



16.12.2024

Valtionosuusuudistus 2027 – taustoitusta

Selvityshenkilöt Eero Laesterä ja Arto Sulonen 2024–2026

Sisällys

1.	Yhteenvedo ehdotuksista	16
1.1.	Rahoitettavat palvelut	16
1.2.	Uudistuksen reunaehdot	16
1.3.	Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne	16
1.4.	Kustannuserojen taseus ja lisäosat	17
1.5.	Tulopohjan taseus	19
1.6.	Sote-uudistukseen liittyvät siirtoerät	19
1.7.	TE-palveluiden rahoitus ja työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentuminen	19
1.8.	Kotikuntakorvaukset ja kunnan rahoitusosuus toisen asteen koulutuksen kustannuksista	19
1.9.	Poistot ja sisäiset vuokrat	20
1.10.	Uudistuksen muutosvaikutusten tasaaminen	20
2.	Johdanto työlle – tausta ja tehtävät valtionosuusjärjestelmän uudistamisen kokonaisuudessa	22
2.1.	Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen soveltamisala, reunaehdot ja tavoitteet	22
2.2.	Rahoitusperiaatteen on toteuduttava	22
2.3.	Peruspalveluiden valtionosuudella rahoitettavat palvelut	24
2.4.	Tiedolla johtamisen varmistaminen	25
2.5.	Uudistuksen tavoitteet	26
3.	Demografinen tarkastelu	27
3.1.	Yleisesti väestön muutoksista	27
3.2.	Ikääntyminen	32
3.3.	Taantumassa olevien kuntien mahdollisuus: älykäs sopeutuminen	37
3.4.	Johtopäätös väestöstä	39
4.	Kuntatalouden kehittyminen – lähihistoria, nykytila ja tulevaisuus	41
4.1.	Talouden tila ja kehitys 2010–2023	41
4.2.	Toimintakulut	42
4.3.	Toimintakatteet	44
4.4.	Verovara ja veroprosentit	47
4.5.	Verotettava tulo	51
4.6.	Valtionosuus	55
4.7.	Taseen eristä	58
4.7.1.	Lainakanta	58
4.7.2.	Rahavarat	60
4.7.3.	Nettolaina	62
4.7.4.	Käyttöomaisuus	64
4.7.5.	Taseen ali-/ylijäämä	66
4.8.	Konsernit	69
4.9.	Kuntien tulevaisuus	75

4.10.	Johtopäätös tuloksesta, rahoituksesta ja taseesta	78
5.	Käyttötalouden toiminnallinen tarkastelu	80
5.1.	Isot luvut – hyvinvointialueelle luovutetut ja kuntiin jääneet palvelut	80
5.2.	Kustannusrakenne muissa kuin peruspalveluissa (käyttömenot) vuonna 2023	88
5.3.	Nettokäyttökustannus	89
5.4.	Palvelukustannuksen muutos asukasluvun muuttuessa	93
5.5.	Johtopäätös palvelurakenteen kustannuksista ja muutoksesta	98
6.	VATT:lta tilattu tutkimus	100
7.	Suunnitelman mukaiset poistot mukaan kustannustarkasteluun	104
8.	Miltä kokonaisuus – talouden taustat, tuloslaskelma, tase ja tulevaisuus - näyttää	107
8.1.	Mittari kokonaisuuden mittaamiseksi	107
8.2.	Tulokset	108
8.3.	Vaikka kunta olisi pieni, sen talous laajasti tarkasteltuna ei ole huono – eikä päinvastoin!	109
9.	Investoinnit – investointien taso, kasvu, investointikohteet ja rahoitus sekä asukasluvun muutoksen vaikutus investointitasossa - investointivara	112
9.1.	Kuntaemon ja konsernin investointitasot	112
9.2.	Mihin on investoitu?	114
9.3.	Kiihdyttääkö kasvu investointeja?	119
9.4.	Investointien rahoitus ja tulevaisuuden kantokyky	120
9.5.	Johtopäätös - kiihdyttääkö asukasluvun kasvu investointien kasvua– onko kunnissa investointivaraa?	121
10.	Kuinka valtionosuudet ovat kehittyneet kasvukaupungeissa 2017–2023	123
11.	Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen kokonaisuus	130
11.1.	Valtionosuuskriteerit ja niiden riippuvuudet toiminnoista	130
11.2.	Ikäryhmäperusteiset valtionosuudet	132
11.3.	Työttömyyden kriteerit	135
11.4.	Vieraskielisyys – ulkomaalaistaustaisuus	136
11.4.1.	Vieraskielisyys palvelurakenteen kustannuksissa sekä työttömyyden hoidossa	136
11.4.2.	Vieraskielisyys ja tulotaso	138
11.4.3.	Eräiden kuntien nostoja vieraskielisyyden kustannuksiin vaikuttavista palveluista	140
11.4.4.	Erityinen ja tehostettu tuki	141
11.4.5.	Vieraskielisyyden osuus ja palveluiden kustannukset	142
11.4.6.	Vieraskieliset ja työllisyys	144
11.4.7.	Johtopäätös – vieraskielisyyden huomioon ottaminen	151
11.5.	Kaksikielisyys	153
11.6.	Saavutettavuuden kriteerit	154
11.6.1.	Asukastiheys	154
11.6.2.	Syrjäisyys	155
11.7.	Koulutustaustakerroin	157
12.	Lisäosat	158

12.1.	Saamelaisten kotiseutualueen kunta	158
12.2.	Työpaikkaomavaraisuus	159
12.3.	Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa	160
12.4.	Kasvun tukeminen ja palveluiden rahoituksen varmistaminen – mekanismit asukasluvultaan kasvaville ja taantuvilla alueilla – asukasluvun kasvun ja taantuvien alueiden lisäosat	160
12.4.1.	Asukasmäärän kasvun lisäosa	161
12.4.2.	Väestöään menettävien kuntien lisäosa	163
12.4.3.	Asukastiheyden ja syrjäisyyden sekä väestöään menettävien ja kasvussa olevien kuntien kriteerimuutosten yhteisvaikutus	165
12.5.	Saaristoisuus	168
13.	Verotuloihin perustuva (valtionosuuden) taseaus	170
13.1.1.	Taseauslisä ja -vähennys	171
13.1.2.	Kannustavuus osana verotuloihin perustuvaa valtionosuuden taseausta	172
13.1.3.	Voimalaitosten kiinteistövero taseauksessa	173
14.	Sote-uudistuksen vaikutukset ja niiden purkamisen mahdollisuus	180
14.1.	Johtopäätös sotesta	186
15.	Järjestelmän lisäykset ja vähennykset sekä ulkopuoliset erät	188
15.1.	Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset	188
15.2.	TE-palvelut ja kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus	188
15.2.1.	Verotulomenetysten korvaukset	191
15.2.2.	Kotikuntakorvaukset ja toisen asteen koulutuksen omarahoitussuus	194
15.2.3.	Perustoimeentulotuen kuntaosuuden laskutus	195
15.3.	Uudistuksen vaikutukset	195
15.4.	Taseaus ja siirtymäkausi	196
15.4.1.	Uudistuksen muutosvaikutusten taseaus	196
15.4.2.	Negatiiviset maksuerät	197
15.5.	Rahoitusperiaatteen toteutuminen ja näkemys muutoksen perustellaisuudesta	199
15.6.	Kustannustenjaon tarkistus	200
16.	Kokonaistarkastelu – mihin päädyttiin?	200

Taulukot

Taulukko 1 Kuntien pienimmät ja suurimmat tuloveroprosentit 2022, 2023, 2024 ja 2025.....	24
Taulukko 2 Peruspalveluiden valtionosuuspalvelut ja muut palvelut (sisäiset ja ulkoiset menot)	25
Taulukko 3 Asukasluku eri kuntaryhmissä 2010, 2023 ja 2030 sekä muutos 2010–2023, 2023–2030	30
Taulukko 4 Asukasluvun kehitys eri kuntaryhmissä 2019–2023.....	31
Taulukko 5 Mediaani-ikä (keskimmäisen kuntalaisen ikä) 2010, 2023 ja 2030 eri kuntaryhmissä	33
Taulukko 6 Mediaani-ikä 2010, 2023 ja 2030 mediaani-ikänsä nuorimmissa ja vanhimmissa kunnissa	34
Taulukko 7 Suurimmat asukasluvun muutokset 2023–2023, suurimmat kuntakohtaiset alenemat ja suurimmat kasvut	34
Taulukko 8 Eräiden asukasluvultaan suurimpien ja pienimpien kuntien asukasluku ja mediaani-ikä kehitys 2010, 2023 ja 2030	36
Taulukko 9 Ikäryhmät 0–15-vuotta – väestön määrä 2020, 2023 ja 2030.....	37
Taulukko 10 Älykkään sopeutumisen ja tarpeen kasvun aiheuttama sopeutuminen ja kustannusten kasvu	38
Taulukko 11 Toimintakulut euroa/asukas 2023.....	42
Taulukko 12 Toimintakulut 2023 eur/asukas eri kuntaryhmissä	43
Taulukko 13 Toimintakate (itseisarvo) 2023 euroa/asukas.....	44
Taulukko 14 Eräiden kuntien toimintakatteita ja niiden sote-uudistuksesta johtuvia muutoksia 2022 □ 2023	46
Taulukko 15 Asukaskohtaisia toimintakatteita euroa/asukas kuntaryhmissä 2023	47
Taulukko 16 Verovara kunnissa 2023, eräitä mittareita.....	47
Taulukko 17 Verovara veroprosenttiyksikköinä ja euroa/asukas eri tarkasteluryhmissä	49
Taulukko 18 Pienimmät ja suurimmat verovaravero- ja veroprosenttiyksikköinä 2024.....	50
Taulukko 19 Kuntien tulovero- ja kiinteistöveroprosentit aritmeettisinä keskiarvoina kuntaryhmittäin 2024.....	50
Taulukko 20 Verotettava tulo 2023 euroa/asukas	51
Taulukko 21 Verotettava tulo euroa/asukas 2023 eri kuntaryhmissä.....	53
Taulukko 22 Kuntien yhdellä veroprosenttiyksikköllä keräämien verotulojen määrät vuonna 2023 (kuntien aritmeettinen keskiarvo).....	54
Taulukko 23 Valtionosuus euroa/asukas 2023, eräitä mittareita.....	55
Taulukko 24 Valtionosuus asukasta kohden, muutos %: eräissä kunnissa 2022 ja 2023	56
Taulukko 25 Valtionosuus euroa/asukas ja vero-%-yksikköä eri kuntaryhmissä.....	57
Taulukko 26 Lainakanta 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas 2010, 2019 ja 2023 eri kuntatyypeissä	59
Taulukko 27 Rahavarat 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä	61
Taulukko 28 Nettolaina 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä	63
Taulukko 29 Käyttöomaisuus 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä	65
Taulukko 30 Vuoden 2023 tilinpäätöstiedot: suurimmat ja pienimmät ali/ylilyijäämät toimintakatteeseen suhteutettuna	66
Taulukko 31 Taseen ali/ylilyijäämä 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä.....	68
Taulukko 32 Korollinen vieras pääoma konserneissa 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä	70
Taulukko 33 Konsernien ali/ylilyijäämä 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä.....	72
Taulukko 34 Konsernien käyttöomaisuus 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä.....	74
Taulukko 35 VM:n painelaskelman ennakoima negatiivinen vuosikate kuntien – 2019–2028.....	76
Taulukko 36 VM:n laskema veroprosenttiyksikköiden vuotuinen muutospaine vuoteen 2028 eri kuntaryhmissä	77
Taulukko 37 Sote-palvelut, 1000 euroa ja euroa/asukas sekä vuotuinen prosentuaalinen muutos euroa/asukas vuodesta 2015 vuoteen 2022	81
Taulukko 38 Sote-palvelut euroa/asukas kuntatyypeittäin 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta) ja mittarin euroa/asukas riippuvuus kunnan kokoon	81
Taulukko 39 Sote-palvelut euroa/asukas kuntakoon mukaan 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta)	81
Taulukko 40 Sote-palvelut euroa/asukas maakunnittain 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta) kokoon	81
Taulukko 41 Kuntaan jääneet palvelut, 1000 euroa ja euroa/asukas sekä vuotuinen prosentuaalinen muutos euroa/asukas vuodesta 2015 vuoteen 2022	82
Taulukko 42 Kuntaan jääneet palvelut euroa/asukas kuntatyypeittäin 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta).....	83
Taulukko 43 Kuntaan jääneet palvelut euroa/asukas kuntakoon mukaan 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta)	83
Taulukko 44 Kuntaan jääneet palvelut euroa/asukas maakunnittain 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta)	83
Taulukko 45 Peruspalveluiden valtionosuuspalvelut kuntaryhmittäin euroa/yksikkö (vuoden 2023 ennakkolliset tilinpäätöstiedot)	84
Taulukko 46 Toimintamenot euroa/asukas ja riippuvuudet eräisiin muuttujiin (vuoden 2023 ennakkolliset tilinpäätöstiedot)	85
Taulukko 47 Päiväkotihoidon yksikkökustannus 0–5-vuotiaiden mukaan ja todellisten käyttäjien lukumäärän mukaan	86
Taulukko 48 Ei-peruspalveluiden valtionosuuspalvelut kuntaryhmittäin euroa/yksikkö (vuoden 2023 ennakkollinen tilinpäätöstieto)	88
Taulukko 49 Toimintamenot euroa/asukas ja riippuvuudet eräisiin muuttujiin (ei-valtionosuuspalvelut).....	89
Taulukko 50 Eräiden muuttujien riippuvuudet valtionosuusperusteisiin palveluihin (nettokäyttökustannus)	90
Taulukko 51 Valtionosuuspalveluiden peruspalvelut, nettokäyttökustannus euroa/yksikkö 2023 (ennakkolliset tilinpäätöstiedot)	91
Taulukko 52 Muiden kuin peruspalveluiden nettokäyttökustannus euroa/yksikkö vuonna 2023 (ennakkollinen tilinpäätöstieto)	92
Taulukko 53 Perusopetuksen käyttömenojen kasvu euroa perusopetusikäistä kohden eri kuntatyypeissä 2015–2023 ja muutos samalla aikajaksolla (delta).....	93
Taulukko 54 Perusopetuksen käyttömenojen kasvu euroa perusopetusikäistä kohden eri kuntakokoluokissa 2015–2023 ja muutos samalla aikajaksolla (delta).....	93
Taulukko 55 Perusopetuksen käyttömenojen kasvu euroa (perusopetusikäinen maakunnittain 2015–2023 ja muutos samalla aikajaksolla (delta)	94
Taulukko 56 Peruspalveluiden yksikkökustannuksen muutoksen riippuvuus kasvun muutokseen	94
Taulukko 57 Eräiden muiden palveluiden yksikkökustannuksen muutoksen riippuvuus kasvun muutokseen.....	95
Taulukko 58 Eräiden kuntien maanmyynnin ja maanvuokran merkitys tulorahoitukselle veroprosenttiyksikköä	96
Taulukko 59 Eräiden kuntien muut omat tulot ja niiden merkitys tulorahoitukselle veroprosenttiyksikköä	97
Taulukko 60 VATTin tutkimuksesta johdetut ikäryhmäkohtaiset laskennalliset valtionosuuskriteerit	102
Taulukko 61 Referenssiarvot yksikkökustannuksista	102
Taulukko 62 Vanhat ja uudet laskennalliset kriteerit	103
Taulukko 63 Käyttöomaisuus ja poistot euroa/asukas ja poistoprosentti kuntaryhmittäin (tilinpäätöstiedot 2023)	106
Taulukko 64 Talous kuntatyypeittäin - mittari kokonaisuuden mittaamiseksi	107

Taulukko 65 Mittaus asukasluvun muutoksen 2010–2023 mukaan.....	109
Taulukko 66 Isot ja pienet kokonaistalouden indeksit eri kuntaryhmissä.....	111
Taulukko 67 Bruttoinvestoinnit euroa/asukas eri aikajaksoissa – eräitä mittareita.....	112
Taulukko 68 Bruttoinvestoinnit yhteensä 1000 euroa eri kuntatyypeissä 2015–2023 ja investoinnit yhteensä.....	113
Taulukko 69 Emokuntien bruttoinvestoinnit euroa/asukas 2015–2023 kuntatyypeittäin.....	113
Taulukko 70 Kuntakonsernien bruttoinvestointimenot kuntatyypeittäin 2015–2023 ja investoinnit yhteensä.....	113
Taulukko 71 Kuntakonsernien bruttoinvestoinnit euroa/asukas 2015–2023 kuntatyypeittäin.....	113
Taulukko 72 Vuokravastuut 2019–2023 eri kuntatyypeissä 2015–2023.....	114
Taulukko 73 Perusopetuksen investoinnit eri kuntatyypeissä 2015–2022 miljardia euroa ja euroa/asukas.....	115
Taulukko 74 Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen investoinnit miljardia euroa ja euroa/asukas eri kuntatyypeissä 2015–2022.....	115
Taulukko 75 Investoinnit infraan ja vertailu perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen investointeihin miljardia euroa ja euroa/asukas eri kuntatyypeissä 2015–2022.....	115
Taulukko 76 Kuntien investointeja miljardia euroa 2013–2022 kumulatiivisesti.....	116
Taulukko 77 Investoinnit 2023–2022, investointilajit ja isot kunnat – muut kunnat miljardia euroa ja euroa/asukas.....	116
Taulukko 78 Investoinnit lajeittain (emo) – kuusikko, C23 ja muut kunnat 2013–2022.....	117
Taulukko 79 Asukasluvun kasvun suhde investointimenojen keskimääräiseen kasvuun 2015–2023.....	119
Taulukko 80 Investointien rahoitus, emokunnat 2015–2023.....	120
Taulukko 81 Investointien rahoitus, emokunnat 2015–2023.....	120
Taulukko 82 Valtionosuus miljoonaa euroa eräissä kaupungeissa 2015–2023.....	124
Taulukko 83 Peruspalveluiden valtionosuus miljoonaa euroa (ilman OKM:n valtionosuutta) eräissä kaupungeissa 2015–2023.....	125
Taulukko 84 Vähän lapsia, paljon opiskelijoita ja pieni mediaani-ikä – riippuvuus laskennallisiin kriteereihin.....	127
Taulukko 85 Eräiden suurimpien kaupunkien valtionosuustarkastelu.....	128
Taulukko 86 Opiskelijaikäisten osuuden muutos suhteessa valtionosuuden muutokseen.....	129
Taulukko 87 Valtionosuuskriteerien riippuvuus eräisiin keskeisiin kunnan tilaa mittaaviin muuttujiin.....	130
Taulukko 88 Valtionosuuskriteerien riippuvuus valtionosuusperusteisin palveluihin.....	131
Taulukko 89 Valtionosuuskriteerien riippuvuus eräisiin ei- valtionosuusperusteisin palveluihin, otos 1.....	131
Taulukko 90 Valtionosuuskriteerien riippuvuus eräisiin ei- valtionosuusperusteisin palveluihin, otos 2.....	131
Taulukko 91 Valtionosuuskriteerien riippuvuus eräisiin ei- valtionosuusperusteisin palveluihin, otos 3.....	132
Taulukko 92 Ikäryhmäluokat 2024, 2025 ja aiotusti 2026 alusta.....	133
Taulukko 93 Ikäryhmäperusteiset valtionosuuskriteerit vanhan ja uuden ikärakenteen mukaan (ennen ja jälkeen).....	134
Taulukko 94 Suurin ja pienin muutos ikäryhmäperusteisessa laskennallisessa kustannuksessa.....	134
Taulukko 95 Suurin ja pienin muutos ikäryhmäperusteisessa laskennallisessa kustannuksessa euroa/asukas.....	135
Taulukko 96 Peruspalveluiden valtionosuus nykyisessä järjestelmässä ennen verotuloihin perustuvaa tasausta; kunnat.....	135
Taulukko 97 Vieraskielisten määrä ja suhteellinen muutos 2015–2023 eräissä kunnissa.....	137
Taulukko 98 Vieraskielisten osuus ja osuuden muutos eräissä kunnissa 2015–2023.....	137
Taulukko 99 Vieraskielisten osuus väestöstä ja tulotaso verotettavalla tulolla mitattuna euroa/asukas eri kuntaryhmissä.....	139
Taulukko 100 Vieraskielisten määrän ja tulotason riippuvuus ja tulotason riippuvuus vieraskielisten määrän kasvusta.....	139
Taulukko 101 Vieraskielisten määrän ja tulotason riippuvuus ja tulotason riippuvuus vieraskielisten määrän kasvusta.....	140
Taulukko 102 S2-kielten osuus eräissä kunnissa, joissa on paljon vieraskielisyyttä (2019–2023).....	141
Taulukko 103 Koko maassa vieraskielisten määrän prosentuaalinen kasvu ja erityisen ja tehostetun tuen tarjonnan kasvu.....	142
Taulukko 104 Vieraskielisen väestöosuuden suhde.....	142
Taulukko 105 Erityisen ja tehostetun tuen tarjonnan muutos eräissä kunnissa suhteessa vieraskielisten määrän kasvuun.....	142
Taulukko 106 Kuntaan jääneiden palveluiden ja peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden yksikkökustannuksen suhde vieraskielisyyden muutokseen.....	144
Taulukko 107 Vieraskieliset kuntalaiset osana työvoimaa 2015–2023.....	145
Taulukko 108 Vieraskieliset työnhakijat %:ia työnhakijoista eräissä kunnissa 2015–2023.....	146
Taulukko 109 Vieraskieliset työnhakijat %:ia vieraskielisistä eräissä kunnissa 2015–2023.....	146
Taulukko 110 Työllisyysasteen ja työttömyysasteen riippuvuus vieraskielisten määrästä – vuotuinen tarkastelu 2012–2022.....	147
Taulukko 111 Vieraskielisyyden ja ulkomaalaistaustaisuuden kriteereistä johtuvat muutokset.....	151
Taulukko 112 Eräitä kuntia kuvaamassa nykyisen ja esitetyn laskentaperusteiden muutosta kaksikielisyyden kriteereissä.....	153
Taulukko 113 Asukastiheys -kriteerin merkitys maakunnittain.....	155
Taulukko 114 Poistettavaksi esiteltävä koulutustausta -lisäosa.....	157
Taulukko 115 Esitys lisäosista euroa.....	158
Taulukko 116 Saamen kotiseutualueen kunnat, saamenkieliset ja koko väestö.....	159
Taulukko 117 Saamelaisten kotiseutualueen kunnat, toimintakatteet euroa/asukas 2022 ja 2023.....	159
Taulukko 118 Poistettavaksi esitettävä työpaikkaomavaraisuuden lisäosa.....	160
Taulukko 119 Asukasluvun muutoksen lisäosa: maksuperusteena euroa/alle 16-vuotias vai euroa/ asukasluku.....	162
Taulukko 120 Asukasluvun kasvun muutettu lisäosa.....	163
Taulukko 121 Asukasluvun kasvun muutettu lisäosa.....	163
Taulukko 122 Suurten peruspalveluiden yksikkökustannukset kasvussa olevissa ja asukasluvultaan taantuvissa kunnissa.....	164
Taulukko 123 Väestöään menettävien kuntien lisäosa – eniten asukaskohtaista valtionosuutta saavat kunnat euroa/asukas.....	165
Taulukko 124 Kriteerinelikon yhteisvaikutus - maakuntakohtaisuus.....	167
Taulukko 125 Kriteerinelikon muutokset – kunnan koko.....	167
Taulukko 126 Kriteerinelikon – asukastiheyden poistaminen, syrjäisyyssilän muuttaminen laskennalliseksi kriteeriksi ja väestönkasvun ja – aleneman muutosten yhteisvaikutus euroa/asukas – suurimmat häviäjät.....	168
Taulukko 127 Kriteerinelikon – suurimmat voittajat.....	168
Taulukko 128 Tasaustilän ja -vähennyksen poistamisen vaikutus eräissä kunnissa.....	172
Taulukko 129 Eräitä tuulivoiman tunnuslukuja.....	176
Taulukko 130 Muidenkin voimalaitosten kiinteistöverotulojen kuin ydinvoimaloiden kiinteistöverotulon lisääminen verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen (50 %:n osuus).....	177
Taulukko 131 Voimalaitosten kiinteistöverotulon lisääminen tasaukseen.....	178
Taulukko 132 Voimalaitosten kiinteistöverotulon lisääminen tasaukseen.....	178

Taulukko 133 Muut valtionosuuteen tehtävät lisäykset ja vähennykset	188
Taulukko 134 Työttömyysturvan kriteerin kasvun kuntakompensaatio	190
Taulukko 135 Verotulomenetysten korvauksia eniten ja vähiten saavat kunnat	193
Taulukko 136 Toisen asteen rahoitusmuutos: 16–19 ja 16–40-vuotiaiden osuus kunnan asukasluvusta	194
Taulukko 137 Toisen asteen rahoitusmuutos	195
Taulukko 138 Esitys valtionosuusuudistuksen muutosten rajaamiseksi	197
Taulukko 139 Peruspalveluiden valtionosuuspalvelut ja muut palvelut	200
Taulukko 140 Kuntien eriytyminen asukasluvun aleneman tai kasvun perusteella	202

Kuvat

Kuva 1 Väestöllisiä tilanteita Suomen kunnissa: Väestön muutos vs. kunnan koko (asukasluvulla mitattuna)	28
Kuva 2 Väestöllisiä tilanteita Suomen kunnissa: väestön mediaani-ikä vs. kunnan asukasluku	28
Kuva 3 Verovara Suomen kunnissa 2024	51
Kuva 4 Kuntalaisten verotettavat tulot asukasta kohden (taulukosta puuttuu Kauniainen, jonka verotettava tulo oli noin 54.000 euroa/asukas)	53
Kuva 5 Valtionosuuden merkitys kuntien taloudessa ja riippuvuus kunnan asukasluvun kasvaessa	55
Kuva 6 Päiväkotihoidon, käyttömenot euroa/0–5-vuotiaasta lasta kohden	87
Kuva 7 Perusopetus, käyttömenot euroa/ 7–15-vuotiaasta lasta kohden	87
Kuva 8 Pisteparvet emon ja konsernin bruttoinvestoinneista 2015–2023 euroa/asukas ja vuokravastuina rahoitetut investoinnit - saatettu samalle asteikolle konserni-investointien korostamiseksi	118
Kuva 9 Eri ikäisten kuntalaisten kumulatiivinen talousvaikutus koko maassa (vuoden 2023 taso)	123
Kuva 10 Muiden peruspalveluiden kuin varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetus käyttömenot 2023 euroa/asukas (isot peruspalvelut ovat)	133
Kuva 11 Työllisyysasteen, työttömyysprosentin, työikäisten ka vieraskielisten riippuvuus koko maassa 2008–2022	148
Kuva 12 Työllisyysasteen, työttömyysprosentin, työikäisten ka vieraskielisten riippuvuus Espoossa 2008–2022	149
Kuva 13 Työllisyysasteen, työttömyysprosentin, työikäisten ja vieraskielisten riippuvuus Vantaalla 2008–2022	150
Kuva 14 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus (täysimääräiset laskennalliset verotulot euroa/asukas ml tasaus ja muut kuin ydinvoimaloiden voimalaitosten kiinteistöverotulot) eräissä kunnissa	176
Kuva 15 Paradigman muutos – nolla-akselin yläpuoliset kunnat hyötyivät uudistuksesta ja erien poistamisen jälkeen häviävät – nollaviivan alapuolella olevat kunnat menettivät uudistuksessa ja soten poistamisen jälkeen voittaisivat	183
Kuva 16 Esimerkinomainen kuva siitä, kuinka soten poistaminen järjestelmästä tai järjestelmään jättäminen vaikuttaisi 96:een kuntaan	185
Kuva 17 Laskentavaiheessa kunnat ja niiden tasaamaton (sininen) ja tasattu, lopullinen uudistuksen toteutuminen, kun sote on poistettu (punainen)	196

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 31.8.2023 valmisteluryhmän, jonka tehtävänä on arvioida kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeita suhteessa kuntien tehtäviin ja toimintaympäristön muutoksiin, arvioida eri ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia taustaselvityksiin perustuen sekä laatia hallituksen esitysluonnos järjestelmän muutostarpeista.

Valmisteluryhmän toimeksianto perustuu Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Valmistelun aikataulutavoitteena oli, että hallituksen esitys voidaan antaa eduskunnalle kevädistuntokaudella 2025 ja uusi lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2026 alusta.

Hallitusohjelman mukaan kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia sekä sote-uudistuksen voimaantuloa ja TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Uudistuksen lähtökohtana on tavoite varmistaa eri kokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa, ottaa huomioon muuttotappiokuntien tarpeet ja eri alueiden demografisen kehityksen sekä vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytykset investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia.

Hallitusohjelman mukaan valtionosuuksien yleiskatteellisuus säilytetään ja painotetaan yleiskatteellisia valtionosuuksia valtionavustusten sijaan. Uudistus toteutetaan hallitusohjelman mukaan kustannusneutraalisti siten, että se ei lisää julkisia menoja, vaan vahvistaa kasvua ja julkista taloutta pitkällä aikavälillä.

