



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntien talouden kehittyminen 1997–2024

Eero Laesterä – Tuomas Hanhela



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntien talouden kehittyminen 1997-2024

Eero Laesterä – Tuomas Hanhela

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Türkkan/VM-julkaisutiimi

Helsinki 2012

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2012	
Tekijät	HT Eero Laesterä, järjestelmäasiantuntija Tuomas Hanhela	
Julkaisun nimi	Kuntien talouden kehittyminen 1997-2024	
Asiasanat	Kunnallistalous, kunta, valtionosuus, kunnallisverotus	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-290-1 (PDF)	Sivuja 92	Kieli Suomi
<p>Tiivistelmä</p> <p>Julkaisussa on arvioitu kuntien talouden kehitystä vuodesta 2011 vuoteen 2024. Työssä on arvioitu yleistä kuntatalouden tilaa pohjautuen toteutuneiden tilinpäätösarvioiden avulla tehtävään painelaskelmaan. Painelaskelmassa on arvioitu velka- ja vero/velkatasapaino sekä pahimmat vaihtoehdot. Painelaskelmassa on otettu huomioon vuodesta 2020 kiihtyvä väestön ikääntyminen ja sen vaikutus kuntien rahoitustarpeeseen. Arvio perustuu yksittäisten kuntien talouden kehitykseen vuosina 1997-2010 ja tämän jatkumisena samanlaisena 2011-2024.</p> <p>Selvitys osoittaa, että talousvaikeudet kohdistuvat koko kuntakenttään 2020 –luvulla ja ainakin kolmasosa kunnista on suurissa taloudellisissa vaikeuksissa 2020 –luvulla. Tämä edellyttää kunnilta laajaa sopeuttamista eli ts. saneeraamista. Kehityksen seurauksena kuntien väliset erot kasvavat ja kuntien välinen lojaalisuus heikkenee.</p> <p>Selvityksen mukaan nykyiset kunnat jakautuvat tulevaisuudessa 1) vaikeutuvan talouskehityksen kuntiin 2) kasvavien kaupunkiseutujen kuntiin 3) toimintaansa jo sopeuttaneisiin kuntiin 4) kuntaliitose kuntiin ja 5) valtionosuusjärjestelmästä riippuvaisiin kuntiin.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2012	
Författare	HT Eero Laesterä, systemspecialist Tuomas Hanhela	
Publikationens titel	Kuntien talouden kehittyminen 1997-2024	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-290-1 (PDF)	Sidor 92	Språk Finska
<p>Sammandrag</p> <p>Publikationen innehåller en uppskattning av kommunernas ekonomiska utveckling från 2011 till 2024. Arbetet bygger på en utvärdering av det allmänna läget för kommunalekonomin utgående från en tryckberäkning som baserar sig på bokslutsuppskattningarna. Tryckberäkningen inkluderar skuld- och skatt/skuldbalansen samt de värsta scenariorna. Tryckberäkningen beaktar också befolkningsåldrandet som tilltar från och med 2020 och dess inverkan på kommunernas finansieringsbehov. Uppskattningen baserar sig på enskilda kommuners ekonomiska utveckling under 1997-2010 och antagandet om att trenden fortsätter under 2011-2024.</p> <p>Utredningen visar att de ekonomiska problemen kommer att omfatta hela kommunfältet under 2020-talet och att åtminstone en tredjedel av kommunerna kommer att få stora ekonomiska svårigheter under 2020-talet. Av kommunerna krävs därför omfattande anpassningsåtgärder, dvs. sanering. Utvecklingen kommer att resultera i att skillnaderna mellan kommunerna växer och lojaliteten kommuner emellan försvagas.</p> <p>De nuvarande kommunerna kommer enligt utredningen att fördelas i olika grupper: 1) kommuner med eskalerande ekonomiska svårigheter, 2) kommuner inom växande stadscentra, 3) kommuner som redan anpassat sin verksamhet, 4) kommuner som genomfört sammanslagningar samt 5) kommuner som är beroende av statsandelssystemet.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2012	
Author(s)	Mr Eero Laesterä, Doctor of Administrative Sciences, D.Sc. (Admin.) Mr Tuomas Hanhela, Senior Specialist	
Title of publication	Kuntien talouden kehittyminen 1997-2024	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-290-1 (PDF)	No. of pages 92	Language Finnish
Abstract <p>The study examines the development of municipal economy between 2011 and 2024. It evaluates its general status based on stress calculations drawing from actual financial statements. The stress calculation estimates the debt and tax/debt ratios and possible worst-case-scenarios, and takes into account the increasing ageing of the population (especially from 2020 onwards) and its effect on municipal finances. The estimate is based on the financial development of individual municipalities between 1997 and 2010, and projects a similar scenario between 2011 and 2024.</p> <p>The study shows that the threat of financial difficulty targets all municipalities in the 2020s, and that at least a third of those will face serious financial strain during the decade. This necessitates a broad readjustment. As a result of this development the differences between municipalities will increase and cause lack of loyalty between them.</p> <p>According to the study, current municipalities will form five groups in the future, 1) municipalities with increasing financial difficulties; 2) growing urban municipalities; 3) readjusted municipalities; 4) consolidated municipalities; and 5) municipalities, which depend on state subsidy.</p>		

Esipuhe

Valtionvarainministeriön kuntaosasto pyysi tekijöiltä trendiin perustuvaa arviolaskelmaa kuntien talouden kehityksestä vuodesta 2011 kolmen valtuustokauden päähän vuoteen 2024. Aikajakso ulotettiin vuoden 2020 yli siksi, että haluttiin arvioida millä tavalla vuodesta 2020 alkava arvioitu kiihtyvä ikääntyminen vaikuttaa kuntien rahoitustarpeeseen.

Työn lähtökohtana oli arvioida kuntasektorin yleinen kehitys yksittäisten kuntien talouksien kehittymisen perusteella. Kuntatalouden tilaa arvioidaan yleensä yhtenä kokonaisuutena eikä yksittäisten kuntien talouden näkökulmasta. Kuntatalouden yleisen tason tarkastelu nojautuu yleensä toteutuneiden tilinpäätöslukujen avulla tehtävään arviointiin. Tulevaisuuden arvioita ei yleensä perusteta kuntakohtaisiin kehitystrendeihin.

Työ tilattiin lokakuussa 2011 ja se toteutettiin seuraavan kuukauden aikana. Työn linjaukset sovittiin yhdessä kuntaosaston talousyksikön kanssa, jolle toimeksiannon tulos esiteltiin 15.11. 2011. Erityisen suuri kiitos on annettava neuvottelevalle virkamiehelle Markku Nissiselle. Hänen apunsa erityisesti valtionosuuden ja nettoinvestointien arvion menetelmässä ja tarkennuksessa oli korvaamaton. Lisäksi valtionvarainministeriön kansantalous- ja budjettiosasto antoi heille järjestetyssä esittelytilaisuudessa työstä rakentavaa ja arvokasta palautetta. Koska työlle varattu aika oli hyvin niukka, ei kaikkia parannusehdotuksia voitu ottaa huomioon.

Eurooppa on tätä johdantoa kirjoitettaessa keskellä velkakriisiä ja valtionvarainministeriö ja useat luottolaitokset ovat julkistaneet joulunalusviikolla huomattavan mollivoittoisia talouden lähitulevaisuuden kehitysarvioita. Näitä arvioita ei kuitenkaan päivitetty tutkimukseen. Lisäksi työssä ei voitu ennakoita, miten kunnan talouden lopulliseen kuvaan vaikuttavat elinkeinorakenteen muutokset ja kuntakohtaiset poliittiset päätökset.

Pälkäneellä 1.1.2012

Eero Laesterä
Hallintotieteiden tohtori

Tuomas Hanhela
Järjestelmäasiantuntija

Sisältö

1	Johdanto	13
2	Taustaksi	15
3	Toimeksianto ja tutkimustavoite	17
4	Menetelmä	19
4.1	Arvioinnin lähtökohtana toimintakatteen muutos	21
4.1.1	Toimintakatteen keskimääräinen muutos	23
4.1.2	Asukasluvun muutoksen suunnan vaikutus toimintakatteen muutokseen	26
4.1.3	Väestön ikääntymisen vaikutus toimintakatteeseen	28
4.2	Veroerät (kunnallisvero, yhteisövero, kiinteistövero)	32
4.3	Valtionosuuden kehitys	34
4.4	Tuloslaskelman rahoituserät ja poistot	36
4.5	Investoinnit	37
4.6	Antolainasaamiset ja lainakanta	38
5	Laskenta-asetelma ja tulokset	39
5.1	Painelaskelmat, velka- ja vero/velkatasapaino ja pahimmat vaihtoehdot	39
5.2	Laskentaoletusten pehmentäminen – sopeutetut painelaskelmat	40
5.3	Herkkyysarvioita ja johtopäätöksiä	46
5.4	Eräiden kuntaryhmien tarkastelu	48
5.4.1	Kuntakoon mukaan	49
5.4.2	Kunnat kuntatyyppin (maaseutumaaiset, taajaan asutut ja kaupunkimaaiset kunnat) mukaan	54
5.4.3	Maakuntakohtainen tarkastelu	54
5.4.4	Muita tarkastelunäkökulmia	58

6	Uusi tapa mitata muutosta – kunnan kokonaisveroaste	73
6.1	Eräitä laskentahavaintoja	75
6.2	Kuntien kokonaisveroasteen muutos eräissä kuntaryhmissä ja maakunnittain	76
6.3	Kokonaisveroasteen käyttö arvioinnissa	80
7	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	81
7.1	Yleistä	81
7.2	Kuntatalouden kokonaiskuva.....	83
7.3	Uskoa tulevaisuuteen?.....	86
7.4	Arvio menetelmästä	88

1 Johdanto

Arviolaskelman keskeinen haaste on löytää olennaiset laskentatiedot ja perustelut, joilla valittuja muuttujia viedään eteenpäin. Kun laskennan perusyksikkönä on kunta, on osattava valita riittävän suuret ja samalla riittävän pienet ja vaikuttavat talouden muuttujat, jotta arvio on riittävän tarkka myös kuntakohtaisesti. On osattava nähdä laskentahetken yli ja ymmärrettävä, että tämänkaltaisen laskenta ei välttämättä anna samanlaista tulosta yksittäisen kunnan tilanteesta esimerkiksi vuosina 2011 ja 2012 kuin minkä kunta itse tuottaa – olennaista on tehdä oikeat valinnat, jotta kuva saadaan riittävän oikeaksi koko tarkastelujaksolle. On hyväksyttävä, että joidenkin yksittäisten kuntien arvio voi ja tuleeikin poikkeamaan siitä, mihin kunta itse toimiessaan taloutensa ehkä vie. On myös hyväksyttävä, että laskennan valitut periaatteet on vietävä samalla tavalla kuntakohtaisesti läpi, vaikka joidenkin kuntien kohdalla esimerkiksi suotuisa kiinteistöverotulokehitys ei voisikaan todellisuudessa jatkua detaljilaskelmista löytyvällä tavalla.

Ensiksi tarkastellaan, miksi arvion perustaksi valittiin toimintakatteen meneeseen muutokseen perustuva kehitys, eikä esimerkiksi päätelty tulevaa asukaskohtaisten toimintatulojen ja menojen ennustettuna muutoksena – väestöennustehan olisi antanut tähän mahdollisuuden. Samalla tavalla kuvataan keskeisimpien tuloerien valtionosuuksien ja verotulojen arviota. Kokonaisrahoitustarpeen muutoksen kannalta oli tärkeä pystyä arvioimaan riittävän tarkasti kuntakohtaiset nettoinvestoinnit.

Tehdyt valinnat ja aineistot laskettiin tekijöiden kuntakohtaiseen käyttöön laatimalla laskentamallilla, jonka avulla on arvioitu usealle sadalle suomalaiselle kunnalle talouden kehitystä viime vuosien aikana. Malli muokattiin koostamaan yksittäisten kuntien laskennan tulos halutun kuntaryhmän tasoiseksi tulokseksi.

Laskennan tuloksia tarkastellaan koko maan tasolla ja eri kuntaryhmissä. Kokonaistarkastelussa etsittiin ääripäitä ja mahdollista ja toivottua kehityspotentiaalia. Vaihtoehtoisia tapoja ja tasoja sopeuttaa toiminta ja rahoittaa talous on niin useita, että tärkeintä on pystyä hahmottamaan kokonaisuudet. Lopuksi työssä pyrittiin löytämään joitakin mahdollisuuksia luokitella ja ryhmitellä kokonaistilannetta, jotta kokonaisuus ja sadat detaljit olisivat helpommin hahmotettavissa yhteen.

Lopuksi, ennen johtopäätöksiä, esitellään vaihtoehtoinen tapa mitata kunnan tarvitseman verorahoituksen määrää rahoittamaan palvelurakennetta. Tätä varten työstetään kunnan kokonaisveroastetta kuvaava muuttuja. Sen avulla voidaan mitata verorahoituksen tarpeen kokonaismuutosta.

2 Taustaksi

Kuntien taloudet ovat kasvaneet hyvin nopeasti tehtävien laajuuden kasvamisen ja laadun kehittymisen myötä. Toimintakatteet ovat taulukosta ja kuvasta 1 ilmenevällä tavalla 13-vuoden aikana lähes kaksinkertaistuneet reaalisesti. Kuntien valtionosuudet ovat suhteessa kasvaneet vielä tätäkin enemmän. Myös eri verotuloerät ovat kasvaneet sekä orgaanisella, aidolla kasvulla, mutta myös kuntien veroprosenttien korottamisella. Viimeisin tendenssi liittyy kiinteistöveroprosenttien korottamiseen, mikä suunta jatkuu vielä useissa kunnissa.

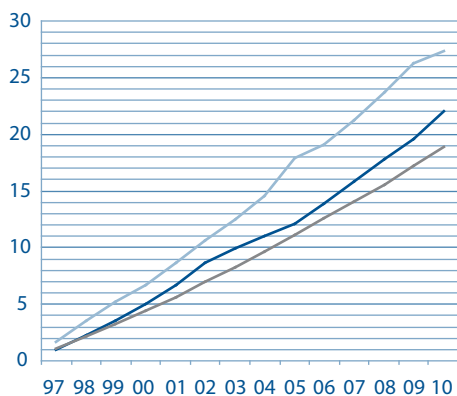
Kuntien velanotto on kasvanut, vaikka kuntien taseisiin on kertynyt huomattavia ylijäämiä. Ylijäämän kulmakerroin on ollut vuosina 2009–2010 jopa lainakannan kasvun kulmakerrointa jyrkempi. Jos vuosikate riittää poistojenkin jälkeen tuottamaan ylijäämää ja poistot noudattavat nettoinvestointien tasoa niin kuin pitäisi, ei kuntien lainakannan eikä nettovelankaan pitäisi kasvaa. Kun tarkastellaan kumulatiivisten nettoinvestointien suhdetta kumulatiiviseen vuosikatteeseen ja kumulatiivisen vuosikatteen suhdetta kumulatiivisiin poistoihin huomataan, että poistot ovat olleet toteutuneiden nettoinvestointien tasoon verrattuna pienet ja tulorahoitusta ei olekaan kerätty riittävästi – varsinkin jos tuloslaskelma on ollut ylijäämäinen. Tätä vajetta on jouduttu kattamaan nettovelkaantumalla.

Valtionvarainministeriön kansantalousosaston ja budjettiosastojen 22.12.2011 ilmestyneen suhdannekatsauksen mukaan Suomen talous kasvaa tänä vuonna $2\frac{1}{2}$ %, eli aiemmin arvioitua hitaammin. Suhdannetilanteen heikkenemisen odotetaan jatkuvan pitkälle ensi vuoteen, joten vuoden 2012 talouskasvu jää $\frac{1}{2}$ prosenttiin. Ennuste pitää sisällään mahdollisuuden siihen, että talous vajoaa taantumaan vuoden 2011 loppupuolella ja vuoden 2012 alussa. Työttömyysaste kääntyy vuonna 2012 hienoiseen nousuun ollen yli 8 %. Vuonna 2013 Suomen talous kääntyy maltilliseen nousuun ja kasvuksi ennustetaan $1\frac{3}{4}$ % ja työttömyys alkaa laskea hitaasti.

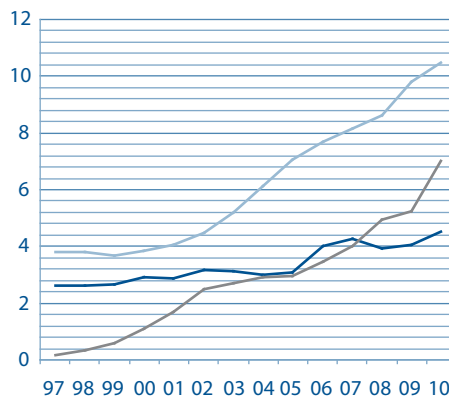
Myös keskipitkän aikavälin talouden kasvunäkymät ovat heikentyneet syksyllä tehtyyn arvioon verrattuna. Suomen talouskasvu uhkaa jäädä vaatimattomaksi, noin $1\frac{3}{4}$ prosenttiin keskipitkällä aikavälillä, vaikka pahoilta ulkoisilta häiriöiltä vältyttäisiinkin. Lisäksi väestörakenteen muutos alkaa vaikuttaa heikentävästi Suomen talouskehitykseen työpanoksen supistumisen myötä. Sen vuoksi tulisikin harjoittaa sellaista rakennepolitiikkaa, jolla luodaan edellytyksiä tulevalle talouskasvulle. Merkittävää elvytysvaraa ei julkisen talouden heikentyneen tilan seurauksena ole tulevana vuosina juurikaan käytettävissä.

TAULUKKO 1. Eräiden kuntien talousmuuttujien kehitys 1997-2010, mrd euroa

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Muutos	Muutos %
Toimintakate	12,61	12,92	13,29	14,01	15,21	15,99	16,61	17,40	18,31	19,03	20,09	21,83	22,83	23,48	10,87	186
Valtionosuudet	3,31	3,17	3,17	3,33	3,64	3,87	4,27	4,71	5,05	5,47	5,73	6,39	6,85	7,39	4,09	224
Kumulatiiviset																
Vuosikate	0,96	2,22	3,53	5,01	6,71	8,67	9,91	11,01	12,13	13,84	15,86	17,78	19,57	22,04	21,08	
Poistot	1,04	2,12	3,28	4,46	5,65	6,94	8,27	9,66	11,10	12,54	14,02	15,58	17,23	18,90	17,86	
Nettoinvestoinnit	1,68	3,51	5,19	6,64	8,70	10,64	12,53	14,54	17,89	19,11	21,29	23,75	26,22	27,30	25,62	
Lainakanta	3,81	3,82	3,66	3,85	4,04	4,47	5,19	6,11	7,05	7,68	8,15	8,63	9,78	10,46	6,65	274
Rahavarat	2,63	2,62	2,67	2,91	2,87	3,16	3,12	3,01	3,10	4,00	4,25	3,91	4,08	4,51	1,88	
Antolainasaamiset	1,97	1,89	1,78	1,62	1,70	1,97	2,06	2,11	2,40	2,68	2,70	2,95	3,09	4,22	2,26	
Kumulatiivinen ylijäämä	0,15	0,33	0,59	1,11	1,69	2,51	2,68	2,93	2,94	3,47	4,01	4,93	5,22	7,01	6,85	4624
Veroprosentti	17,89	17,99	18,12	18,21	18,25	18,39	18,50	18,56	18,72	18,90	19,06	19,22	19,33	19,69	1,81	110

KUVA 1. Eräät kuntien talousmuuttujat kumulatiivisesti 1997-2010**Kumulatiivinen vuosikate, nettoinvestoinnit ja poistot, mrd euroa**

— Vuosikate — Poistot
— Nettoinvestoinnit

Lainakanta, rahavarat ja taseen kumulatiivinen ylijäämä, mrd euroa

— Lainakanta — Rahavarat
— Kumulatiivinen ylijäämä

3 Toimeksianto ja tutkimustavoite

Valtionvarainministeriön kuntaosaston toimeksiannon mukaan kirjoittajat arvioivat trendilaskentaan perustuen, millaiseksi kuntien rahoitustasapaino tulee kehittymään tultaessa vuoteen 2024. Rahoitustasapainolla tarkoitetaan tilaa, jossa kunnan käsitteelliseen kassaan tulevat rahavirrat ovat yhtä suuret kuin kunnan kassasta maksettavat rahavirrat: kun rahavirrat ovat yhtä suuret, voidaan todeta kunnan vuotuisten kassavirtojen olevan tasapainossa.

Toiveena oli ulottaa arvio vuoteen 2024, vaikka toimeksiantaja ymmärsi, että arvion luotettavuus heikkenee tarkasteluajan kasvaessa. Kuntakohtaisista tuloksista johdettiin kuntaryhmien ja koko maan kehitys.

Toimeksiantoon kuului myös selvittää, millaiset kunnat ja kuntaryhmät tulevat olemaan vaikeuksissa ja minkä suuruisella sopeuttamisella voidaan selviytyä tulevaisuudesta. Kuntatalouden lisäksi työssä pyrittiin hahmottamaan sitä, miten valtion kuntatalouden rahoitustarve tulee kehittymään.

Toimeksiannon perusteella arvioitiin lisäksi, millaisella toimintakatteen nousulla olisi mahdollista edetä ilman, että veroprocentit nousevat kohtuuttoman korkeiksi. Toimeksiannon taustalla oli tarve saada tietoa, ovatko veroprocentit kipuamassa todella 23-25 prosenttiyksikköön vuosikymmenen lopulle tultaessa, kuten on arvioitu.

Työn tavoitteena ei ole ottaa kantaa yksittäisiin tasapainottaviin keinoihin, korkeintaan arvioida, kuinka tasapainottamisen keinoja on voitu toteuttaa ja kuinka niitä voidaan jatkossa toteuttaa.

Varsinainen laskentatyö toteutettiin vuoden 2013 kuntajaolla, vaikka joitakin asioita perustellaan vuoden 2010 kuntajakoon perustuvalla tilastoaineistolla.

4 Menetelmä

Kuntien talous kehittyy palvelutuotannon laajuuden ja laadun aiheuttamien kustannusten, tuloslaskelmaan pelkistettynä *toimintakatteen* muutoksen seurauksena (toimintakate on palvelutuotantoon liittyvien tulojen ja menojen erotus).

Kunnan toiminta muuttuu sekä valtion asettamien velvoitteiden että myös kuntien itsensä ottamien tehtävien vuoksi. Toiminnan muutokset näkyvät toimintakatteen muutoksena. Toimintakatteen kehitystä voidaankin pitää koostena historiallisista tapahtumista, joihin voidaan lukea asukasluvun muutos, väestön ikärakenteen pitkään jatkunut kehitys ja kuntien kasvaneet ja vähentyneet tehtävät. Toimintakate reagoi hyvin hitaasti esimerkiksi asukasluvun tai väestön ikärakenteen muutokseen.

Kunnan toiminta muuttuu radikaalisti vain, jos kunta ryhtyy aktiivisiin toimiin oman toimintansa laajentamiseksi tai supistamiseksi. Yleisesti ottaen kunnat eivät ole vielä laajasti ryhtyneet laajoihin rakenteellisiin sopeuttamistoimiin eikä kunnilla ole ollut perinnettä sopeuttaa toimintakatettaan henkilöstömuutoksilla. Kunnat käyttävät myös poliittista harkintaa omaksuessaan uusia tai lopettaessaan vanhoja tehtäviä. Koska menot ovat kasvaneet, niihin on reagoitu tuloja kasvattamalla, eikä sopeutustoimilla.

Toiminnan sopeutumattomuus ei kuitenkaan johdu yksin kuntien toimenpiteistä. Valtio on säätänyt kunnille lisää tehtäviä, mutta se ei ole säätänyt kunnille palveluntarpeen muutoksen mahdolliseksi tekemää lakisääteistä toimintojen supistamista.

Millä tuloerillä kasvaviin menoihin voidaan reagoida?

Toiminnan kasvun arvioinnissa on lähtökohtaoletuksena ollut, että siihen pitäisi reagoida tulojen muutoksella. Kunta voi reagoida tähän erityisesti kunnan omissa käsissä olevilla kunnan tuloverotulojen sekä kiinteistöverojen veroprosenteilla. Yhteisöverot muuttuvat suhdanteiden ja paikallisen elinkeinorakenteen muutoksen mukaan, eivätkä ne ole siten täysin kunnan hallittavissa. Kunta ei voi vaikuttaa laskennallisiin valtionosuuksiin. Valtionosuuksien tähänastisen kehitystrendin perusteella näyttää kuitenkin siltä, että valtionosuudet noudattavat hyvin sekä valtion tulorahoituskyvyn muutosta, mutta myös toiminnan muutosta.

Työ perustuu menetelmään, jossa tulevaisuus päätellään kuntakohtaisesti toiminnan menneen muutoksen perusteella ja tästä päätellään talouden kehitys tulevassa. Investointien määrä vaikuttaa lopullisesti rahoitustarpeeseen vuosikatteen rahoituskyvyn jälkeen.

Painelaskentaa, ei ennustamista

Työssä tehty laskenta on painelaskentaa, ei ennustamista. Painelaskennan elementtejä tarkennetaan, mutta lähtökohtaisesti kyse on trendilaskennasta. Tällaista ”viivoitintarkastelua” voidaan perustellusti kritisoida, mutta tässä yhteydessä on tunnistettava, että kunta on hyvin jähmeä ja hidasliikkeinen toimija, jonka rahoitustarpeeseen vaikuttava toiminta muuttuu hyvin verkkaisesti.

Taantuman syvenemistä ei ole otettu huomioon

Arvioinnissa ei ole otettu huomioon Euroopan talousalueen vakauten kohdistuvaa painetta eikä uutta alkavaksi todettua taloudellista matalasuhdanetta. Nämä mahdollisesti negatiivisina toteutuvat riskit lisäävät rahoitustarvetta, mutta tarpeen laajuutta on mahdotonta arvioida.

Työssä käytetään Tilastokeskuksen tiedonantajapalautteen tietoja 1997-2010 ja erityisarvioita talouden kehityksestä. Lisäksi on käytetty SOTKANet –tietokantaa 2010 tilinpäätösaineistoista. Aikajakso valittiin siksi, että kunnat ovat noudattaneet vuodesta 1997 liikelähdön kirjanpidon tapaa.

Tiedot vuodesta 1997 vuoteen 2010 on korotettu vuoden 2010 indeksiin, vuodet 2011 ja 2012 noudattavat nimelliskehitystä kuntaosaston toiveen vuoksi ja vuodesta 2013 alkaen edetään menneen reaali muutosten perusteella. Tarkastelujakson ulottaminen vuoteen 1997 tekee tarkastelujakson taaksepäin lähes yhtä pitkäksi kuin eteenpäin.

Vuodesta 1997 vuoteen 2010 on ollut lähes yhtäjaksoinen positiivisen kasvun vaihe. 1990-luvun alun syvä lama loppui viimeistään 1995. Uusi taloudellinen taantuma alkoi 2008 ja sen odotetaan vaikuttavan kuntien verorahoitukseen ainakin vuoteen 2014. Erityisesti kuntiin liittyen on muistettava, että valtio toteutti niihin kohdistuvat valtionosuusleikkaukset 1994-1997, lisäksi kuntien ja valtion kesken on tapahtunut joitakin tehtävämuutoksia ja varsinkin yhteisöverosuutta on käytetty kunta-valtio –rahoitussuhteen säätelyssä.

4.1 Arvioinnin lähtökohtana toimintakatteen muutos

Kuntatalouden kehityksen oletuksena on yleensä pidetty sitä, että toiminnasta lähtöisin olevien toimintatulot ja –menot sopeutuvat asukasluvun muutokseen. Kun kuntaan muuttaa asukkaita, menot ja tulot muuttuisivat asukaskohtaisesti laskettavissa olevien kertoimien perusteella ja päinvastoin. Näin oletetaan.

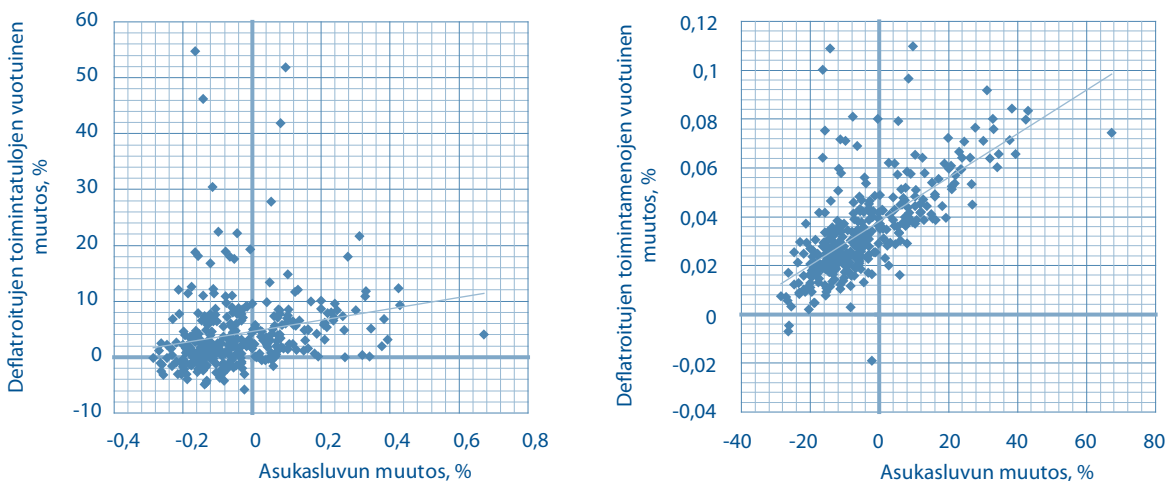
Sopeutuvatko tulot, menot ja toimintakate asukasluvun muutokseen?

