väestömuutosten vaikutuksia hyvinvointialueiden palveluntarpeeseen: tilastoihin tukeutuvaa perustelua ... 13
1.7 Käytetyt aineistot ... 18

2 Kuntien väestöpohja ja väestön ikääntyminen **20**

2.1 Älykäs sopeutuminen ... 28

3 Ylätason muutos kunnan tuloissa ja menoissa **30**

3.1 Talouden yleisen kuvan muutos – yhdistetty tulos-, rahoitus- ja taseasetelma ... 30
3.2 Tuloslaskelman tulot ... 33
3.2.1 Verotuloerät ... 33
3.2.2 Erityistarkastelu: tuuli- ja aurinkovoiman merkityksen kasvu (otteita FCG:n vihreän energian hyötyjä käsittelevästä artikkelista) ... 36
3.2.3 Valtionosuudet ja valtionosuus osana verorahoitusta ... 37
3.2.4 Verotulon tasaus ... 42
3.2.5 Mistä valtionosuus koostuu erilaisissa kunnissa vuonna 2024? ... 43
3.2.6 Rahoitustulot ... 45
3.2.7 Maan myynti- ja vuokratulot sekä palvelut, jotka rahoittavat kunnan toimintaa ... 45
3.3 Tuloslaskelman menot ... 49
3.3.1 Ovatko sote-menot kasvaneet? ... 50
3.4 Kuinka kunta muuttuu? ... 52
3.4.1 Toiminnallisesti ... 52
3.5 Kunnan menot ja tulot ikäryhmittäin ennen ja jälkeen sote-uudistuksen ... 56
3.5.1 Rahoitusmenot ... 59
3.5.2 Poistot ... 61

4 Taseesta **63**

4.1 Taseesta lainakanta ... 63
4.2 Taseesta rahavarat ... 64
4.3 Taseesta alijäämä, tuloslaskelman alijäämä ... 66

5 Konsernin kasvava merkitys **67**

6 Kuntatalouden – ja kuntien – tulevaisuuden näkymä **71**

7 Millainen kunta näkee 2030-luvun ja kuinka toimien? **79**

Kuvaluettelo ja taulukot

Kuva 1 Sosiaali- ja terveystoiminnan palveluntarpeen muutos hyvinvointialueittain vuodesta 2020 vuoteen 2040, vuosi 2020 = 100 (Lähde: THL ja Tilastokeskus) 16
Kuva 2 Erikoissairaanhoidon palveluntarpeen muutos hyvinvointialueittain vuodesta 2020 vuoteen 2040, vuosi 2020 = 100 (Lähde: THL ja Tilastokeskus) 17
Kuva 3 Ikääntyneiden laitoshoidon palveluntarpeen kasvu hyvinvointialueittain vuodesta 2020 vuoteen 2040, vuosi 2020 = 100 (Lähde: THL ja Tilastokeskus) 18
Kuva 4 Kunnat asukasluvun mukaisessa järjestyksessä, 5/2023 (Lähde: Tilastokeskus) 21
Kuva 5 Verotuloerien suhteellinen osuus ennen ja jälkeen (Lähde: Kuntaliitto ja FCG) 35
Kuva 6 Verorahoitus: Kuntien oman verotulon ja valtionosuuden muutos 2022 --> 2023 (Lähde: VM ja FCG) 39
Kuva 7 Mistä valtionosuus koostuu? (eräitä suuria kaupunkeja) (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 44
Kuva 8 Mistä valtionosuus koostuu? (eräitä Päijänteen alueen kuntia) (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 45
Kuva 9 Siirtyvien kustannusten ja kuntiin jäävien kustannusten muutos 2010–2021 (Lähde: Tilastokeskus ja FCG) 51
Kuva 10 Siirtyvien kustannusten ja kuntiin jäävien kustannusten muutos 2010–2021 (Lähde: Tilastokeskus, OKM ja FCG) 57
Kuva 11 Eri-ikäisten tulot ja menot kunnalle kumulatiivisessa tarkastelussa (Lähde: Tilastokeskus, OKM ja FCG) 58

Taulukko 1 Väestön määrä hyvinvointialueittain 2010–2022 ja 2022–2030 (Lähde: Tilastokeskus) 14
Taulukko 2 Väestön kehitys ikäryhmittäin hyvinvointialueittain 2010–2022 ja 2022–2030 (Lähde: Tilastokeskus) 15
Taulukko 3 Kuntien asukasluvut eräissä tilastoluokissa 2022–2025 (Lähde: Tilastokeskus) 20
Taulukko 4 Isot ja pienet väestön määrän muutokset (Lähde Tilastokeskus) 21
Taulukko 5 Asukasluvultaan pienimmät ja suurimmat kunnat ja niiden kasvu (Lähde: Tilastokeskus) 22
Taulukko 6 Kuntia, joihin syntyy vähän lapsia, ja syntyneiden lasten määrä (Lähde: Tilastokeskus) 23
Taulukko 7 Mediaani-iältään ikääntyneimmät ja nuorimmat kunnat (Lähde: Tilastokeskus) 24
Taulukko 8 Yli 75-vuotiaiden suhteellinen osuus 24
Taulukko 9 Yli 75-vuotiaiden suhteellisen osuuden muutos (Lähde: Tilastokeskus) 25
Taulukko 10 Huoltosuhteen muutos kunnissa 2010–2040 (Lähde: Tilastokeskus) 26
Taulukko 11 Vieraskielisten osuus (Lähde: Tilastokeskus) 27
Taulukko 12 Kuinka väestön muutosten tulisi vaikuttaa palveluihin? (Lähde: Tilastokeskus, THL ja FCG) 29
Taulukko 13 Erään kunnan talouden kehitysennakointi vuoteen 2030 (Lähde: FCG) 31
Taulukko 14 Eräiden kuntien toimintakatteiden muutokset ennen ja jälkeen sote-uudistuksen 32
Taulukko 15 Muuttuneet toimintakatteet euroa/asukas 33
Taulukko 16 Veroprosentin tehon eli efektiivisyyden muutos 2022 → 2023 (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 34
Taulukko 18 Verotuloerien suhteellinen osuus ennen ja jälkeen (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 35
Taulukko 17 Tuloveroprosentit ennen ja jälkeen, leikkautuvuus %:a ja suhde pienimpään veroprosenttiin (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 35
Taulukko 19 Kiinteistöveron merkitys ennen ja jälkeen uudistuksen (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 36
Taulukko 20 Yhteisöveron merkitys ennen ja jälkeen uudistuksen (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 36
Taulukko 21 Tuulivoiman merkitys kuntien taloudelle (Lähde: Tuulivoimayhdistys, Tilastokeskus, Valtiokonttori) 38
Taulukko 22 Valtionosuusperusteet vuosina 2022 ja 2023 (Lähde: VM) 39
Taulukko 23 Kuntien peruspalveluiden valtionosuuden kehitys 2022 → 2023 (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 39
Taulukko 24 Taulukot eniten ja vähiten valtionosuutta saaneista ja saavista kunnista (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 40
Taulukko 25 Suurin negatiivinen ja positiivinen muutos valtionosuuteen ennen ja jälkeen (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 41
Taulukko 26 Verotulon tasaus ennen ja jälkeen (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 43
Taulukko 27 Korkotulojen ja muiden rahoitustulojen merkitys kunnan taloudessa (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 46
Taulukko 28 Maanmyynnin ja -vuokran osuus kunnan menojen kattamisessa (Lähde: Tilastokeskus 2021) 46
Taulukko 29 Rahoittavien palveluiden osuus kunnan menojen kattamisessa (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 47
Taulukko 30 Rahoitettavaa kokonaisuutta rahoittavia palveluita rahoittavat palvelut 2021 (Lähde: Tilastokeskus ja FCG) 48
Taulukko 31 Menolajit ennen ja jälkeen uudistuksen (Lähde: Valtiokonttori) 50
Taulukko 32 Siirtyvien kustannusten ja kuntiin jäävien kustannusten muutos 2010–2021 (Lähde: Tilastokeskus ja FCG) 51
Taulukko 33 Vuoden 2021 tilinpäätöstiedot Pälkäneen kunnan nettokäyttökustannuksista (Lähde: Tilastokeskus ja FCG) 53
Taulukko 34 Siirtyvät erät (sote ja palo- ja pelastus) ja kuntaan jäävät erät (Lähde: Tilastokeskus ja FCG) 54
Taulukko 35 Vapaa-ajan palvelut ennen ja jälkeen sote-uudistuksen (Lähde: Tilastokeskus ja FCG) 55
Taulukko 36 C23-kaupunkien panostus vapaa-ajan palveluihin euroa/asukas 2021 (Lähde: Tilastokeskus ja FCG) 56
Taulukko 37 Lainakannan, korkomenon ja korkotason suhde (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 60
Taulukko 38 Rahoitusmenot eräissä kaupungeissa 2022 (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 61
Taulukko 39 Poistojen kasvava osuus tuloksenteossa (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 62
Taulukko 40 Eräiden kuntien lainakanta ja sen suhteellinen muutos sote-uudistuksen toteuduttua (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 64
Taulukko 41 Rahavarat eräissä kunnissa ennen ja jälkeen sote-uudistuksen (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 65
Taulukko 42 Kunnan kumulatiiviset alijäämät suhteessa verorahoitukseen ja toimintakatteeseen (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) ..66
Taulukko 43 Arviointikriteerit 2023 (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG) 68
Taulukko 44 Eräitä konsernivelkaisia kuntia konsernivelalla 2022 laskettuna (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 68
Taulukko 45 Eräitä kuntia, joiden konsernin toimintakate on pienempi kuin emon toimintakate (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 69
Taulukko 46 Eräitä kuntia, joiden konsernin toimintakate on suurempi kuin emon toimintakate (Lähde: Valtiokonttori ja FCG) 70
Taulukko 47 Painelaskelma kevään 2023 tilanteessa (Lähde: FCG, VM, Kuntaliitto ja Valtiokonttori) 72
Taulukko 48 Kunnat kuvattuna väestöperusteisesti eri luokkiin (Lähde FCG, Eero Laesterä) 81
Taulukko 49 Kuinka ohjataan eri väestövaiheessa olevaa kuntaa (Lähde: FCG, Eero Laesterä) 82

Esipuhe

Onko kunnilla enää merkitystä? Pitäisikö alkaa purkaa – ei vain kuntarakennetta – vaan koko kuntainstituutiota soten toteuduttua? Mikä merkitys on ison seurakunnan kokoisella pienellä kunnalla? Onko kunnilla muuta tehtävää kuin vaakunan kiillotus? Millainen kunta on uudistuksen toteuduttua ja hajautuvatko kunnat? Millainen kunta säilyy 2030-luvulle?

Tämä teos yrittää vastata muun muassa edellä esitettyihin kysymyksiin. Julkaisussa kuvataan kuntien tulokseen kirjautuva toiminnallinen muutos, mutta myös osia rahoituksen ja taseen muutoksista.

Keskusteluissa on sivuttu sitä, että kuntien olisi oltava jonkinlaisia alueellisia elinvoiman keskuksia, mutta onko aivan pienimmillä kunnilla mahdollisuutta omin voimin vahvistaa elinvoimaansa ja onko kaikilla kunnilla mahdollisuus rahoittaa elinvoimaa ja hyvinvointia lisääviä vapaa-ajan palveluita samalla tavalla? Onko käynyt jo niin, että kuntien palvelut ovat asiallisesti ottaen eriytyneet väestön muutosten ja taloudellisten edellytysten vuoksi? Harkittavaksi jää myös se, onko suurten kaupunkien lähes yksinomainen velvollisuus huolehtia ympäröivän maakunnan erityispanostusta vaativista vapaa-ajan palveluista. Onko maahanmuutto mieluummin valtion tasoinen investointi kuin isojen kaupunkien omilla resursseilla hoidettava asia?

Lisäksi tarkastellaan kuntien erilaista eriytymistä ja sitä, että joillekin kunnille keskittyy hyvä ja joillekin paha. Kasvussa oleva nuorekas kunta, jolla on hyvät yhteisöverotulot ja hyvätuloisia kuntalaisia, hyvät maanvuokratulot ja -myyntitulot tai esimerkiksi hyvät pysäköintimaksutulot, on hyvin erilaisessa asemassa kuin kunta, jolla ei ole muita palveluita rahoittavia tuloja ja jolla on ikääntynyt väestö ja heikko tase. Kunta, jonka konserniyhtiöitä emon on tuettava, on huomattavan heikossa tilanteessa verrattuna kuntaan, jonka toimintakatteen hedelmiä voidaan jakaa emolle. Nykyhetkessä velkainen, nollakorolla rakentanut kunta voi olla isoissa ongelmissa.

Väestön kehitys on jatkossakin keskeisin tekijä kuntien kehitykselle. Ketään ei kuitenkaan hyödytä väestöön liittyvien asioiden hokeminen ja asian ympärillä päivittely: on oltava myös ratkaisuja.

Heikko väestön kehitys ja kituliaalta näyttävä elinvoima eivät kuitenkaan ole kohtalon isku kunnalle, jos kunta ymmärtää asemansa. Heikon väestötilanteen kunta voi nousta kukoistukseen kunnasta riippumattomien syiden takia, kunhan kunnan päätökset ovat oikean suuntaisia, ja tämä koskee esimerkiksi vihreää energiaa. Toisaalta historia osoittaa, että pienen kunnan usko siihen, että yksin pystytään vahvistamaan elinvoimaa omalla taloudellisella panostuksella, on osoittautunut haaveeksi. Vaikka kamreeriajattelu voi olla

kehittäjänä itseään pitävän kuntajohtajan mielestä myrkkyä, on silti ymmärrettävä oman talouden liikkumavara ja rahoituskyky.

Kirjoitin tämän kirjani kesälomalla, juhannuksen aikaan ja sen jälkeen. En kuitenkaan aivan yksin. Kiitokset Tuomas Hanhelalle, joka käytti loma-aikaansa tekstin lukemiseen ja uusien näkökulmien etsimiseen tutusta asiasta. Kuntatalouden Lennon–McCartney toimii! Jukka Männikkö suhtautui työn tulokseen hyväntahtoisen ymmärtävästi, ehkä tämä oli osoitus siitä, että jostakin asiasta oltiin samaa mieltä. Kiitos myös Tomi Pihlajamäelle, joka kaivoi aineistoa oikeaan muotoon, sillä tällä hetkellä kuntien talouden tilastointi on tikkuisempaa kuin aikoihin. Täysin varma ei voi olla siitä, mihin tietoon voi luottaa ja mihin ei. Toisinaan tuli ikävä Salme Röksää. Ensimmäisen version lukivat Riitta Laesterä ja Juha Koskinen, ja sen jälkeen uskalsin viedä työn maaliin. Ilman Finnish Consulting Group FCG Oy:n apua ja tiedostoja sekä yhtiölle tekemiämme malleja työtä ei olisi voinut tehdä. Taisi tähän kulua vähän työaikaakin…

Lopuksi haluan kiittää Kunnallisalan kehittämissäätiötä: harvoin tulee niin loiva ja luottava toimeksianto tilaajalta kuin nyt!

Elokuussa 2023

Eero Laesterä
Finnish Consulting Group FCG Oy
johtaja - talous, hall.tri

1 Miksi hyvinvointialueet?

1.1 Hyvinvointialueiden perustamisen historiaa ja nykyhetkeä

Vuoden vaihteessa 2023 käynnistyi 21 uutta hyvinvointialuetta sekä omana alueenaan Helsingin kaupunki. Kunnilta otettiin lailla pois sosiaali- ja terveyspalveluiden (sote-palvelut, sote-uudistus) sekä palo- ja pelastustoimen palveluiden järjestämisvastuu, joka siirrettiin hyvinvointialueille. Helsinki on omanlaisensa alue: sillä on tarvittaessa myös sote-palveluiden rahoitusoikeus kaupungin kassasta. Järjestely on muista hyvinvointialueista poikkeava, sillä muut kunnat eivät uuden lain mukaan saa rahoittaa sote-palveluita. Kunnat perustuivat aikoinaan köyhäin- ja sairaanhoitoon, mikä on nyt kielletty kunnallinen toimiala aivan kuten poliisitoiminta ja oikeus itse veronkantoon.

Alueet saivatkin järjestääkseen sote-palvelut ja näitä itse asiassa hyvinkin lähellä olevat palo- ja pelastustoimen palvelut. Valtiolle jäi rahoitusvastuu, alueille järjestämisvastuu – vastuut päätettiin jättää eri käsiin. Ratkaisu oli hiukan Sipilän hallituksen tavoitetta kunnianhimottomampi vailla samanlaista kolmen miljardin palveluiden kasvun leikkautuvuussopeutustavoitetta. Myös yksityisen palvelusektorin käyttö rajattiin huomattavasti pienemmäksi kuin Sipilän hallituksen esityksessä. Myös alueiden toimiala oli huomattavasti aiempaa harjoitusta rajatumpi; maakunnat, ELYt (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) ja AVIt (aluehallintovirasto) jäivät itsenäiseen toimintaansa. ELYjen toiminnasta sovittiin siirrettäväksi kunnille työllistämiseen kuuluva toimintakokonaisuus vuonna 2025. Vaikuttaa siltä, että työllisyyden hoidon organisointi ei pelkästään vähennä toimijoiden määrää, koska kuntien työllisyyden hoidon toiminnan on jatkossakin perustuttava alueeseen – yhteistoiminta-alueeseen – jossa on vähintään 20 000 työllistä. Tämä teettää uudet vastuukuntamallit, liikelaitokset ja (liikelaitos)kuntayhtymät.

Esimakua tavoitteesta häivyttää yksityinen palvelu julkisesta kokonaisuudesta saatiin, kun yksityisen terveydenhuollon toiminta lähes poistettiin alueiden valmistelussa ja jo valmistelun aikana: ennen alueiden perustumista esimerkiksi koronan testaus määrättiin vain julkisen sektorin hoidettavaksi. Alueiden perustumista edeltävä lainsäädäntö koetti poistaa esimerkiksi Pirkanmaan sairaanhoitopiirin Sydänsairaalan, tekoniveliä leikkaavan Coxan ja laboratoriopalveluita tuottavaksi Fimlabiksi kasvaneen yhtiön toiminnan palauttamisen julkiseksi toiminnaksi. Tämän kokonaisuuden hallitus kuitenkin onnistui pelastamaan yhtiömuodolla toimivaksi, ovathan nämä yhtiöt julkisomisteisia.

Rahoitusmallia valmisteltiin pitkään, ja ensimmäisten versioiden toteutumattomuus johti Sipilän hallituksen ajasta lähtien ja Marinin hallituksen jalostamaan monimutkaiselta tuntuvaan

malliin, joka kyllä siirsi menot ja vastaavat tulot hyvinvointialueille, mutta niin, että siirtoon osallistui myös kunnan oma verotus. Malliin rakennettiin voimakkaita tasausmekanismeja, jotka näkyvät nyt outoina piirteinä osana valtionosuusjärjestelmää. Rahoitusmalli siirsi kuntien valtionosuudet pois samassa suhteessa kuin tehtävät siirtyivät. Samalla kaikkien kuntien piti laskea veroprosenttiaan 12,64 veroprosenttiyksiköllä, yhteisöveroa leikattiin sitäkin noin 33 prosenttia. Kiinteistövero jätettiin muutoin rauhaan, mutta siitä siirrettiin 50 prosenttia verotulon tasaukseen niille kunnille, joiden verotulojen taso oli niin hyvä, että tuloa tasattiin muiden kuntien hyväksi. Tähän tasaukseen ei kuitenkaan siirretty tuulivoimaa.

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu myös suureen tasausmekanismiin. Ne alueet, joiden kustannukset olivat tarvetta suuremmat, saivat hyvitystä ja siirtymää niiltä alueilta, joiden menot oli saatu tarvetta pienemmiksi. Paljon euroja käyttäneiden hyvinvointialueiden hyvittäminen on aiheuttanut jonkin verran kritiikkiä, mutta tämä kritiikki saatiin poliittisesti melko pieneksi. Iso merkitys tässä näyttää olleen uudistuksen keskeisenä ajurina ja ohjaajana olleella Suomen Keskusta -puolueella, joka todennäköisesti maltillisella ja määrätietoisella esiintymisellään alueilla sai aikaan muutoksen hiljaisen hyväksynnän.

1.2 Uudistuksen ajurit

Uudistuksen ajurina on toisaalta väestömuutokset kuntien ja alueiden kesken, toisaalta suuren ikääntymisen takia senioriväestön palveluntarve, joka on suuressa kasvussa erityisesti kasvualueilla, mutta myös asukasluvultaan taantuvilla alueilla. Tästä ongelmasta johtuva työntekijäresurssin vaje ja iso kysynnästä johtuva rahoitustarpeen muutos (kasvu) olivat jo kauan näkyvissä, mutta uudistuksia ei ole saatu vietyä eteenpäin.

Uudistusta on valmisteltu erilaisin muodoin jo vuosituhannen alusta. Motiivi ja perustelu on ollut aina sama, vain keinot ovat poikenneet. Keskeisin motiivi on ollutkin väestön muuta maailmaa nopeampi ikääntyminen ja sen hoitaminen mahdollisimman kustannustehokkaasti mutta samalla myös länsimaiseen tapaan, ihmisarvoisesti. Ikääntymisen kanssa samaan aikaan etenevä muuttoliike pohjoisesta etelään on johtanut ongelmiin työllisten työikäisten vähentyessä. Vastustus uudistamiseen perustui joko ideologisiin tai paikallispoliittisiin motiiveihin. Erilaisia uudistuksia tavoiteltiin ja useita saatiin jopa lainsäädännöllisesti eteenpäin. Hannes Mannisen Paras-hanke oli ehkä menestyksellisin yritys myös rakenteiden oikaisemiseksi. Tämä johti menestyksekkäästi kooltaan suurempiin kuntiin ja yhteistoiminta-alueisiin. Paras-hankkeen aikaan saatiin aikaiseksi suuri määrä kuntaliitoksia, joiden isona motivoivana tekijänä olivat suuret yhdistymisavustukset, ”porkkanarahat”. Näiden tukien suuri määrä johti paikoin siihen, että rahat, joiden tarkoituksena oli osin saneerata kunnat virtaviivaisiksi, jäivätkin palvelurakenteisiin myöhemmin saneerattavina palveluina.

Tavoitteena oli etenkin yhteistoiminta-alueilla se, että laajemman alueen päättäjät olisivat saaneet sovitusti yhteisen edun ja lainsäädännön avulla liian raskaan ja tehottoman palveluverkon ja työskentelytapojen uudistamisen. Pienet demokraattiset toimijat ajattelevat usein pienesti ja lyhytnäköisesti ja ajavat palvelurakenteissa oman pienen kuntansa etua. Tätä pienen edun poistamista poliittisesti tavoiteltiin eri keinoin laajentamalla päätöksenteon tasoa ensin kuntayhtymiin, sittemmin liikelaitoskuntayhtymiin ja vastuukuntiin. Tämä ei

juurikaan vaikuttanut verkkoihin, ja oman kunnan palveluita tuettiin edelleen ja rakennemuutos on ollut hidasta.

Varsinkin erikoissairaanhoito on ollut suuri kustannusajuri, johon on liitetty kuntapolitiikka. Perustason palveluista ei ole ollut niin suurta huolta. Jos oman kunnan erikoissairaanhoito oli uhattuna, päättäjät saivat myös helposti terveydenhuollon asiantuntijoita kiihdytetyksi vastustamaan uudistusta. Jälkeenpäin huvittavia esityksiä ja pelkoa on saatu nähdä esimerkiksi tiheimmällä eteläisen Suomen seudulla synnytyssairaaloiden lakkautussodissa – synnytyksen keskittäminen ei liene johtanut samanlaisiin väestökatastrofeihin kuin millä peloteltiin. Tästäkin huolimatta sairaalat vaikuttavat olevan ensi sijassa alueen elinkeinopolitiikan ja kuntien olemassaolon ehtoja eivätkä terveydenhuollon palveluiden tuottajia – tämä samaan aikaan, kun sairaaloiden edunvalvonnasta vastanneet kunnat kritisoivat sairaaloiden laskutusta.

Akateemiselle tasolle jäänyt kysymys on, olisiko Henna Virkkusen suuremmat peruskunnat ja samassa yhteydessä esitetty erikoissairaanhoidon siirto valtiolle ollut riittävä tai ainakin riittävästi kustannustasoa hillitsevä ratkaisu, minkä jälkeen nykyratkaisu olisi uskottava askel oikeaan suuntaan. Itse alan kallistua siihen johtopäätökseen, että olisi.

Alueet ovat itse ja yhteistyössä valtion kanssa miettineet taloudellisesti ja toiminnallisesti järkeviä ratkaisuja esimerkiksi joidenkin sairaaloiden palveluntarjonnassa ja sairaalarakenteessa. Aivan kaikki tällaiset esitykset ja suunnitelmat eivät ole toteutuneet. Perussyy vastustukselle on ollut ei vain kunnallinen vaan usein myös alueellinen. Esimerkiksi Savonlinnan ja Kemin, mutta myös Vaasan sairaalan toiminnan tai palveluntarjonnan säilymistä nykyisellään perustellaan oletetulla tarpeella tai elinkeinopolitiikalla (verotulojen alenema). Isot reformit eivät ole tähän saakka täysin onnistuneet, ja alueet ovat pystyneet puolustamaan (poliittisesti) omaa asiaansa.

1.3 Hyvinvointialueen rahoitusmalli

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuukin alueen tarpeeseen, minkä pitäisi tasoittaa palvelut tarpeen mukaisiksi alueelle. 80 prosenttia palveluntarpeesta ja rahoituksesta perustuu THL:n tarvetarkasteluun. Järjestely ei perustu enää siihen, että sairaanhoitopiirit tuottavat palveluita kappalemääräisesti enemmän ja lähettämällä laskun kuntaan voivat samalla osoittaa tuottavuuden kasvaneen (jakaja kasvaa, kun määrät kasvavat, ja samalla voidaan huomata tuottavuuden kasvaneen…), vaan järjestely perustuu alueen laskennallisen tarpeen muutokseen. Tarvemalli johtaa siihen, että esimerkiksi ikääntyneiden määrän kasvu johtaa suurempaan määrään ikääntyneiden palveluita, mutta ei enää välttämättä erikoissairaanhoidon palveluita. Näiden pitäisi vähentyä asukasmäärien vähentyessä.

Uuden rahoitusmallin tavoitteena on, että alueiden päättäjät mukauttaisivat tarpeen saatavaan rahamäärään ja palvelut niin, että eurot riittävät. Rahoitusmalli ei siis perustu menneeseen: uudet yhteistoiminta-alueet tai sairaanhoitopiirit lähettivät laskun kuntaan, joka maksoi laskun. Samalta näyttää valitettavasti edelleen myös nyt, vaikka Petteri Orpon hallitusohjelma näyttääkin vaikuttavan rahoitusmallia tiukentavasti: arviointimenettelyllä näytetään olevan aito merkitys.

Kuntien kannalta rahoitusmallista seurasi, että kunta, esimerkiksi hyvätuloinen Espoo, jolta leikattiin omia verotuloja paljon enemmän kuin sote-menoja, muuttui valtionosuudesta riippuvaiseksi, sillä järjestelmäperusteisesti tehty (liian) suuri verotuloleikkaus johti tähän. Toisaalta kunnat, joilta siirtyi sote-menoja paljon tuloja enemmän, menettävät verotuloja ja valtionosuutta, mutta tätä muutosta rajoitetaan. Lopputuloksena on, että kukaan ei menetä nykytasapainoon nähden liikaa eikä kukaan voita liikaa. Se, mikä on liikaa, on lopulta valtiovarainministeriön näkemys ja luonnollinen seuraus sille, että suuri reformi johtaa usein suuriin siirtymäkauden jälkeisiin ongelmiin. Joka tapauksessa muutos on jo itsessään osoittanut, että valtionosuusjärjestelmä ei enää rahoita palveluita, vaan sisältää esimerkiksi siirtymiä tasaavia eriä, joilla ei ole mitään suhdetta palveluiden rahoittamiseen.

1.4 Sopeutusta, joka kuvataan tuotantosuunnitelmina

Tätä kirjoitettaessa alueet ovat toimineet reilun puoli vuotta. Muutamaa harvaa aluetta lukuun ottamatta alueilla on tekeillä palvelun tuotantosuunnitelmia, ja tämä voidaan lukea myös muodossa ”palveluverkkosuunnitelmia”. Palveluverkkosuunnitelma keskittää palveluita, siirtää perinteisiä palveluiden tuotantotapoja uusiksi (esimerkiksi yksityisille palveluntuottajille) ja samalla saattaa kuntien omistukseen jääneitä terveyskeskuksia sulkemisuhan alle.

Vakavasti keskustellaan myös erikoissairaanhoidosta. Jos jossakin palvelukokonaisuudessa ylitetään tarve, on vastaavasti pystyttävä sopeuttamaan jossakin toisessa kokonaisuudessa, joka pahimmillaan toimii jo alle osoitetun tarpeen. Jos alueet eivät saa niille osoitettuja rahoja riittämään, on alueilla aito negatiivinen riski tulla liitetyksi toiseen hyvinvointialueeseen. Menettelyllä toivotaan järkevyyttä alueen päätöksentekoon ja siihen, että itse tehtäisiin se, mikä riittää ja mikä on alueen edun näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Toisaalta alue, jonka säännöllinen tulorahoitus ei riitä kattamaan säännölliseksi muodostuneita menoja, ei saa ottaa lainaakaan investoidakseen. Ehkä suurin syy ristiriitoihin perustuu oman kunnan oletettuun häviämiseen yleisellä tasolla. Yksinkertaistaen tämä tarkoittaa sitä, että muu alue toimii esimerkiksi erikoissairaanhoidon kalliiden kustannusten luoman turvakuplan sisällä, erikoissairaanhoitoa varten. Jos tämä turvan lähde poistuu, koko alue kärsii.

Puristus alueita kohtaan on tiukka ainakin paperilla, ja nähtäväksi jää nyt muodostuneen hallituksen määrätietoisuus säädösten toimeenpanossa. Kuntien arviointimenettelyssä on ollut nähtävillä kulloisenkin ministerin suhtautuminen kuntajakoselvittäjän esitykseen, jos esimerkiksi ministerin poliittinen väri on ollut sama kuin pakkoliitosuhan alla olevan kunnan poliittisen johdon väri.

1.5 Kuinka paljon rahaa todellisuudessa tarvitaan?

Nyt on siis toimittu vasta puolisen vuotta, ja tilanne tuntuu olevan edelleen hiukan sekaisin: alueet eivät tiedä täsmälleen, kuka sille tekee töitä, millaiset ovat kuntien kanssa tehdyt vuokrasopimukset ja kuinka päällekkäisiä alueen palvelut oikeasti ovat. Sopeutuksessa

edetään usein niin, että ensin tehdään ne esitykset, jotka ovat vaikeita poliittisille päättäjille, ja sopeutustarpeen syventyessä edetään operatiivisen johdon kannalta vaikeisiin ratkaisuihin.

Alueiden käynnistyessä niiden budjetit olivat yhtä aluetta lukuun ottamatta alijäämäisiä noin 900 miljoonaa euroa. Tämä yksi alue joutui myöhemmin näyttämään todellisen alijäämänsä sekin. Määrä perustui osaltaan aivan selviin menojen korotuksiin, ostopalveluyrittäjät ja ICT-yhtiöt käyttivät tilaisuuttaan, palkkaharmonisaatio itsessään kuritti alueita ja melko suuret hoito- ja hoiva-alan palkankorotukset tulivat korottamaan menoja. Aivan vähäinen seikka ei ole sekään, että useiden alueiden ylin operatiivinen johto tuli muun johdon päälle. Alueita valmistelevat kuntien viranhaltijat palkattiin lähes poikkeuksetta hyvinvointialueelle – erittäin harvalle ei löydetty alueelta kykyjä vastaavaa työtä. Mutta kaikkea tätä alijäämäisyyttä eivät riitä perustelemaan edellisetkään asiat. Mitä tapahtui 31.12.2022–1.1.2023 välisenä yönä, ja miksi menojen uskotaan kasvavan edelliseen verrattuna näinkin paljon, kun palveluita on kuitenkin tuottamassa samat toimijat eivätkä tarjottavat palvelutkaan ole muuttuneet. Joidenkin mielestä edellisiä parempi selittäjä on korona, sillä korona-aikaan hoidettiin vain koronan seurauksia ja iso osa hoidettaviksi aiottuja potilaita jäi hoitamatta. Nyt tämä hoitamattomien määrä työllistää peruskuorman lisäksi niin paljon, että menojen kasvu näyttää hallitsemattomalta.

Vuoden 2023 alusta alueet saivat kuitenkin ministeri Kiurun esityksestä lisärahoitusta ja kuntien alueille kuuluvaa rahoitusta, kun kuntien vuoden 2022 todelliset sote-kustannukset selvisivät. Lisärahoitus on vastaamassa lähes samaa summaa, mitä alijäämää näytti tulevan talousarvioissa. Tästä huolimatta alueet esittävät edelleen lähes alkuperäisen alijäämän suuruista yhteissummaa. Todennäköisesti jokaisella alueella tehdään sopeutussuunnitelmia, mutta tämä työ perustuu vähintäänkin hämärään näkyyn tulevaisuudesta, eikä vain tulevaisuudesta, vaan myös nykytilanteesta! Sopeutustarve on hallitusohjelmaan merkitysti kasvamassa, eikä palveluntarpeen kasvua oltaisi hyväksymässä suoraan menoksi.

Hyvinvointialueiden arviointimenettely on siis kuntia tiukempi. Jos alue on taloudellisessa ahdingossa, sen on vaikea löytää kumppania sitä ympäröiviltä alueilta varsinkin, kun muillakin alueilla on ongelmia. Jotta liitokset olisivat riittävän vaikuttavia, tämä saattaa vaatia useamman alueen liittämistä samalla kertaa. Esimerkiksi Etelä-Savossa puhutaan uhkasta tulla liitetyksi Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan kanssa. Näidenkin liitosten taloudellisuuden tiellä tulee olemaan palkkaharmonisaatio, liitoskustannukset ja esimerkiksi yksityisille palveluntuottajille avautuva uusi mahdollisuus korottaa hintoja.

Nähtäväksi jää, kuinka hyvinvointialueiden käy, kuinka monta niistä liitetään naapureihin sekä millaisilla rakenteilla ja aikataululla matka jatkuu. Seuraavissa luvuissa keskitytään kuntiin.

1.6 Väestötilastointia ja väestömuutosten vaikutuksia hyvinvointialueiden palveluntarpeeseen: tilastoihin tukeutuvaa perustelua

Seuraavilla sivuilla on taulukoita ja kuvioita, joiden toivotaan selventävän alueiden asukaslukujen ja väestön ikäryhmien kehitystä sekä palveluntarpeen muutosta kokonaisuudessa ja eräissä toiminnoissa.