Hallitusohjelman mukaan osana uudistusta arvioidaan verotuloihin perustuvan valtion tasauksen piirissä olevien verojen tarkoituksenmukaisuutta ja tasauksen tasoa. Samalla tarkastellaan tasauksen piirissä olevien verojen määrää ja tasauksen suuruutta. Peruseriaatteena on, että kuntien alueella syntyvästä verotulosta mahdollisimman suuren osan tulee jäädä kuntien käyttöön, kuitenkin kaikkien kuntien elinvoima ja kuntien välinen rahoituksen tasapainoisuus huomioiden. Hallitus pyrkii kaventamaan kuntien nimellisten efektiivisten veroprosenttien välistä eroa. Hallitusohjelman mukaan arvioidaan mahdollisuutta tehdä valtionosuusjärjestelmään määräaikainen korjaus niin, että minkään kunnan valtionosuuksien maksatus ei ole negatiivinen.

Hallitusohjelman mukaan hallitus huolehtii, että kunnille siirtymässä olevien TE-palvelujen rahoitus, ohjausjärjestelmä ja asiakaspalvelulainsäädäntö turvaavat kuntien todelliset mahdollisuudet onnistua kohtaanto-ongelmien ratkaisemisessa kannustinjärjestelmän edellyttämällä tavalla. Tämä tarkoittaa joustavuuden ja harkinnan lisäämistä asiakkaiden palveluprosesseissa. TE-palveluiden rahoitusmallia tarkistetaan niin, että se kannustaa aktiiviseen työllisyydenhoitoon oikeudenmukaisilla resursseilla. Hallitus tarkistaa TE2024-rahoitusmallin kompensaation tasoa lain voimaantulon jälkeen vuosittain kuntien välillä siten, että huomioidaan mallin kannustavuus, väestökasvun vaikutus sekä vieraskielisten että kaksikielisten, työttömien ja työllisten määrä. Rahoitusmalli ei saa muodostua yksittäisen kunnan tai alueen kannalta kohtuuttomaksi. Hallitus huomioi erikseen äkillisen rakennemuutoksen tilanteet.

Valmisteluryhmässä on edustus valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Suomen Kuntaliitosta.

Valtiovarainministeriö nimesi 7.2.2024 valmistelun tueksi kaksi selvityshenkilöä, Arto Sulosen ja Eero Laesterän. Sulosen toimikausi alkoi 7.2.2024 ja Laesterän 1.4.2024. Selvityshenkilöt nimettiin valmisteluryhmän jäseniksi ja Arto Sulonen on toiminut valmisteluryhmän puheenjohtajana 20.2.2024 lukien. Selvityshenkilöt ovat toimineet virkasuhteessa valtiovarainministeriössä.

Tiukan aikataulutavoitteen takia valmisteluprosessin tarkoituksena oli ilman eri välituotoksia suoraan laatia hallituksen esitysluonnos kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain nojalla rahoitettavia peruspalveluita ovat varhaiskasvatus, esiopetus, perusopetus, kirjastot, asukaskohtaisesti rahoitettu taiteen perusopetus, yleinen kulttuuritoiminta, ympäristöterveydenhuolto ja vuoden 2025 alusta TE-palvelut. Uudistus ei siten kata opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla rahoitettavia palveluita, kuten lukiota, ammatillista koulutusta, liikunta- ja nuorisotyötä ja kulttuurilaitoksia, ei myöskään vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisia palveluita, kuten kansalaisopistoja.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaiset valtionosuudet kattavat noin 13 % kuntatalouden kokonaisuudesta. Tällä valtionosuusuudistuksella ei siten ole mahdollista laajemmin ratkaista kuntatalouteen liittyviä ongelmia.

Selvityshenkilö Eero Laesterän erityisenä selvitystehtävänä oli arvioida, miten valtionosuusjärjestelmässä voitaisiin a) ottaa huomioon kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytykset investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia, b) vahvistaa erityisesti kuntien ja kaupunkien investointikykyä sekä c) ottaa huomioon muuttotappiokuntien tarpeet ja eri alueiden demografinen kehitys. Nämä Laesterän tekemät selvitykset sisältyvät tähän selvityshenkilöiden raporttiin (luvut 2–9 ja esimerkiksi luvusta 10 vieraskielisyys, useissa muissa luvuissa tilastoaineiston käsittely, jalostaminen ja tietojen syventäminen johtopäätöksissä).

Uudistuksen tueksi valtiovarainministeriö tilasi Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) tutkimuksen Manner-Suomen kuntien palvelutuotannon menoja selittävistä tekijöistä. Tavoitteena oli tuottaa arviot väestön ikärakenteen sekä muiden mahdollisten valtionosuuskriteerien yhteydestä tarkasteltujen palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kustannuksiin. Toimeksianto ja tutkimus eivät sisältäneet kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta siirtyvien työvoimapalveluiden valtionosuusperusteita.

Valmisteluryhmä, selvityshenkilöt ja muut valtiovarainministeriössä uudistusta valmistelevat virkamiehet saivat alustavat tiedot VATT:n tutkimustuloksista toukokuussa 2024. Lopullinen tutkimusraportti luovutettiin valtiovarainministeriölle ja julkaistiin 6.9.2024 (Kuntien palvelutuotannon menot ja valtionosuuksien määräytymistekijät, VATT tutkimukset 195).

Tilastokeskus selvitti valtiovarainministeriön pyynnöstä saavutettavuuskriteerien (syrjäisyys ja asukastiheys) toimivuutta. VATT:n tutkimuksen tavoin siinä ehdotettiin luovuttavaksi asukastiheydestä valtionosuuskriteerinä ja samalla muutettavaksi syrjäisyyden määräytymistekijöitä.

Maa- ja metsätalousministeriö on valmistellut saaristolain uudistamista samaan aikaan valtionosuusuudistuksen kanssa. Tarkoituksena on, että saaristolisään oikeuttavat kunnat määriteltäisiin uuden saaristolaista tulevan saaristopisteytyksen perusteella, mikä vaikuttaisi kuntien valtionosuuteen sisältyvän saaristolisan jakautumiseen kuntien kesken nykyisestä poikkeavalla tavalla. Tämä uudistus on tarkoitus liittää osaksi valtionosuusuudistusta. Saaristolain uudistamisesta ei ole tätä kirjoitettaessa tehty vielä päätöksiä.

Tarkoituksena oli, että valmisteluprosessin aikana olisi syntynyt hallituksen esitysluonnos, joka olisi lähetetty kuntiin ja muille tahoille lausunnon antamista varten. Lain voimaantulo vuoden 2026 alusta olisi edellyttänyt, että eduskunta olisi ehtinyt käsitellä lopullisen hallituksen esityksen kevädistuntokauden 2025 aikana. Tämä puolestaan olisi edellyttänyt hallituksen esitysluonnoksen lähettämistä lausunnolle viimeistään lokakuussa 2024. Kun tämä ei hyvän lainvalmistelukäytännön puitteissa ollut mahdollista, kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen ilmoitti 22.10.2024, että uudistuksen voimaantulo lykkääntyy vuoden 2027 alkuun.

Uudistuksen voimaantulon lykkääntyessä selvityshenkilöt antavat työstään tämä raportin.

Selvityshenkilöiden raportti sisältää kuvauksen valtionosuusuudistuksen eri osatekijöistä erikseen ja niistä muodostettavissa olevasta hahmotelmaksi uudeksi valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvaksi kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmäksi. Vaikka raporttiin sisältyvä valtionosuusmalli on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä valtiovarainministeriön muun virkakunnan kanssa, se on pelkästään selvityshenkilöiden käsitys toteutettavissa olevasta mallista. Malliin ei poliittisella tasolla ole otettu kantaa. Nyt esitettävässä mallissa lähtökohdaksi on otettu edellä mainitut ulkopuoliset selvitykset, erityisesti VATT:n tutkimus valtionosuuden laskentaperusteiden osuvuudesta. Siitä on poikettu vain painavista perustelluista syistä ja yleensä tutkimuksessakin todettuihin metodologisiin ongelmiin viitaten.

Raportissa kuvattuun malliin sisältyvät valtionosuusperusteet on käsitelty uudistusta valmistelevassa valmisteluryhmässä, mutta ryhmä ei ole ottanut kantaa nyt kuvattuun malliin kokonaisuutena.

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenteeseen ei ehdoteta muutosta. Valtionosuusjärjestelmä koostuisi siten jatkossakin kustannuserojen tasauksesta ja lisäosista (tarve- ja olosuhdetekijät), tulopohjan tasauksesta (verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus/täydennys) ja erinäisistä järjestelmän ulkopuolisista eristä. Korvaukset kunnille veropoliittisista ratkaisuksista aiheutuneista verotulojen menetyksistä ehdotetaan sulautettavaksi osaksi palveluiden rahoitusjärjestelmää korottamalla valtionosuusprosenttia ja kuntien osuudet perustoimeentulotukimenojen rahoituksesta ehdotetaan siirrettäväksi kustannusneutraalisti kahden vuoden viipeellä nykyään toteutettavasta valtionosuuden vähennyksestä reaaliaikaisemmin toteutettavaksi Kansaneläkelaitoksen suoraksi laskutukseksi.

Uudistuksen valmistelua on kuntien taholta arvosteltu siitä, että valmistelun kuluessa ei missään vaiheessa ole julkaistu arvioita uudistuksen kuntataloudellisista vaikutuksista. Niiden julkaisemista ei ole pidetty mahdollisena, koska poliittiset linjaukset eräistä vaikutusarviointien kannalta aivan keskeisistä kysymyksistä puuttuvat. Tärkein niistä on, miten hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin valtionosuusperusteiksi otettuja sote-siirtoeria (muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus) käsitellään uudistuksessa.

Sote-siirtoerat olisi mahdollista säilyttää uudessakin valtionosuusjärjestelmässä omina valtionosuusperusteinaan nykyiseen tapaan. Toinen hallitusohjelman ja kuntakentän tavoitteita paremmin toteuttava menettely olisi valmistella uudistus kuntien nykyisten tehtävien pohjalta ilman erillisiä sote-siirtoeria ja tasata tästä aiheutuvia suuria kuntakohtaisia vaikutuksia tämän uudistuksen voimaan tullessa voimaan tulevalla muutosvaikutuksia tasaavalla erällä, joka tasaisi muidenkin tämän uudistuksen aiheuttamia kuntakohtaisia muutosvaikutuksia. Kuntakohtaiset vaikutukset näiden kahden vaihtoehdon välillä poikkeavat voimakkaasti toisistaan ja vaikuttavat myös muihin valtionosuusperusteisiin.

Selvityshenkilöiden hahmottamassa mallissa sote-siirtoerat itsenäisinä valtionosuusperusteinaan poistuisivat. Ehdotuksen kuntataloudelliset vaikutukset verrattuna nykyjärjestelmään olisivat kuitenkin erittäin suuret, mikä edellyttää voimakasta lain voimaantuloon liittyvää pysyvää muutosvaikutusten tasauserää. Sote-siirtoerat jäisivät siten uudessakin järjestelmässä pitkäksi aikaa ”kummittlemaan” uudistuksen voimaan tuloon liittyvässä tasauserässä.

Sote-siirtoerien lisäksi uudistukselle on asetettu myös tavoitteita, joita taloudellisessa nollasummapelissä on mahdollista toteuttaa. Uudistukselle on asetettu tavoite turvata samanaikaisesti väestömäärältään kasvavien ja taantuvien kuntien ja kaupunkien palveluiden rahoitusedellytykset. Tämä tavoite koskee valtaosaa Suomen kunnista. Lisäksi tulisi vahvistaa erityisesti kuntien ja kaupunkien investointikykyä. Tavoite on vaativa, kun otetaan huomioon, että peruskuntien investoinnit ovat vuositasolla noin 4 miljardia euroa ja peruspalveluiden valtionosuudet vuodesta 2025 eteenpäin vajaa 4 miljardia euroa.

Tasapainon saavuttamista väestömäärältään taantuvien ja kasvavien kuntien välillä vaikeuttaa myös mainittujen kuntien välinen asukasmäärien mittakaavaongelma. Kasvavien kuntien asukasmäärä on moninkertainen verrattuna asukasluvultaan taantuvien kuntien asukasmäärään. Kummankin puolen samanaikainen vahvistaminen on nollasummapelissä mahdotonta.

Valmisteluprosessissa on käsitelty paljon verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta. Valmistelussa on ollut lähtökohtana, että tasausmekanismin piiriin kuuluisivat nykyistä vastaavasti kunnallisvero ja kuntien osuus yhteisöveron tuotosta. Kiinteistövero olisi nykyiseen tapaan tasauksessa 50 prosentin osuudella. Runsaasti erilaisia näkemyksiä on esitetty siitä, tulisiko voimalaitosten kiinteistöveron olla nykyisestä poiketen mukana tasauksessa jollakin osuudella. Tässä keskustelussa tasapainoillaan kuntien valtionosuusjärjestelmän palveluiden rahoitustehtävän ja vihreän siirtymän kannustintavoitteen välillä. Tässä raportissa ehdotetaan kompromissina, että voimalaitoskiinteistöt aurinko- ja tuulivoima mukaan lukien olisivat mukana tasauksessa samalla prosenttiosuudella kuin muut kiinteistöt eli 50 prosentin osuudella. Tämä selkeyttäisi järjestelmää, ottaisi tasapuolisemmin huomioon palveluiden rahoitustarpeet maan eri osissa ja säilyttäisi kunnissa taloudelliset kannusteet jatkossakin kaavoittaa alueita voimalaitosten tarpeisiin. Selvityshenkilöt tiedostavat tässä kysymyksessä suuren poliittisen herkkyyden. Voimalaitoskiinteistöjen käsittely tasauksessa on valtionosuuksien kokonaisuudessa euromääräisesti varsin pieni osa ja koskee pääosin pieniä kuntia.

Verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta ehdotetaan siirryttäväksi verotulojen täydennysjärjestelmään, jossa jokaiselle kunnalle turvattaisiin maan keskimääräistä asukasta kohden laskettua laskennallista verotuloa vastaava verotulo ja samalla luovuttaisiin tuon verotulon ylittävälle kunnalle tehtävästä tasausvähennyksestä.

TE-palveluiden valtionosuusperusteisiin ja kunnalle työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta maksettavien korvausten jakoperusteisiin ehdotetaan tehtäväksi vain vähäisiä muutoksia, koska vuoden 2025 alusta voimaan tulevasta uudesta järjestelmästä ei ole käytännön kokemusta. Lisäksi TE-palveluiden rahoituksen ongelmat liittyvät pääosin valtionosuusuudistuksen ulkopuolella oleviin kysymyksiin rahoituksen tasosta ja toiminnallisen lainsäädännön joustavoittamisesta. Lisäksi pitäisi selvittää hyvinvointialueiden rooli pitkäaikaistyöttömiin kohdistuvissa toimenpiteissä.

Selvityshenkilöt ovat hahmottamassaan valtionosuusmallissa pyrkineet parhaansa mukaan tasapainottamaan hallitusohjelmaan kirjattuja osin vaikeasti yhteen sovitettavissa olevia tavoitteita. Mallissa on otettu huomioon perustuslain edellyttämä rahoitusperiaate ja tavoite poistaa negatiiviset maksuerät valtionosuusjärjestelmästä. Negatiivisista maksueristä ei kokonaan päästä eroon, mutta niille olisi olemassa palveluiden rahoitukseen liittyvät perustellut ja hyväksyttävät syyt.

Valtionosuusjärjestelmäkokonaisuus käsittää useita järjestelmän osia. Koska työssä ei ole läpikäyty poliittista keskustelua ja tehty poliittisia linjauksia, ei ole olemassa yhtä täsmennettyä osakokonaisuuksista yhteenlaskettua kokonaismallia, uutta esitystä valtionosuusjärjestelmäksi. Selvityshenkilöt ovat tehneet kuntakohtaista koelaskentaa erillisistä kriteereistä ja näitä erillislaskennan tuloksia esitellään myös tässä raportissa. Jotta rahoitusperiaatetta tai yhdenvertaisuusperiaatetta voidaan arvioida, selvityshenkilöt ovat tehneet useita yhteensovittavia laskelmia kokonaisuudesta.

Raportissa kuvattu valtionosuusjärjestelmä sisältää runsaasti elementtejä, joista sekä poliittiset päättökentekijät että kuntatoimijat ovat eri mieltä. Mikään valmisteltu malli ei ole käynyt läpi poliittista kokonaisarviointia. Lopullinen lausuntokierrokselle lähtevä ehdotus uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi voi poiketa merkittävästi selvityshenkilöiden mallinnuksista. Kuntataloutta koskevat kuntakohtaiset vaikutusarvioinnit on siten tarkoituksenmukaista julkaista lausunnoille lähtevän hallituksen esitysluonnoksen yhteydessä.

Edellä todetun vuoksi vielä ei myöskään ole käytettävissä taloudelliset ja muut vaikutusarvioinnit kattavaa hallituksen esitysluonnosta uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi.

Maa- ja metsätalousministeriössä valmistellaan saaristolain uudistamista. Saaristoisen ja saaristolisään oikeuttavan kunnan määritelmää on tarkoitus muuttaa tavalla, jolla olisi suuria vaikutuksia joidenkin kuntien valtionosuuteen. Saaristolain uudistus on tarkoitus toteuttaa valtionosuusuudistuksen yhteydessä. Saaristolain uudistamisesta ei ole vielä tehty poliittisia päätöksiä.

Selvityshenkilöt osallistuivat lukuisiin kuntatilaisuuksiin. Niiden yhteydessä ilmeni, että peruspalveluiden valtionosuusuudistukselle oli monissa kunnissa asetettu mahdottomaksi osoittautuneita odotuksia. Ne perustuivat osin väärinymmärrykselle peruspalvelujen valtionosuuslain nojalla rahoitettavien palveluiden piiristä ja järjestelmän edellytyksistä rahoittaa kuntien investointeja aina konserni-investointeihin saakka. Kunnissa oli myös toiveita, että peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmällä voitaisiin tasapainottaa kuntien kokonaistaloudellista tilaa. Samalla kuntien valtionosuusjärjestelmään sisältyvien sote-siirtoerien epäoikeudenmukaisiksi koettuihin vaikutuksiin olisi haluttu jälkeinpäin puuttua. Näihin toiveisiin vastaaminen ilman lisärahoitusta on mahdotonta.

Valtionosuusjärjestelmän uusiminen tieteelliselle faktaperustalle johtaa väistämättä myös siihen, että eräät valtionosuusperusteet tulisi poistaa. Siinä tapauksessa eräiden kuntien kyky jatkaa perustuu jatkossa entistä enemmän niiden omalle veronkantokyvyllään entisestään kasvavilla veroprosenteilla.

Kuntatalous ei tervehdy ilman, että kuntien tulot ja menot saadaan tasapainoon kokonaistaloudelliseen tarkasteluun perustuvalla uudistuksella. Kokonaisuuteen kuuluu kuntien oma verorahoitus, maksu- ja myyntitulot sekä peruspalveluiden valtionosuuden lisäksi OKM:n hallinnonalan valtionosuus. Valtion tasolla on päätettävä, mitä kunnilta edellytetään. Kunnat eivät useinkaan voi kehittää elinvoiman kasvattamisen nimissä palveluita, jotka eivät ole valtionosuusjärjestelmän määrittelemiä peruspalveluita. Suuri osa kunnista ei pysty rahoittamaan palveluissa ylimenevää laatua tai kasvattamaan palveluiden laajuutta. Iso osa

näistä ongelmista on seurausta myös siitä, että kunnat kilpailevat asukkaista: kilpailu maksaa kunnissa asuville kuntalaisille.

Pienet, lähes poikkeuksetta ikääntyneet ja asukasluvultaan taantuneet ja edelleen taantuvat kunnat ovat suurimmissa ongelmissa. Ne ovat usein sopeuttaneet palvelurakenteensa niin, että palveluita on vain ydinkeskustassa ja sielläkin palvelut täyttävät korkeintaan lain säättämän minimin: yhtä päiväkotia tai alakoulua vähempää ei voi olla. Niiden viranhaltijahallinto on supistunut vaarallisen pieneksi ja harvat jäljelle jääneet viranhaltijat hoitavat useita virkoja ja toimia. Kunnat eivät saa veroprosenttiaan korottamalla kerätyksi sellaisia uusia tulovirtoja, joilla epätasapaino palveluissa saataisiin kurottua vähemmän verottavien kasvukuntien tasolle.

Tätä ”pirullista” ongelmakokonaisuutta ei saada korjattua nykyisellä kuntien rahoituksella, ei tällä palveluvalikoimalla – eikä välttämättä nykyisellä kuntarakenteella.

Kaikki taulukot on tehty 1.10.2024 ajantasaisen tiedon perusteella. Tämä raportti on tehty sillä oletuksella, että uudistus olisi tullut voimaan 1.1.2026. Väestötarkastelussa ei otettu huomioon Tilastokeskuksen syksyllä 2024 valmistunutta uutta ennustetta.

Saatuaan työnsä päätökseen selvityshenkilöt luovuttavat kunnioittaen valtiovarainministeriölle raporttinsa.

Helsingissä 13.12. 2024

Selvityshenkilöt

Eero Laesterä

Arto Sulonen

1. Yhteenveto ehdotuksista

1.1. Rahoitettavat palvelut

Peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän uudistus kattaa toimeksiantonsa mukaisesti kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulle kuuluvat palvelut, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021). Lain soveltamisalaan kuuluvat palvelut ovat karkeasti varhaiskasvatus, esiopetus, perusopetus, kirjastot, kuntien kulttuuritoimi, asukaskohtaisesti rahoitettava taiteen perusopetus, työvoimapalvelut (vuoden 2025 alusta) ja ympäristöterveydenhuolto. Näihin palveluihin myönnettävä valtionosuus vastaa noin 13 prosenttia kuntien kokonaismenoista.

1.2. Uudistuksen reunaehdot

Ehdotuksia valmisteltaessa on pyritty mahdollisimman hyvin ottamaan huomioon Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa uudistukselle asetetut tavoitteet ja uudistuksen organisoinnin toimeksianto.

Valtionosuusjärjestelmän tehtävänä on turvata jokaisen kunnan edellytykset järjestää ja rahoittaa kunnille lailla säädetyt tehtävät kohtuullisella vero- ja maksutasolla. Uudistuksen oikeudellisena reunaehtona on, että se on perustuslain edellyttämällä tavalla hyväksyttävissä rahoitusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tässä kuvatus uudistuksen arvioidaan toteuttavan perustuslain rahoitusperiaatteen ja yhdenvertaisuuden toteutumiselle asettamat reunaehdot.

Ehdotus on laadittu siten, että se on hallitusohjelman mukaisesti kustannusneutraali. Ehdotukset eivät siten milään osin lisää kustannuksia eivätkä koko maan tasolla muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

1.3. Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne

Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän perusrakenne ehdotetaan säilytettäväksi nykyisellään. Järjestelmä koostuisi jatkossakin tarve- ja olosuhdetekijöistä aiheutuvien kustannuserojen tasauksesta (laskennallisiin kustannuksiin ja lisäosiin perustuva valtionosuus) sekä tulopohjan tasauksesta (verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus/täydennys). Järjestelmään sisältyisi edelleenkin eräitä peruspalveluiden rahoituksen ulkopuolisia eriä. Näitä olisivat korvaukset kunnille työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentumisesta ja korvaukset kunnille vaalikauden aikana tehdyistä veropoliittisista ratkaisuksista aiheutuneista verotulojen menetyksistä.

Ehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitos laskuttaisi jatkossa kunnilta niiden osuudet perustoimeentulotukimenoista mahdollisimman reaaliaikaisesti. Nykyisestä menettelystä, jossa kuntien maksuosuudet toteutetaan vähentämällä ne kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta kahden vuoden viipeellä, ehdotetaan siten luovuttavaksi. Kysymys on vain teknisestä muutoksesta maksumenettelyyn. Tällä ei ole vaikutusta kuntien ja valtion talouteen.

Veropoliittisista ratkaisuista aiheutuneista verotulomenetyksistä valtionosuuden yhteydessä kunnille maksetut korvaukset ehdotetaan sulautettavaksi osaksi peruspalveluiden rahoitusta korottamalla valtionosuusprosenttia. Vaalikauden aikana toteutetuista veroratkaisuista aiheutuneet verotulojen menetykset korvattaisiin kunnille jatkossakin valtionosuuden maksatuksen yhteydessä erikseen vaalikauden loppuun.

Aloittavien perusopetusta antavien koulujen aloitusvaiheen rahoitus ehdotetaan siirrettäväksi peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmästä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitettavaksi.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän rakenne

Järjestelmän rakenne kuntien peruspalvelujen valtionosuudessa



1.4. Kustannuserojen taseaus ja lisäosat

Kustannustenjaon tarkistuksen piiriin kuuluvat valtionosuusperusteet

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen piiriin kuuluvat, ikäryhmiin perustuvat, valtionosuuden laskennalliset perusteet ehdotetaan eräin poikkeuksin tarkistettavaksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tekemän tutkimuksen mukaisiksi. Mainitusta tutkimuksesta poiketen ikäryhmän "16-vuotiaat ja sitä vanhemmat" painoarvoa ehdotetaan kasvatettavaksi merkittävästi nykyisestä mutta huomattavasti vähemmän kuin VATT:n tutkimus sellaisenaan olisi osoittanut. Myös VATT piti tältä osin tutkimuksista poikkeamista perusteltuna.

Ikäryhmiin perustuvien laskennallisten kustannusten painoarvo järjestelmässä kasvaisi merkittävästi nykyisestä.

VATT:n tutkimustulosten mukaisesti työttömyysasteesta, koulutustaustasta ja asukastiheydestä valtionosuuden laskennallisiin kustannuksiin perustuvina valtionosuusperusteina ehdotetaan luovuttavaksi, koska niillä ei tutkimuksen mukaan ole vaikutusta järjestelmän soveltamisalaan kuuluvien palveluiden kustannuksiin. Työttömyysaste olisi myös päällekkäinen TE-palveluiden valtionosuusperusteiden kanssa vuoden 2025 alusta. Syrjäisyys ehdotetaan siirrettäväksi lisäosista laskennallisiin kustannuksiin ja kustannustenjaon tarkastuksen piiriin kuuluvaksi valtionosuusperusteeksi.

VATT:n tutkimuksen mukaisesti kaksikielisyyden perusteella myönnettävässä valtionosuuden korotuksessa ehdotetaan otettavaksi huomioon vähemmistökielisten (suomi tai ruotsi) määrä kunnassa nykyisen ruotsinkielisten määrän sijasta.

VATT:n tutkimuksen mukaisesti nykyisin vieraskielisyyden (jatkossa ulkomaalaistaustaisuuden) perusteella myönnettävää valtionosuutta myönnettäisiin, jos henkilön molemmat vanhemmat tai hänen ainoa tiedossa oleva vanhempansa on syntynyt ulkomailla. Henkilön oma ilmoitus kielistatuksesta ei siten enää riittäisi. VATT:n tutkimuksesta poiketen ulkomaalaistaustaisuuden painoarvo järjestelmässä ehdotetaan säilytettäväksi nykyisellään (tutkimuksen mukaan painoarvo olisi pienentynyt). Ulkomaalaistaustaisuuden vaikutuksista palveluiden kustannuksiin tarvitaan tarkempaa tutkimuksiin perustuvaa tietoa.

Maa- ja metsätalousministeriössä valmistellaan saaristolain ja saaristoisen kunnan määritelmän uudistamista. Saaristoisuuden uusi määrittely vaikuttaisi siihen, mitkä kunnat olisivat oikeutettuja saaristolisään. Valmistelu maa- ja metsätalousministeriössä on yhä kesken.

Lisäosat

Työpaikkaomavaraisuuden lisäosasta ehdotetaan mm. VATT:n tutkimukseen perustuen luovuttavaksi, koska työpaikkaomavaraisuudella ei ole osoitettu olevan vaikutusta järjestelmän soveltamisalaan kuuluvien palveluiden kustannuksiin. Syrjäisyyden lisäosa ehdotetaan edellä todetusti siirrettäväksi laskennallisiin kustannuksiin perustuvaksi valtionosuusperusteeksi. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (hyte) lisäosaan ei ehdoteta muutoksia. Myöskään saamelaisten kotiseutualueen kunnille myönnettävään lisäosaan ei ehdoteta muutoksia, koska saamelaisuudesta aiheutuvia kustannuksia ei ollut tässä yhteydessä mahdollista luotettavasti selvittää.

VATT:n tutkimuksesta poiketen asukasmäärän kasvun lisäosaa ehdotetaan kasvatettavaksi nykyisestä. Ehdotus perustuu tältä osin hallitusohjelman kirjaukseen kasvussa olevien kuntien investointien tukemisesta. Järjestelmään ehdotetaan lisättäväksi uusi väestöään menettävän kunnan lisäosa. Ehdotus perustuu tältä osin hallitusohjelman kirjaukseen muuttotappiokuntien tarpeiden huomioon ottamisesta.