Kuntien tulojen ja menojen sopeutumista asukasluvun muutokseen on kuvattu alla olevassa kuvassa 2. Siinä on tarkasteltu kuntakohtaiset tiedot toimintatulojen ja –menojen muutoksista suhteutettuna asukasluvun muutokseen. Tulot ja menot ovat samassa rahan arvossa.

Vaaka-akseli jakaa kunnat niihin, joissa tulot tai menot ovat kasvaneet tarkasteluaikana, pystyakseli jakaa kunnat asukaslukuaan menettäneisiin (vasen puoli) ja sitä kasvattaneisiin (oikea puoli). Kuva osoittaa, että toimintatulojen muutos ei korreloi juuri lainkaan asukasluvun muutokseen (korrelaatio 0,207), mutta toimintamenot huomattavasti paremmin (0,68).

Tilastotarkastelu osoittaa, että toimintamenojen muutos reagoi asukasluvun muutokseen, mutta kuntien talouden tasapainon kannalta muutos ei ole varsinkaan asukasluvultaan taantuvissa kunnissa ollut riittävän nopea. Tästä on osoituksena se, että vuodesta 1997 lähtien vain yksi asukkaitaan menettänyt kunta on pystynyt reaalisesti vähentämään toimintamenojaan (toimintamenojen keskimääräinen muutos on negatiivinen). Tämän perusteella on pääteltävissä, että asukasluvun alentuessa kunnan menot pitkällä aikajaksolla sopeutuvat ainoastaan menojen kasvun vähenemiseen. Vastaavasti asukasluvun

KUVA 2. Toimintatulojen ja -menojen muutos suhteessa asukasluvun muutokseen 1997-2010



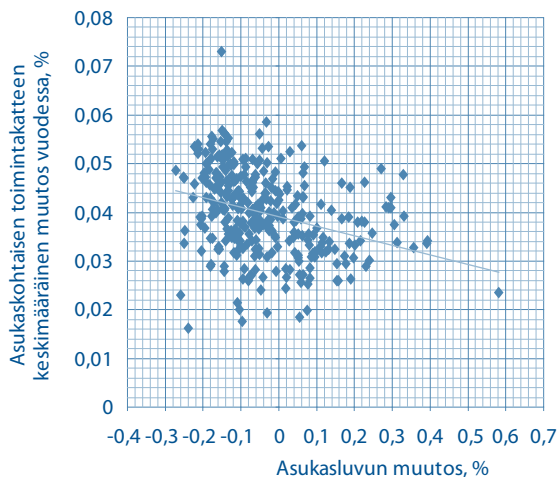
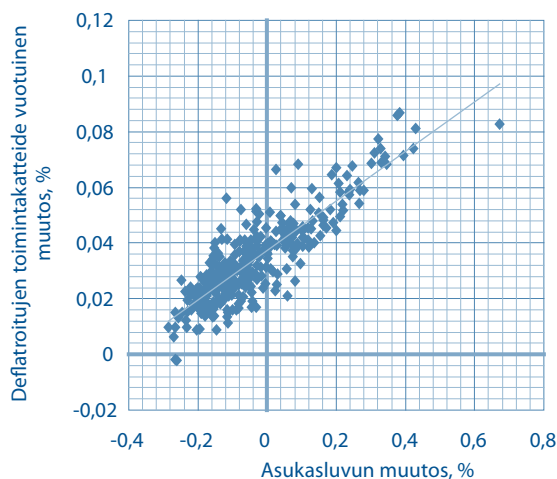
vun kasvusta seuraa menojen kasvun nopeutuminen. Tämä tulee kiihdyttämän menojen kasvua kasvukunnissa.

Toimintamenojen muutoksen ja asukasluvun muutoksen välillä on hyvä korrelaatio, mutta asukasluvun ja toimintatulojen välillä ei. Lisäksi sekä menoihin että tuloihin vaikuttavat uudet tavat organisoida kunnan palvelut: yhteistoiminta-alueiden perustaminen, yhtiöratkaisut ja tilaaja-tuottaja -malliin perustuva organisointi. Toimintatuloihin on monessa kunnassa vaikuttanut myös kuntaliitosten yhdistymisavustus.

Parasta varsinkin menojen kehittymisen arvioinnin kannalta olisi, jos toimintatulot ja toimintamenot korreloisivat molemmat riittävästi asukasluvun muutokseen. Jotta toimintamenoja olisi voitu pitää tarkastelun pohjana olisi myös toimintatulojen pitänyt noudattaa suurempaa riippuvuutta asukasluvun muutoksen kanssa. Erityisesti toimintatuloissa yhteistoiminta-aluejärjestelyt ja kymmenillä kunnilla kuntien yhdistymiseen liittyvät järjestelyt heikentävät niiden käytettävyyttä arvion pohjana. Yhteistoiminta-aluejärjestelyt vaikuttavat myös toimintamenoihin, mutta ei niin paljon kuin toimintatuloihin.

Toimintamenojen ja tulojen erotus, toimintakate, vaikuttaa olevan parempi tapa arvioida talouden kehitystä tulevaisuuteen, kuin yksittäisten toimintatulojen ja menojen tarkastelu. Toimintakatteen muutos korreloi kuvan 3 mukaisesti asukasluvun muutokseen hyvin (+0,876). *Voidaankin olettaa, että jos asukasluku muuttuu kuten menneessä, toimintakate reagoi muutokseen menneeseen perustuen.* Kunta saa edelleen hoitaakseen uusia tehtäviä, mistä koituu uusia menoja, siksi voidaan olettaa, että mennyt kehitys jatkuu.

KUVA 3. Toimintakatteen (euroa) ja asukaskohtaisen toimintakatteen muutos suhteessa asukasluvun muutokseen 1997-2010



Toimintamenojen muutos ei ole reagoinut riittävästi asukasluvun muutokseen, sama pätee myös toimintakatteessa: vain kahden kunnan (Pelkosenniemi ja Savukoski) toimintakate on reaalisesti sopeutunut tarkastelujaksolla.

Kun toimintakatetta tarkastellaan asukaskohtaisesti (kuva 3), havaitaan jopa päinvastainen korrelaatio (negatiivinen lineaarinen riippuvuus), -0,31, mikä tarkoittaa sitä, että asukasluvun kasvaessa asukaskohtaisen toimintakatteiden muutos alenee. Tämän voisi pelkistää esimerkiksi niin, että suuremmassa ja kasvavassa yksikössä toimintakatteiden muutos jakaantuu paremmin suurempaan asukasmäärään. Tosin korrelaatio ei ole merkittävä.

4.1.1 Toimintakatteiden keskimääräinen muutos

Seuraavalla sivulla olevan toimintakatteiden reaalimuutosta 1997-2010 kuvaavan taulukon 2 mukaan, kuntien yhteenlaskettujen toimintakatteiden perusteella toimintakatteet ovat nousseet jopa neljä prosenttia useina vuosina. Yhden vuoden aikana toimintakatteet nousivat yhteensä kerran jopa yli 5%. *Vain neljänä vuonna nousu on ollut alle 2% (kts. herkkyyssarvio myöhemmin tuloksissa).* Toimintakatteiden minini- ja maksimien vaihteluväli on lisäksi suuri. Yksittäisten kuntien toimintakatteiden nousun keskiarvot noudattavat lähes koko keskiarvoa, mutta ne eivät kuitenkaan ole vuosittain läheskään samoissa tasoissa. Tällä perusteella arvioinnissa on päädytty siihen, että toimintakatteiden muutos on arvioitava kuntakohtaisesti, ei koko maan keskiarvojen perusteella.

Arvioinnissa kuntakohtainen laskentaan vietävä toimintakatteiden muutoskerroin laskettiin vuotuisten toimintakatteiden muutosten keskiarvona kuitenkin niin, että vuotuisista nousuista poistettiin pienin ja suurin toimintakatteiden muutos. Tällä poistettiin tilapäinen ja sattumanvarainen nousu ja lasku.

Taulukon 3 mukaan kuntakohtaiset toimintakatteiden keskimääräiset laskentaan otettavat muutokset ovat keskimäärin 2,86% vuodessa. Korkeimmat muutokset ovat yli 6% ja alimmat -0,15% vuodessa. Toimintakatteiden keskimääräinen kasvu on ollut kuntakohtaisesti, reaalisesti lähes 3% vuodessa.

TAULUKKO 2. Toimintakatteen muutos koko maassa

Reaalinousu	1,2375	1,2202	1,2059	1,1666	1,1378	1,1203	1,1103	1,1082	1,0985	1,0795	1,0535	1,0121	1,0121	1,0121	1,0000
Toimintakatteiden muutokset laskettuna yksittäisten kuntien noususta, mrd	-15,7606	-16,0252	-16,3388	-17,2998	-17,9126	-18,4474	-19,2878	-20,1144	-20,5406	-21,1616	-22,0984	-23,103	-23,48	-23,48	-23,48
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010
Prosenttia															
Koko maa		1,03	1,68	1,96	5,88	3,54	2,99	4,56	4,29	2,12	3,02	4,43	4,55	1,63	1,63
Keskiarvo		1,28	0,82	0,74	4,41	3,38	4,43	5,51	3,26	1,75	2,01	4,03	3,68	1,82	1,82
Mediaani		1,45	0,85	0,84	4,48	3,44	4,52	5,52	3,55	2,13	1,94	3,93	3,76	1,76	1,76
Keskijajonta		3,48	3,22	3,10	3,51	3,74	3,09	3,29	3,62	3,47	3,45	3,79	4,07	4,14	4,14
Minimi		-9,43	-8,56	-10,62	-9,29	-6,91	-7,76	-4,14	-11,88	-14,02	-13,89	-11,29	-24,35	-11,37	-11,37
Maksimi		12,50	11,27	9,88	17,25	23,55	12,76	19,98	16,55	13,58	13,04	19,26	22,22	33,09	33,09

TAULUKKO 3. Toimintakatteen muutoksen keskimääräislukuja, %

Kuntien keskimääräisistä nousuista lasketut			
	%		
Min	-0,15	-2,56	-0,21
Maks	6,03	7,91	8,69
Keskiarvo	2,86	2,90	3,40
Mediaani	2,70	2,76	3,11
Keskihajonta	1,07	1,33	1,54
	Muutosten keskiarvo	Muutosten mediaani	Loppu/alkupiste per annue
Laskettu (reaaliarvot) kuntakohtaisista muutoksista 1997-2010			
Alajärvi	2,11	1,74	2,37
Alavieska	2,89	2,29	3,37
Alavus	2,72	2,19	3,17
Artjärvi	3,73	4,82	4,52
Asikkala	3,28	3,63	3,91
Askola	3,37	2,29	4,00
Aura	4,74	4,49	6,15
Akaa	3,70	3,98	4,57
Enonkoski	2,40	3,17	2,73
Enontekiö	1,83	0,35	1,97
Espoo	4,40	4,54	5,73
Eura	2,68	3,97	3,07
Eurajoki	3,50	3,39	4,24
Evijärvi	2,21	0,43	2,43
Forssa	2,85	3,50	3,35
Haapajärvi	2,85	3,86	3,22
Haapavesi	2,33	2,79	2,64
Hailuoto	2,54	4,14	2,64
Halsua	1,50	2,70	1,48
Hamina	4,24	3,07	5,25
Hankasalmi	2,18	1,61	2,41

4.1.2 Asukasluvun muutoksen suunnan vaikutus toimintakatteen muutokseen

Väestön määrä ei ole missään kunnassa vakio ja yksittäinen kunnalla tai maakunnalla on vain vähän mahdollisuuksia vaikuttaa väestökehityksen suuntaan. Asukasluvun muutossuunta vaikuttanee toimintakatteeseen ja tämän vuoksi työssä pyrittiin identifioimaan ne kunnat, joiden kehitykseen suunta-
muutoksella voisi olla vaikutusta.

Vuosien 1997-2010 väestökehitystä kuvaavaan taulukkoon 4 on kerätty asukasluvultaan taantuvat kunnat, jotka muuttuvat tarkastelujaksolla 2010-2025 kasvukunniksi. Näissä kunnissa voisi olettaa ainakin toimintakatteen muutoksen kiihtyvän, samoin investointitarpeen kasvavan. Vastaavasti tulot kasvanevat, mutta eivät aivan samassa tahdissa.

Koska arviointia tehtäessä ei voida tietää, kuinka paljon näissä kunnissa on käyttämätöntä kapasiteettia, kuinka oikein kohdistuneet investoinnit on tehty ja kuinka reilusti tai niukasti resursoitujen toimintamenot kunnassa ovat, ei näiden kuntien kohdalla muuteta toimintakatteen eikä muidenkaan paineeseen vaikuttavien erien kasvuarvioita. Tämä antaa näille kunnille todennäköisesti toteutuvaa rahoitustilannetta paremman arvion, mutta muutakaan perusteltua näkemystä ei ole. Oletus on kuntien talouden kehityksen kannalta myönteinen.

TAULUKKO 4. Kunnat, joissa asukasluvun muutoksen suunta kääntyy positiiviseksi

	2010-1997	2025-2010	2025-1997
	%		
Artjärvi	-13,3	1,4	-12,1
Asikkala	-0,5	6,6	6,1
Enontekiö	-19,6	0,2	-19,5
Eurajoki	-2,9	3,4	0,4
Forssa	-7,0	1,0	-6,1
Hankasalmi	-6,2	3,2	-3,2
Hämeenkoski	-6,1	2,6	-3,7
Ikaalinen	-6,9	1,9	-5,2
Ilmajoki	-0,3	9,1	8,7
Isokyrö	-5,7	1,1	-4,7
Juupajoki	-10,6	2,0	-8,7
Kajaani	-3,2	1,2	-2,1
Kaskinen	-4,5	4,0	-0,7
Keminmaa	-7,3	0,7	-6,7
Kiikoinen	-4,3	6,4	1,8
Kolari	-8,9	3,2	-6,1
Korsnäs	-2,2	7,5	5,1
Kotka	-1,5	2,3	0,8
Kruunupyy	-3,4	0,8	-2,6
Kylmäkoski	-1,9	6,6	4,6
Kärkölä	-4,3	3,4	-1,0
Lapinjärvi	-5,1	5,8	0,4
Loviisa	-1,8	7,3	5,4
Luvia	-0,2	2,2	2,0
Maalahti	-3,0	7,9	4,7
Maaninka	-3,8	4,0	0,1
Marttila	-6,8	0,4	-6,4
Nivala	-3,0	0,3	-2,6
Oravainen	-7,8	1,5	-6,4
Pietarsaari	-0,5	2,8	2,2
Pori	-0,1	1,6	1,5
Raahe	-4,5	3,5	-1,2
Sastamala	-2,6	1,8	-0,8
Siikajoki	-10,3	0,4	-9,9
Sotkamo	-5,7	2,5	-3,4
Toivakka	-3,0	7,4	4,1
Tornio	-2,2	4,8	2,5
Urdala	-6,9	0,2	-6,7
Utsjoki	-14,6	4,2	-11,0
Uusikaarlepyy	-2,1	5,0	2,8
Valkeakoski	-1,1	2,8	1,8
Vehmaa	-4,3	2,3	-2,1
Vähäkyrö	-3,0	5,4	2,3
Vöyri-Maksamaa	-7,6	0,2	-7,4
Ypäjä	-5,8	1,2	-4,7

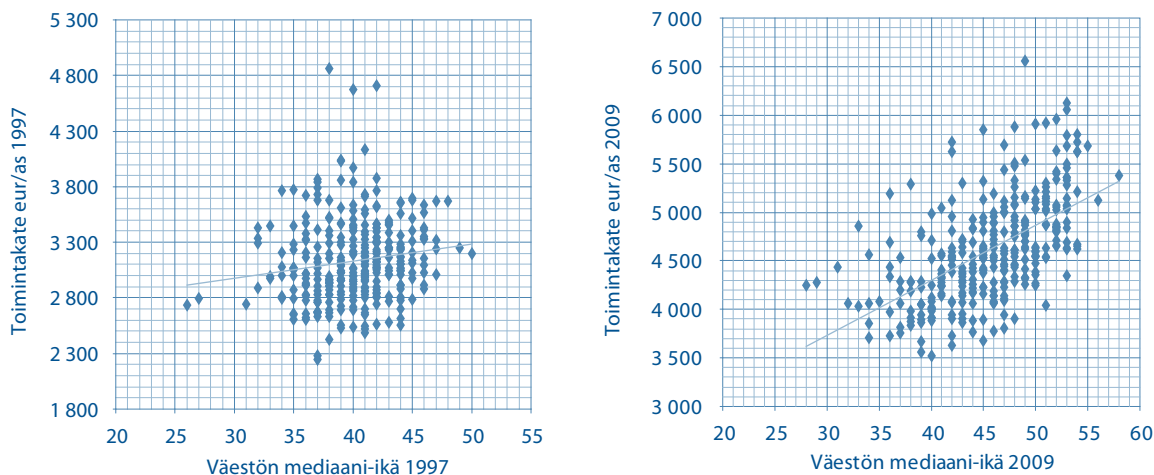
4.1.3 Väestön ikääntymisen vaikutus toimintakatteeseen

Väestön iän ja iän muutoksen voisi myös olettaa vaikuttavan toimintakatteeseen. Seuraavassa tarkastellaan sitä, kuinka väestön mediaani-ikä vaikuttaa toimintakatteeseen tarkasteltaessa euroa/asukas.

Vielä vuonna 1997 näyttää siltä, että toimintakate reagoi väestön ikään hyvin vähän (+0,151), mutta korrelaatio vahvistuu huomattavasti tultaessa vuoteen 2009 (+0,57). Tämä osoittanee ainakin sen, että vielä vuonna 1997 vanhuspalveluihin ja niiden laatuun ja todennäköisesti laajuuteenkaan ei kiinnitetty samantilaista huomiota kuin nyt. Samoin tämä osoittanee sen, että jatkossa ikääntymisen kasvava vaikutus on otettava huomioon toimintakatteen historiallisen muutoksen päälle. Edellinen ilmenee alla olevasta kuvasta 4.

Tiedostoa oikaistiin niin, että vuoden 2011 ennakkoväkilukua käytettiin indeksoinnin pohjana, jonka avulla ennuste määritettiin uudestaan vuosille 2011 – 2024. Myös jokaisen laskentavuoden ikärakenteet oikaistiin saman indeksin mukaisiksi. Oikaisu toteutettiin, koska vuonna 2011 ennusteen ja toteutuneen asukasluvun erot olivat joissakin kunnissa huomattavan suuria ja useissa kunnissa toteutuma oli jopa erisuuntainen. Vaikka menetelmä ei noudatakaan Tilastokeskuksen arviomenetelmää, pidettiin valittua ratkaisua oikeamman suuntaisena kuin nykytasolla olevan tilaston vyöryttämistä laskentaan.

KUVA 4. Asukaskohtaisen toimintakatteen korrelaatio suhteessa väestön mediaani-ikään 1997 ja 2009



Kuinka ikääntymisen vaikutukset arvioitiin euroina?

Ikääntymisen vaikutuksia arvioitiin niin, että tiedonantajapalautteen vuoden 2010 tiedoista arvioitiin pelkästään yli 75-vuotiaisiin kohdistuva muutos. Lisäksi 75-vuotiaista otettiin huomioon vain se muutos, joka ylittää 1997-2010 tämän ikäryhmän keskimääräisen muutoksen – tämä vaikuttaa oletettaman mukaan jo olemassa olevassa toimintakatteen muutoksessa.

Ikääntymisen nettomenoon laskettiin terveydenhuollosta 25%; vanhus-ten laitospalveluista 90%, kohdasta ”Vammaisten työllistämistoiminnan sekä muiden vanhus-ten ja vammaisten palvelujen käyttökustannukset ” 73% (valtakunnan keskiarvo) ja vanhuksille kohdennetut kotipalvelun kustannukset.

Ikääntymisen vaikutukset alkavat näkyä palvelutarpeiden kasvuna vuoden 2020 jälkeen

Vuosina 1997-2010 75-ikävuoden rajan on ylittänyt alle 10.000 suomalaista, määrä kasvaa hieman 2010-2020, mutta 2020-2025 määrässä tapahtuu huomattava, jopa nelinkertainen kasvu. Yli 75-vuotiaiden määrän keskiarvosta poikkeava kasvu maksaa nykykustannusten avulla laskettuna noin 50 miljoonaa euroa vuodessa vuosikymmenen vaihteeseen, mutta tämän jälkeen ikääntymisen kasvava vuosikustannus on noin 250-300 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa sitä, että ikääntymisen kustannus on vuonna 2025 jopa 1,8 mrd euroa enemmän kuin vuonna 2010 (kuva 5). Toimintakatteen kasvuun on siis sisäänrakennettuna nykyinen ikääntyminen ja sen mukanaan tuoma kustannusten nousu, tässä otetaan huomioon vain ikääntymisen ”piikki”.

Osassa kunnista ikärakenne on jo heikentynyt eikä ikääntymisen kustannusvaikutus näissä kunnissa ole yhtä suuri kuin muissa kunnissa. Muutamassa kunnassa väestön mediaani-ikä alenee.

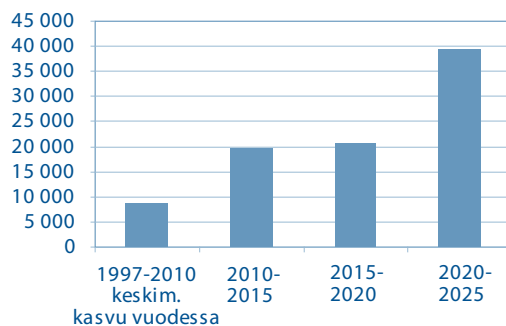
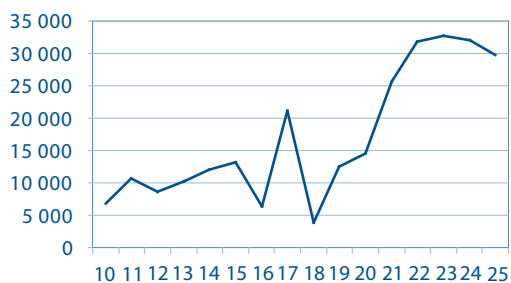
Ikääntymisen kustannukset suurilla pääkaupunkiseudulla ja useissa suurissa kaupungeissa

Ikääntymisen kasvu tarkoittaa joillekin kunnille suuria nettomenojen kasvuja (taulukko 5). 51 kunnassa ikääntymisen kasvu maksaa yli 0,5 veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän vuodessa, 13 kunnalla ikääntyminen on jo niin pitkällä, että laskennallista vaikutusta ei ole. Joissakin kunnissa, kuten esimerkiksi Enontekiöllä, ikääntymisen kasvu maksaisi jopa 1,1 veroprosenttiyksikköä vuodessa (taulukot 6 ja 7). Absoluuttisesti eniten ikääntyvät metropolialueen suuret kaupungit. Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla ikääntyminen tarkoittaisi vuoden 2020 jälkeen vuodessa jopa 16-35 miljoonan euron lisäkustannusta (taulukko 5). Metropolialueen kaupunkien kustannusten nousu on suuri myös siksi, että niiden nettomeno yli 75-vuotiaista kohden on SOTKANETistä vuoden 2010 tietojen perusteella huomattavan suuri useisiin muihin kuntiin verrattuna.

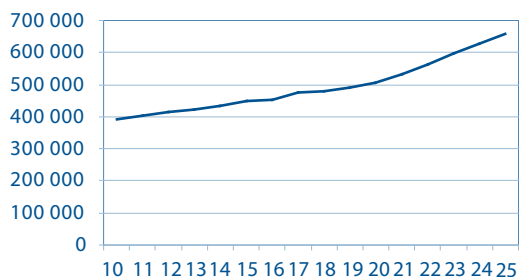
Suomessa oli SOTKANETin mukaan vuonna 2010 233 kuntaa, jotka hoitavat vanhuksiaan ikäihmisten palveluiden laatusuosituksista laitospainotteisimmin ja 196 kuntaa, joissa oli suositukseen nähden liikaa vanhuksia tehostetussa palveluasumisessa. Näiden kuntien joukkoon kuuluvat suurimmat kaupunkimme.

KUVA 5. Ikääntymisen vaikutuksia koko maan kuntiin 1997-2025

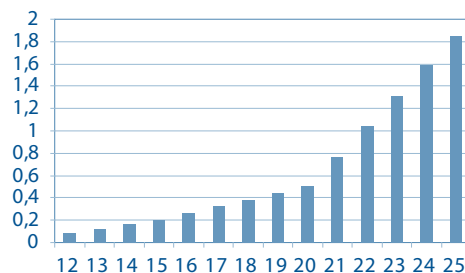
Yli 75-vuotiaiden määrän kasvu vuodessa, 2010-2025



Yli 75-vuotiaiden määrä, 2010-2025



Vuoteen 2011 nähden lisäys mrd €, 2012-2025



TAULUKKO 5. Esimerkki eräiden kuntien ikääntymisen vaikutuksista 2010-2025

	Yli 75-vuotiaiden määrän kasvu vuodessa						Yli 75-v netto- meno	Yli 75-v netto- meno	Toimintakatteen muutokset		
	1997- 2010	2010- 2015	2016-20	2021-25	2010- 2020	2010- 2025	2010	eur/yli 75-v	2010- 2015	2016-20	2021-25
Alajärvi	23,4	18,4	1,4	46,4		22,07	10 571 655	10 155	0	0	-233 728
Alavieska	5,7	7,6	-1,4	8,4	3,10	4,87	3 451 516	12 135	-23 149	0	-32 857
Alavus	28,9	11,4	7,8	42,6	9,60	20,60	9 381 095	8 673	0	0	-118 616
Asikkala	20,1	30,0	25,2	71,8	27,60	42,33	7 921 943	8 842	-87 737	-45 297	-457 319
Askola	4,1	8,6	7,8	29,4	8,20	15,27	4 567 508	16 488	-74 575	-61 385	-417 521
Aura	2,4	7,4	8,8	24,0	8,10	13,40	2 975 220	12 811	-64 251	-82 185	-276 908
Akaa	26,5	8,8	26,4	93,6	17,60	42,93	15 423 604	10 664	0	0	-715 169
Enonkoski	2,5	1,8	0,8	12,0	1,30	4,87	1 938 221	8 492	0	0	-81 005
Enontekiö	3,6	4,8	5,0	15,8	4,90	8,53	2 779 267	18 518	-21 937	-25 640	-225 634
Espoo	341,4	524,6	734,4	1369,6	629,50	876,20	163 428 360	16 367	-2 998 746	-6 432 611	-16 829 136
Eura	20,2	24,0	17,4	72,4	20,70	37,93	12 827 040	9 390	-36 115	0	-490 581
Eurajoki	7,2	12,8	15,2	37,4	14,00	21,80	5 958 792	12 286	-68 426	-97 913	-370 672
Evijärvi	6,4	4,6	2,4	9,2	3,50	5,40	3 628 583	10 991	0	0	-30 945
Forssa	40,4	47,6	40,0	144,2	43,80	77,27	16 906 818	8 996	-64 908	0	-933 896
Haapajärvi	8,0	12,8	10,8	29,4	11,80	17,67	7 450 640	11 662	-55 979	-32 655	-249 574
Haapavesi	13,8	9,4	1,2	29,0	5,30	13,20	6 736 707	11 098	0	0	-168 170
Hailuoto	0,9	2,8	5,0	10,4	3,90	6,07	1 227 715	10 832	-20 330	-44 160	-102 650
Halsua	2,8	7,2	-0,2	3,4	3,50	3,47	1 639 799	11 090	-48 284	0	-6 142
Hamina	48,7	56,2	57,0	136,2	56,60	83,13	20 902 528	9 605	-72 113	-79 797	-840 531
Hankasalmi	12,8	5,0	4,2	28,2	4,60	12,47	6 200 765	8 549	0	0	-131 261
Hanko	2,9	37,0	43,0	86,4	40,00	55,47	10 000 241	13 163	-448 550	-527 527	-1 098 796
Harjavalta	22,0	26,4	22,6	58,2	24,50	35,73	8 465 223	10 869	-47 823	-6 521	-393 454
Hartola	8,0	2,0	4,8	18,2	3,40	8,33	3 516 197	7 476	0	0	-76 255
Hattula	9,3	26,0	18,6	60,0	22,30	34,87	7 663 723	12 440	-207 651	-115 595	-630 607
Hausjärvi	9,8	8,4	10,6	43,6	9,50	20,87	7 699 114	12 356	0	-10 265	-418 026
Heinävesi	6,7	9,0	3,4	18,4	6,20	10,27	5 534 809	9 355	-21 588	0	-109 523
Helsinki	428,5	910,4	1305,8	2914,4	1108,10	1710,20	544 080 245	14 197	-6 841 901	-12 455 247	-35 291 943
Vantaa	304,7	539,0	663,6	1154,8	601,30	785,80	146 942 171	18 980	-4 447 226	-6 812 169	-16 135 284

TAULUKKO 6. Ikääntymisen kustannukset 2020-2024 veroprosenttia

Yli 0,5 veroprosenttia vuodessa →	51 kuntaa
0,4 veroprosenttiyksikköä →	71 kuntaa
0,3 veroprosenttiyksikköä →	79 kuntaa
0,2 veroprosenttiyksikköä →	73 kuntaa
0,1 veroprosenttiyksikköä →	26 kuntaa
Ei laskennallista vaikutusta →	13 kuntaa

TAULUKKO 7. Esimerkki eräiden kuntien ikääntymisen vaikutuksista 2010-2025 veroprosenteiksi laskettuna

	Yli 75-vuotiaiden määrän kasvu vuodessa				Yli 75-v nettomeno	Yli 75-v nettomeno	Toimintakatteen muutokset			Muutos veroprosenttia vuodessa	
	1997-2010	2010-2015	2016-20	2021-25	2010	eur/yli 75-v	2010-2015	2016-20	2021-25	2016-20	2021-25
Enontekiö	3,6	4,8	5,0	15,8	2 779 267	18 518	-21 937	-25 640	-225 634	0,1	1,1
Kaskinen	-0,5	6,6	10,0	20,4	1 444 811	10 744	-75 873	-112 404	-224 146	0,4	0,9
Hailuoto	0,9	2,8	5,0	10,4	1 227 715	10 832	-20 330	-44 160	-102 650	0,3	0,8
Hanko	2,9	37,0	43,0	86,4	10 000 241	13 163	-448 550	-527 527	-1 098 796	0,3	0,7
Uusikaupunki	33,9	49,4	60,0	154,8	18 040 776	13 136	-203 308	-342 552	-1 587 863	0,2	0,7
Siuntio	4,5	15,4	19,0	44,8	4 451 783	17 810	-194 815	-258 931	-718 432	0,2	0,7
Kärkölä	1,6	5,6	12,4	37,4	4 358 300	11 112	-44 278	-119 842	-397 650	0,2	0,7
Juupajoki	0,8	4,2	5,6	15,0	2 534 306	11 411	-38 270	-54 245	-161 507	0,2	0,7
Raahe	33,8	58,6	85,6	165,4	20 082 945	16 069	-397 780	-831 654	-2 113 993	0,3	0,7
Lapinjärvi	0,0	1,0	2,6	19,0	3 893 681	11 692	-11 692	-30 398	-222 141	0,1	0,6
Utsjoki	3,6	3,0	5,4	12,4	1 363 746	12 323	0	-21 991	-108 250	0,1	0,6
Puumala	3,5	2,0	3,0	20,4	3 852 690	9 496	0	0	-160 852	0,0	0,6
Espoo	341,4	524,6	734,4	1369,6	163 428 360	16 367	-2 998 746	-6 432 611	-16 829 136	0,1	0,3
Helsinki	428,5	910,4	1305,8	2914,4	544 080 245	14 197	-6 841 901	-12 455 247	-35 291 943	0,1	0,3
Jyväskylä	194,2	244,0	294,6	730,8	106 708 331	13 228	-658 369	-1 327 729	-7 097 975	0,1	0,4
Lahti	176,1	262,6	306,4	708,4	76 416 526	9 216	-797 375	-1 201 025	-4 905 756	0,1	0,3
Oulu	277,8	397,4	393,8	918,6	142 968 248	15 739	-1 882 883	-1 826 223	-10 086 115	0,1	0,4
Tampere	327,8	393,8	458,8	1159,6	180 066 760	11 442	-755 551	-1 499 308	-9 518 151	0,0	0,3
Turku	247,2	236,8	324,8	944,6	162 477 708	10 397	0	-807 258	-7 251 083	0,0	0,3
Vantaa	304,7	539,0	663,6	1154,8	146 942 171	18 980	-4 447 226	-6 812 169	-16 135 284	0,2	0,4

Kuntaliitosten kompensointi

Kuntaliitostapauksissa toimintakatteeseen vaikuttavat toimintatulojen kautta yhdistymisavustukset ja valtionosuuksien menetyksien kompensatio. Näiden tuloerien vaikutusta ei poistettu toimintakatteen arvioidusta muutoksesta, mikä tekee laskennan tuloksen näille kunnille myönteiseksi. Valtionosuudet muutettiin muuttuvan tilanteen mukaisiksi.