Taulukko 1 Väestön määrä hyvinvointialueittain 2010–2022 ja 2022–2030 (Lähde: Tilastokeskus)

Väestö	2010	2019	2020	2021	2022E	2023e	2024e	2025e	2026e	2027e	2028e	2029e	2030e	2010-22	2022-30	Muutos-%
Varsinais-Suomi	465 183	479 341	481 403	483 477	485 679	485 013	486 055	487 089	488 097	489 074	489 995	490 852	491 637	20 496	5 958	1,2 %
Satakunta	225 762	216 752	215 416	214 281	212 653	211 121	209 704	208 307	206 923	205 567	204 228	202 892	201 574	-13 109	-11 079	-5,2 %
Kanta-Häme	174 555	170 925	170 577	170 213	169 570	168 626	167 997	167 381	166 772	166 170	165 568	164 972	164 397	-4 985	-5 173	-3,1 %
Pirkanmaa	491 746	519 872	522 852	527 478	532 775	531 569	534 089	536 491	538 784	540 954	543 005	544 962	546 805	41 029	14 030	2,6 %
Päijät-Häme	208 777	206 315	205 771	205 124	204 569	204 141	203 560	202 967	202 378	201 786	201 173	200 556	199 927	-4 208	-4 642	-2,3 %
Kymenlaakso	175 377	164 456	162 812	161 391	159 529	158 008	156 461	154 971	153 523	152 113	150 730	149 367	148 033	-15 848	-11 496	-7,2 %
Etelä-Karjala	132 899	127 757	126 921	126 107	125 408	124 591	123 835	123 094	122 360	121 645	120 951	120 272	119 591	-7 491	-5 817	-4,6 %
Etelä-Savo	146 166	134 314	132 702	131 688	130 480	127 790	126 273	124 814	123 403	122 048	120 728	119 446	118 190	-15 686	-12 290	-9,4 %
Pohjois-Savo	253 337	249 003	248 265	248 363	247 694	245 687	244 837	243 993	243 160	242 345	241 518	240 685	239 850	-5 643	-7 844	-3,2 %
Pohjois-Karjala	169 778	164 465	163 537	163 281	162 543	160 951	160 107	159 283	158 473	157 686	156 903	156 139	155 368	-7 235	-7 175	-4,4 %
Keski-Suomi	271 083	272 898	272 617	272 683	272 521	272 014	271 713	271 396	271 032	270 644	270 226	269 775	269 281	1 438	-3 240	-1,2 %
Etelä-Pohjanmaa	198 469	193 207	192 150	191 762	190 803	189 370	188 439	187 523	186 609	185 701	184 780	183 854	182 921	-7 666	-7 882	-4,1 %
Pohjanmaa	172 981	175 923	175 816	176 041	176 355	175 453	175 246	175 030	174 803	174 561	174 289	173 998	173 694	3 374	-2 661	-1,5 %
Keski-Pohjanmaa	68 321	68 158	67 988	67 915	67 831	67 301	67 052	66 783	66 512	66 240	65 957	65 660	65 348	-490	-2 483	-3,7 %
Pohjois-Pohjanmaa	398 335	412 830	413 830	415 603	416 532	416 325	416 845	417 281	417 618	417 890	418 091	418 235	418 307	18 197	1 775	0,4 %
Kainuu	78 703	72 306	71 664	71 255	70 506	69 684	69 046	68 430	67 819	67 223	66 638	66 059	65 494	-8 197	-5 012	-7,1 %
Lappi	183 488	177 161	176 665	176 494	175 757	174 277	173 527	172 821	172 130	171 440	170 758	170 070	169 391	-7 731	-6 366	-3,6 %
Helsinki	588 549	653 835	656 920	658 457	664 921	673 155	677 923	682 559	687 053	691 402	695 599	699 653	703 540	76 372	38 619	5,8 %
Vantaa+Kerava	234 337	270 531	274 336	276 438	280 566	286 694	290 351	293 844	297 182	300 358	303 391	306 286	309 052	46 229	28 486	10,2 %
Länsi-Uusimaa	428 639	470 217	473 838	478 919	486 275	487 376	491 375	495 201	498 836	502 287	505 575	508 715	511 700	57 636	25 425	5,2 %
Itä-Uusimaa	94 382	97 613	98 254	99 073	98 986	99 347	99 706	100 046	100 383	100 710	101 019	101 311	101 592	4 604	2 606	2,6 %
Keski-Uusimaa	186 402	197 529	199 330	201 854	203 144	203 199	204 413	205 589	206 738	207 853	208 910	209 937	210 932	16 742	7 788	3,8 %
Manner-Suomi	**5 347 269**	**5 495 408**	**5 503 664**	**5 517 897**	**5 535 097**	**5 531 692**	**5 538 554**	**5 544 893**	**5 550 588**	**5 555 697**	**5 560 032**	**5 563 696**	**5 566 624**	**187 828**	**31 527**	0,6 %

Taulukko 2 Väestön kehitys ikäryhmittäin hyvinvointialueittain 2010–2022 ja 2022–2030 (Lähde: Tilastokeskus)

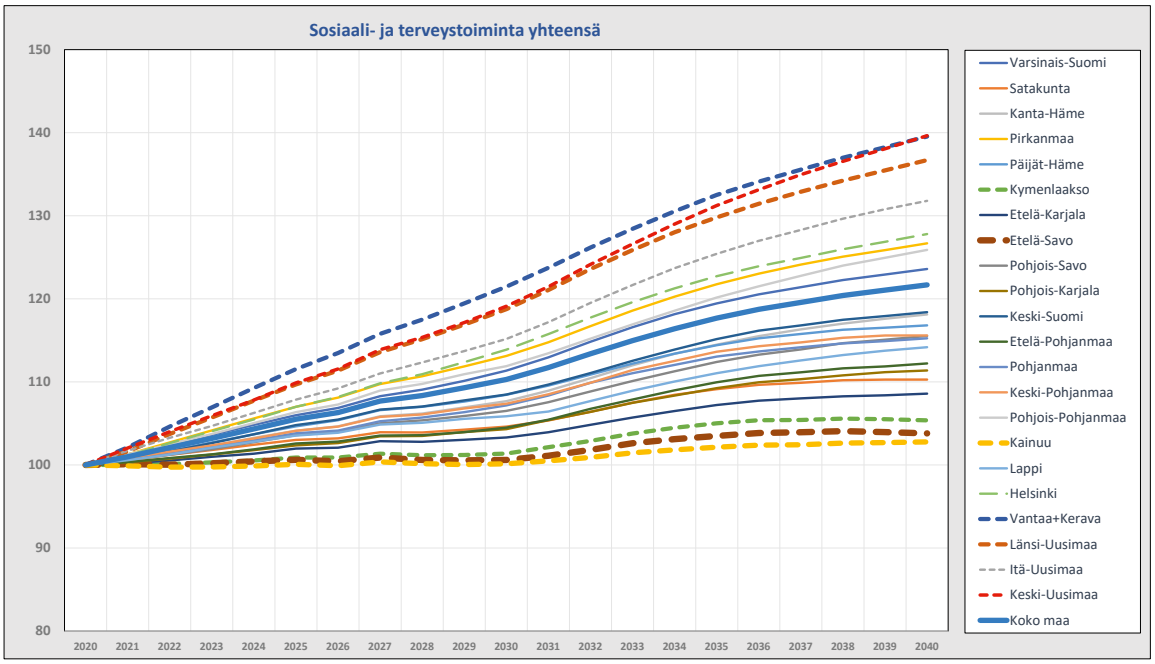
Muutos 2022-2030	0-v	1-5 v.	6-v.	7-12-v.	13-15-v.	16-18-v.	19-23-v.	24-64-v.	65-74-v.	75-84-v.	Yli 84-v.	Yhteensä	MedI22	MedI30
Varsinais-Suomi	180	-129	-313	-5 004	-1 239	271	795	-2 473	-2 633	11 264	5 239	5 958	44	45
Satakunta	-65	-697	-346	-3 326	-919	-386	286	-8 889	-3 754	4 994	2 023	-11 079	48	50
Kanta-Häme	-69	-631	-220	-2 591	-1 239	-458	241	-5 985	-786	4 676	1 889	-5 173	47	50
Pirkanmaa	420	912	-306	-6 142	-1 875	567	2 082	3 116	-1 989	11 870	5 375	14 030	41	43
Päijät-Häme	-33	-434	-206	-2 609	-951	-361	541	-6 423	-2 748	5 821	2 761	-4 642	48	50
Kymenlaakso	-5	-578	-299	-2 644	-911	-427	-311	-9 566	-2 266	3 703	1 808	-11 496	50	53
Etelä-Karjala	-1	-142	-164	-2 056	-557	-275	-95	-4 945	-1 828	3 104	1 142	-5 817	49	50
Etelä-Savo	-74	-656	-295	-2 043	-669	-471	-264	-10 279	-2 526	3 614	1 373	-12 290	53	56
Pohjois-Savo	0	-497	-266	-3 285	-802	-164	-16	-9 864	-2 670	7 646	2 074	-7 844	46	48
Pohjois-Karjala	87	-232	-240	-2 433	-574	-108	-475	-6 630	-2 798	4 849	1 379	-7 175	47	48
Keski-Suomi	125	-127	-357	-4 422	-1 475	-18	1 130	-5 551	-2 104	6 852	2 707	-3 240	43	45
Etelä-Pohjanmaa	22	-635	-364	-3 257	-891	-221	112	-7 095	-2 733	5 808	1 372	-7 882	46	48
Pohjanmaa	25	-419	-231	-2 005	-612	305	468	-3 127	-2 000	3 322	1 613	-2 661	42	44
Keski-Pohjanmaa	0	-320	-120	-1 249	-375	157	380	-2 170	-1 162	1 742	634	-2 483	43	45
Pohjois-Pohjanmaa	329	-73	-489	-7 712	-2 876	-83	2 205	-3 493	-1 330	11 633	3 664	1 775	40	42
Kainuu	10	-234	-138	-1 137	-440	-96	82	-4 577	-1 358	2 243	633	-5 012	51	52
Lappi	21	-371	-187	-2 572	-970	28	758	-7 563	-2 229	5 670	1 049	-6 366	47	48
Helsinki	683	1 857	103	-1 746	1 049	2 693	5 273	11 309	2 698	8 686	6 014	38 619	38	40
Vantaa+Kerava	440	1 784	222	-381	-97	752	2 693	13 563	1 645	4 705	3 160	28 486	38	40
Länsi-Uusimaa	288	1 290	21	-4 229	-1 586	693	3 424	7 467	2 755	9 166	6 136	25 425	40	42
Itä-Uusimaa	12	60	-65	-1 090	-414	42	586	-616	343	2 472	1 276	2 606	46	47
Keski-Uusimaa	87	376	-95	-2 118	-1 084	-278	860	600	1 246	5 654	2 540	7 788	43	45
Manner-Suomi	**2 482**	**104**	**-4 355**	**-64 051**	**-19 507**	**2 162**	**20 755**	**-63 191**	**-28 227**	**129 494**	**55 861**	**31 527**	**43**	**45**

Taulukosta 1 ilmenee, että hyvinvointialueiden kasvu on kaksijakoinen ja kohdistuu erityisesti maantieteellisesti harvaan osaan alueita. Vuoden 2010–2022 kasvussa olleista hyvinvointialueista Keski-Suomen ja Pohjanmaan alueille ennakoidaan tästä eteenpäin laskua. Hyvinvointialueista erityisen pieniä ovat Keski-Pohjanmaa ja Kainuu, mutta alle 200 000 asukkaan alueita on muitakin. Etelä-Savo kuihtuu nopeimmin, ja sitä seuraavat Kymenlaakso ja Kainuu.

Taulukko 2 kuvaa sitä, kuinka erityisesti lasten määrä on suuressa alenemassa – alakouluikäisissä jopa Helsingissä. Muualla kuin pääkaupunkiseudun hyvinvointialueilla ehkä Pirkanmaata lukuun ottamatta on säännöllinen alenema myös nuoremmissa ikäryhmissä. Tämän pitäisi näkyä alueiden palveluntarpeessa yleisestikin. Päivähoidon ja opetuksen tarve vähenee, ja tämän pitäisi näkyä käytettävissä resursseissa. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että toimialue pitää kiinni saavutetuista euroistaan ja mieluummin kuin sopeuttaa ja vähentää menojaan se toivoo saavansa käyttää säästyvät eurot palvelun laadun ja laajuuden parantamiseen. Tämä siitä huolimatta, että valtionosuusjärjestelmä perustuu ennen uudistusta ja varsinkin uudistuksen jälkeen eri ikäryhmissä olevien kuntalaisten määriin: mitä vähemmän lapsia, sitä vähemmän valtionosuutta. Uudistuksen toteuduttua ikäryhmäperusteinen valtionosuus käytännössä poistuu rahoittamasta muuta toimintaa lukioikäisen jälkeisestä kuntalaisesta, mutta valtionosuuden määrää verottava valtionosuuden omarahoitusosuus säilyy – toki leikattuna.

Työikäisten määrän alenema on kohtalokas kahta kautta, kun verotuloja kertyy aiempaa vähemmän ja työtä tekevien käsien määrä vähenee. Tämä kasvattaa kysynnän kasvun ja tarjonnan vähenemisen vuoksi myös palkkatasoa, mikä on näkynyt myös hoitajien ja lääkäreiden palkkavaatimuksissa kuluneena keväänä. Ikääntyneiden määrän kasvu on iso ja jatkuva. Tämä kasvattaa edelleen palvelun ja varojen tarvetta.

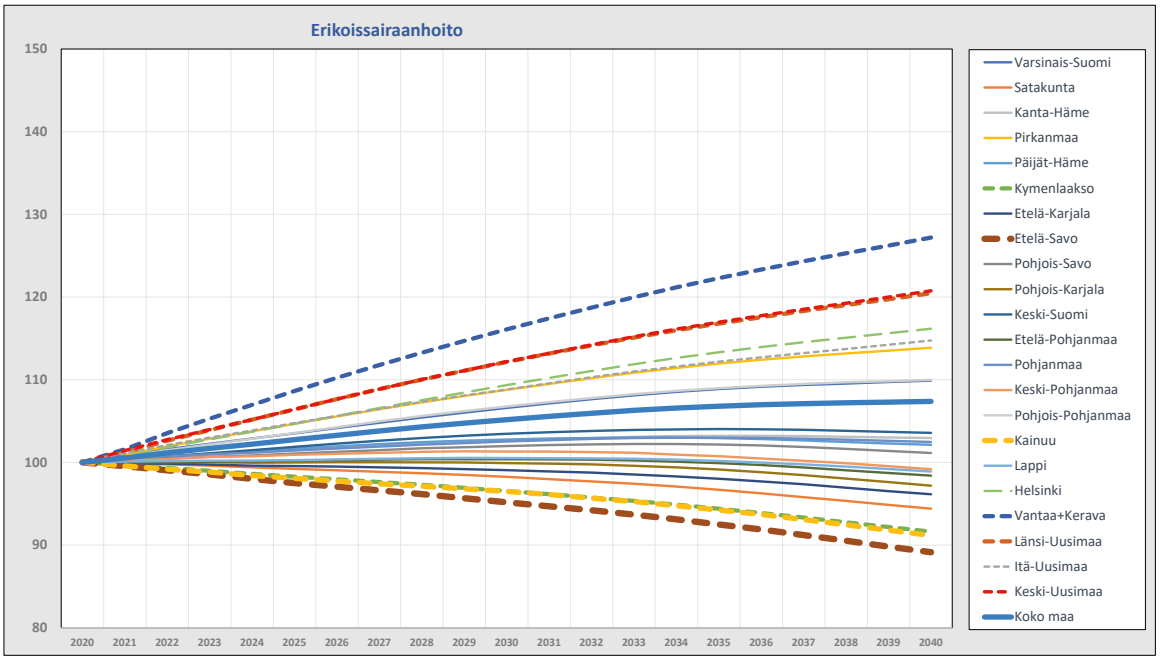
Alueiden mediaani-iät poikkeavat toisistaan: voimakkaassa asukasluvun laskussa olevien alueiden mediaani-ikä on jopa 16 vuotta nuorinta suurempi.



Kuva 1 Sosiaali- ja terveystoiminnan palveluntarpeen muutos hyvinvointialueittain vuodesta 2020 vuoteen 2040, vuosi 2020 = 100 (Lähde: THL ja Tilastokeskus)

Sosiaali- ja terveyspalveluissa on kokonaisuutena kasvun tarvetta kaikilla hyvinvointialueilla (ks. kuva 1). Kasvu kohdistuu erityisesti ikääntyneiden palveluntarpeen kasvuun, mutta esimerkiksi lapsiin ja vammaisiin liittyvissä palveluissa ennakoidaan määrän vähenemisen vuoksi tarpeen laskua. Suurin kasvu on pääkaupunkiseudun hyvinvointialueilla, joissa väestö ei ole vielä ikääntynyt samaan tahtiin kuin esimerkiksi Kymenlaaksossa, Kainuussa ja Etelä-Savossa.

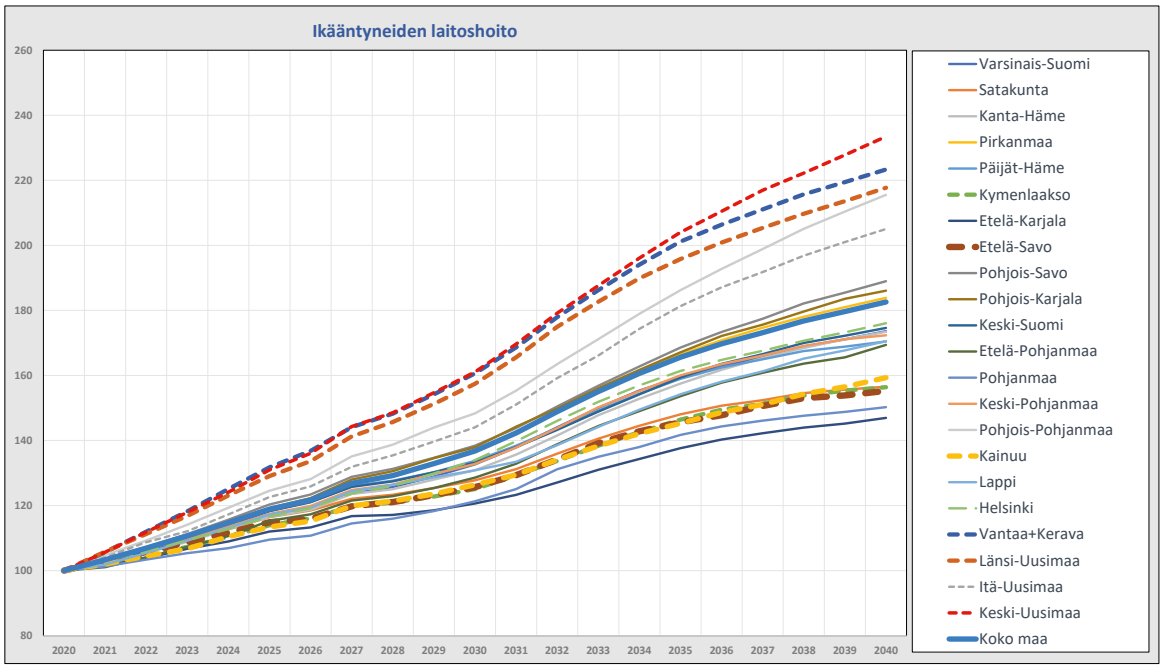
Kasvu on laskettu niin, että vuoden 2020 ikäryhmäkohtaiset palvelut muuttuvat ikäryhmän väestön muuttuessa.



Kuva 2 Erikoissairaanhoidon palveluntarpeen muutos hyvinvointialueittain vuodesta 2020 vuoteen 2040, vuosi 2020 = 100 (Lähde: THL ja Tilastokeskus)

Erikoissairaanhoidon palveluntarpeen muutosta hyvinvointialueittain kuvataan kuvassa 2. Erikoissairaanhoito on ollut se terveydenhuollon jopa pyhänä ja koskemattomana tunnettu kokonaisuus, jolle kärjistetysti on kohdistettu kaikki pyydetty varojen kasvu. Sairaanhoitopiirit ovat lähettäneet jäsenilleen laskun, jonka jäsenet ovat maksaneet. Varojen määrän tarve on kasvanut kahta reittiä: on kehitetty erilaisia uusia ja kalliimpia potilaita pelastavia toimenpiteitä ja lääkkeitä, toisaalta sairaanhoitopiirit ovat kasvattaneet annettua hoitoa. Joissakin uskaliaimmissa kommenteissa on todettu, että julkisen sairaalan tehokkuus ei ole kaikkialla parasta mahdollista, mutta toisaalla joissakin sairaaloissa on väestöpohjaan ja todelliseen tarpeeseen nähden liikaa kapasiteettia.

Muutos on laskettu niin, että vuoden 2020 ikäryhmäkohtaiset palvelut muuttuvat ikäryhmän väestön muuttuessa. Jos erikoissairaanhoidon tarve noudattaa väestön liikkeitä, meillä on useita hyvinvointialueita, joissa väestön määrä on niin rajussa laskussa, että niissä erikoissairaanhoidon tarve jopa nykytasolla toimien ei voi kasvaa. Tällä hetkellä tiedetään, että suurimmat erikoissairaanhoitoon kohdistuvat riidat ovat Etelä-Savossa ja Lapissa, osin myös Pohjanmaan hyvinvointialueella.



Kuva 3 Ikääntyneiden laitoshoidon palveluntarpeen kasvu hyvinvointialueittain vuodesta 2020 vuoteen 2040, vuosi 2020 = 100 (Lähde: THL ja Tilastokeskus)

Ikääntyneiden laitoshoidon tarve kasvaa kaikilla hyvinvointialueilla (ks. kuva 3). Kasvu on laskettu niin, että vuoden 2020 ikäryhmäkohtaiset palvelut muuttuvat ikäryhmän väestön muuttuessa. Ikääntyneiden määrä kasvaa kaikilla hyvinvointialueilla, ja tämän lasketaan kasvattavan palveluntarvetta laitoshoidossa. Jotta hyvinvointialueiden eurot saadaan riittämään, mietitään jatkuvasti uusia laitoshoidolle rinnakkaisia tapoja tuottaa palvelut mutta myös keskitetään palveluita. Tämä kasvattanee omaisten matkaa ikääntyneiden vanhempiensa luo. Jää nähtäväksi, vähentääkö tämä omaisten käyntien määrää.

Muutostarve tulee kahta reittiä: tarpeen kasvua pitää koettaa hillitä ja kohdistaa kevyempiin palvelumuotoihin ja tätä kautta vähentää tarvittavia euroja. Toisaalta kasvun hillitseminen on välttämätöntä siksi, että ainakin tätä kirjoitettaessa hoitajapula on suuri ja sen ennakoidaan kasvavan. Sekä palveluntarpeen kasvu että hoitohenkilöstön kysynnän tarve kasvattavat väistämättä myös henkilöstön palkkatasoa – ylöspäin.

1.7 Käytetyt aineistot

Valtiovarainministeriö: Tarkastelussa on käytetty ministeriön kuntien talousennakointeja ja hyvinvointialueiden rahoituslaskelmia. Hakujen ajantasaisuus on 23.6.2023.

Kuntaliitto: Tarkastelussa on käytetty Kuntaliiton kuntakohtaista veroennustetta ja sen laskentaperusteita. Hakujen ajantasaisuus on 23.6.2023.

Tilastokeskus: Tarkastelussa on käytetty Tilastokeskuksen kunnilta keräämiä aineistoja ennen Valtiokonttorin työtä ja Tilastokeskuksen väestötilastoja. Hakujen ajantasaisuus on 23.6.2023.

Valtiokonttori: Tarkastelussa on käytetty Valtiokonttorin kunnilta keräämiä aineistoja (tutkihallintoa.fi) ja aineostoihin tehtyjä suoria hakuja. Hakujen ajantasaisuus on 23.6.2023.

Puutteet: Useiden kuntien tietoja puuttui vuoden 2022 tiedoista tätä kirjoitettaessa, joten listaukset eivät välttämättä ole täydelliset. Lisäksi vuoden 2022 soteen liittyvä tilastointi oli erittäin epäluotettava, ja tämän vuoksi joitakin taulukkoja jouduttiin tekemään vuoden 2021 aineistoilla. Näistä tehtiin johtopäätöksiä joistakin vuoden 2022 ja 2023 muutoksista.

Puutteet eivät kuitenkaan johda vääriin johtopäätöksiin, ja uuden kunnan kuvaus on olemassa olevilla aineistoilla perusteltavissa.

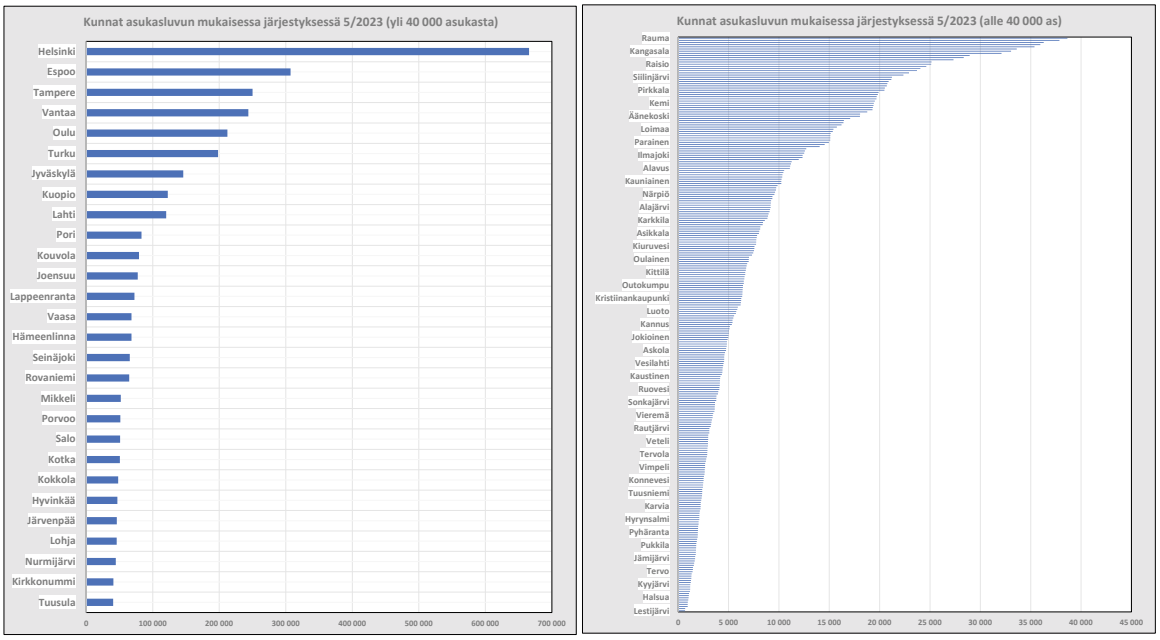
2 Kuntien väestöpohja ja väestön ikääntyminen

Koko maan asukasluku ei ole lainkaan samanlaisessa kasvussa kuin ennen. Alla olevan väestöennustetaulukon (taulukko 3) mukaan koko maan asukasluku kääntyisi jopa laskuun ilman mahdollista maahanmuuton väestöä kasvattavaa positiivista demografista vaikutusta vuosina 2033–34. Suurin ajuri negatiiviseen väestönkehitykseen tulee luonnollisen väestönmuutoksen kääntymisestä pysyvän oloisesti negatiiviseksi: syntyneitä on paljon kuolleita vähemmän. Kehitys on jatkunut jo kauan ja vaikuttaa vain kiihtyvän. Maahanmuutto on ollut positiivista, mutta maahanmuuton suurin keskittymä on ollut suurissa kaupungeissa. Esimerkiksi Helsingin väestönkasvu perustuu koronan jälkeisenä aikana lähes pelkästään maahanmuuttoon. Ukrainan sota saattaa kääntää maahanmuuton positiiviseksi myös muuhun maahan nykytilannetta tasaisemmin. Maahanmuutto olisi pystyttävä saamaan kohdennetusti työelämän hyödyksi, työperäiseksi maahanmuutoksi.

Taulukko 3 Kuntien asukasluvut eräissä tilastoluokissa 2022–2025 (Lähde: Tilastokeskus)

	2022	2023	2024	2025
Koko maan asukasluku	5 533 611	5 540 897	5 547 695	5 553 975
Maksimi	664 028	668 889	673 627	678 234
Kolmas neljännes	15 146	15 038	14 932	14 835
Mediaani	**6 395**	**6 303**	**6 244**	**6 195**
Keskiarvo	**18 886**	**18 911**	**18 934**	**18 956**
Toinen neljännes (mediaani)	6 395	6 303	6 244	6 195
Ensimmäinen neljännes	2 886	2 835	2 789	2 744
Minimi	692	683	675	666

Taulukosta 3 ilmenee, että asukasluku kasvaa vuoteen 2025, mutta hyvin vähän. Kasvua on vain harvoissa kunnissa. Näiden kuntien koko on suurempi kuin mediaani, keskiarvo tai kolmas neljännes Suomen kunnista. Vastaavasti kolmas neljännes ja tätä pienemmät kunnat ovat asukasluvultaan laskussa. Kuntakoko painottuu pieniin kuntiin, ja tätä kuvaa se, että kooltaan keskimmäisen kunnan koko vuonna 2023 on 6 303 asukasta, kun samana vuonna kuntakoon keskiarvo on 18 911. Keskiarvo on jopa suurempi kuin kuntakoon kolmas neljännes.



Kuva 4 Kunnat asukasluvun mukaisessa järjestyksessä, 5/2023 (Lähde: Tilastokeskus)

Kuvassa 4 olevat kuviot kuvaavat kuntia asukasluvun mukaisessa suuruusjärjestyksessä. Vasemmalla puolen on vuonna 2023 yli 40 000 asukkaan kunnat, oikeanpuoleisessa tätä pienemmät. Kuntajoukko keskittyy kooltaan erittäin pieniin kuntiin. Yli 40 000 asukkaan kuntien (27 kpl) yhteenlaskettu asukasluku on 3 361 425 asukasta, ja alle 40 000 asukkaan kuntien yhteenlaskettu asukasluku on 2 176 813 asukasta (265 kuntaa). 136 kuntaa riittää nostamaan asukasluvun yli viiden miljoonan, joten 157 kuntaa kattaa lopun, 525 433 asukasta. Suomi on asukasluvultaan pienten kuntien joukko, jossa väestön määrä polarisoituu erittäin paljon!

Taulukko 4 Isot ja pienet väestön määrän muutokset (Lähde Tilastokeskus)

	asl. 5/2023	Muutos 2010–2023 %:a	asukasta
Parikkala	4 397	-24 %	-1 390
Rääkkylä	1 941	-24 %	-613
Ilomantsi	4 471	-24 %	-1 412
Hartola	2 555	-24 %	-800
Hyrynsalmi	2 089	-24 %	-647
Posio	2 978	-23 %	-896
Isojoki	1 847	-23 %	-553
Ristijärvi	1 165	-23 %	-348
Kivijärvi	1 055	-23 %	-309
Multia	1 462	-23 %	-428
Vesanto	1 878	-23 %	-548
Juuka	4 329	-23 %	-1 260
Vaala	2 616	-22 %	-754
Puolanka	2 386	-22 %	-677
Sonkajärvi	3 651	-22 %	-1 020
Rautavaara	1 466	-22 %	-406
Karijoki	1 194	-21 %	-327
Siikainen	1 299	-21 %	-355
Rautjärvi	3 097	-21 %	-840
Heinävesi	3 083	-21 %	-829

	asl. 5/2023	Muutos 2010–2023 %:a	asukasta
Espoo	307 260	24 %	59 290
Sipoo	22 365	23 %	4 112
Kempele	19 391	22 %	3 527
Vantaa	243 746	22 %	43 691
Luoto	5 764	20 %	948
Lempäälä	24 629	20 %	4 041
Järvenpää	45 959	19 %	7 279
Pirkkala	20 476	19 %	3 239
Kauniainen	10 243	18 %	1 554
Tampere	249 980	17 %	36 763
Kaarina	35 950	16 %	5 039
Oulu	212 196	14 %	26 777
Muurame	10 521	14 %	1 265
Liminka	10 242	13 %	1 205
Seinäjoki	65 410	13 %	7 599
Helsinki	665 748	13 %	77 199
Lieto	20 519	13 %	2 314
Nokia	35 381	12 %	3 734
Turku	198 143	12 %	20 817
Jyväskylä	145 932	12 %	15 116

Taulukossa 4 (s. 21) tarkastellaan väestön määrän muutoksia. Kasvussa on vuodesta 2010 vuoteen 2023 ollut 62 kuntaa, ja näissä asukasluvun kasvu on ollut 393 250 asukasta. Vastaavalla ajalla asukasluku on laskenut 231 kunnassa, joissa asukasluvun alenema on ollut yhteensä 202 281 asukasta. Vuodesta 2010 vuoteen 2015 kasvussa olevien kuntien määrä väheni. Väestö on keskittynyt ja keskittyy, ja asukasluvultaan kasvavien kuntien määrä keskittyy myös alueellisesti. Tämä kokonaisuus – myös väestön ikärakenteessa tapahtuvat muutokset – tekee vaikeammaksi erilaisten kuntien kanssa toimimisen ja niiden ohjaamisen sekä tehtävien antamisen niille. Samanlaista edunvalvontaa tai annettavia tehtäviä kunnille yhteisesti on myös vaikea kohdistaa. Aivan pienimmät kunnat eivät pysty järjestämään omin avuin juuri mitään uutta palvelukokonaisuutta.

Taulukko 5 Asukasluvultaan pienimmät ja suurimmat kunnat ja niiden kasvu (Lähde: Tilastokeskus)

	asl. 5/2023	Muutos 2010–2023 %:a	asukasta
Lestijärvi	684	-20 %	-169
Luhanka	690	-17 %	-141
Kustavi	942	8 %	68
Pelkosenniemi	945	-6 %	-63
Hailuoto	954	-5 %	-50
Savukoski	996	-16 %	-183
Halsua	1 034	-20 %	-255
Kivijärvi	1 055	-23 %	-309
Merijärvi	1 071	-11 %	-131
Ristijärvi	1 165	-23 %	-348
Utsjoki	1 187	-8 %	-110
Karijoki	1 194	-21 %	-327
Kyyjärvi	1 196	-21 %	-312
Kaskinen	1 244	-13 %	-185
Kannonkoski	1 264	-20 %	-313
Siikainen	1 299	-21 %	-355
Oripää	1 318	-7 %	-96
Enonkoski	1 341	-17 %	-274
Tervo	1 425	-16 %	-281
Multia	1 462	-23 %	-428

	asl. 5/2023	Muutos 2010–2023 %:a	asukasta
Helsinki	665 748	13 %	77 199
Espoo	307 260	24 %	59 290
Tampere	249 980	17 %	36 763
Vantaa	243 746	22 %	43 691
Oulu	212 196	14 %	26 777
Turku	198 143	12 %	20 817
Jyväskylä	145 932	12 %	15 116
Kuopio	122 628	9 %	10 292
Lahti	120 278	3 %	3 696
Pori	83 148	-2 %	-1 878
Kouvola	79 271	-10 %	-8 801
Joensuu	77 453	6 %	4 148
Lappeenranta	72 545	1 %	563
Vaasa	68 038	6 %	3 693
Hämeenlinna	67 984	2 %	1 155
Seinäjoki	65 410	13 %	7 599
Rovaniemi	64 576	7 %	4 486
Mikkeli	51 935	-5 %	-2 520
Porvoo	51 221	5 %	2 453
Salo	50 949	-8 %	-4 286

Asukasluvultaan pienimpien ja suurimpien kuntien kasvua tarkastellaan taulukossa 5. Suomen pienistä kunnista neljän asukasluku on alle tuhat. Alle 1 500 asukasta on 16 kunnassa. Kuntien asukasluvut ovat olleet vajaassa 15 vuodessa isossa alenemassa, ja suurimmat alenemat ovat olleet lähes 25 prosenttia. Vain Kustavi on kasvanut todennäköisesti siitä, että vapaa-ajan asukkaat ovat muuttaneet pysyvästi Kustaviin. Suurimpien kaupunkien kesken on havaittavissa myös asukasluvun alenemaa, eivätkä kaikki ole kasvaneet. Pori, Kouvola, Mikkeli ja Salo ovat menettäneet väestöään. Pori sekä erityisesti Mikkeli ja Kouvola ovat myös taloudellisesti erittäin vaikeassa tilanteessa.

Tilanteessa pitäisi pystyä sopeuttamaan palvelurakenteita, mutta päätöksentekijät ovat eri mieltä ja haluavat uskoa siihen, että maailman tilanne yhtäkkiä kääntyy ja asukasluku alkaa jälleen kasvaa. Kun pidetään palvelurakenne ennallaan, varmistetaan kunnan vetovoima ja se, että juuri minun kuntaani alkaa tämän vuoksi muuttaa entistä enemmän asukkaita muista kunnista, joissa on samanlainen palvelurakenne.

Taulukko 6 Kuntia, joihin syntyy vähän lapsia, ja syntyneiden lasten määrä (Lähde: Tilastokeskus)

	2010
Alle 10	**37**
Alle 15	**72**
Alle 20	**92**
Alle 25	**110**

	2022
Alle 10	**12**
Alle 15	**30**
Alle 20	**51**
Alle 25	**69**

	2040
Alle 10	**50**
Alle 15	**77**
Alle 20	**105**
Alle 25	**119**

	2010
Luhanka	1
Rautavaara	2
Kustavi	3
Tervo	4
Siikainen	4
Kinnula	4
Lestijärvi	5
Kaskinen	5
Hailuoto	5
Halsua	5
Karijoki	5
Ristijärvi	6
Kivijärvi	6
Pertunmaa	6
Puolanka	6

	2022
Pelkosenniemi	2
Kustavi	4
Luhanka	6
Lestijärvi	6
Kaskinen	7
Tervo	8
Hailuoto	8
Ristijärvi	8
Hyrynsalmi	8
Puumala	8
Rautavaara	10
Halsua	10
Kivijärvi	11
Karijoki	12
Merijärvi	12

	2040
Luhanka	2
Pelkosenniemi	4
Kustavi	4
Hailuoto	4
Puumala	4
Rääkkylä	4
Miehikkälä	4
Kannonkoski	4
Kihniö	4
Rautavaara	5
Halsua	5
Siikainen	5
Lestijärvi	6
Tervo	6
Ristijärvi	6

Kunnat haluavat strategioihinsa kirjattuina lisää lapsia. Syntyvyys on valitettavasti vähentynyt niin paljon, että vuonna 2010 oli 37 kuntaa, joissa syntyvyys oli alle kymmenen lasta, ja vuonna 2040 on 50 kuntaa, joissa syntyvyys alittaa Tilastokeskuksen ennusteen mukaan kymmenen lapsen määrän (ks. taulukko 6). Hyvänä luokkakokona nykyään pidetyn 20 lapsen määrän alitti 92 kuntaa. Vuoden 2022 jälkeen tapahtuu edelleen huomattava muutos syntyneiden määrässä, sillä sellaisten kuntien määrä, joissa syntyy alle 25 lasta vuodessa, kasvaa vuoden 2010 tasosta. Edellinen kehitys ei johda vain kahden vuosiluokan yhdysluokkiin, vaan jopa kolmen luokan yhdysluokkiin. Kuntien erilaistumista kuvaa sekin, että joissakin kasvukunnissa suunnitellaan alkuluokkatoimintaa eskari-ikäisistä tokaluokkalaisiin eli oppilaat sijoitetaan samaan luokkaan monen opettajan kanssa, vaikka tällaista vaihtoehtoa pitäisi käyttää nimenomaan vähälapsisissa kunnissa.

Jos lasten lukumäärä on lähellä kymmentä, on kunnan vaikea ylläpitää nykyistä palveluverkkoaan, ja usein olisi järkevää yhdistää voimat naapureiden kanssa ja keskittää palvelut näiden kanssa. Näin saataisiin järkevän kokoisia ryhmiä ja voitaisiin luopua hankalista yhdistelmäluokista. Pienimmissä kunnissa ei siten tarvitse puhua monisarjaisista luokista!

Valitettavasti näyttää käyvän niin, etteivät kunnat pysty tässä(kään) asiassa keskinäiseen yhteistyöhön. Eräässä taantuvassa kunnassa kävi niin, että oman alakoulunsa homehduttua kunta rakensi uuden koulun ”yhteistyöhengessä” naapurinsa rajalle ja tyhjensi naapurikunnan alakoulun.

Kun syntyneiden määrät ovat näin pieniä, kuntien tarjoaman toisen asteen koulutuskin vaarantuu.

Taulukko 7 Mediaani-iältään ikääntyneimmät ja nuorimmat kunnat (Lähde: Tilastokeskus)

	2010	2020	2022	2030	2040
Alle 30	**3**	**1**	**1**	**0**	**0**
Alle 35	**8**	**3**	**3**	**2**	**1**
Alle 40	**52**	**28**	**27**	**14**	**4**
Alle 45	**133**	**81**	**76**	**48**	**27**

	2010	2020	2022	2030	2040
yli 50	**86**	**160**	**171**	**198**	**224**
yli 55	**6**	**87**	**96**	**127**	**154**
yli 60	**0**	**19**	**29**	**62**	**65**
yli 65	**0**	**0**	**0**	**6**	**11**

	2010	2020	2022	2030	2040
Luoto	28	30	30	32	34
Liminka	29	31	32	35	38
Tyrnävä	30	33	34	38	40
Pedersören kunta	34	36	36	38	40
Espoo	36	37	37	39	41
Jyväskylä	36	37	37	39	42
Oulu	34	36	37	39	42
Tampere	37	37	37	38	41
Helsinki	38	38	38	40	41
Vantaa	37	38	38	39	41
Kempele	34	37	38	39	42
Lumijoki	34	36	38	40	42
Sievi	33	38	38	44	46
Turku	39	38	38	39	41
Lempäälä	37	39	39	42	44

	2010	2020	2022	2030	2040
Puumala	56	62	63	66	68
Rääkkylä	54	61	63	65	65
Hyrynsalmi	54	61	62	65	65
Ilomantsi	54	61	62	64	64
Kuhmoinen	57	62	62	64	64
Sysmä	54	61	62	66	68
Hartola	53	60	61	64	64
Heinävesi	53	59	61	63	63
Kustavi	55	59	61	63	65
Luhanka	58	60	61	63	64
Padasjoki	54	60	61	64	65
Parikkala	54	60	61	64	64
Posio	53	60	61	65	65
Puolanka	53	60	61	64	63
Rautjärvi	54	60	61	64	65

Taulukossa 7 kunnat on lajiteltu vuoden 2022 tilanteen perusteella. Vuonna 2022 vain yhden kunnan mediaani-ikä oli alle 30 vuotta, ja vuonna 2040 Suomen nuorin kunta -tittelin saa edelleen Liminka, mutta mediaani-iältään vanhempana. Vastaavasti ikääntyneimmät ikääntyvät edelleen, ja 65 vuoden eläkeikä ylittyy keskimmäiseltä kuntalaiselta vuonna 2030 kuudessa kunnassa, 2040 yhdessätoista kunnassa. Puumalan kunnan mediaani-ikä on nyt 63 vuotta ja 68 vuotta vuonna 2040. Kun mediaani-ikä alkaa ylittää 50 vuotta, on syntyvyyden edistäminen jo fyysisestikin hankalaa!

Taulukossa 8 on tarkasteltu yli 75-vuotiaiden suhteellista osuutta kunnissa. Niissä kunnissa, joissa ikärakenne on edullinen, on luonnollisesti vähän yli 75-vuotiaita. Määrät kasvavat, ja kasvukunnissa ikääntyneiden osuuskin kasvaa nopeasti. Jo ikääntyneet kunnat alkavat olla jo erittäin ikääntyneitä yli 75-vuotiaiden suhteellisella osuudella mitattuina, ja esimerkiksi Sysmässä ja Puumalassa jopa 36 prosenttia kuntalaisista ylittää 75 vuoden iän.