1.5. Tulopohjan tasaus

Tulopohjan tasauksessa ehdotetaan siirryttäväksi nykyisestä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta verotulojen täydennysjärjestelmään. Siinä jokaiselle kunnalle turvattaisiin maan keskimääräinen laskennallinen verotulo asukasta kohden (täydennysraja). Laskennalliselta verotuloltaan täydennysrajan ylittävien kuntien valtionosuuksiin ei tehtäisi vähennyksiä (vrt. nykyinen tasausvähennys).

Tulopohjan tasauksessa otettaisiin nykyisellä tavalla huomioon kunnan tulovero ja kunnan osuus yhteisöveron tuotosta. Kiinteistöverosta huomioon otettaisiin, kuten nykyisinkin, 50 prosenttia. Nykyisestä poiketen voimalaitosten kiinteistövero otettaisiin huomioon kaikkien voimalaitosmuotojen osalta vastaavalla osuudella.

1.6. Sote-uudistukseen liittyvät siirtoerät

Vuoden 2023 alusta toteutettuun sote-uudistukseen liittyvät siirtoerät (järjestelmämuutoksen tasaus ja muutosrajoin) ehdotetaan poistettavaksi itsenäisinä valtionosuusperusteinaan, jotta valtionosuus kohdentuisi selkeämmin kuntien vastuulla nykyisin olevien palveluiden rahoitukseen. Tämä aiheuttaa valtionosuuden jakautumiseen kuntien välillä suuria muutoksia, joita ehdotetaan tasattavaksi valtionosuusuudistukseen sisältyvällä järjestelmämuutoksen tasauksella yhdessä muiden uudistuksen aiheuttamien muutosten kanssa.

1.7. TE-palveluiden rahoitus ja työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentuminen

Vuoden 2025 alusta kuntien vastuulle siirtyvien TE-palveluiden valtionosuuden laskentaperusteisiin ei tässä vaiheessa ehdoteta merkittäviä muutoksia. Ikäluokkien päällekkäisyydet muiden valtionosuusperusteiden kanssa kuitenkin poistettaisiin ja vieraskielisyyden (ulkomaalaistaustaisuuden) painoarvoa nostettaisiin kymmeneen prosenttiin.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentumisen vuoksi kunnille maksettavien korvausten jakoperusteissa ehdotetaan otettavaksi huomioon työikäisen väestön määrän suhteellinen muutos kunnissa.

1.8. Kotikuntakorvaukset ja kunnan rahoitusosuus toisen asteen koulutuksen kustannuksista

Muualla kuin omassa kunnassa perusopetusta saavista oppilaista maksettavan kotikuntakorvauksen perusosan ikäryhmittäiset kertoimet ehdotetaan päivitettäväksi VATT:n tutkimuksessa esitetyllä tavalla. Kotikuntakorvauksen perusosassa ehdotetaan valtionosuusperusteiden tavoin otettavaksi huomioon toiminnan laajuuden ja laadun muutokset.

Valmistelun yhteydessä on selvitetty lukion ja ammatillisen koulutuksen omarahoitusosuuden muuttamista ikäluokkapohjaiseksi (lukiossa 16–19 –vuotiaat ja ammatillisessa koulutuksessa 16–40 –vuotiaat). Esityksessä ehdotetaan kuitenkin nykymallin säilyttämistä, jossa

omarahoitusosuus määräytyy yhtä suurena euromääränä asukasta kohden kunnan koko asukasmäärän perusteella.

1.9. Poistot ja sisäiset vuokrat

Investoinneista kirjattavat poistot ja sisäiset vuokrat ehdotetaan nykyisestä poiketen otettavaksi huomioon valtionosuuden perushinnoissa tarkistettaessa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Investointien pääomakustannuksia sekä sisäisiä ja ulkoisia vuokria kohdeltaisiin jatkossa samalla tavalla riippumatta siitä, miten valtionosuustehtävät järjestetään ja millä tavalla palveluiden tuotantotehtävät rahoitetaan (investoinnit omaan taseeseen, ostopalvelut, leasing-rahoitus ja pitkäaikaiset vuokrasopimukset).

1.10. Uudistuksen muutosvaikutusten tasaaminen

Uudistuksella olisi suuria vaikutuksia yksittäisten kuntien valtionosuuden määrään. Suurimmat muutosvaikutukset aiheutuisivat sote-uudistuksen tasauselementtien poistamisesta, verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen laskentatavan muuttamisesta, asukastiheyden perusteella maksettavan valtionosuuden poistamisesta ja kaskikielisyysperusteella maksettavan valtionosuuden laskentatavan muutoksesta. Saaristolain uudistamista koskevat ehdotukset toteutuessaan myös merkitsisivät varsin suuria muutoksia monen kunnan valtionosuuksiin.

Uudistuksen aiheuttamia muutoksia on välttämätöntä tasata valtionosuusuudistukseen sisältyvällä yhdellä kaikkien muutostekijöiden yhteisvaikutuksia tasaavalla järjestelmämuutoksen tasauksella. Tasauserät olisivat useissa kunnissa suuria ja pysyviä.

Ehdotuksen mukaisessa tasausjärjestelmässä suurin hyväksytty valtionosuuden vähennys kolmen vuoden siirtymäkauden jälkeen olisi 180 euroa asukasta kohden. Suurin hyväksytty valtionosuuden lisäys vastaavana siirtymä kautena olisi 240 euroa asukasta kohden. Näihin maksimimuutoksiin siirryttäisiin asteittain siirtymäkauden aikana ja rajat ylittävät muutokset tasattaisiin pysyvällä tasauserällä.

Tasausjärjestelmää viritettäessä on otettu huomioon perustuslain suojaa nauttivat rahoitusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate. Uudistuksessa on lähdetty siitä, että rahoitusperiaatteen on toteuduttava kaikissa kunnissa ja kuntien väliset veroprocenttieroit saisivat kasvaa nykyisestä enimmillään 1,5 prosenttiyksiköllä. Nämä edellytykset näyttäisivät täyttyvän tässä ehdotuksessa varsin hyvin. On kuitenkin otettava huomioon, että nämä arvioinnit ovat erittäin herkkiä olosuhteissa ja laskennassa tapahtuville muutoksille. Rahoitusperiaatteen toteutuminen olisi tarvittaessa otettava huomioon myönnettäessä kunnille harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta.

Tavoitteena uudistuksessa on myös ollut ns. negatiivisten valtionosuuksien maksatuserien poistaminen. Negatiiviset maksuerät eivät tässä esityksessä kokonaan poistuisi. Niille olisi kuitenkin järjestelmästä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä johdettavat

hyväksyttävät syyt (sote-siirtoerät, toisen asteen koulutuksen omarahoitusosuudet ja kotikuntakorvaukset perusopetuksessa).

2. Johdanto työlle – tausta ja tehtävät valtionosuusjärjestelmän uudistamisen kokonaisuudessa

2.1. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen soveltamisala, reunaehdot ja tavoitteet

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu rakenteeltaan kahdesta osasta; olosuhde- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta.

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää **lakisääteisistä** tehtävistään. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden olosuhde- ja tarve-eroja ja siten lisätä väestörakenteeltaan ja tulopohjaltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Kunnille maksettava valtionosuus on yleiskatteista rahoitusta eli valtionosuutta ei ole määritelty käytettäväksi tiettyyn tarkoitukseen. Tämä turvaa itsehallintoa, ja laskennallisen rahoitusjärjestelmän katsotaan yleisesti kannustavan taloudelliseen tehokkuuteen. Kunta saakin päättää, mihin kohdentaa sille uskotun valtionosuuden.

2.2. Rahoitusperiaatteen on toteuduttava

Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmällä toteutetaan rahoitusperiaatetta. Rahoitusperiaatteella turvataan kuntien tosiasialliset taloudelliset mahdollisuudet järjestää ja rahoittaa kuntien vastuulla olevat lakisääteiset palvelut. Rahoitusperiaate on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan olennainen osa perustuslaissa säädettyä kunnallista itsehallintoa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan rahoitusperiaatteen tulee toteutua jokaisessa kunnassa (PeVL 69/2022, PeVL 40/2014, PeVL 16/2014 ja PeVL 41/2002). Ei siten riitä, että rahoitusperiaate toteutuu valtakunnallisesti ja kuntaryhmittäin, vaan uudistusten vaikutuksia ja rahoitusperiaatteen toteutumista on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta. Perustuslakivaliokunta on arvostellut hallituksen esityksiä siitä, että ne eivät sisällä luotettavaa arvioita vaikutuksista ja rahoitusperiaatteen toteutumisesta yksittäisissä kunnissa (PeVL 34/2013). Viimeksi mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että ”hallituksen esitykseen ei sisälly tälläkään kertaa valiokunnan edellyttämää riittävää ja täsmällistä tietoa esityksen vaikutuksista kuntien kokonaistalouteen ja yksittäisiin kuntiin tai arviota kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta.”

Rahoitusperiaatteen toteutumista yksittäisessä kunnassa voidaan arvioida laskemalla, miten kunnan rahoitus riittää kattamaan valtionosuusjärjestelmän mukaisesti lasketut laskennalliset kustannukset ja kunnan muut lakisääteiset velvoitteet. Tässä laskelmassa rahoituserinä otetaan huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa tarkoitettu tasattu verotulo, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaiset

valtionosuudet ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen rahoitus kunnan omarahoitusosuuksineen, kunnan verotulot siltä osin, kun ne eivät sisälly edellä mainittuun tasaukseen, verotulomenetysten korvaukset kunnille, kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksiin, kunnan rahoitusosuus työttömyysetuusmenoista, valtion korvaus kunnalle työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta, kotikuntakorvaukset sekä kunnan lakisääteisistä palveluista perimät maksut.

Edellä kuvattu laskelma perustuu valtionosuusjärjestelmän mukaisiin laskennallisiin kustannuksiin, laskennallisiin verotuloihin ja keskimääräisiin painotettuihin veroprosentteihin. Yksittäisen kunnan veroprosentti ja todelliset menot lakisääteisiin palveluihin voivat monesta syystä poiketa laskennallisista valtionosuusperusteista. Laskelma ei siten yksittäisen kunnan tasolla ota huomioon kunnan omiin päätöksiin perustuvia kustannus- ja tuloeroja verrattuna laskennallisiin valtionosuusperusteisiin.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta edellä mainitun laskelman tulisi kaikissa kunnissa olla positiivinen. Muussa tapauksessa valtionosuusjärjestelmä itsessään ajaa kunnan tilanteeseen, jossa rahoitusperiaate ei voi toteutua.

Selvityshenkilöiden esittämä malli näyttäisi toteuttavan rahoitusperiaatetta hyvin.

Yksittäisen kunnan talouden tasapainoa ei voi arvioida edellä kuvatun laskelman pohjalta. Kunnan talouden tasapainoa arvioitaessa tulee lakisääteisten palveluiden osalta ottaa huomioon niiden todelliset nettokustannukset sekä lakisääteisten palveluiden lisäksi järjestettävistä toiminnoista aiheutuvat kustannukset ja tulot. Rahoitusperiaate voi toteutua, mutta kunnan talous voi olla epätasapainoinen. Tämä johtuu siitä, että kuntien palveluista vain pienempi osa on valtionosuustehtäviä.

Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena ei ole kattaa kunnan kaikkia valtionosuusperusteistenkaan palvelujen kustannuksia, on aivan oikein ja itsehallintoperiaatteen mukaista, että kunnan itsensä rahoitettavaksi jää palveluita omalla verorahoituksellaan ja muilla tuloilla.

Lainsäätäjällä on katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Rahoitusperiaate kuitenkin rajoittaa tätä harkintavaltaa, koska periaatteen tulee toteutua valtionosuusuudistuksissa.

1.3 Yhdenvertaisuusperiaate

Valtionosuusjärjestelmän tulee perustuslain mukaisesti toteuttaa rahoitusperiaatetta siten, että jokaisella kunnalla on edellytykset järjestää ja rahoittaa kunnille säädetyt tehtävät kohtuullisella vero- ja maksutasolla. Järjestelmämuutokset eivät saa johtaa liian suureen paineeseen korottaa veroprosenttia eivätkä kasvattaa veroprosenttien eroja maan eri osissa liian suuriksi. Lainsäätäjä ei siten omilla toimillaan kasvattaa kuntien veroprosenttien eroja kohtuuttomasti. Veroprosenttien erot eri kunnissa johtuvat lainsäädännön lisäksi merkittävästi kuntien omista päätöksistä.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kunnallisveroprosenttien kuuden prosenttiyksikön eroa perustuslain vastaisena, mutta on todennut mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön nousevan eron eri kuntien asukkaiden välillä varsin suureksi (PeVL 67/2014 vp) ja perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmalliseksi.

Selvityshenkilöt ovat tarkastelleet useita vaihtoehtoisia malleja. Uudistuksen tasauserät mukaan lukien nämä mallit johtaisivat veroprosenttierojen kasvuun, joka olisi pienempi kuin 1,5 veroprosenttiyksikköä.

Edellä mainitun eron ei arvioida muodostuvan perustuslain vastaiseksi ottaen huomioon se, että kuntakohtaisen valtionosuuksien muutosten taustalla olevat tekijät ja muutokselle varattu siirtymäaika. Valtionosuusperusteiden ehdotetut muutokset perustuvat viimeisimpään tietoon kustannuksia selittävistä tekijöistä.

Tuloveroprosentti Suurimmat 2025					Tuloveroprosentti Pienimmät 2025				
2022	2023	2024	2025		2022	2023	2024	2025	
1 Pomarkku	21,50	8,86	9,90	10,90	293 Kauniainen	17,00	4,36	4,40	4,70
2 Halsua	23,50	10,86	10,80	10,80	292 Espoo	18,00	5,36	5,30	5,30
3 Ähtäri	22,50	9,86	10,10	10,60	291 Helsinki	18,00	5,36	5,30	5,30
4 Ylivieska	23,00	10,36	10,30	10,30	290 Kustavi	18,00	5,36	5,30	5,30
5 Urjala	22,00	9,36	10,30	10,30	289 Eurajoki	18,00	5,36	5,40	6,40
6 Kaskinen	23,00	10,36	10,30	10,30	288 Vantaa	19,00	6,36	6,40	6,40
7 Reisjärvi	22,50	9,86	9,90	10,20	287 Inari	19,00	6,36	6,40	6,40
8 Haapajärvi	22,50	9,86	10,20	10,20	286 Luhanka	18,50	5,86	6,40	6,40
9 Oulainen	22,00	9,36	10,00	10,00	285 Naantali	19,00	6,36	6,40	6,40
10 Merijärvi	22,50	9,86	10,00	10,00	284 Sysmä	19,00	6,36	6,40	6,40
11 Jämijärvi	22,50	9,86	9,90	10,00	283 Puumala	19,50	6,86	6,60	6,60
12 Virolahti	21,50	8,86	9,90	9,90	282 Sipoo	19,25	6,61	6,60	6,60
13 Tyrnävä	22,00	9,36	9,90	9,90	281 Muurame	19,50	6,86	6,90	6,90
14 Toholampi	21,75	9,11	9,50	9,90	280 Taivassalo	19,50	6,86	6,90	6,90
15 Tervo	21,50	8,86	9,90	9,90	279 Tervola	20,00	7,36	6,90	6,90
Manner-Suomen ka.	21,14	8,50	8,67	8,77	Manner-Suomen ka.	21,14	8,50	8,67	8,77
Vuonna 2022 Halsuan veroprosentin suhde Kauniaisten veroprosenttiin oli 1,38									
Vuonna 2024 Pomarkun veroprosentin suhde Kauniaisten veroprosenttiin oli 2,32									

Taulukko 1 Kuntien pienimmät ja suurimmat tuloveroprosentit 2022, 2023, 2024 ja 2025

2.3. Peruspalveluiden valtionosuudella rahoitettavat palvelut

Työ rajautuu peruspalveluihin, joiden järjestämiseen valtio osallistuu peruspalveluiden valtionosuudella. Näiden palveluiden osuus kunnan palveluista on alle 50 %. Peruspalveluiden valtionosuudella rahoitettaviin palveluihin kuuluu varhaiskasvatus (päiväkotihoido, perhepäivähoito ja muu varhaiskasvatus), esiopetus ja perusopetus sekä kirjastot, kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus.

Työvoimapaalvelut ja eräät kotoutumisen edistämiseen liittyvät palvelut ovat uusimpia palveluita, joita kunta järjestää osana peruspalveluiden valtionosuuspalveluita.

Nykyään järjestelmän piirissä olevat palvelut edustavat noin 12 miljardia euroa kunnan kaikista palveluista vuoden 2023 tilinpäätöstilastoinnin (ulkoiset ja sisäiset menot) mukaan. Näihin palveluihin myönnettävät valtionosuudet edustavat noin 13 % kuntien kokonaistuloista.

Menot 2023			Menot 2023		
		mrd e	e/as		
Kuntaan jääneet palvelut		27,83	4 993	Muut kuin peruspalvelut	
...joista peruspalvelut (VOS)		11,96	2 147	Tila ja vuokrauspalvelut	
...ja muut kuin peruspalvelut		15,87	2 847	Tukipalvelut	
				Liikenneväylät	
Peruspalvelut		11,96	2 147	Lukio ja ammatillinen koulutus	
Päiväkoti		3,50	627	Joukkoliikenne	
Perhepäivähoito		0,16	29	Elinkeinoelämän edistäminen	
Muu VAKA		0,38	68	Liikunta	
Esiopetus		0,48	85	Yleishallinto	
Perusopetus		6,56	1 177	Vesihuolto	
Kirjasto		0,38	69	Puistot	
Taiteen perusopetus		0,11	20	Yhdyskuntasuunnittelu	
Muut		0,40	72	Nuorisotoimi	
				Museo ja näyttely	
				Kansalaisopisto	
				AP-IP	
				Maaomaisuuden hallinta	
				Rakennusvalvonta	
				Teatteri jne	
				Musiikkitoiminta	
				Energiahuolto	
				Maa- ja metsätilat	
				Jätehuolto	
				Muu opetustoiminta	

Taulukko 2 Peruspalveluiden valtionosuuspalvelut ja muut palvelut (sisäiset ja ulkoiset menot)

2.4. Tiedolla johtamisen varmistaminen

Hallituksen esitystä varten tilattiin VATT:lta tutkimus, jonka tavoitteena oli päivittää tiedot siitä, kuinka kunnan väestörakenne ja toimintaympäristö vaikuttavat valtionosuuspalveluiden menoihin. VATT:n tutkimus valmistus 6.9.2024, mutta tutkimuksen alustavat tulokset olivat valmistelun käytössä jo keväällä eivätkä tulokset muuttuneet olennaisesti kevään ja syksyn välillä. Myös Tilastokeskus, muut ministeriöt ja selvityshenkilöt tekivät useita asioita varmistavia tutkimuksia ja selvityksiä.

Kustannuserojen tasausta perustellaan suuresti juuri VATT:n tutkimuksella. VATT:n poistettavaksi esittämät kriteerit esitetään poistettavaksi. VATT:n tutkimuksen perusteella esitetään muutettavaksi myös valtionosuusjärjestelmän teknistä rakennetta laskennallisten kriteerien ja lisäosien välillä.

VATT:n tutkimuksesta on poikettu vain niissä kohdissa, joissa se on ehdottanut käytettäväksi harkintaa tai joissa on ollut selvää, että tutkimusmenetelmä ei perustellusti anna riittävää kuvaa kustannusten ja valtionosuuskriteerin välisestä riippuvuudesta (esimerkiksi 16+

ikäryhmän ikäryhmäperusteinen kustannus ja saamen kotiseutualueen kriteeri). Vieraskielisyys otetaan edelleen huomioon nykyisellä kustannustasolla.

2.5. Uudistuksen tavoitteet

Uudistuksen reunaehdoiksi ja tavoitteiksi on määrätty hallitusohjelman kirjaukset: kuntien valtionosuusjärjestelmä olisi saatava vastaamaan sote-uudistuksen jälkeistä tilannetta, jolloin kunnan palvelukokonaisuus kapenee, keskittyy elinvoiman ja hyvinvoinnin kasvattamiseen sekä lasten ja nuorten palveluiden järjestämiseen.

Uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti, jolloin kunnan ja valtion rahoitussuhde ei muutu eikä järjestelmään anneta lisää rahaa ja kunnat tulisi saattaa rahoituksellisesti sote-uudistuksen jälkeiseen tilaan. Rahoitusperiaatteen tulee toteutua jokaisessa kunnassa ja kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen maan jokaisessa osassa (Oikeudellisia reunaehdoja).

Uudistukselle tavoite oli myös se, että yhdelläkään kunnalla ei olisi järjestelmästä itsestään tai uudistuksesta erityisesti johtuen negatiivisia valtionosuuden maksatuksia. Kunnalle voi jäädä negatiivinen maksatus esimerkiksi siksi, että se ei järjestä itse perusopetusta. Siinä tilanteessa on luonnollista, että valtionosuuden maksatus voi olla negatiivinen.

Myös valtionosuusjärjestelmän rakenteeseen pyydettiin kiinnittämään huomiota. Tällä tarkoitetaan erityisesti tarvetta edelleen yksinkertaistaa järjestelmää ja tehdä siitä ennakoitavampi.

Erillisselvityksiä

Työssä oli myös määrä valmistella järjestelmää niin, että samalla voitaisiin tukea kasvussa olevien kuntien kasvua ja varmistaa asukasluvultaan taantuvien kuntien palveluiden rahoitus. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden (kestävyyden) tarkastelun velvoite oli yksi osatekijä tavoitteissa. Tämän lisäksi työssä perehdyttiin erilaisiin ad hoc -tyyppisiin selvityksiin (vieraskielisyys esimerkiksi osana palvelurakenteen kustannusta ja työllisyyden hoidossa TE-uudistuksen kannalta, palvelurakenteen kustannukset, investoinnit ja investointikyky, verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus, poistot, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja sote-uudistuksen vaikutuksia tasaavien erien poistaminen järjestelmästä). Lisäksi työn alussa asemoidaan kuntien demografia ja demografian muutokset, yleinen kuntatalouden tilanne ja näkymä sekä taseen tarkastelu ja laajasti palvelurakenteen kustannukset ja niiden vaikutus

Tämän dokumentin suhde valmisteltavaan hallituksen esitykseen

Tämä työ perustuu selvityshenkilöiden toimeksiantoon. Työtä on valmisteltu uudistuksen valmistelun edetessä ja työ viimeisteltiin marraskuussa 2024. Tämän työn vastuuhenkilöt ovat yksinomaan selvityshenkilöt. Työ on useilta osiltaan ylimalkaisempi kuin tuleva hallituksen esitys tulee olemaan ja hallituksen esitys voi lopullisessa muodossaan poiketa hyvinkin paljon tässä esitetyistä ja linjatuista asioista. Asioiden taustoitusta ja eri vaihtoehtojen etsiminen ja esittely ovat tämän dokumentin keskeisempiä merkityksiä. Hallituksen esityksellä on eri rooli.

3. Demografinen tarkastelu

3.1. Yleisesti väestön muutoksista

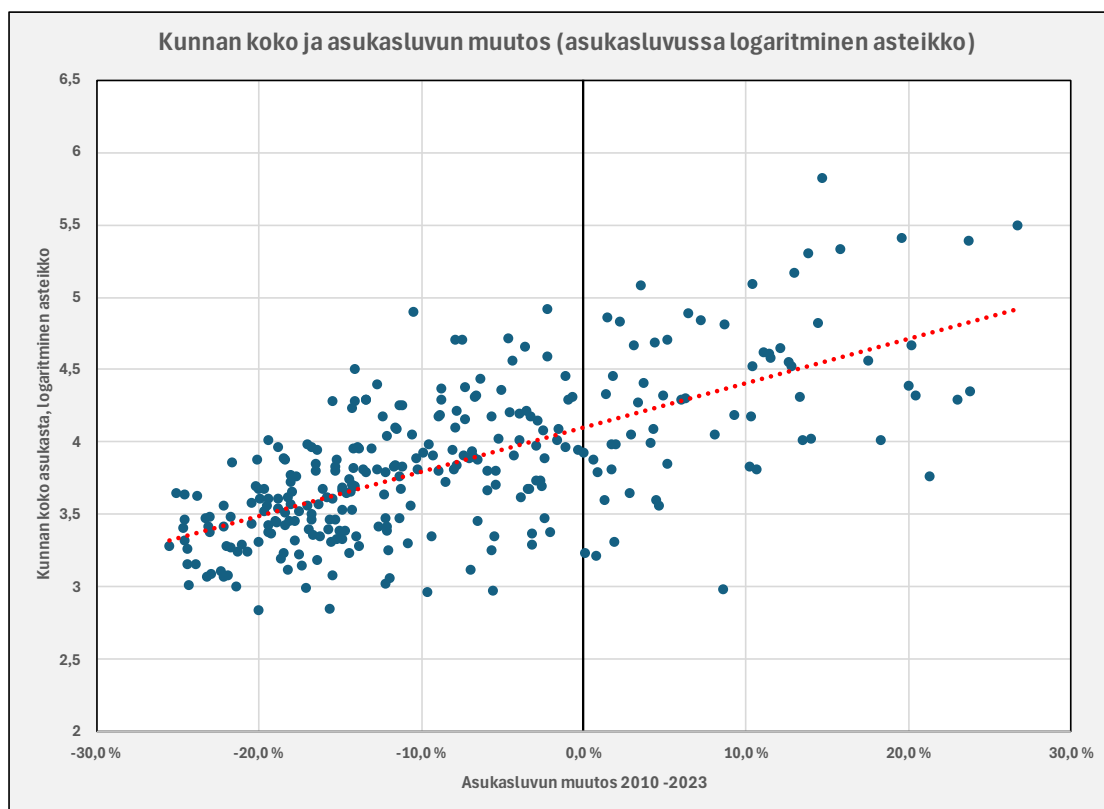
Asukasluvun muutokset ovat vahvasti polkuriippuvaisia. Polkuriippuvuuden käsitteellä tarkoitetaan ilmiötä, jonka mukaan edellisillä tapahtumilla on vaikutus tuleviin valintoihin ja tapahtumiin tai että systeemin aiemmat valinnat vaikuttavat tuleviin valintamahdollisuuksiin. Systeemin valinnat voivat olla luonteeltaan joko mahdollistavia tai rajaavia. Polkuriippuvaisuus johtaa usein lukkiutuneeseen tilanteeseen, joka vahvistaa tulevaisuuden valinnoissa tapahtunutta kehitystä.

Väestötarkastelussa tämä tarkoittaa sitä, että nykytilanne väestössä on edellyttänyt useita isoja peräkkäisiä muutoksia, joiden jälkeen paluu entiseen on vaikeaa. Jos esimerkiksi kunnan asukasluku on jatkuvasti alentunut, se on vaikuttanut kunnassa sekä julkiseen että yksityiseen palvelurakenteeseen usein keskittävästi ja vähentävästi, ja tätä kehityskulkua on miltei mahdoton palauttaa edes edelliseen polun risteyskohtaan. Jos kunnan väestö on voimakkaasti ikääntynyt, on vuosien saatossa suljettu kouluja ja päiväkoteja ja tietyn ikääntymisen pisteen kunnassa uuden elämän tekeminen omin voimin, ilman ulkoista panostusta on jo teoreettisfyysisestikin mahdotonta.