4.2 Veroerät (kunnallisvero, yhteisövero, kiinteistövero)

Tässä työssä käytettävä verotettava tulo saadaan yksinkertaisesti jakamalla kunnallisvero veroprosentilla. Näin saadaan laskettua mahdollisimman yksinkertaisesti, kuinka paljon tarkasteluvuonna kerätään kunnallisverotuloja yhdellä veroprosentilla.

Arviossa käytettävät vuosien 2011-2014 kunnallisverotulot perustuvat valtiovarainministeriön oman laskentamallin mukaisiin verotuloihin ja niiden kasvuprosentteihin. Sama pätee yhteisöveroon. Arvion mukaan verotulot tulevat suurelta osin jopa laskemaan. Niissäkin kunnissa, joissa verotulo ei laske, kasvu

hiipuu jopa lähelle nollaa. Tämä tarkoittaa sitä, että useissa kunnissa verotettavan tulon reaaliakasvu on alle nollan.

Työssä kunnallisveron kehitys 2015-2024 arvioitiin yleisen menetelmän tapaan kuntakohtaisesti lasketun verotettavan tulon menneen kehityksen perusteella. Kuva 6 osoittaa, että verotettavan tulon vuotuinen muutos noudattaa erittäin hyvin asukasluvun muutosta korrelaation ollessa jopa +0,92. Verotettava tulo reagoi asukasluvun laskuun jopa niin, että eniten asukaslukuaan menettäneiden kuntien verotettavan tulon kehityskin on kääntynyt negatiiviseksi. Tämän vuoksi heikommin sopeutuva toimintakate joudutaan rahoittamaan joko veroprosentin ja valtionosuuden nostamisella.

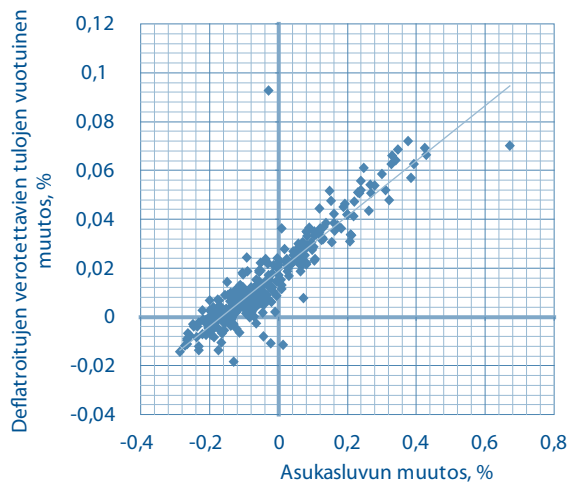
Verotettavassa tulossa on erittäin suuria vuosittaisia nousuja – ja laskuja – jotka johtuvat esimerkiksi optiotuloista ja yksittäisistä tapahtumista kunnan taloudenpidossa (Eurajoki, Salo, Särkisalo). Nämä nousut ja laskut on poistettu kuntakohtaisista muutoksista poistamalla vuotuiset alle 10% ja yli 90% desiili-arvoja suuremmat/pienemmät luvut kertoimista ennen keskiarvon laskemista.

Kiinteistöveron ja yhteisöveron kehitys

Työssä käytetty kiinteistöveroarvio perustuu eri kiinteistöverokantojen kehitykseen kuntakohtaisesti laskettuna ja oletukseen tämän kehityksen jatkumisesta. Myös kiinteistöveron kehityksestä poistettiin melko suuretkin veroprosenttien muutokset.

Yhteisöverossa kuntien välisen jako-osuuden arvioitiin säilyvän nykyisellään ja yhteisöveroon arvioitiin 2%:n vuotuinen reaaliomuutos laskennan loppuun saakka. *On mahdollista, että oletus on liian optimistinen ja arvio kuntatalouden kannalta liian positiivinen.* Yhteisöverossa todellista verotuloa on manipuloitu ja tullaan manipuloimaan vielä jatkossakin, joten keskiarvoistus ei ollut ratkaisu yhteisöveron kehityksen arviossa.

KUVA 6. Verotettavan tulon ja asukasluvunmuutoksen yhteys 1997-2010



4.3 Valtionosuuden kehitys

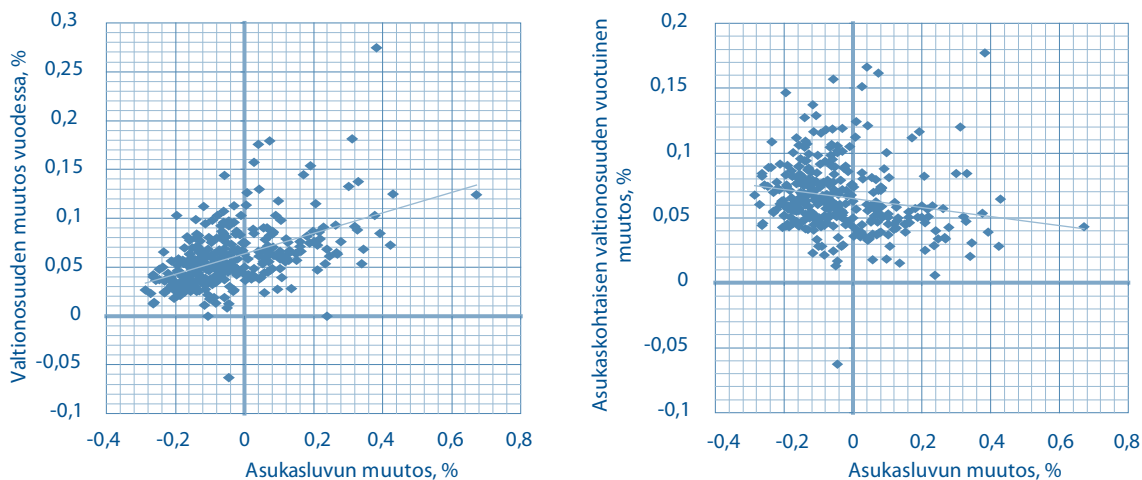
Laskennan lähtökohtana on pidetty, että toimintakate ja verotulot muuttuvat tulevaisuudessa menneen kehityksen mukaisesti. Näin voisi olettaa, että valtionosuuskin muuttuisi samalla tavalla, menneen kehityksen perusteella.

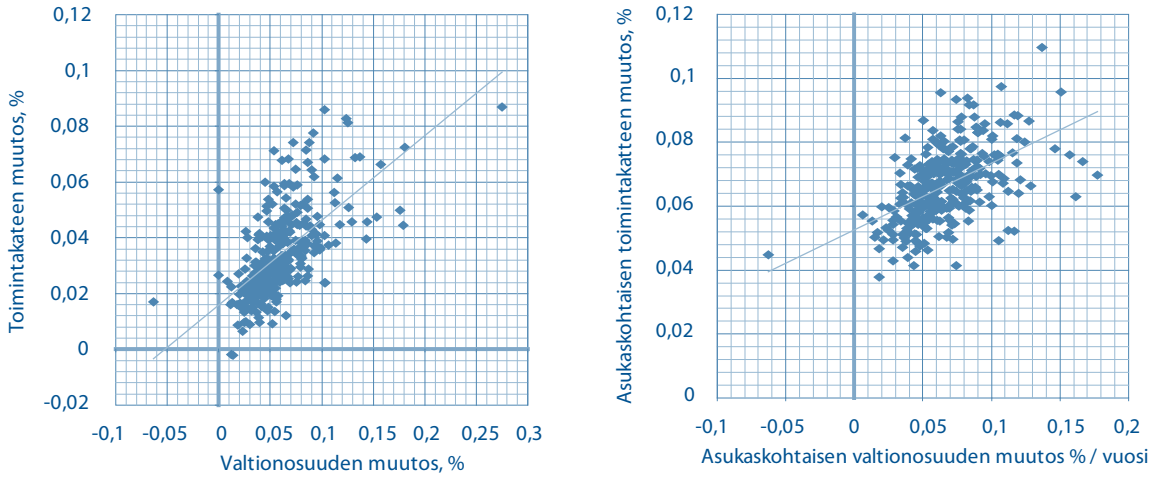
Valtionosuuden muutos ei kuitenkaan näytä riittävästi noudattavan asukasluvun muutosta (kuva 7). Korrelaatio asukasluvun ja valtionosuuden muutoksen välillä on alle $+0,5$:n. Kun tarkastellaan asukaskohtaisen valtionosuuden korrelaatiota asukasluvun muutokseen korrelaatio kääntyy jopa negatiiviseksi. Mitä enemmän asukasluku laskee, sitä suuremmaksi asukaskohtainen valtionosuus näyttäisi kääntyvän. Tämä johtunee siitä, että valtionosuusjärjestelmässä on vahvoja kertoimia tietyille olosuhdetekijöille (harva-asutus) ja väestörakennetekijöille (ikäntyneiden määrä). Asukasmäärän vähentyessä kuntiin jää usein korostunut ikääntyneen väestön osuus, mikä johtaa siihen, että valtionosuuden määrä ei alene samassa suhteessa kuin missä asukasluku alenee.

Korrelaatio löytyy toimintakatteen ja valtionosuuden välillä

Toimintakatteen ja valtionosuuden välillä löytyy riittävän vahva ja uskottava korrelaatio ($+0,63$), kun tarkastellaan valtionosuuden muutosta suhteessa toimintakatteen muutokseen (kuva 8). On vaikea sanoa, kumpi on syy ja kumpi seuraus, mutta toimintakatteen ja valtionosuuden välillä on havaittavaa yhteisvaihtelua.

KUVA 7. Valtionosuuden muutos suhteessa asukasluvun muutokseen 1997-2010



KUVA 8. Valtionosuuden ja toimintakatteen muutoksen suhde

Korrelaatio on melko hyvä (+0,52) vielä silloinkin, kun tarkastellaan asukaskohtaisen toimintakatteen ja valtionosuuden suhdetta (kuva 8). Tämän tarkastelun perusteella voidaan todeta, että valtionosuusjärjestelmä toimii – perustuuhan toimintakatteen muutos tehtävien muutoksiin ja järjestettävien palveluiden määrään ja asukkaiden ikärakenteeseen.

Arviossa ja mallintamisessa voidaankin edetä olettamalla, että nykyjärjestelmällä valtionosuudet myötäilevät melko hyvin toimintakatteen muutosta.

Menneestä kasvusta poikkeavan ikääntymisen ja asukasluvun muutoksen vaikutuksen huomion ottaminen

Toimintakate reagoi siis huonosti väestön ikärakenteeseen vuonna 1997, mutta huomattavan hyvin vuonna 2009. Tämän vuoksi, ja koska väestö ikääntyy, laskettiin valtionosuudet myös pelkästään asukasluvun muutoksen ja väestön ikärakenteen muutoksen perusteella 2011-2024. Laskennassa käytettiin oikaistua väestöennustetta. Tämä laskenta tuotti tulokseksi 1,5 prosenttiyksikön vuotuisen muutoksen, mikä tarkoitti 2011-2024 aikajaksolla 1,6 miljardin euron lisäystä. Kun tätä muutosta verrataan vuosina 1997-2010 tapahtuneeseen muutokseen havaitaan, että valtionosuudet ovat kasvaneet 3,31 miljardista eurosta 7,39 miljardiin euroon. Tämä tarkoittaa noin neljän miljardin euron kasvua, mistä voidaan laskea vuosittaiseksi keskimääräiseksi kasvuksi peräti 9,5 prosenttia.

Edellisen vuoksi laskennallista lisäystä ei viety kuitenkaan suoraan laskentaan, koska silloin muutoksesta olisi jäänyt ottamatta huomioon se toimintakatteen taustakehitys, joka on vaikuttanut menneessä myös valtionosuuden

muutokseen. Kunnille annetut lisävelvoitteet ovat kasvattaneet valtionosuutta ja oletuksen mukaisesti myös kasvavat, koska valtion oletetaan antavan edelliseen tapaan kunnille uusia tehtäviä. Myös historiallisesti vaikuttanut asukasluvun ja ikärakenteen muutos näkyy toimintakatteen ja valtionosuuden muutoksessa.

Laskentaan otettiin ylimääräisenä elementtinä asukasluvun ja väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva muutos. Tämä laskettiin kaavamaisesti lasketun valtionosuuden päälle. Jos siis väestö ikääntyy ja väkiluku kasvaa, kunta saa lisäkompensaatiota valtionosuudesta, jos asukasluku alenee ja vanhusten määrä edelleen kasvaa, saattaa kompensatio jäädä pienemmäksi.

Järjestelmäperusteet ja niiden muutosten huomioon ottaminen

Vuosien 2011 ja 2012 valtionosuudet on laskettu valtionvarainministeriön kuntaosastolla. Vuoden 2012 valtionosuuden suhde toimintakatteeseen perustaa valtionosuuden muutoksen vuoteen 2016. Laskennassa oletetaan, että vuoden 2012 valtionosuusleikkaus poistuisi ja valtionosuus palautuisi ennalleen hallitusohjelman mukaisesti vuonna 2017. Tämä kasvattaisi valtionosuussuhdetta ja antaisi kunnille lisää valtionosuutta laskennan loppuvuosille.

Laskennassa on poistettu kuntaliitostapauksissa yhdistymisavustukset ja valtionosuuskompensatiot. Niiden merkitys yksittäisen liitoskunnan kohdalla voi olla huomioon otettava, varsinkin kun palvelurakenteen sopeuttaminen on vaikeaa samaan aikaan, kun yhdistymistä helpottavat tekijät ovat olleet käytävissä. Verotulon tasaukseen ei odoteta kuntakohtaisia muutoksia, vaikka muutoksia todennäköisesti voikin tulla.

Edellä tehdyt valinnat saattavat antaa kunnille hieman liikaa valtionosuutta, mutta mitään osatekijää ei ole perusteltua jättää ottamatta arvioissa huomioon. Pienemmät valtionosuudet tulisivat heikentämään kuntien taloudellista asemaa.

4.4 Tuloslaskelman rahoituserät ja poistot

Arviossa otetaan huomioon seuraavat tuloslaskelman rahoituserät:

Korkotulot – kaikille kuntien rahavaroille määritetään vuotuinen 0,5 %:n talletuskorko. Yhteneväinen korkotulo rahavaroille otetaan käyttöön, koska saatu tuotto ei ole kuntakohtaisesta aineistosta yksiselitteisesti määriteltävissä. Antolainauksesta saatava korkotulo määritettiin kuntakohtaisesti siten, että se lasketaan vuoden 2010 toteutuneista arvosta ja sarjoitetaan eteenpäin. Arviossa *ei oleteta koron nousevan tai laskevan.*

Korkomenot – lasketaan korkomenojen ja lainakannan suhde vuonna 2010. Laskettu korkoprosentti siirretään vuoteen 2011 ja sarjoitetaan eteenpäin. Arviossa *ei oleteta koron nousevan tai laskevan.*

Muut rahoitustulot – pitävät sisällään suuria poikkeamia, jotka saattavat olla ainutkertaisia. Nämä eliminoidaan korottamalla muut rahoitustulot ensiksi

vuosittain indeksiin ja jakamalla ne asukasta kohden. Tämän jälkeen satunnaiset rahoitustulot euroa/asukas aikasarjasta otetaan käyttöön mediaaniarvo. Tätä siirretään laskennassa eteenpäin asukasluvun muutoksella.

Muut rahoitusmenot – menettelytapa on sama kuin edellä esitetyissä muissa rahoitustuloissa.

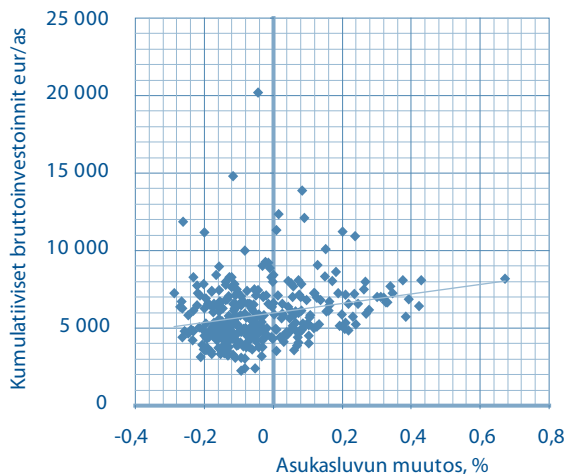
Poistot – vuotuiset nettoinvestoinnit korottavat poistojen tasoa 40 vuoden tasapoistojen mukaisesti. Työssä ei oleteta poistojen tasolle alenemaa. Tämä voi nostaa poistojen tasoa varsinkin laskennan loppupuolella. Tällä menettelyllä kompensoidaan ainakin alipoistaminen.

4.5 Investoinnit

Aiemmin todettiin, että toimintakate on kasvanut sekä asukasluvultaan taantuneissa ja kasvavissa kunnissa. Voisi olettaa, että asukasluvultaan taantuvassa kunnassa investoitaisiin vähemmän asukasta kohden kuin kasvavassa kunnassa. Alla oleva kuvio osoittaa kuitenkin muuta (kuva 9).

Kuntien investointimenot eivät laske asukasluvun vähenemisestä huolimatta. Vuonna 1997-2010 asukasta kohden lasketut bruttoinvestoinnit näyttävät kasvaneen 4000-6000 euron tasolle asukasta kohden ja suurimmat kumulatiiviset asukaskohtaiset bruttoinvestoinnit näyttävät olevan asukasluvultaan taantuvissa kunnissa. Eniten ovat investoineet sellaiset asukasluvultaan taantuvat kunnat, kuten Kaskinen, Kannonkoski, Kittilä ja Pelkosenniemi ja Pukkila. Ainoastaan Helsinki 10.006 euron asukaskohtaisilla bruttoinvestoinneillaan lyö kiilan taantuvien kuntien joukkoon. Korrelaatiota kumulatiivisten asukaskohtaisten bruttoinvestointien ja asukasluvun muutoksen välillä ei ole.

KUVA 9. Kumulatiivisten bruttoinvestointien ja asukasluvun muutoksen suhde 1997-2010



Investointien määrän oikea arvioiminen on tärkeää etenkin velkaantumisen ennustamisessa. Esimerkiksi aiemmin kuntaliitoslaskelmia tehdessä on ollut havaittavissa, että menneen perusteella arvioidut nettoinvestoinnit ovat alimitoitettut kehittyvään vuosikatteeseen verrattuna – ja varsinkin suuret kaupungit näyttäisivät pystyvän maksamaan lainaansa pois.

Laskennassa investointitaso arvioitiin seuraavasti:

- Lasketaan 1997-2010 keskimääräiset nettoinvestoinnit eur/as. Investointien rahoitusosuudet arvioidaan kuten muut rahoitustulot. Tästä aikasarjasta otetaan mediaani.
- Tämä viedään laskentaan. Luku varioi asukasluvun muutoksessa.
- Vuotuisten nettoinvestointien määrää korotetaan 2,5%:lla vuodessa. Oletuksella koetetaan varmistaa investointitason säilyminen ja muun muassa kasvavat laatuvaatimukset.

4.6 Antolainasaamiset ja lainakanta

Laskelmissa on otettu huomioon antolainasaamiset, mutta niiden pääoma lyhenee erittäin hitaasti. Lisäksi oletetaan, että uutta antolainasaamista ei anneta. Molemmat oletukset voivat poiketa todellisesta kuntakohtaisesta kehityksestä.

Laskelmissa oletetaan, että taseessa oleva lainakanta lyhenee 20 vuodessa ja uuden tasapainotustarpeen vuoksi nostettavan lainakannan maturiteetti (laina-aika) on sama 20 vuotta. Laskenta voi kasvattaa tai lyhentää lainakantaa rahoitustarpeen kehittyessä.

5 Laskenta-asetelma ja tulokset

5.1 Painelaskelmat, velka- ja vero/velkatasapaino ja pahimmat vaihtoehdot

Painelaskelmat perustuvat siihen, että joku tai jotkut tekijät oletetaan vakioksi ja jotkut toiset tekijät ottavat tämän paineen vastaan eikä toimintakatteeseen tehdä ensi vaiheessa sopeuttavia toimenpiteitä.

Velkatasapainossa etsitään tilannetta, missä kunnallisveroprosentti sidotaan vuoden 2011 tasolle ja rahoitustasapaino haetaan velkaantumisen avulla. Velkatasapaino vastaa kysymykseen, kuinka paljon kunnan on otettava lisää lainaa pystyäkseen maksamaan palveluiden järjestämisen ja investoinnit. Velan määrän muutos näkyy korkotuloissa ja –menoissa.

Jos tulorahoitus kehittyä historiallisesti laskettuja nettoinvestointeja paremmin, voi kunta laskennan loppuosuudella jopa lyhentää nettovelkaa.

Verotasapainossa etsitään tilannetta, missä veroprosentti joustaa ensin ja jos veroprosentin joustokaan ei riitä, etsitään vuotuinen lisärahoitus lainan avulla. Laskelmassa oletetaan, että veroprosentti ei voi nousta yli yhtä prosenttiyksikköä enempää vuodessa. Veroprosentin suuruutta ei ole rajattu prosentin neljännekseen. Oletus on lisäksi, että veroprosentti ei laskisi eli jos kunnan nettoinvestoinnit ovat vuosikatteeseen nähden liian pienet, käytetään ylimenevä osa nettovelan lyhentämiseen.

Suurin ero laskentojen välillä on, että verotasapainossa tasapainotetaan ensisijaisesti alijäämää ja velkatasapainossa rahoitustarvetta.

Pahimmat skenaariot - ei sopeuttamista: velka- ja verotasapaino

Skenaariossa tarkastellaan kehitystä, jossa kunnat – ja valtio – eivät pysty sopeutustoimiin ja toiminnan kasvu rahoitetaan verorahoituksen orgaanisen kasvun ja järjestelmäperustaisen valtionosuuskasvun lisäksi velkaantumalla.

Toimintakatteen kasvu on huomattava, vuoteen 2010 verrattuna toimintakate kasvaisi vuoteen 2024 tultaessa lähes kaksinkertaiseksi. Esimerkiksi vuonna 2024 tästä kasvusta 1,6 mrd euroa tulisi vanhusten menneen tason ylittävää palveluntarpeen kasvusta suhteessa vuoteen 2010. Verotuloerien kasvussa olisi taustalla oletuksen mukainen taantuma vuoteen 2014 saakka ja tämän jälkeen kunnan omat trendiin perustuvat muutokset.

Laskentaoletuksena on siis ollut, että valtionosuus noudattaisi toimintakatteen muutosta ja valtionosuuden palautusta vuonna 2017 nykytasolle. Valtionosuuden kasvun tarve olisi sekin lähes kaksinkertainen (1,7-kertainen). Kunnallisveron orgaaninen kasvu olisi 1,3 –kertainen verrattuna vuoden 2010 tilanteeseen. Näistä tulojen lisäyksistä huolimatta kuntien nettovelka kasvaisi

jo vuoteen 2020 tultaessa lähes kahdeksankertaiseksi. Tämä kasvu jatkuisi huomattavasti jaksolla 2020–2024 varsinkin sopeuttamattomuuden ja ikääntymisen kasvun vuoksi jopa 80 miljardiin euroon. Kehityksessä 2020–2024 näkyy hyvin - tai huonosti - suurten lukujen kertautuminen ja korkoa korolle laskenta. Suuri osa toimintakatteen absoluuttisesta kasvusta ja sitä seuraavasta nettovelan kasvusta johtuu siitä, että suurimmat kunnat kasvavat ja pienimmät eivät pysty sopeutumaan enää enempää. Laskentaoletuksessa on ymmärrettävä sen täydellinen teoreettisuus, perustuuhan oletama sille, että kunnat eivät nostaisi lainkaan veroprosenttiaan lähes 14 vuoden aikana.

Jos ensisijassa veroprosentti reagoi rahoitustarpeen kasvuun, kasvaisi kuntien veroprosenttien aritmeettinen keskiarvo vuoteen 2020 tultaessa jopa yli 26 prosentin ja vuoteen 2024 vielä tästäkin, lähes 29 prosenttiin. Suurimmat veroprosentit olisivat yli 30 prosenttia. Kunnallisveroa jouduttaisiin keräämään lähes kaksinkertainen määrä vuonna 2024 vuoteen 2010 verrattuna. Korkeat veroprosentit johtuvat siitä, että kuntien joukossa on kymmeniä sellaisia kuntia, joiden toimintakate kasvaa jonkin verran myös reaalisesti, mutta verotettava tulo kasvaa negatiivisesti. Jo nyt näillä kunnilla on sellainen tilanne, että niillä on jatkuva lähes yhden veroprosenttiyksikön vuotuinen korotuspaine.

Koska valtionosuuden oletetaan kasvavan toimintakatteen kasvun mukana, vähenee velkaantumisen tarve, mutta siitä huolimatta nettovelka (lainakantarahavarat) kasvaisi vuoteen 2020 noin 7 miljardia euroa vuoden 2010 tasoon verrattuna. Vuoteen 2024 tultaessa lainakanta kasvaisi vielä lähes yhdellä miljardilla eurolla lisää.