Yli 75-vuotiaiden määrän suhteellinen muutos kuvaa hyvin, ei vain kunnan ikääntymistä vaan sitä volyymiä, jolla ikääntyneiden määrä kasvaa. Tämä tarkastelu osoittaa myös hyvin ne kunnat, jotka ovat edellisten vuosikymmenten aikaan pystyneet välttämään ikääntyneiden palveluntarpeen kasvun samassa laajuudessa kuin useat muut kunnat Suomessa.

Listan kärjessä olevat kunnat ovat kaikki nopeasti kasvaneita, vielä nyt ikärakenteeltaan nuorekkaita kuntia, jotka kuuluvat kehyskuntaverkostoon. Näiltä kunnilta uudistus ei vienyt valtionosuutta samalla tavalla kuin ikääntyneiltä kunnilta, pikemminkin päinvastoin. Nämä saavat valtionosuutta edelleen nuorista ikäryhmistä, vaikkakin pääluvun mukaisesti vähemmän. Se, minkä sote vei, on vastuu järjestää kasvavat ja vaikeasti ennakoitavat sotepalvelut. Samalla näiden kuntien oman talouden ennakoinnin on pitänyt parantua.

Yli 75-vuotiaiden suhteellisen osuuden muutosta tarkastellaan taulukossa 9. Huoltosuhde (väestöllinen huoltosuhde) kuvaa sitä osuutta kuntalaisista, joiden elämää ja palveluita muut

Taulukko 8 Yli 75-vuotiaiden suhteellinen osuus

	2010	2020	2022	2030	2040
Liminka	4 %	4 %	5 %	7 %	9 %
Tyrnävä	5 %	6 %	6 %	9 %	13 %
Luoto	6 %	7 %	7 %	9 %	10 %
Kontiolahti	5 %	6 %	7 %	11 %	14 %
Pornainen	5 %	6 %	7 %	11 %	15 %
Espoo	4 %	6 %	7 %	9 %	10 %
Vantaa	4 %	6 %	7 %	9 %	10 %
Kirkkonummi	4 %	6 %	7 %	11 %	13 %
Oulu	5 %	7 %	7 %	10 %	13 %
Kempele	4 %	7 %	7 %	10 %	13 %
Lempäälä	6 %	7 %	8 %	11 %	13 %
Nurmijärvi	4 %	7 %	8 %	11 %	13 %
Tuusula	4 %	7 %	8 %	12 %	14 %
Muurame	5 %	7 %	8 %	12 %	15 %
Vesilahti	8 %	8 %	8 %	12 %	16 %
Lumijoki	8 %	7 %	8 %	12 %	14 %
Järvenpää	5 %	7 %	8 %	12 %	15 %
Muhos	7 %	8 %	8 %	11 %	15 %
Helsinki	7 %	8 %	8 %	10 %	11 %
Sipoo	6 %	8 %	8 %	11 %	14 %

	2010	2020	2022	2030	2040
Sysmä	16 %	22 %	23 %	30 %	36 %
Kuhmoinen	18 %	21 %	23 %	29 %	32 %
Vesanto	17 %	19 %	22 %	28 %	33 %
Savitaipale	16 %	20 %	21 %	27 %	32 %
Luhanka	20 %	19 %	21 %	24 %	28 %
Rääkkylä	14 %	17 %	21 %	28 %	33 %
Parikkala	15 %	18 %	21 %	28 %	32 %
Hartola	14 %	19 %	20 %	28 %	31 %
Sulkava	15 %	19 %	20 %	26 %	32 %
Ilomantsi	15 %	18 %	20 %	27 %	32 %
Puumala	15 %	18 %	20 %	30 %	36 %
Padasjoki	14 %	19 %	20 %	28 %	32 %
Heinävesi	14 %	18 %	20 %	24 %	29 %
Hailuoto	11 %	18 %	20 %	26 %	28 %
Kemijärvi	13 %	18 %	20 %	27 %	31 %
Ruovesi	15 %	18 %	20 %	25 %	28 %
Joutsa	14 %	18 %	20 %	27 %	32 %
Puolanka	13 %	18 %	20 %	26 %	31 %
Hyrynsalmi	14 %	18 %	20 %	29 %	34 %
Pertunmaa	15 %	18 %	20 %	26 %	31 %

Taulukko 9 Yli 75-vuotiaiden suhteellisen osuuden muutos (Lähde: Tilastokeskus)

	2010	2020	2022	2030	2040	Muutos kpl	%:a
Pornainen	234	317	349	572	822	473	135,5 %
Liminka	335	453	478	736	1 008	530	110,9 %
Kempele	558	1 247	1 443	2 224	3 012	1 569	108,7 %
Järvenpää	1 853	3 199	3 807	5 987	7 853	4 046	106,3 %
Sipoo	1 136	1 698	1 881	2 742	3 862	1 981	105,3 %
Kirkkonummi	1 416	2 597	3 009	4 619	5 943	2 934	97,5 %
Siuntio	271	457	537	836	1 051	514	95,7 %
Tyrnävä	342	379	396	571	775	379	95,7 %
Kustavi	125	151	175	255	342	167	95,4 %
Kontiolahti	690	930	1 049	1 628	2 021	972	92,7 %
Nousiainen	338	386	407	625	783	376	92,4 %
Vihti	1 387	2 248	2 558	3 966	4 914	2 356	92,1 %
Muurame	437	746	860	1 329	1 648	788	91,6 %
Nurmijärvi	1 653	3 057	3 482	5 054	6 578	3 096	88,9 %
Mäntsälä	1 196	1 637	1 822	2 673	3 440	1 618	88,8 %
Oulu	9 997	14 228	15 833	23 347	29 772	13 939	88,0 %
Vesilahti	335	346	370	505	684	314	84,9 %
Pyhäntä	128	151	155	235	283	128	82,6 %
Inari	534	737	789	1 147	1 440	651	82,5 %
Pirkkala	824	1 575	1 769	2 582	3 201	1 432	80,9 %
Naantali	1 394	2 085	2 418	3 534	4 325	1 907	78,9 %
Lempäälä	1 152	1 643	1 881	2 715	3 363	1 482	78,8 %
Tuusula	1 602	2 863	3 293	4 786	5 825	2 532	76,9 %
Askola	294	386	429	614	755	326	76,0 %
Kerava	1 699	2 981	3 442	5 017	6 052	2 610	75,8 %

kuntalaiset rahoittavat (työtä tekemällä). Jos huoltosuhde on yli sata, kunnassa on enemmän lapsia ja ikääntyneitä kuin työssäkäyviä tai edes työikäisiä. Mitä pienempi suhde, sitä parempi tilanne kunnassa on sekä palveluiden järjestämisen että niiden rahoittamisen näkökulmasta. Jos suhde on yli sata, kuntaan ei kerry usein heikon verotettavan tulon vuoksi paljon verotuloja, vaikka veroprosentti olisi suurikin. Lisäksi eläkeiän saavuttaneet joutuvat usein osallistumaan työelämään, näin erityisesti terveydenhuollon ja ikääntyneiden palveluissa. Yhä useammin ikääntynyt hoitaa vielä ikääntyneempää. Huoltosuhteet heikkenevät hyvin nopeasti ja vaihtelevat kuntien kesken vielä nopeammin. Kun vuonna 2010 oli 248 alle 70 huoltosuhteen kuntia, on niitä 2040 enää 23. Alle 50 huoltosuhteen kuntien määrä vähenee vuoden 2022 viidestä vuoden 2040 kahteen.

Vaikeimmassa tilanteessa olevien kuntien huoltosuhteet ovat muuttumassa erittäin vaikeiksi, ja vaikka hyvinvointialue hoitaa ikääntyneet ja vastaa näiden palveluiden rahoituksesta, on tilanne vaikea. Vaikeutta lisää myös se, että muutos on niin nopea: vuonna 2020 yli sadan huoltosuhteen kuntia on 17, ja määrä kasvaa yli sadalla vuoteen 2040 tultaessa (ks. taulukko 10). Vaikeimpaan asemaan ajautuvilla, onneksi kooltaan pienillä kunnilla lukema on jopa yli 140. Nämä kunnat ovat pieniä ja usein sijainniltaan niin syrjäisiä, että

Taulukko 10 Huoltosuhteen muutos kunnissa 2010–2040 (Lähde: Tilastokeskus)

	2010	2020	2022	2030	2040
alle 70	**248**	**64**	**57**	**43**	**23**
alle 60	**99**	**21**	**20**	**10**	**8**
alle 50	**14**	**3**	**5**	**3**	**2**

	2010	2020	2022	2030	2040
yli 100	**0**	**17**	**41**	**99**	**119**
yli 110	**0**	**1**	**7**	**66**	**78**
yli 120	**0**	**0**	**0**	**46**	**47**

	2010	2020	2022	2030	2040
Helsinki	40,8	46,5	46,8	48,7	49,3
Tampere	43,4	48,2	47,0	48,3	49,5
Vantaa	44,8	48,6	47,8	49,2	50,2
Turku	46,1	50,3	49,7	50,9	51,8
Espoo	46,1	51,0	49,8	51,4	53,6
Jyväskylä	45,0	51,1	50,6	51,6	53,7
Oulu	47,4	51,6	50,9	52,5	57,1
Vaasa	50,7	55,3	54,5	54,7	57,4
Kirkkonummi	52,3	56,0	55,5	59,1	65,7
Sipoo	56,1	55,7	55,9	61,6	68,0
Joensuu	47,8	56,1	56,9	61,0	61,5
Järvenpää	44,3	55,5	57,1	61,5	64,6
Kuopio	49,1	56,7	57,1	61,3	62,6
Kerava	45,8	56,8	57,1	59,6	61,3
Tuusula	51,5	57,9	57,1	61,9	67,1
Kittilä	51,2	57,3	57,5	62,4	62,2
Pornainen	58,0	56,9	57,6	65,5	76,2
Rovaniemi	48,4	56,7	57,9	60,6	60,2
Nurmijärvi	54,7	58,3	58,1	62,7	69,2
Siuntio	53,7	58,6	59,1	67,0	75,7
Seinäjoki	52,2	60,0	60,1	61,9	64,0
Pirkkala	54,0	61,8	60,3	63,1	68,6
Lappeenranta	52,0	61,0	61,9	63,9	67,1
Vihti	51,5	61,8	62,1	66,7	73,8
Hyvinkää	51,3	60,8	62,3	66,6	70,5

	2010	2020	2022	2030	2040
Hyrynsalmi	62,4	102,9	119,3	148,1	142,7
Kaskinen	58,8	112,3	118,8	121,7	115,0
Kyyjärvi	68,1	99,1	116,7	121,2	120,3
Kuhmoinen	82,6	108,2	116,2	132,0	133,1
Rääkkylä	65,1	97,9	115,9	132,7	133,1
Sysmä	79,1	106,4	114,1	147,8	162,2
Ilomantsi	68,8	99,5	111,8	136,1	128,7
Parikkala	67,9	103,8	109,2	132,9	139,1
Pello	66,1	101,1	108,8	133,3	119,5
Hailuoto	71,0	106,8	108,7	115,8	115,5
Keitele	63,8	97,5	108,3	134,5	136,3
Kinnula	68,9	103,2	108,3	135,1	140,6
Puumala	70,1	103,3	108,0	141,5	151,0
Padasjoki	75,0	105,2	107,7	134,6	138,7
Vesanto	75,3	106,3	107,2	128,5	135,2
Pielavesi	76,1	104,5	107,2	121,3	120,9
Heinävesi	74,5	96,2	106,7	120,7	121,7
Enonkoski	74,4	100,1	106,6	113,5	112,6
Puolanka	64,5	94,3	105,2	128,2	125,2
Hartola	66,2	98,1	104,8	124,6	126,9
Kemijärvi	66,3	98,8	104,7	127,0	120,5
Pyhäjärvi	68,6	98,9	104,5	115,6	112,3
Lappajärvi	67,0	98,7	104,3	119,2	113,0
Sulkava	74,1	90,6	104,2	123,3	125,0
Tervo	63,9	93,9	104,1	128,8	125,2

työntekijöiden saaminen niihin välttämättömiä palveluita tuottamaan on todennäköisesti mahdotonta. Tästä seuraa se, että ikääntyneetkin joutuvat hakemaan palvelut muualta.

Suomi tarvitsee maahanmuuttoa. Maahanmuuton on katsottu olevan lääke sekä työvoimatarpeisiin, mutta myös syntyvyyden vahvistamiseen. Maahanmuuton osuutta eri kunnissa voidaan kuvata esimerkiksi vieraskielisten suhteellisella osuudella kunnan väestöstä (ks. taulukko 11). Vieraskielisyys on hyvin pieni tekijä useimmissa kunnissa, mutta joissakin kaupungeissa merkitys on suuri ja kasvava. Esimerkiksi Helsingin kasvu tulee tällä hetkellä valtaosaltaan maahanmuutosta, seuraavaksi luonnollisesta väestönkasvusta ja vasta kolmanneksi maan sisäisestä muuttoliikkeestä.

Pääkaupunkiseudun kuntakolmikko pitää kärkisijoja vieraskielisten määrässä, ja Närpiön suhteellinen osuus on hiukan suurempi kuin Helsingin. Absoluuttiset määrät ovat luonnollisesti jotain muuta. Turku on tilastossa Keravan jälkeen sijaluvulla kuusi, ja Tampere voimakkaassa kasvussa olevana kuntana hiukan kauempana tilastossa. Kuluvan vuoden alun Tampereen maahanmuutto näytti ohittavan Turun vastaavan.

Joitakin isoja kaupunkeja läheisestikin tarkastelleena on sanottava, että aivan välittömästi maahanmuutto ei auta kaupungin taloutta eikä palveluntarpeen kasvun täyttämistä.

Taulukko 11 Vieraskielisten osuus (Lähde: Tilastokeskus)

	2000	2010	2022	2000	2010	2022
Vantaa	7 517	19 809	60 280	4 %	10 %	25 %
Espoo	8 368	23 238	66 730	4 %	9 %	22 %
Närpiö	169	670	1 870	2 %	7 %	20 %
Helsinki	30 793	63 420	121 684	6 %	11 %	18 %
Kerava	769	1 748	5 491	3 %	5 %	15 %
Turku	7 088	13 444	27 307	4 %	8 %	14 %
Kaskinen	25	79	173	2 %	6 %	14 %
Pietarsaari	353	883	2 357	2 %	4 %	12 %
Korsnäs	23	173	242	1 %	8 %	12 %
Kirkkonummi	639	1 569	4 363	2 %	4 %	11 %
Raisio	571	1 120	2 652	2 %	5 %	11 %
Vaasa	1 407	3 774	7 049	2 %	6 %	10 %
Kauniainen	245	365	1 015	3 %	4 %	10 %
Laitila	37	162	821	0 %	2 %	10 %
Kotka	843	3 246	4 812	2 %	6 %	10 %
Tampere	4 872	11 128	23 391	2 %	5 %	9 %
Lappeenranta	1 679	3 344	6 446	2 %	5 %	9 %
Uusikaarlepyy	55	271	647	1 %	4 %	9 %
Lahti	2 547	4 960	10 018	2 %	4 %	8 %
Oripää	12	44	105	1 %	3 %	8 %
Porvoo	1 050	1 992	4 054	2 %	4 %	8 %
Siuntio	55	202	472	1 %	3 %	8 %
Karkkila	73	335	653	1 %	4 %	8 %
Rauma	349	763	2 934	1 %	2 %	8 %
Uusikaupunki	63	135	1 131	0 %	1 %	7 %

Maahanmuuttajat olisi saatava työllistymään ja paljon nykyistä paremmin osaksi yhteiskuntaa. Vasta silloin saadaan maahanmuutto vastaamaan siihen tarpeeseen, mitä poliittiset puolueetkin ohjelmissaan tavoittelevat: maahanmuutto on vastaus työvoima- ja osaajapulaan.

Hyvinvointialueiden perustamista koskevat perustelut pitävät hyvin paikkansa. Nykyisillä rakenteilla olisi ollut jopa mahdotonta hoitaa kasvava palveluntarve. Palveluita on pakko keventää ja tiivistää sellaisilla tavoilla, jotka eivät nykyrakenteilla ja tulojen kehityksellä ole mahdollisia. Hankkeen ainoa heikko lenkki on päätöksenteko. Johtaako nykyinenkään keskitetty malli tehokkaampaan palveluverkkoon tai laadullisesti ja tarkoituksenmukaisesti oikeampiin palveluihin – tämä jää nähtäväksi. On mielenkiintoista miettiä, ollaanko seuraavassa vaiheessa pakotettuja erottamaan kunnalliset päättäjät hyvinvointialueen päättäjistä, sama pätee kansanedustajiin.

2.1 Älykäs sopeutuminen

Kun väestö vähenee ja ikärakenne muuttuu, ollaan kunnissa usein siinä uskossa, että käynnistynyt trendi saadaan nopeasti muutettua ja minimi, josta pitää kiinni, on se, että palvelurakenteeseen ei puututa. Puuttumattomuus johtaa siihen, että kunnat ylläpitävät kapasiteetiltaan ylisuuria palveluverkkoja, jotka ovat lähtökohtaisesti kalliita, mutta myös nopeasti vanhenevia. Jos muuttoliike yllättäen kääntyisi muutaman vuoden odottelun jälkeen kasvuun, olisivat kiinteistöt siinä kunnossa, että ne olisi uudistettava.

Järkevintä olisi olla rohkea ja tiivistää palveluverkkoa ja palveluiden tarjontaa aina, kun siihen on mahdollisuus. Tämä on erityisen tärkeää asukasluvultaan taantuvissa kunnissa. Mitä pienemmästä kunnasta on kyse, sitä tärkeämpää tiivistäminen on. Aivan yhtä tärkeää on se, että kasvussa olevien kuntien tulisi rajata kasvu korkeintaan niin, että euroja annetaan toimialoille lisää, mutta yksikkökustannus ei saisi nousta. Tämä johtaa myös siihen, että kunnissa on panostettava palveluihin, ei seiniin.

Toimialoittain älykäs sopeutuminen koko maan tasolla tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että erityisesti varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa olisi mahdollisuus jopa lähes 4 000 työntekijän määrän alenemaan vuoteen 2030 ja lähes 5 000 työntekijän määrän alenemaan vuoteen 2040 tultaessa (ks. taulukko 12). Tämä tarkoittaisi kuntajoukossa (reaalisesti) 200–250 miljoonan euron sopeutumista ja todennäköisesti kustannustason hillintääkin niissä palveluissa (sote), joissa palveluntarve kasvaa mutta käsien määrä kasvaa vielä enemmän. Alenema perustuu pelkästään lasten määrän vähenemiseen ja sen seurauksena palveluntarpeen alenemaan.

Sotessa palveluntarpeen kasvu tarkoittaa vuoteen 2030 tultaessa nykymitoituksilla 12 000:ta ja vuoteen 2040 tultaessa 19 500 lisähoitajaa nykyiseen määrään verrattuna. Ilman kustannusten nousua tämä tarkoittaisi (reaalisesti) 400–750 miljoonaa euroa vuodesta 2030 vuoteen 2040. Euron tarve kasvaa, jos kysyntä on kovaa ja tarjonta niukkaa. Tämän vuoksi päivähoidon ja perusopetuksen työntekijöistä olisi uudelleen koulutettava työntekijöitä hoiva-alalle.

Taulukko 12 Kuinka väestön muutosten tulisi vaikuttaa palveluihin? (Lähde: Tilastokeskus, THL ja FCG)

Manner-Suomi	2022	2025	2030	Muutos 2022–2030	Muutos-%
0-vuotiaat	44 701	48 374	47 183	2 482	6 %
1-6 -vuotiaat, varhaiskasvatus	298 755	294 294	294 504	-4 251	-1 %
7-12 alakoulu	366 021	336 237	301 970	-64 051	-17 %
13-15 yläkoulu	187 875	189 497	168 368	-19 507	-10 %
16-18 lukio/toinen aste	184 141	189 188	186 303	2 162	1 %
19-23 nuoret työikäiset ja opiskelijat	301 797	306 468	322 552	20 755	7 %
24-64 työssäkäyvät	2 864 419	2 827 972	2 801 228	-63 191	-2 %
65-74 eläkkeelle siirtyneet	689 907	669 109	661 680	-28 227	-4 %
75-84 eläkkeellä olevat	439 259	509 198	568 753	129 494	29 %
85... ikääntyneet	158 222	174 556	214 083	55 861	35 %
Kaikki yhteensä	**5 535 097**	**5 544 893**	**5 566 624**	**31 527**	**1 %**

			kpl	euroa	
Varhaiskasvatuksen palveluntarpeen			-509	-19 928 737	
muutos / opettajat 2020-2030					
Alakoulu, palveluntarpeen muutos, opettajat			-3 203	-184 146 625	
		Yht.	-3 711	-204 075 362	
	2022–2030				
Työssäkäyvien määrän muutos kpl	-63 191				
Eläikäisten määrän muutos kpl	157 128				
Yli 75-vuotiaiden määrän muutos	185 355	kpl		euroa	
		Minimi	Maksimi	Minimi	Maksimi
Kasvusta julkiseen palveluun 27-31%		50 046	57 460		
Kasvusta tehostettuun palveluun 6-7%		11 121	12 975		
→Hoitajien määrän tarpeen kasvu		7 785	9 082	294 269 598	343 314 531
Säännöllinen kotihoito 13-14%		24 096	25 950		
→Hoitajien määrän tarpeen kasvu		2 677	2 883	101 203 830	108 988 740
Hoitajatarpeen muutos		**10 462**	**11 966**	**395 473 428**	**452 303 271**
Omaishoidon tuelle 6-7%, →omaishoidon tuen kasvu		11 121	12 975		

Manner-Suomi	2022	2030	2040	Muutos 2022–2030	Muutos-%
0-vuotiaat	44 701	47 183	46 434	1 733	4 %
1-6 -vuotiaat, varhaiskasvatus	298 755	294 504	286 851	-11 904	-4 %
7-12 alakoulu	366 021	301 970	298 371	-67 650	-18 %
13-15 yläkoulu	187 875	168 368	154 541	-33 334	-18 %
16-18 lukio/toinen aste	184 141	186 303	158 611	-25 530	-14 %
19-23 nuoret työikäiset ja opiskelijat	301 797	322 552	265 722	-36 075	-12 %
24-64 työssäkäyvät	2 864 419	2 801 228	2 845 397	-19 022	-1 %
65-74 eläkkeelle siirtyneet	689 907	661 680	599 327	-90 580	-13 %
75-84 eläkkeellä olevat	439 259	568 753	560 607	121 348	28 %
85... ikääntyneet	158 222	214 083	338 595	180 373	114 %
Kaikki yhteensä	**5 535 097**	**5 566 624**	**5 554 456**	**19 359**	**0 %**

			kpl	euroa	
Varhaiskasvatuksen palveluntarpeen			-1 425	-55 806 088	
muutos / opettajat 2020-2040					
Alakoulu, palveluntarpeen muutos, opettajat			-3 383	-194 493 750	
		Yht.	-4 808	-250 299 838	
	2022–2040				
Työssäkäyvien määrän muutos kpl	-19 022				
Eläikäisten määrän muutos kpl	211 141				
Yli 75-vuotiaiden määrän muutos	301 721	kpl		euroa	
		Minimi	Maksimi	Minimi	Maksimi
Kasvusta julkiseen palveluun 27-31%		81 465	93 534		
Kasvusta tehostettuun palveluun 6-7%		18 103	21 120		
→ Hoitajien määrän tarpeen kasvu		12 672	14 784	479 012 260	558 847 636
Säännöllinen kotihoito 13-14%		39 224	42 241		
→ Hoitajien määrän tarpeen kasvu		4 358	4 693	164 739 666	177 411 948
Hoitajatarpeen muutos		**17 030**	**19 478**	**643 751 926**	**736 259 584**
Omaishoidon tuelle 6-7%, →omaishoidon tuen kasvu		18 103	21 120		

3 Ylätason muutos kunnan tuloissa ja menoissa

3.1 Talouden yleisen kuvan muutos – yhdistetty tulos-, rahoitus- ja taseasetelma

Taulukko 13 koostaa uudistuksessa toteutuneita kuntatalousvaikutuksia ja vaikutuksia siihen, kuinka kunnan asema muuttuu ja kuinka se tulisi muuttumaan, sekä sopeutustyön merkityksen ennen uudistusta. Esimerkkikunta on kehyskunnan omainen kunta, jonka toimintakatteesta poistui uudistuksen myötä lähes 66 prosenttia. Esimerkkikunnan tuloslaskelman alijäämä oli vuonna 2022 noin 2,5 miljoonaa euroa, mikä vastasi noin kahta prosenttiyksikköä toimintakatteesta. Vuoden 2023 todellinen alijäämä ilman yhden vuoden ylimääräistä verotuloa olisi 3,7 miljoonaa euroa. Tämä toteutuisi, jos vuonna 2023 kertaluontoisena eränä maksettava verotulo aiempien vuosien korkeammalla veroprosentilla kerätyistä verotuloista – noin 2,5 miljoonaa euroa – olisi jäänyt maksamatta. Tämä olisikin ollut jo lähes seitsemän prosenttia toimintakatteesta. Määrä, josta sopeutetaan, kasvaa suhteessa jäljelle jääneisiin palveluihin hyvin paljon.

Taulukosta 13 käy hyvin selville tulovero- ja yhteisöverotulon leikkaus, samoin valtionosuuden leikkaus. Verotuloprosentista leikataan 12,64 veroprosenttiyksikköä, yhteisöverosta noin kolmannes. Verorahoitus vähenee siten yhteensä 61 miljoonaa euroa.

Myös poistojen suhteellinen osuus kasvaa verorahoituksesta. Vuonna 2022 poistot olivat vain noin kuusi prosenttia verorahoituksesta, mutta vuonna 2023 ne olivat 12 prosenttia. Kärjistäen voidaan sanoa, että kunta joutuu keräämään veroja, jotta se pystyy kattamaan poistot. Poistojen taso säilyy siksi, että kunnan koko käyttöomaisuus säilyy siitä huolimatta, että sote poistuu, ja kunta vuokraa jatkossa sote-kiinteistöt hyvinvointialueelle. Jos hyvinvointialue ei jatkossa vuokraa tiloja, kunta menettää vuokratulonsa, mutta poistojen merkitys säilyy pahimmillaan niin, että poistot tehdään yhdellä kertaa (kolmen vuoden aikana) alaskirjaamalla omaisuus. Tämänkin jälkeen kunnalle voi tulla menoja omaisuuden purkamisen vuoksi.

Myös taseen negatiivinen puoli säilyy. Jos taseeseen on päässyt kertymään alijäämää, sen poistaminen jäljelle jääviä palveluita sopeuttamalla on vaikeaa. Samoin lainakanta jää taseeseen, ja velan maksaminen jäljelle jäävillä tuloilla voi edellyttää veronkorotuksia tai tuloksen vahvistamista sopeuttamalla – mikä on vaikeaa.

Toimintakate kuvaa siis kunnan säännöllisten omien toimintaan perustuvien tulojen ja kuntalaisille tarjottavien, palveluista johtuvien menojen erotusta. Tuloissa on palvelumaksuja, maanvuokria ynnä muita tuloja, jotka ovat säännöllisiä ja omia. Uudistus poisti kuntien

Taulukko 13 Erään kunnan talouden kehitysennakointi vuoteen 2030 (Lähde: FCG)

Esimerkkikunta	2020	Trendi 2021	2015-2021 2022	3 501 2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Veroprosentti	21,50	21,50	21,50	8,86	8,90	8,90	8,90	8,90	8,90	8,90	8,90
Toimintakate 1000 e	-105 997	-114 186	-120 936	-53 481	-54 539	-55 878	-57 181	-57 789	-58 388	-58 987	-59 553
Toimintakatteen muutos 1000 e		-8 189	-6 750	67 455	-1 058	-1 339	-1 304	-607	-600	-599	-566
…muutos %:a		7,7 %	5,9 %	-55,8 %	2,0 %	2,5 %	2,3 %	1,1 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %
Tuloverotulo 1000 e	63 721	65 450	67 985	34 456	33 475	34 281	35 520	36 987	38 505	40 082	41 698
Kiinteistövero 1000 e	5 178	5 853	6 213	6 616	6 675	6 734	6 794	6 855	6 916	6 978	7 041
Osuus yhteisöveron tuotosta 1000 e	2 857	4 118	4 405	2 934	2 491	2 660	2 793	2 877	2 963	3 052	3 144
Verotulot yhteensä 1000 e	71 756	75 421	78 603	44 007	42 641	43 676	45 108	46 719	48 385	50 112	51 883
Valtionosuudet 1000 e	46 488	42 664	46 605	20 189	16 670	17 773	18 946	19 725	19 878	20 338	20 354
...muutos 1000 e		-3 824	3 941	-26 416	-3 519	1 103	1 173	779	152	461	16
…muutos %:a		-8,2 %	9,2 %	-56,7 %	-17,4 %	6,6 %	6,6 %	4,1 %	0,8 %	2,3 %	0,1 %
Verorahoitus yhteensä 1000 e	**118 244**	**118 085**	**125 208**	**64 196**	**59 311**	**61 449**	**64 054**	**66 444**	**68 263**	**70 451**	**72 237**
...muutos 1000 e		-159	7 124	-61 012	-4 885	2 138	2 605	2 390	1 818	2 188	1 786
…muutos %:a		-0,1 %	6,0 %	-48,7 %	-7,6 %	3,6 %	4,2 %	3,7 %	2,7 %	3,2 %	2,5 %
Käyttökate 1000 e	12 247	3 899	4 272	10 715	4 772	5 572	6 873	8 656	9 874	11 464	12 684
Rahoitustuotot ja -kulut 1000 e	556	629	489	-4 011	-5 345	-5 699	-6 056	-6 396	-6 693	-6 950	-7 165
Vuosikate 1000 e	**12 803**	**4 528**	**4 761**	**6 704**	**-573**	**-128**	**817**	**2 259**	**3 181**	**4 514**	**5 519**
Poistot 1000 e	8 705	6 777	7 260	7 465	7 637	7 743	7 848	8 011	8 165	8 311	8 449
Satunnaiset tulot ja menot 1000 e	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Yli-/alijäämä 1000 e	**4 098**	**-2 250**	**-2 499**	**-761**	**-8 210**	**-7 871**	**-7 031**	**-5 752**	**-4 984**	**-3 797**	**-2 930**
Kumulatiivinen jäämä 1000 e	5 091	1 841	-657	-1 418	-9 629	-17 500	-24 531	-30 283	-35 267	-39 064	-41 994
Kumulatiivinen jäämä eur/as	270	98	-35	-76	-514	-936	-1 315	-1 627	-1 899	-2 109	-2 274
Nettoinvestoinnit 1000 e	14 273	15 747	12 831	11 160	9 920	9 900	11 353	11 329	11 302	11 274	11 239
Lainakanta 1000 eur	94 067	104 052	111 760	115 862	126 010	135 714	146 007	154 774	162 603	169 085	174 539
Lainakanta eur/as	4 997	5 538	5 953	6 179	6 729	7 261	7 828	8 316	8 757	9 129	9 452

toimintakatteesta yli 50 prosenttia. Taulukossa 14 on kuvattu kuntia, joiden toimintakatteista poistui iso osa ja joiden koko kuntana kutistui paljon. Toimintakatteella mitaten pienin kunta uudistuksen toteuduttua on Luhanka, jonka toimintakate on uudistuksen toteuduttua alle kaksi miljoonaa euroa. Luhangan ja Kivijärven lisäksi alle kahden miljoonan euron kuntia on kolme. Suurimpia kuntia ovat isot kaupungit, joiden toimintakatteista niistäkin poistui hyvin suuri osa. Esimerkiksi Helsinki on silti toimintakatteella mitaten noin 1,5 miljardin euron kaupunki.

Taulukko 14 Eräiden kuntien toimintakatteiden muutokset ennen ja jälkeen sote-uudistuksen

	Toimintakate 1000 e 2022	2023	euroa/asukas 2022	2023	Toimintakatt. poistui %:a
Luhanka	-5 424	-1 892	-7 838	-2 754	65,1 %
Kivijärvi	-7 946	-2 477	-7 468	-2 359	68,8 %
Kustavi	-7 469	-2 538	-7 862	-2 636	66,0 %
Karijoki	-9 218	-2 803	-7 682	-2 385	69,6 %
Hailuoto	-7 314	-2 961	-7 619	-3 097	59,5 %
Halsua	-8 438	-3 102	-8 021	-3 018	63,2 %
Kannonkoski	-11 467	-3 277	-9 036	-2 622	71,4 %
Ristijärvi	-10 778	-3 541	-9 181	-3 050	67,1 %
Kaskinen	-9 762	-3 609	-7 772	-2 860	63,0 %
Kyyjärvi	-9 613	-3 629	-8 038	-3 086	62,3 %
Tervo	-12 073	-3 658	-8 378	-2 565	69,7 %
Oripää	-8 869	-3 763	-6 734	-2 873	57,6 %
Pelkosenniemi	-8 787	-3 838	-9 279	-4 070	56,3 %
Merijärvi	-8 017	-3 950	-7 514	-3 748	50,7 %
Helsinki	-3 841 784	-1 488 520	-5 786	-2 225	61,3 %
Espoo	-1 652 596	-893 533	-5 413	-2 886	45,9 %
Vantaa	-1 394 029	-645 577	-5 741	-2 622	53,7 %
Tampere	-1 442 528	-592 132	-5 793	-2 349	59,0 %
Turku	-1 225 387	-535 039	-6 192	-2 686	56,3 %
Oulu	-1 062 305	-532 544	-5 014	-2 493	49,9 %
Jyväskylä	-819 367	-327 893	-5 616	-2 233	60,0 %
Lahti	-695 130	-317 081	-5 784	-2 635	54,4 %
Kuopio	-762 832	-286 834	-6 222	-2 328	62,4 %
Vaasa	-439 943	-192 048	-6 471	-2 825	56,3 %

Asukaskohtaiset toimintakatteet muuttuivat nekin paljon, ja esimerkiksi Kaavin toimintakate euroa/asukas muuttui 74,3 prosenttia. Taulukosta 15 ja edellisistä taulukoista voidaan tehdä nopeasti joitakin havaintoja kunnista, joissa toimintakate muuttui paljon.

Ensimmäinen havainto koskee kunnan kokoa. Aivan pienimmät kunnat alkavat olla kooltaan pienempiä kuin keskikokoista hiukan suuremmat seurakunnat. Näissä kunnissa asukaskohtainen toimintakate on hyvin pieni ja paljon pienempi kuin kunnilla, joilla toimintakate euroa/asukas ei vähentynyt niin paljon kuin listan toisessa päässä olevissa kunnissa. Tästä voitaneen tehdä johtopäätös, että elinvoima alkaa olla hiipunut ja kunta voi olla usein asukasluvullakin tarkasteltuna taantunut ja edelleen taantuva kunta, jos toimintakate on hyvin pieni määrällisesti ja euroa/asukas-suhteella tarkasteltuna. Vastaavasti hiukan määrällisesti suuremman toimintakatteen kunnissa, joissa toimintakate euroa/asukas on suuri, voidaan uskoa olevan elinvoimaa. Iso toimintakate euroa/asukas tarkoittaa todennäköisesti isompaa lapsimäärää kuin pienen toimintakatteen kunnissa.

Eniten toimintakate euroa/asukas pieneni Kaavilla, Juuassa ja Liksassa, vähiten Limingassa, Sipoossa ja Espoossa. Kolme ensimmäistä ovat olleet ison muuttotappion ikääntyneitä kuntia, jälkimmäiset kovassa kasvussa olleita nuorekkaita kuntia.

Taulukko 15 Muuttuneet toimintakatteet euroa/asukas

	Toimintakate 1000 e 2022	2023	euroa/asukas 2022	2023	Toimintakatt. poistui %:a
Kaavi	-22 980	-5 914	-8 546	-2 246	74,3 %
Juuka	-35 490	-10 003	-8 155	-2 348	71,8 %
Lieksa	-79 000	-22 319	-7 617	-2 191	71,7 %
Sysmä	-27 343	-7 781	-7 803	-2 268	71,5 %
Tuusniemi	-19 617	-5 598	-8 194	-2 385	71,5 %
Kannonkoski	-11 467	-3 277	-9 036	-2 622	71,4 %
Pieksämäki	-125 766	-36 469	-7 365	-2 170	71,0 %
Ylitornio	-34 530	-10 056	-9 116	-2 706	70,9 %
Joutsa	-33 434	-9 841	-8 016	-2 397	70,6 %
Kemi	-147 396	-43 392	-7 559	-2 256	70,6 %
Rääkkylä	-14 737	-4 357	-7 519	-2 270	70,4 %
Pertunmaa	-13 798	-4 125	-8 624	-2 621	70,1 %
Pello	-29 171	-8 762	-8 943	-2 738	70,0 %
Liminka	-63 907	-37 196	-6 230	-3 611	41,8 %
Sipoo	-117 834	-64 529	-5 279	-2 843	45,2 %
Espoo	-1 652 596	-893 533	-5 413	-2 886	45,9 %
Uurainen	-23 312	-12 590	-6 490	-3 506	46,0 %
Kruunupyy	-41 638	-22 283	-6 501	-3 506	46,5 %
Kauniainen	-71 307	-38 008	-6 934	-3 654	46,7 %
Kempele	-109 454	-58 264	-5 671	-2 969	46,8 %
Siuntio	-35 365	-18 746	-5 688	-3 010	47,0 %
Luoto	-33 921	-17 970	-5 918	-3 092	47,0 %
Kontiolahti	-83 713	-43 511	-5 523	-2 868	48,0 %
Lumijoki	-13 602	-7 068	-6 842	-3 568	48,0 %
Pirkkala	-116 720	-60 340	-5 720	-2 933	48,3 %
Muurame	-55 898	-28 634	-5 331	-2 709	48,8 %
Tyrnävä	-42 058	-21 229	-6 409	-3 252	49,5 %
Oulu	-1 062 305	-532 544	-5 014	-2 493	49,9 %

3.2 Tuloslaskelman tulot

3.2.1 Verotuloerät

Verotuloerät ovat olleet ison kuntajoukon rahoituksen selkäranka. Tulo- ja kiinteistöverotuloon vaikuttavat sekä kuntalaisten tulotaso, verotettava tulo että veroprosenttien suuruus. Uudistus vahvisti kunnan (ja seurakunnan) veroprosentin tehoa, kun uudistus harmonisoi kuntien ja valtion vähennysjärjestelmää, ja muutos on joissakin kunnissa keskimäärin jopa lähes neljännes. Samalla veroprosenttiyksiköllä kunta kerää uudistuksen toteuduttua tämän verran enemmän verotuloja. Taulukko 16 (s. 34) kuvaa, kuinka joillakin kunnilla veroprosentin teho kasvoi jopa kolmanneksen, joillakin hädin tuskin kymmentä prosenttia. Lopullinen veroprosentin tehon kasvu on taulukon osoittamaa pienempi, koska vuoden 2023 verotulo veroprosenttiyksikköä kohden on verotulon rytmityksestä johtuen suurempi kuin lopullisesti. Hyötyjien joukossa on useita Lapin kuntia, mutta myös suurimmat kaupungit. Tämä yhdessä

jäljempänä kuvattavan verotulon tasausjärjestelmän muutoksen vuoksi esimerkiksi Helsinki saa uudistuksen toteuduttua pitää aiempaa enemmän omasta verotulostaan ja tulevaisuudessa tulevasta verotulon kasvusta.