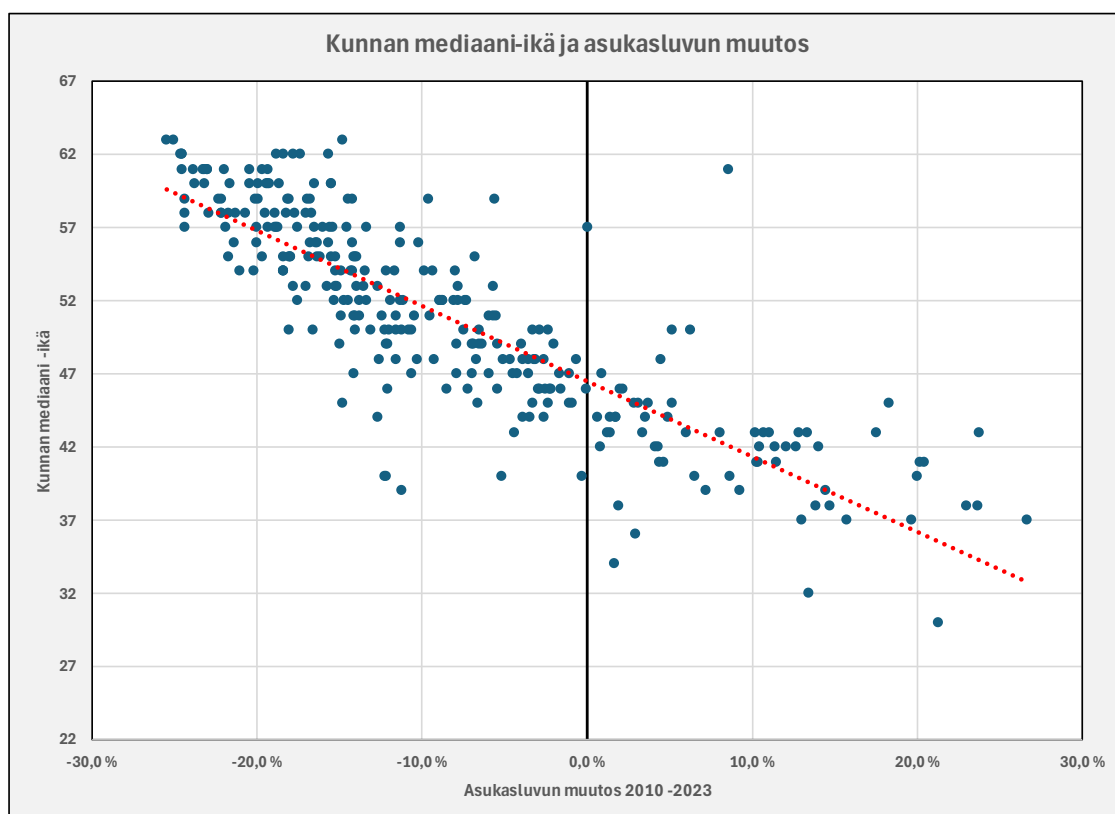
Nykyisin polkuriippuvuus perustuu muuttoliikkeen, ikääntymisen, työikäisten määrän vähenemisen ja syntyvyyden aleneman tapaisen spiraalin (esimerkiksi Timo Aro ja Eero Laesterä, KAKS) johdattamaan tilanteeseen, missä alueella on ajaututtu vaikeaan (väestö)tilanteeseen. Voimakkaan ja pitkään jatkuneen maassamuuton seurauksena ensin työikäinen väestö perheineen muuttaa kunnan alueelta pois työn perässä, kuntaan jää entistä enemmän ikääntyneitä ja palvelut ja työpaikat vähenevät, minkä seurauksena työikäiset ja nuoret muuttavat entistä enemmän kunnasta pois. Kierteen finalisoi lopuksi se, että syntyvyys ei enää etene ja kunnassa on kuolleita enemmän kuin syntyneitä.

Tilastokeskuksen mukaan vuodesta 2020 vuoteen 2023 kunnissa syntyi lapsia 183 333 ja väestöstä kuoli 236 580 – netto -53 247 asukasta – yli ”Mikkeliäinen” väestöä. Vuonna 2020 luonnollinen väestön kehitys oli negatiivinen 243 kunnassa ja määrä kasvoi vuoteen 2023, joillain luonnollinen väestönlisäys oli negatiivinen 266 kunnassa. Tämä tarkoittaa siis sitä, että syntyvyys ylitti kuolleisuuden vain 27 kunnassa mikä on noin 9 % kaikista kunnista. Näinkin lyhyellä tarkastelujaksolla viidessä kunnassa negatiivinen luonnollinen väestönmuutos oli yli kahdeksan prosenttia vuoden 2023 väestöstä. Luodon kunnassa vastaava luku oli +6 %.

Alla olevat pisteparvikuviot kuvaavat kehitystä: (vaaka-akseli kuvaa asukasluvun muutosta pisteparven kunnissa, aivan äärilaidalla asukasluvun menetys on ollut vuodesta 2010 jopa 25 prosenttia, oikeassa reunassa on harvoja asukasluvultaan kasvaneita kuntia; kuntakoko logaritmisella asteikolla kasvaa alhaalta ylös). Väestöään menettävät kunnat ovat usein asukasluvultaan pienempiä ja niiden mediaani-ikä on korkea.



Kuva 1 Väestöllisiä tilanteita Suomen kunnissa: Väestön muutos vs. kunnan koko (asukasluvulla mitattuna)



Kuva 2 Väestöllisiä tilanteita Suomen kunnissa: väestön mediaani-ikä vs. kunnan asukasluku

Tähän saakka valtio on huolehtinut valtionosuudella siitä, että ikääntyneiden, asukasluvultaan taantuneiden ja taantuvien kuntien sote-palvelut on saatu rahoitettua ja työvoiman saanti on onnistunut esimerkiksi palveluita keskittämällä, mutta nyt tämän kokonaisuuden hoidon katsotaan vieneen kunnilta niin paljon taloudellista voimaa, että kokonaisuus on siirretty hyvinvointialueiden vastuulle, joiden rahoituksesta vastaa valtio.

Jäljelle jäävät kunnat, joita usein kutsutaan *elinvoimakunniksi*, keskittyvät nuorten ikäryhmien palveluihin ja työikäisten kanssa elinvoiman kehittämiseen. Nykyinen peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä rahoittaa käytännössä vain 0–15-vuotisia kuntalaisia.

Tilanne on polarisoinut kuntia niin pahasti, että osassa kuntia ei voitane puhua enää demografisten syittenkin takia elinvoimakunnista. Osalla kasvukuntia taas käyttötalouden varat eivät tahdo riittää kasvavien nuorten ikäryhmien palveluiden ylläpitämiseen: järjestämiseen ja investointitarpeen toteuttamiseen. Osaan kuntia rakennetaan samanlaista infraa, mikä muuttuu tehottomaksi joissakin toisissa kunnissa väestön muutosten vuoksi. Paradoksaalisesti elinvoimakunniksi kutsutaan myös kuntia, joiden mediaani-ikä on yli 60 vuotta ja asukasluku muuttuu ainoastaan suuren kuolleisuuden vuoksi. Lapset, nuoret ja työikäiset ovat muuttaneet jo pois.

Polkuriippuvuus on siksi vaikea asia, että polulta on vaikea palata edellisiin polun haaroihin. Tämä tarkoittaa usein sitä, että kuntien elinvoimaponnistelun toimenpiteet ovat tehottomia vaikkapa siksi, että usein markkinointiaineistossa näkynyt puhdas ilma ja vesi ja luonnonläheisyys ei käännä kehitystä takaisin, vaan vaikea kehitys etenee. Onneksi tähän kehitykseen on nähtävissä joissakin kuntaklustereissa myös positiivista virettä. Usein nämä positiiviset, polun uudet käännepisteet liittyvät vihreään talouteen tai joillakin kunnilla tietotekniikkaan (tuuli-, vesi- ja aurinkovoima, vetyteollisuus, palvelinkeskukset, peliteollisuus, tekoälyn kehittäminen).

Koko maassa Tilastokeskuksen tilastoinnin perusteella asukasluku on kasvanut vuodesta 2010 vuoteen 2023 lähes 230 000 asukkaalla. Kasvussa olevia kuntia oli 65, kasvavien kuntien määrä laskee vuoteen 2030 49:een. 2010–2023 kasvukuntien kasvu oli lähes 450 000 asukasta, taantuvissa kunnissa 210 000 asukasta. Kasvu on ollut edelleen kiihtyvää kasvavissa kunnissa, mutta se on hidastumassa Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuoteen 2030 – tämä tarkoittaa siis sitä, että maan sisäinen kasvu on alhaisen syntyvyyden vuoksi lähestymässä nollaa.

Viimeisen tämän syksyn julkistuksen perusteella koko maan asukasluku on lievässä kasvussa maahanmuuton trendin vuoksi. Tätä uusinta ennustetta on pidetty jopa rohkeana.

Sota Ukrainassa on tuonut paljon asukkaita myös maaseudulle, mutta vaikuttaa siltä, että maaseudulle muuttavat vieraskieliset muuttavat hyvin nopeasti kasvussa oleviin eteläisen Suomen kaupunkeihin.

Kuntatyyppejä tarkastellen kuusikkokunnat, maakuntakeskukset ja kehyskunnat kasvavat edelleen¹. Kasvu on hiipumassa muissa kuin kuntakuusikossa.

Kuntakoon mukaan tarkasteltuna vain suurimman kuntakoon kunnissa tulisi olemaan jatkuvaa kasvua, suurin taantuma asukasluvun perusteella olisi pienimmissä kunnissa, erityisesti kuntakoossa 2 000–5 000 asukasta.

Maakuntatarkastelussa vain Uudenmaan kunnissa olisi kuntakohtaisesti tarkastellen keskimäärin kasvua edelleen vuoteen 2030 tultaessa. Absoluuttisesti Uudenmaan ja Varsinais-Suomen lisäksi kasvua olisi hyvin vähän myös Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla. Etelä-Savo ja Kymenlaakso menettäisivät Tilastokeskuksen ennusteen mukaan edelleen absoluuttisesti eniten asukkaita lähivuosina.

Asukasluvut	2010	2023	2030	2010-2023	2023-2030
Kuusikko	1 612 536	1 908 168	2 002 743	295 632	94 575
Maakuntakeskus	2 285 401	2 508 079	2 553 338	222 678	45 259
Kehyskunta	829 651	889 404	900 888	59 753	11 484
Seutukaupunki	990 385	905 018	845 447	-85 367	-59 571
Muut	814 065	727 874	683 654	-86 191	-44 220
Koko maa	5 347 269	5 574 011	5 567 058	226 742	-6 953
Asukasluvut	2010	2023	2030	2010-2023	2023-2030
- 2000	66 628	55 432	52 000	-11 196	-3 432
2000 - 5000	358 028	303 475	277 554	-54 553	-25 921
5000 - 10000	542 040	492 079	461 785	-49 961	-30 294
10000 - 20000	668 360	638 389	609 512	-29 971	-28 877
20000 - 40000	667 338	682 761	676 122	15 423	-6 639
40000 - 100000	1 072 605	1 101 175	1 089 302	28 570	-11 873
100000 -	1 972 270	2 300 700	2 400 783	328 430	100 083
Koko maa	5 347 269	5 574 011	5 567 058	226 742	-6 953
Asukasluvut	2010	2023	2030	2010-2023	2023-2030
Uusimaa	1 532 309	1 760 144	1 836 816	227 835	76 672
Varsinais-Suomi	465 183	490 790	491 637	25 607	847
Satakunta	225 762	211 754	202 008	-14 008	-9 746
Kanta-Häme	174 555	169 575	164 397	-4 980	-5 178
Pirkanmaa	491 746	539 339	546 805	47 593	7 466
Päijät-Häme	208 777	204 495	199 927	-4 282	-4 568
Kymenlaakso	175 377	158 636	148 033	-16 741	-10 603
Etelä-Karjala	132 899	125 190	119 591	-7 709	-5 599
Etelä-Savo	146 166	129 896	118 190	-16 270	-11 706
Pohjois-Savo	253 337	248 176	239 850	-5 161	-8 326
Pohjois-Karjala	169 778	162 312	155 368	-7 466	-6 944
Keski-Suomi	271 083	273 319	269 281	2 236	-4 038
Etelä-Pohjanmaa	198 469	190 543	182 921	-7 926	-7 622
Pohjanmaa	172 981	177 605	173 694	4 624	-3 911
Keski-Pohjanmaa	68 321	67 742	65 348	-579	-2 394
Pohjois-Pohjanmaa	398 335	418 212	418 307	19 877	95
Kainuu	78 703	70 149	65 494	-8 554	-4 655
Lappi	183 488	176 134	169 391	-7 354	-6 743
Koko maa	5 347 269	5 574 011	5 567 058	226 742	-6 953

Taulukko 3 Asukasluku eri kuntaryhmissä 2010, 2023 ja 2030 sekä muutos 2010–2023, 2023–2030

¹ Kuusikkokunniksi tai kuntakuusikoksi on nimitetty suurimpia kaupunkeja Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu. Maakuntien keskuksiin lasketaan maakuntien keskuskaupungit. Tähän kuntajoukkoon eivät kuulu Vantaa ja Espoo. Kehyskunnat ovat eri puolilla Suomea isojen keskuskaupunkien liepeillä olevat kunnat. Helsingin seudulla kehyskuntia ovat Kuuma-kunnat (esimerkiksi Järvenpää, Kerava ja Tuusula sekä esimerkiksi Kirkkonummi, Nurmijärvi ja Vihti. Tampereen seudun kehyskuntia ovat esimerkiksi Pirkkala, Lempäälä ja Kangasala, Turun seudulla Kaarina, Lieto ja Raisio. Seutukaupunkeja ovat esimerkiksi Kokemäki ja Alajärvi. Muissa kunnissa on pieni ja keskisuuria kuntia, jotka sijaitsevat kuntaryhmien välissä ja keskellä. Kuntaliitto on organisoinut myös muita kuntaryhmiä, kuntakuutosten lisäksi C11- kunnat, C21 -kunnat, C23 -kunnat, C40 -kunnat jne).

2019-2023	Kokonaismuutos	Luonnollinen	Maan sisäinen	Maiden välinen
Kuutoset	94 236	26 573	24 994	74 558
Maakuntakeskukset	68 875	3 354	18 000	73 730
Seutukaupungit	-25 713	-24 989	-21 933	19 321
Kehyskunnat	21 054	3 485	14 087	10 264
Muut	-24 029	-21 371	-17 075	11 312
Koko maa	78 603	-25 122	26	143 661
2019-2023	Kokonaismuutos	Luonnollinen	Maan sisäinen	Maiden välinen
Uusimaa	70 419	21 634	11 755	62 676
Varsinais-Suomi	11 449	-3 200	5 312	13 131
Satakunta	-4 998	-5 247	-3 705	4 011
Kanta-Häme	-1 350	-2 900	-568	2 829
Pirkanmaa	19 574	-882	15 292	10 857
Päijät-Häme	-1 555	-3 911	-682	3 576
Kymenlaakso	-6 085	-5 680	-4 092	2 893
Etelä-Karjala	-2 567	-3 862	-2 784	4 010
Etelä-Savo	-4 845	-5 573	-2 960	2 706
Pohjois-Savo	-651	-4 310	157	3 906
Pohjois-Karjala	-1 902	-3 768	-2 268	4 191
Keski-Suomi	314	-2 678	-481	4 902
Etelä-Pohjanmaa	-2 499	-2 669	-2 937	3 506
Pohjanmaa	1 517	68	-4 383	6 371
Keski-Pohjanmaa	-416	33	-1 394	1 102
Pohjois-Pohjanmaa	5 382	3 358	-2 863	7 694
Kainuu	-2 157	-2 527	-2 058	2 155
Lappi	-1 027	-3 008	-1 315	3 145
Koko maa	78 603	-25 122	26	143 661
2019-2023	Kokonaismuutos	Luonnollinen	Maan sisäinen	Maiden välinen
- 2000	-3 244	-2 719	-1 737	763
2000 - 5000	-15 326	-12 668	-9 798	4 396
5000 - 10000	-14 943	-13 157	-11 944	8 755
10000 - 20000	-9 537	-10 301	-9 543	10 865
20000 - 40000	5 316	-3 667	1 916	10 960
40000 - 100000	11 074	-8 942	-406	24 828
100000 -	105 263	26 332	31 538	83 094
Koko maa	78 603	-25 122	26	143 661

Taulukko 4 Aukaslulun kehitys eri kuntaryhmissä 2019–2023

(ottaen huomioon luonnollisen väestömuutoksen (syntyneet – kuolleet), maan sisäisen nettomuuton ja maiden välisen nettomuuton)

Pelkästään asukaslulun muutoksen perusteella aikajaksolla 2019–2023 kuutosten ja maakuntakeskusten kasvu on ollut prosentuaalisesti nopeinta, kuutosissa jopa 5,2 %. Myös kehyskunnat ovat kasvaneet, seutukaupungit ja muut kunnat eivät. **Seutukaupunkien kestokyvyille tilanne on vaikea siksi, että ne järjestävät maakuntien keskusten tapaan palveluita ympäröivälle maaseudulle samaan aikaan, kun niiden oma elinvoima on vähenemässä.** Luonnollinen väestönlisäys on harvinaista, mutta suurinta se on ollut kuutosissa ja maakuntakeskuksissa, kuitenkin **myös kehyskunnat ovat kasvaneet luonnollisen väestönkasvun avulla.**

Kuntien välinen nettomuutto on ollut voitollisinta erityisesti kuutoskaupungeille, mutta kun tarkastelua tekee maakuntakeskusten ja kehyskuntien kesken ero ei ole enää kovin suuri maakuntakeskusten hyväksi – niiden alueella on myös raskaasti nettomuuttotappioisia kuntia. Seutukaupungit ja muut kunnat eivät ole kasvaneet maan sisäisen muuttoliikkeen avulla. Nettomuuttovoitto muista maista on ollut suurinta kuutosilla – niillä iso osa kasvusta on tullut maiden välisestä muuttoliikkeestä (pidemmällä jaksolla erityisesti Helsinki, Espoo ja Vantaa, nykyisin myös Tampere ja Turku). Tämä on yksi osatekijä, mikä eriyttää jopa suurimpien kaupunkien tilannetta sekä palveluntarpeessa, palveluntuotannossa mutta myös rahoituksessa.

Maakuntien kesken tarkastelussa vain harva maakunta on kasvanut ja kasvumaakunnissakin on suuri merkitys ollut niissä maakunnissa, joiden alueella on ollut kuusikkokaupungeja. Näissä taas maahanmuuton merkitys on ollut iso. Luonnollisen väestönlisäyksen maakuntia ovat olleet ainoastaan Uusimaa Pohjanmaan maakunnat. Kuntien välisestä muuttoliikkeestä on Uudenmaan maakuntaakin enemmän hyötynyt Pirkanmaa.

Kuntajoukko hajaantuu ja eriytyy asukasluvun muutoksen perusteella. Sama kehitys jatkuu, kun tarkastellaan väestön ikärakennetta. Asukasluvun muutoksen eriyttävää vaikutusta on tarkasteltu aivan tämän työn lopusta löytyvässä taulukossa.

3.2. Ikääntyminen

Mediaani-ikä tarkoittaa iän perusteella kunnassa lajitellun väestön keskimmäisen kuntalaisen ikää. Koko maan mediaani-ikä on kasvanut vuodesta 2010 vuoteen 2023 viidellä ikävuodella. Vuodesta 2023 ikääntyminen jatkuu vuoteen 2030 tultaessa. Mediaani-ikä kuvaa keskiarvoa paremmin kunnan ikääntymistä.

Kuntatyyppitarkastelussa hitaimmin ovat ikääntyneet seutukaupungit ja kuusikko, nopeimmin kehyskunnat ja muut kunnat. Sama kehitys kuntatyypeittäin jatkuu, erityisesti kehyskuntiin nuorina muuttaneet ovat ikääntymässä ja kehyskuntien ikääntyminen onkin kuntatyypeittäin nopeinta vuodesta 2023 vuoteen 2030.

Kuntakoon mukaan pienet kunnat ovat ikääntyneet nopeasti ja niiden mediaani-ikä on jo nyt korkea, vuonna 2030 pienimmissä kunnissa mediaani-ikä on 58 vuotta. Pienimmissä kunnissa ikääntymisen tahti on hidastumassa, koska nuoret ikääntyvät ovat jo muuttaneet pois – ikääntyäkseen vastaanottavissa kunnissa.

Maakunnista ikääntynein oli vuonna 2023 Etelä-Savo, Kainuu ja Kymenlaakso olivat hyvin lähellä Etelä-Savoa. Näissä mediaani-ikä oli jo lähellä kuutta vuosikymmentä. Nuorimmat maakunnat olivat Uusimaa, Pohjanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa, kahdessa jäljemmassä yksi selittävä tekijä perustunee laestadiolaiseen uskoon. Vuoteen 2030 tultaessa nopeimmin ikääntyy Kanta-Häme Kainuun ja Päijät-Hämeen ja Etelä-Karjalan seuraten tätä hyvin lähellä. Lappi ja Varsinais-Suomi ikääntyvät hitaimmin.

Kun yhdistetään asukasluvun muutos ja väestön ikärakenteen muutos havaitaan, että trendit ovat melko yhtenevät kuntatyypeittäin, kunnan koon ja maakunnan tasolla tarkasteltuna. Asukasluvultaan taantuvat kunnat myös ikääntyvät, ja näiden pitäisi pystyä taitavalla

johtajuudella selviämään tulevaisuudesta. Kun nuoret ikäluokat pienenevät ja vanhempien ikäluokkien kohdalla niiden suhteellinen osuus kasvaa, pitäisi palvelurakenteen oikeansuuntaisen kehittämisen auttaa kuntaa. **Vastaavasti kasvussa olevat kunnat pystyisivät järkevällä ja oikea-aikaisella panostuksella kehittämään palvelurakennettaan velkaantumatta ja kohtuullisella veroprosenttiyksikön nostopaineella.**

Mediaani-ikä	2010	2023	2030
Kuusikko	37	38	39
Maakuntakeskus	41	42	44
Kehyskunta	40	44	47
Seutukaupunki	46	51	54
Muut	48	53	56
Koko maa	46	51	53
Mediaani-ikä	2010	2023	2030
- 2000	51	56	58
2000 - 5000	48	54	56
5000 - 10000	46	51	53
10000 - 20000	43	48	50
20000 - 40000	42	45	48
40000 - 100000	41	44	46
100000 -	38	39	40
Koko maa	46	51	53
Mediaani-ikä	2010	2023	2030
Uusimaa	41	45	48
Varsinais-Suomi	45	49	50
Satakunta	47	52	54
Kanta-Häme	44	49	52
Pirkanmaa	45	50	52
Päijät-Häme	48	54	57
Kymenlaakso	48	53	55
Etelä-Karjala	49	55	57
Etelä-Savo	52	58	60
Pohjois-Savo	49	55	57
Pohjois-Karjala	49	55	57
Keski-Suomi	48	54	56
Etelä-Pohjanmaa	46	51	54
Pohjanmaa	43	46	48
Keski-Pohjanmaa	44	48	51
Pohjois-Pohjanmaa	41	46	48
Kainuu	50	57	60
Lappi	49	53	55
Koko maa	46	51	53

Taulukko 5 Mediaani-ikä (keskimmäisen kuntalaisen ikä) 2010, 2023 ja 2030 eri kuntaryhmissä

Mediaani-ikä 2010		Mediaani-ikä 2023		Mediaani-ikä 2030	
Luoto	28	Luoto	30	Luoto	32
Liminka	29	Liminka	32	Liminka	35
Tyrnävä	30	Tyrnävä	34	Tyrnävä	38
Sievi	33	Pedersören kunta	36	Pedersören kunta	38
Kempele	34	Oulu	37	Tampere	38
Lumijoki	34	Espoo	37	Oulu	39
Oulu	34	Jyväskylä	37	Espoo	39
Pedersören kunta	34	Tampere	37	Jyväskylä	39
Espoo	36	Kempele	38	Kempele	39
Jyväskylä	36	Lumijoki	38	Vantaa	39
Muhos	36	Vantaa	38	Turku	39
Nivala	36	Helsinki	38	Lumijoki	40
Perho	36	Turku	38	Helsinki	40
Pornainen	36	Sievi	39	Vaasa	40
Ylivieska	36	Ylivieska	39	Ylivieska	41
2010		2023		2030	
Luhanka	58	Puumala	63	Puumala	66
Kuhmoinen	57	Ilomantsi	63	Sysmä	66
Puumala	56	Rääkkylä	63	Rääkkylä	65
Pelkosenniemi	55	Luhanka	62	Hyrynsalmi	65
Kustavi	55	Kuhmoinen	62	Posio	65
Rautavaara	55	Pello	62	Ristijärvi	65
Kaskinen	54	Hyrynsalmi	62	Ilomantsi	64
Hailuoto	54	Sysmä	62	Kuhmoinen	64
Kemijärvi	54	Tervo	62	Pello	64
Sulkava	54	Hartola	62	Hartola	64
Padasjoki	54	Posio	62	Padasjoki	64
Parikkala	54	Kustavi	61	Parikkala	64
Rautjärvi	54	Rautavaara	61	Rautjärvi	64
Salla	54	Sulkava	61	Salla	64
Vesanto	54	Padasjoki	61	Vesanto	64
Kaikki alle 60 vuotiaita		31 yli 60 vuotiasta		62 yli 60 vuotiasta	
40 tai alle 52		41 tai alle 24		42 tai alle 14	

Taulukko 6 Mediaani-ikä 2010, 2023 ja 2030 mediaani-ikänsä nuorimmissa ja vanhimmissa kunnissa

2023-30		2023-30	
Toholampi	-16,8 %	Kustavi	15,7 %
Jämijärvi	-16,6 %	Sipoo	11,8 %
Rautjärvi	-16,0 %	Kempele	10,8 %
Kihniö	-15,1 %	Kauniainen	10,5 %
Karjoki	-15,0 %	Kaskinen	9,2 %
Perho	-14,2 %	Vantaa	8,6 %
Rantasalmi	-14,1 %	Järvenpää	8,4 %
Vimpeli	-14,0 %	Luoto	7,2 %
Pello	-13,9 %	Rusko	6,9 %
Vesanto	-13,6 %	Kaarina	6,4 %
Puolanka	-13,1 %	Espoo	5,6 %
Sysmä	-13,0 %	Kerava	5,3 %
Hartola	-13,0 %	Tampere	5,3 %
Kitee	-13,0 %	Nurmijärvi	5,1 %
Joroinen	-12,9 %	Vehmaa	4,7 %

Taulukko 7 Suurimmat asukasluvun muutokset 2023–2023, suurimmat kuntakohtaiset alenemat ja suurimmat kasvut

Kehyskuntien tilanne vaikuttaa ongelmallisemmalta. Niissä joudutaan kasvattamaan määrällisesti nuorten ikäryhmien palveluita ja samaan aikaan väestö myös ikääntyy niissä nopeasti. Nuorten ikäryhmien palvelut joudutaan hoitamaan lakiin perustuen eikä tällä hetkellä

ikääntyneimmille juuri edellytetä perustettavaksi palveluita. Jatkossa ikääntyvät vaativat entistä enemmän erityisesti vapaa-aikaan ja hyvinvointiin liittyviä palveluita.

Nuorten ikäryhmien (16+ -ikäiset) laskennallinen kustannus on sama kuin ikääntyneimpien kuntalaisten, noin 64 euroa/ikäryhmään kuuluva. Vuonna 2024 kunnan omarahoitusosuus peruspalveluissa on noin 1 389 euroa/asukas. Vankassa kasvussa kunnat yleensä ja opiskelijoita houkuttelevat kaupungit erityisesti pitävät tilannetta ongelmallisena. 16+ -ikäryhmät eivät käytä peruspalveluiden valtionosuuspalveluita vaan muita kuntien järjestämiä palveluita, mutta juuri omarahoitusosuuden vuoksi tilannetta pidetään ongelmallisena. Vaikka nämä kuntalaisryhmät eivät käytäkään peruspalveluiden valtionosuuspalveluita, ne menettävät järjestelmän vuoksi valtionosuusrahoitusta, mikä kuitenkin vaikuttaa kunnan toteutuvaan tulokseen. Kehyskuntia voitaneen pitää kasvumooottoreina ja elinvoimaisuuden kasvattajina, ja niiden talouspaineen kasvaminen voi olla ongelmallista kasvun kannalta samalla tavalla kuin eniten kasvavilla kaupungeilla.

Samalla kun kuntien välinen ero asukasluvussa on kasvamassa² niiden mediaani-ikiin on tulossa suuri hajonta: Luhangan mediaani-ikä oli vuonna 2010 jo hyvin ikääntynyt, 58 vuotta, ja mediaani-ian nousu vuoteen 2030 oli arvioitu lähes eläkeikään oikeuttavaksi: 63 vuotta. Helsingin mediaani-ikä oli vuonna 2010 38 vuotta ja nousua kaksi vuotta vuoteen 2030.

Vuonna 2023 pienimmän kunnan tittelin valtasi Lestijärvi, jonka mediaani-ikä 2010 oli vielä 50 vuotta, mutta kasvua mediaani-ässä ennustetaan tulevan vuoteen 2030 tuli jopa kymmenen vuotta.

Lestijärveä ja useita muitakin pohjoisen Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan kuntia pidetään mahdollisina tuulivoimasta hyötyvinä voittajakuntina, koska suuri tuulivoiman määrä tuo kunnille oletetusti ison taloudellisen liikkumavaran. Tätä tarvitaan, jos uskotaan, että sekä pienimmät ja hyvin ikääntyvät kunnat pystyisivät järjestämään paikallisdemokratian lisäksi vähintäänkin valtionosuudella rahoitetut peruspalvelut. Myös asukasluvultaan pienten kuntien eriytyminen on suuri ja vaatimus elinvoimakuntaisuudesta kaikissa kunnissa on vaikea toteuttaa.

Kuten useissa pienissä seurakunnissa, myös pienimmissä kunnissa todennäköisesti iso osa varsinkin kuntalaisia aktivoivista elinvoimaan liittyvistä palveluista tuotetaan kolmannen sektorin avulla. Tätäkin varten kunnalla on oltava ylimeneviä varoja, jotta se pystyy osallistumaan edes jollakin tavalla kolmannen sektorin motivoimiseen. Tuuli- tai aurinkovoima voi olla hyvä lisä tässä motivoinnissa.