5.2 Laskentaoletusten pehmentäminen – sopeutetut painelaskelmat

Tavoitteena on ollut arvioida kehitystä painelaskelmien avulla. Painelaskelmat ovat tarkasti ottaen laskelmia, joissa ei oleteta laskennan kohteen omaksuman toiminnallisia muutoksia. Vaikka kuntien taloudet näyttävät kehittyvän hyvinkin lineaarisesti, on siitä huolimatta perusteltua pehmentää edellisiä pahimman skenaarion laskenta-asetelmia ja olettaa, että kunnat pystyvät sopeuttamaan omaa toimintaansa. Tämä ja vielä myöhemmin tehtävä oletus muuttavat laskennan luonteen niin, että voidaankin puhua sopeutetuista painelaskelmista. Tämän vuoksi tehdään oletus, jonka mukaan kaikki kunnat pystyisivät kategorisesti *supistamaan toimintakatteen menneeseen perustuvaa kasvua* vuosina 2011 ja 2012 kahdella prosentilla ja vuosina 2013 ja 2014 yhdellä prosentilla. Jos jonkin kunnan toimintakate olisi kasvanut keskimäärin 3,5 prosenttia vuodessa, se kasvaisi vuosina 2011 ja 2012 1,5 % vuodessa ja vuosina 2013 ja 2014 2,5% vuodessa. Vuodesta 2015 alkaen toimintakate kasvaisi jälleen normaalisti.

Pystyvätkö kaikki kunnat menosopeutukseen?

Sopeuttamisoletuksen realistisuutta voidaan arvostella. Kahden prosenttiyksikön sopeuttaminen tarkoittaa kuntakohtaisesti jo noin 100 euroa/asukas \pm 20 euroa/asukas. Kokonaisuutena sopeuttaminen merkitsisi noin 300-350 euroa/asukas eli puheena olevan neljän vuoden aikana sopeutus olisi koko maassa noin 1,5 mrd. euroa. Kuntien toimintakatteet vaihtelivat vuonna 2010 3.450 euron ja 6.381 euron välillä keskiarvon ollessa 4.716 euroa/asukas.

Perustelu löytyy käytännön työstä

Vuosina 2007-2011 konsulttityönä sopeutetuissa kunnissa ja yhteistoiminta-alueilla on löydetty taulukon 9 mukaisia keskimääräisiä rakenteellisia säästöjä. Keskimääräinen säästö on ollut 258 euroa/asukas, maksimisäästöt ovat olleet jopa yli 500 euroa/asukas.

Myös tuloja on pystytty lisäämään ja veronkorotukset ovat olleet mahdollisia. Omaisuuden myynnin merkitys on ollut hyvin pieni. Kuntien palveluiden tuottamiseen liittyvä omaisuus ei ole realisoimiskelpoista, eikä ainakaan niissä kunnissa, joissa on sopeutettu. Ongelmana on vielä sekin, että omaisuuden tasearvot ovat hyvin suuret verrattuna markkina-arvoon. Näin myynti kasvattaisi taseen alijäämää.

Tasapainotetuissa 30 kunnassa ja yhteistoiminta-alueella on ollut yli 500.000 asukasta. Vaikka oletus kohdistuu myös jo sopeuttaneisiin kuntiin, joista sopeutettavaa ei välttämättä enää löydy, se kohdistuu myös kuntiin, joita ei ole vielä lainkaan sopeutettu.

Onko 2011 todellisuudessa sopeutettu ja kuinka käy sopeutuksen kuntavaalivuonna 2012?

Oletuksen realistisuutta vastaan puhuu se, että vuoden 2011 aikana ei ole saatu suuria sopeutusprosesseja kunnissa läpi siitäkään syystä, että useissa kuntaliitoskunnissa ja yhteistoiminta-alueilla on vielä voimassa palvelurakenteen pitäminen ennallaan eli sementointi. Vuoden 2012 talousarviot perustuvat useissa kunnissa velan nostolle, erityisesti suuret kaupungit näyttävät pidättäytyvän veroprosentin nostosta johtuen myös siitä, että ne nostivat veroprosentteja vuonna 2010 ja "verot" kerätään velkaantumalla. Sopeuttamista ei helpota vuoden 2012 kuntavaalit eikä jo aiemmin, vuonna 2010, tapahtunut tuntuva toimintojen sopeutus. Vuosien 2009–2010 välillä esimerkiksi perusturvassa oli koko maassa vain 0,6 prosentin nousu ja koko palvelusektori kasvoi vuonna 2010 vain 1,5 %, minkä muutoksen ei voi uskoa jatkuvan. Sopeuttamisesta huolimatta verotettavan tulon lasku oli niin huomattava, että kuntien talouteen tuli suuri rahoituspaine, mitä katettiin veroprosenttien korottamisella ja merkittäväällä valtionosuusmuutoksella.

TAULUKKO 8. Nettomenojen muutos sektoreittain koko maassa 2005-2010, prosenttia

Koko maa (luvut indeksissä per 2010)	Vuotuiset nousut					Väli	Väli
1000 euroa	...05/06	...06/07	...07/08	...08/09	...09/10	...05/10	...05/10 /v.
Yleishallinto	2,94	2,15	5,90	-7,54	-1,20	1,73	0,35
Muut palvelut	-10,35	0,00	12,48	11,32	0,00	12,25	2,45
Liikenneväylät	2,17	1,52	5,53	4,59	2,51	17,36	3,47
Palo ja pelastus	1,57	1,98	0,22	5,35	0,64	10,07	2,01
Toimitila ja vuokraus	-49,81	23,74	-28,62	30,34	0,59	-41,88	-8,38
Liiketoiminnan luonteiset	-14,04	-2,27	26,63	27,85	8,65	47,77	9,55
Vesihuolto	58,86	2,36	-52,52	-73,92	235,50	-32,45	-6,49
Energiahuolto	-49,92	2,90	-31,82	41,09	-7,19	-54,00	-10,80
Opetus ja kulttuuri, koko maa	5,82	1,86	1,15	3,46	4,09	17,41	3,48
Perusopetus	1,90	1,81	1,34	3,30	4,08	13,03	2,61
Lukio	1,03	1,11	0,37	2,14	-0,73	3,96	0,79
Ammatillinen koulutus	-3,09	2,60	3,26	10,18	-13,00	-1,59	-0,32
Kansalaisopistot	2,31	2,98	0,76	3,26	-0,84	8,71	1,74
Kirjastot	1,15	0,95	1,68	3,52	0,79	8,32	1,66
Liikunta ja ulkoilu	1,62	0,44	1,95	6,90	0,15	11,41	2,28
Nuorisotoimi	-0,17	0,86	2,25	3,38	5,40	12,18	2,44
Yleinen kulttuuritoimi	9,88	0,82	4,23	-1,23	2,19	16,54	3,31
Sosiaali- ja terveys yhteensä	3,78	3,36	4,34	4,98	0,59	18,19	3,64
Sosiaalitoimi	4,53	3,97	2,41	7,02	0,36	19,54	3,91
Sosiaali- ja terveys, hallinto	-0,44	-12,14	-4,96	5,13	-7,00	-18,72	-3,74
Lasten päivähoito	0,73	2,52	3,19	5,56	2,32	15,09	3,02
Lasten päiväkotihoido	3,41	4,79	7,67	7,35	3,58	29,73	5,95
Lasten perhepäivähoito	-56,32	0,39	0,59	-3,04	-5,19	-59,45	-11,89
Esiopetus, yhteensä	-0,42	2,03	-0,41	4,23	1,44	6,99	1,40
Lastensuojelu, laitos ja perhehoito	26,34	9,61	9,75	7,01	1,75	65,48	13,10
Muut lasten ja perheiden palvelut	-11,74	6,70	6,55	-14,69	-2,13	-16,22	-3,24
Vanhusten laitospalvelut	3,43	4,33	0,92	3,37	-3,72	8,37	1,67
Vammaishuollon laitospalvelut	2,94	2,97	1,37	2,66	-2,60	7,44	1,49
Suojatyö ja muut vanh. Ja vamm. Palvelut	7,74	8,97	11,96	13,78	9,35	63,56	12,71
Kotipalvelut	3,92	1,06	4,89	8,22	2,60	22,32	4,46
Terveydenhuolto	3,08	2,79	6,16	3,13	0,80	16,95	3,39
Perusterveydenhuolto pl hammashuolto	5,31	1,18	6,24	2,44	3,06	19,52	3,90
Vuodeosasto	2,24	5,17	6,53	-0,28	-4,61	8,95	1,79
Hammashuolto	4,62	2,57	7,23	2,45	0,18	18,11	3,62
Erikoissairaanhoido	2,54	2,94	6,04	4,22	1,21	18,06	3,61
Ympäristöterveydenhuolto	-6,03	-1,81	2,28	0,60	1,63	-3,51	-0,70
Kaikki yhteensä	3,53	2,74	3,88	4,49	1,45	17,12	3,42
Verotettava tulo	3,79	3,47	3,16	2,13	-1,10	11,90	2,38
Toimintakate	2,13	3,00	4,36	4,52	1,62	16,61	3,32
Valtionosuudet	6,55	2,14	7,11	7,32	6,57	33,32	6,66

TAULUKKO 9. Tasapainottamistoimeksiantojen yhteenveto

Koko maa	euroa	eur/asukas	koko maa
Menosäästöt	143 043 630	258	1 469 133 800
Tulojen lisäykset	3 610 000	7	37 076 611
Veronkorotukset	14 269 683	26	146 557 198
Omaisuuksien myynti	15 977 000	29	164 092 247
Asukasluku	554 986	319	1 816 859 856

Entä ikääntyminen – onko kasvun oletus liian suuri?

Toinen pehmentävä oletus liittyy vanhenemiseen. Laskentaan tehtiin oletus, että ikääntyminen vaikuttaisi kuntien rahoitustarvetta kasvattavasti vuoden 2010 tasoon verrattuna vuonna 2024 vain 80 %:lla laskennallisesta maksimista.

Ensimmäinen seikka, jolla tehtyä ratkaisua voidaan perustella on hyvin käytännöllinen, sillä Suomessa yleisesti ja taantuvalla maaseudulla erityisesti ei liene rekrytoitavissa sellaista määrää hoitohenkilökuntaa, minkä nykyinen suositus ja mitoitus edellyttävät. Toiseksi pehennys voi olla mahdollista, jos kunnat saadaan muuttamaan vanhusten palvelurakennetta nykysuositusten mukaisiksi ja kolmanneksi uskomalla siihen, että vanhenevat ihmiset käyttävät aiempia sukupolvia suurempia säästöjään ja eläkkeitään omaksi hyväkseen.

Palvelurakenteen muutos olisi saatava heti käyntiin laajasti, kaikissa kunnissa, muuten oletus on epärealistinen. Kokemus osoittaa, että kuntatasolla palvelurakenteen uudistaminen on hyvin vaikeaa ja edetäkseen saattaisi edellyttää sitovaa ohjeistusta.

Taulukossa 10 on kuvattu laskentaoletusten pehennysten eli sopeuttamisen jälkeinen vaihtoehto, jossa veroprosentit nousisivat nykytilaan verrattuna edelleen vuodeksi 2020 23,9 ja vuoteen 2024 tultaessa 26,3 prosenttiin, mutta eivät enää keskimäärin 30:een. Tämä johtuisi siitä, että toimintakatteen nousua saataisiin rajattua lähes yhdeksällä miljardilla eurolla vuodessa pahimpaan vaihtoehtoon verrattuna. Nettovelka kasvaisi tällöin ”vain” kahdella miljardilla eurolla.

Sopeutusvaihtoehdossa toimintakate kasvaisi vuoteen 2024 tultaessa, vuoteen 2010 verrattuna 1,7 kertaiseksi. Kunnallisveron määrän tarvitsisi kasvaa enää 1,7 –kertaiseksi, mutta siltikin kunnallisveroa pitäisi kerätä vuoteen 2020 verrattuna lähes 12 miljardia euroa lisää vuodessa.

Kasvavasta verotuksesta huolimatta erityisesti pieniä kuntia ajautuisi alijäämäkunniksi.

TAULUKKO 10. Verotasapaino, sopeutukset otettu huomioon

Verotasapaino; veropro- sentti ei rajattu, sopeutus	2002	2006	2010	2016	2020	2024
Koko maa, mrd euroa						
Toimintakate	-16,0	-19,0	-23,5	-29,2	-33,6	-39,3
Kunnallisvero	11,9	13,1	15,7	19,9	22,7	27,2
Veroprosentti	18,4	18,9	19,7	22,7	23,9	26,3
Kiinteistövero	0,6	0,8	1,2	1,4	1,5	1,7
Yhteisövero	2,8	1,3	1,4	1,3	1,4	1,5
Verotulot yht	15,3	15,2	18,3	22,5	25,5	30,3
Valtionosuudet	4,3	5,9	7,4	8,8	10,8	12,3
Rahoitus, netto	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1
Vuosikate	2,2	1,9	2,5	2,2	2,8	3,4
Poistot	1,4	1,6	1,7	2,3	2,9	3,5
Tuloslaskelman ali/ylijäämä	0,9	0,6	1,8	-0,1	0,0	-0,1
Nettoinvestoinnit	2,2	1,3	1,1	2,6	2,9	3,3
Nettovelka	-0,7	1,0	1,7	4,3	4,7	4,6
Taseen ALI/YLI jäämä	3,2	4,0	7,0	6,8	6,9	6,6

Taulukosta 11 ja 12 selviää eräitä ääriarvoja ja joidenkin muuttujien kehitysarvio vuodesta 2010 vuoteen 2024. Veroprocentin keskiarvo kasvaa 19,68 %:sta vuoden 2024 26,3 %:iin, 6,6 prosenttiyksikköä. Veroprocentin minimi oli vuonna 2010 16,50, maksimi 21,00. Ero oli siis 4,5 prosenttiyksikköä. Vuonna 2020 paine veroprocenttieroön kasvaa noin 13 prosenttiyksikköön ja vuoteen 2024 ero kasvaa vielä kolmella prosenttiyksiköllä. Taulukkoparista alempi osoittaa veroprocentin kehittymisen ja kuntien lukumäärän eri veroprocentteissa.

Laskentakauden lopulla tase näyttäisi vahvistuvan. Tämä on monen osatekijän summa: veroprocentit nostetaan alijäämän poistamiseksi eikä malli enää laske nostettua veroprocenttia. Näin tapahtuisi varsinkin niissä kunnissa, jotka ovat investoineet liian vähän vuosina 1997-2010 ja rahaa jäisi taseen vahvistamiseen. Joidenkin kuntien talous on yllärahoitettu sopeuttamisen tai erityisen hyvän aseman perusteella, näidenkin kuntien ylimenevä rahoitus siirtyy taseen vahvistamiseen. Todellisuudessa tilanne ei todennäköisesti tule vahvistumaan muutamaa yksittäistä kuntaa lukuun ottamatta. Jos valtionosuusjärjestelmä tulee uudistumaan muutos voi kasvattaa voimakkaasti valtionosuusriippuvaisten kuntien negatiivista tulosriskiä. Lisäksi kunnat joutuvat investoimaan tulevaisuudessa entistä enemmän varsinkin vanhusten palvelurakenteen kasvutarpeisiin.

TAULUKKO 11. Verotasapaino, sopeutukset otettuna huomioon, eräitä tunnuslukuja

Verotasapaino, sopeutettu, ei veroprosenttikattoa					
Koko maa	Kuue % 2010	Kuue %2016	Kuue %2020	Kuue %2024	Δ2010- 24
Keskiarvo	19,68	22,71	23,92	26,29	6,61
Minimi	16,50	16,50	16,50	17,52	-0,25
I neljännes	19,50	21,13	21,85	23,90	4,17
Mediaani	19,75	22,86	23,55	25,97	6,44
III neljännes	20,00	24,25	26,19	29,07	9,36
Maksimi	21,00	26,50	29,50	33,50	13,75
Maksimi-minimi	4,5	10,0	13,0	16,0	14,0

TAULUKKO 12. Verotasapaino, sopeutukset otettuna huomioon, veroprosenttijakauma

Veroprosentit, kpl	2010	2016	2020	2024
<18	6	1	1	1
18...19	26	2	1	1
19...20	164	24	20	11
20...21	103	44	28	14
21...22	16	40	33	14
22...23	0	55	41	18
23...24	0	55	49	28
24...25	0	50	30	35
25...30	0	44	112	129
30...33	0	0	0	57
>33	0	0	0	7

Jospa veroprosentti rajattaisiin ja nousu olisi vain 0,5% vuodessa?

Kunnat eivät todennäköisesti missään tilanteessa nostaisi veroprosenttiaan joka vuosi, ainakaan yhdellä prosenttiyksiköllä. Toisaalta kunnat käyttävät valinnaisia keinoja rahoittaakseen toimintaansa ja tilanteen ollessa vaikea ne myös velkaantuisivat. Vertailun vuoksi tehtiin myös laskenta, jossa sopeutus pidettiin voimassa, mutta jossa veroprosentin nousu rajattiin 25:een ja maksiminousuksi oletettiin puoli prosenttiyksikköä vuodessa.

Veroprosentit nousisivat vuoteen 2016 lähes 2 prosenttiyksikköä, vuoteen 2020 lisää hieman alle 1,5 prosenttiyksikköä ja vuoteen 2024 lisää hieman yli 1 prosenttiyksikkö, jolloin veroprosentin keskiarvo olisi noin 24. Vastaavasti lainakanta kasvaisi kymmenellä miljardilla tultaessa vuoteen 2024. Tämä johtaisi siihen, että tase ei vahvistuisi perustilanteeseen verrattuna, vaan heikkenisi hieman alle 7 miljardia euroa.

5.3 Herkkyyssarvioita ja johtopäätöksiä

Jos kunnan tuloveroprosentti jatkaa kasvuaan, siirrytään lähemmäs tasaveroa. Tästäkin syystä on oletettavaa, että kunnallisveroprosentti ei todellisuudessa nouse kolmenkymmenen tasoon. Tässäkin tilanteessa palvelut on kuitenkin rahoitettava. Jos veroprosentti voitaisiin rajata lakisääteisesti esimerkiksi 25 prosenttiyksikköön, kohdistuisi valtionosuuksiin ja nettovelkaantumiseen suurempi paine kuin mitä edelliset laskelmat osoittavat. Velkaantuminen on itse asiassa jälkikäteen tehtävää veronmaksua. Veroprosenttikatto tarkoittaisi ”katottomaan” tilanteeseen verrattuna lähes kahden miljardin lisävelkaantumista ja nettovelattomien kuntien lukumäärän laskua.

Velkaantumalla siirretään verorasitusta tuleville sukupolville

Velkaantumisen kasvu lisäisi tasaverokehitystä ja poistaisi tulevilta sukupolvilta mahdollisuuden velkaantua siksi, että meidän velkamme tulee rasittamaan heidän rahoitusmahdollisuuksiaan. Nykyisestä yhteiskunnasta tulisi epätasapainoisesti verotettu ja tämä kehitys siirtyisi tuleville sukupolville. Siitä aiheutuisi suuri ristiriita nykyisten ja tulevien sukupolvien välille. Kykenemättömyyttä sopeuttaa toimintojamme rahoituskykyymme ei voine siirtää tuleville sukupolville.

Koko maan tasolla tarkasteltuna tulevaisuuden veroprosenttiarviot eivät poikkea olennaisesti esimerkiksi niistä arvioista, joita julkisuudessa on esitetty. Yllätys on se, kuinka paljon tilanne kiristyy vuoden 2020 jälkeen. Toimintakatteen ja sen kautta tuloerien ja lainakannan nousun kasvuarvio saa tuolloin aivan uuden kulmakertoimen.

Koko maan tasolla vaikea tilanne syntyy lähinnä kolmesta syystä: vuosien 1997-2010 aikana kunnissa on vallinnut keskimäärin vakava tulojen ja menojen kasvun epätasapaino, jota on hoidettu rahoittamalla, eikä niinkään menojä sopeuttamalla. Näin talous on saatu näyttämään tasapainoiselta. Ongelmaa syventää se, että 1997-2010 jaksolla, aivan jakson lopulle tultaessa kuntien kasvuihin on tullut erityisesti verotuloja ehkä enemmän kuin koskaan. Esimerkiksi Nokian yhteisöverot ovat olleet jopa useita miljardeja euroja vuodessa useiden vuosien ajan. Viime vuonna Nokian yhteisövero oli laskenut hieman yli miljoonaa euroon. Tämän lisäksi kunnat sopeuttivat tulojaan veroprosentteja korottamalla ja ottivat lisää lainaa – suurelta osaltaan investointeja varten. Menoja ovat kasvattaneet sekä valtio että kunnat. Osa tuosta ongelmasta on seurausta liian pienistä poistoista.

Sopeuttamiselle on todellinen tarve

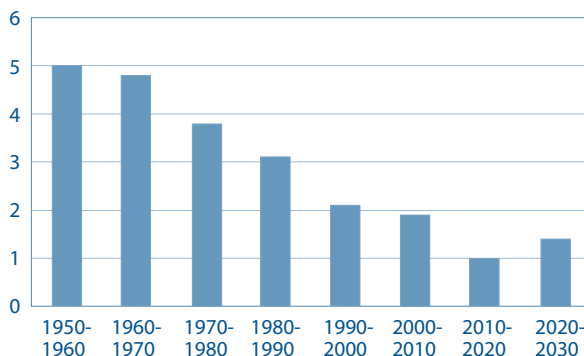
Jos toimintakatteen nousu olisi rajattavissa niin, että sopeutuminen jatkuisi laskentakauden loppuun ja toimintakate kasvaisi menneestä kasvusta poiketen yhtä prosenttiyksikköä vähemmän, päästäisiin veroprosentissa 22,6 prosentin keskiarvoon vuoteen 2020 mennessä ja vuoteen 2024 tultaessa hieman yli 23:een prosenttiin. Tätä ja seuraavaa laskennan vaihtoehtoa voidaan pitää kuntien talouden näkökulmasta tavoitteellisenä unelmavaihtoehtona.

Jos kasvu saataisiin rajattua 1,5 prosenttiin tarkastelukauden loppuun, päädyttäisiin vuoden 2024 loppuun mennessä 22,6 prosenttiin. Kun toimintakatteen keskimääräistä kasvua aiemmin tarkasteltiin vuosina 1997-2010 havaittiin, että vain neljänä vuotena toimintakatteen keskimääräinen nousu saatiin rajattua alle kahden prosentin. Jos toimintakate rajautuisi, ei valtionosuuksien kautta rahoittamisen tarvekaan kasvaisi kuin hieman yli kolme miljardia euroa.

Arvioitaessa sitä, mikä on ylipäättään mahdollinen toimintakatteen kasvu, voidaan tarkastella esimerkiksi professori Matti Pohjolan arviota tulevasta bruttokansantuotteen kasvusta (Pohjola 2011: 231-233). Hän arvioi kasvun rajautuvan reiluun prosenttiyksikköön tällä ja ensi vuosikymmenellä. Valtionvarainministeriön 22.12.2011 arvio on hyvin samansuuntainen, kun puhutaan keskipitkästä aikavälistä.

Kokonaistasolla tilanteen haltuun ottaminen edellyttää kaikkien toimijoiden yhdensuuntaisia ja samanaikaisia ponnistuksia.

KUVA 10. BKT:n keskimääräinen kasvu eri vuosikymmeninä



Lähde Matti Pohjola 2011

5.4 Eräiden kuntaryhmien tarkastelu

Toimeksiantoon kuului tiettyjen kuntaryhmien erityistarkastelu. Tarkastelu tehdään verotasapainolaskelmana sopeutetussa asetelmassa niin, että veroprosenttia ei ole rajattu.

Taloustietoihin yhdistetään mediaani-ikä 2025 ja asukasluvun muutos 2010-2025, jotta tarkasteltavan ryhmän kohdalla saadaan aikaan synteesi sekä talouden tilasta että elinvoimasta.

Keskiarvot ovat tarkasteltavana olevien kuntien ja kuntaryhmien aritmeettisia keskiarvoja, ei siis esimerkiksi painottamalla laskettujen maakuntien keskiarvoja, vaan maakunnan kuntien keskiarvoja. Tämä ehkä normaalista poikkeava tapa johtuu siitä, että laskennassa halutaan saada näkyville yksittäisten kuntien talouden tila, ei maakunnaksi lasketun maakunnan tilaa.

Taulukon 13 ja jäljempänä tulevien taulukoiden lukuohje:

- Kunnallisveroprosentti (Kuve%) 2010 - 2024
- Valtionosuus (VOS) veroprosenttiyksiköiksi muutettuna 2010 - 2024. Jos valtionosuutta ei olisi, kunta joutuisi korottamaan vastaavalla määrällä kunnallisveroprosenttia. Mitä suurempi osuus kunnan tuloista tulee valtionosuuksina, sitä pienempänä kunnan taloudellista itsenäisyyttä voidaan pitää. Vastapuoli- ja rahoitusriski kasvavat.
- Nettomenot eur/as 2010 kuvaa järjestettävistä palveluista verorahoituksella ja valtionosuuksilla rahoitettavaksi jäävien nettomenojen määrää. Tunnusluku on laskettu vuoden 2010 tilinpäätöstietojen perusteella.

- Nettovelka %:ia kuvaa lainakannan ja rahavarojen sekä antolainasaamisten määrää suhteutettuna kunnallisverotuloihin. Esimerkiksi arvo 5,0 kuvaa sitä, että kunnallisveroprosentti nostamalla yhdeksi vuodeksi viidellä prosenttiyksiköllä voitaisiin nettovelka maksaa pois. Tunnusluku on laskettu vuoden 2010 tilinpäätöstietojen perusteella.
- Konsernin nettovelka %:ia kuvaa konsernin nettovelkaa vuonna 2010 veroprosenteiksi muutettuna. Tunnusluku on laskettu vuoden 2010 tilinpäätöstietojen perusteella.
- VOS/V% kuvaa valtionosuuden suhdetta kunnallisverotuloihin, tunnusluku on laskettu 2010 ja 2024 ja delta kuvaa näiden lukujen muutosta.
- Deltalla (Δ) merkitty sarake kuvaa muutosta esimerkiksi 2010-2024.

5.4.1 Kuntakoon mukaan

Veroprosentti

Vuonna 2010 pienimmät keskimääräiset veroprosentit olivat suurimmissa kaupungeissa ja veroprosentti kasvoi lineaarisesti kun siirrytään pienempiin kuntiin. Vuoteen 2024 tultaessa asetelma on muuttunut huomattavasti: suurimpien kuntien veroprosentit ovat edelleen keskimäärin pienimmät, mutta niihin kohdistuu lähes suurin kasvun paine. Korkein keskimääräinen veroprosentti olisi muodostumassa asukasluvultaan toiseksi pienimpään kuntaryhmään eli 2 000 - 6 000 asukkaan kokoluokkaan.

Valtionosuudet

Kaikissa Euroopan maissa kuntien toimintaa rahoitetaan valtionosuuksissa. Mitä suurempi kuntakoko, sitä vähemmän toimintoja rahoitetaan valtionosuuksilla. Vastaavasti mitä pienempi on kuntakoko, sitä enemmän toimintoja rahoitetaan valtionosuudella. Vuonna 2010 suurimmissa kaupungeissa valtionosuudet vastasivat keskimäärin veroprosenttiyksikön suuruista määrää, kun taas pienimmissä kunnissa valtionosuudella rahoitettiin toimintaa lähes 30 veroprosentin suuruisella määrällä: pienimmät kunnat keräävät itse tuloja siis keskimäärin 20 veroprosenttiyksiköllä ja valtionosuuksien avulla toimintaa rahoitetaan noin 30 veroprosenttiyksikön edestä. Suurimmilla kunnilla suhde on toisenlainen, verotuloja kerätään keskimäärin 18,65 veroprosenttiyksiköllä, kun taas valtionosuudet rahoittavat toimintaa 5,8 veroprosenttiyksikköä edustavalla määrällä.

Pienten ja suurten kuntien väliset erot kasvavat vuoteen 2024 tultaessa: aivan pienimpien kuntien palvelurakennetta rahoittamaan tarvitaan jopa 10 veroprosenttiyksikköä vastaava lisämäärä, kun suurimmissa kaupungeissa riittää 2,2, veroprosenttiyksikön suuruinen summa. Mitä enemmän kunta saa tulorahoit-

TAULUKKO 13. Kuntien talouden tarkastelu kuntakokoryhmien mukaan

Kunta- koko	Kuve% 2010	Kuve% 2016	Kuve% 2020	Kuve% 2024	Δ 2010- 24	VOS %:ia 2010	VOS vero- %:ia 2016	VOS vero- %:ia 2024	Δ 2010- 24	Netto- velka %:ia 2010	Netto- velka %:ia 2016	Netto- velka %:ia 2020	Netto- velka %:ia 2024	Δ 2010- 24	Kons netto- velka % 2010	Netto- meno eur/as 2010	Vero- tettava tulo eur/as 2010	Vero- tettava tulo eur/as 2020	Med ikä 2025	ΔASL 2010 -->2025	Kok Sij
alle 2000	19,82	22,57	23,73	25,51	5,69	29,2	36,8	39,1	9,9	5,7	2,3	-3,8	-9,9	-15,5	27,3	5 413	10 693	11 232	54,4	-5 %	5
2...6000	19,81	23,10	24,58	27,10	7,29	23,9	31,1	33,7	9,8	6,6	8,8	8,1	7,4	0,8	26,5	5 084	11 409	12 265	51,4	-4 %	7
6...10000	19,71	22,60	23,71	26,21	6,50	18,8	24,5	26,4	7,6	9,2	10,4	9,4	8,0	-1,3	27,5	4 947	12 643	13 742	48,7	1 %	6
10...20000	19,60	22,66	23,60	25,93	6,33	14,5	18,5	19,7	5,3	10,0	12,9	12,9	12,7	2,7	26,8	4 682	13 295	14 799	46,1	5 %	4
20...40000	19,59	21,94	22,89	25,30	5,71	8,5	11,2	12,0	3,5	8,1	7,7	6,5	5,2	-2,9	26,1	4 497	15 398	17 412	45,1	8 %	2
40...100000	19,30	22,53	23,39	25,53	6,23	9,4	11,9	12,6	3,2	7,7	11,6	11,8	11,7	4,1	32,3	4 789	14 998	16 983	44,0	6 %	3
yli 100000	18,65	21,90	22,93	25,24	6,59	5,8	7,6	8,0	2,2	-3,8	-0,2	0,3	0,0	3,8	34,0	4 870	17 166	19 717	40,0	11 %	1

tusta valtionosuuksilla, sitä pienempänä sen taloudellista itsenäisyyttä voidaan pitää. *Taloudellisesti itsenäinen kunta kerää tulonsa mahdollisimman paljon itse.* Siinä tilanteessa negatiivinen rahoitusriski pienenee, eikä kunta ole riippuvainen muiden kuntien talouden kehityksestä eikä valtion valtionosuuksia koskevista päätöksistä.