Taulukko 16 Veroprosentin tehon eli efektiivisyyden muutos 2022 → 2023 (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

Keskiarvo	23,0 %			
Tehon nousu			**Tehon nousu**	
Inari	39,6 %		Kivijärvi	5,2 %
Kittilä	38,7 %		Pyhäjoki	10,7 %
Espoo	36,9 %		Paltamo	11,2 %
Enontekiö	35,5 %		Tervo	11,8 %
Lumijoki	35,2 %		Halsua	11,8 %
Pertunmaa	34,6 %		Marttila	12,8 %
Hirvensalmi	34,3 %		Hyrynsalmi	13,0 %
Vantaa	33,1 %		Jämsä	13,1 %
Pyhäntä	33,1 %		Ähtäri	13,7 %
Luhanka	32,8 %		Kinnula	13,8 %
Helsinki	32,7 %		Kaskinen	14,4 %
Tervola	32,2 %		Evijärvi	14,8 %
Kuusamo	31,7 %		Uurainen	14,9 %
Tampere	31,6 %		Pyhäranta	14,9 %
Turku	31,4 %		Rauma	15,0 %

Kuntien veroprosenteista leikattiin siis pakkolaskuna 12,64 veroprosenttiyksikköä. Tämä johti siihen, että pienimmän ja suurimman veroprosentin ero kasvoi huomattavasti. Ennen uudistusta Kauniaisten ja Halsuan veroprosenttiyksiköiden suhde oli 1,38, uudistuksen toteuduttua 2,49 (ks. taulukko 17). Tämä tarkoittaa sitä, että halsualainen maksaa pakollisista kuntapalveluista lähes 2,5 kertaa enemmän kauniaislaisiin suhteutettuna, ja todennäköisesti kauniaislainen saa laajemmat ja ehkä myös laadukkaammat palvelut. Tämän lisäksi kauniaislaisten palveluissa on paljon sellaisia vapaaehtoisia vapaa-ajan ja kulttuuripalveluja, joista Halsualla ei osata uneksiakaan. Kuntien ja kuntalaisten tasa-arvo toteutuu eri kunnissa huonosti – suuren veroprosentin kuntalaisen voi odottaa ja uskoa hyötyvänsä muusta, erilaisesta elämästä eri tavalla.

Pakkoleikattua veroprosenttia ei saanut korottaa vuonna 2023, mutta vuonna 2024 veroprosenttia saa nostaa – tai laskea. Valtion yhdellä kertaa maksama, usein yli yhtä veroprosenttiyksikköä vastaava verotuloerä 2023 poisti todellisuudessa useimmilla kunnilla tarpeen nostaa veroprosenttia vuonna 2023. Veroprosentilla ei ole jatkossakaan kattoa.

Leikkautuvuus kohdistui prosentuaalisesti eniten pienen veroprosentin kuntiin.

Tuloverotulolla on ollut kunnan omassa verorahoituksessa suurin merkitys, ja sen jälkeen vaihtelevassa järjestyksessä tulevat kiinteistö- ja yhteisöverot (ks. taulukko 18 ja kuva 5). Uudistuksen toteuduttua tuloverotulon merkitys verotuloista laskee yli kymmenen veroprosenttiyksikköä, mutta yhteisöveron merkitys pysyy jokseenkin samana siitä huolimatta, että sitäkin leikattiin pienentämällä kuntien jako-osuutta yhteisöverotulosta jopa kolmannes. Yhteisöveron todellista kertymää ja siihen kohdistunutta leikkausta on lopulta vaikea hahmottaa, kun Marinin hallitus korotti yhteisöveron jako-osuutta kymmenellä veroprosenttiyksiköllä koronan vuoksi. Kiinteistöveron merkitys taas kasvaa jopa kaksinkertaiseksi.

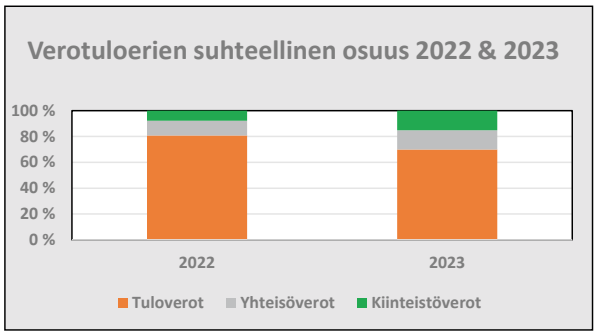
Taulukko 17 Tuloveroprosentit ennen ja jälkeen, leikkautuvuus %:a ja suhde pienimpään veroprosenttiin (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

	Keskiarvo	8,50			
	Mediaani	8,61			
	2022	**2023**	**Leikkau-tuvuus**	**Suhde Kauniaisiin 2022**	**2023**
Halsua	23,50	10,86	0,54	1,38	2,49
Kaskinen	23,00	10,36	0,55	1,35	2,38
Ylivieska	23,00	10,36	0,55	1,35	2,38
Evijärvi	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Haapajärvi	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Isojoki	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Jämijärvi	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Karijoki	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Kyyjärvi	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Merijärvi	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Mänttä-Vilppula	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Rautalampi	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Reisjärvi	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Teuva	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Veteli	22,50	9,86	0,56	1,32	2,26
Inari	19,00	6,36	0,67	1,12	1,46
Naantali	19,00	6,36	0,67	1,12	1,46
Sysmä	19,00	6,36	0,67	1,12	1,46
Luhanka	18,50	5,86	0,68	1,09	1,34
Espoo	18,00	5,36	0,70	1,06	1,23
Eurajoki	18,00	5,36	0,70	1,06	1,23
Helsinki	18,00	5,36	0,70	1,06	1,23
Kustavi	18,00	5,36	0,70	1,06	1,23
Kauniainen	17,00	4,36	0,74	1,00	1,00

Taulukko 18 Verotuloerien suhteellinen osuus ennen ja jälkeen (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

	2022	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Tuloverot	21 645 950	10 148 142	9 483 519	9 721 348	10 092 006
Yhteisöverot	3 032 263	2 140 000	1 870 000	2 000 000	2 100 000
Kiinteistöverot	2 091 176	2 209 935	2 218 069	2 218 069	2 218 069
Verotulot yhteensä	**26 769 389**	**14 498 077**	**13 571 587**	**13 939 416**	**14 410 075**

	2022	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Tuloverot	81 %	70 %	70 %	70 %	70 %
Yhteisöverot	11 %	15 %	14 %	14 %	15 %
Kiinteistöverot	8 %	15 %	16 %	16 %	15 %
Verotulot yhteensä	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**



Kuva 5 Verotuloerien suhteellinen osuus ennen ja jälkeen (Lähde: Kuntaliitto ja FCG)

Taulukko 19 Kiinteistöveron merkitys ennen ja jälkeen uudistuksen (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

	Kiven osuus verotulosta		
	%:a 2022	%:a 2023	vero-% 2023
Eurajoki	40 %	68 %	14,36
Pelkosenniemi	36 %	58 %	14,62
Pyhäjoki	21 %	52 %	7,61
Kustavi	27 %	50 %	7,48
Utajärvi	26 %	47 %	8,91
Vaala	26 %	47 %	10,04
Kolari	22 %	43 %	7,52
Tervola	23 %	40 %	6,80
Kittilä	21 %	38 %	7,48
Luhanka	20 %	37 %	5,91
Taivassalo	18 %	35 %	4,78
Puumala	17 %	34 %	5,37
Sodankylä	19 %	34 %	6,14
Pyhäntä	20 %	34 %	6,34
Simo	17 %	32 %	4,73

Taulukko 20 Yhteisöveron merkitys ennen ja jälkeen uudistuksen (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

	Yhteisöveron osuus verotulosta		
	%:a 2022	%:a 2023	vero-% 2023
Rautavaara	60 %	70 %	7,7
Harjavalta	47 %	58 %	6,3
Vieremä	46 %	56 %	5,7
Kyyjärvi	40 %	44 %	5,3
Kittilä	24 %	49 %	5,2
Multia	38 %	43 %	5,0
Keitele	24 %	52 %	5,0
Rautjärvi	29 %	47 %	5,0
Kaskinen	25 %	41 %	4,8
Soini	27 %	44 %	4,7
Sievi	33 %	41 %	4,6
Kivijärvi	35 %	48 %	4,6
Ilomantsi	33 %	44 %	4,3
Heinävesi	35 %	42 %	4,3
Pihtipudas	27 %	42 %	4,0

Kiinteistöveron merkitys on siis kasvanut, ja joillakin kunnilla sen merkitys on erittäin suuri (ks. taulukko 19 ja 20), esimerkkinä vaikkapa Kustavi, Pyhäjoki, Pelkosenniemi sekä Vaala ja varsinkin Eurajoki, joka saa suuren yhteisöveron alueellaan sijaitsevasta ydinvoimalaitoksestaan, mutta jatkossa myös tuulivoimaloista. Esimerkiksi Vaalassa kiinteistövero vastaa yli kymmenen veroprosenttiyksikön tuottoa. Kiinteistövero on suuri kunnissa, joissa on paljon järviä, tuntureita ja atomi-, aurinko- tai tuulivoimaa.

Myös yhteisöverolla on suuri merkitys joillekin kunnille, ja esimerkiksi Rautavaaran yhteisövero vastaa lähes kahdeksan veroprosenttiyksikön tuottoa. Mielenkiintoinen piirre on siinä, että Kittilä on sekä ison kiinteistöveron mutta myös suuren yhteisöveron kunta. Myös verotettava tulo on niin hyvä, että Kittilän veroprosentti on koko maan pienimpiä ja sitä voitaisiin jopa alentaa.

3.2.2 Erityistarkastelu: tuuli- ja aurinkovoiman merkityksen kasvu (otteita FCG:n vihreän energian hyötyjä käsittelevästä artikkelista)

Uusiutuva energia – erityisesti tuulivoima, mutta myös aurinkovoima – voi kuitenkin tarjota monelle kunnalle pelastusrenkaan. Esimerkiksi Kyyjärven kunta oli arviointimenettelyssä, mutta sekin selvisi lopulta itsenäiseksi kunnaksi vahvasti etunojassa tuulivoiman ansiosta.

Tuulivoimaa on tulossa koko maahan paljon, ja isot investointirahat vaihtavat omistajaa. Suurin pääomasijoitus saatiin Myrsky Oy:lle, jopa 2,3 miljardia euroa vihreään energiaan. Jokainen järkevä kunta, jossa olisi mahdollisuus rakentaa tuulivoimaa, onkin nyt liikkeellä. Mitä pienempi kunta ja suurempi voimaloiden määrä, sitä suurempi on mahdollisuus maksaa lainansa pois ja alentaa kunnallisveroprosenttiaan. Tämän voisi kuvitella tuovan pienten kuntien alueille elinvoiman ja kuntalaisten terveyden edistämiseen vaadittavia lisätuloja. Luultavasti kunta, jonka veroprosentti on lähellä nollaa tai jopa nolla, on houkutteleva myös muuttajille. Tuuli- ja aurinkovoima kasvattaa alueella myös teollisen tuotannon mahdolli-

suuksia. (Esimerkiksi Ranualle toimintansa perustava metanolitehdas edellyttää alueelle vihreää energiaa, ja Ranua pyörsi päätöksensä olla tuulivoimasta vapaa kunta. Lähde: Yle https://yle.fi/a/74-20015120.)

Tuulivoimaan koetetaan panostaa myös valtion tasolla. Kiinteistövero kytkettiin osaksi verotulon tasausta sote-uudistuksen yhteydessä edellisen hallituksen aikana, ja tämän voi uskoa houkuttelevan uusiakin kuntia tuulivoiman saamiseksi.

Tuulivoimayhdistyksen mukaan eniten tuulivoimaa on tällä hetkellä Pyhäjoella, Pyhännällä ja Simossa, kun suhteutetaan määriä kunnallisveroprosentteihin. Tuulivoimayhdistyksen tilastoinnin perusteella eniten tuulivoimaa olisi tulossa Lestijärvelle, Hyrynsalmelle ja Siikajoelle Kyyjärven seuratessa perässä.

Tuulivoiman taloudellinen merkitys on joillekin kunnille erittäin merkittävä. Taulukkoon 21 kokosimme suurimmat tuulivoimasta hyötyjät siten, että laskimme, mikä tuulivoiman merkitys on kunnallisveroprosentteina. Vertailun vuoksi listasta löytyy kunnallisveroprosentti vuodelle 2023. Kaksi eri taulukkoa kuvaavat sekä nyt toiminnassa olevia tuulipuistoja että valmisteilla olevia.

Tuulivoiman merkitystä voidaan korostaa vielä laskemalla sellainen tuulimyllyjen määrä, jolla kunta pystyisi kattamaan lisääntyvällä kiinteistöverolla koko kunnan kunnallis-

Taulukko 21 Tuulivoiman merkitys kuntien taloudelle (Lähde: Tuulivoimayhdistys, Tilastokeskus, Valtiokonttori)

Tilanne nyt?		
	Myllyt vero-prosentti-yksikköä	**Vero-prosentti 2023**
Pyhäjoki	7,33	8,11
Pyhäntä	5,18	7,11
Simo	4,49	9,36
Isojoki	3,28	9,86
Merijärvi	3,23	9,86
Kannus	2,64	8,86
Posio	2,55	9,11
Kristiinan-kaupunki	2,52	8,86
Vaala	2,37	8,36
Kalajoki	2,03	8,36
Luhanka	1,94	5,86
Siikainen	1,75	9,36
Närpiö	1,53	8,36
Siikajoki	1,52	9,36
Alavieska	1,52	9,36
Teuva	1,40	9,86
Jämijärvi	1,36	9,86
Ii	1,31	8,86
Haapajärvi	1,18	9,86
Soini	1,06	9,11
Perho	1,02	8,86
Suomussalmi	1,01	8,86
Karvia	1,00	7,86
Sievi	0,85	9,11
Tervola	0,81	7,36

Valmisteilla olevat?		
	Myllyt vero-prosentti-yksikköä	**Vero-prosentti 2023**
Lestijärvi	28,37	8,36
Hyrynsalmi	2,07	9,11
Siikajoki	1,93	9,36
Kyyjärvi	1,80	9,86
Perho	1,59	8,86
Närpiö	1,55	8,36
Kinnula	1,52	8,86
Alajärvi	1,02	9,11
Oulainen	0,82	9,36
Pyhäjärvi	0,73	9,11
Karstula	0,72	8,86
Isojoki	0,68	9,86
Kurikka	0,68	8,36
Karvia	0,62	7,86
Kemijärvi	0,52	8,86
Haapajärvi	0,50	9,86
Uusikaarlepyy	0,49	8,61
Ii	0,40	8,86
Eurajoki	0,39	5,36
Kristiinan-kaupunki	0,31	8,86
Pieksämäki	0,28	9,36
Kalajoki	0,27	8,36
Vöyri	0,17	8,86
Saarijärvi	0,14	9,36
Somero	0,11	7,86

Montako myllyä vastaa tuloveroa?		
		Vero-prosentti 2023
Luhanka	18,13	5,86
Lestijärvi	20,33	8,36
Merijärvi	30,52	9,86
Kustavi	30,82	5,36
Kivijärvi	35,06	9,11
Savukoski	37,00	9,11
Pelkosenniemi	38,20	9,36
Hailuoto	38,62	7,86
Kannonkoski	40,16	8,86
Halsua	41,79	10,86
Enonkoski	42,08	8,36
Karijoki	42,43	9,86
Siikainen	42,68	9,36
Kyyjärvi	43,90	9,86
Pyhäntä	43,94	7,11
Rautavaara	45,67	9,36
Oripää	45,72	8,36
Kinnula	46,71	8,86
Ristijärvi	46,82	9,36
Tervo	48,44	8,86
Utsjoki	49,08	8,36
Multia	52,32	9,36
Pertunmaa	52,98	8,86
Taivassalo	55,49	6,86
Kihniö	56,74	8,86

verokertymän. Kuten taulukosta 21 näkyy, joillakin pienillä kunnilla nollaveroprosenttiin vaadittavan tuulivoiman määrä ei ole suuri. Käytimme laskennassa vuotuisen kiinteistöveron määränä 35 000 euroa/tuulivoimala.

Aivan uusi ulottuvuus on tulossa aurinkovoimasta, jonka rakentaminen ei herättäne yhtä suuria intohimoja kuin tuulipuistot. Suuret aurinkovoimalat eivät ole aivan yhtä hyviä tulonlähteitä kunnalle kuin tuulivoimalat, mutta niilläkin on suuri merkitys. Suomessa on tälläkin hetkellä tekeillä hyvin suuria aurinkovoimaloita, joiden tuotto kunnalle tulee olemaan hyvä. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Uuteenkaupunkiin tuleva voimala, jonka kiinteistöverotuotto on 700 000–800 000 euroa vuodessa. Tämä olisi hyvä lisä sopeutuspaineissa olevan kunnan talouteen. Suuria aurinkovoimaloita ollaan suunnittelemassa Uudenkaupungin lisäksi ainakin Huittisiin, Ulvilaan sekä Säkylään.

Aurinkovoiman etuna tuulivoimaan verrattuna on se, että sitä voidaan sijoittaa kaikkialle Suomeen, jos muut olosuhteet sen sallivat. Näin myös Itä-Suomi voi päästä osaksi vihreän energian mukanaan tuomista taloudellisista hyödyistä, vaikka Puolustusvoimat eivät katsokaan hyvällä tuulivoimahankkeita isoissa osissa Itä-Suomea.

3.2.3 Valtionosuudet ja valtionosuus osana verorahoitusta

Valtionosuuden merkitys oli ennen hyvin suuri varsinkin ikääntyneillä kunnilla, joiden sairastavuus oli myös suurta. Uudistus poisti käytännössä kaikilta ikäryhmiltä lukioikäisestä lähtien ikäryhmäperusteisen valtionosuuden, mistä seurasi se, että vahvasti valtionosuuden varaan taloutensa perustaneet kunnat olivat yhtäkkiä uudessa tilanteessa: valtionosuutta ei kertynyt ja kuntien omarahoitusosuuden jälkeen joidenkin kuntien peruspalveluiden valtionosuus kääntyi jopa negatiiviseksi.

Soten siirtolaskelmassa, jossa kuntien verorahoitusta pienennettiin vastaamaan siirtyviä kustannuksia, otettiin kunnalta ensin pois kaikki soteen liittyvät valtionosuudet ja aiemmin mainittu veroprosentin leikkaus ja yhteisöveron jako-osuuden alennus. Jos kunnan siirtyvät menot ovat pienemmät kuin poistettu verorahoitus, kunta saa tuloslaskelmaansa (valtionosuuteen) pysyvän kompensaatioerän, mistä johtuu esimerkiksi se, että aiemmin valtionosuudesta riippumaton Espoon kaupunki onkin yhtäkkiä valtionosuudesta aiempaa riippuvaisempi.

Eniten peruspalveluiden valtionosuutta saavat uudistuksen toteuduttua kunnat, joissa on lapsia aina lukioikäiseen saakka. Jos ennen uudistusta hyvä valtionosuuden lähde oli 85-vuotias 22 359 euron asukaskohtaisella valtionosuudellaan (ks. taulukko 22), nyt paras ”paisti” kuntatalouden kannalta on yläkouluikäinen nuori. Valtionosuuden erityiset erät, kasvun nopeus ja esimerkiksi kielisyys, erityisesti saamen kieli, saavat edelleen valtionosuutta, mutta noin 70 prosenttia aiemmasta pääluvun mukaisesta määrästä.

Taulukossa 22 on kootusti vuosien 2022 ja 2023 valtionosuusperusteet, joko ikäryhmäkohtaiset tai asukaslukupohjaiset valtionosuudet. Taulukkoon on laskettu myös muutosprosentti vuodesta 2022 vuoteen 2023. Sairastavuudesta ei makseta enää lainkaan valtionosuutta, omarahoitusosuus alenee huomattavasti ja valtionosuuteen säädettiin hyvinvoinnin edistämiseksi HYTE-kerroin ja väestön kasvun suurimpia haittoja kompensoimaan oma kertoimensa. Kunta–valtio-suhdetta tasaava valtionosuusprosentti pieneni hiukan vuonna 2023.

Taulukko 22 Valtionosuusperusteet vuosina 2022 ja 2023 (Lähde: VM)

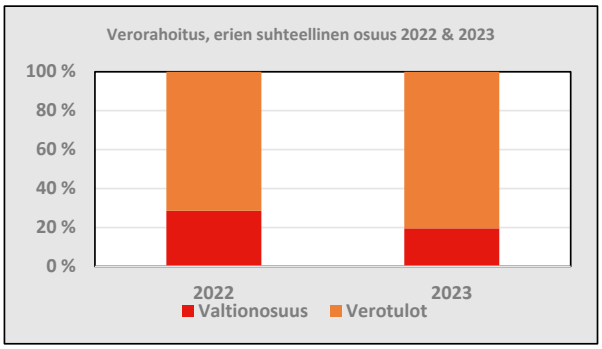
Vuosi 2022			Vuosi 2023			Muutos-%
Valtionosuusprosentti:		23,59 %	**Valtionosuusprosentti:**		22,09 %	
Omarahoitusosuus		4 291,07	**Omarahoitusosuus**		1 359,93	-68,3 %
Ikäryhmä-hinnat:	Ikä 0–5	9 713,30	**Ikäryhmä-hinnat:**	Ikä 0–5	8 010,94	-17,5 %
	Ikä 6	10 305,71		Ikä 6	8 499,51	-17,5 %
	Ikä 7–12	8 596,30		Ikä 7–12	7 071,51	-17,7 %
	Ikä 13–15	14 733,47		Ikä 13–15	12 129,17	-17,7 %
	Ikä 16–18	4 728,28		Ikä 16+	62,57	-98,7 %
	Ikä 19–64	1 157,20				
	Ikä 65–74	2 306,18				
	Ikä 75–84	6 457,36				
	Ikä 85+	22 359,22				
Hinnat:	Sairastavuus	1 329,61		Sairastavuus		
	Työttömyysaste	103,34		Työttömyysaste	67,78	-34,4 %
	Kaksikielisyys I (koko väestö)	318,56		Kaksikielisyys I (koko väestö)	287,68	-9,7 %
	Kaksikielisyys II, (ruotsink.)	318,56		Kaksikielisyys II, (ruotsink.)	287,68	-9,7 %
	Vieraskielisyys	2 237,64		Vieraskielisyys	1 680,57	-24,9 %
	Asukastiheys	45,00		Asukastiheys	40,64	-9,7 %
	Saaristo	438,47		Saaristo	395,97	-9,7 %
	Saaristo-osakunta	320,75		Saaristo-osakunta	289,65	-9,7 %
	Koulutustausta	457,42		Koulutustausta	27,82	-93,9 %
Hinnat:	Syrjäisyys	226,40	**Hinnat:**	Syrjäisyys	61,24	-73,0 %
	Saamen kotiseutu	2 875,50		Saamen kotiseutu	895,43	-68,9 %
	Työpaikkaomavaraisuus	68,71		Työpaikkaomavaraisuus	12,82	-81,3 %
				HYTE-kerroin	18,89	
				Väestön kasvu	10,02	

Kuntien valtionosuus pieneni 10,8 miljardista 3,5 miljardiin euroon, ja asukasta kohden laskettuna määrä oli 1 937 euroa/asukas ja 637 euroa/asukas (ks. taulukko 23 ja kuva 6). Valtionosuus vastasi koko verorahoituksesta 29 prosenttia vuonna 2022, suhde (ja määrä) väheni vuoteen 2023 ollen 20 prosenttia.

Taulukko 23 Kuntien peruspalveluiden valtionosuuden kehitys 2022 → 2023 (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

	2022	2023	2024	2025
Valtionosuudet	10 716 613	3 531 232	3 612 040	3 545 778
Valtionosuus eur/asukas	1 937	637	651	638

	2022	2023	2022	2022
Valtionosuus	10 716 613	3 531 232	29 %	20 %
Verotulot	26 769 389	14 498 077	71 %	80 %
Verorahoitus yhteensä	**37 486 002**	**18 029 309**	**100 %**	**100 %**



Kuva 6 Verorahoitus: Kuntien oman verotulon ja valtionosuuden muutos 2022 --> 2023 (Lähde: VM ja FCG)

Taulukko 24 Taulukot eniten ja vähiten valtionosuutta saaneista ja saavista kunnista (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

Eniten valtionosuutta ennen uudistusta	euroa/ asukas		vero-%-yksikköä	
	2022TP	2023TA	2022TP	2023TA
Utsjoki	7 122	3 157	42,4	15,7
Salla	6 516	1 430	44,9	7,9
Puolanka	6 463	1 592	48,5	10,0
Posio	6 195	1 268	47,8	7,6
Hyrynsalmi	6 017	1 202	43,1	7,5
Ranua	5 961	2 323	49,4	15,6
Vesanto	5 948	1 509	47,2	9,7
Vaala	5 794	2 015	42,2	11,2
Rautavaara	5 700	626	47,8	4,4
Pielavesi	5 540	1 333	44,1	8,9
Pelkosenniemi	5 468	1 308	35,3	6,8
Ylitornio	5 458	1 453	36,5	7,3
Enontekiö	5 442	1 983	38,8	10,4
Taivalkoski	5 347	2 315	38,4	14,2
Pudasjärvi	5 261	1 979	41,5	12,6
Ilomantsi	5 214	1 160	37,3	6,8
Pello	5 200	1 112	33,2	5,8
Ristijärvi	5 177	494	35,0	2,8
Perho	5 154	2 177	43,6	14,9
Kivijärvi	5 101	1 490	40,5	11,1

Eniten valtionosuutta uudistuksen jälkeen	euroa/ asukas		vero-%-yksikköä	
	2022TP	2023TA	2022TP	2023TA
Utsjoki	7 122	3 157	42,4	15,7
Ranua	5 961	2 323	49,4	15,6
Taivalkoski	5 347	2 315	38,4	14,2
Lumijoki	3 550	2 200	25,8	11,8
Perho	5 154	2 177	43,6	14,9
Utajärvi	5 008	2 139	35,4	12,8
Kärsämäki	5 033	2 116	39,4	14,1
Vaala	5 794	2 015	42,2	11,2
Enontekiö	5 442	1 983	38,8	10,4
Pudasjärvi	5 261	1 979	41,5	12,6
Liminka	2 847	1 968	17,4	9,5
Koski Tl	4 164	1 937	28,8	10,6
Merijärvi	4 421	1 902	44,6	16,0
Toholampi	0	1 853	0,0	10,9
Tyrnävä	3 414	1 849	24,3	10,7
Siikajoki	4 083	1 808	28,4	10,2
Reisjärvi	4 858	1 800	37,1	10,8
Kuortane	4 642	1 799	32,8	10,5
Uurainen	3 015	1 786	20,3	10,5
Kauniainen	382	1 716	0,8	3,2

Pienin valtionosuus ennen uudistusta	euroa/ asukas		vero-%-yksikköä	
	2022TP	2023TA	2022TP	2023TA
Kauniainen	382	1 716	0,8	3,2
Espoo	542	1 152	2,0	3,2
Helsinki	569	278	2,2	0,8
Sipoo	859	962	3,5	3,2
Kirkkonummi	876	879	3,5	2,7
Tuusula	901	602	3,8	1,9
Pirkkala	958	792	4,1	2,7
Järvenpää	985	404	4,5	1,5
Nurmijärvi	1 029	719	4,6	2,5
Siuntio	1 060	669	4,6	2,4
Naantali	1 064	442	4,7	1,5
Kerava	1 089	469	5,2	1,7
Masku	1 104	661	5,3	2,6
Kaarina	1 151	599	5,3	2,2
Vantaa	1 184	735	5,7	2,7
Rusko	1 208	817	6,1	3,3
Vihti	1 247	704	5,8	2,6
Lempäälä	1 276	900	6,3	3,5
Pornainen	1 301	909	6,4	3,6
Porvoo	1 307	914	5,9	3,4

Pienin valtionosuus uudistuksen jälkeen	euroa/ asukas		vero-%-yksikköä	
	2022TP	2023TA	2022TP	2023TA
Kaskinen	2 438	-892	13,4	-4,3
Eurajoki	1 534	-446	7,9	-1,9
Kustavi	2 498	-333	11,4	-1,2
Pertunmaa	3 934	-226	29,7	-1,2
Harjavalta	2 015	-183	11,2	-0,8
Hanko	1 986	-5	9,6	0,0
Leppävirta	3 117	0	18,6	0,0
Loimaa	3 165	0	20,4	0,0
Tuusniemi	4 655	0	35,8	0,0
Kaavi	4 631	14	35,3	0,1
Kemi	2 853	22	15,6	0,1
Mänttä-Vilppula	2 855	60	16,5	0,3
Hamina	2 190	129	12,0	0,6
Luumäki	3 138	145	20,1	0,8
Pieksämäki	3 238	185	20,0	0,9
Kouvola	2 256	211	12,1	0,9
Hämeenlinna	1 754	213	9,2	0,9
Mikkeli	2 614	216	15,0	1,0
Savonlinna	3 057	237	18,3	1,2
Tampere	1 501	246	7,9	1,0

Ennen uudistuksen toteutumista Utsjoen valtionosuus vastasi 42,4 veroprosenttiyksikön tuottoa (ks. taulukko 24). Uudistuksen toteuduttua määrä aleni 15,7 veroprosenttiyksikköön. Veroprosenttiyksiköiden määräksi suhteutettuna eniten valtionosuutta sai Ranua, 49,4 veroprosenttiyksikköä. Jos siis valtionosuutta ei olisi maksettu vuonna 2022 lainkaan, olisi ranualaisten kuntaveroprosenttia pitänyt korottaa tuolla määrällä, jotta palvelut olisi saatu rahoitettua. Utsjoki saa valtionosuutta eniten myös uudistuksen toteuduttua, mutta määrät ovat huomattavasti pienemmät kuin vuonna 2022.

Vähiten valtionosuutta ennen uudistusta saivat Kauniainen, Espoo ja Helsinki. Uudistuksen toteuduttua Kaskinen, Eurajoki, Kustavi, Pertunmaa ja Harjavalta saavat maksaa valtiolle valtionosuutta. Tämä johtuu keskeisimmin siitä, että näiden kuntien valtionosuuden määrä romahti ikärakenteen ja sen vuoksi, ettei lapsia ja nuoria ole sanottavasti. Kun pienestä valtionosuudesta vähennetään omarahoitusosuus ja joillakin listan kunnilta vielä verotulon tasaus, kääntyy yhtälö negatiiviseksi. Yhtälö on luvattu korjata heti uuden hallituksen taipaleen alussa.

Taulukko 25 osoittaa kuitenkin sen radikaalin muutoksen, minkä sote-uudistus teki kunnille: jos kunnassa ei ole lapsia, se ei saa juuri valtionosuutta, kun ikäryhmäperusteinen valtionosuus siirtyi hyvinvointialueille. Lähtökohtana on, etteivät lapset sairasta samalla tavalla kuin ikääntyneet, vaikka myös lasten ikäryhmäperusteinen valtionosuus hiukan väheni. Kaikista kuntalaisista maksetaan kuitenkin omarahoitusosuus riippumatta kuntalaisen iästä, ja tämä voi viedä heti yhtälön negatiiviseksi. Jos kunnan verotulon taso on hyvä, se maksaa verotulon tasausta. Meillä on joitakin kuntia, jotka olisivat niin ikään negatiivisia peruspalveluiden valtionosuuden nauttijoita, esimerkiksi Hartola, mutta nämä kunnat pelastuvat tasattavan verotulonsa vuoksi. Voidakseen päästä toisenlaiseen asemaan kunnan olisi vaihdettava kuntalaiset nuorempiin ja terveempiin…

Taulukko 25 Suurin negatiivinen ja positiivinen muutos valtionosuuteen ennen ja jälkeen (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

Suurin negatiivinen muutos %:a			
	2022TP	2023TA	Muutos-%
Kaskinen	2 438	-892	-37 %
Eurajoki	1 534	-446	-29 %
Kustavi	2 498	-333	-13 %
Harjavalta	2 015	-183	-9 %
Pertunmaa	3 934	-226	-6 %
Hanko	1 986	-5	0 %
Leppävirta	3 117	0	0 %
Loimaa	3 165	0	0 %
Tuusniemi	4 655	0	0 %
Kaavi	4 631	14	0 %
Kemi	2 853	22	1 %
Mänttä-Vilppula	2 855	60	2 %
Luumäki	3 138	145	5 %
Pieksämäki	3 238	185	6 %
Hamina	2 190	129	6 %
Heinävesi	4 376	273	6 %
Hartola	3 834	283	7 %
Savonlinna	3 057	237	8 %
Kangasniemi	3 852	317	8 %
Mikkeli	2 614	216	8 %

Suurin positiivinen muutos %:a			
	2022TP	2023TA	Muutos-%
Kauniainen	382	1 716	449 %
Espoo	542	1 152	212 %
Sipoo	859	962	112 %
Kirkkonummi	876	879	100 %
Muurame	1 402	1 243	89 %
Pirkkala	958	792	83 %
Lempäälä	1 276	900	70 %
Porvoo	1 307	914	70 %
Nurmijärvi	1 029	719	70 %
Pornainen	1 301	909	70 %
Liminka	2 847	1 968	69 %
Kontiolahti	1 851	1 259	68 %
Rusko	1 208	817	68 %
Tuusula	901	602	67 %
Siuntio	1 060	669	63 %
Vantaa	1 184	735	62 %
Lumijoki	3 550	2 200	62 %
Kempele	1 748	1 080	62 %
Masku	1 104	661	60 %
Uurainen	3 015	1 786	59 %

Uudistuksen toteuduttua voidaan tarkastella myös kuntia, joissa tapahtui suurin muutos sekä negatiivisesti että positiivisesti valtionosuuden määrässä (ks. taulukko 25, s. 41).

Aiemmin kuvatut viisi kuntaa ovat kärjessä myös negatiivisen muutoksen kunnissa. Myös useat muut menettivät paljon, ja tämänhetkisen laskennan mukaan esimerkiksi Leppävirta, Loimaa ja Tuusniemi saattavat jäädä ilman valtionosuutta. Näistä kunnista poistui sote-menoja huomattavasti tuloja enemmän. Isoista kaupungeista menetys oli suuri muutenkin talousvaikeuksissa kamppailevassa Mikkelissä ja saman hyvinvointialueen Savonlinnassa. Erityisesti Savonlinnan menetys on todennäköisesti seurausta siitä, että kaupungin erikoissairaanhoidon palvelut olivat kalliita ja tarpeeseen nähden suuria ennen uudistusta.

Voittaneella puolella on kuntia, jotka tuskin kokivat voittaneensa. Varsinkin Kauniainen ja Espoo tulivat uudistuksen toteutumisen vuoksi valtionosuudesta riippuvaiseksi, mikä johtuu siitä, että kuntien verotulot olivat suuret verrattuna poistuneisiin kustannuksiin, jolloin valtio joutuu kompensoimaan pysyvää muutosta valtionosuuden ”könttäsummalla”. Tämä määrä ei tämänhetkisen tiedon mukaan kasva samaan tahtiin, mitä kaupunkien omassa käytössä ollut verotulo olisi todennäköisesti kasvanut. Sekä muutoksesta aidosti kärsivien mutta myös sellaisten kuntien kohdalla, jotka näyttävät hyötyvän uudistuksesta mutta samalla aikaa asiallisesti ottaen kärsivät muutoksen tuomasta rakenteellisesta vinoutumasta valtionosuudessaan, tilanne vaatinee muutosta – valtionosuusjärjestelmä ei enää toimi tavoitteensa mukaisesti menoja tasaavana järjestelmänä vaan esimerkiksi järjestelmämuutoksia tasaavana.

3.2.4 Verotulon tasaus

Verotulon tasaus on erityisjärjestelmä, jolla koetetaan tasata hyvätuloisten kuntien verotulojen avulla kuntia, joilla on heikommat verotettavat tulot asukasta kohden laskettuna. Verotulon tasaukseen ei siis vaikuta se, jos kunta nostaa – tai laskee – veroprosenttiaan. Ennen uudistusta Kauniainen tasasi kuntien verotuloja eniten euroa/asukas, jopa 1 361 euroa/asukas. Myös Helsinki ja Espoo tasasivat muiden kuntien tulopohjaa niin paljon, että ne yhdessä Kauniaisen kanssa eivät saaneet kaikkina vuosina lainkaan valtionosuutta yhdistettynä verotulon tasaukseen.

Uudistuksen toteuduttua tilanne on muuttunut. Paljon verotuloa tasaavien kuntien tasausvastuu pieneni, ja vastuuta tuli useille muille kunnille. Helsinki ei tasaakaan enää 374 miljoonaa euroa vaan 61 miljoonaa euroa, samoin Espoon suuri tasaava summa pieneni. Aiempaan verrattuna kuntien väliseen verotulon tasaukseen ei osallistukaan enää kuntajoukko, vaan lähes yksin valtio. Verotulon tasauksen muutoksen vuoksi yhdistettynä tehostuneeseen veroprosenttiin Helsinki on tästä näkökulmasta yksi uudistuksen hyötyjä.

Marinin hallituksen toteuttama uudistus toi takaisin ministeri Virkkusen poistaman kiinteistöveron verotulon tasaukseen. Kiinteistöverosta otetaan tasaukseen mukaan puolet kiinteistöveron määrästä. Tässä yhteydessä kiinteistöveroon ei kuitenkaan lasketa selvää kiinteistöveroerää, tuuli- ja aurinkovoimaa.