² Vuonna 2010 asukasluvultaan pienin kunta oli Luhanka: 831 asukasta. Suurin Helsinki, lähes 710-kertainen (!) Luhankaan verrattuna. Edelleen suurin kaupunki Helsinki olisi kätkenyt sisäänsä vuonna 2023 lähes 990 Lestijärveä. Kun Helsingin asukasluvuksi Tilastokeskus ennustaa vuonna 2030 – luultavasti alakanttiin 703.540 asukasta, kasvaa kokoero Lestijärveen nähden 1100-kertaiseksi.

Med-ikä							Med-ikä							Med-ikä						
	2010	2023	2030	2010	2023	2030		2010	2023	2030	2010	2023	2030		2010	2023	2030	2010	2023	2030
Luhanka	831	701	676	58	62	63	Lestijärvi	853	682	634	50	56	60	Lestijärvi	853	682	634	50	56	60
Lestijärvi	853	682	634	50	56	60	Luhanka	831	701	676	58	62	63	Luhanka	831	701	676	58	62	63
Kustavi	874	949	1 098	55	61	63	Pelkosenniemi	1 008	911	894	55	59	59	Halsua	1 289	1 013	888	49	56	58
Hailuoto	1 004	948	889	54	59	61	Hailuoto	1 004	948	889	54	59	61	Hailuoto	1 004	948	889	54	59	61
Pelkosenniemi	1 008	911	894	55	59	59	Kustavi	874	949	1 098	55	61	63	Pelkosenniemi	1 008	911	894	55	59	59
Savukoski	1 179	978	949	52	58	58	Savukoski	1 179	978	949	52	58	58	Merijärvi	1 202	1 055	945	42	40	42
Merijärvi	1 202	1 055	945	42	40	42	Halsua	1 289	1 013	888	49	56	58	Savukoski	1 179	978	949	52	58	58
Halsua	1 289	1 013	888	49	56	58	Kivijärvi	1 364	1 032	966	52	58	62	Kivijärvi	1 364	1 032	966	52	58	62
Utsjoki	1 297	1 142	1 192	49	52	55	Merijärvi	1 202	1 055	945	42	40	42	Karijoki	1 521	1 188	1 010	50	57	59
Kivijärvi	1 364	1 032	966	52	58	62	Utsjoki	1 297	1 142	1 192	49	52	55	Kyyjärvi	1 508	1 174	1 086	50	59	58
Helsinki	588 549	674 963	703 540	38	38	40	Helsinki	588 549	674 963	703 540	38	38	40	Helsinki	588 549	674 963	703 540	38	38	40
Espoo	247 970	314 152	331 612	36	37	39	Espoo	247 970	314 152	331 612	36	37	39	Espoo	247 970	314 152	331 612	36	37	39
Tampere	213 217	255 066	268 502	37	37	38	Tampere	213 217	255 066	268 502	37	37	38	Vantaa	200 055	247 447	268 791	37	38	39
Vantaa	200 055	247 447	268 791	37	38	39	Vantaa	200 055	247 447	268 791	37	38	39	Tampere	213 217	255 066	268 502	37	37	38
Oulu	185 419	214 651	223 389	34	37	39	Oulu	185 419	214 651	223 389	34	37	39	Oulu	185 419	214 651	223 389	34	37	39
Turku	177 326	201 889	206 909	39	38	39	Turku	177 326	201 889	206 909	39	38	39	Turku	177 326	201 889	206 909	39	38	39
Jyväskylä	130 816	147 821	151 760	36	37	39	Jyväskylä	130 816	147 821	151 760	36	37	39	Jyväskylä	130 816	147 821	151 760	36	37	39
Lahti	116 582	120 700	120 897	43	44	46	Kuopio	112 336	124 011	125 383	41	41	42	Kuopio	112 336	124 011	125 383	41	41	42
Kuopio	112 336	124 011	125 383	41	41	42	Lahti	116 582	120 700	120 897	43	44	46	Lahti	116 582	120 700	120 897	43	44	46
Kouvola	88 072	78 876	73 577	46	51	52	Pori	85 026	83 117	79 975	44	46	48	Pori	85 026	83 117	79 975	44	46	48
Suhde suurin/pienin	708	963	1041	0,66	0,61	0,63	Suhde suurin/pienin	690	990	1110	0,76	0,68	0,67	Suhde suurin/pienin	690	990	1110	0,76	0,68	0,67

Taulukko 8 Eräiden asukasluvultaan suurimpien ja pienimpien kuntien asukasluku ja mediaani-ikä kehitys 2010, 2023 ja 2030
(lajittelu nousevasti pienimpien kuntien asukasluvun mukaan ja laskevasti suurimpien kaupunkien asukasluvun mukaan)



3.3. Taantumassa olevien kuntien mahdollisuus: älykäs sopeutuminen

	2020	2023	2030	Delta 2020	Muutos-%	Delta 2023	Muutos-%	2020-2030	Muutos-%	2020-2030	
										Laskussa	Kasvussa
0-5 -vuotiaat	302 155	283 843	291 310	-18 312	-6,1 %	7 467	2,6 %	-10 845	-3,6 %	264	29
6 -vuotiaat	59 020	52 746	50 377	-6 274	-10,6 %	-2 369	-4,5 %	-8 643	-14,6 %	271	22
7-12 -vuotiaat	371 690	362 143	301 970	-9 547	-2,6 %	-60 173	-16,6 %	-69 720	-18,8 %	287	6
13-15 -vuotiaat	183 191	191 943	168 368	8 752	4,8 %	-23 575	-12,3 %	-14 823	-8,1 %	259	34
Alle 16 -vuotiaat	916 056	890 675	812 025	-25 381	-2,8 %	-78 650	-8,8 %	-104 031	-11,4 %	278	15
Asukasluku	5 503 664	5 574 011	5 567 058	70 347	1,3 %	-6 953	-0,1 %	63 394	1,2 %	238	55

Taulukko 9 Ikäryhmät 0–15-vuotta – väestön määrä 2020, 2023 ja 2030

(muutos tarkastelupisteiden välillä ikäryhmittäin kappaletta ja % sekä 2020–2030 ikäryhmittäin laskussa ja kasvussa olevien kuntien lukumäärä)

Yllä oleva taulukko osoittaa, kuinka paljon lasten määrä on vähentynyt, vaikka joissakin kunnissa asukaslukukin olisi lyhyellä aikajaksolla 2020–2023 kasvanut. Tämä väheneminen olisi otettava mahdollisimman hyvin huomioon kunnan palvelurakenteen suunnittelussa.

Kun tarkastelu ulotetaan Tilastokeskuksen ennakoimaan vuoden 2030 tilanteeseen havaitaan, että koko maassa asukasluku tulee kasvamaan 55 kunnassa vuodesta 2020 55 kunnassa, mutta vain 15 kunnassa alle 16-vuotiaiden määrä on kasvanut. Vuosina 2020–2023 vain yläkouluikäisissä on ollut kasvua, mikä tulee näkymään toisen asteen kohdalla tulevaisuudessa. Päiväkotikäisten kohdalla näkyy erityisen selvästi syntyvyyden lasku.

Kun palveluntarve kunnassa muuttuu tarvitsijoiden määrän muuttuessa, sen pitäisi rohjeta käyttää tarpeen muutosta erityisesti menoja vähentävässä sopeuttavassa merkityksessä: jos perusopetusta tarvitsevien lasten määrä vähenee, ei tarvita enää entistä määrää opettajia ja ohjaajia – jos pelisäännöt palveluiden järjestämiseksi pysyvät ennallaan.

Kasvussa olevan kunnan ei ole pakko varautua kasvuun ainakaan liian aikaisin etukäteen. Jos kunta panostaa oletettuun kasvuun liian aikaisin liian suurella panostuksella ja kasvu jostain syystä hidastuu, kunta on ongelmissa tehottoman kapasiteettinsa vuoksi. Kasvu voidaan hallita.

Varhaiskasvatuksessa on suuri sopeutumisen mahdollisuus myös aivan pienimmissä kunnissa. Esimerkiksi: jos seitsemää lasta kohden tarvitaan yksi opettaja ja yksi ohjaaja, ja opettajan palkka on 40 000 euroa vuodessa ja ohjaajan palkka 30 000 euroa vuodessa, olisi sopeutuksen mahdollisuus näissä ikäryhmissä noin 45 miljoonaa euroa. Tämän päälle tulevat luonnollisesti tukipalvelut ja niihin liittyvä infra ja henkilöstö.

Esiopetusikäisten kohdalla kasvua on vain suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa, muissa kuusivuotiaiden määrä vähenee. Tämä tarkoittaisi laskennallisesti 15 lapsen ryhmissä ja yhden opettajan panostuksella (40 000 euroa/v) 17 miljoonaa euroa. Perusopetuksessa kaikilla alueilla on alenemaa. Laskennallisesti 15 lapsen ryhmä alakoulussa ja 20 oppilaan ryhmä yläkoulussa panostuksella opettaja (50 000 euroa/v) ja ohjaaja (30 000 euroa/v) johtaisivat koko maassa lähes 200 miljoonan euron sopeutukseen. Työikäisten määrän väheneminen johtaa ainakin 200 miljoonan euron **tulon** alenemaan.

	Varhaiskasvatus	Esiopetus	Perusopetus
Kuusikko	103 480 000	4 805 333	-11 875 000
Maakuntakeskus	76 480 000	-1 050 667	-31 410 000
Kehyskunta	9 440 000	-1 856 000	-26 410 000
Seutukaupunki	-28 730 000	-7 562 667	-31 705 000
Muut	-21 110 000	-4 629 333	-24 370 000
Koko maa	74 670 000	-12 634 667	-188 600 000
Asukasluvut	Varhaiskasvatus	Esiopetus	Perusopetus
- 2000	-1 490 000	-320 000	-1 928 000
2000 - 5000	-10 530 000	-2 368 000	-20 192 000
5000 - 10000	-14 420 000	-3 760 000	-26 896 000
10000 - 20000	-17 220 000	-4 586 667	-32 104 000
20000 - 40000	-160 000	-2 538 667	-32 976 000
40000 - 100000	5 660 000	-3 509 333	-45 288 000
100000 -	112 830 000	4 448 000	-29 216 000
	74 670 000	-12 634 667	-188 600 000
Perusopetus	Varhaiskasvatus	Esiopetus	Perusopetus
Uusimaa	72 420 000	3 093 333	-31 368 000
Varsinais-Suomi	3 970 000	-1 333 333	-14 480 000
Satakunta	-4 060 000	-1 488 000	-8 168 000
Kanta-Häme	-4 780 000	-1 162 667	-9 184 000
Pirkanmaa	15 700 000	-101 333	-16 496 000
Päijät-Häme	-2 080 000	-746 667	-7 640 000
Kymenlaakso	-3 130 000	-890 667	-7 848 000
Etelä-Karjala	310 000	-768 000	-5 056 000
Etelä-Savo	-6 030 000	-1 157 333	-5 944 000
Pohjois-Savo	-1 650 000	-1 008 000	-7 768 000
Pohjois-Karjala	740 000	-602 667	-5 072 000
Keski-Suomi	2 430 000	-725 333	-13 024 000
Etelä-Pohjanmaa	-2 740 000	-1 525 333	-8 296 000
Pohjanmaa	-2 330 000	-821 333	-7 080 000
Keski-Pohjanmaa	-1 630 000	-565 333	-3 200 000
Pohjois-Pohjanmaa	10 520 000	-1 722 667	-24 824 000
Kainuu	-1 320 000	-432 000	-3 824 000
Lappi	-1 670 000	-677 333	-9 328 000
Koko maa	74 670 000	-12 634 667	-188 600 000

Taulukko 10 Älykkään sopeutumisen ja tarpeen kasvun aiheuttama sopeutuminen ja kustannusten kasvu
(tarkastelu varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa ja perusopetuksessa eri kuntaryhmissä sekä koko maassa)

Asetelma on vaikea palvelurakenteen järjestelyn kannalta, toisaalta maantiede saattaa mutkistaa palveluiden järjestämistä. Suuret ja/tai kasvavat kunnat pystyvät pääsääntöisesti valmistelevaan palvelurakenteen taajamissaan järkevästi, usein keskitetysti. Silti joissakin kasvavissa kunnissa, erityisesti joissakin kehyskunnissa, moninapainen palvelurakenne saattaa johtaa tehottomaan rakenteeseen. Tällaisia kuntia on myös monikuntaliitoskunnissa ja joissakin puutarhakaupunkimaisesti rakentuneissa kunnissa.

Vaikea tilanne on myös kunnissa, joissa kunnan pinta-ala on suuri. Kunta joutuu resursoimaan eniten perusopetuksen palveluihin ja sopeutusta tehtäessä joudutaan miettimään, karsitaanko

palveluverkkoa ja keskitetään palveluita keskustaan – tässä tapauksessa koulukyydit tulevat kalliimmiksi. Jos kunta päättää jatkaa harvalla kouluverkolla, siellä oppilaskohtainen kustannus kasvaa ja palvelurakenne on taloudellisesti tarkastellen tehoton, mutta koulukyytikustannus pysyy entisellään. Peruspalveluiden piirissä olevista palveluista kirjaston kustannukset voivat olla riippuvaisia joko kirjastoverkostosta tai kirjastoauton käytöstä. Kunta joutuu palvelut järjestäessään ottamaan huomioon kasvavat kustannukset koulukyydeistä, jos kouluverkkoa tiivistetään

Päivähoito ei kasvata samalla tavalla kunnan kustannuksia, kun kunnalla ei velvoitetta hoitaa päivähoitolasten kyyditystä. Hyvinvointialue hoitaa kylien ja keskustojen ikääntyneet.

3.4. Johtopäätös väestöstä

Kuntien palvelut, niiden tarve ja rahoitus, ovat riippuvaisia ensi sijassa väestöstä. Asukasluvun alenema kasvattaa kunnissa ikääntyneiden suhteellista osuutta kuntalaisista. Työikäiset muuttavat pois, mikä heikentää kuntien verotulokertymää. Palvelut järjestetään nykyisin kunnissa erityisesti 0–15-vuotiaille.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on rakentunut niin, että ikäryhmäperusteinen laskennallinen valtionosuus osallistuu vain aivan nuorimpien ikäryhmien palveluiden järjestämisen kustannuksiin. 16-vuotiaasta alkaen ikäryhmäperusteinen valtionosuus on vain 64 euroa/asukas. Kun omarahoitussuus vuonna 2025 on 1 422 euroa/asukas, jää useille kunnilla peruspalveluiden valtionosuuden maksatus negatiiviseksi ennen verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta.

Kunnat osallistuvat toisen asteen koulutukseen tasasuuruksilla omarahoitussuuksilla, jotka määräytyvät kunnan koko asukasmäärän perusteella.

Elinvoimapalvelut ovat pääsääntöisesti peruspalveluiden rahoituksen ulkopuolella, jolloin kunta rahoittaa nämä palvelut joko yksin tai joitakin palveluita yhdessä muiden kuntien kanssa. Aivan pienimmillä kunnilla ei ole resursseja rahoittaa elinvoimapalveluita edes veroprosenttiaan korottamalla, koska niiden veroprosentin kyky tuottaa rahoittavia euroja on huono.

”Pirullinen ongelma”

Ikärakenteeltaan nuoret kunnat ovat usein kuntia, joissa asukasluku kasvaa. Ikärakenteeltaan ikääntyneet kunnat ovat asukaslukuaan menettäviä kuntia, joissa pitää pystyä järjestämään varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelut lain säätämällä tavalla. Samalla kuntien kyky rahoittaa palveluitaan jakaantuu kahtia: ikääntyneet, taantuvat kunnat menettävät verorahoitusta sekä omien verotulojen vähentyessä mutta myös valtionosuuden siirryttyä hyvinvointialueita rahoittamaan, kasvussa olevissa kunnissa palveluita rahoittamaan jäi valtionosuutta mutta usein myös kasvavia omia verotuloja. Kasvussa olevissa kunnissa ongelma on kasvun hallitsemisessa mutta myös kasvun rahoittamisessa. Nämä kaksi kuntatyyppiä jakaantuvat pohjois-etelä tarkastelulla etelään ja itä-länsi-ajattelulla länteen – positiivisen poikkeuksen muodostavat esimerkiksi muutamat Lapin kunnat. Kumpaankin kuntatyyppiin on vaikea saada työntekijöitä, mutta eri syin.

Väestö kaikkine ulottuvuuksineen on keskeisin palveluntarpeen ja sen muutoksen ajuri. Toinen muutosta kasvattanut kokonaisuus on toteutettu sote-uudistus, jonka voi yhdessä väestönmuutosten kanssa sanoa rikkoneen koko järjestelmän. Ikääntyneillä kunnilla valtionosuusperusteisten palveluiden järjestäminen on jäänyt hyvin vähälle ja samaan aikaan kunnat eivät enää järjestä lainkaan niitä palveluita, mitä nämä kunnat ovat ennen järjestäneet. Samalla ikääntyneiltä kunnilta poistui iso osa rahoitusta, kun soteen kuuluvat valtionosuudet siirtyivät hyvinvointialueille. Veroprosenttien leikkaus ei ole kunnille peruuttamaton tilanne, ne voivat edelleen käyttää veroprosenttiaan palveluiden rahoittamiseksi – sitä vastoin yhteisöveron jako-osuuden leikkausta vastaan kunta ei pysty reagoimaan omalla toiminnalla. Valtionosuuden väheneminen on yleisintä, mutta tämän vastakohtana kuntajoukkoon on tullut muutamia kuntia, joiden valtionosuus kasvaa pysyvästi muutostilanteen ja toteuttamisperiaatteen vuoksi.

Ikääntyneimmät kunnat eivät saisi lainkaan peruspalveluiden valtionosuutta ilman verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta. Ikääntyneillä kunnilla on edelleen velvollisuus järjestää varhaiskasvatus ja perusopetus, mutta näiden palveluiden järjestäminen tulee yksikkökustannuksiltaan jatkuvasti kalliimmaksi. Keskeisintä ei ole pelkästään kunnan koko ja ikä, vaan asukasluvun muutossuunta: asukasluvun alenema on pahin muutosajureista.

Kunnan palvelut, rahoitusratkaisut ja ehkä koko kunnan ideakin pitäisi ratkaista yhtenä asiakokonaisuutena. Tämä sisältäisi toiminnot, valtionosuudet kokonaisuudessaan, verot ja muun kuntien tulopohjan sekä kuntarakenteen. Jos kuntarakenne halutaan säilyttää, on todennäköistä, että kuntien tehtävien tulee varioida.

4. Kuntatalouden kehittyminen – lähihistoria, nykytila ja tulevaisuus

Kuntatalous on kehittynyt väestönmuutosten, suhdanteiden, kuntien omien päätösten ja valtion ohjauksen suhteessa. Paikallisesti kuntien oma demokratia on toiminut toisaalta lakeja noudattaen, mutta varsinkin asukasluvultaan taantuvissa kunnissa kipuillen siinä ristipaineessa, minkä tulevaisuuden usko ja toive negatiivisen kehityksen kääntymiseksi positiiviseksi vallitsee. Paine oman tukiryhmän ja kuntalaisten keskiössä toimimisessa johtaa omaan suuntaansa samalla kun valtion asettama talouden tasapainovaatimus rajaa toimintaa.

Perusteettomaksikin osoittautunut tulevaisuuden usko on saattanut johtaa entistä suurempaan taloudelliseen ahdinkoon ja kalliiksi osoittautuneisiin investointeihin, tämä on edelleen joillakin kunnilla myös niiden itsenäisyyttä uhkaava tekijä. Toisaalta kasvu on johtanut kalliisiin investointeihin ja uuteen käyttötalouden palvelurakenteeseen. Taantuvilla alueilla voi ongelmaksi jäädä taseen raskaampi puoli, lainakanta kasvaa samalla kun tehottomaksi muuttuva käyttöomaisuus on vähitellen hoidettava pois jopa alaskirjaamalla; kasvussa olevilla alueilla kasvu maksaa, onneksi oikein ohjattu kasvu keventää palvelurakenteen yksikkökustannuksia.

Seuraavassa tarkastellaan historiassa tuloslaskelman osatekijöitä ja taseen kummankin puolen kehitystä: sekä rahavarojen että lainakannan kehitystä. Tase-erät suhteutetaan asukaslukuun ja usein veroprosenttiyksikön tuotoksi, näin saadaan selville se, kuinka montaa veroprosenttiyksikköä vastaava määrä on kerätty veroja ennakollisesti (lainakanta).

Taseen kumulatiivinen jäämä kuvaa kuntien talouden kokonaiskehitystä muutettuna käyttötaloudeksi.

4.1. Talouden tila ja kehitys 2010–2023

Talouden kehitystä tarkastellaan kuntatasolla kolmessa tarkastuspisteessä, vuosina 2010, 2019 ja 2023. Epäjatkuvuus tarkastelussa perustuu toisaalta riittävän – jopa ylipitkään tarkastelujaksoon, toisaalta vuosi 2019 on ollut ennen vuotta 2024 viimeinen ”normaali” kuntatalousvuosi, jolloin talouteen eivät vaikuttaneet poikkeuksellisen suuret valtionosuudet ja niiden vaikutus siihen, että vuonna 2020 kuntatalous vaikutti luultavasti parhaalta koskaan. Samana vuonna, kun osa asiantuntijoista odotti vuonna 2020 heikointa mahdollista taloustilannetta ja suuria leikkauksia ja veronkorotusten aallokkoa tehtiin yllättäen parhaat tulokset kautta aikain. Tämä oli seurausta runsaiksi muodostuneista koronatuista.

Vuonna 2023 oli ensimmäinen vuosi ilman sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ja pelastustoimen menoja ja tuloja. Kolmen edellisvuoden tapaisen poikkeusvuoden myös vuodesta 2023 tekivät yhdellä kertaa kunnille maksetut, aiemmin korkeilla veroprosenteilla perityt verotulot ja ylisuuri valtionosuus, joka perustui siihen, että kuntien sote-menot olivatkin aiemmin arvioitua suuremmat.

4.2. Toimintakulut

Toimintakulut euroa/asukas	
	Riippuvuus
Koko	-0,081
Kasvu	-0,208
Mediaani-ikä	0,140
Tulotaso	-0,180
Verovara	0,118
Valtionosuus	0,414
Vieraskielisiä	-0,090
	Jakauma
Minimi	2 838
25 %	3 319
Mediaani	3 637
Keskiarvo	3 848
Keskihajonta	919
75 %	4 085
Maksimi	12 007

Taulukko 11 Toimintakulut euroa/asukas 2023

Suoralla riippuvuudella tarkasteltuna kunnan koko, asukasluvun kasvu sekä tulotaso ja vieraskielisyyden määrä ovat kääntäen verrannollisia asukaskohtaisiin toimintakuluihin. Toimintamenoissa on kaikkien kunnan järjestämien palveluiden menot, niin peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden ja muiden palveluiden menot.

Mediaani-ikä, verovara (kunnan omien veroprosenttien erotus maan maksimiveroprosentteihin, iso verovara – pienet veroprosentit) ja valtionosuuden määrä ovat suoraan verrallisia asukaskohtaisiin toimintamenoihin. Verovaran ja toimintakulujen positiivinen riippuvuus on mielenkiintoinen, sillä pienet verot ja isot menot eivät äkkiseltään ole oletuksen mukainen. Riippuvuuksissa olennaista on etumerkki, riippuvuuden taso ei ole tilastollisesti merkittävä.

Kuntien välinen asukaskohtainen menojen jakauma on suuri – tilastoihin menonsa ilmoittaneista kunnista pienin toimintakulu oli alle 3 000 euroa asukasta kohden ja suurin yli 12 000 euroa/asukas.

Kuntien asukaskohtaiset toimintakulut muuttuivat paljon soten toteuduttua. Kunnissa, joissa mediaani-ikä on pieni (paljon lapsia), on suuremmat menot kuin kunnissa, jossa mediaani-ikä on suuri (paljon ikääntyneitä). Jos mediaani-ikänsä ikääntyneen kunnan menot ovat muiden kuntien kanssa samalla tasolla, voitaneen todeta jäljelle jäänyt palvelurakenne todennäköisesti kalliiksi.

Kuntakuusikon ja muiden kuntien asukaskohtaiset toimintakulut olivat suurimmat, maakuntakeskusten ja kehyskuntien pienimmät. Kuntakoon mukaan tarkasteltuna edullisimmat toimintakulut olivat kuntaryhmässä 40 000–100 000 asukasta, kalleimmat pienimmissä kunnissa. Maakuntatarkastelussa pienimmät asukaskohtaiset kulut olivat Etelä-

Karjalassa, Satakunnassa ja Kanta-Hämeessä, suurimmat Keski-Pohjanmaalla, Lapissa ja Pohjois-Pohjanmaalla.

Tarkastelu kohdentuu tässä kaikkiin toimintoihin. Jäljempänä tarkastellaan myös yksittäisiä toimintoja. Näissä tarkasteluissa käy selville, kuinka myös kuusikkokuntien toiminnoissa on sekä erittäin edullisia palveluita, mutta myös muuhun kuntajoukkoon suhteutettuna hyvin kalliita palveluita, joiden tarve perustuu esimerkiksi kasvuun, vapaa-aikaan ja liikkumiseen.

Kuntakuusikon ja esimerkiksi maakuntakeskusten muita paremmin resursoitua palvelut ovat eniten niitä palveluita, joita ei rahoiteta peruspalveluiden valtionosuudella, vaikka ovatkin usein juuri elinvoimapaalveluita.

Toimintakulut eur/a:	2023	Toimintakulut eur/as	2023
Kuusikko	3 817	Uusimaa	3 662
Maakuntakeskus	3 468	Varsinais-Suomi	3 619
Kehyskunta	3 469	Satakunta	3 332
Seutukaupunki	3 558	Kanta-Häme	3 236
Muut	3 872	Pirkanmaa	3 429
Koko maa	3 782	Päijät-Häme	3 748
		Kymenlaakso	3 757
Toimintakulut eur/a:	2023	Etelä-Karjala	3 329
- 2000	4 319	Etelä-Savo	3 509
2000 - 5000	3 951	Pohjois-Savo	3 658
5000 - 10000	3 635	Pohjois-Karjala	3 567
10000 - 20000	3 593	Keski-Suomi	3 699
20000 - 40000	3 449	Etelä-Pohjanmaa	3 662
40000 - 100000	3 326	Pohjanmaa	3 986
100000 -	3 612	Keski-Pohjanmaa	5 576
Koko maa	3 782	Pohjois-Pohjanmaa	4 279
		Kainuu	3 737
		Lappi	4 427
		Koko maa	3 782

Taulukko 12 Toimintakulut 2023 eur/asukas eri kuntaryhmissä

4.3. Toimintakatteet

Toimintakate 2023 euroa/asukas	
	Riippuvuus
Koko	-0,183
Kasvu	-0,086
Mediaani-ikä	-0,044
Tulotaso	-0,137
Verovara	0,072
Valtionosuus	0,645
Vieraskielisiä	-0,205
	Jakauma
Minimi	1 959
25 %	2 481
Mediaani	2 724
Keskiarvo	2 778
Keskihajonta	434
75 %	3 002
Maksimi	4 468

Taulukko 13 Toimintakate (itseisarvo) 2023 euroa/asukas

Toimintakate on tosiasiaassa tuloslaskelman negatiivinen välitulos, joka kuvaa toimintatulojen ja toimintamenojen erotusta. Kuntien toimintamenot ovat toimintatuloja suuremmat. Toimintakatetta rahoitetaan verorahoituksella ja joissakin kunnissa tämän lisäksi esimerkiksi muilla rahoitustuloilla ja harvoin satunnaisilla tuloilla. Toimintakate sisältää kunnan kaikki palvelut, sekä peruspalveluiden valtionosuuspalvelut (esimerkiksi varhaiskasvatus, esiopetus ja perusopetus sekä kirjasto) ja muut kunnan järjestämät palvelut (toisen asteen koulutus, liikuntapalvelut, nuorisopalvelut, demokratiapalvelut yms.).

Kun sote-palvelut olivat kunnilla, niiden toimintakatteista voitiin melko helposti päätellä kunnassa asuvien kuntalaisten ikä – mitä suurempi toimintakate oli (tai oikeammin toimintakatteen itseisarvo), sitä enemmän ja kalliimpia sote-palveluita kunnassa oli – ja vastakohtana olivat lasten ja nuorten palvelut.

Soten jälkeisessä maailmassa kunta järjestää pääsääntöisesti lasten ja nuorten palveluita, ja toimintakatteesta ei voi vetää samanlaisia johtopäätöksiä kuin ennen. Ikääntyneen kunnan lasten ja nuorten palvelut ovat yleensä melko kalliita järjestettäviä ja yksikkökustannukseltaan kalliita ja siksi toimintakatteet ovat yllättävänkin samansuuruisia.

Asukaskohtainen toimintakate käyttäytyy jokseenkin samalla tavalla kuin toimintamenot, mutta valtionosuuden kohdalla riippuvuus on jo merkittävämpi – mitä suuremmat valtionosuudet kunnalla on, sitä pienempi (=negatiivisempi) toimintakate. Tätä ilmiötä kutsutaan usein karpäspaperiefektinä, mikä tarkoittaa sitä, että isompi tiedossa oleva valtionosuus voi johtaa suurempiin kuntien menoihin. Ilmiö oli erityisen selvä silloin, kun kunnat saivat valtionosuutta menojen mukaan.