Mitä pienempi kunta, sitä enemmän toimintaa tullaan rahoittamaan valtionosuuksilla. Kuntakoon kasvaessa paine omaan veroprosenttiin kasvaa ja samalla myös suurten kuntien asukkaat rahoittavat muiden kuntien toimintaa kasvavina valtionveroina.

Verorahoituksen ja toiminta- ja rahoitustulojen lisäksi kunta pystyy rahoittamaan toimintaansa velkaantumalla: suurissa kunnissa sekä veroprosenttiin että lainakannan kasvuun kohdistuu suurempi paine kuin pienemmissä kunnissa. Osan tästä selittää valtionosuusjärjestelmä, joka nykymuodossa jatkuaan näyttäisi rahoittavan varsin hyvin erityisesti pieniä kuntia.

Pienikö tehokasta?

Usein keskustellaan siitä, että pienimmissä kunnissa palvelut järjestetään pienemmillä kustannuksilla, tehokkaammin, kuin suurissa kunnissa. Käsitteiden tehokkuus ja pienemmät kustannukset väliin ei voida kuitenkaan laittaa suoraa yhtäläisyysmerkkiä. Jos asiaa tarkastellaan vuoden 2010 tiedonantajapalautteen toiminnallisten, asukaskohtaisten nettomenojen mukaan havaitaan, että asukasluvultaan pienimmissä kunnissa (alle 2000 asukasta, 2 000–6000 asukasta ja 6 000–10 000 asukasta) palveluiden järjestäminen on kalliimpaa kuin asukasluvultaan suuremmissa kunnissa. Edullisimmin palvelut näytetään järjestettävän 20 000–40 000 asukkaan kuntaryhmässä ja seuraavaksi 10 000–20 000 asukkaan kuntaryhmässä. Suurimmissa kunnissa palveluiden järjestäminen sijoittuu pienimpien ja keskikokoisten kuntien välimaastoon (taulukko 14).

Tarkastelussa pitää muistaa se, että suurimmilla kunnilla on henkinen järjestämisvastuu sellaisista palveluista (esimerkiksi kulttuuritilat ja suuret liikuntapaikat), joita pienemmät eivät pysty järjestämään, ja näiden palveluiden käytöstä ei veloiteta muualla asuvia eri tavalla kuin omia kuntalaisia. Lisäksi suurimpien kuntien alueilla on sellaista palveluntarjontaa, joka kasvattaa käyttöä (esimerkiksi runsas erikoissairaanhoidon tarjonta alueen kokoon nähden) ja kustannuksia. Vähimmillä resursseilla palveluita järjestävät kunnat ovat useimmin pinta-alaltaan kompakteja kuntia, usein entisiä kauppaloita, joissa palveluiden järjestäminen voidaan organisoida helpommin kuin pinta-aloiltaan laajoissa, harvaanasutuissa asukasluvultaan pienissä kunnissa.

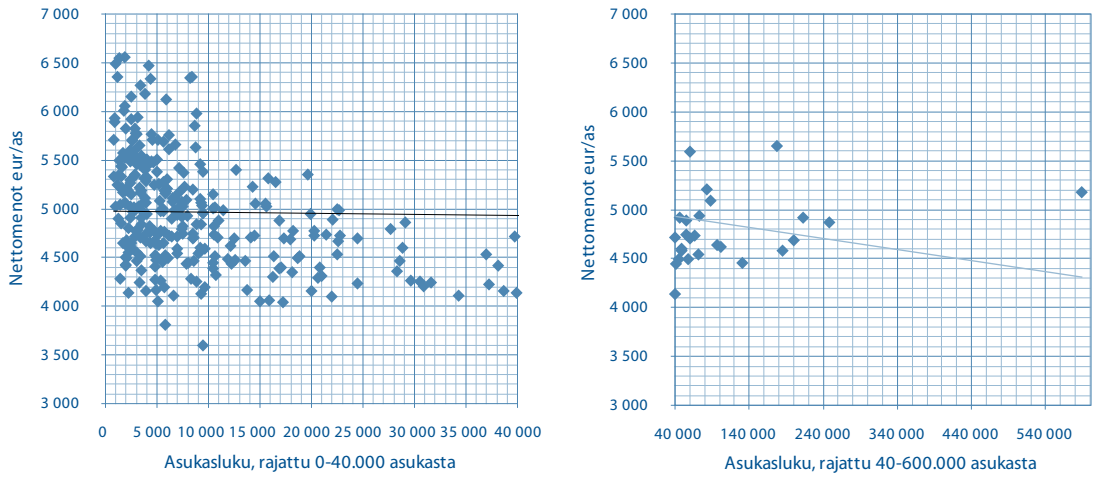
TAULUKKO 14. Toiminnalliset nettomenot eri kuntakokoryhmissä

Kuntakoko	Nettomeno eur/ as 2010	VOS/Nettomenot %
alle 2000	5 413	55
2...6000	5 084	50
6...10000	4 947	44
10...20000	4 682	39
20...40000	4 497	27
40...100000	4 789	29
yli 100000	4 870	19
Min	3 595	
I kvart	4 552	
Mediaani	4 898	
III kvart	5 290	
Max	6 555	
KA	4 957	

Valtionosuuden suhde nettomenoista alenee lähes lineaarisesti pienestä kuntaryhmästä isoon kuntaryhmään siirryttäessä, poikkeuksen muodostaa kuntaryhmä, jossa palveluiden järjestäminenkin näyttää olevan edullisinta - kuntaryhmässä 20-40.000 asukasta.

Kun kuntia tarkastellaan ilman yllä olevaa kokoluokan ryhmittelyä, johtopäätöksen lopullinen tekeminen mutkistuu. Tarkasteltaessa pelkästään asukasluvun ja asukaskohtaisten nettomenojen korrelaatiota havaitaan, että korrelaatio on hyvin pieni, riippuvuutta ei oikeastaan ole (-0,09). Tämä vahvistuu myös kuvasta 11.

Vasemmanpuoleisen kuvaparin kunnat on rajattu asukasluvultaan alle 40 000 ja oikeanpuoleiseen on rajattu kunnat yli 40 000 asukkaaseen. Vasemmanpuoleisesta pisteparvesta selviää, että asukasluvultaan pienissä kunnissa on sekä palvelurakenteeltaan edullisia, mutta myös hyvin kalliita kuntia. Kuntakoon kasvaessa palvelurakenteen kustannukset ovat yli 5 000 euroa/asukas vain hyvin harvoissa kunnissa. Tilastollisen riippuvuuden puute johtunee suurelta osin siitä, että pieniä kuntia on lukumääräisesti niin paljon suuria kuntia enemmän, ettei riippuvuutta löydy. Kuvan 11 mukainen pisteparvitarkastelu osoittaa, että asukasluvultaan suuret kunnat järjestävät palvelunsa pienemmillä asukaskohtaisilla nettomenoilla kuin pienten kuntien enemmistö. Jos aivan suurimmat kunnat pystyisivät tehostamaan palvelurakenteensa edullisimpien kuntien tasolle, säästettäisiin hyvin suuria summia.

KUVA 11. Toiminnallisten nettomenojen (euroa/asukas) suhde asukaslukuun

Kun talousmuuttujat yhdistetään demografisiin muuttujiin voidaan havaita suuret kunnat elinvoimaisimmiksi ja taloudellisesti itsenäisimmiksi. Siksi niiden rahoitusvastuu muista kuntaryhmistä on merkittävä ja kasvamassa edelleen.

5.4.2 Kunnat kuntatyyppin (maaseutumaiset, taajaan asutut ja kaupunkimaiset kunnat) mukaan

Veroprosentit ovat suurimpia ja ne kasvavat eniten maaseutumaisissa kunnissa, jopa seitsemää veroprosenttiyksikköä vastaavalla määrällä. Samoin käyttäytyvät valtionosuudet: maaseutumaisissa kunnissa valtionosuudet vastasivat vuonna 2010 keskimäärin 125% verotuloista ja kaupunkikunnissa noin 76%:ia. Tämä ero tulee kasvamaan suhteellisesti vain hieman maaseutumaissa kunnissa, mutta kaupunkikunnat rahoittavat toimintaansa suhteessa enemmän omilla verotuloillaan.

Maaseutumaiset kunnat ovat riippuvaisimpia valtionosuuksista ja riippuvaisuus valtionosuuksista (taloudellinen itsenäisyys vähenee) kasvaa tulevaisuudessa.

Maaseutumaiset kunnat ja kaupunkikunnat olivat lähes yhtä nettovelkaisia vuonna 2010, taajaan asutut kunnat olivat nettovelkaisimpia. Varsinkin pienet maaseutumaiset kunnat pystyvät maksamaan nettovelkaansa pois vuoteen 2024 tultaessa. Tämä johtuu siitä, että nettoinvestointien taso ei vastanne todellista tarvetta, ja kunnat pystyisivät hyvällä tulorahoituksellaan tähän. Tulorahoituksen valtaosa tulee juuri valtionosuuksista ja pienempi osa omista tuloista.

Kun talousmuuttajat yhdistetään demografisiin muuttujiin, voidaan havaita kaupunkimaiset kunnat elinvoimaisimmiksi ja taloudellisesti itsenäisimmiksi. Jotta maaseutumaisten kuntien kasvava tarve valtionosuuksiin voidaan varmistaa, joudutaan keräämään lisätuloja myös valtionveroissa.

5.4.3 Maakuntaکوhtainen tarkastelu

Korkeimmat omat verot ja nettolainaus vuonna 2010

Eniten kunnallisveroa kuntalaisiltaan keräsivät vuonna 2010 Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu sekä Keski-Pohjanmaa ja Lappi. Pienimmät (omat) kunnallisverot olivat Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Etelä-Karjalassa. Tilastojen mukaan lainanotto oli suurinta Kanta-Hämeessä, Pohjois-Karjalassa ja Varsinais-Suomessa. Vaikuttaakin siltä, että sekä Kanta-Häme että Varsinais-Suomi siirsivät vuonna 2010 veronmaksua tuleville sukupolville eikä kerännyt vaadittavaa rahoitusta veroina. Vähiten lainaamalla toimintaansa rahoittivat vuonna 2010 Lappi, Satakunta ja Kainuu.

TAULUKKO 15. Kuntien talouden tarkastelu kuntatyyppien mukaan

Tyyppi	Kuve% 2010	Kuve% 2016	Kuve% 2020	Kuve% 2024	Δ 2010- 24	VOS %- :ita 2010	VOS vero- %-ita 2016	VOS vero- %-ita 2024	Δ 2010- 24	Netto- velka %-ia 2010	Netto- velka %-ia 2016	Netto- velka %-ia 2020	Netto- velka %-ia 2024	Δ 2010- 24	Kons- netto- velka % 2010	Netto- meno eur/as 2010	Vero- tettava tulo eur/as 2010	Vero- tettava tulo 2020	Med ikä 2025	ΔASL 2010-> 2025	Kok Sij
Maaseutumaiset kunnat	19,79	22,99	24,37	26,78	6,99	24,5	31,5	34,0	9,6	6,9	8,2	6,5	4,8	-2,1	26,8	5120	11320	12144	51,4	-3 %	3
Taajaan asutut kunnat	19,74	22,61	23,55	25,91	6,17	15,0	19,4	20,7	5,6	9,7	11,5	11,0	10,4	0,7	27,4	4738	13203	14576	47,1	3 %	2
Kaupunkimaiset kunnat	19,28	21,89	22,84	25,14	5,85	7,9	10,4	11,1	3,2	6,4	7,9	7,4	6,5	0,1	28,7	4669	15936	18055	44,2	8 %	1

TAULUKKO 16. Maakuntien talouden tarkastelu

Maakunta	Kuve% 2010	Kuve% 2016	Kuve% 2020	Kuve% 2024	Δ 2010 -24	VOS %ia 2010	VOS vero %ia 2016	VOS vero %ia 2024	Δ 2010 -24	Netto- velka %ia 2010	Netto- velka %ia 2016	Netto- velka %ia 2020	Netto- velka %ia 2024	Δ 2010- 24	Kons- netto- velka % 2010	Netto- meno eur/as 2010	Vero- tettava tulo eur/as 2010	Vero- tettava eur/as 2020	Med ikä 2025	ΔASL 2010-> 2025 %	Kok Sij 2010	Kok Sij 2020
Uusimaa	19,29	21,76	22,98	25,48	6,20	7,29	9,2	9,9	2,6	9,11	11,30	12,25	13,4	4,3	20,9	4 619	16 816	19 449	43,6	15	1	1
Varsinais-Suomi	19,14	22,38	23,64	26,22	7,08	13,27	17,2	18,7	5,4	7,81	10,26	10,33	10,4	2,6	19,5	4 639	13 654	15 196	47,6	6	2	5
Satakunta	19,45	22,99	24,41	27,13	7,68	18,16	24,5	26,7	8,6	2,62	5,46	5,08	4,4	1,8	15,8	4 911	13 169	13 858	49,8	-4	5	7
Kanta-Häme	19,61	22,38	23,20	25,41	5,79	12,13	15,5	16,6	4,5	10,14	11,25	10,13	8,9	-1,2	24,5	4 425	13 508	15 043	45,5	8	4	2
Pirkanmaa	19,82	22,50	23,55	26,02	6,21	14,62	19,2	20,7	6,1	5,73	6,73	6,61	6,2	0,4	19,2	4 636	13 131	14 411	47,1	8	3	3
Päijät-Häme	19,85	22,22	23,11	25,38	5,54	15,48	20,1	21,6	6,1	6,40	2,10	-1,76	-5,0	-11,4	28,5	4 551	12 541	13 693	50,6	2	8	4
Kymenlaakso	19,46	23,13	24,79	27,42	7,96	15,26	20,2	22,2	6,9	9,18	11,13	10,34	9,2	0,0	34,9	4 796	13 359	14 618	51,0	-4	9	9
Etelä-Karjala	19,18	23,02	24,83	27,72	8,54	16,39	22,2	24,2	7,8	-0,01	3,61	2,09	-0,4	-0,4	18,2	4 803	12 827	14 086	54,3	-6	7	8
Etelä-Savo	19,90	23,57	24,95	27,78	7,88	22,87	30,8	33,7	10,9	8,00	9,91	8,58	6,9	-1,1	32,4	5 127	11 222	12 065	56,3	-7	16	18
Pohjois-Savo	19,64	23,32	24,73	27,03	7,39	24,97	32,3	34,7	9,7	8,67	12,01	9,78	6,4	-2,2	31,5	5 218	11 170	12 118	53,0	-6	15	16
Pohjois-Karjala	19,84	23,80	25,47	27,03	7,19	25,62	33,4	36,2	10,6	3,60	5,92	4,25	1,3	-2,3	27,4	5 225	11 026	11 797	54,6	-8	14	17
Keski-Suomi	19,58	22,19	23,34	25,39	5,81	24,57	31,9	34,0	9,4	6,96	6,05	3,26	0,6	-6,4	34,5	5 071	11 206	12 070	51,4	-2	11	10
Etelä-Pohjanmaa	19,95	23,82	25,19	27,63	7,69	23,19	29,1	31,2	8,0	5,44	15,40	18,40	20,5	15,0	29,0	5 058	11 261	12 126	48,8	-5	10	13
Pohjanmaa	19,69	22,67	23,69	26,12	6,42	16,09	21,4	23,5	7,4	5,78	10,56	13,00	17,1	11,4	19,3	4 903	12 961	13 925	44,6	6	5	6
Keski-Pohjanmaa	20,00	24,09	25,04	27,03	7,03	23,94	29,2	30,6	6,6	16,20	21,89	20,74	18,5	2,3	36,3	5 198	11 310	12 783	45,3	-6	13	14
Pohjois-Pohjanmaa	20,14	23,05	24,40	26,79	6,64	24,90	31,2	33,7	8,8	12,25	15,77	16,62	17,6	5,4	38,2	5 104	11 293	12 303	43,4	2	12	11
Kainuu	20,06	22,36	23,14	25,06	5,01	28,40	35,9	38,4	10,0	6,90	2,74	-1,87	-6,1	-13,0	30,9	5 135	11 214	11 808	55,6	-10	18	14
Lappi	20,00	21,18	21,66	22,96	2,96	26,23	33,0	34,7	8,5	7,50	-5,25	-16,51	-27,6	-35,1	35,6	5 688	12 185	13 052	53,1	-6	17	12

Valtionosuudet verotuloista

Neljällä maakunnalla riippuvaisuus valtionosuuksista on alle 15:ttä veroprosenttiyksikköä vastaava määrä. Nämä kunnat ovat Uusimaa, Varsinais-Suomi, Kanta-Häme ja Pirkanmaa. Vaikka laskennan perusolettama on, että valtionosuudet tulevat toimintakatteen kasvun vuoksi kasvamaan, säilyy järjestys silti samana vuodelle 2024 tultaessa. Valtionosuutta yli keräämänsä kunnallisveroprosenttiyksikön tuoton saivat vuonna 2010 Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi. Kainuu, Lappi ja Pohjois-Karjala saivat valtionosuutta jopa yli 25 veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän. Samat maakunnat jatkavat valtionosuusriippuvaisimpien maakuntien joukossa vuonna 2024, mutta valtionosuiden määrä niiden tuloista kasvaa jopa kymmentä veroprosenttiyksikköä vastaavalla määrällä. Eniten valtionosuusriippuvaisuus kasvaa Etelä-Savon maakunnalla, lähes 11 veroprosenttiyksikköä vastaavalla määrällä, mutta saman tasoinen nousun vaade on myös Pohjois-Karjalassa ja Kainuussa. Näin näiden maakuntien taloudellinen itsenäisyys suhteessa muihin maakuntiin heikkenee.

Nettovelka

Pelkän peruskunnan nettovelan perusteella velkaisin maakunta oli 2010 Keski-Pohjanmaa, seuraavaksi Pohjois-Pohjanmaa ja kolmanneksi Kanta-Häme. Kaikilla nettovelan määrä oli yli 10 kunnallisveroprosenttiyksikköä. ”Keveimmät” peruskunnan taseet olivat Etelä-Karjalassa, Lapissa ja Satakunnassa. Edes Satakunnan nettovelan määrä ei edusta yli kolmea veroprosenttiyksikköä. Konserninettovelkaisimmat maakunnat olivat Pohjois- ja Keski-Pohjanmaa, kolmantena tulee Lappi. Velattomimmat konsernitaseet olivat Satakunnassa, Etelä-Karjalassa ja Pirkanmaalla. Konsernin nettovelka on huomattavasti peruskunnan nettovelkaa suurempi, koska melko nettovelattoman maakunnan Pirkanmaankin konsernin nettovelka oli lähes 20 veroprosenttiyksikköä vastaava velka.

Kehitys tulevaisuudessa

Verorahoituksen kasvun perusteella tarkasteltuna eniten kunnallisveron tai valtionosuuksien avulla kerätään rahaa Pohjois-Karjalaan sekä Etelä- ja Pohjois-Savoon. Nämä vaativat lisäverorahoitusta lähes 20:ntä veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän. Pienin lisäpaine tulee Uudellemaalle, seuraavaksi Kanta-Hämeeseen, Varsinais-Suomeen ja Pirkanmaalle. Pienimmillä veroprosenteilla ja valtionosuuksilla suhteessa muihin maakuntiin keräävät Uusimaa, Kanta-Häme, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaan ovat seuraavina, mutta niiden verorahoituksen tai velkaantumisen tarve on huomattavasti Uutta- maata korkeampi, noin 10-11 veroprosenttiyksikköä. *On merkittävää, että*

kaikkia maakuntia tulee kohtaamaan huomattavan suuri verorahoituksen kasvupaine tai velan noston lisäystarve.

Maakuntien keskinäisen sijainnin ja kaikkien taloudellisten tunnuslukujen ja demografisten elinvoimatekijöiden avulla tarkasteltuna havaitaan, että vahvin maakunta on Uusimaa. Seuraavaksi tulevat Päijät-Häme, Kanta-Häme ja Pirkanmaa. Lapin maakunta vahvistuu huomattavasti ja sen sijoitus maakuntien joukossa on 9. Lapin kunnat ovat saaneet suotuisat rahavirrat erityisesti harvaan-asuttujen alueiden valtionosuuksina ja verotulon tasausjärjestelmän muutoksen vuoksi. Useat Lapin kunnat ovat olleet melko vähävelkaisia, vaikka joissakin niissä onkin huomattavan suuri konsernivetä. Tästä positiivisesta tilanteesta huolimatta Lapin ongelma on elinvoima, Lapin mediaani-ikä painuu yli 53 vuoden ja asukasluvun alenema on kuusi prosenttia.

Kokonaisuutena vaikeimmat ajat ovat tulossa Kainuuseen, Etelä- ja Pohjois-Savoon sekä Pohjois-Karjalaan. Näiden maakuntien taloudellinen itsenäisyys heikkenee ja niiden väestön mediaani-ikä nousee, esimerkiksi Etelä-Savoon on ennakoitu jopa 56 vuoden mediaani-ikää vuodelle 2025. Näiden maakuntien asukasluku on myös suuressa alenemassa, maakunnistamme vain seitsemässä näyttäisi olevan muuttovoittoa, loppuissa melko suurtakin alenemaa.

5.4.4 Muita tarkastelunäkökulmia

Kunnat ovat tarkasteluhetkellä hyvin erilaisessa asemassa riippuen kunnan omasta kehitysvaiheesta. Kuntakohtainen taloustarkastelu ei ole välttämättä täysin relevantti ja suuntaudu tulevaisuuteen oikein, jos ei oteta huomioon kunnan kehitysvaihetta. Kunta voi olla esimerkiksi kuntaliitoskunta, joka ei ole pystynyt sopeuttamaan palvelurakennettaan. Se saattaa olla hyvin vakaa kunta taloudellisesti, mutta sen tulo rakenne voi olla erittäin riippuvainen valtionosuusjärjestelmän tuottamasta valtionosuudesta tai kunta voi olla menneisyydessä syviin taloudellisiin vaikeuksiin ajautunut kunta, joka on vuosien saatossa käyttänyt sopeutumisvaransa.

Seuraavassa tyypitellään kuntia talouskehityksen mukaan (kehittyvä talous, vakaa talous, heikkenevä talous ja vaikea talous); tyypittely valtionosuusriippuvaisuuden mukaan (vähän valtionosuusriippuvainen – valtionosuusriippuvainen); tyypittely sopeuttamisen perusteella (ei sopeuttanut – käyttänyt sopeuttamisvaransa) ja tyypittely kuntaliitoksen tai kaupunkiseutuisuuden perusteella.

Tyypittely ei ole aukoton, koska vain harva kunta kuuluu ainoastaan yhteen kehitystyyppiin.

Keskuskaupunki-kehyskunta –tarkastelu

Tarkastelussa on 12 keskuskaupunkia ja niiden kehyskunnat. Vuoteen 2024 tultaessa keskuskaupunkien veroprosentit uhkaavat kasvaa kehyskuntien veroprosentteja korkeammiksi Helsingissä, Jyväskylässä, Oulussa, Tampereella ja Turussa. Lähes kaikkien keskuskaupunkien veroprosentit kohoavat suhteessa kehyskuntiin. Tästä poikkeuksen voivat tehdä Kuopio ja Lappeenranta. Suurimmat veronkorotuspaineet ovat Turussa, Porissa, Lappeenrannassa, Jyväskylässä ja Helsingissä.

Valtionosuudet pieniä - pääsääntöisesti

Valtionosuudet edustavat keskimäärin hyvin pientä osaa keskuskaupungin tulonmuodostuksesta. Verotuloihin nähden esimerkiksi Helsingin valtionosuudet ovat 2010 noin kaksi veroprosenttiyksikköä ja Tampereella ja Jyväskylässäkin alle seitsemän veroprosenttiyksikköä. Keskuskaupungeista Joensuun tulot olivat vuonna 2010 eniten riippuvaisia valtionosuuksista. Nämä vastasivat jopa 14,5 veroprosenttiyksikön suuruista määrää kaupungin tuloissa. Myös Pori oli valtionosuusriippuvainen 13,5 veroprosenttiyksikköä vastaavalla määrällä.

Valtionosuusjärjestelmän vuoksi keskimäärin suurimmat veronkorotuspaineet kertyvät keskuskaupungeille, jotka tulevat saamaan hyvin pienen lisäyksen valtionosuuksiin. Esimerkiksi Helsingin kokonaisverorahoitukseen on kohdistumassa tulevan vuosikymmenen puoleen väliin tultaessa noin kahdeksan veroprosenttiyksikön lisärahoitustarve. Vastaavasti se tulisi saamaan vain alle yhden veroprosenttiyksikön verran lisää rahaa valtionosuuksina. Samantapainen kehityksen kaari on muun muassa Jyväskylällä, Oululla, Tampereella ja Vaasalla. Näin ollen suuret kaupunkiseudut joutuvat perimään entistä suurempaa tuloveroprosenttia kuntalaisiltaan ja valtionosuuksien kasvaessa niiden kuntalaiset maksavat lisää valtionveroa, jotta muun Suomen nykytasoinen ja menneeseen perustuen kehittyvä palveluntarjonta voidaan turvata.

Tase

Keskuskaupunkien tase on keskimäärin ”painavampi” kuin kehyskuntien. Tämä korostuu erityisesti konsernin nettovelassa. Peruskuntina molemmat kuntaryhmät ovat melko velattomia.

Nettomenot asukasta kohden

Keskuskaupunkien nettomenot asukasta kohden ovat korkeammat kuin kehyskunnissa. Tämä johtunee myös siitä, että keskuskunnat ylläpitävät sellaisia palveluita, joiden varassa myös kehyskuntien asukkaat ovat. Jos keskuskunnat saneeraavat palvelurakennettaan, osa saneerauksesta kohdistuu todennäköisesti juuri näihin palveluihin..

Verotettavat tulot asukasta kohden

Keskuskaupunkien erotettavat tulot asukasta kohden ovat korkeammat kuin kehyskunnissa. Tästä johtuu osittain myös se, että niiden valtionosuudet ovat pienemmät kuin kehyskunnissa ja tästä seuraa se, että jatkossakin kehyskuntien rahoitus perustuu keskimäärin enemmän valtionosuuksien varaan kuin keskuskunnissa. Keskuskunnat joutuvat korottamaan nykyjärjestelmällä omia verotulojaan tai velkaantumaan kattaakseen kasvavan rahoitustarpeensa.

Eivät sopeuttaneet

Keskuskaupungit voivat saada taloudellista liikkumavaraa lisää sopeuttamalla palvelujaan. Ne eivät todennäköisesti ole pystyneet sopeuttamaan palvelurakennettaan kuten todellisissa taloudellisissa vaikeuksissa olleet kunnat ovat sopeuttaneet. On ilmeistä, että niiden palvelurakenteissa on sellaistaakin, minkä järjestäminen kuntalaisille ei kuulu suoranaisesti kuntien järjestämisvastuulle. Monet suuret kaupungit eivät ole saaneet leikkauslistoja poliittisessa päätöksenteossa lävitse, ja sen vuoksi tämä työ on vielä edessä. Sekä keskuskaupungeissa että kehyskunnissa on kuntaliitoskuntia – keskuskaupungeista suurin osa on kokenut ainakin yhden kuntaliitoksen.