Taulukko 26 Verotulon tasaus ennen ja jälkeen (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

	Uudistuksen vaikutus tasaukseen		Muutos	Vaikutus eur/asukas		Muutos	Muutos-%
	Vanha järjestelmä	Uusi järjestelmä	euroa (väheni-/ kasvoi +)	Vanha järjestelmä	Uusi järjestelmä	euroa/as	(tasaus väheni+/ kasvoi -)
Helsinki	-426 737 759	-60 274 887	-366 462 872	-637	-90	-547	85,9 %
Espoo	-194 159 868	-23 463 015	-170 696 852	-633	-76	-556	87,9 %
Porvoo	-29 185 012	-4 414 676	-24 770 335	-570	-86	-484	84,9 %
Vantaa	-29 075 628	-3 779 353	-25 296 275	-117	-15	-102	87,0 %
Turku	-7 161 807	-2 651 454	-4 510 353	-36	-13	-23	63,0 %
Kauniainen	-16 859 515	-1 619 088	-15 240 427	-1 597	-153	-1 444	90,4 %
Naantali	-5 800 371	-730 452	-5 069 920	-295	-37	-258	87,4 %
Tuusula	-9 533 364	-705 531	-8 827 833	-244	-18	-225	92,6 %
Kirkkonummi	-10 488 219	-665 407	-9 822 813	-255	-16	-239	93,7 %
Sipoo	-5 929 801	-641 434	-5 288 367	-259	-28	-231	89,2 %
Rauma	-5 208 283	-488 136	-4 720 147	-135	-13	-122	90,6 %
Harjavalta	-2 270 613	-472 772	-1 797 841	-343	-71	-271	79,2 %
Pirkkala	-3 665 672	-221 319	-3 444 353	-180	-11	-170	94,0 %
Hyvinkää	-4 399 218	-199 654	-4 199 564	-94	-4	-90	95,5 %
Hamina	-343 850	-167 732	-176 118	-18	-9	-9	51,2 %
Eurajoki	-2 414 352	-163 214	-2 251 138	-253	-17	-236	93,2 %
Kittilä	2 333 981	-139 578	2 473 558	364	-22	385	106,0 %
Vieremä	-92 895	-131 723	38 828	-27	-39	11	-41,8 %
Puumala	-27 572	-111 770	84 198	-13	-54	41	-305,4 %
Sodankylä	368 140	-102 676	470 816	46	-13	59	127,9 %
Inkoo	-536 929	-68 767	-468 162	-103	-13	-90	87,2 %
Kustavi	6 067	-68 245	74 311	6	-68	74	1224,9 %
Jämsä	1 862 769	-66 050	1 928 819	99	-3	102	103,5 %
Hanko	-519 055	-53 951	-465 104	-68	-7	-61	89,6 %
Savukoski	-87 983	-48 414	-39 569	-89	-49	-40	45,0 %
Kaskinen	-139 543	-37 601	-101 942	-108	-29	-79	73,1 %
Inari	1 829 430	-37 212	1 866 642	266	-5	271	102,0 %
Pyhäjärvi	1 014 816	-34 394	1 049 209	212	-7	220	103,4 %
Rautavaara	452 406	-28 951	481 357	309	-20	329	106,4 %
Merikarvia	971 237	-20 558	991 795	324	-7	330	102,1 %
Heinävesi	1 225 662	-8 709	1 234 372	407	-3	410	100,7 %
Juupajoki	356 633	-5 531	362 164	209	-3	213	101,6 %
Ruokolahti	603 541	-5 106	608 647	128	-1	129	100,8 %
Pelkosenniemi	495 276	-3 662	498 939	538	-4	542	100,7 %

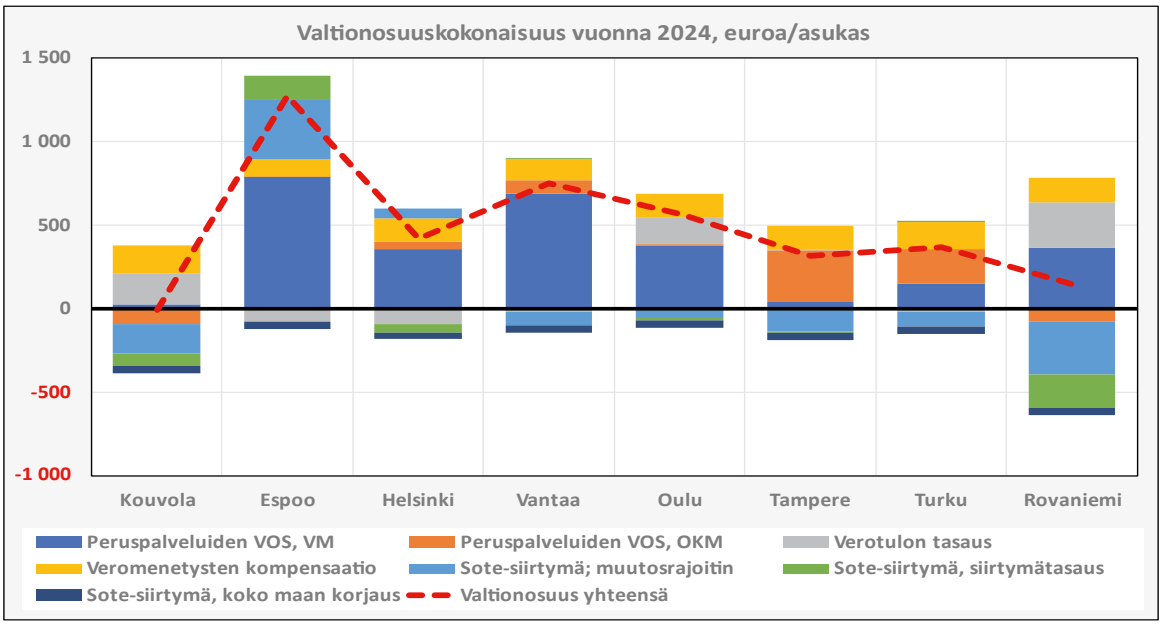
Taulukosta 26 ilmenee, että verotulon tasauksesta tasaajien joukosta tasauksen saajiksi nousevat 30.7.2023 tehdyn laskelman perusteella Järvenpää, Kaarina, Kerava, Nurmijärvi ja Siuntio. Vastaavasti tasaajien joukkoon päätyivät Kittilä, Sodankylä, Kustavi, Jämsä, Inari, Pyhäjärvi, Rautavaara, Merikarvia, Heinävesi, Juupajoki, Ruokolahti ja Pelkosenniemi. Aivan kaikkien tasausta maksavien kuntien joukko ei tunnu oikeudenmukaiselta.

3.2.5 Mistä valtionosuus koostuu erilaisissa kunnissa vuonna 2024?

Valtionosuus on lähtökohtaisesti järjestelmä, jolla valtio osallistuu kuntien tuottamien sellaisten palveluiden rahoittamiseen, joita valtio on säädöksillä velvoittanut kuntia järjestämään. Kyse on siis järjestelmästä, jolla tasataan menoja. Valtionosuusjärjestelmän ei ole tarkoitus olla

järjestelmä, joka maksaa kaikki kuntien menot, sillä kuntienkin on osallistuttava tähän jo itsehallintonsa vuoksi. Järjestettäville palveluille säädetään usein laadun ja laajuuden minimi, ja tätä minimiä ja tapaa järjestää kunta voi vapaasti rikkoa – ylöspäin, omien tulojensa rajoissa.

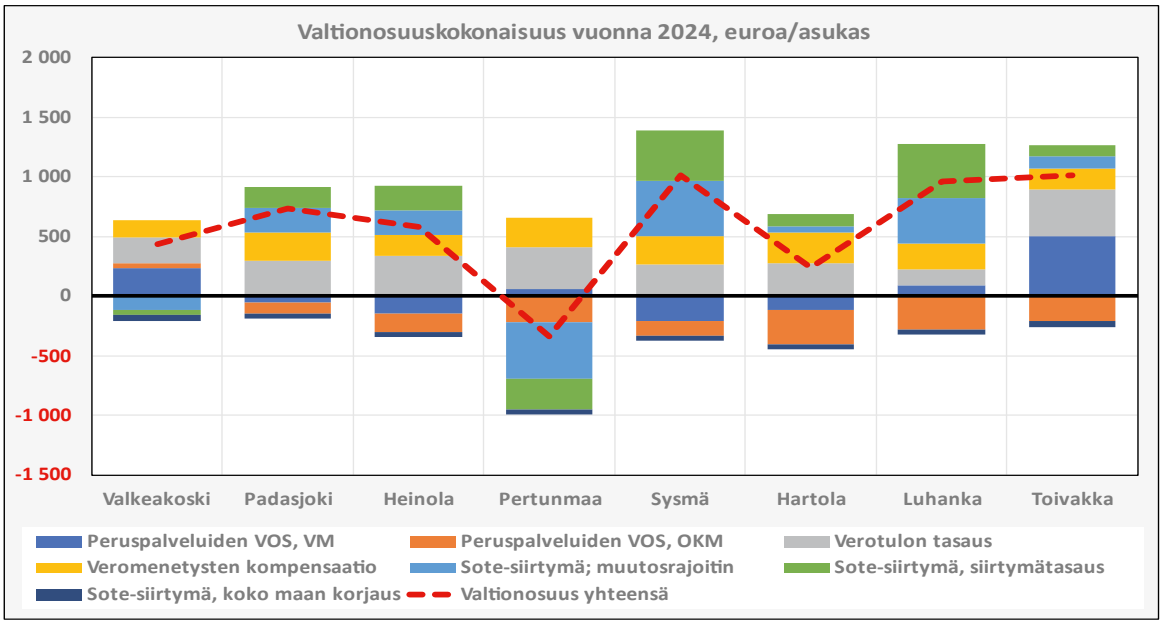
Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuuteen lisättiin tuloeroja tasaava verotulon tasaus. Kuva 7 on rakennettu siten, että siihen on pinokuviona kerätty eri valtionosuuseriä soteuudistuksen toteuduttua ja uuden soten ollessa täydessä vahdissa vuonna 2024. Esimerkiksi kannattaa ottaa Kouvola, joka ei saisi lainkaan valtionosuutta, vaikka kaupungin talouden tila on erittäin vaikea ja arviointimenettelyn uhka on todellinen – tämä toki osin myös kaupungin omasta päätöskyvystäkin johtuen. Valtionosuudessa ainoat nollan yläpuoliset erät ovat veromenetysten kompensaatio ja verotulon tasaus, erät, jotka eivät periaatteessa kohdistu menojen tasaukseen. Toisena esimerkkinä voidaan ottaa Espoo, joka on perinteisesti saanut vain vähän tai jopa maksanut valtionosuutta hyvien verotulojensa vuoksi. Espoon tilanne on nyt kääntynyt niin, että se saa peruspalveluiden valtionosuutta, mutta myös sote-siirtolaskentaan perustuvia poistuneita tuloja kompensoivia eriä.



Kuva 7 Mistä valtionosuus koostuu? (eräitä suuria kaupunkeja) (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

Päijänteen alueen kunnissa on useita ikärakenteeltaan epäedullisia kuntia valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta (ks. kuva 8). Nämä kunnat ovat saaneet ennen uudistusta paljon valtionosuutta ja ison verotulon tasauksen, mutta esimerkiksi kriisikuntaluokkaan pudonneen Pertunmaan tilanne on 2024 vähintäänkin mielenkiintoinen – se on valtionosuutta maksavien kuntien joukossa. Toivakkaa lukuun ottamatta varsinainen peruspalveluiden järjestämiseen tarkoitettu valtionosuus on hyvin pieni, mikä johtuu juuri iäkkäästä väestöstä ja valtionosuuden omarahoitusosuudesta.

Kun tarkastelee sekä suuria että pienempiä kaupunkeja ja kuntia, huomaa helposti, että järjestelmä saattaa rahoituksen näkökulmasta toimia, mutta järjestelmä ei ole lainkaan sitä, miksi se vielä Arno Miettisen uudistuksessa ajateltiin – palveluiden kustannuksia tasaavana järjestelmänä. Järjestelmä on palautettava pian siksi, millaiseksi se alun perin suunniteltiin, ja lisättävä siihen myös kannustavuus.



Kuva 8 Mistä valtionosuus koostuu? (eräitä Päijänteen alueen kuntia) (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

3.2.6 Rahoitustulot

Kuntien rahoitustuloihin kuuluvat myös korko- ja muut rahoitustulot. Korkotulot kertyvät rahamääräisistä talletuksista, ja muut rahoitustulot koostuvat esimerkiksi rahavarojen sijoituksista osakkeisiin. Näitä varoja hallinnoivat usein ammattimaiset toimijat. Rahoitustuloilla voi olla suurikin merkitys uudistuksen toteuduttua varsinkin kunnilla, joilta valtionosuus poistui.

Kuntien taseissa on sekä korkotuloa tuottavia talletuksia, mutta myös esimerkiksi osinkoja tuottavia rahasto- ja osakesijoituksia. Näiden tuotto kirjautuu tuloslaskelmassa muihin rahoitustuloihin, talletukset muuhun rahoitustuloon. Korkotulojen osuus on yleensä pienempi kuin muiden rahoitustulojen.

Kunnat, joilla on ollut esimerkiksi sähköyhtiön tai jonkun muun kuntaomisteisen yhtiön myynnistä taseeseen jääneitä sijoituksia, ovat saattaneet ylläpitää sellaista palvelurakennetta, johon niillä ei muutoin olisi varaa. Kunta on saattanut rahoittaa esimerkiksi terveydenhuollon tai ikääntyneiden palveluita laajemmiksi ja laadukkaammiksi kuin mihin laki on suorastaan velvoittanut. Tällaisia kuntia ovat esimerkiksi Heinola ja Kurikka (ks. taulukko 27, s. 46) sekä lähihistoriassa esimerkiksi Varkaus.

3.2.7 Maan myynti- ja vuokratulot sekä palvelut, jotka rahoittavat kunnan toimintaa

Kunnat erittelevät tilastoinnissa maan hyväksi käyttämisen sekä maaomaisuuden myyntituloina että maanvuokrina. Maaomaisuuden myyminen on kertaluontoinen tapahtuma, joka tuo heti kunnan kassaan rahaa. Myöhemmin kunnan myymää maata jalostetaan ostajan tarpeeseen ja maan arvo nousee. Tämä tuo kunnalle säännöllisiä tuloja kiinteistöveroina.

Taulukko 27 Korkotulojen ja muiden rahoitustulojen merkitys kunnan taloudessa (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

	Korkotulo 1000 e 2022	Muu rahtulo 1000 e 2022	Ed yhteensä 1000 e 2022	Korkotulo vero-%-yks 2022	Muu rahtulo vero-%-yks 2022	Ed yhteensä vero-%-yks 2022
Enontekiö	0	2 622	2 622	0,00	10,33	10,33
Kemijärvi	425	8 474	8 899	0,37	7,45	7,83
Haapavesi	154	4 687	4 841	0,17	5,17	5,34
Tervola	53	1 942	1 995	0,12	4,49	4,62
Kurikka	704	11 495	12 199	0,24	3,98	4,22
Sotkamo	1	5 711	5 711	0,00	3,20	3,20
Kittilä	6	3 261	3 267	0,01	2,95	2,95
Kajaani	492	17 765	18 257	0,08	2,77	2,85
Tervo	6	533	539	0,03	2,79	2,82
Reisjärvi	51	800	851	0,15	2,32	2,47
Rautavaara	71	352	423	0,41	2,00	2,40
Suomussalmi	67	2 479	2 546	0,06	2,33	2,40
Outokumpu	49	1 949	1 999	0,06	2,18	2,24
Heinola	69	6 826	6 895	0,02	2,16	2,18
Sodankylä	97	2 990	3 087	0,07	2,09	2,16
Paltamo	-4	-229	-233	-0,01	-0,49	-0,50
Simo	2	6	8	0,00	0,01	0,02
Kempele	0	73	73	0,00	0,02	0,02
Taipalsaari	8	10	18	0,01	0,01	0,02
Ruokolahti	3	17	20	0,00	0,02	0,02
Hausjärvi	2	35	37	0,00	0,02	0,02
Saarijärvi	12	29	40	0,01	0,02	0,03
Kruunupyy	0	33	33	0,00	0,03	0,03
Lumijoki	2	7	9	0,01	0,03	0,03

Taulukko 28 Maanmyynnin ja -vuokran osuus kunnan menojen kattamisessa (Lähde: Tilastokeskus 2021)

	Maan-myynti 1000 e	Maan-vuokra 1000 e	Yhteensä 1000 e	Maan-myynti eur/asukas	Maan-vuokra eur/asukas	Yhteensä eur/asukas	Maanmyynti Vero-prosenttia	Maanvuokra Vero-prosenttia	Yhteensä Vero-prosenttia
Rääkkylä	1283	11	1294	655	6	660	5,4	0,0	5,4
Kaskinen	350	674	1 024	279	537	815	1,5	3,0	4,5
Hamina	6 423	7 090	13 514	329	363	691	1,8	2,0	3,8
Hanko	1 148	3 370	4 519	147	430	577	0,7	2,1	2,8
Sipoo	13541	180	13721	607	8	615	2,5	0,0	2,5
Helsinki	84 632	280 045	364 677	127	422	549	0,5	1,7	2,2
Kuusamo	3 951	654	4 606	261	43	304	1,8	0,3	2,1
Nokia	10917	2659	13576	309	75	384	1,6	0,4	2,0
Kotka	1 865	17 027	18 892	37	336	373	0,2	1,8	2,0
Enontekiö	371	37	407	205	20	225	1,5	0,1	1,6
Turku	29399	27120	56518	149	137	286	0,8	0,8	1,6
Loviisa	3579	410	3989	246	28	274	1,4	0,2	1,5
Kolari	785	37	823	196	9	206	1,3	0,1	1,4
Kokkola	6 451	4 750	11 201	134	99	233	0,8	0,6	1,3
Närpiö	1676	100	1775	175	10	185	1,2	0,1	1,3
Tampere	3807	56842	60649	15	228	244	0,1	1,2	1,3
Vaasa	5403	10663	16066	79	157	236	0,4	0,8	1,3
Jyväskylä	23 744	7 693	31 437	163	53	215	0,9	0,3	1,2
Tuusula	9818	1251	11070	243	31	274	1,0	0,1	1,2
Hyvinkää	8 853	2 025	10 878	189	43	232	0,9	0,2	1,1

Maan myynnillä on iso merkitys eräiden kuntien tulorahoituksessa, ja vielä suurempi merkitys näyttää olevan maan vuokratuloilla (ks. taulukko 28). Näiden merkitys erityisesti Helsingin kaupungilla on suuri, ja kaupungin vuonna 2022 keräämä 280 miljoonaa euroa vastaa yli kahden veroprosenttiyksikön tuottoa. Suurimmista kaupungeista vuokratulojen merkitys on suuri myös Turussa, Tampereella ja Jyväskylässä. Maan vuokran merkitys on keskimäärin suurempi kuin maaomaisuuden myynti.

Muita toimintoja rahoittavat palvelut

Kunnat tilastoivat toimintojaan myös sellaisiin toimintoihin, jotka ovat nettotuottavia kaupungille ja siis rahoittavat kaupungin muuta toimintaa. Näitä palveluita ovat yleisesti pysäköinnin järjestäminen ja valvonta, tilavuokrauspalvelut, asuntojen vuokrauspalvelut, edelläkin kuvattu maaomaisuuden hallinta, vesihuoltopalvelun tuottaminen, talousvesi, vesihuoltopalvelun tuottaminen, jätevesi ja energiahuoltopalvelut.

Tämän palvelukokonaisuuden suurin merkitys korostuu sekin isoissa kaupungeissa (ks. taulukko 29). Rahoittavien palveluiden suurin merkitys isoista kaupungeista vuonna 2021 oli Tampereella, mutta Helsinki oli määrällisesti suurempi. Rahoittavilla palveluilla on erittäin suuri merkitys myös kehyskunta Tuusulassa, Hangossa, Uudessakaarlepyyssä ja Kittilässä.

Taulukko 29 Rahoittavien palveluiden osuus kunnan menojen kattamisessa (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

	2022	2023
Minimi	0 %	–2 %
Keskiarvo	3 %	7 %
Mediaani	2 %	5 %
Maksimi	15 %	34 %

	2022	2023
Minimi	0 %	0 %
Keskiarvo	3 %	6 %
Mediaani	2 %	4 %
Maksimi	13 %	29 %

	Rahoittavat palvelut	Toiminta-kate 1000 e		Rahoittavat palvelut %:a toimintakatteesta		Vero-rahoitus 1000 e	Vero-rahoitus 1000 e	Rahoittavat palvelut %:a verorahoituksesta	
	1000 e	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Tuusula	33 465	227 208	98 647	15 %	34 %	253 556	131 167	13 %	26 %
Tampere	197 489	1 442 528	592 132	14 %	33 %	1 566 155	691 896	13 %	29 %
Hanko	5 678	55 748	18 039	10 %	31 %	59 278	24 334	10 %	23 %
Uusikaarlepyy	6 281	49 380	20 725	13 %	30 %	55 525	24 904	11 %	25 %
Kittilä	7 474	52 383	24 948	14 %	30 %	61 188	32 579	12 %	23 %
Helsinki	442 712	3 841 784	1 488 520	12 %	30 %	4 477 460	2 146 000	10 %	21 %
Hamina	12 621	133 754	43 657	9 %	29 %	145 053	57 202	9 %	22 %
Riihimäki	17 903	172 543	63 270	10 %	28 %	188 998	86 556	9 %	21 %
Sipoo	16 507	117 834	64 529	14 %	26 %	141 381	81 527	12 %	20 %
Kerava	20 062	214 808	80 140	9 %	25 %	219 938	107 258	9 %	19 %
Valkeakoski	12 232	138 222	50 322	9 %	24 %	139 417	58 318	9 %	21 %
Naantali	9 336	107 430	42 921	9 %	22 %	127 051	58 246	7 %	16 %
Mänttä-Vilppula	4 422	69 708	21 870	6 %	20 %	71 228	25 298	6 %	17 %
Kristiinankaupunki	3 518	48 588	17 825	7 %	20 %	50 946	21 876	7 %	16 %
Halsua	595	8 438	3 102	7 %	19 %	9 153	3 541	7 %	17 %
Loviisa	8 063	95 006	42 783	8 %	19 %	104 551	49 610	8 %	16 %
Salla	1 789	30 748	9 752	6 %	18 %	34 711	11 418	5 %	16 %
Hailuoto	540	7 314	2 961	7 %	18 %	8 225	3 454	7 %	16 %
Karkkila	3 329	52 159	18 322	6 %	18 %	57 586	24 340	6 %	14 %

Taulukko 30 Rahoitettavaa kokonaisuutta rahoittavia palveluita rahoittavat palvelut 2021
(Lähde: Tilastokeskus ja FCG)

Summat euroja	Pysäköinnin järjestäminen ja valvonta	Tila-vuokraus-palvelut	Asuntojen vuokraus-palvelut	Maa-omaisuuden hallinta	Vesihuoltopalvelun tuottaminen talousvesi	Jätevesi	Energian-huolto-palvelut	Maa- ja metsätalous-tuotto	Positiiviset osat yhteensä	Tuotto veroprosentti-yksikköä	Vero prosentilla 2021
Helsinki	26 399 650	15 291 985	-1 793 345	390 953 042	-784 200	-784 200	0	-111 571	432 644 676	2,76	156 729
Espoo	1 494 784	47 736 792	-1 567 958	66 175 970	0	0	0	0	115 407 545	1,51	76 388
Tampere	8 547 946	49 839 585	5 267 868	97 198 687	4 903 976	22 583 383	0	-899 358	188 341 445	4,25	44 284
Vantaa	975 406	48 311 422	-567 011	51 597 449	0	0	0	-1 460 781	100 884 277	2,11	47 760
Oulu	1 314 594	1 658 654	12 182	51 670 380	5 195 837	5 294 955	-850 722	301 497	65 448 099	1,70	38 528
Turku	4 199 632	13 593 016	149 664	72 117 640	0	0	0	-424 450	90 059 952	2,64	34 121
Jyväskylä	339 379	12 608 362	20 082	20 950 978	0	0	0	614 694	34 533 494	1,42	24 395
Kuopio	-112 795	13 186 392	0	21 534 290	0	0	0	1 676 231	36 396 912	1,73	21 100
Lahti	1 677 459	15 648 658	0	29 220 058	0	0	0	-443 063	46 546 175	2,24	20 799
Pori	1 497 402	7 617 323	-188 856	1 307 295	4 410 657	4 236 505	4 952 061	0	24 021 243	1,66	14 493
Kouvola	275 270	2 593 652	70 611	4 153 978	0	0	0	187 583	7 281 093	0,50	14 462
Joensuu	286 321	4 348 710	-255 424	10 479 370	1 443 621	1 960 046	-264 594	55 389	18 573 459	1,58	11 792
Lappeenranta	273 318	-2 636 772	0	5 433 979	0	0	0	-111 568	5 707 297	0,45	12 774
Hämeenlinna	256 464	2 527 050	69 195	6 389 243	0	0	0	331 424	9 573 375	0,77	12 470
Vaasa	922 917	4 731 851	-2 373	11 208 740	-1 497 996	-882 352	-916 063	113 138	16 976 646	1,40	12 085
Seinäjoki	-3 039	1 298 596	-38 645	4 264 450	14 801	14 801	2 056 028	5 419 765	13 068 442	1,18	11 031
Rovaniemi	653 984	7 968 384	12 974	11 690 060	0	0	0	0	20 325 401	1,86	10 923
Mikkeli	274 133	3 925 098	1 268 525	1 315 871	1 287 090	-909 593	0	158 702	8 229 418	0,95	8 683
Porvoo	946 572	-1 776 246	700 922	10 353 648	3 053 173	2 235 279	0	49 680	17 339 274	1,65	10 533
Salo	0	-106 461	38 201	4 174 506	1 628 331	1 608 525	0	168 587	7 618 149	0,90	8 440
Kotka	188 324	5 620 900	-15 113	18 082 334	-135 206	-27 708	-164 744	47 393	23 938 950	2,52	9 499
Kokkola	38 987	3 901 442	89 420	5 935 467	468 700	773 029	-129 690	2 288	11 209 333	1,41	7 978
Hyvinkää	226 978	5 186 909	13 827	6 910 165	260 556	1 314 768	0	155 865	14 069 068	1,44	9 785

Palveluiden rahoittaminen muuttuu verorahoituksen muuttuessa, mutta huomio kiinnittyykin jatkossa myös sellaisiin palveluihin, jotka rahoittavat muiden palveluiden järjestämistä. Näitä palveluita on erityisen paljon suurissa kaupungeissa.

Kun kuntaan jäi vuoden 2021 tilinpäätöstietojen perusteella noin 14 miljardin euron edestä palveluita, näistä 1,45 miljardia euroa koostuu taulukosta 30 ilmenevistä muita palveluita rahoittavista palveluista.

Rahoittavissa palveluissa voi olla isojakin vuosittaisia heittoja, jotka voivat olla ainutkertaisia. Nämä heitot ovat usein maanmyyntiin perustuvia tuloja. Varsinkin suurilla kaupungeilla rahoittavat tulot ovat säännöllisiä tuloja, joiden avulla voidaan pienentää verojen nousupainetta tai järjestää kuntalaisille laajempia ja laadukkaampia pakollisia palveluita tai palveluita, jotka laajentavat kunnan palveluntarjontaa kuitenkin lain puitteissa. Vaihtelu rahoittavissa palveluissa kuntien kesken on suuri, joillakin arvo on jopa negatiivinen.

Kun uudistus poisti ison osan kuntien verorahoitusta ja samalla vähensi ison osan menoista, korostuu muita palveluita rahoittavien palveluiden ja maan myynnin ja vuokratulojen merkitys. Tämä kasvattaa kunnan omaa kykyä toteuttaa kuntalaisten omia palveluita, kun investoidaan elinvoimaan ja järjestetään sellaisia palveluita, joita laki ei suoraan vaadi. Kun sote-menot poistuvat, nämä ”ylimääräiset” rahoitusmuodot oikein johdettuina kasvattavat kunnan talouden liikkumavaraa, koska esimerkiksi valtio palveluita kunnille määrätessään ei ole ottanut näitä tuloja huomioon. Muihin rahoitustuloihin ja muita rahoittaviin palveluihin vaikuttavat tulot vahvistavat siis tällaisten kuntien talouden liikkumavaraa ja mahdollisesti luovat olosuhteita sellaisille toimille, joilla elinvoimaa voidaan kasvattaa ja varmistaa.

3.3 Tuloslaskelman menot

Tuloslaskelmaan kirjattavat menot ovat pääasiassa toimintamenoja, jotka sisältävät kuntalaisille järjestettävien palveluiden kustannuksia. Palvelut tilastoidaan palveluluokittain tai toiminnoittain.

Juuri toimintokohtaiseen kokonaisuuteen liittyy suuri osa sote-uudistuksen vaikutuksista. Soten vaikutusten vuoksi poistuu määrällisesti ja suhteellisesti iso osa palveluista, ja tuotettavien palveluiden rakenne muuttuu toiminnoittain. Toisaalta palveluiden sisällä varsinkin pienissä kunnissa ostopalveluiden osuus vähenee, koska sote-palvelut olivat useimmilla kunnilla yhteistoiminta-alueiden tuottamia asiakaspalveluiden ostoja.

Taulukko 31 (s. 50) kuvaa menolajien muutosta. Vuoden 2022 tiedot perustuvat Valtiokonttorin kunnilta keräämiin tietoihin. Vuosi 2022 on laskettu ensiksi ottamalla huomioon menolajit yhteensä ja seuraavassa sarakkeessa menolajit poistettuna soteen siirtyvistä palveluista. Taulukko ei ole täysin vedenpitävä, sillä sieltä puuttuu joidenkin kuntien tietoja, mutta se osoittaa kuitenkin radikaalin suunnan: kunta ei enää osta asiakaspalveluita – sote-palveluita – vaan järjestää ison osan palveluistaan itse tai avustuksina.

Menolajien mukaisesta tarkastelusta voidaan tehdä ainakin kaksi havaintoa: kunnat eivät ole pääsääntöisesti järjestäneet sote-palveluitaan itse, vaan ostaneet ne yhteistoiminta-alueilta, joiden hallintoon ovat joiltakin osin päässeet vaikuttamaan. Toisaalta suuri ostopalveluriski poistuu.

Taulukko 31 Menolajit ennen ja jälkeen uudistuksen (Lähde: Valtiokonttori)

	1000 euroa			euroa/asukas			%:a kaikista		
	2021	2022	Ei sotea	2021	2022	Ei sotea	2021	2022	Ei sotea
Henkilöstömenot	15 083 144	15 220 261	15 671 902	2 733	2 751	2 832	35,3 %	34,1 %	50,1 %
Ostopalvelut	22 491 175	24 065 006	1 491 635	4 076	4 349	270	52,6 %	53,9 %	4,8 %
Muut ostot	2 041 960	2 104 833	7 623 972	370	380	1 378	4,8 %	4,7 %	24,4 %
Avustukset	1 729 747	1 677 627	1 845 839	313	303	334	4,0 %	3,8 %	5,9 %
Muut	1 435 070	1 543 442	4 643 480	260	279	839	3,4 %	3,5 %	14,8 %
Toimintamenot yht.	42 781 096	44 611 169	31 276 828	7 753	8 062	5 652	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Asukasluku 31.12.	5 517 897	5 533 611	5 533 611						

Yksittäisistä menolajeista korostunee jatkossa kiinteistöjen ja erityisesti sote-kiinteistöjen hoitoon liittyvät menot, jotka jäävät kunnalle, vaikka itse palveluiden järjestäminen poistui. Nettona tilanne ei muutu olennaisesti, koska kuntien sote-kiinteistöt on yleensä vuokrattu yhteistoiminta-alueille. Jatkossa tämä kokonaisuus kääntyy kuitenkin rahoitus- ja kiinteistöriskiksi, koska kaikki uudet hyvinvointialueet eivät käytä kunnan omistamia kiinteistöjä eivätkä kiinteistöt todennäköisesti mene kaupaksi varsinkaan taantuvilla alueilla.

Menoihin kirjataan myös rahoitusmenojen kokonaisuus ja poistot, mutta ensiksi tarkastellaan sitä, ovatko sote-menot todella kasvaneet muita palvelumenoja nopeammin, ja jos ovat, kuinka paljon.

3.3.1 Ovatko sote-menot kasvaneet?

Taulukosta 32 ja kuvasta 9 selviää, että soteen siirtyneet palvelut ovat kasvaneet vuosituhannen alusta 11,4 miljardia euroa, joten kasvua on tullut peräti 56 prosenttia ja vuodessa keskimäärin 4,6 prosenttia. Lukema olisi vieläkin suurempi, jos Kela ei olisi siirtänyt itselleen perustoimeentulotukeen liittyviä palveluita kustannuksineen vuoden 2017 alusta. Kuntien ongelmaksi täytyy sanoa, että ne eivät pystyneet täysin käyttämään tätä mahdollisuutta vähentää henkilökuntaansa. Samaan aikaan kuntaan jäävien palveluiden kustannukset kasvoivat seitsemän miljardia euroa, keskimäärin 3,2 prosenttia vuodessa. Soten kasvu vuoden 2010 tasosta, 7,3 miljardia euroa, oli siis 156 prosenttia, kun muiden palveluiden kustannusnousu oli ”vain” 94 prosenttia. Siirtyvien ja kuntaan jäävien menojen kasvun seuraaminen on ollut helppoa siksikin, että siirtyvät menot vuonna 2010 olivat 7,3 miljardia euroa ja kuntaan jäävien palveluiden 7,4 miljardia euroa.

On kuitenkin huomattava, että muissa palveluissa on mukana muita palveluita rahoittavat palvelut, joiden merkitys on noussut (katso kohta Muita toimintoja rahoittavat palvelut sivulta 47). Tämä hillitsee muiden palveluiden nettokustannusten kasvua. Tästä kokonaisuudesta ei ole saatavilla käyttökelpoista aikasarjaa.

Kumpikin kasvu on johtanut verorahoituksen kasvuun, jota ei ole onnistuttu rahoittamaan pelkällä kasvulla, vaan veroasteet ovat nousseet kautta linjan. Kunnilla tämä näkyy erityisesti veroprosenttien kasvuna ja maltillista suurempana velkaantumisena. Kasvu osoittaa myös kiusallisella tavalla sen, että julkista sektoria on rahoitettava vuosi vuodelta enemmän

yritystulolla ja yksityishenkilöiden verotuloilla, joiden todellinen pohja on yritysten tuottamissa verotuloissa ja yritysten työllistämissä työntekijöissä.

Kuntiin erityisesti siirtyvien kustannusten suuri kasvu on vaikuttanut kahta kautta: siirtyvien kustannusten vuoksi on ollut pakko hillitä muiden kustannusten nousua, mikä on näkynyt väistämättä pakollisissa peruspalveluissa ja niiden laajuudessa ja ehkä laadussakin. Toisaalta vapaa-ajan palveluihin (kulttuuripalvelut, liikuntapalvelut, nuorisotyö, vapaa sivistys jne.) ei ole voitu panostaa samalla tavalla kuin alan toimijat olisivat toivoneet ja mikä olisi ollut ehkä tarvekin.

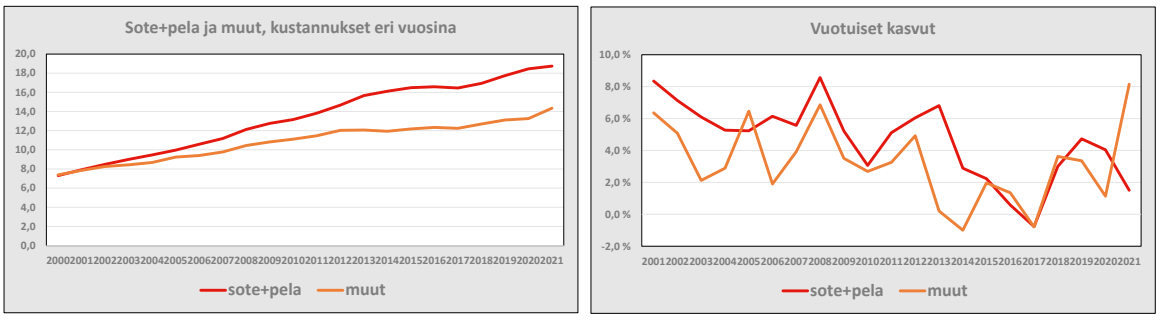
Tämän lisäksi erityisesti erikoissairaanhoidon palveluiden vuotuiset muutokset ovat saattaneet johtaa siihen, että yksittäisten kuntien taloudenpidon ennustettavuus on ollut heikkoa. Menot ovatkin nousseet kymmenen prosenttia aiemmin budjetoidun viiden prosentin sijaan. Tämä on johtanut haitalliseen tavoitteelliseen budjetointiin, jopa alibudjetointiin. Vuodet 2020 ja 2021 olivat koronavuosia, ja näiden vuosien aikaan sote-kustannusten olisi pitänyt kasvaa huomattavasti edellisvuosia nopeammin. Näiden vuosien palveluiden maltillisen kasvun väitetään näkyvän nyt hyvinvointialueiden ennakoitua enemmän kasvavissa menoissa.

Nyt, uudistuksen toteuduttua, on lupa vähintäänkin perustellusti toivoa, että kuntien talousarviot ja toteutuvat tilinpäätökset olisivat lähempänä toisiaan ainakin niiltä osin, jotka liittyvät kunnan omaan menotalouteen. Kuinka vaan, kuntien taloudellisen elämän ja ainakin sen ennustettavuuden pitäisi olla parempia!

Taulukko 32 Siirtyvien kustannusten ja kuntiin jäävien kustannusten muutos 2010–2021
(Lähde: Tilastokeskus ja FCG)

mrd e	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Yhteis-kasvu
sote+pela	7,3	7,9	8,5	9,0	9,5	10,0	10,6	11,2	12,1	12,8	13,2	13,8	14,7	15,7	16,1	16,5	16,6	16,5	16,9	17,7	18,5	18,7	11,4
muut	7,4	7,9	8,3	8,4	8,7	9,2	9,4	9,8	10,5	10,8	11,1	11,5	12,0	12,1	11,9	12,2	12,3	12,3	12,7	13,1	13,3	14,4	7,0

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	KA kasvu/v.
sote+pela		8,3 %	7,1 %	6,1 %	5,3 %	5,2 %	6,1 %	5,6 %	8,6 %	5,2 %	3,1 %	5,1 %	6,0 %	6,8 %	2,9 %	2,2 %	0,6 %	-0,8 %	3,0 %	4,7 %	4,0 %	1,5 %	4,6 %
muut		6,4 %	5,1 %	2,1 %	2,9 %	6,5 %	1,9 %	3,9 %	6,9 %	3,5 %	2,7 %	3,3 %	4,9 %	0,2 %	-1,0 %	2,0 %	1,3 %	-0,8 %	3,6 %	3,4 %	1,1 %	8,2 %	3,2 %



Kuva 9 Siirtyvien kustannusten ja kuntiin jäävien kustannusten muutos 2010–2021
(Lähde: Tilastokeskus ja FCG)

3.4 Kuinka kunta muuttuu?

3.4.1 Toiminnallisesti

Taulukko 33 kuvaa palveluita, jotka kuntaan jäivät ja jotka kunnasta poistuivat sote-uudistuksen myötä. Taulukossa on käytetty vuoden 2021 tietoja, mutta vastaava luokitus oli vielä 2022. Jos ajatellaan kunnan muuttunutta tilannetta eurojen näkökulmasta, voidaan ymmärtää hiukan vähättelevät puheet varsinkin pienimpien kuntien merkityksen vähenemisestä – siitä huolimatta, että tuskin yksikään keskikokoinen pienempi kunta on enää pitkään aikaan saanut itse päättää perusturvan palveluistaan, sillä ne ovat olleet yhteistoiminta-alueiden päätettävinä. Palveluiden määrää tarkasteltaessa on helppo huomata, että ne palvelut, joista valtaosa kunnista on enää saanut päättää itse, jäävät edelleen kunnille. Valtuustoille jää edelleen mielenkiintoista päätettävää, eikä pelkästään uudistus ole johtanut siihen, että joidenkin kuntien sanotaan siirtyneen tehtäviltään vaakunankiillotukseen. Perusopetus, varhaiskasvatus ja maankäyttö ovat varmasti edelleen päättäjissä keskustelua herättäviä toimintoja, elinvoimasta puhumattakaan.

Aiemmin todettiin, että kuntien menolajeissa tapahtui iso muutos, asiakkaiden ostopalvelut vähenivät hyvin paljon suhteessa menneeseen ja samalla asiakkaiden ostopalveluissa oleva palveluiden hintaan liittyvä negatiivinen riski poistui ja siirtyi hyvinvointialueille. Samoin kiinteistöjen omistukseen liittyvä käyttöomaisuuden riski siirtyi selvästi riskin alapuoliseen osaan. Myös palvelut ja niiden rakenne muuttuivat radikaalisti: kunta ei olekaan enää ensisijassa perusturvan palveluita järjestävä kone, vaan nuorten ihmisten palveluihin ja vapaa-ajan palveluihin panostava laitos. Kun kunnan alkuperäisenä tehtävänä kaukaa käräjäkiviltä saakka oli sote-palveluiden järjestäminen, nyt ne kiellettiin lailla kunnilta.

Kun palvelut jaetaan kunnan järjestämisvastuun kannalta pakollisiin ja vapaaehtoisiin, huomataan muutos hyvin selvästi. Kunnan palveluista edelleen pakollisia ovat varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäminen sekä jotkin hallintoon ja demokratiaan sekä teknisiin palveluihin liittyvät palvelut. Vapaa-ajan palvelut ovat tietyllä, melko vähäisellä tavalla esimerkiksi varhaiskasvatuksen tai perusopetuksen palveluihin verrattuna normitettuja, mutta kunnalla on myös hyvä mahdollisuus vaikuttaa omien varojen salliessa melko vapaasti tarjontaan.