Varsinkin kuutosten toimintakatteet ovat edullisimpia kuin toimintamenot. **Tämä johtunee niiden kyvystä rahoittaa palveluitaan toimintatuloilla, esimerkiksi satamamaksuilla,**

pysäköintituloilla, vuokratuloilla ja säännöllisestä tulosvaikutteisesta maanmyynnistä kertyvillä tuloilla.

Kuntatyypeittäin muiden kuntien toimintakate on suurin ja maakuntakeskusten ja kuusikon toimintakate pienin. Kehyskuntien, joissa on paljon lapsia, toimintakate on toiseksi suurin. Kuusikon ja maakuntakeskusten toimintakate on osoitus siitä, että kooltaan suuremmat kunnat pystyvät järjestämään palvelunsa muita edullisemmin. Erityisesti kuusikon kohdalla tilanne on mielenkiintoinen, koska niissä on paljon vieraskielistä palveluntarvetta.

Kuntien koon mukaan trendi on selkeästi pienestä suureen, pienimpien kuntien toimintakate euroa/asukas on lähes 3 000 euroa/asukas kun se on suurimmissa kunnissa noin 2 500 euroa/asukas. Maakunnittain satakuntalaisten toimintakate on edullisin, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan sekä Lapin maakuntien kallein.

Toimintakate 1000 euroa 2022/23				Toimintakate 1000 euroa 2022/23				1000 euroa euroa/asukas					1000 euroa euroa/asukas				
1000 euroa	2022	2023	%:ia	1000 euroa	2022	2023	%:ia	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023		
Luhanka	5 424	2 552	47 %	Helsinki	3 841 784	1 585 310	41 %	Vehmaa	14 584	4 402	6 546	1 959	Utsjoki	12 475	5 102	10 572	4 468
Kivijärvi	7 946	2 574	32 %	Espoo	1 652 596	868 520	53 %	Vihti	157 911	57 157	5 462	1 984	Vaala	24 227	10 901	9 226	4 209
Kustavi	7 469	2 748	37 %	Vantaa	1 394 029	674 050	48 %	Säkylä	42 365	13 086	6 600	2 052	Utajärvi	21 579	10 486	8 553	4 208
Hailuoto	7 314	2 852	39 %	Tampere	1 442 528	579 245	40 %	Hyvinkää	275 355	97 947	5 884	2 088	Enontekiö	16 512	7 398	9 117	4 180
Karjajoki	9 218	3 010	33 %	Oulu	1 062 305	565 730	53 %	Koski Tl	16 621	4 645	7 463	2 104	Savukoski	9 017	4 073	9 126	4 165
Pelkosenniemi	8 691	3 289	38 %	Turku	1 225 387	540 423	44 %	Pori	526 614	177 586	6 329	2 137	Merijärvi	8 017	4 225	7 514	4 005
Halsua	8 438	3 366	40 %	Jyväskylä	819 367	336 757	41 %	Naantali	107 430	42 920	5 412	2 147	Pudasjärvi	62 879	29 947	8 270	4 002
Siikainen	10 308	3 502	34 %	Lahti	695 130	301 995	43 %	Kerava	214 808	82 922	5 701	2 169	Ranua	31 008	13 990	8 570	3 887
Kyyjärvi	9 613	3 527	37 %	Kuopio	762 832	296 291	39 %	Nurmijärvi	240 542	97 372	5 411	2 175	Kittilä	52 381	26 365	7 892	3 869
Ristijärvi	10 778	3 574	33 %	Seinäjoki	396 458	192 158	48 %	Pieksämäki	125 766	37 093	7 365	2 177	Kauniainen	71 307	39 122	6 934	3 807
Kannonkoski	11 467	3 650	32 %	Vaasa	439 943	190 144	43 %	Ruokolahti	33 313	10 428	6 880	2 191	Pyhäjoki	23 749	11 293	7 940	3 790
Tervo	12 073	3 749	31 %	Kouvola	564 122	186 803	33 %	Joensuu	459 351	171 110	5 926	2 192	Liminka	63 907	38 767	6 230	3 781
Enonkoski	9 957	3 836	39 %	Pori	526 614	177 586	34 %	Forssa	108 383	36 229	6 585	2 195	Perho	21 605	9 569	8 144	3 712
Kaskinen	9 762	3 853	39 %	Joensuu	459 351	171 110	37 %	Hirvensalmi	15 977	4 548	7 641	2 208	Luhanka	5 424	2 552	7 838	3 640
Pertunmaa	13 798	3 887	28 %	Rovaniemi	427 933	170 564	40 %	Juuka	35 490	9 415	8 155	2 211	Pelkosenniemi	8 691	3 289	9 178	3 610

Taulukko 14 Eräiden kuntien toimintakatteita ja niiden sote-uudistuksesta johtuvia muutoksia 2022 → 2023

(I osan lajittelukriteeri on pienimpien kuntien vuoden 2023 toimintakate euroa, II osan suurimpien kuntien toimintakate 2023 euroa, III osan pienimmät toimintakatteet euroa/asukas ja IV osan suurimmat toimintakatteet euroa/asukas)

Euromääräisesti pienin toimintakate oli Luhangalla, 2,6 miljoonaa euroa. Useilla muillakin kunnilla toimintakate oli alle neljä miljoonaa euroa. Pienimpien kuntien toimintakatteet ovat huomattavasti pienempiä kuin useiden seurakuntien toimintakatteet. Helsingin 1,6 miljardin euron toimintakate ylittää Luhangan toimintakatteiden 650-kertaisesti. Pienin asukaskohtainen toimintakate oli Vehmaassa ja Vihtissä, molemmissa alle 2 000 euroa/asukas. Eniten rahoitettavaa kertyi Utsjoella, jonka asukaskohtainen toimintakate oli lähes 4 500 euroa/asukas.



Toimintakate eur/as 2023		Toimintakate eur/as 2023	
Kuusikko	2 570	Uusimaa	2 661
Maakuntakeskus	2 498	Varsinais-Suomi	2 591
Kehyskunta	2 649	Satakunta	2 405
Seutukaupunki	2 593	Kanta-Häme	2 484
Muut	2 813	Pirkanmaa	2 570
Koko maa	2 726	Päijät-Häme	2 517
		Kymenlaakso	2 649
Toimintakate eur/as 2023		Etelä-Karjala	2 479
- 2000	2 888	Etelä-Savo	2 514
2000 - 5000	2 800	Pohjois-Savo	2 590
5000 - 10000	2 718	Pohjois-Karjala	2 543
10000 - 20000	2 699	Keski-Suomi	2 574
20000 - 40000	2 576	Etelä-Pohjanmaa	2 701
40000 - 100000	2 442	Pohjanmaa	2 877
100000 -	2 510	Keski-Pohjanmaa	3 088
Koko maa	2 726	Pohjois-Pohjanmaa	3 304
		Kainuu	2 718
		Lappi	3 237
		Koko maa	2 726

Taulukko 15 Asukaskohtaisia toimintakatteita euroa/asukas kuntaryhmissä 2023

4.4. Verovara ja veroprosentit

Verovara 2023		
		Riippuvuus
Koko		0,235
Kasvu		0,295
Mediaani-ikä		0,063
Tulotaso		0,284
Verovara		1,000
Valtionosuus		0,028
Vieraskielisiä		0,269
		Jakauma
Minimi		0,89
	25 %	2,90
Mediaani		3,53
Keskiarvo		3,68
Keskihajonta		1,14
	75 %	4,20
Maksimi		11,15

Taulukko 16 Verovara kunnissa 2023, eräitä mittareita

Verovaralla mitataan kunnan kaikkien veroprosenttien – myös kiinteistöveroprosenttien - etäisyyttä maan maksimiveroprosentteihin. Etäisyys muutetaan euroiksi ja eurot lasketaan lopulta vastaamaan veroprosenttiyksikön tuottoa. Mitä suurempi verovara, sitä enemmän kunnalla olisi ”käytettävissään” veroprosenttien tuottoa. Verovara näyttää korreloivan positiivisesti kaikkiin valittuihin muuttujiin. Aiemmin havaittiin jo se, että ison verovaran

kunnissa kustannukset kasvoivat verovaran kasvaessa. Tämä on osin todennäköisesti odotusten vastainen havainto.

Kuntatyypeittäin verovara oli vuonna 2024 suurin kuusikossa, pienin seutukaupungeissa ja melko yllättäen maakuntien keskuksissa. **Tämä on todennäköistä seurausta siitä, että talouden ahdinko on koskettanut myös näitä (Mikkeli, Kouvola, Jyväskylä, Kuopio jne.).** Kuntakoon mukaan tarkasteltuna suurin verovara on suurissa kaupungeissa, pienin tasaisesti kaikissa muissa kunnissa - 4,0 kuntakoissa 5 000–10 000 ja 40 000–100 000 ja 4,1 muissa kuntien kokoluokissa. Kun vuoden 2025 talousarvioesityksiä tarkastelee, huomaa että kaikki ”sukeltavat” – budjetit ovat todellisuudessa toiminnallisesti erittäin alijäämäisiä ja taloutta sopeutetaan isoilla omaisuuden myynneillä.

Lapin maakunnassa verovarat olivat suurimmat Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja ehkä yllättäen Etelä-Savo kanssa. Koska mittaus tehdään kuntakohtaisista keskiarvoista, voitaneen päätellä, että Etelä-Savossa on joillakin kunnilla hyvin pienet veroprosentit. Keski-Pohjanmaan verovara oli huomattavasti muita maakuntia pienempi. Lapissa hyvä taloudentila pelkistyy myös verovarassa: verotuloa ei ole pakko kerätä samalla tasolla kuin muut kunnat, jos tuloja kertyy muista lähteistä. Yksi syy Lapin hyvään tilanteeseen on valtionosuusjärjestelmässä.

Riippuvuustarkastelussa verovarassa ei ollut lainkaan yli 0,5:n riippuvuutta. Kaikissa riippuvuutta mittaavissa muuttujissa verovaran suhteen oli positiivinen riippuvuus, mikä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kuntakoon kasvaessa verovara kasvaa. Mutta – riippuvuudet olivat pieniä.

Vuonna 2024 pienimmät verovarat olivat Kaskisissa (0,94), Ylivieskassa (1,53) ja Halsualla (1,60). Pienimmän verovaran kunnissa on useita kuntia, jotka ovat olleet tai ovat joutumassa arviointimenettelyyn. Tämä on todennäköisesti seurausta kunnan talouden todellisesta epätasapainosta, jota on koitettu korjata veroprosentteihin puuttumalla. Todellisuus on silti usein sellainen, että veroprosentin nostaminen ilman palvelurakenteeseen puuttumista johtaa uusiin veroprosenttien korottamisiin.

Verovara	%-yks	eur/as
Kuusikko	5,55	1 332
Maakuntakeskus	3,75	773
Kehyskunta	3,77	803
Seutukaupunki	3,48	626
Muut	3,74	659
Koko maa	3,71	688
Verovara	%-yks	eur/as
- 2000	3,69	616
2000 - 5000	3,69	613
5000 - 10000	3,59	654
10000 - 20000	3,67	742
20000 - 40000	3,80	812
40000 - 100000	3,68	798
100000 -	5,02	1 139
Koko maa	3,71	688
Verovara	%-yks	eur/as
Uusimaa	4,30	1 099
Varsinais-Suomi	4,45	907
Satakunta	3,69	669
Kanta-Häme	3,29	662
Pirkanmaa	3,30	618
Päijät-Häme	3,98	742
Kymenlaakso	3,30	585
Etelä-Karjala	3,82	681
Etelä-Savo	4,33	732
Pohjois-Savo	3,32	541
Pohjois-Karjala	4,03	631
Keski-Suomi	3,71	603
Etelä-Pohjanmaa	3,07	505
Pohjanmaa	3,28	593
Keski-Pohjanmaa	2,56	427
Pohjois-Pohjanmaa	3,36	560
Kainuu	3,53	616
Lappi	4,18	735
Koko maa	3,71	688

Taulukko 17 Verovara veroprosenttiyksikköinä ja euroa/asukas eri tarkasteluryhmissä

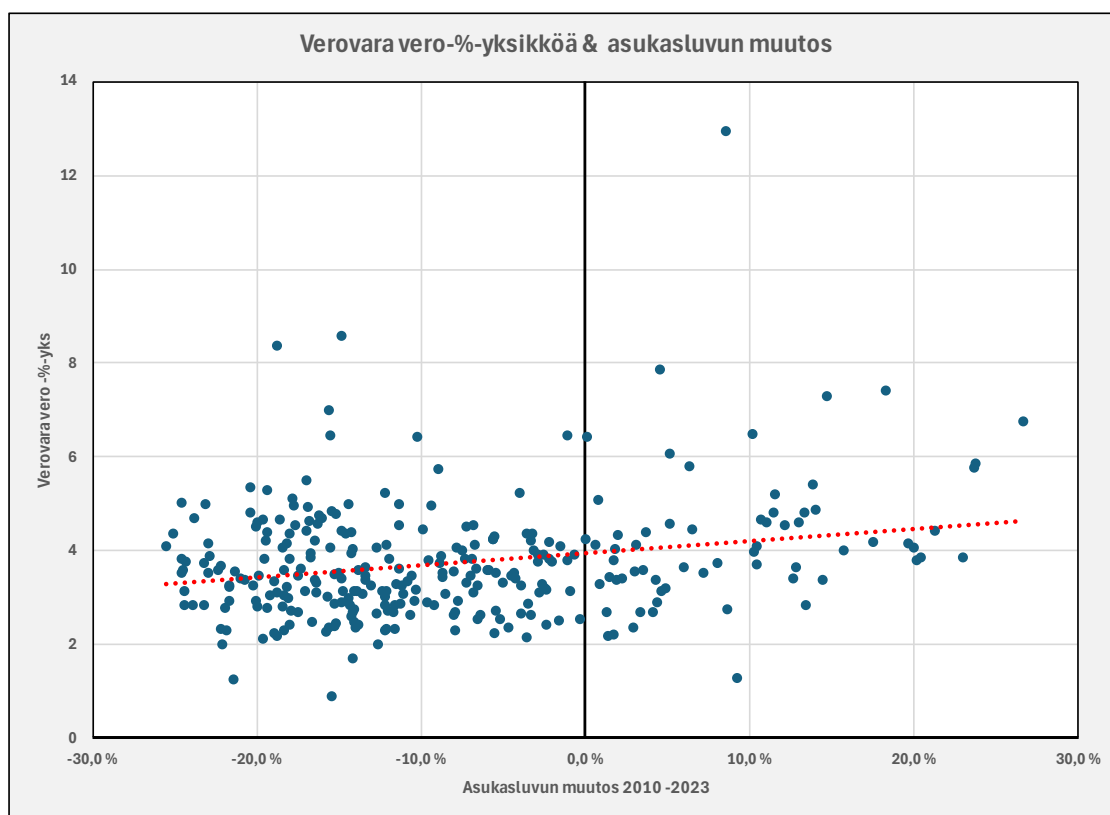
Suuren verovaran puolella on Kustavi (13,62), Puumala (9,24) ja Kittilä (8,37). Näiden kuntien joukossa on kuntia, joita valtionosuusjärjestelmä ja/tai muuten hyvät tulot ovat kohdelleet hyvin ilman, että kaikkien palveluntarjonta olisi loppuun saakka keskitetty tai laillisen rajalle sopeutettu.

Verovarvat (vero-%-yksikköä) 2024			
Pienimmät		Suurimmat	
Kaskinen	0,94	Kustavi	13,62
Ylivieska	1,53	Puumala	9,24
Halsua	1,60	Kittilä	8,37
Haapajärvi	1,84	Hirvensalmi	8,14
Reisjärvi	2,34	Luhanka	7,97
Akaa	2,35	Kolari	7,81
Tyrnävä	2,42	Kauniainen	7,68
Siilinjärvi	2,44	Helsinki	7,59
Teuva	2,47	Espoo	7,35
Kärkölä	2,48	Inari	7,01
Kyyjärvi	2,49	Kemiönsaari	6,89
Alavieska	2,53	Taivassalo	6,76
Mänttä-Vilppula	2,53	Eurajoki	6,76
Pyhäranta	2,55	Pyhäjoki	6,57
Oulainen	2,57	Kuusamo	6,56

Taulukko 18 Pienimmät ja suurimmat verovarvat veroprosenttiyksiköinä 2024

Veroprosentti	Tulovero	Yleinen	Vakit asunnot	Ei vakit as.
Kuusikko	6,6	1,2	0,5	1,1
Maakuntakeskus	8,2	1,3	0,6	1,2
Kehyskunta	8,2	1,1	0,5	1,1
Seutukaupunki	8,9	1,1	0,5	1,2
Muut	8,8	1,1	0,5	1,2
Koko maa	8,7	1,1	0,5	1,2
Veroprosentti	Tulovero	Yleinen	Vakit asunnot	Ei vakit as.
< 2000	9,0	1,2	0,6	1,3
2000 - 5000	8,9	1,1	0,5	1,2
5000 - 10000	8,7	1,1	0,5	1,2
10000 - 20000	8,6	1,1	0,5	1,2
20000 - 40000	8,2	1,2	0,5	1,1
40000 - 100000	8,2	1,3	0,5	1,2
100000 -	7,1	1,2	0,5	1,2
Koko maa	8,7	1,1	0,5	1,2
Veroprosentti	Tulovero	Yleinen	Vakit asunnot	Ei vakit as.
Uusimaa	7,6	1,2	0,5	1,2
Varsinais-Suomi	8,0	1,1	0,5	1,2
Satakunta	8,7	1,1	0,5	1,2
Kanta-Häme	8,6	1,2	0,5	1,2
Pirkanmaa	9,0	1,1	0,5	1,1
Päijät-Häme	8,3	1,2	0,6	1,2
Kymenlaakso	9,1	1,3	0,6	1,3
Etelä-Karjala	8,8	1,2	0,5	1,2
Etelä-Savo	8,6	1,1	0,5	1,2
Pohjois-Savo	9,0	1,1	0,6	1,2
Pohjois-Karjala	8,6	1,0	0,5	1,1
Keski-Suomi	9,0	1,2	0,6	1,3
Etelä-Pohjanmaa	9,3	1,0	0,6	1,2
Pohjanmaa	8,9	1,1	0,6	1,3
Keski-Pohjanmaa	9,5	1,1	0,6	1,2
Pohjois-Pohjanmaa	9,0	1,1	0,6	1,2
Kainuu	8,9	1,0	0,6	1,2
Lappi	8,4	1,2	0,5	1,2
Koko maa	8,7	1,1	0,5	1,2

Taulukko 19 Kuntien tulovero- ja kiinteistöveroprosentit aritmeettisina keskiarvoina kuntaryhmittäin 2024



Kuva 3 Verovaro Suomen kunnissa 2024

4.5. Verotettava tulo

Verotettava tulo euroa/as 2024		
		Riippuvuus
Koko		0,321
Kasvu		0,542
Mediaani-ikä		-0,405
Tulotaso		1,000
Verovaro		0,284
Valtionosuus		-0,262
Vieraskielisiä		0,408
		Jakauma
Minimi		11 282
	25 %	15 644
Mediaani		17 677
Keskiarvo		18 142
Keskihajonta		3 737
	75 %	19 786
Maksimi		53 953

Taulukko 20 Verotettava tulo 2023 euroa/asukas

Kuntien kesken ison eron muodostaa niiden tulotaso (puhtaalla) verotettavalla euroa/asukas mitattuna. Verotettava tulo saadaan laskettua, kun vuoden verotulot jaetaan veroprosentilla ja saatu osamäärä edelleen asukasluvulla. Mittari kuvaa riittävällä tarkkuudella kuntien eroja

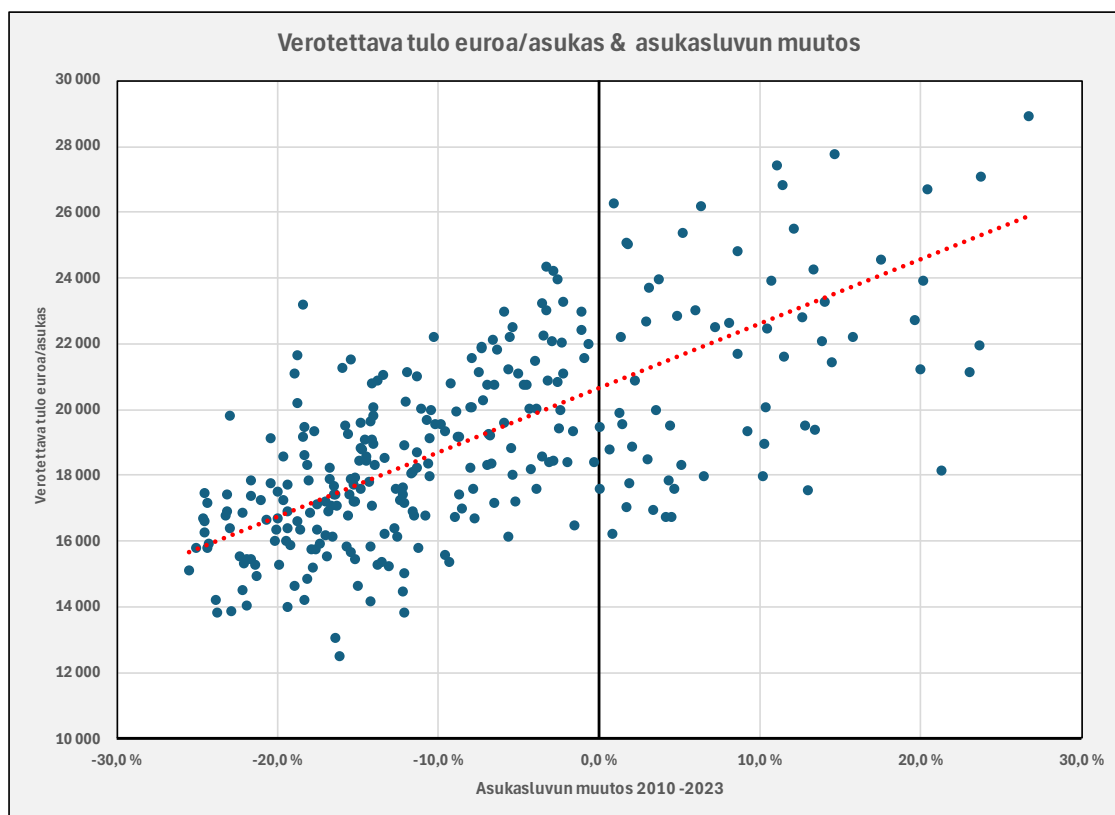
niiden asukkaiden tuloissa. Tässä verotettava tulo on laskettu vuoden 2023 tuloverotuloista puhdistettuna ”verohännistä”. Verohännillä tarkoitetaan sitä verotulojen maksatusta, joka perustuu kunnilta menneinä vuosilta perittyyn, mutta tilittämättä jääneeseen verotulokertymään. Tämä kertymä maksettiin kunnille yhdellä kertaa vuonna 2023 sote-uudistuksen yhteydessä. Näiden verohäntien osuus verotuloissa oli suuri ja vastasi joillakin kunnilla yli yhden veroprosenttiyksikön tuottoa.

Verotettavassa tulossakaan ei ole yli 0,5:n riippuvuuksia, mutta kunnat, joissa on ollut korkea mediaani-ikä ja jotka ovat saaneet paljon valtionosuutta, on verotettava tulo ollut pienempi kuin muissa kunnissa. Kooltaan kasvavat ja suuret kunnat sekä verovaroiltaan suuret ja vieraskieliset kunnat ovat verotettavalta tuloltaan muita parempia (positiivinen riippuvuus).

Tulotason vaihtelu on suuri, heikommät verotettavat tulot olivat keskimäärin niin pienet, että kunnassa ei keskimäärin makseta kunnan tuloveroa, kun taas varakkaimman kunnan kuntalaisten verotettava tulo oli lähes viisinkertainen heikoimpaan nähden. Verotettavien tulojen jakauma on hyvin vino, parastulosisimpia kuntia on hyvin vähän suhteessa muuhun kuntajoukkoon. Alakvartiiliin 25 %:n ja yläkvartiiliin 75 %:n kesken on vain noin 2 000 euron asukaskohtainen hajonta.

Kuntatyypeittäin suurin verotettava tulo euroa/asukas oli kuusikossa ja kehyskunnissa toiseksi suurin. Pienimmät verotettavat tulot olivat seutukaupungeissa ja kaikkein pienimmät muissa kunnissa. Trendi jatkui **kuntakoon mukaan** tarkasteltuna, pienimmissä kunnissa verotettavat tulot olivat huomattavasti suuria kuntia pienemmät. **Maakunnittain** parastulosisimmat kuntalaiset asuvat Uudellamaalla, Kanta-Hämeessä ja Varsinais-Suomessa. Pohjois-Karjalan kuntien verotettavat tulot olivat heikoimmat, lähes 10 000 euroa/asukas pienemmät kuin Uudenmaan kunnissa.

Esimerkiksi Lapin kunnissa talouden tilanne on keskimäärin ollut melko hyvä, vaikka oma tulopohja on heikko. Silti Lapissa verovara on ollut hyvä, mikä perustuneee näiden kuntien hyvälle valtionosuuksille. Lapin kunnissa ei ole ollut paljon lapsia vaan pikemminkin ikääntynyttä väestöä, ja ikääntyneistä ei makseta entiseen tapaan valtionosuutta, voitaneen olettaa, että näissä kunnissa muiden kuin ikäryhmäperusteisten valtionosuuksien merkitys on ollut suuri.



Kuva 4 Kuntalaisten verotettavat tulot asukasta kohden

(taulukosta puuttuu Kauniainen, jonka verotettava tulo oli noin 54 000 euroa/asukas)

Verotettava tulo eur/as	2023	Verotettava tulo eur/as	2023
Kuusikko	23 504	Uusimaa	24 154
Maakuntakeskus	20 323	Varsinais-Suomi	19 957
Kehyskunta	20 939	Satakunta	17 916
Seutukaupunki	17 886	Kanta-Häme	19 989
Muut	17 172	Pirkanmaa	18 480
Koko maa	18 142	Päijät-Häme	18 773
		Kymenlaakso	17 764
		Etelä-Karjala	17 764
Verotettava tulo eur/as	2023	Etelä-Savo	16 702
- 2000	16 036	Pohjois-Savo	16 230
2000 - 5000	16 580	Pohjois-Karjala	15 725
5000 - 10000	18 105	Keski-Suomi	16 196
10000 - 20000	19 247	Etelä-Pohjanmaa	16 486
20000 - 40000	21 167	Pohjanmaa	18 503
40000 - 100000	21 458	Keski-Pohjanmaa	16 515
100000 -	22 071	Pohjois-Pohjanmaa	16 439
Koko maa	18 142	Kainuu	17 162
		Lappi	17 732
		Koko maa	18 142

Taulukko 21 Verotettava tulo euroa/asukas 2023 eri kuntaryhmissä

Alla oleviin taulukoihin on kerätty euromäärä, jonka kuntaryhmässä olevat kunnat keskimäärin keräävät yhdellä tuloveroprosentilla. Esimerkiksi kuntakuusikossa yhden veroprosenttiyksikön tuotto on lähes 80 miljoonaa euroa kun muissa kunnissa se on alle miljoona euroa.

Asukaslukujen perusteella tarkasteltuna havaitaan edelleen, että aivan pienimpien kuntien veroprosenttiyksikön tuotto ei riitä rahoittamaan laajoja ja kauaskantoisia, pelkästään yhden kunnan käyttötaloutta rasittavia hankkeita, esimerkiksi elinvoimaan panostamista. Pienimmillä kunnilla veroprosenttiyksikön tuotto on hädin tuskin 200 000 euroa.