Yhteenveto keskus- ja kehyskuntien kehityksestä 2010-2024

Helsinki	Veronkorotuspaineet kehyskuntia suuremmat, veroprosentti ei ole enää alueella kilpailukykyinen
	Kehyskunnat saavat Helsinkiä enemmän valtionosuutta
	Helsingin konserninelka kehyskuntia suurempi ja kaupunginakin Helsinki velkaantuu kehyskuntia nopeammin
	Helsingin nettomenot asukasta kohden suuremmat kuin kehyskunnissa
	Helsingin erotettava tulo asukasta kohden heikkenee alle kehyskuntien
	Helsingin demografiset muuttujat ovat kuntajoukossa keskimääräiset

	<p>Helsingin asema heikkenee suhteessa kehyskuntiin</p> <p>Kehyskunnissa on useita sellaisia kuntia, jotka ovat kymmenen vahvimman joukossa koko maassa.</p>
Joensuu	<p>Veronkorotuspaineet kehyskuntia suuremmat, veroprosentti ei ole enää alueella kilpailukykyinen</p> <p>Joensuu saa keskimäärin kehyskuntia enemmän valtionosuutta ja ero tulee kasvamaan</p> <p>Joensuu on edelleen taseeltaan huomattavasti vahvempi kuin kehyskunnat</p> <p>Joensuun nettomenot asukasta kohden huomattavasti suuremmat kuin kehyskunnissa</p> <p>Joensuun verotettava tulo asukasta kohden alle kehyskuntien</p> <p>Joensuun demografiset muuttujat ovat kuntajoukossa keskimääräiset.</p> <p>Joensuun asema pysyy samana tai heikkenee suhteessa kehyskuntiin.</p>
Jyväskylä	<p>Veronkorotuspaineet kehyskuntia suuremmat, veroprosentti ei ole enää alueella kilpailukykyinen</p> <p>Jyväskylä saa keskimäärin kehyskuntia vähemmän valtionosuutta ja ajan myötä ero kasvaa</p> <p>Jyväskylän konsernivelka kehyskuntia suurempi ja kaupunginakin Jyväskylä on velkainen ja se velkaantuu kehyskuntia nopeammin</p> <p>Jyväskylän nettomenot ovat asukasta kohden saman tasoiset kuin kehyskunnissa</p> <p>Jyväskylän verotettava tulo asukasta kohden suurempi kuin kehyskuntien (keskimäärin)</p> <p>Jyväskylän demografiset muuttujat ovat kuntajoukossa keskimääräiset.</p> <p>Jyväskylän asema pysyy korkeintaan samana tai heikkenee suhteessa kehyskuntiin.</p>
Kuopio	<p>Veronkorotuspaineet ovat kehyskuntia pienemmät. Veroprosentti on alueella kilpailukykyinen</p> <p>Kehyskunnat saavat keskimäärin enemmän valtionosuutta kuin keskuskunta.</p> <p>Kuopion konsernivelka kehyskuntia suurempi ja kaupunkina pystyisi vahvistamaan tasetta.</p>

Kuopion nettomenot asukasta kohden ovat pienemmät kuin kehyskunnissa keskimäärin.

Kuopion verotettava tulo asukasta kohden vahvistuu suhteessa kehyskuntien keskiarvoon.

Kuopion demografiset muuttujat ovat kuntajoukossa hyvät

Kuopion pysyy vähintäänkin samanlaisena, jopa vahvistuu, suhteessa kehyskuntiin.

Lahti

Veronkorotuspaineet ovat kehyskuntia suuremmat. Veroprosentti ei ole alueella kilpailukykyinen

Kehyskunnat saavat keskimäärin keskuskaupunkia enemmän valtionosuutta, poikkeuksena Hollola ja Nastola.

Lahden konserninelka on kehyskuntia suurempi ja kaupunkina kykenee vahvistamaan tasetta

Lahden nettomenot asukasta kohden suuremmat kuin kehyskunnissa keskimäärin, Hollola ja Nastola laskevat kehyskuntien keskiarvoa.

Lahden verotettava tulo asukasta kohden vahvistuu suhteessa kehyskuntien keskiarvoon.

Lahden demografiset muuttujat ovat kuntajoukossa hyvät

Lahti pysyy vähintäänkin samanlaisena, jopa vahvistuu, suhteessa kehyskuntiin.

Lappeenranta

Lappeenrannan veronkorotuspaineet ovat kehyskuntia pienemmät, mutta suuret. Veroprosentti on alueella kilpailukykyinen

Kehyskunnat saavat keskimäärin enemmän valtionosuutta kuin keskuskunta.

Lappeenrannan konserninelka on kehyskuntia suurempi ja kaupunkina pystyisi vahvistamaan tasetta. Kehyskuntien tase heikkenee keskimäärin.

Lappeenrannan nettomenot asukasta kohden ovat kehyskuntien keskiarvossa.

Lappeenrannan verotettava tulo asukasta kohden vahvistuu suhteessa kehyskuntien keskiarvoon.

Lappeenrannan demografiset muuttujat ovat kuntajoukossa hyvät

Lappeenranta pysyy vähintäänkin samanlaisena, jopa vahvistuu, suhteessa kehyskuntiin.

Oulu	<p>Oulun veronkorotuspaineet ovat kehyskuntien suuruiset. Veroprosentti on alueella kilpailukykyinen.</p> <p>Kehyskunnat saavat keskimäärin enemmän valtionosuutta kuin keskuskunta.</p> <p>Oulun konsernivelka on kehyskuntia keskimäärin pienempi. Oulun tase kuitenkin heikkenee. Myös kehyskuntien tase heikkenee keskimäärin.</p> <p>Oulun nettomenot asukasta kohden ovat kehyskuntien keskiarvon alapuolella.</p> <p>Oulun verotettava tulo asukasta kohden hyvä ja vahvistuu suhteessa kehyskuntien keskiarvoon.</p> <p>Oulun demografiset muuttujat kuntajoukossa hyvät</p> <p>Oulu pysyy vähintäänkin samanlaisena, jopa vahvistuu, suhteessa kehyskuntiin. Alueella on kolme pientä kuntaa, joiden kehitys on erinomainen, mutta tulopohja sisältää negatiivisen riskin.</p>
Pori	<p>Porin veronkorotuspaineet ovat kehyskuntien suuruiset.</p> <p>Porin veroprosentti on alueella kilpailukykyinen</p> <p>Pori saa kehyskuntien verran valtionosuutta - keskimäärin. Määrä suhteessa alenee.</p> <p>Porin konsernivelka suuri suhteessa kehyskuntiin, tase heikkenee suhteessa itseensä ja kehyskuntiin. Pori on kuitenkin suhteellisen nettovelaton.</p> <p>Porin nettomenot asukasta kohden ovat kehyskuntia korkeammat.</p> <p>Porin verotettava tulo asukasta kohden on hyvä ja vahvistuu suhteessa kehyskuntien keskiarvoon.</p> <p>Porin demografiset muuttujat kuntajoukossa hyvät</p> <p>Pori pysyy jokseenkin samantasoisena suhteessa itseensä ja kehyskuntiin.</p>
Seinäjäki	<p>Seinäjoen veronkorotuspaineet ovat kehyskuntien suuruiset. Veroprosentti on alueella ja koko maassa kilpailukykyinen</p> <p>Seinäjäki saa huomattavasti muuta aluetta vähemmän valtionosuutta. Määrä alenee suhteellisesti</p> <p>Seinäjoen ja kehyskuntien konsernivelka on suuri. Seinäjoella on mahdollisuus vahvistaa tasettaan suhteessa itseensä ja suhteessa kehyskuntiin.</p>

Seinäjoen nettomenot asukasta kohden ovat kehyskuntien keskiarvon alapuolella.

Seinäjoen verotettava tulo asukasta kohden on hyvä ja vahvistuu suhteessa kehyskuntien keskiarvoon.

Seinäjoen demografiset muuttujat ovat kuntajoukossa hyvät
Seinäjoki pysyy jokseenkin samantasoisena suhteessa itseensä ja kehyskuntiin - jopa vahvistuu.

Tampere

Tampereen veronkorotuspaineet ovat kehyskuntia suuremmat, veroprosentti on vaarassa menettää kilpailukykinsä.

Tampereen ja joidenkin kehyskuntien valtionosuuden määrä on samantasoinen, Tampereen suhteellinen osuus kuitenkin heikkenee.

Tampereen ja kehyskuntien konsernivelka on suhteellisen pieni, vaikka Tampereen konsernivelka onkin kehyskuntien keskiarvoa suurempi. Tampereen tase uhkaa heikentyä, kehyskuntien tase jopa keskimäärin vahvistuu.

Tampereen nettomenot asukasta kohden ovat kehyskuntien keskiarvon yläpuolella

Tampereen verotettava tulo asukasta kohden on hyvä ja vahvistuu suhteessa kehyskuntien keskiarvoon.

Tampereen demografiset muuttujat ovat kuntajoukossa keskimääräiset.

Tampere on nyt hieman kehyskuntia vahvempi ja taloudellisesti itsenäisempi. Jatkossa kehyskuntien talous vahvistuu ja ohittaa Tampereen.

Turku

Turun veronkorotuspaineet ovat kehyskuntia suuremmat, veroprosentti on vaarassa menettää kilpailukykinsä samaan tapaan kuin Tampereella.

Turun ja joidenkin kehyskuntien valtionosuuden määrä on samantasoinen, vaikkakin Turussa keskuskaupunkien ylätasossa. Valtionosuudet suhteessa muihin vahvistuvat myös Turussa.

Turun konserninettovelka on suuri koko maassa ja suhteessa kehyskuntiin. Koko kaupungin tase voi hieman vahvistua (pienet investoinnit menneessä?). Kehyskunnat keskimäärin vahvistavat tasettaan suhteessa Turkuun.

Turun nettomenot asukasta kohden ovat korkeimmat jopa keskuskaupunkien keskuudessa ja ne ovat huomattavasti kehyskuntien yläpuolella

Turun verotettava tulo asukasta kohden on hyvä. Verotettavat tulot asukasta kohden pysyy samassa tasossa kehyskuntien kanssa.

Turun demografiset muuttujat kuntajoukossa ovat keskimääräistä paremmat.

Turku on jo nyt hieman kehyskuntia taloudellisesti epäitsenäisempi ja kehyskunnat ja tämä alueellisesti vääränsuuntainen kehitys uhkaa jatkaa.

Alueella on yksi taloudellisesti itsenäisimpien kuntien joukossa oleva kunta.

Vaasa

Vaasan veronkorotuspaineet ovat kehyskuntien tasoiset. Veroprosentit ovat alueella kohtuulliset.

Vaasan ja Mustasaaren valtionosuudet ovat pienemmät kuin kehyskunnissa. Vaasan valtionosuus heikkenee suhteessa kaikkiin kehyskuntiin.

Vaasan konserninettovelka on suuri kehyskuntiin verrattuna. Sekä Vaasa että kehyskunnat uhkaavat velkaantua. Velan taso ei ole vielä keskimäärin huolestuttava.

Vaasan nettomenot ovat asukasta kohden toiseksi korkeimmat keskustaupunkien joukossa ja kehyskuntien yläpuolella

Vaasan verotettava tulo asukasta kohden on hyvä ja pysyy samassa tasossa kehyskuntien kanssa

Vaasan demografiset muuttujat kuntajoukossa ovat keskimääräistä paremmat, myös Mustasaaren tilanne on hyvä

Vaasa on keskimäärin kehyskuntia itsenäisempi ja yhdessä Mustasaaren kanssa kehitys jatkuu samanlaisena suhteessa kehyskuntiin

Keskuskunnat yhdessä

Keskuskuntien veronkorotuspaineet ovat keskimäärin kehyskuntia suuremmat. Niiden veroprosentit menettävät alueellisen kilpailukykyä.

Keskuskuntien valtionosuudet ovat pienemmät kuin kehyskunnissa. Keskuskuntien valtionosuudet heikkenevät suhteessa kehyskuntiin, mutta samalla niiden taloudellinen itsenäisyys suhteessa valtioon vahvistuu.

Keskuskuntien konserninettovelka on suuri kehyskuntiin verrattuna. Keskuskunnat velkaantuvat, kehyskunnat vahvistavat tasettaan.

Keskuskuntien nettomenot asukasta kohden ovat kehyskuntia suuremmat.

Keskuskuntien verotettava tulo asukasta kohden on hyvä ja se vahvistuu suhteessa kehyskuntiin.

Vaikka keskuskunnan demografiamuuttajat ovatkin kehyskuntia vahvemmat, ne ovat kehyskunnissakin hyvät.

Keskuskunnat menettävät taloudellista asemaansa suhteessa kehyskuntiin.

Kuntaliitospaikkakunnat

Tarkasteluun on otettu 52 kuntaliitospaikkakuntaa. Kuntaliitospaikkakunnat varioivat hyvin paljon, eivätkä kaikki kunnat kuntaliitoksenkaan jälkeen täytä PARAS-lain tavoitekokoa 20.000 asukasta. Valtaosa kuitenkin täyttää tavoitteen. Alle 10 000 asukkaan kuntaliitoskuntia ovat Siikalatva, Vöyri, Pöytyä, Kemiönsaari, Pälkäne, Joutsa, Rusko, Masku, Ii, Orivesi ja Mynämäki.

Samanlaisia kuntia kuin ei-liitoskunnat

Liitoskunnat eivät poikkea kuntajoukosta keskimäärin, eivätkä tulevaisuuden näkökulmastakaan tarkasteltuna: osa liitoskunnista näyttäisi joutuvan sellaiseen tilanteeseen, mikä edellyttää jatkuvaa rahoituksen kasvattamista, osa näyttää selviävän vähemmällä. Osa liitoskunnista velkaantuu, osa maksaa lainaa takaisin. Nopeasti kasvavat liitoskunnat investoivat paljon (Oulu yli 600 euroa/asukas) ja asukasluvultaan taantuvat vähemmän (Eura, 195 euroa/asukas). Liitoskunnissa on myös sellaisia, jotka kasvavat, mutta jotka eivät ole investoineet juuri lainkaan menneisyydessä (Orimattila 199 euroa/asukas). Näille paine rahoittaa palveluinfrastruktuurin kehittymistä luonnollisesti kasvava varsinkin siinä tapauksessa, jos investointeja on laiminlyöty.

Veroprosentit ja valtionosuudet

Kuntaliitoksen tehneiden kuntien keskimääräinen veroprosentti vuonna 2010 oli 19,49, kun koko maan keskimääräinen veroprosentti oli 19,68. Vuoteen 2024 tultaessa paine veroprosentin korottamiseksi on kuntaliitospaikkakunnissa jopa 6,52 veroprosenttiyksikköä, mikä on vain hieman pienempi kuin maassa keskimäärin (6,59 veroprosenttiyksikköä).

Valtionosuuksissa havaitaan kuntaliitospaikkakuntien poikkeavan koko maan keskiarvosta, sillä kuntaliitospaikkakuntien valtionosuudet vastasivat vuonna 2010 14,08 veroprosenttiyksikköä ja koko maassa keskimäärin 19,45 veroprosenttiyksikköä. Vuoteen 2024 tultaessa paine valtionosuuden rahoituksen kasvulle on kuntaliitospaikkakunnissa pienempi kuin maassa keskimäärin (kuntaliitospaikkakunnat 5,4, koko maassa 7,6 veroprosenttiyksikköä). Tämä antaa viitteitä siitä, että valtion rahoitustarve alentuu liitosten myötä.

Useat hyvin velkaisia

Suurimmat liitospaikkakunnat ovat velkaisimpia, varsinkin konsernin nettolaina on huomattavan suuri veroprosenteiksi laskettuna. Konserninnettovelka ylittää 40 veroprosenttiyksikköä ainakin Mikkelissä, Jyväskylässä, Kokkolassa, Lappeenrannassa ja Savonlinnassa. Pienemmistä liitospaikkakunnista raja ylittyy Joutsassa ja Siikalatvassa, joka oli kuntanakin erittäin velkainen jo vuonna 2010. Kuntaliitospaikkakuntien keskimääräinen konsernivelka vastasi vuonna 2010 26,22 veroprosenttiyksikköä, mikä on hieman vähemmän kuin maan keskimääräinen konsernivelka.

Kuntaliitospaikkakuntien nettovelka vastasi vuonna 7,28 veroprosenttiyksikköä, tämä oli käytännössä saman tasoinen koko maan nettovelan kanssa. Määrä kasvaa 2,5 veroprosenttiyksiköllä, mutta samalla kuntaliitospaikkakuntien verorahoituskin kasvaa.

Muuta

Kuntaliitospaikkakuntien nettomenot asukasta kohden olivat pienemmät vuonna 2010 kuin koko maassa keskimäärin (kuntaliitospaikkakunnat 4.718 eur/asukas ja kaikki kunnat 4.957 eur/asukas).

Liitospaikkakuntien verotettava tulo on keskimäärin koko maata korkeampi, tämä suhde kehittyi positiivisesti kuntaliitospaikkakuntien kannalta.

Kuntaliitoskunnat noudattavat myös mediaani-ikänsä ja asukasluvun muutokseltaan muiden kuntien jakaumaa. Vaikuttaa siltä, että iäkkäimmät ja asukasluvultaan taantuvimmat kuntaliitoskunnat ovat suuren selviytymispaineen edessä tulevina vuosina – liitoksesta huolimatta.

Verorahoitustarpeen kasvu suuri – usealla taustalla huonot taloussuhdanteet

Liitoskuntien joukossa on useita suuria moni- tai peräkkäisliitoskuntia, joiden rahoitustarve näyttää olevan huomattavan suuri. Näistä kunnista on mainittava Kouvola, Salo ja samantapaiseen ahdinkoon ajautunut peräkkäisliitoskunta Jämsä. Nämä kunnat ovat joutuneet pahaan teollisuuden taantumaan, esimerkiksi koko Kouvolan ja Jämsän seutu ovat taantuneet paperiteollisuuden rakennemuutoksen seurauksena ja Salo Suomen Nokia-vetoisimpana paikkakuntana Nokian vaikean tilanteen vuoksi.

Liitoksella on pelastettu kuntia, mutta sementointi on estänyt sopeutuksen

Osalla liitoskunnista on onneksi sopeutusvaraa, mutta niillä on myös sopeutuksen pakko. Osa, varsinkin monikuntaliitospaikkakunnista on sellaisia, joissa liitoksella ”pelastettiin” osa kunnista, mutta sopeutusvaihe on hyvin vaikea. On vaikea perustella uuden kunnan ”hyville” osille sitä, että kaikkien on sopeutettava, jotta kokonaisuus pystyy elämään. Pidemmällä aika-

jaksolla kokonaisuus tulee paremmin toimeen kuin yksittäiset kunnat olisivat tulleet toimeen yksin jatkaessaan. Sopeutusta ei helpota pitkät palvelurakenteen sementoinnit. Vaikeaa päätöksenteko tulee olemaan myös niissä kuntaliitoskunnissa, joissa kunnat ja kuntalaiset ovat lähteneet liitokseen uskomalla siihen, että liitoksen seurauksena ”maailma pelastuu”. Liitoksen seurauksena voidaan pelastaa peruspalvelut ja saada palveluverkko sellaiseksi, jonka kokonaisuus pystyy ylläpitämään.

Tämä edellyttää välttämättä, ja väistämättä, tilannetta, jossa palvelurakenne kehittyy kirkko keskelle –kylää periaatteella. Tämä toteutuu myös yksinkertaisissa pariliitoksissa, joissa esimerkiksi paremman väestörakenteen kunta liittyy heikomman väestörakenteen taantuvaan kuntaan (Pälkäne ja Luopioinen; Kangasala-Kuhmalahti), ja heti liitoksen toteuduttua toinen osapuoli unohtaa liitoksen perusteen ja alkaa odottaa kaiken jatkuvan kuten ennenkin.

Todellisuus tulee esille, kun yhdistymisavustus ja valtionosuuskompensaatio loppuvat

Yhdistymisavustus on tuudittanut osan kuntaliitoskuntia tilaan, missä taloutta ei ole alettu sopeuttaa edes niiltä osin, mikä olisi ollut mahdollista. Yhdistymisavustus tuntuu pieneltä, mutta useissa kunnissa se on vastannut alkuvaiheessa jopa yhtä veroprosenttiyksikköä. Tämä on tehnyt kunnalle mahdolliseksi jatkaa toimintaan nähden liian alhaisella veroprosentin tasolla ja sallinut taustalla mahdollisen palvelurakenteen väärän kasvun. Tästä on seurannut yhdistymisavustuksen loputtua aiempaa suurempi paine veroprosentin nostamiseen.

Toinen kuntaliitospaikkakuntien taloutta heikentävä, mutta usein unohdettu tekijä on valtionosuuskompensaation poistuminen. Tämän merkitys on myös joissakin kunnissa, jollei merkittävä, niin ainakin havaittava. Jopa suurissa kuntaliitoskunnissa valtionosuuskompensaatio on edustanut usean veroprosenttiyksikön kymmenyksen tuottoa. Kun samaan aikaan palvelurakenne on sementoitu sopimuksella ja lailla, kunta joutuu molempien positiivisten osatekijöiden poistuttua sopeuttamaan talouttaan tuntuvasti veroilla, velalla ja samalla käynnistämään rakenteelliset sopeutustoimenpiteet. 52 kuntaliitospaikkakunnan merkitys kokonaislaskelmassakaan ei ole vähäinen.

Tarkastelu valtionosuusriippuvaisuuden perusteella

Riskiteoriassa negatiivisena finanssi- tai rahoitusriskinä pidetään tilannetta, missä yhden tuloverän osuus kokonaistuloista on suuri (esimerkiksi yksi suuri asiakas, pankilla riippuvaisuus korkokatteesta). Kun tarkastellaan kuntien ja valtion suhdetta tällainen negatiivista riskiä kasvattava kokonaisuus koostuu valtionosuuden osuudesta kokonaistuloihin ja valtiota osana tätä riskiä. Valtiota voidaan pitää kuntiin nähden myös vastapuoliriskinä.

Isot valtionosuudet ovat negatiivinen rahoitusriski

Kuntien joukossa on useita kuntia, joita valtionosuusjärjestelmä tukee niin, että valtionosuudet edustavat jopa samansuuruista euromäärää, kuin mitä kunnat keräävät omalla veroprosentillaan. Yksittäisen kunnan rahoitus on hyvin riippuvainen valtionrahoituksesta, edellä todettiin, että vuonna 2010 yhteensä 153 kuntaa sai suuremman rahoituksen valtionosuuksina kuin omista kunnallisverotuloistaan. Näistä kunnista kuuden valtionosuudet ylittivät kunnallisveroprosentin kaksinkertaisesti ja 54:llä yli puolitoistakertaisesti. Näin tarkastellen kunnan tuloveroprosentti on oikeastaan hyvin pieni muuttuja, kun tarkastellaan kuntien kokonaisrahoitusta ja rahoitustarpeen muutosta.

Erityinen harvaanasuttujen alueiden valtionosuus poisti useita Kainuun ja Lapin kuntia taloudellisessa ahdingossa olevien kuntien joukosta, mutta näidenkin kuntien valtionosuusriskiä on pidettävä suurena. Valtionosuuden tulorakenneriskiä voidaan pitää suurena ainakin niissä kunnissa, joissa joku tai kaikki edellä luetellut tekijät toteutuvat.

Vastaavasti pienenä pidettävä valtionosuusriski on useilla kunnilla, joiden tuloissa valtionosuus on vähäinen tekijä: 71 kunnalla valtionosuuden merkitys on alle puolet kunnallisverotuloista ja kymmenellä valtionosuus edustaa alle 20% kunnallisveron tuotosta. Vielä vuonna 2010 tähän joukkoon kuului muun muassa Kaskinen, joka siirtynee tulevaisuudessa valtionosuudesta hyötyväksi kunnaksi.

Tarkastelu toiminnan sopeuttamisen perusteella

Aiemmin todettiin, että toimintakate ei sopeudu riittävän nopeasti asukasluvun alenemaan. Harkinnanvaraista rahoitusavustusta saaneiden joukossa on useita sellaisia kuntia, jotka ovat sopeuttaneet talouttaan jo useita vuosia peräkkäin ja sellaisia kriisikuntia, jotka ovat sopeuttaneet palvelurakenteensa vastaamaan kriisikuntaryhmän kanssa tehtyä sopimusta. Näillä kunnilla palvelurakenne saattaa olla täysin saneerattu, ja kunnassa ei ole enää saneerattavaa, vaikka lisäsopeutuksen tarve olisi tai se tulisi. *Osa näistä kunnista voisi selvitä, osa ei.*

Tällaisten kuntien joukossa on useita sellaisia kuntia, jotka näyttäisivät selviävän hyvinkin pitkälle tulevaisuuteen siitä huolimatta, että ne ovat ikäänntyneitä ja asukaslukuaan menettäviä kuntia. Hyvä esimerkki tällaisesta kunnasta näyttäisi olevan Hartola, joka on ollut suurissa taloudellisissa vaikeuksissa, mutta joka on sopeuttanut talouttaan niin, että lisäsopeutusta ei ole löydettävissä. Hartolan tapaisen kunnan lisäsopeutuskyky on hyvin vähäinen ja esimerkiksi uudessa taantumassa kunta tarvitsee lisäapua jostakin (Hartolassa esimerkiksi elinkeinopoliittisten investointien tukemiseen otettujen velkojen realisoituminen). Myös Lavia on Hartolan kanssa samantapainen kunta.

Kaikki eivät ole sopeuttaneet kaikkea, osa ei lainkaan

Osa kunnista on sopeuttanut toimintaansa, mutta sopeuttamisen varaa on vielä. Nämä kunnat selviäisivät todennäköisesti vielä seuraavasta taloudellisesta iskusta, mutta ajautuvat edellisen kuntajoukon kanssa samaan asemaan. Tällaisia kuntia voisivat olla esimerkiksi Pirkanmaan kunnista Pälkäne ja Orivesi, jotka molemmat ovat sopeuttaneet, mutta sopeuttamisen varaa on vielä vähän jäljellä. Viimeinen, sopeuttamattomien kuntatyyppi, löytyy useimmin kasvukunnista ja keskuskaupungeista ja kehyskunnista. Näissä sopeutus-työtä ei ole tehty määrätietoisesti, ne ovat voineet edetä piilotetuin merkityksin käynnistämällä tuottavuusohjelman tai erilaisia kehittämisohjelmia, jotka eivät kuitenkaan ole johtaneet selviin palvelurakenteen saneeraustoimenpiteisiin. Nämä kunnat voivat joutua sopeuttamaan jo siksi, että ne pystyisivät turvaamaan oman kasvunsa

Taloudentila joissakin yksittäisissä kunnissa

Kuntia voidaan tyyppitellä myös taloudellisen aseman perusteella. Vain harvoilla kunnilla talous on kehitymässä edullisesti, näistä kunnista voitaneen mainita Eurajoki ja lähitulevaisuudessa uusi ydinvoimalaitoskunta Pyhäjoki. Osalla kuntia talous on vielä suhteellisen vakaa, mutta näilläkin on rahoitus-paineita. *Osalla kunnista tilanne ei ole enää omissa käsissä. Voidaan sanoa, että sellainen kunta, joka ikääntyy ja menettää asukasluokuaan eikä pysty enää sopeuttamaan palveluitaan ja on hyvin valtionosuusriippuvainen ja jonka tulokehitys on edelleen negatiivinen, on tulevan taloudellisen kehityksen jatkumossa kriittisessä tilanteessa.*

Pienin verorahoitustarve on muutamissa eteläisen Suomen kunnissa (esimerkiksi Kauniainen, Järvenpää ja Espoo), jotka näyttäisivät selviävän lähes nykyisellä verorahoituksella suhteessa muihin kuntiin. Pienimmän rahoitustarpeen kunnat ovat pääsääntöisesti isoja kuntia, joita on totuttu pitämään vahvoina ja vakaina talousyksiköinä (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Oulu jne), mutta näiden ongelma on kuitenkin siinä, että rahoittaakseen palvelurakenteensa nämäkin kunnat joutuvat keräämään tuloja omasta verorahoituksestaan menneestä huomattavasti poikkeavilla veroprosenteilla. Suurimpien kaupunkien toimintakate on kasvanut nopeasti suhteessa muihin, mutta tämä kasvu tulee kiihtymään ikääntymisen seurauksena – varsinkin 2020 -luvun jälkeen.

Rahoitustarve kasvaa liian nopeasti

Perusongelma on siinä, että julkinen rahoitus ei riitä järkevillä verorahoituksen tasoilla kattamaan kasvavaa rahoitustarvetta. Toinen ongelma on siinä, että kunnat jakaantuvat entistä enemmän kahteen voimakkaasti toisistaan eroavaan ääripäähän. Riskiteoria toteaa, että riski kasvaa hajonnan kasvaessa – tämä osoittaa toiminnan ja rahoituksen riskisyyttä myös kuntajoukossa. 31

kuntaa joutuisi palvelurakenteensa rahoittaakseen keräämään 1,5 -kertaisen määrän verotuloja ja lisävelkaa maksaakseen palvelunsa vuonna 2024. Sääntönä näyttää olevan, että kunnan ikääntyessä ja asukasluvun alentuessa kasvaa paine verorahoituksen lisäykseen. Toisaalta joillakin kunnilla verorahoitus, erityisesti valtionosuudet kasvaisivat oletuksen mukaisesti ja kunnat pysyisivät jopa vahvistamaan tasettaan.

Vastaavasti pienimmät suhteelliset muutostarpeet ovat niillä kunnilla, jotka ovat vähän verorahoitettuja. 101 kuntaa tarvitsee vähemmän kuin kymmenen veroprosentin korotuksen, 16 kuntaa vähemmän kuin viiden veroprosenttiyksikön korotuspaineen. Silti näilläkin kunnilla kasvupaineet ovat euromääräisesti suuret ja tämä näkyy jopa epäuskottavilta tuntuissa ääripäiden laskelmissa.