Vuoden 2021 tilinpäätöksissä siirtyvät palvelut, 20,5 miljardia euroa, edustivat lähes 60:tä prosenttia kunnan palveluihin käytettävistä nettokäyttökustannuksista (ks. taulukko 34, s. 54). Kuntaan jäävät palvelut, erityisesti varhaiskasvatus, perusopetus, vapaa-ajan palvelut ja muut palvelut sekä usein pakolliseksi palveluksi mielletty II aste – maaseudulla lukio – vastasivat noin 40–41 prosentin määrää. Tästä vapaaehtoista palvelua todellisuudessa edustava II aste (lukio) lohkaisee hiukan yli kolme veroprosenttiyksikköä.

Taulukko 33 Vuoden 2021 tilinpäätöstiedot Pälkäneen kunnan nettokäyttökustannuksista
(Lähde: Tilastokeskus ja FCG)

Pälkäne 2021, nettokäyttökustannukset palveluittain					
YLEISHALLINTO	1 091	2,8 %	SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMINTA ja PALO ja PELASTUS	24 025	60,9 %
MUUT PALVELUT YHTEENSÄ	1 402	3,6 %	Lastensuojelun laitos- ja perhehoito	1 695	
Yhdyskuntasuunnittelu	79		Lastensuojelun avohuoltopalvelut	0	
Rakennusvalvonta	87		Muut lasten ja perheiden avopalvelut	160	
Ympäristön huolto	60		Ikääntyneiden laitoshoito	3 061	
Liikenneväylät	983		Ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelut	0	
Puistot ja yleiset alueet	141		Muut ikääntyneiden palvelut	0	
Lomituspalvelut	0		Vammaisten laitoshoito	2 573	
Tila- ja vuokrauspalvelut	403		Vammaisten ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelut	0	
Tukipalvelut	-426		Muut vammaisten palvelut	0	
Elinkeinoelämän edistäminen	678		Kotihoito	0	
Vesihuolto	26		Työllistymistä tukevat palvelut	60	
Jätehuolto	0		Päihdehuollon erityispalvelut	926	
Joukkoliikenne	18		Perusterveydenhuollon avohoito	2 637	
Energiahuolto	0		Suun terveydenhuolto	681	
Satamatoiminta	0		Perusterveydenhuollon vuodeosastohoito	1 181	
Maa- ja metsätilat	-287		Erikoissairaanhoito	9 901	
Muu toiminta	-360		Ympäristöterveydenhuolto	287	
OPETUS- JA KULTTUURITOIMINTA	12 905	32,7 %	Muu sosiaali- ja terveystoiminta	337	
Lasten päivähoito	2 881		Palo- ja pelastustoiminta	525	
Esiopetus	576				
Perusopetus	6 776				
Lukiokoulutus	1 017				
Ammatillinen koulutus	0				
Kansalaisopistojen vapaa sivistystyö	52				
Taiteen perusopetus	39				
Muu opetustoiminta	0				
Kirjastotoiminta	448				
Liikunta ja ulkoilu	876				
Nuorisotoiminta	155				
Museo- ja näyttelytoiminta	0				
Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta	0				
Musiikkitoiminta	0				
Muu kulttuuritoiminta	86		**Nettokäyttökustannus yhteensä**	**39 424**	**100 %**

Vapaaehtoisia palveluita on erityisesti muissa palveluissa. Vapaaehtoisuutta on pakollisissakin palvelussa, mitä palveluiden laajuuteen ja erityisesti laatuun tulee. Kunnat maksavat esimerkiksi varhaiskasvatuspalveluissa erilaisia kuntalisiä, joiden uskovat vaikuttavan palveluiden kokonaiskustannukseen kunnalle, ja ylläpitävät perusopetuksessa palveluverkkoa, jonka uskovat pitävän kunnan osia elinvoimaisina, tai panostavat jopa hiukan järjestämisvastuun vastaisilla palveluilla elinkeinotoimintaan. Myös lukio on vapaaehtoista toimintaa kokonaisuutena, ja pienten lukioiden ja väestöltään hiipuvan kunnan yhdistelmä johtaa joskus siihen, että lukiota aletaan tukea esimerkiksi painottamalla kurssitarjontaa sellaiseen suuntaan, joka ei ole perus-lukiotoimintaa. Tällä tavoin koetetaan tehdä omasta lukiosta houkuttelevampi muiden kuntien lukiolaisille ja samalla toimitaan vastoin näiden kuntien etua.

Myös kunnan tukipalveluissa voi olla sellaista laatua ja laajuutta, joka ei ole välttämätöntä. Tämä voi olla seurausta esimerkiksi siitä, että ruokaa halutaan valmistaa itse pienissä

pullantuoksuisissa yksiköissä. Näin uskotaan edelleen siihen, että oma työ kiinteistöpalveluissa on verrattomasti tehokkaampaa ja laadukkaampaa kuin ostopalveluina hankittu, tai uskotaan, että kunnan välittömään järjestämisvastuuseen kuuluu oman varikon ja varaston ylläpito ja miehitys samalla, kun vannotaan oman kaluston paremmuuteen ja välttämättömyyteen.

Kunnan avustuksissa on lähes poikkeuksetta sellaista avustustoimintaa, joka ei ole pakollista eikä välttämättä enää edes tasapuolista kaikki kuntalaiset huomioon ottaen – tästä esimerkkinä tieavustukset. Avustuksiin panostamalla voidaan vaikuttaa myös useisiin vapaa-ajan palveluihin. Kunta voi myös panostaa poikkeuksellisella tavalla elinkeinoelämään ja markkinointiinsa, vaikka kummankaan tehoa tai todellista tarvetta on vaikea tunnistaa tai tieteellisin metodein todistaa. Vapaaehtoisen toiminnan, vaikkapa kulttuuritapahtuman, tukemista perustellaan usein syillä, jotka eivät todellisuudessa kestä lähempää tarkastelua: Rymy-Rock-festivaalin tukemisen voi uskotella itselleen tuottavan oman kunnan alueelle kahden miljoonan euron tulon, mutta todellisuudessa iso osa tuloista valuu menoina jonnekin muualle ja verotuloa kasvattavaa voittoa ei saada. Vuosittain järjestettävän festivaalin tukeminen säännöllisesti kunnan tuella on tosi asiassa kyseenalaista yritystukea, vaikka järjestäjänä olisi yhdistys. Toimintaa voidaan tukea, mutta perustelujen olisi hyvä olla rehelliset.

Vapaaehtoisten palveluiden – erityisesti vapaa-ajan palveluiden – merkitys korostuu. Varsinkin suuret kaupungit ja muut maakunnan keskukset ylläpitävät edelleen teatteriverkostoa, kulttuuritaloja ja usein suuria liikuntapaikkoja, joiden hyödynkin uskotaan koituvan erityisesti järjestäjäkaupungille. Suurimmat kaupungit ylläpitävät edelleen täysmittaista orkesteria, ja joissakin kaupungeissa on jopa useita teattereita ja laadukkaita museoita, joiden toiminta ei olisi mahdollista ilman kunnan tukea. On myös esimerkkejä matkailun tukemisesta kunnan varoin niin, että tuki ei ole enää EU:n tukisäännösten mukaista toimintaa, vaan moitittavaa ja pahimmillaan jopa kunnan itsenäisyyden vaarantavaa toimintaa.

Taulukko 34 Siirtyvät erät (sote ja palo ja pelastus) ja kuntaan jäävät erät (Lähde: Tilastokeskus ja FCG)

Tiedot tilinpäätöksistä v 2021	Ennen sotea	Osuus ennen	Soten jälkeen	Osuus
Siirtyvä sote	20 039 267 700	58,0 %		
Palo ja pelastus	465 672 421	1,3 %		
Siirtyvät yhteensä	20 504 940 121	59,4 %		
Kuntaan jäävät, netto	14 028 037 276	40,6 %		
Kaikki palvelut yhteensä, netto	34 532 977 398		14 028 037 276	100 %
Palveluista				
Vapaa-aika	1 885 152 120	5,5 %	1 885 152 120	13,4 %
Päivähoito	3 502 405 695	10,1 %	3 502 405 695	25,0 %
Perusopetus	5 494 900 017	15,9 %	5 494 900 017	39,2 %
II aste	1 125 767 240	3,3 %	1 125 767 240	8,0 %
Muut palvelut	2 019 812 203	5,8 %	2 019 812 203	14,4 %
		40,6 %		100,0 %
Kuntaan jäävistä palveluja rahoittaa	**-1 454 222 950**	**-4 %**	**-1 454 222 950**	**-10 %**
Pysäköinnin järjestäminen ja valvonta	-51 002 596		-51 002 596	
Tilavuokrauspalvelut	-155 116 405		-155 116 405	
Asuntojen vuokrauspalvelut	-19 138 256		-19 138 256	
Maaomaisuuden hallinta	-1 074 715 471		-1 074 715 471	
Vesihuoltopalvelun tuottaminen, talousvesi	-56 237 776		-56 237 776	
Vesihuoltopalvelun tuottaminen, jätevesi	-53 508 444		-53 508 444	
Energiahuoltopalvelut	-10 189 331		-10 189 331	
Maa- ja metsätaloustuotteet	-34 314 672		-34 314 672	

Taulukossa 35 on tarkasteltu vapaa-ajan palveluiden osuutta ennen sote-uudistusta ja sen jälkeen kunnan kokonaisuudessa. Ennen uudistusta vapaa-ajan palvelut edustivat keskimäärin 4,2:ta prosenttia kunnan nettokäyttökustannuksista, mutta uudistuksen toteuduttua suhde kasvaa lähes kolminkertaiseksi. Myös maksimi kasvaa samassa suhteessa, ja ennen sote-uudistusta esimerkiksi Valkeakoski ja Kittilä käyttivät vapaa-ajan toimen palveluihin 8,6 prosenttia kokonaisnettokäyttökustannuksesta, ja uudistuksen toteuduttua kärkipaikalle nousee Kittilän ja Valkeakosken kanssa Kemi.

Kun panostusta tarkastellaan asukaskohtaisilla euroilla, havaitaan, että 20:n eniten rahaa asukasta kohden käyttäneisiin kuntiin ei mahdu yksikään suurista kaupungeista, vaikka nämä ylläpitävätkin laajaa vapaa-ajan palveluiden verkostoa. Ilmiö osoittaa hyvin sen, kuinka volyymi ratkaisee. Ilman isoa volyymiä ei pystytä ylläpitämään isoja kulttuurilaitoksia, toisaalta pienen kunnan isolla panostuksella ei saada suuria aikaan. Vaikka pieni kunta nostaisi veroprosenttiaan yhdellä, se ei välttämättä rahoittaisi nousulla paljonkaan uutta – pienelle kunnalle 100 000–150 000 euroa veroprosenttiyksiköllä on paljon.

Taulukko 36 (s. 56) osoittaa, että suurimpien kaupunkien asukaskohtainen panostus ei ole suurin koko maassa, ja suurimmalla osalla se on kuitenkin parhaassa neljänneksessä, mutta käytetty euromäärä on suuri. Suuri euromäärä tekee mahdolliseksi suuret tapahtumat ja kalliin infran. Suurista kaupungeista lähes 100 miljoonaa euroa vapaa-ajan palveluihin käyttävät Helsingin lisäksi Espoo ja Tampere.

Taulukko 35 Vapaa-ajan palvelut ennen ja jälkeen sote-uudistuksen (Lähde: Tilastokeskus ja FCG)

Minimi	1,7 %	113
25 %	4,0 %	281
Keskiarvo	4,2 %	296
Mediaani	4,0 %	281
75 %	4,9 %	351
Maksimi	8,6 %	632
Hajonta	1,3 %	98

Minimi	4,3 %	113
25 %	10,5 %	281
Keskiarvo	11,1 %	296
Mediaani	10,5 %	281
75 %	13,7 %	351
Maksimi	23,4 %	632
Hajonta	3,7 %	98

Minimi	113
25 %	281
Keskiarvo	296
Mediaani	281
75 %	351
Maksimi	632
Hajonta	98

	Ennen	**euroa/as**
Valkeakoski	8,6 %	556
Kittilä	8,6 %	621
Kauniainen	8,5 %	632
Kuusamo	7,9 %	559
Lahti	7,7 %	451
Kemi	7,5 %	565
Vaasa	7,2 %	503
Tampere	7,0 %	393
Puumala	7,0 %	599
Kalajoki	6,9 %	457
Laitila	6,9 %	364
Hamina	6,9 %	478
Helsinki	6,8 %	414
Sulkava	6,8 %	596
Riihimäki	6,8 %	398
Lieksa	6,8 %	518
Kuopio	6,7 %	422
Turku	6,7 %	397
Espoo	6,7 %	376
Kotka	6,6 %	464

	Jälkeen	**euroa/as**
Kemi	23,4 %	565
Valkeakoski	22,7 %	556
Kittilä	21,5 %	621
Hamina	21,1 %	478
Lieksa	20,9 %	518
Kuusamo	20,0 %	559
Kotka	19,7 %	464
Lahti	19,0 %	451
Laitila	18,8 %	364
Sulkava	18,5 %	596
Puumala	18,3 %	599
Tampere	18,3 %	393
Ylitornio	18,2 %	469
Riihimäki	18,1 %	398
Pietarsaari	17,8 %	481
Pori	17,8 %	381
Salla	17,5 %	474
Harjavalta	17,4 %	402
Hanko	17,3 %	375
Kuopio	17,1 %	422

	euroa/as
Kauniainen	632
Kittilä	621
Puumala	599
Sulkava	596
Kannonkoski	567
Kemi	565
Kuusamo	559
Valkeakoski	556
Enontekiö	522
Lieksa	518
Vaasa	503
Alajärvi	494
Tohmajärvi	488
Pietarsaari	481
Hamina	478
Salla	474
Ylitornio	469
Kajaani	466
Kotka	464
Savukoski	459

Taulukko 36 C23-kaupunkien panostus vapaa-ajan palveluihin euroa/asukas 2021
(Lähde: Tilastokeskus ja FCG)

	euroa	eur/asukas
Vaasa	34 200 609	503
Kotka	23 499 461	464
Lahti	54 148 627	451
Kuopio	51 738 162	422
Helsinki	274 770 654	414
Turku	78 643 777	397
Tampere	97 887 829	393
Pori	31 680 261	381
Porvoo	19 498 719	381
Espoo	114 688 840	376
Lappeenranta	26 901 655	370
Jyväskylä	53 234 348	365
Seinäjoki	23 280 200	356
Oulu	75 315 251	356
Joensuu	27 068 080	349
Kouvola	27 426 595	345
Kokkola	16 016 043	334
Rovaniemi	21 143 448	328
Mikkeli	16 813 552	323
Hyvinkää	15 020 996	321
Hämeenlinna	21 404 978	315
Salo	15 350 064	301
Vantaa	67 304 357	277

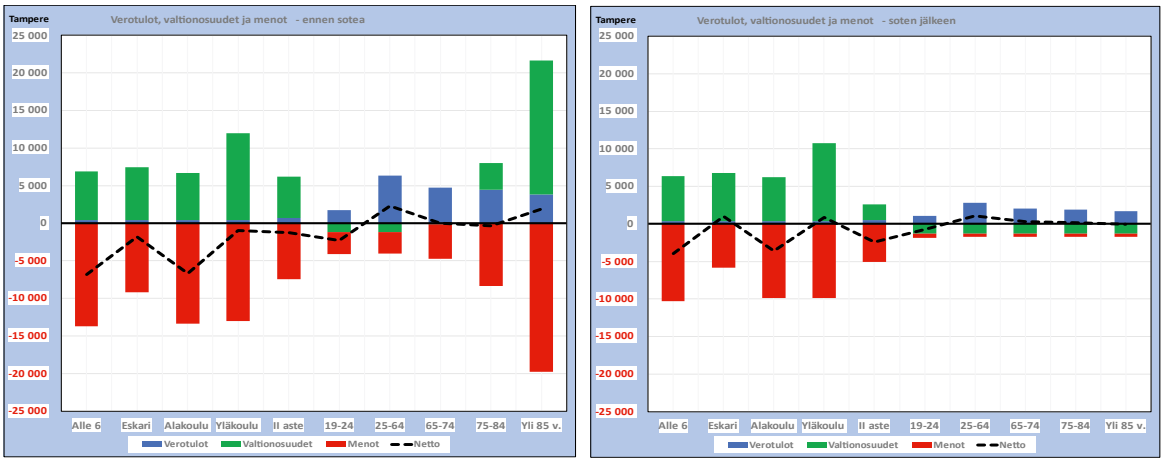
Vapaa-aikaan liittyvät palvelut ovat usean retoriikassa niitä palveluita, joihin euroja käyttämällä voidaan vaikuttaa siihen, että pakollisia palveluita ei tarvittaisi kuten ennen. Tämä voi olla tottakin, mutta kuntien panostukset vapaa-ajan ja yleisiin elinvoiman palveluihin vaikuttanevat hyvin paljon hyvinvointialueiden työhön ja palveluntarpeeseen. Tämän vuoksi olisikin melko pian mietittävä palveluiden järjestämistä ja niiden rahoitusta kuntien ja hyvinvointialueiden kesken.

Kunnan tehtävistä selvästi aiempaa suurempi osuus siirtyy siis pakollisista tehtävistä vapaaehtoisempaan suuntaan, ja näin kunnan oma liikkumavara ainakin teoreettisesti vahvistuu.

3.5 Kunnan menot ja tulot ikäryhmittäin ennen ja jälkeen sote-uudistuksen

Kuvassa 10 on kuvattu kunta ennen ja jälkeen sote-uudistuksen eri tavalla kuin aiemmin. Kuvissa on ikäryhmittäin kuvattu kunnan saamat valtionosuudet, omat verotulot ja ne palvelut, joita kukin ikäryhmä tarvitsee. Menot ja tulot ovat ikäryhmäkohtaisia keskiarvoja. Valtionosuus perustuu valtionosuustaulukoihin.

Vihreä palkki kuvaa ikäryhmälle maksettavaa valtionosuutta (euroa/ikäryhmään kuuluva), sininen verotuloa ja punainen menoja. Musta pisteviiva kuvaa kunkin ikäryhmän nettokäyttökustannusta kunnalle. Tarkastelussa on otettu huomioon kunnan tulot ja menot yksilöllisesti.



Kuva 10 Siirtyvien kustannusten ja kuntiin jäävien kustannusten muutos 2010–2021
(Lähde: Tilastokeskus, OKM ja FCG)

Vasemmanpuoleinen kuva, tilanne ennen sote-uudistusta, kuvaa hyvin, kuinka kunnan palvelut ja valtionosuudet jakautuvat sekä nuorille ikäryhmille että aivan vanhimmille. Suurin valtionosuus tulee nuorimmissa ikäryhmissä yläkouluikäisille ja vanhimmissa tätäkin suuremmat yli 85-vuotiaille. Verotuloja kerryttävät erityisesti työikäiset.

Uusituksen toteuduttua huomataan, että ikääntyneiltä loppuvat sekä palvelut (paitsi vapaa-ajan palvelut, tekniset palvelut ja yleishallinnon ja demokratiaan kuuluvat palvelut), mutta niin loppuu myös valtionosuus. Kunnan rahoituksen kannalta on ikävää, että valtionosuuden pylväs osoittaa jopa negatiivista saantoa soten toteuduttua. Joissakin kunnissa ikääntyneiden verotulot eläketuloista ovat kuitenkin niin suuret, että he tuovatkin kunnalle aiempaan verrattuna nettotuloa. Nuorissa ikäryhmissä tilanne on jokseenkin samantasoinen ennen ja jälkeen uudistuksen.

Kuva 10 osoittaa, että ikääntyneet voivatkin nousta kunnan talouden kannalta eri tilanteeseen kuin aiemmin olettaen, että heidän tulonsa ovat hyvät. Samaan aikaan voi olettaa, että ikääntyneet myös vaativat erilaisia palveluita kuin mitä kunta järjestää kaikille muillekin ikäryhmille. Hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyö hyvinvointia edistävissä palveluissa tulee myös tämän tarkastelun näkökulmasta hyvin tarpeelliseksi.

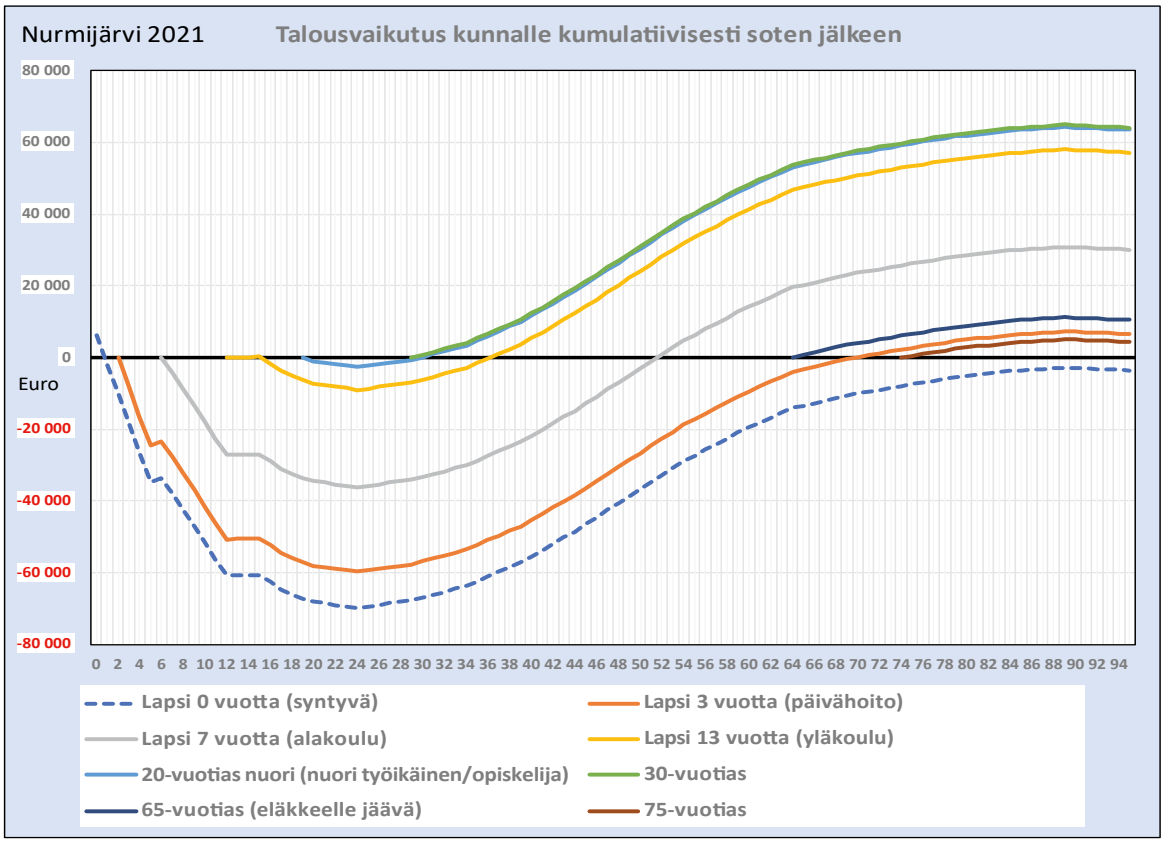
Kuvapari kuvaa Tamperetta. Ehkä keskeisin viesti on siinä, että ennen sote-uudistusta yli 65-vuotiaat olivat kaupungin kassan näkökulmasta noin kolme miljoonaa euroa nettotuottavia, mutta uudistuksen toteuduttua summa jopa kaksinkertaistui.

Kuntalaisen hinta?

Kunnan toiminnan lähtökohtana ei ole tuottaa voittoa, vaan järjestää pakolliset palvelut mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja tämän lisäksi järjestää muita palveluita, joiden kunta voi olettaa kuuluvan kunnan järjestämisvastuulle. Valtio auttaa kuntia järjestämään palvelut myöntämällä kunnille valtionosuutta niihin palveluihin, joita se on lailla velvoittanut kuntia järjestämään. Näissäkään palveluissa valtion keskimääräinen rahoitusvastuu ei kata neljännestäkään.

Missä ikäryhmissä kuntaan syntynyt tai sinne muuttanut alkaa muodostua kunnan rahoituksen kannalta toimintoa rahoittavaksi? Tätä voidaan tarkastella esimerkiksi niin, että kohdistetaan eri-ikäisille kuntalaisille kaikki keskimääräiset ikään sidottavissa olevat tulot ja menot ja lasketaan kumulatiivisesti, koska yhtälö muuttuu kunnan näkökulmasta positiiviseksi. Eli kärjistäen, kuinka kauan kunnassa syntyneen pitäisi asua kunnassa sote-uudistuksen toteutumisen jälkeisillä tuloilla ja menoilla ennen kuin hänen tulonsa ylittävät kunnassa oleskeluaikana kunnan palveluista sen maksettaviksi koituneet menot?

Kuva 11 on tehty vuoden 2022 tilinpäätöstiedoilla kuitenkin niin, että tarkasteluun on otettu vain vuoden 2023 aikana eri-ikäisille kohdistuvat tulot ja menot. Esimerkkikuntana on Nurmijärvi.



Kuva 11 Eri-ikäisten tulot ja menot kunnalle kumulatiivisessa tarkastelussa (Lähde: Tilastokeskus, OKM ja FCG)

Kuva 11 osoittaa, että aivan nuorimpien nurmijärveläisten netto nousee hyvin myöhään kassan kannalta positiiviseksi. Kuntaan kolmevuotiaana perheensä kanssa muuttanut muuttuu kunnan talouden kannalta positiiviseksi vasta noin 67–68-vuotiaana, ja kunnassa syntyneen tilanne on hiukan lohduttomampi.

Nurmijärvelle muuttaa paljon lapsiperheitä, ja tällaisen kunnan tasapainoisen talouden näkökulmasta on saatava kunnan palvelurakenne mahdollisimman virtaviivaiseksi, jotta erityisesti nuorten ikäluokkien palveluiden vaatimat investoinnit voidaan rahoittaa järkevästi ja kunnan taloutta liikaa vaarantamatta.

Valtionosuus ei ehkä tällä hetkellä tue aivan riittävästi tavoitetta lasten määrän kasvattamisesta ja koulutuksen laadun varmistamisesta. Tasapainottavia keinoja onkin oltava sekä kunnalla mutta myös valtiolla. Kunnan kannalta haitallisinta on, että kunnassa koko lapsuutensa ja nuoruutensa viettänyt muuttaa toisaalle ja kunta jää nauttimaan ”kasvattajaseuran” roolistaan. Aivan vanhimmat ikäryhmät nousevat nekin heti nettotuottaviksi – mikä saattaa muuttua, jos ikääntyneiden oletettuun palveluntarpeeseen vastataan (kunnalle maksullisilla) lisäpalveluilla.

Kuvasta 11 selviää, että jo 13-vuotiaana kuntaan muuttava ja 20-vuotiaana kuntaan muuttava nousevat rahoituksen näkökulmasta nopeasti positiivisiksi. Tässä huomataan yläkouluikäisten suuri valtionosuus. Alakouluikäinen (juuri koulun aloittava) muuttava joutuu elämään kunnassa yli 50-vuotiaaksi noustakseen kassan kannalta kunnalle tuottavaksi.

Suomessa on kuntia, joissa jopa vastasyntynyt kääntää yhtälön nopeasti positiiviseksi. Näissä kunnissa on oltava edullinen nuorten ihmisten palvelurakenne, mutta jossain määrin tilanne kääntyy positiiviseksi siksi, että kunnissa on suuria perheitä, joiden lapset hoidetaan kotona eikä kunnallisia palveluita tarvita. Tämä on toisaalta hyvä osoitus siitä, että suurimmat menot keskittyvät nuorimpiin ikäluokkiin, ja niiden palveluiden järjestämiseen tarvittaneen nykyisestä poikkeava tuki.

Toisena mielenkiintoisena ikäryhmänä ovat opiskelijat, joiden nettotulo kunnalle ei olekaan aivan itsestään selvä. Vaikuttaa siltä, että nuoret opiskelemaan muuttavat kääntävät kunnan tilanteen rahoituksellisesti negatiiviseksi siksi, että he eivät ymmärrettävästi juuri tuota kunnalle verotuloja, mutta heistä maksetaan valtionosuuden omarahoitusosuutta. Esimerkiksi Tampereen tilanne vuonna 2022 oli mielenkiintoinen: kaupungin asukasluku kasvoi enemmän kuin koskaan, mutta kasvusta seurasi valtionosuuden menetys. Tämä on ihmisryhmä, jonka vaikutus oli samanlainen myös ennen uudistusta.

3.5.1 Rahoitusmenot

Rahoitus-, korko- ja muiden rahoitusmenojen kohdalla tilanne on käänteinen rahoitustuloihin nähden: mitä suuremmat rahoitusmenot kunnalla on, sitä enemmän ne vaikeuttavat palveluiden järjestämisen edellyttämää rahoitusta. Samalla niiden negatiivinen merkitys kasvaa kunnalle sekä absoluuttisesti että suhteessa aiempaan. Kunnilla suurin ongelma tulee erityisesti korkomenoista.

Vielä reilu vuosi sitten median käyttämät talousasiantuntijat kehottivat valtiota rahoittamaan toimintaansa velkarahalla, jonka korko oli hämäävästi jäänyt jopa alle nollan prosentin. Sama ajatus oli myös useassa kunnassa, jotka rahoittivat rahantarvettaan erityisillä Kuntarahoituksen markkinoimilla kuntatodistuksilla, jotka olivat ”kätevä, edullinen ja nopea” tapa saada rahaa. Korko oli pieni ja prosessi nopea – miksi vaivata päätänsä suuremmin tulevaisuuden miettimiseen, kun maan johtavat talousajattelijatkin pitivät velkaantumista riskittömänä asiana.

Nyt tilanne on valitettavasti toinen, ja erityisesti kunnat, jotka elivät näillä kuntatodistuksilla ja jättivät pidemmän juoksuajan lainat nostamatta ja saati, että olisivat jollakin tavalla suojanneet lainasalkkuaan, ovat nyt isoissa vaikeuksissa. Nollakorkoisen lainan muuttuminen

yli neljän prosenttiyksikön lainaksi vaikeuttaa palveluiden rahoittamista joissakin tapauksissa jopa niin, että koron nousun vuoksi kuntalaisilta on kerättävä lisää rahaa. Korkoriski realisoituu sekä lainakorossa mutta myös johdannaisina, joita on voitu ottaa suojaamaan rahavaroja.

Taulukko 37 osoittaa, että vuodesta 2015 vuoteen 2022 kuntien lainakanta on kasvanut 3,2 miljardia euroa, mutta kunnat ovat maksaneet lainasta korkoa vuonna 2022 vähemmän kuin vuonna 2015. Suurimmillaan lainakanta oli vuonna 2021. Keskikorko vuonna 2015 oli 1,25 prosenttia, ja vuonna 2022 se oli 0,91 prosenttia. Vuoden 2022 lainakannan korkoriski yhden korkoprosenttiyksikön tasolla on 187 miljoonaa euroa, ja nykyisellä vuoden euriborin tasolle nostettuna (23.7.2023: 4,165 %) korkoriski on yli 600 miljoonaa euroa!

Taulukko 37 Lainakannan, korkomenon ja korkotason suhde (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

1000 euroa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Δ 2015-22
Lainakanta	15 504 296	16 088 917	16 125 610	16 729 981	18 420 037	19 033 385	19 118 865	18 675 694	3 171 398
Korkomenot	193 799	176 766	170 103	165 878	163 632	164 607	162 089	169 836	-23 963
Lainan keskikorko	1,25 %	1,10 %	1,05 %	0,99 %	0,89 %	0,86 %	0,85 %	0,91 %	-0,34 %
Korkoriski per 1 %-yksikkö	155 043	160 889	161 256	167 300	184 200	190 334	191 189	186 757	
Nykykoron ja euriborin per 23.7.2023 - 4,165% erotus								608 007	

Kunnan on oltava aiempaa paljon varovaisempi sellaisten menoerien kanssa, joihin ei saada tukea valtiolta ja joiden muutoksiin ei voida itse vaikuttaa mitenkään. Muuttunut tilanne toivottavasti muistuttaa vanhasta sanonnasta velasta ja veljestä ja veljenpojasta…

Taulukko 38 kuvaa niitä kuntia, joilla joko korkomenot tai muut rahoitusmenot ovat olleet jo vuonna 2022 suuret. Joillakin näistä kunnista (Outokumpu, Heinola, Kajaani, Sotkamo) on taseen toisella puolella käänteisesti käyttäytyviä rahoitustuloja tai yhdellä kertaa maksettuja isoja osinkoja (Kajaani), eikä nettovaikutus kunnan kannalta ole niin huono kuin miltä tämä vuoden 2022 tilinpäätöstiedoilla tehty taulukko osoittaa.

Rahoitusriski ei ole täysin käänteinen rahoitusmenoissa kuin rahoitustuloissa. Suuriksi kasvavat rahoitusmenot ovat seurausta kunnan yleisestä velkaantumisesta, joka on ollut todellisuutta ennen ja jälkeen soten. Isot rahoitustuotot kasvattavat kunnan mahdollisuutta rahoittaa jäljelle jääneitä palveluita. Rahoitusmenot jäävät enemmän uuden kunnan vastattavaksi uudistuksen jälkeen kuin ennen uudistusta, jos soten leikattu valtionosuus olisi ollut jatkuvasti suurempi kuin kunnan rahoitusvastuulla olevat sote-menot.

Koska kunnan taseeseen jäävät myös ne sote-kiinteistöt, jotka ovat kunnan omaisuutta uudistuksen toteuduttua, kunnalla on mahdollisuus myydä ne. Tällä oletetulla myyntitulolla voidaan toisaalta maksaa lainaa pois tai rahoittaa käyttötalouden kautta korkomenoja.

Taulukko 38 Rahoitusmenot eräissä kaupungeissa 2022 (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

	Korkomeno 1000 e 2022	Muu rahmeno 1000 e 2022	Ed yhteensä 1000 e 2022	Korkomeno vero-%-yks 2022	Muu rahmeno vero-%-yks 2022	Ed yhteensä vero-%-yks 2022
Outokumpu	75	5 861	5 936	0,08	6,57	6,65
Haapavesi	453	5 025	5 478	0,50	5,54	6,04
Reisjärvi	255	1 291	1 547	0,74	3,74	4,48
Heinola	580	8 976	9 556	0,18	2,83	3,02
Perho	130	661	791	0,41	2,11	2,52
Kajaani	1 772	12 953	14 726	0,28	2,02	2,30
Tervo	41	398	438	0,21	2,08	2,30
Haapajärvi	363	1 580	1 943	0,37	1,59	1,96
Kangasala	890	11 076	11 966	0,14	1,70	1,83
Oulainen	24	1 878	1 902	0,02	1,76	1,78
Kärsämäki	61	468	529	0,19	1,48	1,67
Kuhmo	198	1 647	1 844	0,18	1,47	1,64
Evijärvi	76	441	517	0,23	1,35	1,59
Pyhäjoki	54	842	896	0,09	1,47	1,57
Enontekiö	19	370	389	0,07	1,46	1,53
Virrat	67	-2 580	-2 512	0,07	-2,82	-2,74
Vesilahti	35	-654	-619	0,04	-0,78	-0,74
Naantali	354	-1 026	-672	0,08	-0,23	-0,15
Hirvensalmi	0	1	1	0,00	0,00	0,00
Kauniainen	0	36	36	0,00	0,01	0,01
Multia	0	2	2	0,00	0,01	0,01
Koski Tl	4	1	5	0,01	0,00	0,02
Karstula	10	1	11	0,02	0,00	0,02
Ypäjä	7	2	9	0,02	0,01	0,02

3.5.2 Poistot

Poistojen merkitys on kasvanut sote-uudistuksen toteuduttua. Poistojen suhteellinen osuus suhteessa toimintakatteeseen kasvaa, ja tämä muutos osoittaa kunnalle ja luottamushenkilöille hyvin, millainen merkitys suurista investoinneista johtuvilla poistoilla on. Poistot rinnastavat raskaat investoinnit käyttömenoksi, joka on katettava vuosikatteella. Muuten kunta ajautuu alijäämään.

Ennen uudistusta poistojen osuus toimintakatteesta näytti usein pieneltä. Taulukossa 39 (s. 62) suurimmat suhteelliset poistot ovat Kannonkosken kunnalla. Ennen uudistusta poistojen osuus oli toimintakatteesta vain kymmenen prosenttia, mutta soten poistuttua toimintakatteesta paljastui, että poistoilla – investoiduilla varoilla – on erittäin suuri merkitys.

Poistot nousevat vielä suurempaan osaan kokonaistarkastelua, kun suhteutus tehdään kunnan omiin tuloverotuloihin. Esimerkiksi listan kärjessä oleva Kannonkoski joutuu verottamaan kuntalaisia poistojen kattamiseksi jopa yli puolet tuloveroprosentin saannosta. Listan toinen kunta, Kannonkosken naapurikunta Kivijärvi on lähes yhtä vaikeassa tilanteessa, mutta suhdeluvun muutos Kivijärvellä vielä Kannonkoskeakin enemmän johtuu siitä, että kunnan verotettava tulo on Kannonkoskea pienempi. Kuriositeettina on mainittava, että molemmat kunnat kuuluivat Suomenselän kunta -nimiseen kuntajakoselvitykseen, jonka Kannonkoski kaatoi äänellä ja tällä päätöksellä heikensi huomattavasti elinvoimaisuuttaan alueen kuntien joukossa ja samalla myös alueen muiden kuntien tilannetta.

Poistoihin ja arvonalennuksiin kuuluvat myös yhdellä kertaa tehtävät arvonalennukset. Näitä tehdään käyttöomaisuudelle, joka on muuttunut tarpeettomaksi tai jonka käyttötarkoitus on muuttunut alkuperäisestä. Tällainen arvonalennus voidaan kirjata kolmen vuoden jaksotuksella.

Poistoilla on iso negatiivinen riski soten toteutumisen jälkeen juuri kiinteistöissä. Jos hyvinvointialue päättää olla vuokraamatta kunnalta esimerkiksi terveyskeskusta, se jää kunnan vastuulle ja pahimmillaan alaskirjattavaksi. Kunta voi toki pitää kiinteistön ja remontoida sen johonkin toiseen tarkoitukseen, mutta varsinkaan asukasluvultaan negatiivisessa kierteessä olevilla kunnilla harvoin on edes teoriassa vaihtoehtoista käyttöä. Alaskirjaus voi olla suuri ja vaarantaa kunnan tulevaisuuden siitä huolimatta, että sote-lakeihin on kirjattu toteamus siitä, että alaskirjausmenettely juuri soten yhteydessä ei saisi vaarantaa kunnan tulevaisuutta.