Veroprosentilla 1000 e	2022	2023	2023
Kuusikko	70 626	78 298	11 %
Maakuntakeskus	26 160	29 036	11 %
Kehyskunta	4 054	4 421	9 %
Seutukaupunki	2 718	2 953	9 %
Muut	715	788	10 %
Koko maa	3 727	4 068	9 %
Veroprosentilla 1000 e	2022	2023	2023
- 2000	211	228	8 %
2000 - 5000	506	560	11 %
5000 - 10000	1 199	1 332	11 %
10000 - 20000	2 610	2 838	9 %
20000 - 40000	5 314	5 787	9 %
40000 - 100000	11 032	12 177	10 %
100000 -	54 757	60 529	11 %
Koko maa	3 727	4 068	9 %
Veroprosentilla 1000 e	2022	2023	2023
Uusimaa	15 991	17 641	10 %
Varsinais-Suomi	3 331	3 723	12 %
Satakunta	2 375	2 620	10 %
Kanta-Häme	2 873	3 177	11 %
Pirkanmaa	4 314	4 721	9 %
Päijät-Häme	3 982	4 020	1 %
Kymenlaakso	4 921	5 172	5 %
Etelä-Karjala	2 460	2 611	6 %
Etelä-Savo	1 786	1 984	11 %
Pohjois-Savo	2 210	2 459	11 %
Pohjois-Karjala	1 905	2 135	12 %
Keski-Suomi	2 065	2 161	5 %
Etelä-Pohjanmaa	1 691	1 920	14 %
Pohjanmaa	2 218	2 447	10 %
Keski-Pohjanmaa	1 773	1 569	-12 %
Pohjois-Pohjanmaa	2 378	2 638	11 %
Kainuu	1 453	1 643	13 %
Lappi	1 436	1 578	10 %
Koko maa	3 727	4 068	9 %

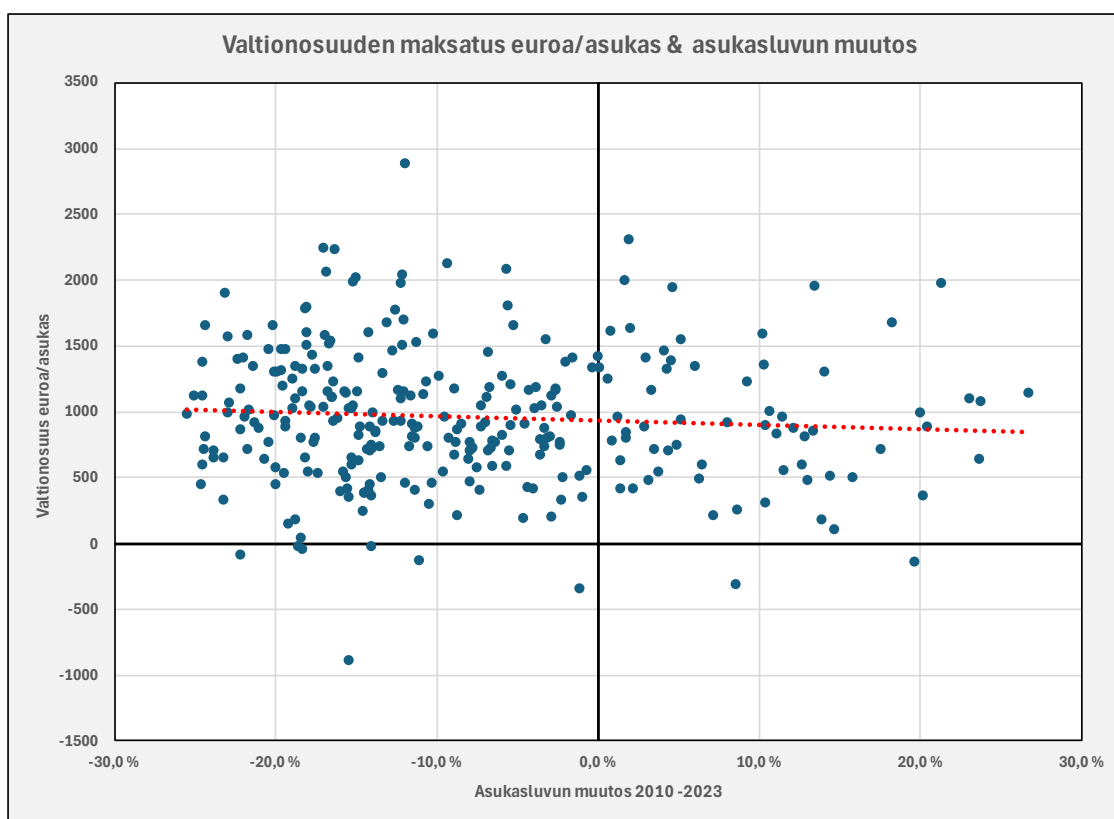
Taulukko 22 Kuntien yhdellä veroprosenttiyksiköllä keräämien verotulojen määrät vuonna 2023 (kuntien aritmeettinen keskiarvo)

4.6. Valtionosuus

Valtionosuus 2023	Riippuvuus
Koko	-0,194
Kasvu	-0,091
Mediaani-ikä	-0,088
Tulotaso	-0,269
Verovara	0,028
Valtionosuus	1,000
Vieraskielisiä	-0,190
Jakauma	
Minimi	-866
25 %	590
Mediaani	865
Keskiarvo	935
Keskihajonta	529
75 %	1 265
Maksimi	3 380

Taulukko 23 Valtionosuus euroa/asukas 2023, eräitä mittareita

Nyt uudistettava peruspalveluiden valtionosuus on edelleen iso osa kuntien palveluiden rahoituksessa. Valtionosuuden asukaskohtaisella määrällä on negatiivinen riippuvuus kaikkiin muuttujiin paitsi verovaraan, mitä suurempi valtionosuus, sitä suurempi verovara. Menoihin valtionosuudella on selvä riippuvuus, valtionosuuden kasvaessa myös menot kasvavat.



Kuva 5 Valtionosuuden merkitys kuntien taloudessa ja riippuvuus kunnan asukasluvun kasvaessa

Vaikka sote-uudistus veikin kunnilta suuren osan valtionosuutta, sillä on silti hyvin suuri merkitys kuntien jäljelle jääneiden palveluiden rahoittamisessa. Yllä oleva kuva osoittaa sen merkityksen erityisesti asukasluvultaan pienissä ja taantuvissa kunnissa.

Veroprosenttiyksikkötarkastelussa havaitaan, että pisteparvi on keskittynyt asukasluvun alenemassa jonnekin -15 %:n ja valtionosuuden määrässä jonnekin 5–10 veroprosenttiyksikön tienoille. Valtionosuudesta eniten riippuvaiset kunnat saivat valtionosuutta määrän, joka vastaa lähes 20 veroprosenttiyksikön tuottoa.

Valtionosuus vastaa kuntatyypeittäin tarkasteltuna muiden kuntien kuntatyyppissä lähes kuuden veroprosenttiyksikön tuottoa ja 2 000–5 000 asukkaan kuntien joukossa lähes 6,5 veroprosenttiyksikön tuottoa puhumattakaan Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa yli 9 veroprosenttiyksikön tuottoa, eli valtionosuus ei ole edelleenkään merkityksetön.

Valtionosuuden hajonta veroprosenttiyksiköiksi muutettuna on suuri, se vaihtelee välillä -4 ... 15,6.

Valtionosuus euroa/asukas				Valtionosuus euroa/asukas			
2022		2023	2023/2022	2022		2023	2023/2022
Kauniainen	387	1 760	455,1 %	Kaskinen	2 438	-866	-35,5 %
Espoo	538	1 135	211,1 %	Eurajoki	1 540	-432	-28,0 %
Sipoo	861	977	113,6 %	Kustavi	2 498	-374	-15,0 %
Kirkkonummi	874	915	104,7 %	Harjavalta	2 022	-169	-8,4 %
Muurame	1 407	1 237	87,9 %	Pertunmaa	3 934	-90	-2,3 %
Pirkkala	963	799	83,0 %	Tuusniemi	4 660	19	0,4 %
Tuusula	905	661	73,1 %	Hanko	1 994	15	0,8 %
Liminka	2 852	2 016	70,7 %	Kaavi	4 631	105	2,3 %
Pornainen	1 302	918	70,5 %	Kemi	2 855	84	3,0 %
Porvoo	1 315	927	70,5 %	Pelkosenniemi	5 468	213	3,9 %
Lempäälä	1 277	897	70,2 %	Mänttä-Vilppu	2 839	123	4,3 %
Nurmijärvi	1 028	707	68,8 %	Hirvensalmi	3 548	178	5,0 %
Rusko	1 208	825	68,3 %	Luumäki	3 108	169	5,4 %
Kontiolahti	1 849	1 261	68,2 %	Heinävesi	4 432	261	5,9 %
Siuntio	1 061	693	65,3 %	Hamina	2 191	130	5,9 %
Kempele	1 741	1 100	63,2 %	Hartola	3 834	276	7,2 %
Lumijoki	3 549	2 222	62,6 %	Keitele	4 224	309	7,3 %
Vantaa	1 172	722	61,6 %	Ruokolahti	2 543	195	7,7 %
Lieto	1 318	800	60,7 %	Tervo	4 779	376	7,9 %
Uurainen	3 015	1 783	59,1 %	Mikkeli	2 612	218	8,4 %

Taulukko 24 Valtionosuus asukasta kohden, muutos %: eräissä kunnissa 2022 ja 2023

Valtionosuuden määrä vaikuttaa suoraan kunnan tulokseen, "viivan alle". Yllä olevan taulukkoparin oikeassa reunassa on myös kasvussa olevia kuntia, joissa valtionosuudella on myös iso merkitys. Nämä kunnat ovat myös kooltaan suuria. Jonkinlainen paradigman muutos saatiinkin nähdä erityisesti Espoon ja Kauniaisten kohdalla, joille valtionosuus kasvoi sote-uudistuksen rahoitusmallin muutoksen vuoksi.

Pisteparvi osoittaa myös kunnat, joiden valtionosuuden maksatus kääntyi negatiiviseksi, joskin eri syistä.

Kuntatyypeittäin pienin valtionosuus oli kuusikossa ja maakuntakeskuksissa, suurin muissa kunnissa – tämä huolimatta siitä, että ikääntymisen suuri ikäryhmäkohtainen valtionosuus käytännössä poistui soten toteututtua. Myös seutukaupunkien valtionosuus oli suuri.

Kehyskuntien valtionosuus huolimatta siitä, että niissä lasten ja nuorten suhteellinen osuus on melko suuri, on valtionosuuden määrä euroa/asukas kolmanneksi pienin.

Samantapainen kehitys on myös kuntakoon mukaisesti valtionosuutta tarkasteltaessa: kunnissa, joissa ei enää ole juurikaan lapsia saavat asukaslukuun suhteutettuna suuren määrän valtionosuutta, ja määrä vähenee lineaarisesti suurimpiin kuntiin tultaessa. Maakunnittain eniten valtionosuutta on maksettu Pohjois-Pohjanmaalle ja sitä ympäröiviin maakuntiin, mikä on alueella isojen lapsimäärien takia ymmärrettävää. Pienimmät valtionosuudet maakunnittain maksettiin Uudellemaalle ja Etelä-Savoon ja Satakuntaan.

Valtionosuusuudistusta alustavasti tarkastellen epäjohtonmukaisuutta valtionosuuskertymässä on niillä alueilla, joilla ei ole lapsia, mutta asukaskohtainen valtionosuus on suuri. Syinä tähän voidaan pitää esimerkiksi saavutettavuuden kriteereistä asukastiheyttä ja syrjäisyyttä, verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta, ilman tutkintoa olevien kuntalaisten osuutta, työttömyysastetta sekä esimerkiksi saamen kotiseutualuetta.

Valtionosuus 2023	eur/as	vero-%-yks.	Valtionosuus 2023	eur/as	vero-%-yks.
Kuusikko	559	2,36	Uusimaa	732	3,08
Maakuntakeskus	468	2,35	Varsinais-Suomi	829	4,42
Kehyskunta	862	4,32	Satakunta	623	3,88
Seutukaupunki	855	4,94	Kanta-Häme	665	3,38
Muut	1 030	6,34	Pirkanmaa	709	3,99
Koko maa	935	5,50	Päijät-Häme	753	4,05
			Kymenlaakso	630	3,72
Valtionosuus 2023	eur/as	vero-%-yks.	Etelä-Karjala	667	3,82
- 2000	999	6,57	Etelä-Savo	519	3,21
2000 - 5000	1 097	6,82	Pohjois-Savo	729	4,61
5000 - 10000	945	5,51	Pohjois-Karjala	990	6,34
10000 - 20000	890	4,81	Keski-Suomi	1 074	6,69
20000 - 40000	750	3,61	Etelä-Pohjanmaa	1 097	6,81
40000 - 100000	525	2,43	Pohjanmaa	1 037	5,96
100000 -	535	2,42	Keski-Pohjanmaa	1 323	8,75
Koko maa	935	5,50	Pohjois-Pohjanmaa	1 549	9,80
			Kainuu	988	5,80
			Lappi	1 231	7,20
			Koko maa	935	5,50

Taulukko 25 Valtionosuus euroa/asukas ja vero-%-yksikköä eri kuntaryhmissä

4.7. Taseen eristä

4.7.1. Lainakanta

Koko maan lainakanta kasvoi vuodesta 2010 vuoteen 2019 yli 8 miljardilla eurolla, tämä vastaa jopa yli kahdeksan veroprosenttiyksikön tuottoa. Lainakanta ei kasvanut vuodesta 2020 vuoteen 2023 juuri lainkaan, pikemminkin rahavarat kasvoivat. Tämä yhtälö osoittaa sen valtionosuuden määrän minkä kunnat saivat samaan aikaan, kun kuntien menojen olisi olettanut kasvavan nopeasti erityisesti sotesta johtuvista syistä.

Maakuntien keskuskaupungit vastasivat vuonna 2023 lähes puolet koko maan lainakannasta.

Asukaslukuun suhteutettuna eniten lainaa on maakuntakeskuksissa ja seutukaupungeissa, pienin lainakanta on muissa kunnissa ja kuntakuusikossa. Kuntakoon mukaisesti tarkasteltuna suurin lainakanta on asukasluvultaan 10 000–20 000 ja 40 000–100 000 asukkaan kunnissa. Pienin lainakanta on lähes pienimmissä kunnissa. Maakuntatarkastelussa Keski-Pohjanmaan lainakanta on suurin, lähes kaksinkertainen maan keskiarvoon ja yli 2000 euroa/asukas suurempi kuin toiseksi velkaisimmin, Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa. Satakunnan, sekä Pohjois- ja Etelä-Karjalan lainakannat asukasta kohden ovat vain jopa kolmasosa Keski-Pohjanmaan lainakannasta.

Lainakannan suhteellinen osuus verorahoituksesta kasvoi sote-uudistukseen siirtymisen jälkeen.

Lainakanta 1000 e	2010	2019	2023	Lainakanta vero-%-yks	2010	2019	2023	Lainakanta eur/as	2010	2019	2023
Kuusikko	3 127 614	5 194 917	5 245 932	Kuusikko	11,3	17,5	11,7	Kuusikko	2 165	3 273	3 128
Maakuntakeskus	4 653 089	8 003 426	8 327 335	Maakuntakeskus	14,6	24,1	17,8	Maakuntakeskus	2 268	3 950	4 061
Kehyskunta	1 480 845	2 812 374	3 057 086	Kehyskunta	12,7	19,3	14,1	Kehyskunta	2 105	3 201	3 291
Seutukaupunki	2 010 857	3 278 300	3 441 939	Seutukaupunki	16,0	24,6	19,2	Seutukaupunki	1 972	3 606	3 884
Muut	1 397 629	2 462 537	2 190 604	Muut	14,5	24,0	17,0	Muut	1 525	3 175	3 114
Koko maa	10 459 031	18 420 037	18 705 750	Koko maa	14,2	22,7	16,6	Koko maa	1 908	3 428	3 502
Lainakanta 1000 e	2010	2019	2023	Lainakanta vero-%-yks	2010	2019	2023	Lainakanta eur/as	2010	2019	2023
- 2000	102 949	181 801	178 382	- 2000	15,9	26,0	19,9	- 2000	1 446	3 183	3 533
2000 - 5000	561 551	963 292	855 563	2000 - 5000	14,4	23,3	15,9	2000 - 5000	1 491	3 038	2 815
5000 - 10000	973 904	1 735 667	1 589 415	5000 - 10000	14,6	23,9	16,7	5000 - 10000	1 773	3 418	3 286
10000 - 20000	1 342 164	2 339 801	2 637 255	10000 - 20000	14,8	23,9	19,7	10000 - 20000	1 977	3 569	4 067
20000 - 40000	1 326 016	2 110 913	2 213 233	20000 - 40000	13,5	18,6	13,7	20000 - 40000	2 218	3 205	3 303
40000 - 100000	2 195 353	4 248 526	4 354 612	40000 - 100000	13,3	22,6	16,4	40000 - 100000	2 185	3 934	3 993
100000 -	3 957 094	6 840 037	6 877 290	100000 -	12,8	20,7	14,1	100000 -	2 263	3 650	3 516
Koko maa	10 459 031	18 420 037	18 705 750	Koko maa	14,2	22,7	16,6	Koko maa	1 908	3 428	3 502
Lainakanta 1000 e	2010	2019	2023	Lainakanta vero-%-yks	2010	2019	2023	Lainakanta eur/as	2010	2019	2023
Uusimaa	3 149 059	4 877 284	4 767 573	Uusimaa	13,3	19,7	14,2	Uusimaa	2 349	3 619	3 635
Varsinais-Suomi	844 111	1 536 837	1 545 468	Varsinais-Suomi	10,7	19,1	11,9	Varsinais-Suomi	1 562	3 027	2 641
Satakunta	263 682	576 915	608 589	Satakunta	7,0	15,8	9,4	Satakunta	834	2 302	1 928
Kanta-Häme	414 268	566 637	507 960	Kanta-Häme	14,7	17,8	10,8	Kanta-Häme	2 113	2 844	2 412
Pirkanmaa	780 791	1 634 025	1 759 700	Pirkanmaa	11,1	20,3	13,5	Pirkanmaa	1 581	3 013	2 837
Päijät-Häme	519 813	1 070 728	998 624	Päijät-Häme	15,1	21,4	14,9	Päijät-Häme	1 787	3 075	3 063
Kymenlaakso	458 131	741 129	725 393	Kymenlaakso	18,1	30,7	23,0	Kymenlaakso	2 412	4 659	4 808
Etelä-Karjala	285 396	378 532	373 942	Etelä-Karjala	8,4	15,1	11,3	Etelä-Karjala	1 121	2 388	2 375
Etelä-Savo	310 093	539 631	572 919	Etelä-Savo	13,8	20,7	13,5	Etelä-Savo	1 397	2 753	2 607
Pohjois-Savo	428 887	815 169	932 231	Pohjois-Savo	12,9	26,3	15,9	Pohjois-Savo	1 322	3 367	2 868
Pohjois-Karjala	238 401	416 656	424 107	Pohjois-Karjala	12,0	15,6	12,8	Pohjois-Karjala	1 274	2 019	2 265
Keski-Suomi	528 721	880 527	794 543	Keski-Suomi	19,3	30,2	20,9	Keski-Suomi	1 965	3 830	3 772
Etelä-Pohjanmaa	337 931	817 416	939 896	Etelä-Pohjanmaa	13,2	25,3	21,4	Etelä-Pohjanmaa	1 402	3 343	3 870
Pohjanmaa	309 390	719 192	842 482	Pohjanmaa	11,1	26,5	22,4	Pohjanmaa	1 503	3 945	4 562
Keski-Pohjanmaa	206 435	326 410	346 345	Keski-Pohjanmaa	21,8	40,1	40,2	Keski-Pohjanmaa	2 292	4 955	6 677
Pohjois-Pohjanmaa	907 604	1 653 045	1 690 067	Pohjois-Pohjanmaa	23,9	33,6	25,6	Pohjois-Pohjanmaa	2 586	4 330	4 607
Kainuu	118 719	260 440	267 253	Kainuu	13,9	25,1	18,4	Kainuu	1 324	3 380	3 403
Lappi	357 599	609 464	608 659	Lappi	17,3	19,0	13,8	Lappi	1 908	2 756	2 821
Koko maa	10 459 031	18 420 037	18 705 750	Koko maa	14,2	22,7	16,6	Koko maa	1 908	3 428	3 502

Taulukko 26 Lainakanta 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas 2010, 2019 ja 2023 eri kuntatyypeissä



4.7.2. Rahavarat

Rahavarat jopa kasvoivat vuonna 2023. Jos maakuntakeskukset vastasivat suurimman osan lainakannasta, on kuntakuusikolla hoidossaan jopa yli puolet koko maan rahavaroista. Kuntakuusikon ja maakuntien keskusten rahavarat jopa kasvoivat. Nopeasti kasvussa olevien kehyskuntien rahavarat kasvoivat nekin, mutta kasvu oli muista kuntatyypeistä poikkeava ja hitain.

Koko maan rahavarat olivat yli 6 mrd. euroa, mikä vastasi lähes viiden veroprosenttiyksikön tuottoa.

Kuntakuusikon ja ryhmän muut kunnat rahavarat olivat asukaskohtaisesti suurimmat, ryhmän muut kunnat rahavarojen asukaskohtainen kasvu suurin. Kehyskuntien tilanne oli heikoin ja niiden asukaskohtaiset rahavarat olivat alle puolet muista kunnista.

Kuntakoon mukaan tarkasteltuna suurimmat rahavarat olivat pienimmissä kunnissa, alle 2 000 asukkaan kuntien rahavarat asukasta kohden olivat jopa suurimpia kuntia suuremmat.

Maakuntatarkastelussa Kainuun kuntien asukaskohtaiset rahavarat olivat suuret, tähän vaikuttanee Kajaanin ja Sotkamon poikkeuksellisen hyvä tilanne. Pohjois-Karjalan ja Lapin kuntien kassa oli vahva vuonna 2023. Heikoin kassa oli Kymenlaaksossa, myös Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa joutuivat tyytymään pieniin rahavaroihin.

Kunnan rahavarojen positiivinen merkitys kasvoi suhteessa verorahoitukseen sote-uudistuksen toteuduttua.

Rahavarat	2010	2019	2023	Rahavarat vero-%-yks	2010	2019	2023	Rahavarat eur/asukas	2010	2019	2023
Kuusikko	2 229 176	2 709 292	3 059 470	Kuusikko	6,7	6,6	4,6	Kuusikko	1 394	1 347	1 431
Maakuntakeskus	2 281 738	2 401 330	2 659 516	Maakuntakeskus	4,7	5,5	4,4	Maakuntakeskus	767	910	999
Kehyskunta	372 410	520 328	557 721	Kehyskunta	2,9	3,9	2,7	Kehyskunta	469	645	635
Seutukaupunki	586 573	598 943	641 271	Seutukaupunki	4,4	4,8	3,9	Seutukaupunki	530	679	756
Muut	568 905	606 035	883 418	Muut	7,0	7,3	7,2	Muut	708	937	1 303
Koko maa	4 509 924	5 060 919	6 064 969	Koko maa	5,5	5,5	5,0	Koko maa	713	815	1 025
Rahavarat	2010	2019	2023	Rahavarat vero-%-yks	2010	2019	2023	Rahavarat eur/asukas	2010	2019	2023
- 2000	61 976	58 965	81 144	- 2000	9,8	9,0	9,0	- 2000	934	1 103	1 537
2000 - 5000	253 528	309 263	367 584	2000 - 5000	6,7	7,8	7,0	2000 - 5000	649	998	1 254
5000 - 10000	306 950	300 216	447 764	5000 - 10000	4,5	4,3	4,9	5000 - 10000	531	592	923
10000 - 20000	357 581	482 850	492 973	10000 - 20000	4,0	5,5	3,9	10000 - 20000	499	799	816
20000 - 40000	366 658	558 585	551 460	20000 - 40000	3,5	4,5	3,2	20000 - 40000	561	740	744
40000 - 100000	503 432	563 759	699 938	40000 - 100000	2,9	2,9	2,5	40000 - 100000	472	501	615
100000 -	2 659 799	2 787 281	3 424 106	100000 -	7,1	4,8	4,5	100000 -	1 348	970	1 287
Koko maa	4 509 924	5 060 919	6 064 969	Koko maa	5,5	5,5	5,0	Koko maa	713	815	1 025
Rahavarat	2010	2019	2023	Rahavarat vero-%-yks	2010	2019	2023	Rahavarat eur/asukas	2010	2019	2023
Uusimaa	1 862 134	2 338 109	2 869 583	Uusimaa	2,6	3,1	2,4	Uusimaa	506	603	717
Varsinais-Suomi	328 776	335 474	220 039	Varsinais-Suomi	3,3	3,3	3,6	Varsinais-Suomi	441	519	768
Satakunta	140 151	72 067	84 016	Satakunta	4,5	4,0	3,9	Satakunta	622	546	741
Kanta-Häme	135 349	162 319	198 142	Kanta-Häme	2,9	3,1	3,2	Kanta-Häme	418	496	723
Pirkanmaa	317 568	384 619	262 082	Pirkanmaa	4,8	4,6	3,1	Pirkanmaa	625	667	620
Päijät-Häme	223 835	162 261	425 494	Päijät-Häme	7,8	8,2	7,0	Päijät-Häme	916	1 170	1 444
Kymenlaakso	60 462	80 569	46 886	Kymenlaakso	4,6	3,8	1,2	Kymenlaakso	481	552	258
Etelä-Karjala	81 259	83 406	92 505	Etelä-Karjala	5,8	4,8	4,2	Etelä-Karjala	699	708	838
Etelä-Savo	25 545	38 895	47 510	Etelä-Savo	5,9	8,6	7,3	Etelä-Savo	524	1 127	1 424
Pohjois-Savo	109 498	116 944	197 327	Pohjois-Savo	5,2	5,3	6,7	Pohjois-Savo	486	687	1 165
Pohjois-Karjala	145 099	136 414	229 308	Pohjois-Karjala	6,2	4,8	8,8	Pohjois-Karjala	601	608	1 542
Keski-Suomi	348 996	76 853	85 999	Keski-Suomi	9,4	8,3	7,6	Keski-Suomi	924	992	1 288
Etelä-Pohjanmaa	100 231	124 923	169 949	Etelä-Pohjanmaa	4,8	5,7	6,8	Etelä-Pohjanmaa	489	728	1 172
Pohjanmaa	106 273	51 830	72 877	Pohjanmaa	5,3	3,7	2,8	Pohjanmaa	686	498	542
Keski-Pohjanmaa	24 140	23 025	39 018	Keski-Pohjanmaa	4,7	5,7	3,9	Keski-Pohjanmaa	456	643	623
Pohjois-Pohjanmaa	356 712	393 106	568 888	Pohjois-Pohjanmaa	9,9	9,9	8,3	Pohjois-Pohjanmaa	1 057	1 239	1 433
Kainuu	47 615	346 211	280 063	Kainuu	7,6	19,7	13,1	Kainuu	698	2 827	2 477
Lappi	96 281	133 894	175 281	Lappi	5,8	8,0	7,7	Lappi	587	1 083	1 515
Koko maa	4 509 924	5 060 919	6 064 969	Koko maa	5,5	5,5	5	Koko maa	713	815	1 025

Taulukko 27 Rahavarat 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä



4.7.3. Nettolaina

Tasetta voidaan tarkastella laajemmin niin, että lainakannasta vähennetään antolainasaamiset ja edellä kuvatut rahavarat. Käsitettä kuvataan nettolainana. Jos kunnan antolainasaamiset ja rahavarat ovat suuremmat kuin lainakanta, nettolaina on negatiivinen. Kuntakuusikko on nettovelaton kokonaisuus, tämä pätee kokonaisuutena suurimpiin kuntiin. Euromääräisesti nettovelkaisimmaksi maakunnaksi on noussut ehkä yllättäen Pirkanmaa. Pirkanmaan nettovelka on yhtä suuri kuin Uudenmaan negatiivinen nettovelka. Tämä voi johtua siitä, että erityisesti Tampere on investoinut viimeisten vuosien aikana paljon ja samalla velkaantunut: melko suuri omaisuuden myynti ei ole riittänyt rahoittamaan kaupungin kasvua.

Kuntatyypeittäin ja asukaslukuun suhteutettuna pienin nettolaina on kuntakuusikossa ja muissa kunnissa, nettovelkaisimmat kuntatypit ovat seutukaupungit – nettovelkaisin – ja kehyskunnat. Nettovelkaisimmat kunnat euroa/asukas kuntakoon mukaan ovat 10 000–20 000 ja 40 000–100 000 asukkaan kaupungit, kun taas suurimmat kaupungit ovat nettovelattomia.

Jos Pirkanmaa oli absoluuttisesti tarkastellen noussut melko nopeasti nettovelkaisimmaksi maakunnaksi, sen sijoitus euroa/asukas -tarkastelussa on parempi, Pirkanmaa on nettovelassa 11:nneksi velattomin. Pienin nettovelka on Pohjois-Karjalassa, Lapissa ja Kainuussa, suurin Keskipohjanmaalla, Kymenlaaksossa ja Pohjanmaalla. Keski-Pohjanmaan nettolaina on 14-kertainen Lapin vastaavaan tunnuslukuun.

Nettolaina suhteutettuna veroprosenttiyksikön tuottoon nostaa velkaantuneiksi maakunniksi yllättäen Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan, mutta myös Kymenlaakson. Nämä ovat velkaantumalla nostaneet alueensa kuntalaisilta yli 25:tä veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän rahoitusta etukäteen.

Nettolaina – ollessaan positiivinen (lainakanta on suurempi kuin rahavarat) kasvattaa negatiivista merkitystään suhteessa verorahoitukseen ja ollessaan negatiivinen (rahavarat ylittävät lainakannan) kasvattaa positiivista merkitystään suhteessa verorahoitukseen.