Taloudellisesti hyvin menestyvien kuntien joukossa on myös joitakin sellaisia kuntia, jotka ovat olleet aiemmin harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen kestohakijoiden joukossa (esim. Rautavaara), samoin kriisikuntien joukossa (esimerkiksi Hartola, Utsjoki, Pelkosenniemi ja Keminmaa). Toisaalta useat näistä kunnista ovat saneeranneet palvelunsa pitkään jatkuneiden taloudellisten paineiden seurauksena – ja useat näistä saavat tämän sopeutuksen lisäksi korotettua valtionosuutta ja järjestelmämuutoksen seurauksena myös kiinteistövero.

Taloudellisesti vahvoja ja heikkoja kuntia

Kritisoiduin tapa tarkastella kuntia on yrittää hahmottaa niiden keskinäistä järjestystä esimerkiksi taloudellisesti vahva – heikko –jatkumossa. Tätä voidaan tarkastella myös taloudellisesti itsenäinen – taloudellisesti epäitsenäinen -jatkumossa. Tämä tarkastelu ei ole tämän työn keskeisin eikä edes keskeinen osa, mutta jollakin tavalla kuntia erotellaan nytkin kuntien vapaaehtoisin pyrkimyksin – harkinnanvaraisten käsittelyssä.

Taloudellisesti epäitsenäisistä kunnista

Taloudellisesti heikoimpien ja epäitsenäisten kuntien joukossa on kolmea kuntaa lukuun ottamatta asukasluvultaan taantuneita ja taantuvia kuntia, joiden mediaani-ikä on korkea ja se kasvaa. Haapajärven, Töysän ja Kittilän mediaani-ikä luovat kuitenkin uskoa tulevaan. Kittilän kiinteistöverotulojen kasvu näyttää olleen hyvä. Suuri osa kunnista sijaitsee hyvin harvaanasutulla alueella. Tässä kuntajoukossa olennainen kysymys ei enää ole, miksi kunnan talouden pohja on arvioidun kaltainen vaan se, mitä on tehtävissä, että kuntalaisille voidaan tarjota vaadittavat peruspalvelut. Yleisestikin on mietittävä palvelurakenne ja ymmärrettävä suuressa osassa palveluita keskittäminen – jos keskittämistä on enää käytettävissä.

Tässä yhteydessä voidaan positiivisesti nostaa esiin kaksi Pohjois-Pohjanmaan kuntaa. Toinen on pinta-alaltaan laaja, toinen pienempi, mutta hyvin teollistunut kunta. Pinta-alaltaan erittäin laaja kunta on ponnistellut määrätietoi-

sesti kahdesta suunnasta positiivisempaan tulevaisuuteen: laajan kunnan palvelut on jo lähes täydellisesti keskitetty, mutta kunnassa tiedostetaan, että kylille jääneet asukkaat on silti hoidettava. Kunnassa on ymmärretty, että palveluiden saatavuus on saavutettavuutta tärkeämpi asia. Kunta on toiminnassaan koettanut karsia pois kaiken tarpeettoman ja sellaisen rakenteen, joka ei kuulu suoraan kunnan järjestämisvastuulle. Kunta on koettanut päästä eroon sille ilman omaa syytä kasautuneesta laajasta kiinteistömässastaan, mikä ei ole lainkaan helppo tehtävä. Toisaalta kunta koettaa muistaa myös elinvoiman merkityksen.

Toinen edelleen suurissa taloudellisissa vaikeuksissa oleva, hyvänä esimerkkikunta esiin nostettava teollistunut kunta, on saneerannut palvelurakennettaan, se on keskittänyt toimintoja ja pyrkinyt aktiivisesti alueellisesti suurempiin kokonaisuuksiin, mikä ei ole kuitenkaan täysin onnistunut naapurikuntien osa-optimointiin perustuvan vastustuksen vuoksi.

Molemmissa esimerkkikunnissa ja muissa taloudellisesti epäitsenäisissä kunnissa ongelma alkaa olla siinä, että koko toiminta-alue on taloudellisesti ja demografisesti heikko. Näiden kuntien palvelurakenteen rahoittaminen ei missään tilanteessa onnistu ilman valtion ja muiden kuntien apua. Toisaalta ilman vahvaa luottamushenkilö- ja viranhaltijajohtajuutta kunnat olisivat ajautuneet kestäättömään tilanteeseen.

Taloudellisesti itsenäisimmät kunnat

Hyvin taloudellisesti menestyvät, taloudellisesti itsenäiset kunnat sijaitsevat pääasiassa etelässä. Ne ovat viittä kuntaa lukuun ottamatta muuttovoittokuntia ja niiden mediaani-ikä on kahta kuntaa lukuun ottamatta nyt ja vuonna 2025 alle 50 vuotta. Näiden kuntien kohdalla on pystyttävä varmistamaan se, että kuntaan muuttavat saavat palvelunsa ja kunnassa olevat eivät joudu kärsimään kuntaan muutosta.

Palveluinfrastruktuurin uudisrakentamisessa on ymmärrettävä velkarahoitus, mutta ei ylivelkaisuutta. Hankalaa kyllä, mutta taloudellisesti vahvojen kasvukuntienkin on pystyttävä jatkuvasti sopeuttamaan palvelurakennettaan ja erityisesti palveluverkkoaan siksi, että ne pystyisivät ottamaan kasvun vastaan.

Taloudellisesti menestyvien kuntien ja niiden kuntalaisten rahoituspaine kasvaa kahtaalta, muuttoliikkeen ja ikääntymisen kasvun vuoksi, mutta myös kuntien keskinäisen solidaarisen rahoitusvastuun vuoksi. *Tämän kohtalonyhteyden vuoksi koko kuntajoukon pitäisi pystyä löytämään moraalisesti kestävä palvelurakenne, jonka rahoittamisen kaikki osapuolet hyväksyvät ja koko maan kehitys sen kestää.* Taloudellisesti menestyvät kunnat ovat yleensä taloudellisesti itsenäisiä, mutta niiden joukossa on myös kuusi kuntaa, joiden saama valtionosuus on enemmän kuin kymmentä veroprosenttiyksikköä vastaava rahasumma.

Erittäin vahvoja, taloudellisesti itsenäisiä kuntia ovat esimerkiksi Tuusula, Rauma ja Järvenpää.

6 Uusi tapa mitata muutosta – kunnan kokonaisveroaste

Kun kuntien taloutta tasapainotetaan ja tarkastellaan pidemmällä jaksolla painetta rahoitustarpeeseen ja erityisesti rahoitustarpeen muutokseen, joudutaan tekemään valintaa tarkastelukulmista. Tässä työssä on keskitytty velkatasapainoon ja verotasapainoon ja oletettu, että toimintakate muuttuu menneen kehityksen perusteella ja toimintakatteen muutoksen suhteessa muutuvat myös valtionosuudet. Toimintakatteen muutoksesta (ja investointitarpeesta) johtuvaa rahoitustarvetta pystytään omin keinoin kattamaan lähinnä vain kunnallisveroprosenttia korottamalla ja nettovelkaa lisäämällä.

Jos kunnan kunnallisverotuloja kuvataan sadalla, niin valtionosuusriippumaton neljännes (63 kuntaa) Suomen kunnista kerää tästä määrästä 22 % -57 % valtionosuuksina. Seuraavaksi valtionosuusriippuvaisimmalla neljänneksellä vaihteluväli on 57 % -97 % ja toiseksi valtionosuusriippuvaisimmalla neljänneksellä osuus on jo 97 % -132 %. Valtionosuusriippuvaisin neljännes kerää jopa 132 % - 257 % enemmän tuloja valtionosuuksina kuin kunnallisverotuloja. Tarkastelu osoittaa sen, että puolet kunnista kerää yhtä paljon tuloja valtionosuuksina kuin mitä kunnallisverotuloina. Tässä yhteydessä on todettava, että valtionosuuksilla rahoittaminen on eurooppalainen tapa rahoittaa kuntien toimintaa.

Talouden tasapainottamistarpeen kattaminen kunnan toimintamenojen ja toimintatulojen muutosten lisäksi perustuu verotuloeriin, valtionosuuksiin ja velkarahoitukseen. Niiden kaikkien voidaan katsoa perustuvan verorahoitukseen. Ne ovat itse asiassa samaa asiaa. Niiden eroavaisuutena on vain se, kerätäänkö verot etukäteen (kunnallisverot ja valtionosuudet) vai jälkikäteen verorahoituksella (velkarahoitus). Kun kunta tasapainottaa talouttaan se käyttää tarvittaessa sopivin väliajoin veroprosentin nostamista (myös kiinteistövero), mutta usein rahoitus toteutetaan myös velkaantumalla. Edellinen asetelma on luonnollisesti yleistys eikä ota täysin tarkkaan huomioon kaikkia mahdollisia talouden muuttujia, mutta se riittää kokonaistarkasteluun.

Jotta tämä rahoitustarve ja rahoitustarpeen kattamiseksi kerättävien verorahoitus pohjaisten tulojen määrä ja määrän muutos saataisiin yhdellä ja selkeällä tavalla kuvattua, luonnostelin työn aikana sellaista mittaria, jonka avulla tätä määrää ja muutosta tai muutostarvetta voitiin mitata ja kuvata.

Kunnan kokonaisveroaste kuvaa kolmea seikkaa:

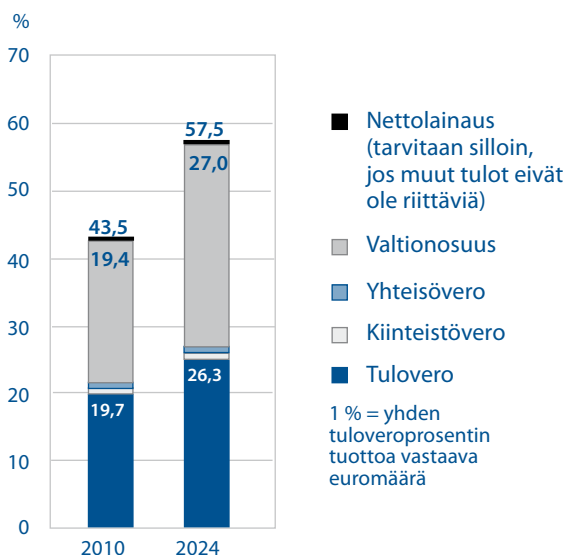
1. Kuinka paljon ja millaisella verorahoituksen rakenteella kunta kerää tuloja tarkasteluhetkellä T0
2. Kuinka paljon ja millaisella verorahoituksen rakenteella kunta joutuu keräämään verorahoitteisesti tuloja ajankohtana T1
3. Kuinka paljon verorahoituksen tarve ja tuloerien rakenne muuttuvat ajanjaksolla T0-T1

Kunnan kokonaisveroaste yhdistää kunnan tuloveron, kiinteistöveron, yhteisöveron, valtionosuuden ja nettovelan kasvun tuloveroprosenteiksi muutettuna. Jos kunnassa yhden tuloveroprosentin tuotto olisi esimerkiksi 500 000 euroa, niin silloin esimerkiksi kunnan valtionosuudet jaetaan tällä 500 000 eurolla ja siten saadaan laskettua, kuinka monen veroprosentin tuottoa valtionosuudet vastaavat.

Tuloveron, kiinteistöveron, yhteisöveron, valtionosuuksien ja nettovelan kasvun yhteenlasku antaa vastaukseksi sen, kuinka monen tuloveroprosentin suuruinen euromäärä tarvitaan yksittäisen kunnan palvelurakenteen rahoittamiseen.

Kokonaisveroasteen rakennetta ja muutosta havainnollistetaan Suomen kuntien kokonaisveroasteen aritmeettisella keskiarvolla vuonna 2010 ja vuonna 2024 (kuva 12).

KUVA 12. Suomen kuntien kokonaisveroasteen aritmeettinen keskiarvo vuonna 2010 ja arviolaskelma vuodelle 2024



Kuntien väliset erot kokonaisveroasteella mitattuna ovat sekä kokonaismäärältään että rakenteeltaan suuria. Rakenteelliset erot tulevat näkyviin jossakin määrin tuloverossa ja kiinteistöverossa ja aivan erityisesti valtionosuuksissa.

6.1 Eräitä laskentahavaintoja

Koko maassa kokonaisveroasteen keskiarvo on kasvamassa yli 14 veroprosenttiyksiköllä vuodesta 2010 vuoteen 2024. Tämä kuvastaa tilanteen haastavuutta. Käytännössä se merkitsisi lähes 5 veroprosenttiyksikön nousua tuloveroprosenttiin ja lähes 10 veroprosenttiyksikön nousua valtionosuuksiin. Sen lisäksi kuntajoukon väliset erot ovat selvässä kasvussa, jopa suorastaan repeämässä, sillä vuonna 2010 kokonaisveromuuttujan vaihteluväli oli noin 54 veroprosenttiyksikköä, mutta vuonna 2024 se tulisi olemaan jo yli 74 veroprosenttiyksikköä. Tämä kasvattaisi osaltaan sekä rahoitukseen että myös toimintaa liittyvää riskiä kunnissa. Riskiteorian mukaanhan suuri vaihtelu kasvattaa riskejä.

TAULUKKO 17. Kokonaisveroasteen kehitys 2010-2024

	Kokonais- veroA 2010	Kokonais- veroA 2016	Kokonais- veroA 2020	Kokonais- veroA 2024	Δ2010- 24
Min	18,85	19,69	20,37	21,64	2,8
I kvart	33,99	37,99	40,75	44,80	10,8
Mediaani	41,63	46,87	50,68	55,00	13,4
III kvart	50,61	57,25	63,00	68,07	17,5
Max	73,06	79,64	85,90	95,43	22,4
KA	42,68	48,44	52,54	57,00	14,3

TAULUKKO 18. Kokonaisveromuuttujan arvot 2010-2024

	2010	2016	2020	2024
35	92	57	41	24
54	166	152	138	124
74	57	99	104	107
yli 74	0	7	32	60

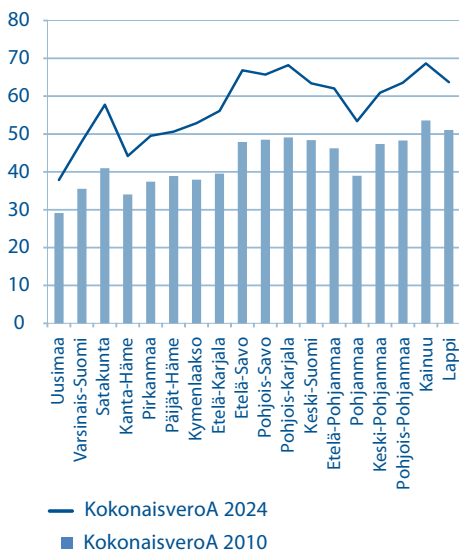
6.2 Kuntien kokonaisveroasteen muutos eräissä kuntaryhmissä ja maakunnittain

Kuntakoon mukaan tarkasteltuna korkeimmat kokonaisveroasteet olivat vuonna 2010 pienillä, alle 2000 asukkaan kunnilla, ja matalimmat suurimmilla kunnilla. Kokonaisveroaste kasvaa lähes lineaarisesti mentäessä suurista kunnista pieniin kuntiin.

Pienimpien kuntien keskimääräinen kokonaisveroaste vuonna 2010 oli 55 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä ja suurimmissa kunnissa noin 30 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä. Muutospaine on pienimmissä kunnissa yli 16 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä, kun taas suurissa kunnissa muutospaine on alle yhdeksän veroprosenttiyksikköä. Pienissä kunnissa paine purkautuu eniten valtionosuuksien määrässä, suurissa kunnissa paineen ottaa vastaan oma verotulo ja nettovelkaantuminen. Samaan aikaan kun kokonaisveroaste kasvaa, pystyisivät aivan pienimmät kunnat vahvistamaan tasettaan.

Kuntatyypeittäin tarkasteltuna suurin kokonaisveroaste oli vuonna 2010 maaseutumaaisissa kunnissa (noin 48), pienin kaupunkimaisissa kunnissa (noin 30). Kokonaisveroaste kasvaa lineaarisesti mentäessä suurista maaseutumaaisista kunnista taajaan asuttujen kuntien kautta kaupunkimaisiin kuntiin. Kokonaisveroastetta kohtaan kasvaa vuoteen 2024 paine, joka on pienin kaupunkimaisissa kunnissa (yli 100.000 asukkaan kunnissa 9,0 veroprosenttiyksikköä vastaava määrä), suurin paine kohdistuu maaseutumaaisia kuntia kohtaan. Paine on kaksinkertainen kaupunkimaisten kuntien paineeseen verrattuna.

KUVA 13. Kokonaisveromuuttujan muutos maakunnittain 2010-2024



Maaseutumaisissa kunnissa paine purkautuu eniten valtionosuuksien määrässä, kaupunkimaisissa kunnissa paineen ottaa vastaan oma verotulo ja nettovelkaantuminen.

Maakuntatarkastelussa pienimmät kokonaisveroasteet olivat 2010 Uudellamaalla, Kanta-Hämeessä ja Varsinais-Suomessa (29-35). Näillä suurinta osaa mittarin sisäisessä jakaumassa edustivat omat kunnallisverotulot. Suurimmat kokonaisveroasteet vuonna 2010 olivat Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa (49-53). Näiden arvot olivat lähes kaksinkertaisia Uudenmaan arvoihin verrattuna. Jos pienimpien arvojen sisäinen jakauma perustuu omiin verotuloihin, korkeimpien kokonaisveroasteen maakunnissa jakauma perustuu valtionosuuksiin.

Tultaessa vuoteen 2024 kokonaisveroasteella voidaan mitata suurin muutostarve Pohjois-Karjalassa, Etelä-Savossa ja Pohjois-Savossa (muutostarve 17-19). Näillä paine vastaa vuoden 2010 veroprosentin tasoa. Vuonna 2024 esimerkiksi Pohjois-Karjalassa kunta yksin kunnallisverotuloilla palvelurakenteensa rahoittaessaan joutuisi keräämään yli 68:n %:n suuruisen kunnallisveroprosentin mukaan veroja.

Pienin muutospaine tulisi Uudellamaalla, Kanta-Hämeessä, Päijät-Hämeessä ja Pirkanmaalla (9-12). Lapin paine olisi myös pieni, samantasoinen kuin esimerkiksi Pirkanmaalla, mutta muuttujan arvo olisi silti koko maassa toiseksi suurin. Vuonna 2024 pienimmät kokonaisveroasteet olisivat Uudellamaalla (37,9); Kanta-Hämeessä (44,2), Pirkanmaalla (49,5) ja Päijät-Hämeessä (50,6). Arvot ovat samantasoisia, kuin korkeimmin verorahoituksen varassa 2010 olleilla maakunnilla.

Maakuntakohtaisesti on nähtävissä, että maakunnissa, joissa on korkein kokonaisveroaste, muutostarve kohdistuu valtionosuuksiin, pienimmän muutostarpeen maakunnissa omiin verotuloihin ja nettovelkaantumiseen.

Yksittäisiä kuntia tarkastellessa vuonna 2010 suurimmat kokonaisveroasteet olivat yli 70, korkeimman arvon sai Rautavaara. Pienimmät arvot olivat Kauniaisissa, Espoossa ja Tuusulassa. Kauniaisten arvo oli 18,55 ja Tuusulan 23,15. Esimerkiksi näiden kuntien kokonaisveroasteesta vain hyvin pieni osa tulee valtionosuuksista. 43 kunnalla kokonaisveroaste oli alle 30.

Vuonna 2024 suurin arvo olisi Pudasjärvellä (95,43), seuraavaksi suurimmat arvot olisivat Posiolla, Luhangassa ja Siikaisissa. Palvelurakenne maksaa kuntakohtaisesti verorahoituksena mitaten yli 90 veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän kuudessa kunnassa vuonna 2024, yli 70 veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän 69 kunnassa. Pienimmät arvot olisivat Kauniaisissa (21,64), mutta myös Järvenpää, Espoo, Kerava ja Kaarina tulisivat toimeen alle 30 veroprosenttiyksikön suuruisella verorahoituksella.

Eniten kokonaisveroaste kasvaisi Korsnäsissä, Posiolla, Siikaisissa ja Pihtiputaalla. Kokonaisveroasteeseen kohdistuu yli 20 veroprosenttiyksikköä vastaava paine 64 kunnassa. Kauniaisissa, Järvenpäällä ja Pyhtäällä olisi pienin paine kokonaisveroasteen muutokselle, kaikilla alle kolmea veroprosenttiyksikköä vastaava määrä.

Käytettävyys muutoksen arvioinnissa

Kokonaisveroaste soveltuu hyvin kuntajoukon erojen ja tulevien muutospaineiden tarkasteluun. Kuvassa 14 on ristiintaulukoitu kunnat vuoden 2024 kokonaisveroasteen ja muutoksen suuruuden mukaan 2010-2024. Tämä osoittaa, kuinka kuntien kokonaisveroaste kasvaa paljon ja kuinka kuntien väliset erot kärjistyvät vuodesta 2010 vuoteen 2024. Vuonna 2024 kuntien kokonaisveroaste on 201 kunnalla yli 50 % ja 130 kunnalla jo yli 60 %. Kokonaisveroasteen kasvu vuodesta 2010 vuoteen 2024 uhkaa ylittää 208 kunnassa 10 veroprosenttiyksikköä ja 60 kunnassa jopa yli 20 veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän.

Samalla kun kuntien kokonaisveroaste kohoaa vuosina 2010-2024, kuntien keskinäiset erotkin kasvavat. Tämä näkyy kuntajoukon kaksinapaisuutena siten, että suurimmat kuntamäärät ovat ristiintaulukon ääripäissä: siellä, missä kokonaisveroaste on alhaisin ja kasvu pienin (54 kuntaa) ja siellä, missä kokonaisveroaste on korkein ja kasvu suurin (59 kuntaa). Kun kokonaisveroasteen vaihteluväli oli vuonna 2010 noin 54 prosenttiyksikköä, niin vuonna 2024 se tulee laskelmien mukaan olemaan jo lähes 74 (22-95). Kuntien välisten erojen kasvu näkyy myös kuntien kokonaisveroasteen osatekijöissä, erityisesti tuloveroprosentissa ja valtionosuuksissa. Kun kuntien tuloveroprosentin vaihteluväli vuonna 2010 oli 4,5 veroprosenttiyksikköä, niin vuonna 2024 se uhkaa kasvaa jo 16 veroprosenttiyksikköön (17-33). Vastaavasti valtionosuuksien vaihteluväli oli vuonna 2010 noin 49 veroprosenttiyksikköä ja vuonna 2024 se uhkaa kasvaa jo 64 veroprosenttiyksikköä vastaavaksi määräksi (1-65). Kuntien välisten erojen kasvusta uhkaa aiheutua valtionosuusjärjestelmälle suuret haasteet.

KUVA 14. Kuntien ristiintaulukointi vuoden 2024 kokonaisveroasteen ja vuosien 2010-2024 kasvupaineen mukaan

		Alle 40 %	40-50 %	51-61 %	Yli 60 %	
Kasvu v. 2010-2024	yli 20 %	0	0	1	59	60
	16-20 %	0	2	17	39	58
	10-15 %	2	27	36	25	90
	0-9 %	54	29	17	7	71
Yht.		56	58	71	130	315

KUVA 15. Yli 20 000 asukkaan kuntien ristiintaulukointi vuoden 2024 kokonaisveroasteen ja vuosien 2010-2024 kasvupaineen perusteella

		Alle 40 %	40-50 %	51-61 %	Yli 60 %	
Kasvu v. 2010-2024	16-20 %	0	1	3	0	4
	10-15 %	0	16	0	0	16
	5-9 %	22	4	0	0	26
	0-5 %	9	0	0	0	9
	Yht.	41	21	3	0	55

Kuntien kokonaisveroasteen kohoamisen vaikutusten tarkastelussa on syytä kiinnittää huomiota myös kuntien kokoon. On luonnollista, että asukasluvultaan suuren kunnan kokonaisveroasteen noustessa se heijastuu muun muassa valtionosuuksien määrälliseen kasvutarpeeseen suurempana kuin asukasluvultaan pienen kunnan tapauksessa. Tätä samaa asiaa kuvastaa tilasto siitä, että 200 pienimmän kunnan osuus kuntien kokonaismenoista on tällä hetkellä vain noin 15 %.

Jos tarkastellaan erikseen yli 20 000 asukkaan kuntien (55) kokonaisveroastetta vuonna 2010-2024, havaitaan 44 kunnassa ylittyvän 5 tuloveroprosenttiyksikköä ja 20 kunnassa 10 tuloveroprosenttiyksikköä vastaavan kasvun (Kuva 15). Tarkastelu osoittaa, että talouden paineet tulevat seuraavan viidentoista vuoden aikana kohdistumaan myös suuriin kuntiin. Tämä tulee hyvin todennäköisesti lisäämään näiden suurempien kuntien taholta vaatimuksia uudistaa valtionosuusjärjestelmää. Vuonna 2010 yli 100 000 asukkaan kaupungeissa valtionosuudet vastasivat keskimäärin noin kuuden (6) veroprosenttiyksikön suuruista rahamäärää. Vastaavasti pienimmissä, alle 2 000 asukkaan kunnissa, valtionosuuksilla rahoitettiin kuntien toimintaa keskimäärin 29 veroprosenttiyksikön määrällä. Suurten ja pienten kuntien väliset erot valtionosuuksissa kasvavat nykyjärjestelmässä vuoteen 2024 mennessä. Pienimpien kuntien palvelurakenteen rahoittamiseen tarvittaisiin noin kymmenen (10) veroprosenttiyksikköä ja suurimmissa kaupungeissa hieman yli kaksi (2) veroprosenttiyksikköä vastaava määrä lisää. Yleistäen voidaan todeta, että mitä enemmän kunta saa tulorahoitusta valtionosuuksilla, sitä vaatimattomampi on kunnan taloudellinen itsenäisyys ja sitä suuremmat ovat sen rahoitusriskit.

6.3 Kokonaisveroasteen käyttö arvioinnissa

Kokonaisveroaste ei mittaa kaikkea eikä se pyrikään mittaamaan kaikkea. Se mittaa kuitenkin lähtötilanteessa kunnan riippuvuuden verorahoituksesta kokonaisuudessaan ja samalla riippuvaisuuden tietyistä verorahoitusseristä. Näin se mittaa samalla yhden rahoituslähteen riskiä. Mittari mittaa hyvin myös muutosta. Muutoksen konkretisointi yksittäisessä kunnassa siihen, kuinka paljon verorahoitustarve kasvaa kunnan omaksi veroprosenttiyksiköksi muutettuna, on havainnollinen.

Painelaskennan tapaisissa koeasetelmissa talouden tarkastelun kokonaisasetelma voitaisiin määrätä esimerkiksi niin, että lähtötasossa tarkastellaan perinteisiä tuloslaskelmaan ja taseeseen liittyviä mittareita ja rahoitustarpeen verorahoitukseen kuuluvaa muutostarvetta kuvattaisiin kokonaisveroasteella. Kunnan omaksi tehtäväksi jää miettiä kuinka se rahoittaa oman osuutensa – omina verotuloinaan vai velkaantumalla – olettaen, että valtionosuuksiin ei tule muutosta.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

7.1 Yleistä

Työn tavoite

Työn ensimmäisenä tavoitteena oli arvioida trendilaskentaan perustuen kuntien talouden kehitys vuoteen 2024. Laskelmien oli määrä pohjautua kunta-kohtaisesti arvioitujen toimintakatteiden kehitykseen ja tästä kehityksestä johdettuun valtionosuuden muutostarpeeseen, sekä kunnan omiin keinoihin rahoittaa toiminta veroprosentin ja nettovelan määrää kasvattamalla. Arvio perustuu yksittäisten kuntien talouden kehitykseen 1997-2010 ja tämän jatkumiseen samanlaisena 2011-2024. Trendiä muutettiin käyttämällä arviossa 2011-2014 todellisia ja mahdollisimman tarkasti arvioituja valtionosuuksia ja verotuloja.

Laskennassa piti ottaa huomioon ikääntymisen vaikutus. Tämä vaikuttaa sekä toimintakatteeseen mutta myös valtionosuuksiin.

Toisena tavoitteena oli arvioida, millaisella toimintakatteen sopeutuksella verorahoituksen kasvu voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisena.

Laskenta-asetelmat

Laskennassa arvioitiin pahin skenaario laskemalla nettovelkaantumisen, jos kehitys jatkuisi täysin menneen perusteella ja rahoitus ei sopeutuisi veroprosentin avulla eli yksikään kunta ei korottaisi veroprosenttia lähes 14 vuoden aikana. Toisessa vaihtoehdossa rahoitusta sopeutettiin ensisijassa kunnallisveroprosentilla ja tämän täytteeksi tarvittaessa nettovelkaa kasvattamalla.

Lisäksi toisessa skenaariovaihtoehdossa kuntien toimintakatteita sopeutettiin 2011-2014 ja ikääntymisen huomioon otettava vaikutus oli vain 80% suurimmasta laskennallisesta vaikutuksesta.

Unelmavaihtoehto käsitti toimintakatteen kasvun sopeuttamisen niin alas, että veroprosentin taso saatiin pysymään tulevana vuosikymmenenä vain vähän nykytasoa korkeampana.