Taulukko 39 Poistojen kasvava osuus tuloksenteossa (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

					Poistot %:a toimintakatteesta		**Poistot %:a tuloverotuloista**	
	2022TP	**2023TA**	**2024TAS**	**2025TAS**	**2022**	**2023**	**2022**	**2023**
Kannonkoski	1 133	1 026	1 010	1 010	10 %	31 %	33 %	59 %
Kivijärvi	526	743	743	743	7 %	30 %	18 %	58 %
Järvenpää	21 625	27 323	26 495	28 273	8 %	29 %	11 %	28 %
Hamina	10 866	11 469	12 039	12 000	8 %	26 %	15 %	31 %
Kauniainen	8 469	9 710	10 722	10 482	12 %	26 %	11 %	40 %
Naantali	14 071	10 722	11 472	12 122	13 %	25 %	17 %	29 %
Heinola	8 997	10 542	9 641	9 758	8 %	25 %	14 %	34 %
Helsinki	386 962	362 624	369 502	377 886	10 %	24 %	13 %	30 %
Suomussalmi	3 283	4 337	4 337	4 337	5 %	24 %	14 %	39 %
Rautjärvi	1 547	1 817	1 610	1 615	7 %	24 %	15 %	34 %
Virrat	6 850	4 061	4 061	4 061	15 %	24 %	35 %	41 %
Nurmijärvi	20 779	24 668	30 155	33 731	9 %	24 %	11 %	27 %
Kerava	18 473	18 730	19 098	18 902	9 %	23 %	12 %	27 %
Kinnula	898	1 015	1 048	949	7 %	23 %	23 %	55 %
Hämeenkyrö	5 149	5 300	5 200	5 100	8 %	22 %	13 %	27 %
Nurmes	4 750	6 081	6 081	6 081	6 %	22 %	18 %	47 %
Espoo	199 329	195 087	199 219	197 450	12 %	22 %	13 %	32 %
Hyvinkää	21 026	21 400	21 900	22 600	8 %	22 %	10 %	22 %
Tampere	124 445	126 947	133 417	135 502	9 %	21 %	13 %	27 %
Kustavi	517	541	541	541	7 %	21 %	14 %	39 %

4 Taseesta

4.1 Taseesta lainakanta

Ehkä yksi suurimpia kritiikin aiheita sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä liittyi toisaalta sote-käyttöomaisuuteen ja siihen, että se jäi kuntien taseisiin, ja toisaalta lainakantaan, joka myös jäi kuntien vastuulle. Kritiikki oli hiukan vinoa esimerkiksi siksi, että kunnat eivät ole juurikaan velkaantuneet sote-kiinteistöihin, vaan muihin kiinteistöihin eli päiväkoteihin, kouluihin ja tekniseen infraan. Sote-kiinteistöistä suuri osa on esimerkiksi kuntayhtymien taseissa tai ainakin ne kiinteistöt, joihin otetut lainat ovat kuntien taseissa.

Toinen kritiikin aihe tuli siitä, että kuntien verorahoitusta leikattiin ja varsinkin kaupunkikunnat moittivat uudistuksen valmistelua siitä, että niiltä olisi viety sitä (valtionosuus)rahoitusta, jolla velkaa oli tarkoitus maksaa pois. Kunnan lainanhoitokatehan heikkeni juuri verorahoituksen alenemisen vuoksi.

Verorahoitusta leikattiin kuitenkin yleisesti ottaen sen suuruinen summa, jota kunta oli käyttänyt soten käyttömenoihin. Jos kritiikki olisi paikallaan, se tarkoittaisi sitä, että sote-kokonaisuus olisi ollut kunnille aito tulonlähde juuri ison valtionosuuden vuoksi. Tämä ei kuitenkaan voine pitää paikkaansa edes arkikokemukseen perustuen – harva kunta on kehunut järjestelmää siksi, että se olisi ylirahoittanut palveluita…

Paikkansa pitää kuitenkin kiistatta se, että kuntien lainanhoitokate heikkeni, mutta sitä voidaan tietenkin vahvistaa veroprosentin korotuksella, sillä veroprosentin korotustahan ei ole rajoitettu. Prosenttiyksikön korottaminen on kuitenkin suhteellisesti suuri veronkorotus pakkolaskettuihin veroprosentteihin ja siksi vaikea päätettävä. Veroprosentin tehon paraneminen on myös velkaisille kunnille etu. Tämä selviää taulukosta 40 (s. 64), jossa vuoden 2022 velan pääomaa suhteutetaan veroprosenttiyksikköön: sama lainamäärä vastaa pienempää veroprosenttiyksikön nousupainetta vuonna 2023 kuin vuonna 2022. Toisaalta velan takaisinmaksu jää todellakin kunnan omalle vastuulle varsinkin ikääntyneessä kunnassa, joka ei saa juurikaan valtionosuutta. Nämä eivät kuitenkaan ole niitä kuntia, jotka juuri tätä asiaa eniten kritisoivat.

Lainakannat ovat suuria ja erityisen suuria kunnilla, joilla on taulukon 40 mukaisesti lainaa hyvin paljon. Osa kunnista on sellaisia, että niiden lainasalkkua vastaa suuri rahoitusvarallisuus taseen toisella puolella. Esimerkiksi hyvin velkaisten Utsjoen ja Kannonkosken kunnan omassa taseessa oleva lainamäärä vastaa yli 47 veroprosenttiyksikön tuottoa, mikä todellisuudessa tarkoittaa sitä, että aivan hetkeen kunnat eivät maksa lainapääomia pois ainakaan veroprosenttiaan ”hiukan” korottaen.

Kuntien velan vaihtelevuus selviää taulukon 40 alalaidasta, jossa on lueteltu aivan velattomia tai hyvin vähävelkaisia kuntia. Esimerkiksi Puumala selvisi vakavasta talousahdingostaan ministeri Virkkusen aikaan siksi, että järjestelmäperusteisesti Puumala sai hyväkseen kaiken kiinteistöverotulonsa.

Velan pääomat tuskin lyhenevät aivan lähiaikoina. Kunnat joutuvat ostamaan uudella velalla vanhan pääoman itselleen. Tässä onkin juuri todellinen ongelma, keskeisin negatiivinen rahoitusriski, joka tulee kohonneesta korkotasosta: vaikka korkotaso olisi nyt pieni, se kasvaa, kun vanhan lainan tilalle otetun uuden lainan lainaehdot muuttuvat.

Taulukko 40 Eräiden kuntien lainakanta ja sen suhteellinen muutos sote-uudistuksen toteuduttua (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

	Lainakanta 31.12. 1000 e	euroa/asukas		Vero-prosenttiyksikköä		Prosenttia verorahoituksesta	
	2022	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Reisjärvi	**28 455**	**10 795**	**10 931**	**82,5**	**65,7**	**129 %**	**305 %**
Kyyjärvi	**10 700**	**8 946**	**9 099**	**66,8**	**54,7**	**101 %**	**274 %**
Konnevesi	20 397	8 091	8 205	57,2	49,2	100 %	246 %
Utsjoki	11 325	9 598	9 622	57,2	47,7	84 %	182 %
Kannonkoski	9 303	7 331	7 442	57,9	47,0	82 %	237 %
Perho	**17 097**	**6 445**	**6 571**	**54,5**	**45,1**	**76 %**	**162 %**
Kaustinen	32 107	7 648	7 703	51,7	42,4	104 %	225 %
Jämijärvi	12 103	7 191	7 344	51,1	41,7	98 %	221 %
Virolahti	22 400	7 504	7 616	52,6	41,6	98 %	240 %
Ylivieska	118 667	7 760	7 743	48,4	40,1	104 %	205 %
Pelkosenniemi	6 931	7 319	7 350	47,2	38,4	63 %	141 %
Haapavesi	42 592	6 462	6 557	46,9	38,3	82 %	181 %
Paltamo	19 750	6 371	6 458	42,4	38,1	75 %	214 %
Haapajärvi	42 915	6 418	6 521	43,3	37,1	79 %	192 %
Nivala	63 799	6 123	6 187	44,6	35,4	79 %	175 %
Pihtipudas	20 931	5 529	5 622	41,0	35,2	62 %	147 %
Vehmaa	14 530	6 522	6 504	42,5	35,0	91 %	222 %
Halsua	5 294	5 033	5 150	38,0	34,0	58 %	150 %
Kurikka	115 307	5 797	5 866	39,9	32,1	80 %	212 %
Alavus	56 443	5 084	5 142	38,9	31,6	68 %	168 %
Puumala	50	24	24	0,1	0,1	0 %	1 %
Enonkoski	0	0	0	0,0	0,0	0 %	0 %
Hirvensalmi	0	0	0	0,0	0,0	0 %	0 %
Isojoki	0	0	0	0,0	0,0	0 %	0 %
Kauniainen	0	0	0	0,0	0,0	0 %	0 %
Multia	0	0	0	0,0	0,0	0 %	0 %
Savukoski	0	0	0	0,0	0,0	0 %	0 %
Siikainen	0	0	0	0,0	0,0	0 %	0 %

4.2 Taseesta rahavarat

Rahavaroilla on samantapainen merkitys kuin rahoitustuloilla. Mitä paremmat rahavarat, sitä suurempi on mahdollisuus riskin positiiviseen toteutumiseen sekä korkotuloissa mutta kunnassa erityisesti muissa rahoitustuloissa.

Hyvillä rahavaroilla voi toisaalta rahoittaa investointeja mieluummin kuin velkaantumalla, mutta hyvillä rahavaroilla saadaan hyvään mutta erityisesti huonompaan aikaan hyvä tulonlisäys menoilla, joiden merkitys ja rahoitus ovat soten toteuduttua muuttuneet.

Isojen rahavarojen merkitys voidaan arvioida esimerkiksi suhteuttamalla rahavarat veroprosenttiyksiköiksi. Taulukossa 41 havaitaan, että esimerkiksi edellisen kriisikunnan Kyyjärven rahavarat vastasivat jopa 36 veroprosenttiyksikön tuottoa. Tämä määrä alenee vuodesta 2022 vuoteen 2023, koska veroprosenttiyksikön tuotto kasvoi järjestelmämuutoksen vuoksi. Kärkikuntien rahavarojen merkitys oli suuri myös verorahoitukseen suhteutettuna, ja esimerkiksi rahoitusmenojen puolellakin melko kärjessä olevan Outokummun rahavarat olivat lähes nelinkertaiset verorahoitukseen nähden.

Taulukko 41 Rahavarat eräissä kunnissa ennen ja jälkeen sote-uudistuksen (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

	Rahavarat 1000 e	**euroa/asukas**		**Veroprosenttiyksikköä**		**%:a verorahoituksesta**	
	2022	**2022**	**2023**	**2022**	**2023**	**2022**	**2023**
Outokumpu	57 337	8 880	9 024	64,3	50,9	122,4 %	342,6 %
Kyyjärvi	**7 035**	**5 882**	**5 982**	**43,9**	**36,0**	**66,5 %**	**180,0 %**
Enonkoski	6 288	4 689	4 742	35,8	30,3	56,2 %	135,0 %
Hirvensalmi	11 811	5 649	5 687	38,9	29,0	72,7 %	205,5 %
Enontekiö	9 585	5 293	5 316	37,8	27,9	56,3 %	124,3 %
Kärsämäki	10 109	4 086	4 136	32,0	27,6	47,7 %	103,9 %
Heinola	106 637	5 881	5 949	33,7	27,0	81,9 %	209,1 %
Kajaani	198 612	5 472	5 499	31,0	25,8	71,0 %	153,3 %
Vieremä	15 046	4 390	4 447	29,9	24,6	53,8 %	116,6 %
Kivijärvi	3 389	3 186	3 228	25,3	24,0	34,2 %	85,1 %
Merijärvi	2 863	2 683	2 716	27,1	22,8	37,3 %	74,1 %
Reisjärvi	**9 495**	**3 602**	**3 648**	**27,5**	**21,9**	**43,0 %**	**101,8 %**
Kuhmo	29 540	3 809	3 879	26,3	21,9	43,3 %	117,9 %
Ranua	11 197	3 095	3 150	25,6	21,1	34,6 %	79,5 %
Evijärvi	7 893	3 365	3 404	24,2	21,1	41,0 %	84,6 %
Siikainen	4 064	3 107	3 160	25,2	20,7	36,6 %	86,3 %
Taivassalo	6 697	3 960	3 946	24,2	19,8	55,4 %	122,1 %
Tervola	10 883	3 801	3 873	25,2	19,1	44,6 %	96,8 %
Padasjoki	8 758	3 185	3 237	21,9	18,5	38,4 %	105,5 %
Perho	**6 999**	**2 638**	**2 690**	**22,3**	**18,5**	**31,3 %**	**66,3 %**
Pomarkku	40	20	20	0,1	0,1	0,3 %	0,6 %
Oripää	23	17	17	0,1	0,1	0,2 %	0,5 %
Hamina	427	22	22	0,1	0,1	0,3 %	0,7 %
Järvenpää	745	16	16	0,1	0,1	0,3 %	0,5 %
Rautalampi	23	8	8	0,1	0,0	0,1 %	0,3 %
Ikaalinen	0	0	0	0,0	0,0	0,0 %	0,0 %
Kannonkoski	0	0	0	0,0	0,0	0,0 %	0,0 %
Rauma	0	0	0	0,0	0,0	0,0 %	0,0 %
Savukoski	0	0	0	0,0	0,0	0,0 %	0,0 %
Siikajoki	0	0	0	0,0	0,0	0,0 %	0,0 %
Uusikaarlepyy	0	0	0	0,0	0,0	0,0 %	0,0 %

4.3 Taseesta alijäämä, tuloslaskelman alijäämä

Kunnan tuloslaskelman ja taseen alijäämällä on edelleen merkitystä kriisikuntastatuksen saavuttamisessa. Alijäämä on helppo suhteuttaa poistoihin, ja molemmat on katettava käyttötuloilla. Soten toteutumisen jälkeen sekä tuloslaskelman alijäämä mutta myös taseen alijäämä on huomattavasti aiempaa vaikeampi sopeuttaa palveluverkosta. Varsinkin pienillä kunnilla palveluverkko koostuu oikeastaan vain pakollisten menojen palveluverkosta. Ainoaksi vaihtoehdoksi jää onnenkantamoisella omaisuuden tulosvaikutteinen myynti tai tulojen lisääminen kuntalaisilta.

Taulukko 42 Kunnan kumulatiiviset alijäämät suhteessa verorahoitukseen ja toimintakatteeseen (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

	Kumulat jäämä 2022	Verorahoituksesta		Toimintakatteesta	
	1000 e	2022	2023	2022	2023
Kyyjärvi	-3 054	-29 %	-78 %	-32 %	-84 %
Pertunmaa	-3 437	-26 %	-100 %	-25 %	-83 %
Kemi	-19 665	-13 %	-38 %	-13 %	-45 %
Mikkeli	-40 780	-11 %	-27 %	-11 %	-32 %
Haapajärvi	-6 023	-11 %	-27 %	-12 %	-30 %
Toivakka	-1 615	-10 %	-21 %	-10 %	-25 %
Lemi	-1 496	-8 %	-18 %	-8 %	-22 %
Mänttä-Vilppula	-1 976	-3 %	-8 %	-3 %	-9 %
Kauhajoki	-2 816	-3 %	-7 %	-3 %	-9 %
Jämsä	-3 514	-3 %	-7 %	-3 %	-8 %
Laukaa	-2 715	-2 %	-4 %	-2 %	-5 %
Muhos	-849	-1 %	-3 %	-1 %	-3 %
Lapinlahti	-667	-1 %	-3 %	-1 %	-3 %
Multia	-109	-1 %	-2 %	-1 %	-3 %
Oulainen	-362	-1 %	-2 %	-1 %	-2 %
Urjala	-67	0 %	-1 %	0 %	-0,58 %
Kouvola	-455	0 %	0 %	0 %	-0,24 %

5 Konsernin kasvava merkitys

Jo ennen sote-uudistusta valtiovarainministeriön kriisikunta- tai arviointimenettely vaikutti perustuvan enemmän kuntakonserniin kuin pelkkään emokuntaan. Arviointikriteereistä (ks. taulukko 43, s. 68) vain kaksi koskee suoraan emoa eli kumulatiivinen alijäämä/ylijäämä ja veroprosentti, ja loput ovat suoraan konsernimittareita (konsernin alijäämä, konsernin vuosikate, konsernin lainakanta ja vuokravastuut sekä konsernin laskennallinen lainanhoitokate).

Soten toteuduttua konsernin merkitys on korostunut entisestään. Näin varsinkin suuremmilla kaupunkikunnilla, joissa konsernilla on todellinen merkitys.

Usein konsernia tarkastellaan vain konsernitaseen näkökulmasta, ja siinäkin konsernin lainakanta on etusijalla. Konsernivelkaan liitetään nykyisin myös konsernin vuokravastuut, joiden merkitys on korostunut ja jotka muuttavat konsernin tarkastelua myös siksi, että vuokravastuiden vaikutus ei näy konsernin poistoissa ja korkomenoissa vaan toimintakatteessa. Varsinkin suurimmat kaupungit mutta myös pienemmät kunnat ovat rakentaneet käyttöomaisuusinfraansa ulkoisen taseen, jolloin koko käyttöomaisuuden rahoitus kiinnittyy toimintakatteeseen.

Osa kunnista on hyvin konsernivelkaisia, ja kritisoiduin osa soten rahoitusjärjestelmän vaikutuksen kokonaisuudesta liittyy juuri siihen, että konsernivelan hoitomahdollisuuden katsotaan heikentyneen verorahoituksen leikkauksen vuoksi. Tämä heikentää yhtä arviointimenettelyn tunnusluvuista, lainanhoitokatetta. Taulukossa 44 (s. 68) luetelluista kunnista osalla konsernivelan vastikkeeksi on kirjattu konsernin rahoitusomaisuutta (esimerkiksi Kajaani), mutta useilla muilla konsernivelka on hyvin suuri, ja velan negatiivinen riski rahoitukseen kasvaa korkoriskin toteutumisen vuoksi.

Konsernivelka on suuri erityisesti isoilla kaupungeilla, ja tämä näkyy myös koko maan ja koko julkisen sektorin lainakannassa. Osalle kaupunkeja, esimerkiksi Espoolle, vakauttavana tekijänä voidaan lukea iso konserniyhtiöiden rahoituspohja ja aliarvostettu taseasema. Nämä neutraloivat hyvin isoilla kaupungeilla konsernin velkaisuutta. Pienillä kunnilla vastaavaa mahdollisuutta ei ole, ja usein pienten, taantuvien kuntien konsernivelka perustuu aidosti tuottamattomiin konserniyhtiöihin, joiden kyky tuloillaan hoitaa velkataakkaa on vähäinen tai sitä ei ole.

Jos konsernin vuosikate alkaa mennä miinukselle tai konsernin tase ylittää kriittisenä pidetyn rajan tuhat euroa/asukas, on tilanne pienelle kunnalle itsenäisyyden säilymisen kannalta hyvin hankala. Tilannetta ei korjaa varmasti kuin pelisääntöjen muuttaminen arviointimenettelyssä.

Taulukko 43 Arviointikriteerit 2023 (Lähde: VM, Kuntaliitto ja FCG)

Konsernin kriisimittarit	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Peruskunnan alijäämä	637 571	819 016	1 013 559	1 215 300	1 338 709	1 461 231	1 595 685	1 737 363	1 893 181	2 062 559	2 245 928
…alijäämää 4 peräkkäisenä vuonna		Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty
Konsernin alijäämä eur/as	2 274	2 751	3 315	3 920	4 262	4 594	4 959	5 340	5 759	6 214	6 705
…500 eur/as ja 1000 eur/as	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty
Konsernivuosikate / poistot	132,2 %	146,9 %	129,5 %	147,4 %	124,3 %	125,4 %	128,5 %	130,3 %	134,1 %	137,7 %	141,3 %
Kunnan veroprosentti	18,00	18,00	18,00	5,36	5,40	5,40	5,40	5,40	5,40	5,40	5,40
Kons. lainakanta ja vuokravastuut	17 52 6	18 423	17 957	17 908	18 154	18 332	18 100	17 875	17 653	17 436	17 226
Kons. laskennallinen lainanhoitok.	0,83	0,89	0,81	0,89	0,75	0,74	0,77	0,78	0,81	0,83	0,86
Konsernivuosikate / poistot	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty
Kunnan veroprosentti	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty	Ei täyty
Kons. lainakanta ja vuokravastuut	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy
Kons. laskennallinen lainanhoitok.	Ei täyty*	Ei täyty*	Ei täyty*	Ei täyty*	Ei täyty*	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Ei täyty*	Ei täyty*	Ei täyty*
Montako	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1

Taulukko 44 Eräitä konsernivelkaisia kuntia konsernivelalla 2022 laskettuna (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

Konsernin	Lainakanta 1000 e	Lainakanta prosenttia verorahoituksesta	
	2022TP	2022	2023
Kajaani	671 971	240,2 %	518,8 %
Kyyjärvi	17 011	160,8 %	435,4 %
Kemi	216 667	147,1 %	419,5 %
Varkaus	222 603	152,5 %	418,3 %
Pyhäjärvi	51 989	124,5 %	418,2 %
Mikkeli	601 879	157,6 %	405,5 %
Halsua	14 207	155,2 %	401,3 %
Virolahti	34 806	152,3 %	373,1 %
Kaustinen	53 148	172,8 %	372,4 %
Raahe	295 766	168,5 %	360,6 %
Kuopio	1 212 091	152,6 %	360,4 %
Espoo	4 396 401	218,1 %	359,8 %
Nivala	130 564	162,7 %	357,5 %
Tervo	12 879	104,6 %	354,1 %
Konnevesi	28 876	142,1 %	347,7 %
Ähtäri	54 173	123,8 %	347,6 %
Järvenpää	471 994	171,1 %	343,2 %
Hamina	195 890	135,0 %	342,5 %
Paltamo	31 146	118,1 %	337,9 %
Kotka	536 765	142,4 %	337,1 %
Lahti	1 233 792	156,0 %	336,5 %
Tampere	2 274 679	145,2 %	328,8 %
Vaasa	717 605	151,5 %	318,4 %
Helsinki	6 516 415	145,5 %	303,7 %
Kouvola	668 867	119,4 %	300,5 %
Pori	635 249	116,6 %	293,5 %
Hämeenlinna	533 827	119,0 %	278,0 %
Turku	1 525 320	120,3 %	267,0 %
Vantaa	2 088 295	140,0 %	264,0 %
Oulu	1 270 888	97,8 %	204,0 %

Rahoittaako konserni emoa vai emo konsernia?

Konsernin merkitystä emon talouteen voidaan tarkastella uudella tavalla eli verrataan konsernin toimintakatetta emon toimintakatteeseen. Jos konsernin toimintakate on pieni (toimintakatteen itseisarvo) verrattuna emon vastaavaan, voidaan olettaa, että konsernin toimintatulot ylittävät sen toimintamenot niin paljon, että kokonaisuus on emolle positiivinen – konserni pystyy rahoittamaan emoa. Taulukon 45 perusteella voidaan nostaa esille esimerkiksi Kittilä, jonka yhtiöiden tulot rahoittavat kunnan toimintaa ja kunta pystyy keräämään tarvittaessa omaa tuloaan rahoittavaa toimintaa vaatimalla yhtiöiltä omistajaohjauksella osinkotuloja. Tämä pätee myös esimerkiksi Helsinkiin ja Tampereeseen, joiden molempien konserni rahoittaa emon toimintaa.

Kun tarkastellaan muutosta sote-uudistuksen toteutumisen jälkeen, on laskennallinen konsernin toimintakate ja sen suhde emoon vieläkin merkityksellisempi, ja iso konsernin osinko rahoittaa toimintaa yhtä hyvin kuin suuret rahoittavat palvelut tai emon oma hyvä rahoitustulo.

Taulukko 45 Eräitä kuntia, joiden konsernin toimintakate on pienempi kuin emon toimintakate (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

	Konsernin toimintakate	Emon toimintakate	Konserni laskenn. soten jälkeen	Emo soten jälkeen	Konsernikate/ emon kate	
	2022	2022	2023	2023	2022	2023
Kittilä	34 515	52 383	7 080	24 948	-34,1 %	-71,6 %
Pietarsaari	107 201	137 318	22 323	52 441	-21,9 %	-57,4 %
Hanko	46 394	55 748	8 684	18 039	-16,8 %	-51,9 %
Helsinki	3 081 645	3 841 784	728 381	1 488 520	-19,8 %	-51,1 %
Tampere	1 142 197	1 442 528	291 801	592 132	-20,8 %	-50,7 %
Kajaani	208 344	268 816	61 230	121 702	-22,5 %	-49,7 %
Kemi	127 908	147 396	23 905	43 392	-13,2 %	-44,9 %
Kotka	310 733	366 754	79 672	135 693	-15,3 %	-41,3 %
Karvia	13 900	16 140	3 435	5 676	-13,9 %	-39,5 %
Kouvola	496 301	564 122	121 129	188 951	-12,0 %	-35,9 %
Kuhmo	56 988	63 991	14 567	21 569	-10,9 %	-32,5 %
Vantaa	1 184 547	1 394 029	436 095	645 577	-15,0 %	-32,4 %
Rovaniemi	372 041	427 933	116 571	172 463	-13,1 %	-32,4 %
Lappeenranta	389 971	439 334	111 222	160 584	-11,2 %	-30,7 %
Inari	48 249	55 752	17 454	24 957	-13,5 %	-30,1 %
Kokkola	274 150	310 123	89 193	125 166	-11,6 %	-28,7 %
Sodankylä	56 308	63 808	18 698	26 197	-11,8 %	-28,6 %
Vieremä	20 826	23 883	8 332	11 389	-12,8 %	-26,8 %
Keminmaa	47 778	53 194	15 252	20 667	-10,2 %	-26,2 %
Lahti	613 732	695 130	235 682	317 081	-11,7 %	-25,7 %

Edellisen tarkastelun vastakohtana ovat kunnat, joiden konsernin toimintakate (itseisarvo) on suurempi kuin emon (ks. taulukko 46, s. 70). Tällaisella kunnalla on suuri todennäköisyys siihen, että konserni ei pysty rahoittamaan emon toimintaa, päinvastoin emo joutuu rahoittamaan konsernia. Myös soten toteutumisen jälkeen haitta on yhtä suuri kuin aiemmassa tarkastelussa kunnalla, jonka konserni pystyy rahoittamaan emon toimintaa. Jotta konsernia voidaan rahoittaa, on kunnan rahoitettava yhtiöitä esimerkiksi maksamalla yhtiöiden pal-

veluista enemmän tai turvaamalla yhtiöiden rahoitus takaamalla niiden lainat. Tämä mahdollisuus heikkenee jatkuvasti.

Erityisesti niissä kunnissa, joissa konserniyhtiö valittaa vaikeaa toimintaympäristöä tai joutuu ottamaan suuria riskejä esimerkiksi nostamalla epävarmoihin investointeihin lainaa, on varmistuttava siitä, että konserni ei voi ”upottaa” emoa. Ensiksi konserniyhtiön toiminta on varmistettava miehittämällä yhtiön hallitus osaavilla hallitusammattilaisilla, joille taataan turva toiminnassa. Toiseksi, jos kunnallinen energiayhtiö tekee juuri ja juuri voitollisen tuloksen mutta ei pysty järkevästi velkaantumatta investoimaan, on mietittävä yhtiön myyntiä tai toiminnan lopettamista konkurssimenettelyn avulla. Kuntaemo ei voi olla yhtiötä varten, vaan yhtiö on emoa rahoittava toimija.

Taulukko 46 Eräitä kuntia, joiden konsernin toimintakate on suurempi kuin emon toimintakate (Lähde: Valtiokonttori ja FCG)

	Konsernin toimintakate	Emon toimintakate	Konserni laskenn. soten jälkeen	Emo soten jälkeen	Konsernikate/ emon kate	
	2022	2022	2023	2023	2022	2023
Kuhmoinen	20 259	18 289	8 449	6 479	10,8 %	30,4 %
Ikaalinen	50 406	46 307	20 941	16 842	8,9 %	24,3 %
Lappajärvi	22 617	21 481	8 413	7 276	5,3 %	15,6 %
Jokioinen	32 429	30 674	13 904	12 150	5,7 %	14,4 %
Iisalmi	144 538	136 494	64 471	56 427	5,9 %	14,3 %
Nakkila	35 090	33 397	13 759	12 066	5,1 %	14,0 %
Forssa	113 420	108 383	41 238	36 200	4,6 %	13,9 %
Joensuu	482 921	459 351	194 175	170 605	5,1 %	13,8 %
Huittinen	68 456	65 094	28 438	25 077	5,2 %	13,4 %
Halsua	8 854	8 438	3 518	3 102	4,9 %	13,4 %
Sastamala	159 895	153 136	58 177	51 418	4,4 %	13,1 %
Lieksa	81 828	79 000	25 147	22 319	3,6 %	12,7 %
Mänttä-Vilppula	72 391	69 708	24 553	21 870	3,8 %	12,3 %
Outokumpu	49 110	47 306	16 749	14 946	3,8 %	12,1 %
Varkaus	148 080	142 963	51 924	46 807	3,6 %	10,9 %
Isojoki	15 480	14 959	5 325	4 804	3,5 %	10,8 %
Paimio	69 853	66 596	33 779	30 521	4,9 %	10,7 %
Säkylä	43 848	42 328	16 596	15 076	3,6 %	10,1 %

6 Kuntatalouden – ja kuntien – tulevaisuuden näkymä

Heinäkuun lopulla 2023 kuntia uhkaavat edelleen ne näkymät, joita tiedettiin olevan tulossa vuoden 2020 tammikuussa mutta jotka Marinin hallitus siirsi sivuun voimakkaalla velkaelvytyksellään. Tämä johti kuntatalouden näennäisesti parempaan tilanteeseen kuin ehkä kymmeniin vuosiin.

FCG:n tekemällä mallilla toteutetulla painelaskelmalla lasketusta taulukosta 47 (s. 72) selviää, että vuosina 2018 ja 2019 oli iso määrä vuosikatteeltaan negatiivisia kuntia (42 ja 85 kappaletta). Vuosikatteeltaan negatiivinen kunta ottaa lainaa maksaakseen laskunsa tai vaihtoehtoisesti purkaa rahavarojaan. Tämän kehityksen oli määrä jatkua, koska kuntatalouteen ei ollut tulossa mistään normaalikeinoin helpotusta.

Vuodet 2020, 2021 ja 2022 etenevät kuitenkin suotuisasti voimakkaan koronaperusteisen velkaelvytyksen vuoksi, ja kuten aivan alussa todettiin, vuoden 2023 taloustilanne on saatu positiiviseksi isolla verotuloerällä. Kuntien valtionosuutta vahvistettiin 2020–2022 korottamalla valtionosuutta vuosina 2020 ja 2021. Vuoden 2022 koronatuet olivat valtionavustuksia (tällä korvattiin toteutuneita kustannuksia, ja avustukset näkyvätkin tuloina toimintakatteessa). Vuosi 2022 sisälsi lisäksi huomattavia myyntivoittoja, ja kuntien eriytyminen jatkui. Lisäksi kunnille annettiin suurempi osuus yhteisöverosta koronan oletettujen ongelmien vuoksi. Yhteisöverojen jako-osuuden ”häntä” vuonna 2022 oli yli 230 miljoonaa euroa.

Vuodesta 2024 tilanne heikkenee, ja viimeistään tarkastelujakson lopulla ollaan samassa tilanteessa, jossa oltiin vuonna 2019. Jos kunnat eivät pysty sopeuttamaan ja nostamaan veroprosenttiaan, ne velkaantuvat, ja vastaavasti kunnat voivat nostaa verojaan. Veroprosentti ei nouse muutaman vuoden takaisen arvion tahdissa, koska hyvinvointialue on nyt se, joka joutuu sopeutumaan, mutta nousupaine on silti olemassa, erityisesti pienillä ja voimakkaassa kasvussa olevilla kehyskunnilla.

Taulukon 47 mukainen laskelma on tehty elokuun 2023 alussa tietämättä lopulta hallitusohjelman vaikutuksia kuntien talouteen.

Marinin hallituksen ja sote-uudistuksen vaikutus näkyy vielä vuonna 2024, jolloin kuntien valtionosuutta leikataan lisää sote-siirtymän vuoksi. Tämä leikkaus on vuonna 2024 ja 2025 1,5-kertainen lopulliseen vuoden 2026 leikkaukseen verrattuna, koska vuonna 2023 tämä leikkaus sivuutettiin. Näin vuosi 2023, Marinin hallituksen viimeinen toimintavuosi, sinetöi hallituksen sarjan vahvasta kuntataloudesta, ja näyttääkin siltä, että todellinen tilanne tulee vuonna 2024 silloin toimivan ministeristön eteen. Tämänhetkisen tiedon mukaan uusi nimitetty hallitus ei juurikaan kohtele kuntia huonosti, vaan se jäädyttää lievästi valtionosuuden

sovittua nousua, mutta toisaalta pakottaa kuntia keräämään lisätuloja kiinteistöveron alarajaa nostamalla. Tämä tuo tosin lisätuloja kunnille, jotka eivät välttämättä tätä lisätuloa tarvitse. Kiinteistövero on tuloverosta hiukan poikkeava tulonlähde, ja siinä on eri veroperusteille säädetty alarajoja mutta myös ylärajoja. Esimerkiksi vapaa-ajan asuntojen kiinteistöveron yläraja on säädelty noudattamaan vakituisten asuntojen kiinteistöveron tasoa.

Taulukko 47 Painelaskelma kevään 2023 tilanteessa (Lähde: FCG, VM, Kuntaliitto ja Valtiokonttori)

Velkatasapaino				Pidempi jakso			1,5 mrd euron satunnainen verotulo 2023									
Painelaskelma 1000 eur	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Erotus 2025-2021**	**Erotus 2030-2023**
Toimintakate	-29,10	-30,36	-31,22	-32,25	-34,40	-14,05	-14,60	-15,24	-15,90	-16,42	-16,97	-17,53	-18,11	17,01	-4,05
Tulovero-% (kuntien ka)	20,90	20,98	21,07	21,13	21,14	8,50	8,53	8,53	8,53	8,53	8,53	8,53	8,53		0,03
Tulovero	18,66	19,14	20,12	20,59	21,64	10,14	9,51	9,75	10,12	10,48	10,85	11,23	11,63	-10,84	1,48
Yhteisövero	1,86	1,90	1,96	2,84	3,03	2,14	1,87	2,00	2,10	2,16	2,23	2,29	2,36	-0,85	0,22
Kiinteistövero	1,80	1,87	1,74	1,97	2,09	2,21	2,23	2,26	2,29	2,31	2,34	2,37	2,39	0,29	0,18
Valtionosuus	8,46	8,64	11,01	10,07	10,74	3,59	3,45	3,56	3,72	3,79	3,86	3,92	3,98	-6,51	0,40
Verorahoitus	30,78	31,55	34,83	35,47	37,49	18,08	17,07	17,57	18,23	18,75	19,27	19,82	20,37	-17,90	2,29
Rahoitus	0,39	0,55	0,46	0,57	0,34	0,32	0,31	0,29	0,27	0,26	0,25	0,24	0,23	-0,28	-0,09
Vuosikate	2,07	1,75	4,07	3,79	3,44	4,35	2,77	2,62	2,61	2,59	2,56	2,53	2,49	-1,17	-1,86
Negatiivisia kpl	42	65	2	8	15	12	32	39	57	66	84	95	105	31	93
Negatiiviset yht.	-0,04	-0,09	-0,00	-0,00	-0,02	-0,01	-0,03	-0,03	-0,06	-0,09	-0,14	-0,20	-0,28	-0,03	-0,27
Poistot	2,19	2,31	2,40	2,40	2,45	2,34	2,43	2,51	2,59	2,60	2,60	2,60	2,60	0,11	0,27
Tulos	-0,02	-0,13	1,57	1,39	1,11	2,08	0,39	0,11	0,01	-0,01	-0,04	-0,07	-0,11	-1,28	-2,19
Nettoinvestoinnit	2,78	2,73	3,32	2,86	2,09	4,29	4,31	3,94	2,68	2,68	2,69	2,69	2,70	1,08	-1,59
Lainakanta	16,73	18,42	19,03	19,15	19,00	19,19	20,98	22,92	23,68	24,50	25,20	25,98	26,87	3,76	7,68
Rahavarat	4,88	5,06	6,45	3,28	3,29	3,32	3,36	3,40	3,47	3,57	3,67	3,78	3,90	0,12	0,58
Taseen jäämä	11,26	11,09	12,58	13,86	14,97	17,04	17,43	17,54	17,55	17,54	17,50	17,43	17,32	3,68	0,27
Negatiivisia kpl	39	56	27	14	19	14	25	42	57	70	98	110	129	28	115
Negatiiviset yht.	-0,13	-0,25	-0,09	-0,07	-0,10	-0,05	-0,07	-0,20	-0,40	-0,68	-1,19	-1,86	-2,68	-0,12	-2,63
Tulovero-% (kuntien ka.)	20,90	20,98	21,07	21,13	21,14	8,50	9,01	9,41	9,68	9,85	9,98	10,10	10,22	0,00	1,72

Eriytyminen ei ole pysähtynyt

Kunnat ovat eriytyneet nimenomaan väestön muutosten ja eri aikaan tapahtuvan ikääntymisen vuoksi. Joillakin kunnilla kuntalaisille järjestettävät palvelut rajautuvat hallinnon ja demokratian ylläpitämiseen, vaadittuihin teknisiin palveluihin ja jossain määrin varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Vapaa-aikaan liittyvissä palveluissa pienimpien kuntien toimintakyky on rajallinen, ja ne joutuvatkin turvautumaan kunta-aktiiveihin ja kolmanteen sektoriin.

Lisää tehtäviä – ja vähemmän tehtäviä

Suhtautuminen ikääntymiseen muuttuu. Isot, kasvavat kaupungit ja kunnat ovat vasta ottamassa vastaan ikääntymisen ja joutuvat miettimään ikääntyneille sellaisia palveluita, joita tähän saakka heille on tarjottu osana muiden ikäryhmien palveluita. Jo ikääntyneet kunnat turvautuvat ikääntyneille suunnatuissa palveluissa naapurikuntiin ja kolmanteen sektoriin, sillä valtionosuuden poistuttua näille ikäryhmille ei ole erityisen tuen mahdollisuutta.

Kuntien pakkotehtävät myös kasvavat syksyllä 2024, kun sote-uudistuksen yhteydessä kunnille säädettiin velvoite työ- ja elinvoima-asioiden hoitamisesta. Tämäkään velvoite ei tartu yksin pienimpien kuntien järjestettäväksi, kun tehtävien hoitoon edellytetään suurta työtätekevien kokonaisuutta, 20 000 työllistä. Palvelu järjestetään yhteistoiminta-alueilla tai kuntayhtymäperiaatteella, joskin tämän tiedon perusteella ainakin Jyväskylä hoitaisi velvoitteen yksin. Kunnilla on aikaa vuoden 2023 lokakuun loppuun mennessä organisoida alueensa lain mukaisiksi.

Järjestely sisältää jossain määrin sisäänrakennetun riidan siksi, että esimerkiksi vastuukunnaksi tulee usein jo nyt alueella ainoa kasvava tai vetovoimainen kunta. Tälle kunnalle maksetaan työllisyyden hoidosta kuntien saama valtionosuus. Näin joillekin kunnille jää väistämättä maksajan rooli ja keskuskaupungin menestymisestä toivottu osansa saaminen. Koska reuna-alueen kunnat luultavasti eivät hyödy järjestelystä maksaessaan samalla keskuskaupungille tai vastuukunnalle, voi järjestelystä tulla myös moitteita. On aivan perustellustikin arvosteltu, että järjestelmä pitää sisällään sisäänrakennetun riidan siemenet.

TE24-uudistuksella toivotaan, että kunnat voisivat paremmin omaksua niille usein langetetun velvoitteen toimia alueellaan elinvoiman lisääjänä, elinvoiman edellytysten luojana. Tämä velvoite toimii varmasti isommissa kunnissa, mutta aivan pienimmissä kunnissa kaikki liikenevä kuluu pakollisten tehtävien hoitoon. Vaikka aivan pienimmät kunnat ottaisivat riskiä elinvoimapanostuksillaan asioiden parantamiseen, voidaan tähän riskinottoonkin suhtautua lievällä pessimismillä: kuinka paljon elinvoimaa voidaan pysyvästi kasvattaa kunnassa, jonka asukasluku on alle 2 000, jossa lapsia ei juurikaan ole ja väestön ikärakenne johtaa yli 60 vuoden mediaani-ikään ja joka saa veroprosenttiyksiköllä 150 000 euroa?