Laskennan tulokset

Koska kuntien toimintakatteet kasvavat entiseen tapaan, melko suurikaan kuntien oma-aloitteinen sopeuttaminen ei riitä muuttamaan tarvetta kasvat-
taa verorahoitusta. *Toiminnan euromääräistä tasoa kuvaava toimintakate kas-
vaa palveluntarpeen kasvusta, uusista kunnille annettavista tehtävistä, mutta
myös siitä, että poliittinen päätöksenteko kunnissa tekee sopeutuksen vaikeaksi,
joskus miltei mahdottomaksi. Kunta voi aina kohentaa palveluiden laatua tai
ottaa itselleen uusia ei-lakisääteisiä tehtäviä.* Verorahoituksen kasvu tarkoittaa
sekä kunnallisveroprosenttia että kiinteistöveroprosenttia, mutta koska myös
valtionosuuden on kasvettava ja samalla on luonnollisesti kasvatettava myös
valtion tuloveroprosenttia. Velkaantuminen tarkoittaa kunnallisveroprosen-
tin kasvattamista, koska velkaantunut kunta joutuu viimekädessä maksamaan
velan nostamalla veroprosenttia. Kehitys tulee kasvattamaan huomattavasti
kaikkien kuntien veroprosentteja.

Suurin osa kaikesta kasvusta tulee suurimmilta kaupungeilta ja voimak-
kaasti kasvavilta kunnilta. Kasvu kumuloituu erityisesti vuosina 2020-2024
toimintakatteissa ja siitä riippuvaisissa rahoitusmuodoissa. Koko maan tasolla
kehitys ei tasapainotu, kun asukasluvultaan taantuvat kunnat ikääntyvät ja
niiden palvelurakenteet on jo monissa tapauksissa saneerattu. *Kasvu tulee pal-
kankorotuksista, kasvavasta vaatimuksesta lisälaatuun, ikääntymisen kasvusta
ja todennäköisesti siitä, että taantuville alueille joudutaan hankkimaan työnte-
kijöitä korotetulla palkalla.*

Pahimmat skenaariot, velka- ja verotasapaino: Velkatasapainossa toimin-
takatteen kasvun vuoksi nettovelka kasvaisi yli 80 miljardiin euroon ja vero-
tasapainossa kunnallisveroprosentin aritmeettinen keskiarvo nousisi vuoteen
2024 tultaessa lähes 29:een prosenttiyksikköön. Näin synkät kehityspolut ovat
mahdottomia.

Molemmissa edellä esitetyissä skenaarioissa vaihtoehtoisissa veroprosentin
korotustarve ja paine velkaantumiseen kasvaa kolmesta pääasiallisesta syystä:

1. Toimintakatteen kasvuun vaikuttava menojen kasvu syntyy oletuksen mukaisesti eniten siitä, että kuntien tehtävät kasvavat kuten ennenkin. Toi-
nen suuri muutos tulee ikärakenteen heikkenemisestä, minkä seurauksena
menot kasvavat.
2. Kuntien verotulot eivät kehity 2010-luvun alussa kuten menneessä ja vuonna
2012 valtionosuusleikkaus tuntuu kuntien tuloissa. Edelliset yhdistettynä
aikajakson 1997-2010 tosiasialliseen menojen liian nopeaan kasvuun suh-
teessa tulojen orgaaniseen kasvuun on johtanut kunnat tasapainottomaan
tilanteeseen, mikä edellyttää jatkuvaa tulo-rahoituksen kasvua.
3. Kunnat eivät ole itse pystyneet käyttämään hyväkseen omassa päätösvallassa-
saan olevia rakenteellisia sopeutuskeinoja, vaan ovat pikemminkin kasvat-
taneet menojaan, usein myös kuntien keskinäisen kilpailun vuoksi. Monet
kunnat ovat turvautuneet myös kuntaliitoksiin, mutta niiden teho on jäänyt
ensimmäisinä liitosvuosina melko vajavaiseksi.

Toiseksi pahin vaihtoehto ja unelmavaihtoehto

Muita vaihtoehtoja ei voida tarkkaan ottaen pitää painelaskelmina niiden sopeutusoletuksen eli toiminnallisen käyttäytymismuutoksen vuoksi. Toiseksi pahin skenaario verotasapainossa johtaisi toimintakatteen kasvuun noin 16 miljardilla eurolla. Valtionosuuksien kasvuntarve olisi noin 5 miljardia euroa ja tasapainottava kunnallisvero kasvaisi noin 12 miljardia euroa. Kunnallisveroprosentti kasvaisi keskimäärin vajaasta 20 veroprosenttiyksiköstä lähes seitsemällä veroprosenttiyksiköllä. Näiden seurauksena nettovelka kasvaisi enää noin 3 miljardia euroa. Tämä näyttäisi olevan tulevaisuudessa aivan mahdollinen vaihtoehto.

Jos toimintakatteen kasvu kyettäisiin rajaamaan kuntakohtaisesti pysyvästi 1,5 prosenttiyksikköä nykytasoa alhaisemmaksi eli noin puoleen vuosien 1997–2010 keskimääräisestä toimintakatteen kasvusta, päädyttäisiin vuonna 2024 noin 22,6 prosentin keskimääräiseen kunnallisveroprosenttiin. Toimintakatteen kasvu olisi noin 1,5–2,0 %, kun se on ollut 1997–2010 vain neljänä vuonna alle kahden prosentin.

Tämä unelmavaihtoehto edellyttää suunnitteluun ja poliittiseen päätöksentekoon tiukkaa kuria – kaikilla päätöksenteon tasoilla. Sopeutusvaihtoehto edellyttää kuria myös valtion päätöksissä ja se voisi olla mahdollista toteuttaa, niin ”päiväunivaihtoehto” ei sallisi käytännössä lainkaan uuden palvelurakenteen rakentamista.

7.2 Kuntatalouden kokonaiskuva

Tämän selvitystyön keskeiset tulokset voidaan tiivistää kuvaan 16. Siinä konkretisoidaan kuntien talouden tulevan kehityksen kuvaavat neljä johtopäätöstä sekä kuntien keskinäiset kehitysvaihe-erot viiden kuntatyyppin avulla.

Ensimmäinen johtopäätöksen mukaan kuntien talousvaikeudet konkretisoituvat koko kuntakentässä 2020-luvulla. Laskelmien aikajänne ulotettiin vain vuoteen 2024 saakka, mutta väestöllisen huoltosuhteen heikkeneminen jatkuu siitä edelleen aina 2030-luvun alkuun saakka. Näin ollen on hyvin todennäköistä, että talouden haasteet tulevat pikemminkin lisääntymään kuin vähentymään vuoden 2024 jälkeen.

Toisena johtopäätöksenä todetaan, että ainakin kolmannes kunnista tulee olemaan suurissa taloudellisissa vaikeuksissa jo vuonna 2020. Tämä oletamus perustuu tehtyihin painelaskelmiin, joiden mukaan lähes sadalla kunnalla tulo-veroprosentti olisi vuonna 2020 jo yli 23:n.

Kolmas johtopäätös viittaa kuntien tarpeeseen sopeuttaa omaa toimintaansa enemmän kuin mitä sopeutetuissa painelaskelmissa oletetaan. Tilanne kärjistyy erityisesti niissä kunnissa, jotka ovat jo sopeuttaneet merkittävästi omaa toimintaansa. Näillä kunnilla ei ole juurikaan jäljellä sellaista potentiaalia, mistä voisi sopeuttaa vaarantamatta vakavasti palvelujen saatavuutta ja laatua.

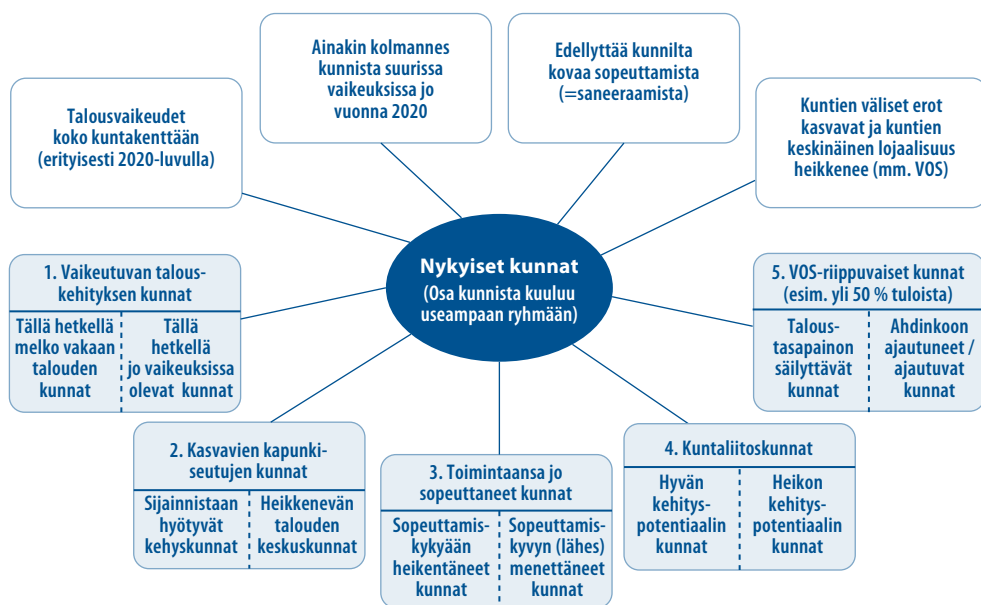
Neljäntenä johtopäätöksenä todetaan, että kuntien eriytymisvauhti kiihtyy. Kuntien talouteen liittyvät erot tulevat kasvamaan merkittävästi nykyisestä. On todennäköistä, että sen myötä kuntien keskinäinen lojaalisuus tulee heikkenemään. Tällöin kuntien vaatimukset myös valtionosuusjärjestelmän tulevat vahvistumaan – ei vähiten siksi, että myös suurilla kasvavilla kunnilla on todellinen uhka ajautua taloudellisiin vaikeuksiin.

Kuntatyypit

Kuntien välisten tarkkojen vertailujen tekeminen talouden perusteella on hankalaa muun muassa kuntien erilaisen organisoinnin, erilaisen palvelutarjonnan ja erilaisen kehitysvaiheen vuoksi. Kuntien kehitysvaiheiden perusteella kunnat on tarkastelussa jaettu viiteen kuntatyyppiin. Ne eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan yksittäinen kunta saattaa kuulua useampaan eri tyyppiin.

Ensimmäiseen kuntatyyppiin kuuluvat vaikeutuvan talouskehityksen kunnat. Kuntatyyppi sisältää sellaisia kuntia, joiden taloudellinen tilanne on vielä tällä hetkellä melko hyvä, mutta tulee heikkenemään lähestyvässä 2020-lukua. Sen lisäksi tähän tyyppiin kuuluu sellaisia kuntia, joiden taloudellinen tilanne on jo nyt heikko ja tulee heikkenemään entisestään.

KUVA 16 . Johtopäätökset kuntien talouskehityksestä ja keskeiset kuntatyypit vuosina 2012-2024



Toisen kuntatyyppin muodostavat kasvavien kaupunkiseutujen kunnat. Näiden kuntien talouden kehitystä määrittää aivan oleellisesti niiden sijainti ja asema kaupunkiseudulla. Parhaan sijainnin kehyskunnat hyötyvät keskuskaupungin läheisyydestä ja ne voivat säädellä kuntaan tulevaa muuttoliikettä rakenteeltaan itselleen edulliseksi. Vastaavasti keskuskaupungit joutuvat yleensä sopeutumaan tilanteeseen, jossa muuttoliike on rakenteellisesti epäedullinen: kaupungista lähtee aktiiviväestöä ja kaupunkiin muuttaa passiiviväestöä. Kilpailuasetelma keskuskaupungin ja kehyskuntien muuttoliikkeessä nähdään kehyskuntien näkökulmasta yleensä terveenä kilpailuna ja keskuskuntien näkökulmasta epäterveenä kilpailuna. Tämä kilpailuasetelma on heijastunut ja heijastuu jatkossakin kuntien talouteen. Mitä pienempi pinta-alaltaan ja suurempi asukasluvultaan keskuskaupunki on, niin sitä vahvemmin kaupunkiseudulla vaikuttaa muuttoliike ja sen rakenteellinen dynamiikka, ja sitä vahvemmin se heijastuu keskuskaupungin ja kehyskuntien talouteen.

Kolmanteen kuntatyyppiin luetaan toimintaansa jo sopeuttaneet kunnat. Osa kunnista on viime vuosina sopeuttanut toimintaansa enemmän, osa vähemmän. Tämä tulee näkyviin myös kuntien talouden painelaskelmissa sillä tavoin, että joidenkin kuntia taloudellinen näkymä on toiminnan sopeuttamisen ansiosta kohtalaisen hyvä, mutta samalla kunnan sopeuttamisvara on jo lähes loppuun käytetty ja sen vuoksi tulevaisuus näyttää hyvin vaikealta.

Neljänteen kuntatyyppiin sijoitetaan kuntaliitoksen tehneet kunnat. Vuosina 2007-2011 toteutettiin 57 kuntaliitosta. Näiden uusien kuntien keskinäiset erot ovat suuret, muun muassa kokonsa, keskusverkkosijaintinsa ja kuntaliitoksen toteutuksen perusteella. Toisilla kuntaliitoskunnilla on paljon enemmän toiminnan kehittämisen potentiaalia kuin toisilla. Vuoden 2009 kuntaliitokset (32 liitosta) olivat erikoisia siksi, että niiden yhdistymissopimukset laadittiin vahvan taloudellisen nousukauden aikana vuonna 2007, mutta kuntaliitosten toteuttamisen alku ajoittui laskukauteen ja joissakin tapauksissa myös haitallisen elinkeinoelämän rakennemuutoksen aikaan.

Viidennen kuntatyyppin muodostavat ne kunnat, jotka ovat korostuneen riippuvaisia valtionosuuksista. Viime vuosien kohdennetut valtionosuusdistukset ovat osaltaan kasvattaneet tämän ryhmän kuntien lukumäärää. Osa näistä valtionosuusriippuvaisista kunnista on sopeuttanut jo vahvasti palvelurakennettaan ja siirtänyt sosiaali- ja terveystaloutensa yhteistoiminta-alueelle. Nämä kunnat ovat usein väestöltään jo nyt ikääntyneitä, eikä näin ollen ikääntyminen enää juurikaan kiihdy eikä sen vuoksi rasita sanottavasti näiden kuntien taloutta. Osa näistä valtionosuusriippuvaisista kunnista näyttää selviävän nykyisen valtionosuuslainsäädännön jatkuessa kohtuullisen hyvin, osa taas uhkaa ajautua vielä nykyistä selvästi suurempiin vaikeuksiin. Monelle tuon kuntatyyppin kunnalle on yhteistä taloudellisen liikkumavaran kaventuminen, asukasmäärän väheneminen ja vaikeudet rekrytoida uusia kuntatyöntekijöitä eläköityvien tilalle.

7.3 Uskoa tulevaisuuteen?

Usein todetaan, että meillä ei kunnissa ole tarvetta sopeuttaa omaa toimintaa puuttumalla palveluiden laatuun ja laajuuteen. Riittävänä sopeutustoimenpiteenä pidetään taloudellisen kasvun turvaamista. Tällä perusteella nykyinen palvelurakenne on kehittynyt hyvään verotulokasvuun turvaten. Lyhyen tähtäimen tarkastelussa voidaan todeta, että kuntatalous on tasapainossa. Jos katseen kääntää kauemmas taaksepäin tai suuntaa kauemmas eteenpäin huomaa, että nykyinen kehityslinja ei voi jatkua ilman jatkuvaa lisärahoitusta.

Vuoden 2011 harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen hakijoita oli vähän, minkä uutisoitiin tarkoittavan kuntatalouden suunnan kääntymistä positiiviseksi. Todellisuudessa ainakin yhtä suuri syy hakijoiden vähyyteen oli se, että harkinnanvaraista rahoitusavustusta saaneita kuntia on poistunut listalta sekä kuntaliitosten, että harvaanasuttujen alueiden kohdennetun valtionosuiden vuoksi. Verotulokasvun aikaansaivat aikaisemmin sellaiset teollisuudenalat, joita ei enää ole samassa laajuudessa kuin aikaisemmin. Tulojen kasvu ei todennäköisesti yllä menneelle tasolle, varsinkin kun esimerkiksi Nokia ja sen liittämissä yritykset eivät tule tuottamaan usean miljardin vuotuista yhteisöveroa kunnille kuten tapahtui vielä 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun saakka.

On perusteltua tarkastella sekä kuntien rakenteita, että myös palveluntuotamista kuntien ja valtion kesken. Valtion järjestettäväksi ja/tai rahoitettavaksi mahdollisesti siirrettävät palvelut on nekin rahoitettava, mutta valtion rahoittamana rahoitus järjestetään progressiivisella verotuksella. Kuntien vastuulle jäävä toimintakatteeseen vaikuttava palvelurakenne ei voi kasvaa lähellekään menneellä tasolla ilman rahoituskasvua, jota ei näyttäisi olevan saatavissa.

Kuntien on sopeutettava palvelurakenteensa sellaisiksi, että se pystytään myös rahoittamaan. Ylimääräistä laatua tai yksilöllisyyttä ei useinkaan voida ylläpitää. Palvelun saatavuus tulee jatkossa lopulta tärkeämmäksi kuin palvelun saavutettavuus.

Jo nyt kunnille säädetyt perusturvan palvelut (esimerkiksi hoidon saatavuus perusterveydenhuollossa, hammashuollossa ja erikoissairaanhoidossa, terveydenhuoltolaki, neuvola-asetus, vanhus- ja vammaispalvelulaki, nuorisolaki ja lastensuojelulain uudet normit) tulevat kasvattamaan menoja huomattavasti. Alla oleva, sosiaali- ja terveysministeriön aineiston perusteella laadittu taulukko kuvaa eri sektoreiden olemassa olevan kasvupaineen vuoteen 2030 (taulukko 19). Vanhusten palveluiden kasvupaine on samansuuntainen tässä työssä tehtyjen johtopäätösten kanssa, mutta muiden palveluiden kasvu tuo vielä lisärahoitettavaa. Moni näistä muista kuin vanhuspalveluista lisää erityisesti kasvavien kuntien rahoituspainetta.

TAULUKKO 19. Väestötekijöiden vaikutus peruspalvelujen kysyntään Suomessa vuosina 2010-2030 (indeksi vuonna 2010 on 100)

Menoerä	2009 M€	2010	2020	2030
Sosiaalipalvelut	5 005	100	121	148
Lasten päivähoito	2 560	100	106	104
Vanhainkodit	974	100	141	204
Kotipalvelut	741	100	133	182
Palveluasuminen (arvio)	730	100	136	193
Terveyspalvelut	9 307	100	115	133
Erikoissairaanhoido	5 545	100	112	125
Perusterveydenhuolto	3 762	100	119	145
Koulutuspalvelut	7 006	100	99	103
Esiopetus	305	100	108	108
Perusopetus	4 122	100	104	108
Lukiokoulutus	641	100	89	96
Ammatillinen koulutus	1 467	100	95	98
Ammattikorkeakoulutus	471	100	96	94

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö

Palvelurakenteissa siirrytään asiallisesti ottaen entistä enemmän sähköisiin palveluihin ja tietotekniikan hyötykäyttöön (vanhusten kotihoito, terveyshyöty-malli jne.), koska hoitavia käsiäkään ei enää saada riittämään kaikilla osa-alueilla. Esimerkiksi hoitotyötä tekevien palkat varsinkin yhtiöistä ostettuna ovat kasvaneet vaikeasti rekrytoitavilla syrjäseuduilla ja reuna-alueilla huomattavasti, kun palveluiden saatavuuden on oltava norminmukainen. Jotta palvelut voidaan rahoittaa, on todennäköisesti karsittava osa tarjottavista palveluista. Myös palveluiden maksullisuutta tulisi uskaltaa harkita.

Kuntien tulee tarkistaa riskiasenteensa oikealle tasolle ja muistaa, että kunnan toiminta olisi perusteltua rajata kuntalain mukaisesti. Valtion pitää pysyä tekemään kokonaisuutta helpottavia päätöksiä, joten kuntia ei voi yksin syyllistää.

Kuntien talouden kokonaistilanne on ajautumassa vaikeaksi. Tilanteet ovat kärjistymässä pienkuntien ja isompien kuntien, maaseutumaisten ja muiden kuntien keskinäiseksi sanailuksi. Vaarana on, että aiemmin muiden kuntien palveluita rahoittaneet kunnat joutuvat nostamaan omia veroproponenttejaan ja velkaantumaan. Samalla ne joutuvat heikentämään myös kansainvälistä kilpailukykyään. Kaikki käytettävissä olevat keinot on otettava käyttöön. On saatava aikaan yhteisymmärrys siitä, että kuntien kokonaisveroaste ei voi kasvaa loputtomasti eikä julkinen sektori voi kantaa vastuuta kaikesta inhimilliseen elämään kuuluvasta. Siitäkin huolimatta on todennäköistä, että joudumme maksamaan jatkossa korkeita kunnallisveroja.

7.4 Arvio menetelmästä

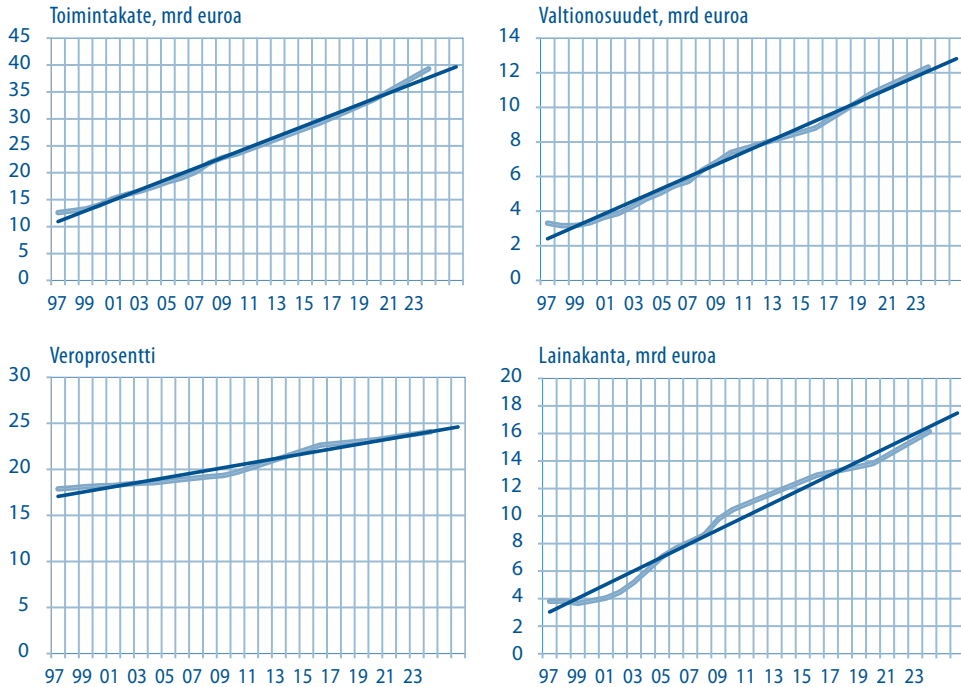
Käytetyn menetelmän kritiikin ensimmäinen kärki voidaan kohdistaa trendilaskennan menetelmään. Käytössä oleva tiukka aikataulu johti väistämättä siihen, että kuntien taloutta ei voitu mallintaa muuten kuin trendilaskennan pohjalle. Laskentaperusteen mutkistaminen ei näytä valitettavasti valtakunnallisissa arvioinneissakaan aina johtavan tarkoitettuun luotettavuuteen. Kuva 17 osoittaa, että menetelmä on toiminut varsin hyvin, sillä tuleville vuosille trendimenetelmällä arvioitu kehitys ei poikkea juurikaan menneestä kehityksestä. Kuvassa näkyvät hyvin tulojen ja menojen kasvun epätasapaino (1997-2010), varsinkin verotuloihin ennustettu taantuma 2011-2013, valtionosuuksien reagoiminen tilanteeseen ja uusi talouden rahoitustarpeen kasvu vuosina 2020-2024. Menetelmästä johtuen kuntajoukon ääripäät saattavat eriytyä liikaa. Tämä voisi pehmentää johtopäätöstä kuntajoukon polarisoinnista, mutta ei poista sitä. Työssä ei lähdetty pakottamaan trendiä tutkijoiden mielestä mahdolliseen kehityssuuntaan.

Kritiikin toinen kärki voidaan kohdistaa siihen oletukseen, että yksittäisten kuntien taloudesta laskettu koko valtakunnan tason tilanne olisi rinnastettavissa siihen, että valtiontasolla laskettaisiin kuntien talouden kehittyminen valtion-tason parametreilla. Tämä oletus ei pidä paikkaansa, koska kunnan talouden tilanne kehittyy usein hyvin alueellisesti, esimerkiksi jonkin alueen yrityksen tai suuren toimialan kukoistuksen tai taantumana vuoksi, ja kunta reagoi näihin tilanteisiin usein omin voimin.

Kuntakohtaisten arvioiden tekeminen pitkälle tulevaisuuteen on uskaliaista. Ensimmäisten laskentakierrosten jälkeen arvioitiin tulosten uskottavuutta varsinkin siksi, että kuntakohtaiset veroprosentit näyttivät nousevan hyvin korkeiksi ja toisaalta velan määrän räjähdysmäinen kasvu näytti epäuskottavalta. Lisäksi se ihmetytti, miksi muutamat taloudellisesti hyvin huonossa asemassa olleet kunnat nousivat kuntatalouksien ”eliittiin”. Asioille löytyi kuitenkin selitykset.

Aineisto laskettiin useaan otteeseen läpi ja tuloksia vertailtiin eri tavoin, ja laskentamenetelmä osoittautui toimivaksi. Tehdyt oletukset ja varsinkin tarkastelun ulottaminen hyvin kauaksi tulevaisuuteen pitää tietenkin aina asettaa alttiiksi kriittiselle tarkastelulle. Mitä pidemmälle tarkastelu ulotetaan, sitä enemmän varsinkin alkuvaiheen kertoimet vaikuttavat lopputuloksiin, esimerkiksi toimintakatteen kasvun yhden prosenttiyksikön suuruinen ero vaikuttaa useita miljardeja velkatasapainossa vuonna 2024. Tätä voi pitää kritiikin kolmantena oikeutettuna kärkenä. Työssä tehdyt oletukset on tehty kuitenkin kuntien kannalta positiivisesti, niiden omaa sopeutumiskykyä ymmärtäen.

Koska laskennan lähtökohtana oli ”vyöryttää” menneeseen perustunut toimintakatteen kehitys ja sitä seuraava valtionosuuskehitys eteenpäin tulevaisuuteen, ei esimerkiksi Euroopan vakavalta näyttävä taloustilanne vaikuta tähän tarkasteluun. Toinen asia on verotulojen arvio, sillä laskennan pohjalla on annet-

KUVA 17. Eräiden talouden muuttujien kehitys 1997-2010 ja 2011-2024

tuna oletus verotulojen kehityksestä vuoteen 2014 saakka. Arvio näyttää jo nyt kuntatalouden kannalta hyvin vaikealta. Euroopan taloustilanne voi vaikuttaa verotuloihin vielä haitallisemmin kuin mitä on oletettu. Myös kuntien maksama lainakorko saattaa nousta siitä, millä menetelmällä tässä on arvioitu korkomenojen kehitystä.

Suuret poikkeamat tulevaan todellisuuteen voivat syntyä investoinneista, jotka tehdyillä oletuksilla ovat todennäköisesti jo lähtötilanteessa liian pienet. Koska tulevaisuus perustuu tässä arviossa menneeseen, voi olla, että menneen kehityksen investointitaso ei ole riittävä esimerkiksi vanhusten palvelurakenteen investointimenoihin. Parempaa tapaa investointien ennakointiin ei kuitenkaan löydetty.

Kunnan kokonaisveroaste

Kehitetty mittari, kunnan kokonaisveroaste, kehitettiin mittaamaan verorahoituksen muutostarvetta ja verorahoituksen sisällä rahoituserien kokoa ja muutosta. Työn laskenta-asetelmissa mittarin selitysarvo oli hyvä ja tulokset oikeansuuntaisia.

Käytetyt aineistot:

Tilastokeskus, tiedonantajapalaute 1997-2010:

Tuloslaskelmat, rahoituslaskelmat ja taseet

Tilastokeskus, väestötilasto 2009

SOTKANET 2010, elektroninen tilastoaineisto

Kuntaosaston omat ennakointimallit

Julkaisussa on arvioitu kuntien talouden kehitystä vuodesta 2011 vuoteen 2024. Työssä on arvioitu yleistä kuntatalouden tilaa pohjautuen toteutuneiden tilinpäätösarvioiden avulla tehtävään painelaskelmaan.

Painelaskelmassa on otettu huomioon vuodesta 2020 kiihtyvä väestön ikääntyminen ja sen vaikutus kuntien rahoitustarpeeseen. Arvio perustuu yksittäisten kuntien talouden kehitykseen vuosina 1997-2010 ja tämän jatkumisena samanlaisena 2011-2024.

Selvitys osoittaa, että talousvaikeudet kohdistuvat koko kuntakenttään 2020 –luvulla ja ainakin kolmasosa kunnista on suurissa taloudellisissa vaikeuksissa 2020 –luvulla. Tämä edellyttää kunnilta laajaa sopeuttamista eli ts. saneeraamista.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

ISBN 978-952-251-290-1 (pdf)

HELSINKI
Helmikuu 2012