Elinvoimapalvelut, elinvoiman kasvattaminen ja työllisyyden hoito kuuluvat nyt aivan pienimpienkin kuntien käsitteistöön ja retoriikkaan, ja näihin halutaan panostaa. Panostamisen on kuitenkin oltava suhteessa panostukseen kuuluvan riskin alapuoleiseen osaan, joka toteutuessaan pahimmillaan vie kunnan sellaiseen elinvoimattomuuden tilaan, jossa oma liikkumavarattomuus johtaa naapurin syliin.

Eriytyvätkö palvelut?

Usein puhutaan siitä, että pienimmille kunnille varattaisiin jonkinlainen toisenlainen rooli toimia kuntalaisten hyväksi ja niiltä otettaisiin pois esimerkiksi velvoite varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Kokemus kuitenkin osoittaa, että juuri näiden palveluiden säilymisen eteen omassa itsehallinnossa kunnat ovat valmiita taistelemaan. Kuntien toimintaa ei tarvitse välttämättä erityisillä laeilla lähteä eriyttämään, vaan ne ovat eriytyneet jo nyt, ajan saatossa. Jos tehtäviä eriytetään, on oltava valmiita puuttumaan pienten kuntien omasta halustaan järjestämiin palveluihin ja miettimään myös rahoitusta uudelleen. Tehtävien eriyttäminen edellyttää myös valtionosuusjärjestelmän uudistamista, vaikka eriyttäminen voitaisiin toteuttaa myös järjestelmää uudistamalla. Pakollinen palvelu edellyttää ohjaamista.

Muuttuuko kuntarakenne?

Sote-uudistuksen toteutuminen johti varmuuteen kuntarakenteen muuttumisesta. Jos kuntarakennetta haluttaisiin nopeasti uudistaa säädösteitse, se edellyttäisi joko pakkoa tai tukevia porkkanarahoja Hannes Mannisen Paras-hankkeen tapaisesti. Nykyinen tilanne ei suinkaan poista pienimpiä kuntia siitä huolimatta, että ne eivät saa juurikaan valtionosuutta. Ne selviävät pienillä veroprosentin nostoilla, kunhan eivät ala kuvittelemaan olevansa alueensa elinvoiman kehittäjä epärealistisilla panostuksillaan. Pienet, asukasluvultaan mutta ei välttämättä muuten taantuvat kunnat tulevat toimeen sillä, että niillä ei ole jatkossa enää palveltavia nuoria, niiden ei tarvitse järjestää varhaiskasvatusta ja perusopetusta, kun lapsia on enää kourallinen – ja jos lapsia jostain yhtäkkiä siunaantuisi, niille olisi tyhjää kapasiteettia kunnan rajojen sisällä. Parhaimmillaan pienet, taantuvatkin kunnat selviävät hyvin, jos niiden alueelle saadaan vihreän siirtymän mukanaan tuomaan kiinteistöverotuloa tuuli- tai aurinkovoimasta ja parhaimmillaan myös muusta vihreän siirtymän klusterista. Tämä ei poista edelleenkään sitä, että muuttoliike ei välttämättä käänny kuntaan kuin ehkä näennäisesti kotikuntaisuuden avulla pienen veroprosentin houkuttelemana, mutta elinvoima ja arkinen tekeminen etsitään muualta. Kokonaisuutta ei voitane muuttaa etätyölläkään.

Kuntarajat vuotavat, ja se, mikä on nyt taloudellisesti ja toiminnallisesti epätarkoituksenmukaista, on sitä myös tulevaisuudessa. Mitä pidempään välttämättömän tekemistä venytetään, sitä kalliimmaksi tilanne tulee ja sitä enemmän palveluita joudutaan sopeuttamaan. Tämä on valitettavasti nähtävissä nyt useissa kunnissa, joiden talous oli sopeutusvaiheessa, mutta mitään sopeutusta ei lopulta tehtykään, kun valtio rahoitti kuntia yhtäkkiä yli tarpeen. Nyt kun se osa palvelurakennetta, johon 2019 ei riittänyt rahaa, on kasvanut (palvelurakenne) neljä–viisi vuotta, on sopeuttamisen summa suurempi kuin mitä se olisi ollut heti tehtäessä.

Lisää yhteistyötä vai kilpailua – vai ulkoistusta?

Kuntien välinen yhteistyö nousee usein keskusteluun, kun tunnistetaan oman ja naapurin rajalliset voimat järjestää odotetun laadukkaita tai laajoja palveluita. Yhteistyön voima olisi edelleen olemassa, mutta se edellyttäisi luultavasti isoa henkistä muutosta alueen demokratialle, päätöksentekijöille ja kunnan viranhaltijoille, siis juuri sille olennolle, joka estää

kuntien rajojen purkamisen osaksi isompaa kokonaisuutta. Varsinkin pienimmät kunnat voisivat tehdä suuriakin alueellisia uudistuksia esimerkiksi tukipalveluissa, ja nämä voitaisiin ulkoistaa joko kuntien yhdessä omistamalle yhtiölle – hätätapauksessa myös in-house-yhtiölle. Palvelut saataisiin altistettua kilpailulle, ja oikealla johtamisella kokonaisuus voittaisi.

On vaikea perustella, miksi mikään tukipalvelu olisi perustellusti yksin jonkun kunnan itselleen järjestämä, ja tällä tarkoitan sekä konkreettista palvelua ja tuotteita tuottavia tukipalveluita että hallintoon ja demokratiaan liittyviä tukipalveluita. Myös vapaa-ajan palveluiden yhdistäminen olisi järkevää. Yhdessä hallinnon tukipalveluiden saattamisella useamman kunnan toiminnan piiriin voitaisiin luopua monikärkiohjuksista eli työntekijöistä, jotka hoitavat useampaa tointa ja virkaa. Palveluverkkojen tiivistäminen on ollut hyvässä vauhdissa jo kauan, ja joissakin kunnissa ovat jäljellä enää palvelupisteet, joiden loitontaminen kuntien keskustoista ei ole järkevää. Tällaisesta parhaana esimerkkinä on ehkä varhaiskasvatus – joko kunnan itsensä tai yksityisen tuottamana. Pienimpien lasten perusopetus ja esiopetus rinnastunevat jossain määrin varhaiskasvatukseen, mutta jo vanhemmat alakoulu- ja yläkouluikäiset tulisivat hyvin toimeen sekä pedagogisesti että taloudellisesti tarkoituksenmukaisemmissa yksiköissä. Sellaisten yhteistoimintamallien kehittäminen, joilla olisi aidosti toiminnallinen ja pian myös taloudellinen hyöty, ei useinkaan ole poliittisen eliitin tahdon mukainen asia. Joissakin tapauksissa myös ylin operatiivinen kunnan johto vastustaa näitä malleja, joita usein kutsutaan ”debet- ja kredit-miesten” malleiksi. Digi ja tekoäly voivat joustavoittaa palvelurakenteitakin, mutta niiden edistämisen pitäisi alkaa heti. Muuten varsinkin pienet kunnat, joilla varsinkin tekoälystä voisi olla suurin hyöty, jäävät sivustaseuraajiksi.

Auttaako hyvinvointialue koko maan rahoitusta?

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat muodostamassa erikoisen symbioosin, jossa sama kunnan päättäjä pitää oman kuntansa palvelurakenteen puolta hyvinvointialueella ja oman kuntansa päätöksentekijänä ihmettelee hyvinvointialueen suurta ja kasvavaa rahankulutusta ja sitä uhkaa, jonka alueet voivat aiheuttaa verotuksen tason kasvun vuoksi kuntataloudelle. Olisi hyvä muistaa, että jo aiemmin Paras-hankkeen aikaan säädettiin vaatimus siitä, yhteistoiminta-alueella olisi tasavertaiset palvelut eri alueen osissa talousnäkökulma huomioon ottaen, mutta alueen päätöksentekijät eivät pystyneet velvoitetta noudattamaan. Tämä johtui siitä, että samat päätöksentekijät olivat sekä kunnan että yhteistoiminta-alueen ja osa jopa sairaanhoitopiirin hallinnossa.

Tilanne jatkui hallintomallista huolimatta. Nyt uudistus tehtiin samalla tavoitteella, kaikille tasalaatuiset palvelut taloudellisesti tarkoituksenmukaisesti järjestettynä, mutta edelleen samat päättäjät ovat molemmissa paikoissa päättämässä. Päättäjien joukkoon on tullut myös sellaisia kummallisuuksia, joissa esimerkiksi alueen korkein operatiivinen virassa oleva viranhaltija on hyvinvointialueen päätöksentekijä. Onko sekään perusteltua, että myös kolmoisedustuksia on olemassa, eli sama henkilö on joissakin tapauksissa kansanedustaja, hyvinvointialueen valtuutettu ja kuntansa valtuutettu – vähintään, usein jopa korkeassa päättäjän asemassa. Millaisella osaamisella ja tahdonlujuudella tällainen päättäjä voi ymmärtää tai olla ymmärtämättä kokonaisuuden etua esimerkiksi alueensa

sairaalakiistassa? Kuinka asiallisesti ja faktaan perustuen voidaan väittää, että jonkin hyvinvointialueen sijaitseminen jonkin kunnan alueella on todellisuudessa juuri sijaintikunnan elinvoiman kannalta välttämätöntä?

Tukipalvelut ulkoistuvat ja asiantuntijatehtävät keskittyvät

Tukipalveluiden ulkoistaminen ja siirto joko keinotekoisille tai oikeille markkinoille tulee kasvamaan. Harvalla kunnalla on erityisiä perusteita esimerkiksi hallinnon tukipalveluiden, teknisten tukipalveluiden, puhtaanapidon ja ruokahuollon pitämiseen omassa tuotannossa. Ruokahuollossa on jo nyt nähtävissä se, että yksiköt keskittyvät ja kasvavat. Tämän vuoksi myös erityistarpeet on mahdollista ottaa vastaan järkevillä kustannuksilla tai muiden osien säästön vuoksi. Kehitystä on vauhdittanut hyvinvointialueiden pakko ostaa tukipalvelunsa markkinoilta, ja tässä tilanteessa kunnallinen alueellinen yhtiö on ainoa mahdollisuus. Myös suhde omistamiseen muuttuu, kun investointeja tullaan tekemään ulkoiseen taseeseen ja ratkaisuissa turvaudutaan aiempaa enemmän moduuliratkaisuihin, jotka ovat samalla siirrettäviä. Nämä mallit saattavat olla juuri tällä hetkellä hyväkatteisia valmistajille, mutta tarjonnan kasvu luo väistämättä hintakilpailua – hyvinvointialueet eivät välttämättä rakenna uutta, vaan kilpailuttavat olemassa olevan kunnilla.

Tehtävät vähenivät ja todennäköisesti edelleen vähenevät, ja jäljelle jääviin on vaikea saada tekijöitä. Aivan pienimmät kunnat ovat nyt perustaneet toimintansa korostettuun monikärkiohjuspalveluun. Kunnan johtoryhmät ovat hyvin pieniä, ja kunta tekee enää harvoin kaikkia asioitaan itse. Mediaanikokoiset kunnatkaan eivät saa rekrytoitua asiantuntijoita, ja kunnat käyttävätkin jaettuna resurssina esimerkiksi rakennusvalvonnan työntekijöitä, sillä omaa kaavoitusta on enää harvalla suuremmallakaan kunnalla. Vain hyvin harva palvelu on perusteltua enää pitää vain omissa käsissä.

Itsenäisyyden perustelu – päätökset lähellä omalla demokratiakoneistolla

Pienten itsenäisten kuntien säilymistä perustellaan kunnissa usein sillä, että halutaan säilyttää omassa päätösvallassa kuntaa koskevat palvelut. Usein kunnan ulkopuolella korostetaan sitä, kuinka oma, itsenäinen kunta tuo päätöksenteon ja demokratian lähelle kuntalaisia. Jos nämä perustelut otetaan annettuina, hyväksytään ja tuetaan sitä, että pienkuntarakenne on merkityksellinen juuri edellä mainituista syistä, vaikka omat varat tehtävien järjestämiseen oman päätöksenteon alla ovatkin rajalliset.

Pienten kuntien itsenäisyyttä ja demokratiaa uhkaa kuitenkin ikääntyminen. Olen ollut tarinoimassa useissa hyvin pienissä kunnissa, joissa valtuusto koostuu lähinnä eläkkeelle siirtyneistä harmaantuvista kuntalaisista ja aktiivisia toimijoita esimerkiksi puheenjohtajiksi on hankala löytää. Kun esimerkiksi hallituksen puheenjohtajaksi löytyy kuntalainen, jolla on tehtävänsä hoitamiseen riittävästi aikaa, on toivottavaa, että hänellä on myös asian edellyttämä osaaminen ja luottamus viranhaltijoihin. Useissa kuntajohtajan erottamistapauksissa on ollut nähtävissä aktiivinen päätöksentekijä, joka on tullut sopimattoman lähelle virkavastuulla työtään tekevää kuntajohtoa, ja ristiriidat ovat valmiita alkamaan.

Jos esimerkiksi perusopetuskin tulee siirtymään alueellisiin palvelumalleihin, ei kunnan palkkalistoille useinkaan jää kuin kunnanjohtaja ja ehkä monipuolisesti asioita valmisteleva viranhaltija. Silloin päättäjien rooli kasvaa, ja he ottavat osaa myös operaatioiden tekijöiden tukemiseen, ei tukahduttamiseen. Demokratiakoneistolla on merkitys, mutta milloin olemme siinä tilanteessa, että demokratiaorganisaatiolla on tosiasiallinen merkitys vain itselleen? Isot kaupungit ja jotkin pienet kunnat ovat ottaneet käyttöön päätoimisen pormestariuden, ja on mielenkiintoista miettiä, olisiko se ratkaisu ylimmän tason operatiivisen ja poliittisen roolin yhdistämisessä.

Jääkö keskusta puolueena historiaan?

Varsinkin maaseutumaisissa kunnissa keskusta on ollut johtava voima, ja puolueella on lähihistoriassa ollut kuntia, joissa sillä on ollut valtuustoissa yhdenkertainen enemmistö. Tämä on tuonut mukanaan sekä turvallisen ja säilyttävän, mutta usein myös säilövän elementin kunnan päätöksentekoon. Tätä säilömistä ovat erityisesti perussuomalaiset alkaneet vastustaa ja ovatkin tässä onnistuneet. Keskustan enemmistöt ovat murtuneet, ja päättäjiä on tullut entistä enemmän perussuomalaisista.

Muutos voi olla paikallaan, mutta muutos ei saisi syntyä väkivaltaisesti. Joissakin kunnissa vallan ottaminen on tapahtunut tietoisen rajuilla keinoilla. Jos kunnan etua todella ajetaan, olisi hyvä koettaa päästä asiassa sovulla eteenpäin, koska riitelevä valtuusto ja vastakkain asetteleva poliittinen koneisto eivät hyödytä ketään. Raha ei riitelemällä lisäänny, ja usein valtaan päästäkseen on myös luvattava jotain, jota ei kuitenkaan pystytä täyttämään. Usein luvataan samalla säilyvä palveluverkko ja syytetään tuhlailusta ja verojen liiasta perimisestä, eikä näiden asioiden asiallinen yhdistäminen onnistu varsinkaan pienessä kunnassa.

Munakasta on todellakin vaikea tehdä rikkomatta munia. Vaikka valtuustojen poliittinen rakenne muuttuu, ei kenelläkään ole edellytyksiä riitoihin eikä kaapin paikan osoittamiseen.

Yritykset, kolmas sektori ja seurakunnat

Pienten kuntien dilemma on, että tehtävät tiivistyvät, tekijöitä ei oikein saa kunnan palvelukseen ja tulopohja pettää. Veroprosenttiyksikön tuotto vastaa pienessä kunnassa hyväpalkkaisen työntekijän vuosiansioita. Vapaa-ajan palveluihin olisi hyvä keskittyä, koska se on todennäköisesti tehokkain tapa järjestää lähellä olevia palveluita kuntalaisille. Vapaa-ajan palveluilla on todennäköisesti hyvä panos–tuotos-vaikutus myös terveyden edistämisessä.

Samalla kun kunnat suuntaavat palveluitaan yhteistyöllä tehtäväksi kunnan ulkopuolelle, voisi hyvä ratkaisu erityisesti edellä luetelluissa palveluissa olla keskittyminen kunnan sisälle: kolmas sektori tuettuna voisi tuoda tukieuroa enemmän palveluina, samoin yritykset. Seurakunnan ja kuntien yhteistyö varsinkin voisi pehmentää sitä osaa, jonka sote-uudistus vei kunnilta pois mutta joka olisi hyvä hoitaa lähellä. Tämä voisi olla hyvä yhteistyön paikka seurakuntien diakoniatyön kanssa. Seurakunnilla on myös sellaista nuorisotyötä, johon kunta voisi osarahoitteisesti osallistua.

Yhteensä…

Kunnat eriytyvät tuloiltaan ja menoiltaan ja erityisesti tehtäviltään. Isot tekevät jopa maakunnallisia tai ylimaakunnallisia asioita, joihin pienet eivät edes yhteistyössä pysty. Eriytymisen ajurina on suurimmalta osaltaan kuntien väestömuutokset – väestö tarvitsee palveluita ja väestö rahoittaa palveluitaan. Yleisesti valtioidenkin tasolla hyvinvoinnin kehittymisen kohtalonyhteytenä pidetään sitä, että tuottavuuden on kasvettava samalla kuin väestön määrän. Mitä ikääntyneempi kunta on, sitä suurempi on usein sen väestökato ja mahdollisuus rahoittaa palveluitaan. Palveluvalikoima, jota voidaan rahoittaa, supistuu usein rajoittuen pakollisten palveluiden lakisääteiseen osaan. Erityisyyteen, lisälaatuun ja laajuuteen ei ole varaa. Kunnat eriytyvät ilman lain säätämää rakennettakin. Jotta kaikki eivät yrittäisi tehdä kaikkea ja jotta elinvoiman nimissä ei tehtäisi epätoivoisia yrityksiä, voisi lopultakin olla paikallaan tunnistaa useimpiin asioihin vaikuttava megatrendi, joka tulee väestöstä.

7 Millainen kunta näkee 2030-luvun ja kuinka toimien?

Kunnan tulevaisuus määräytyy pieneltä osin kunnan omien toimien perusteella. Kantokykyyn nähden liian suuri riskinotto tai ”epävirallisesti” pelaaminen on suurin syy siihen, että kunta pahimmassa tapauksessa menettäisi tahdonvastaisesti itsenäisyytensä. Epävirallisesta pelaamisesta hankalia esimerkkejä on useita, mutta tällä hetkellä elinvoimaa koetettiin kasvattaa tai edes säilyttää Ähtärissä tavalla, joka uhkaa kunnan tulevaisuutta. Ähtärin tapauksessa kyse on lopultakin siitä, mikä kunta lähtisi mukaan kuntajakolain mukaiseen selvitykseen osana selvitysaluetta. Mukaan lähtiessään kunta alistuu pahimmillaan pakkoon.

Kunnat panostavat väestön kasvuun ja elinvoimaan todennäköisesti ainakin sanallisesti jokaisessa strategiassaan. Kuntia kehotetaan ylläpitämään elinvoimaa ja jopa panostamaan elinvoimaan – soten jälkeisistä kunnista on käytetty käsitettä elinvoimakunnat. Useat kunnat ovat näin tehneet ja todennäköisesti jokainen kunta ainakin jotenkin.

Kunnan mahdollisuuteen kehittää itse omaa elinvoimaansa on suhtauduttava realistisesti. Kuinka monen kunnan oma panostus on muuttanut kehityksen suunnan? Kuinka monen kunnan elinvoima on todellisuudessa pysynyt edes samana, jos sitä mitataan esimerkiksi asukasluvun kasvulla ja asukasluvun kääntymisellä kasvuun?

Vuodesta 2010 vuoden 2023 alkuun Suomessa oli 230 kuntaa, joiden asukasluku pieneni. Näissä kunnissa alenema vain kiihtyi, kun tarkastellaan erikseen jaksoja 2010–2020 ja 2020–2023. Voidaan uskoa, että jokainen näistä kunnista panosti elinvoimaan. Vain kolme kuntaa tästä kuntajoukosta pystyi hidastamaan alenemaa: Pietarsaari, Pelkosenniemi ja Taivassalo. Vuoteen 2020 kasvaneista kunnista Askola, Lumijoki, Laihia, Marttila, Eurajoki, Laitila ja Uusikaarlepyy ovat kääntyneet kasvusta laskuun. Vain Taivassalon alenema 2010–2020 kääntyi kasvuksi 2020–2023.

Vastaavasti kasvussa olevia kuntia vuodesta 2010 vuoden 2023 ensimmäiselle neljännekselle oli 63, ja näistä kunnista Muhoksen asukasluku oli sama vuosina 2010 ja 2023. Kasvu on kiihtynyt vuodesta 2020 vuoteen 2023 tultaessa 44 kunnassa, eniten Sipoossa, Espoossa, Kempeleessä, Vantaalla, Järvenpäässä, Luodossa ja Tampereella. Kasvu hidastui 18 kunnassa. Vuoden 2010–2020 laskusta kasvuun kääntyivät Pyhäntä ja Raisio. Koko jaksolla kasvaneista kunnista kasvu kääntyi kuitenkin taantumaksi välillä 2020–2023 Tyrnävällä, Uuraisilla, Siilinjärvellä, Muhoksella, Laukaassa, Aurassa, Maskussa, Lappeenrannassa ja Hämeenlinnassa, tässä järjestyksessä.

Muutenkin kunnan toimintaan vaikuttaa eniten se, millainen sen väestönkehitys on, millainen asukasluku on ja kuinka se kehittyy, kuinka ikääntynyt kunta on ja kuinka sen huoltosuhde kehittyy. Lähtökohtana on tietenkin se, kuinka keskeisin kunnan ulkoinen toimija, valtio, käyttäytyy. Kunta–valtio-suhteessa hämärän peitossa on aina, muuttuvatko valtion pelisäännöt kuntiin tai tiettyihin kuntaryhmiin päin, ja jos muuttuu, kuinka ne muuttuvat. Isolle osalle kuntia suurin positiivinen tai negatiivinen riski tulee valtionosuudesta ja kunnalle säädetyistä tehtävistä. Valtio tukee pääsääntöisesti rahallisesti niitä tehtäviä, joita se määrää kunnille. Lisäksi valtio tukee kuntien erityispiirteitä. Keskeisin perusta on kuitenkin väestössä ja sen muutoksessa.

Taulukkoon 48 on luokiteltu kunnat sen mukaan, millainen kunnan asukasluvulla mitattu koko on (kunnat jaetaan luokkiin mediaanin ylä- ja alapuolelle), asukasluvun muutoksen mukaan (jos asukasluku on jatkuvassa kasvussa vuodesta 2010 vuoteen 2030 tai negatiivinen kasvu on kääntynyt 2022–2030) ja mediaani-iän tai huoltosuhteen perusteella. Kaikissa muissa kuin väestön muutoksessa yksinkertainen jako tehdään asteikolla mediaania parempi → positiivinen tai mediaania heikompi → negatiivinen.

Ensimmäisessä luokassa kaikki alaluokat ovat positiivisia. Tässä luokassa kuntia on 54.

Toisessa luokassa kunta on lähes säännöllisesti mediaanikokoa suurempi, sen asukasluku on kasvussa ja huoltosuhde on (aina) mediaania parempi ja kunnan ikärakenne on mediaani-ikää nuorempi. Tässäkin luokassa kuntia on 54.

Kolmannessa luokassa kunnan asukasluku on yleensä laskussa ja asukasluku on mediaania pienempi, mutta sen huoltosuhde on mediaania parempi. Kunta on yleensä mediaani-asukaslukua pienempi. Tässä luokassa kuntia on 45.

Neljännessä luokassa kunnan asukasluku on yleensä laskussa, sen asukkaiden ikä on mediaani-ikää vanhempi ja hiukan vähäisemmässä määrin huoltosuhde on mediaania huonompi. Kunta on yleensä mediaaniasukaslukua pienempi. Tässä luokassa kuntia on 48.

Viidennessä luokassa kunnan kaikki alaluokat ovat negatiivisia. Tässä luokassa kuntia on 92.

Taulukkoon 49 (s. 82) on hahmoteltu eri väestötilanteessa olevien kuntien ohjaamista taloudellisesti järkevällä tavalla. Taulukko perustuu siihen pitkään kokemukseen, jonka mukaan kuntien kehityssuuntia on vaikea kunnan omin keinoin kääntää ja etumerkki väestönkehityksessä vaihtuu harvoin miinuksesta plussaksi. Näissä tilanteissa on hyvä tunnustaa tosiasiat ja miettiä älykkään sopeutumisen taktiikkaa. Kasvussa olevien kuntien väestönkasvu usein jopa kiihtyy, ja tämä olisi pystyttävä ennakoimaan – suuret kaupungit pystyvät maankäytön ohjaamisella jossain määrin vaikuttamaan paitsi omaansa, myös naapureidensa kehitykseen.

Taulukko 48 Kunnat kuvattuna väestöperusteisesti eri luokkiin (Lähde: FCG, Eero Laesterä)

Ensimmäinen luokka		Toinen luokka		Kolmas luokka		Neljäs luokka		Viides luokka		
Espoo	Naantali	Akaa	Mynämäki	Alajärvi	Pukkila	Asikkala	Pudasjärvi	Enonkoski	Lappajärvi	Ruokolahti
Eurajoki	Nokia	Aura	Nivala	Alavieska	Pyhtää	Haapajärvi	Pyhäntä	Hailuoto	Lestijärvi	Ruovesi
Helsinki	Nurmijärvi	Eura	Orimattila	Alavus	Pyhäjoki	Hanko	Reisjärvi	Halsua	Luhanka	Rääkkylä
Hyvinkää	Närpiö	Harjavalta	Parainen	Askola	Pyhäranta	Heinola	Saarijärvi	Hankasalmi	Luumäki	Salla
Hämeenlinna	Oulu	Hattula	Pietarsaari	Enontekiö	Pälkäne	Iitti	Sauvo	Hartola	Merikarvia	Savitaipale
Ii	Paimio	Hausjärvi	Pori	Evijärvi	Salo	Ikaalinen	Savonlinna	Heinävesi	Miehikkälä	Savukoski
Ilmajoki	Pedersören kunta	Hollola	Pornainen	Forssa	Sastamala	Inkoo	Siikajoki	Hirvensalmi	Multia	Siikainen
Inari	Pirkkala	Hämeenkyrö	Pöytyä	Haapavesi	Sievi	Isokyrö	Somero	Humppila	Mäntyharju	Siikalatva
Joensuu	Porvoo	Iisalmi	Raahe	Hamina	Toivakka	Jokioinen	Suomussalmi	Hyrynsalmi	Outokumpu	Simo
Jyväskylä	Raisio	Janakkala	Raasepori	Huittinen	Utsjoki	Juupajoki	Suonenjoki	Ilomantsi	Padasjoki	Soini
Järvenpää	Rovaniemi	Kajaani	Rauma	Imatra	Vesilahti	Jämijärvi	Säkylä	Isojoki	Paltamo	Sonkajärvi
Kaarina	Rusko	Kalajoki	Riihimäki	Kannus	Vieremä	Jämsä	Taipalsaari	Joroinen	Parikkala	Sulkava
Kangasala	Seinäjoki	Kankaanpää	Siilinjärvi	Kauhava	Vöyri	Kaskinen	Taivassalo	Joutsa	Parkano	Sysmä
Kauniainen	Sipoo	Karkkila	Sodankylä	Kaustinen	Äänekoski	Kemijärvi	Tammela	Juuka	Pelkosenniemi	Taivalkoski
Kempele	Siuntio	Kauhajoki	Sotkamo	Kokemäki		Kemiönsaari	Urjala	Juva	Pello	Tervo
Kerava	Tampere	Kemi	Tornio	Korsnäs		Keuruu	Varkaus	Kaavi	Pertunmaa	Tervola
Kirkkonummi	Turku	Keminmaa	Tyrnävä	Kärsämäki		Kitee	Ypäjä	Kangasniemi	Pielavesi	Teuva
Kittilä	Tuusula	Kolari	Ulvila	Lapinjärvi		Kiuruvesi		Kannonkoski	Pihtipudas	Tohmajärvi
Kokkola	Vaasa	Kotka	Uurainen	Lemi		Kuhmo		Karijoki	Polvijärvi	Toholampi
Kontiolahti	Vantaa	Kouvola	Uusikaarlepyy	Loimaa		Kurikka		Karstula	Pomarkku	Tuusniemi
Kuopio	Vihti	Kruunupyy	Uusikaupunki	Loviisa		Kustavi		Karvia	Posio	Utajärvi
Lahti	Ylivieska	Laihia	Valkeakoski	Lumijoki		Kuusamo		Keitele	Punkalaidun	Vaala
Lappeenranta	Ylöjärvi	Laitila	Vehmaa	Maalahti		Kärkölä		Kihniö	Puolanka	Vesanto
Laukaa		Lapinlahti		Marttila		Leppävirta		Kinnula	Puumala	Veteli
Lempäälä		Lapua		Muonio		Lieksa		Kivijärvi	Pyhäjärvi	Viitasaari
Lieto		Liperi		Nakkila		Merijärvi		Konnevesi	Rantasalmi	Vimpeli
Liminka		Lohja		Nousiainen		Myrskylä		Koski Tl	Ranua	Virolahti
Luoto		Loppi		Oripää		Mänttä-Vilppula		Kristiinankaupunki	Rautalampi	Virrat
Mustasaari		Masku		Orivesi		Nurmes		Kuhmoinen	Rautavaara	Ylitornio
Muurame		Mikkeli		Oulainen		Perho		Kuortane	Rautjärvi	Ähtäri
Mäntsälä		Muhos		Petäjävesi		Pieksämäki		Kyyjärvi	Ristijärvi	
54 kuntaa		54 kuntaa		45 kuntaa		48 kuntaa		92 kuntaa		

Taulukko 49 Kuinka ohjataan eri väestövaiheessa olevaa kuntaa (Lähde: FCG, Eero Laesterä)

	Suhde				
Luokka	**Velkaan**	**Palvelurakenteeseen**	**Vapaaehtoisiin palveluihin, elinvoimapalveluihin**	**Investointeihin**	
I luokka	Velkaannutaan erityisesti kasvuinvestointeihin ja erityisinfraan. Samalla harkitaan käyttöomaisuuden myyntiä ja takaisinvuokrausta. Vuosikate - korkomenot - poistot > 0	Jos palveluntarve muuttuu, sopeutetaan uutta rakennetta ja muuta kasvua yksikkökustannusten kanssa samassa tahdissa. Erityispalveluita voi olla. Rakennetta voidaan rahoittaa myös muulla palveluntuotannolla ja maaomistuksen hyväksikäyttämisellä.	Vapaaehtoiset palvelut järjestetään myös maksut muistaen, elinvoimapalvelut yhteistyötä tarjoten	Uusinvestoinneissa harkitaan myös vieraaseen taseeseen rakentamista, Sale- & Lease-mallit tarkasteluun. Standardit investoinneissa.	
II luokka	Velkaannutaan erityisesti kasvuinvestointeihin ja erityisinfraan. Samalla harkitaan käyttöomaisuuden myyntiä ja takaisinvuokrausta. Vuosikate - korkomenot - poistot - osa lainanlyhennystä > 0	Jos palveluntarve muuttuu, sopeutetaan uutta rakennetta ja muuta kasvua yksikkökustannusten muuttuessa samassa tahdissa. Ykköstä rajatummin erityispalveluita. Rakennetta voidaan rahoittaa myös muulla palveluntuotannolla ja maaomistuksen hyväksikäyttämisellä.	Vapaaehtoiset palvelut järjestetään myös maksut muistaen, elinvoimapalvelut yhteistyötä tarjoten	Uusinvestoinneissa harkitaan myös vieraaseen taseeseen rakentamista, Sale- & Lease-mallit tarkasteluun. Standardit investoinneissa.	
III luokka	Velkaannutaan tarpeesta harkiten. Tavoitteena on mieluimmin velkojen vähentäminen. Vuosikate - korkomenot - poistot - osa lainanlyhennystä > 0	Ymmärretään, että tarpeen muuttuessa sopeutetaan, ja suhtaudutaan harkinnalla uuteen ja laajennettuun ja laadultaan yli normit täyttävään rakenteeseen.	Vapaaehtoispalveluissa voi olla jotakin ylimääräistä, painotus kuitenkin avustuksilla ja yhteistyöllä tehtäviin palveluihin.	Tehdään aidot, tarpeen mukaiset investoinnit ja suhtaudutaan nuivasti elinvoiman kasvuun uskoviin investointeihin.	
IV luokka	Velkaannutaan vain pakosta (pakkorahoitettavat välttämättömyysinvestoinnit), tavoitteena velaton tila. Vuosikate - korkomenot - poistot - lainanlyhennys > 0	Sopeutetaan heti tarpeen vähentyessä – tiivistetään palvelurakenne. Jos on mahdollista, rakennetta voidaan rahoittaa myös muulla palveluntuotannolla ja maaomistuksen hyväksikäyttämisellä.	Minimit, yhteistyössä kolmannen sektorin kanssa	Painotutaan korvausinvestointeihin, aitoihin investointeihin	
V luokka	Velkaannutaan vain pakosta (pakkorahoitettavat välttämättömyysinvestoinnit). Vuosikate - korkomenot - poistot - lainanlyhennys > 0	Sopeutetaan heti kaikin keinoin tarpeen vähentyessä, usein jopa ennakoiden.	Minimit, yhteistyössä kolmannen sektorin kanssa	Painotutaan korvausinvestointeihin, aitoihin investointeihin	

	Luokka	**Suhde kuntien väliseen yhteistyöhön**	**Tukipalveluihin, toimintaan kilpailluilla sektoreilla (ruoka, puhtaanapito, tekniikka, hallinnon tuki, ICT)**	**Tuloihin**	**Omistamiseen, omaan työhön**
	I luokka	Hyväksytään yhteistyö ja tarjotaan sitä, asenteena kuitenkin oma etu. Mallina mieluummin vastuu-kuntana toimiminen kuin kuntayhtymä. Puheen-johtajuuden ehto.	Ulkoistus, tarjotaan yhteistyötä, mahdollisesti ulkoitus yhtiöille. Konserniyhtiöissä enemmistö ja oikea hallitus.	Valtionosuuden määrä kasvanut, paljon muita rahoituslähteitä, vain vähän ilmaispalveluita, hyvät omat verotulot	Omistaminen on tarpeen hyvin harvoin, uutta rakennetta voi rahoittaa omistuksesta luopumalla (myynti). Jos jotain palvelua on markkinoilla, se on hyvä ostaa myös sieltä. Yksityinen otetaan rinnalle kilpailemaan oman työn kanssa. Onko isonkaan toimijan perusteltua ylläpitää varikkoa ja omaa korjaamoa?
	II luokka	Hyväksytään yhteistyö ja tarjotaan sitä, asenteena kuitenkin oma etu. Mallina useimmiten vastuukuntana toimiminen kuin kuntayhty-mä. Usein puheenjohtajuu-den ehto.	Ulkoistus, tarjotaan yhteistyötä, mahdollisesti ulkoitus yhtiöille. Konserniyhtiössä enemmistö ja oikea hallitus.	Valtionosuuden määrä kasvanut, myös muita rahoituslähteitä – maanmyynti ja -vuokraus, ilmaispalveluista maksulli-suuteen, hyvät omat verotulot	Omistaminen on tarpeen hyvin harvoin, uutta rakennetta voi rahoittaa omistuksesta luopumalla (myynti). Jos jotain palvelua on markkinoilla, se on hyvä ostaa sieltä. Yksityinen otetaan rinnalle kilpailemaan oman työn kanssa.
	III luokka	Otetaan yhteistyö annettuna ylhäältä ja annetaan yhteistyömahdol-lisuus alemmille luokille.	Ollaan halukkaita kumppaneita omalla panostuksella I ja II luokan kunnille ja tarjoavia osapuolia muille. Myös yhtiöt.	Valtionosuuden määrä muuttunut, tapauskohtai-sesti myös muita rahoitus-lähteitä, ilmaispalveluista maksullisuuteen, tyydyttävät omat verotulot	Omistaminen on tarpeen hyvin harvoin, uutta rakennetta voi rahoittaa omistuksesta luopumalla (myynti). Jos jotain palvelua on markkinoilla, se pääsääntöisesti sieltä.
	IV luokka	Otetaan yhteistyö vastaan	Yhteistyössä muiden kanssa, ulkoistaen yhtiöille	Valtionosuuden määrä usein laskenut, harvoin myös muita rahoituslähtei-tä, ilmaispalveluista maksullisuuteen – maksujen perimiskustannus on otettava huomioon, heikot–tyydyttävät omat verotulot	Pidetään oman kunnan palvelut itse tuotettuna minimissä – kunnanjohtaja ja demokratia – osa johtoryhmää. Siirretään omistamisen riski yksityiselle.
	V luokka	Otetaan yhteistyö vastaan	Yhteistyössä muiden kanssa, ulkoistaen yhtiöille.	Valtionosuuden määrä usein laskenut, harvoin myös muita rahoituslähtei-tä, ilmaispalveluista maksullisuuteen – maksujen perimiskustannus on otettava huomioon, heikot–tyydyttävät omat verotulot	Pidetään oman kunnan palvelut itse tuotettuna minimissä – kunnanjohtaja ja demokratia. Siirretään omistamisen riski yksityiselle.

KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kolme julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Julkaisut-sarja, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimuspäällikkö	Sami Borg, sami.borg@kaks.fi, p. 050 345 0811
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, maarit.vaittinen@kaks.fi, p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi)*!

Kunnat muuttuivat vuoden 2023 alussa sote-uudistuksen toteuduttua vaakunankiillotusta varten vailla muuta merkitystä oleviksi yksiköiksi. Väitettiin, että niiltä vietiin tehtävät ja rahat.

Hyvinvointialueet on nyt perustettu, ja kunnat ovat alkaneet toimia ”uusina kuntina”. Tässä Eero Laesterän kirjoittamassa teoksessa *”Kunnat hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen”* pyritään kuvaamaan erityisesti julkisten tilastojen avulla sitä, kuinka kunnat muuttuivat uudistuksen seurauksena kollektiivisesti ja kuinka kunnat eriytyivät toisistaan uudistuksen, erityisesti uuden rahoitusmallin vuoksi. Kunta, joka rahoitti ennen uudistusta muiden kuntien toimintaa, muuttuikin valtionosuudesta aiempaa riippuvaisemmaksi kunnaksi. Samalla ennestäänkin taloudellisesti heikossa tilanteessa ollut kunta, joka sai valtionosuutta rahoittaakseen toimintaansa, on muuttunut valtionosuutta maksavaksi kunnaksi.

Tämä ja useita muita asioita on hyvä tunnistaa uudistuksen jälkeen, jotta tilanne voidaan korjata ja antaa jokaiselle kunnalle mahdollisuus itsenäiseen toimintaan, jos alueellinen tilanne ja kunnan oma toiminta siihen johdattavat.

kaks.fi
KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

TEHTY SUOMESSA
MADE IN FINLAND

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2023
978-952-349-111-3 (nid.)
978-952-349-112-0 (pdf)

9 789523 491113