Nettolaina	2010	2019	2023	Nettolaina vero-%-yks	2010	2019	2023	Nettolaina eur/asukas	2010	2019	2023
Kuusikko	-1 835 237	-779 721	-1 575 764	Kuusikko	-2,6	3,4	1,5	Kuusikko	-664	456	97
Maakuntakeskus	-898 030	1 365 664	1 190 702	Maakuntakeskus	3,9	11,2	8,3	Maakuntakeskus	521	1 787	1 835
Kehyskunta	1 034 488	2 037 179	2 232 342	Kehyskunta	9,1	13,8	10,2	Kehyskunta	1 536	2 292	2 380
Seutukaupunki	1 232 161	2 291 265	2 334 489	Seutukaupunki	10,2	17,2	12,9	Seutukaupunki	1 272	2 536	2 623
Muut	700 677	1 650 771	1 105 039	Muut	6,0	14,7	8,3	Muut	659	1 961	1 522
Koko maa	1 724 611	7 660 770	6 509 838	Koko maa	6,1	13,7	9,0	Koko maa	803	2 042	1 886
Nettolaina	2010	2019	2023	Nettolaina vero-%-yks	2010	2019	2023	Nettolaina eur/asukas	2010	2019	2023
- 2000	27 396	103 847	76 609	- 2000	3,9	14,3	8,9	- 2000	315	1 748	1 639
2000 - 5000	251 903	577 943	414 100	2000 - 5000	6,3	13,8	7,6	2000 - 5000	703	1 807	1 320
5000 - 10000	594 045	1 278 598	966 561	5000 - 10000	9,0	17,7	10,1	5000 - 10000	1 114	2 531	2 013
10000 - 20000	828 564	1 563 996	1 830 518	10000 - 20000	9,3	15,8	13,7	10000 - 20000	1 264	2 367	2 815
20000 - 40000	880 604	1 297 528	1 359 001	20000 - 40000	9,3	12,0	8,6	20000 - 40000	1 546	2 096	2 107
40000 - 100000	1 145 790	2 944 036	2 878 135	40000 - 100000	7,5	16,2	11,2	40000 - 100000	1 275	2 851	2 766
100000 -	-2 003 691	-105 178	-1 015 086	100000 -	-2,5	5,9	3,1	100000 -	-595	894	544
Koko maa	1 724 611	7 660 770	6 509 838	Koko maa	6,1	13,7	9,0	Koko maa	803	2 042	1 886
Nettolaina	2010	2019	2023	Nettolaina vero-%-yks	2010	2019	2023	Nettolaina eur/asukas	2010	2019	2023
Uusimaa	-963 350	-140 154	-1 219 112	Uusimaa	9,2	14,2	9,8	Uusimaa	1 540	2 532	2 361
Varsinais-Suomi	428 516	667 159	704 114	Varsinais-Suomi	6,9	13,7	6,9	Varsinais-Suomi	1 061	2 154	1 559
Satakunta	-33 590	297 587	335 270	Satakunta	1,0	9,8	4,2	Satakunta	14	1 435	911
Kanta-Häme	193 530	357 768	266 422	Kanta-Häme	10,1	13,9	7,0	Kanta-Häme	1 443	2 220	1 574
Pirkanmaa	22 215	1 052 338	1 285 547	Pirkanmaa	5,2	14,0	8,7	Pirkanmaa	804	2 073	1 862
Päijät-Häme	45 568	401 713	229 291	Päijät-Häme	4,6	8,9	5,4	Päijät-Häme	495	1 246	1 079
Kymenlaakso	345 801	590 815	619 573	Kymenlaakso	11,2	24,9	20,5	Kymenlaakso	1 628	3 774	4 280
Etelä-Karjala	81 663	170 116	139 910	Etelä-Karjala	0,7	8,1	5,3	Etelä-Karjala	159	1 346	1 149
Etelä-Savo	237 985	448 538	452 136	Etelä-Savo	6,3	10,1	4,7	Etelä-Savo	698	1 362	883
Pohjois-Savo	238 795	340 705	381 430	Pohjois-Savo	6,1	17,6	6,8	Pohjois-Savo	669	2 174	1 194
Pohjois-Karjala	54 945	239 717	152 351	Pohjois-Karjala	4,6	7,5	0,9	Pohjois-Karjala	553	1 042	224
Keski-Suomi	-144 822	584 484	504 320	Keski-Suomi	7,5	19,8	11,9	Keski-Suomi	750	2 544	2 216
Etelä-Pohjanmaa	178 038	534 970	624 834	Etelä-Pohjanmaa	6,1	16,8	12,4	Etelä-Pohjanmaa	669	2 232	2 307
Pohjanmaa	173 879	619 931	708 385	Pohjanmaa	5,2	21,3	18,3	Pohjanmaa	722	3 224	3 744
Keski-Pohjanmaa	177 060	298 137	295 435	Keski-Pohjanmaa	16,2	33,2	34,8	Keski-Pohjanmaa	1 751	4 170	5 805
Pohjois-Pohjanmaa	486 399	1 065 985	905 224	Pohjois-Pohjanmaa	12,1	21,7	15,3	Pohjois-Pohjanmaa	1 332	2 838	2 803
Kainuu	57 210	-94 247	-19 924	Kainuu	4,6	4,3	5,0	Kainuu	473	410	850
Lappi	144 769	225 208	144 630	Lappi	7,5	5,3	1,9	Lappi	890	856	418
Koko maa	1 724 611	7 660 770	6 509 838	Koko maa	6,1	13,7	9,0	Koko maa	803	2 042	1 886

Taulukko 28 Nettolaina 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä



4.7.4. Käyttöomaisuus

Nostettu laina – puretut rahavarat tai myyty käyttöomaisuus - näkyvät myös käyttöomaisuudessa. Kuntatyyppeinä suurin käyttöomaisuus euroa/asukas on kuntakuusikolla ja maakuntakeskuksissa, huolestuttavasti pienin kasvun vetureissa kehyskunnissa. Jopa muiden kuntien käyttöomaisuus on suurempi kehyskuntia.

Kuntakoon mukaan tarkasteltuna eniten käyttöomaisuutta on suurissa kunnissa, muissa kunnissa on lähes saman verran käyttöomaisuutta. Suurin käyttöomaisuus on Keski-Pohjanmaalla, mikä osoittanee sen muutoin heikon taseaseman: kunnat ovat investoineet ja tämä näkyy niiden taseissa. Myös Pohjanmaan ja Uudenmaan käyttöomaisuudet ovat vahvat. Satakunnan ja Kanta-Hämeen käyttöomaisuus on melko pieni. Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan käyttöomaisuus on kasvanut nopeimmin, hitain kasvu on ollut Kanta-Hämeessä ja Keski-Suomessa.

Käyttöomaisuuden asukaskohtainen määrä oli maakuntakohtaisesti melko sama. Kun asukasluku vähenee, kasvaa riski sille, että käyttöomaisuus muuttuu tehottomaksi. Toisaalta käyttöomaisuuden ollessa vakio sen edellyttämät käyttömenot ja poistot rasittavat vähenevää asukasmäärää. Toisaalta kasvukuntien puolella jouduttaneen investoimaan kasvun tahdissa, mikä kasvattaa käyttömenoja ja poistoja, ja edellyttää esimerkiksi asukaskohtaisten käyttömenojen pysymistä mahdollisimman pienenä.

Suuri käyttöomaisuus on suurempi negatiivinen riski asukasluvultaan taantuville kunnille kuin kasvussa oleville kunnille, koska kasvun avulla voidaan hallita kehitystä paremmin. Vastaavasti asukasluvultaan taantuvien kuntien on pystyttävä sopeuttamaan talouttaan myös käyttöomaisuutta purkamalla ja keskittämällä.

Soteuudistuksen toteutuminen kasvattaa käyttöomaisuuden negatiivista riskiä kunnan taloudelle, koska mahdollisen alaskirjauksen tai poiston suuruus suhteessa vuosikatteeseen ja verorahoitukseen kasvaa. Jos käyttöomaisuudessa on paljon sote- tai palo- ja pelastustoimen kiinteistöjä ja niiden vuokraus optiovuosien jälkeen on epävarmaa, kasvaa tehottoman käyttöomaisuuden riski entisestään.

Käyttöomaisuus 1000 e	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus vero-%-yks	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus eur/asukas	2010	2019	2023
Kuusikko	17 770 768	23 343 701	25 587 723	Kuusikko	51,1	54,5	39,0	Kuusikko	10 124	10 723	11 110
Maakuntakeskus	21 899 719	28 271 929	30 129 039	Maakuntakeskus	49,3	54,8	39,7	Maakuntakeskus	7 859	9 205	9 356
Kehyskunta	4 463 865	6 183 533	6 788 711	Kehyskunta	35,7	41,1	30,8	Kehyskunta	5 933	6 915	7 343
Seutukaupunki	5 614 541	7 063 081	7 535 250	Seutukaupunki	42,8	51,3	40,7	Seutukaupunki	5 257	7 531	8 223
Muut	4 186 202	5 511 067	5 432 980	Muut	45,8	56,0	40,6	Muut	4 777	7 425	7 544
Koko maa	39 600 228	51 809 736	55 013 846	Koko maa	44,1	51,8	38,2	Koko maa	6 025	7 924	8 216
Käyttöomaisuus 1000 e	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus vero-%-yks	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus eur/asukas	2010	2019	2023
- 2000	361 044	460 196	429 357	- 2000	53,4	65,0	45,1	- 2000	4 959	8 089	8 094
2000 - 5000	1 747 652	2 228 405	2 165 804	2000 - 5000	44,9	54,5	40,0	2000 - 5000	4 545	7 060	7 150
5000 - 10000	2 787 846	3 744 018	3 718 968	5000 - 10000	41,7	51,5	38,2	5000 - 10000	4 995	7 359	7 619
10000 - 20000	3 681 663	4 804 044	5 243 820	10000 - 20000	40,2	47,4	37,9	10000 - 20000	5 527	7 320	8 103
20000 - 40000	3 746 395	5 061 973	5 540 743	20000 - 40000	36,8	43,0	33,4	20000 - 40000	6 063	7 480	8 086
40000 - 100000	7 004 263	8 802 920	9 100 012	40000 - 100000	41,9	46,5	34,1	40000 - 100000	6 867	8 026	8 261
100000 -	20 271 365	26 708 180	28 815 143	100000 -	49,9	54,8	38,3	100000 -	9 218	10 135	10 196
Koko maa	39 600 228	51 809 736	55 013 846	Koko maa	44,1	51,8	38,2	Koko maa	6 025	7 924	8 216
Käyttöomaisuus 1000 e	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus vero-%-yks	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus eur/asukas	2010	2019	2023
Uusimaa	16 237 950	21 815 046	23 846 604	Uusimaa	37,1	43,0	33,1	Uusimaa	6 894	8 308	8 945
Varsinais-Suomi	2 700 628	3 422 081	3 720 754	Varsinais-Suomi	37,8	44,8	31,6	Varsinais-Suomi	5 289	7 100	7 077
Satakunta	1 367 968	1 791 584	1 836 898	Satakunta	36,5	45,5	31,7	Satakunta	4 352	6 619	6 485
Kanta-Häme	1 023 828	1 236 498	1 234 385	Kanta-Häme	38,5	40,4	29,5	Kanta-Häme	5 383	6 432	6 544
Pirkanmaa	3 128 197	3 793 558	4 243 314	Pirkanmaa	38,9	46,4	32,1	Pirkanmaa	5 225	6 845	6 707
Päijät-Häme	1 336 675	1 958 476	1 851 543	Päijät-Häme	39,9	49,3	39,0	Päijät-Häme	4 812	7 032	7 802
Kymenlaakso	1 229 614	1 384 957	1 327 052	Kymenlaakso	48,8	62,3	44,8	Kymenlaakso	6 243	9 299	9 353
Etelä-Karjala	764 754	957 355	977 853	Etelä-Karjala	36,6	47,0	35,4	Etelä-Karjala	4 515	7 149	7 347
Etelä-Savo	908 056	1 160 797	1 205 122	Etelä-Savo	48,5	59,3	42,0	Etelä-Savo	4 790	7 804	7 940
Pohjois-Savo	1 445 960	2 011 542	2 001 264	Pohjois-Savo	47,9	60,7	41,2	Pohjois-Savo	4 831	7 812	7 342
Pohjois-Karjala	827 186	1 031 080	1 083 195	Pohjois-Karjala	41,3	48,8	39,6	Pohjois-Karjala	4 150	6 128	6 811
Keski-Suomi	1 674 604	1 922 360	1 857 213	Keski-Suomi	52,3	61,7	39,6	Keski-Suomi	5 383	7 854	7 180
Etelä-Pohjanmaa	1 123 749	1 534 597	1 633 938	Etelä-Pohjanmaa	45,6	55,4	44,7	Etelä-Pohjanmaa	4 802	7 246	8 050
Pohjanmaa	1 045 532	1 556 932	1 731 978	Pohjanmaa	43,2	57,5	45,6	Pohjanmaa	5 717	8 547	9 215
Keski-Pohjanmaa	469 477	594 061	638 011	Keski-Pohjanmaa	54,7	69,0	61,8	Keski-Pohjanmaa	5 597	8 522	10 383
Pohjois-Pohjanmaa	2 859 695	3 793 522	3 865 702	Pohjois-Pohjanmaa	51,4	61,5	46,2	Pohjois-Pohjanmaa	5 728	7 994	8 386
Kainuu	406 096	543 582	586 388	Kainuu	45,9	53,6	37,6	Kainuu	4 393	7 152	6 889
Lappi	1 050 259	1 301 708	1 372 631	Lappi	47,6	51,8	41,2	Lappi	5 103	7 349	8 441
Koko maa	39 600 228	51 809 736	55 013 846	Koko maa	44,1	51,8	38	Koko maa	6 025	7 924	8 216

Taulukko 29 Käyttöomaisuus 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä



4.7.5. Taseen ali-/ylijiäämä

Taseen ali-/ylijiäämällä mitaten voidaan hahmottaa kuntatalouden kokonaiskuva. Vuonna 2019 kuntatalous oli normaalitilassa, vuosikatteeltaan negatiivisia kuntia oli yli 50 ja vuonna 2020 vain kahden kunnan vuosikate oli negatiivinen. Ilman koronatukia vuoden 2020 tilinpäätöksissä olisi ollut alle kymmenen tulokseltaan positiivista kuntaa. Runsas eurojen käyttäminen johtikin siihen, että kuntien sopeutustoimia ei tarvinnut viedä läpi ja menojen kasvusta ja investoinneista huolimatta emokuntien ylijiäämät kasvoivat vuoden 2019 11,1 miljardista eurosta vuoteen 2023 noin 5,5 miljardia euroa. Talous *näytti* kevenevän huomattavasti. Tämän kevenemisen vuoksi useat kunnat hautasivat jo sovittuja talouden tasapainotuskokonaisuuksia.

Kertynyt ali-/ylijäämä per toimintakate					
Suurimmat		Pienimmät			
1	Helsinki	1,88	292	Kyyjärvi	-0,32
2	Eurajoki	1,14	291	Pertunmaa	-0,25
3	Oulu	0,94	290	Kemi	-0,13
4	Enonkoski	0,90	289	Haapajärvi	-0,12
5	Tervola	0,82	288	Mikkeli	-0,11
6	Enontekiö	0,81	287	Toivakka	-0,10
7	Kauniainen	0,78	286	Lemi	-0,08
8	Taivassalo	0,75	285	Kauhajoki	-0,03
9	Rautavaara	0,73	284	Mänttä-Vilppula	-0,03
10	Puumala	0,69	283	Jämsä	-0,03
11	Kittilä	0,68	282	Laukaa	-0,02
12	Sotkamo	0,66	281	Muhos	-0,01
13	Pelkosenniemi	0,66	280	Lapinlahti	-0,01
14	Kajaani	0,65	279	Multia	-0,01
15	Riihimäki	0,65	278	Oulainen	-0,01
16	Espoo	0,63	277	Urjala	-0,002
17	Pyhäjoki	0,62	276	Kouvola	-0,001
18	Somero	0,59	275	Liperi	0,003
19	Kolari	0,59	274	Lumijoki	0,003
20	Naantali	0,58	273	Akaa	0,005
Mediaani: Rautalampi		0,18	Manner-Suomi yhteensä		0,43

Taulukko 30 Vuoden 2023 tilinpäätöstiedot: suurimmat ja pienimmät ali/ylijiäämät toimintakatteeseen suhteutettuna

Yllä oleva taulukko kuvaa joidenkin kuntien taseen ylijiäämän tai alijäämän suuruutta. Helsingin tase on erittäin vahva, siellä taseen ylijiäämä vastaa lähes kaksi kertaa kaupungin toimintakatetta, myös Eurajoki ja Oulu ovat hyvin vahvoja. Kyyjärven ja Pertunmaan taseessa oleva alijäämä vastaa jopa kolmannelle toimintakatteesta – tämä johtaa siihen, että toimintakate olisi pudotettava kahteen kolmasosaan nykyisestä, jotta alijäämä saataisiin katettua.

Kaikilla tarkastelualuilla on ylijiäämää euroa/asukas. Pienimmät ylijiäämät ovat kehyskunnissa ja seutukaupungeissa, maakuntakeskusten ylijiäämätkin olivat samalla tasolla muiden kuntien kanssa, mutta kuntakuusikon asukaskohtainen ylijiäämä oli lähes 3,5-kertainen kehyskuntien asukaskohtaiseen ylijiäämään verrattuna.

Asukaslukuryhmien perusteella suurimmat ylijäämät olivat vuonna 2023 suurimmissa kunnissa, pienimmät 40 000–100 000 asukkaan kunnissa. 10 000–20 000 asukkaan kuntien ylijäämät olivat samalla tasolla – kummassakin kuntajoukossa lieenee melko paljon kehyskuntia. Aivan pienemmät kunnat kasvattivat jopa vuodesta 2019 vuoteen 2023 ylijäämiään yli kaksinkertaisiksi ja niiden asukaskohtainen ylijäämä olikin suurimpia kuntia seuraavaksi suurimmat.

Maakunnittain Lapin ylijäämät olivat omassa luokassaan, lähes 3 500 euroa/asukas.

Heikoimman, Keski-Pohjanmaan kuntien keskimääräinen asukaskohtainen ylijäämä oli vain 875 euroa/asukas. Lapin kuntien keskimääräinen asukaskohtainen ylijäämä kasvoi vuodesta 2010 lähes kahdeksankertaiseksi. Jopa kuuden maakunnan taseen ylijäämä lähes kaksinkertaistui vakavan talouden uhkan aikaan 2019–2023, vain Kainuun kasvu oli lähellä yhtä.

Ali/ylijäämä 1000 e	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä vero-%-yks	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä eur/asukas	2010	2019	2023
Kuusikko	4 869 652	8 433 871	11 575 987	Kuusikko	14,5	16,2	15,2	Kuusikko	2 953	3 245	4 452
Maakuntakeskus	4 052 486	8 088 696	10 809 302	Maakuntakeskus	5,0	7,1	7,5	Maakuntakeskus	871	1 286	1 879
Kehyskunta	657 296	747 961	1 199 786	Kehyskunta	4,5	5,1	5,3	Kehyskunta	791	877	1 310
Seutukaupunki	459 984	601 055	1 225 671	Seutukaupunki	2,9	4,8	6,8	Seutukaupunki	350	694	1 355
Muut	578 161	759 912	1 440 691	Muut	6,4	8,3	10,5	Muut	695	1 118	2 005
Koko maa	7 005 659	11 087 957	16 569 447	Koko maa	6,1	7,2	8,5	Koko maa	892	1 142	1 891
Ali/ylijäämä 1000 e	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä vero-%-yks	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä eur/asukas	2010	2019	2023
- 2000	73 142	84 130	127 218	- 2000	10,8	11,9	12,8	- 2000	1 076	1 540	2 331
2000 - 5000	201 448	323 524	566 644	2000 - 5000	5,0	7,9	10,4	2000 - 5000	511	1 026	1 903
5000 - 10000	288 539	408 381	805 402	5000 - 10000	4,3	5,7	8,1	5000 - 10000	548	821	1 653
10000 - 20000	286 545	450 684	740 008	10000 - 20000	3,1	4,6	5,4	10000 - 20000	474	772	1 224
20000 - 40000	451 931	852 607	1 293 406	20000 - 40000	4,1	6,6	7,4	20000 - 40000	737	1 163	1 798
40000 - 100000	549 773	226 439	907 619	40000 - 100000	3,6	1,2	3,5	40000 - 100000	654	224	875
100000 -	5 154 281	8 742 192	12 129 148	100000 -	11,4	12,5	12,2	100000 -	2 246	2 447	3 454
Koko maa	7 005 659	11 087 957	16 569 447	Koko maa	6,1	7,2	8,5	Koko maa	892	1 142	1 891
Ali/ylijäämä 1000 e	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä vero-%-yks	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä eur/asukas	2010	2019	2023
Uusimaa	3 994 414	7 431 105	10 465 942	Uusimaa	5,3	6,2	7,6	Uusimaa	1 131	1 328	2 198
Varsinais-Suomi	309 042	339 293	683 049	Varsinais-Suomi	4,6	5,6	8,0	Varsinais-Suomi	623	893	1 778
Satakunta	210 199	229 356	334 948	Satakunta	8,4	8,1	10,0	Satakunta	1 067	1 173	2 013
Kanta-Häme	42 573	107 153	234 596	Kanta-Häme	3,4	4,4	7,0	Kanta-Häme	459	712	1 580
Pirkanmaa	844 572	675 951	1 063 093	Pirkanmaa	6,1	5,5	6,4	Pirkanmaa	860	832	1 354
Päijät-Häme	154 199	200 424	374 771	Päijät-Häme	2,7	5,1	8,4	Päijät-Häme	355	750	1 660
Kymenlaakso	10 396	19 867	107 472	Kymenlaakso	4,4	9,9	7,7	Kymenlaakso	435	1 291	1 553
Etelä-Karjala	120 362	177 315	269 405	Etelä-Karjala	8,7	11,5	11,1	Etelä-Karjala	1 021	1 686	2 268
Etelä-Savo	22 895	-10 272	93 329	Etelä-Savo	4,2	9,1	11,3	Etelä-Savo	374	1 166	2 112
Pohjois-Savo	51 469	228 774	299 202	Pohjois-Savo	4,2	5,3	7,7	Pohjois-Savo	382	687	1 321
Pohjois-Karjala	61 388	130 202	187 420	Pohjois-Karjala	4,0	8,8	9,4	Pohjois-Karjala	395	1 089	1 611
Keski-Suomi	211 784	86 213	201 177	Keski-Suomi	8,2	5,8	6,5	Keski-Suomi	803	697	1 116
Etelä-Pohjanmaa	138 813	88 959	174 678	Etelä-Pohjanmaa	4,7	5,4	9,0	Etelä-Pohjanmaa	502	674	1 580
Pohjanmaa	118 026	101 980	231 474	Pohjanmaa	9,9	8,6	9,4	Pohjanmaa	1 365	1 263	1 843
Keski-Pohjanmaa	29 548	18 305	70 072	Keski-Pohjanmaa	5,0	2,9	3,5	Keski-Pohjanmaa	491	335	640
Pohjois-Pohjanmaa	620 001	902 820	1 229 109	Pohjois-Pohjanmaa	4,3	7,4	8,7	Pohjois-Pohjanmaa	525	974	1 572
Kainuu	1 549	255 114	253 688	Kainuu	3,0	12,5	10,5	Kainuu	248	1 835	2 028
Lappi	64 429	105 398	296 019	Lappi	4,3	10,4	16,3	Lappi	421	1 392	3 297
Koko maa	7 005 659	11 087 957	16 569 447	Koko maa	6,1	7,2	9	Koko maa	892	1 142	1 891

Taulukko 31 Taseen alii/ylijäämä 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä



4.8. Konsernit

Vaikka peruspalveluiden valtionosuus koskettaakin vain välillisesti konserneja, ovat konsernit lopultakin se kokonaisuus, joka vaikuttaa yksittäisen kunnan ja kuntatalouden todelliseen tasapainoon. Kun huolestutaan kuntien kokonaistaloudellisesta alavireisyydestä ja sen korjaamisesta on korjattava kunta konsernitasolle saakka. Tämä myös siksi, että konsernien merkitys on kasvanut merkittävästi soten toteuduttua – samalla tavalla kuin taseisiin jäänyt lainakanta tai poistot vaikuttavat suhteessa kaksinkertaisella määrällä kuntien talouteen menneeseen verrattuna, myös konsernien kohdalla tilanne on sama.

Tämän vuoksi velkainen konserni on vaikeasti hallittava asia varsinkin, jos konsernin yhtiöt eivät tuota, vaan vaativat kunnan vuotuista rahoitusta. Myös konsernin tuloksen on oltava positiivinen, muutoin kunnan tulevaisuus voi olla lyhyt. Vuosikatteeltaan negatiivinen kuntakonserni on vaikeasti hallittava.

Konsernien korollinen vieras pääoma kasvoi vuodesta 2010 vuoteen 2023 noin kuusi miljardia euroa, mutta vuodesta 2019 lainakanta väheni. Konsernilainan väheneminen johtui isolta osaltaan siitä, että konsernit luopuivat sote-kiinteistöjen omistuksista ja luopumista vastaavat lainakannat kirjattiin konserneilta pois.

2010–2023 rahat ja pankkisaamiset vähenivät alle miljardi euroa, vuodesta 2019 yli miljardi euroa. Lainakannan hyvä kehitys onkin seurausta myös siitä, että konsernin rahoitustarvetta on katettu kassalla. Suurimmat rahavarat asukasta kohden oli muissa kunnissa, pienimmät kasvavissa kehyskunnissa. Samantapainen tilanne oli kuntakoon mukaan pienimmissä kunnissa, niillä oli parhaat asukaskohtaiset rahavarat – tilanne heikkeni, mitä suurempiin kuntiin mentiin. Maakuntana pienimmät rahavarat olivat Pohjanmaalla, parhaat, jopa viisinkertaiset Pohjanmaahan verrattuna Lapissa.

Korollinen vieras pom				Korollinen vieras eur/as				Korollinen vieras vero-%-yks			
	2010	2019	2023		2010	2019	2023		2010	2019	2023
Kuusikko	13 153 987	15 320 579	17 697 869	Kuusikko	7 388	8 320	8 589	Kuusikko	38,3	42,3	30,2
Maakuntakeskus	16 427 614	19 230 308	20 651 824	Maakuntakeskus	6 906	8 383	7 894	Maakuntakeskus	42,4	51,0	34,2
Kehyskunta	3 409 693	4 597 668	4 431 739	Kehyskunta	3 935	4 992	4 477	Kehyskunta	24,4	29,8	18,9
Seutukaupunki	4 711 674	5 484 170	4 945 124	Seutukaupunki	5 022	6 104	5 479	Seutukaupunki	34,9	41,9	27,2
Muut	3 278 781	4 019 969	3 002 498	Muut	4 106	5 238	4 115	Muut	31,7	39,9	22,5
Koko maa	32 552 043	39 046 656	38 645 734	Koko maa	5 010	6 170	5 466	Koko maa	33,2	40,4	25,2
Korollinen vieras pom				Korollinen vieras eur/as				Korollinen vieras vero-%-yks			
	2010	2019	2023		2010	2019	2023		2010	2019	2023
- 2000	260 040	298 038	222 474	- 2000	4 241	5 285	4 445	- 2000	35,0	43,5	25,1
2000 - 5000	1 354 935	1 629 747	1 171 884	2000 - 5000	4 025	5 158	3 850	2000 - 5000	31,6	39,9	21,8
5000 - 10000	2 320 265	2 755 370	2 034 266	5000 - 10000	4 386	5 441	4 206	5000 - 10000	31,5	38,4	21,5
10000 - 20000	3 093 035	3 738 899	3 707 939	10000 - 20000	4 604	5 708	5 679	10000 - 20000	31,1	38,1	27,4
20000 - 40000	3 084 059	3 931 231	3 654 956	20000 - 40000	4 513	5 755	5 257	20000 - 40000	27,1	33,8	22,1
40000 - 100000	6 316 868	7 887 958	7 207 653	40000 - 100000	5 724	7 241	6 559	40000 - 100000	34,0	41,9	27,0
100000 -	16 122 841	18 805 413	20 646 563	100000 -	7 580	8 604	8 268	100000 -	42,3	47,2	31,3
Koko maa	32 552 043	39 046 656	38 645 734	Koko maa	5 010	6 170	5 466	Koko maa	33,2	40,4	25,2
Korollinen vieras pom				Korollinen vieras eur/as				Korollinen vieras vero-%-yks			
	2010	2019	2023		2010	2019	2023		2010	2019	2023
Uusimaa	12 012 203	14 194 937	15 922 887	Uusimaa	4 745	6 132	5 758	Uusimaa	25,9	32,4	21,5
Varsinais-Suomi	2 316 967	2 609 781	2 471 481	Varsinais-Suomi	3 608	4 234	3 214	Varsinais-Suomi	23,3	26,6	14,2
Satakunta	851 132	1 048 894	1 001 286	Satakunta	2 965	3 626	2 966	Satakunta	20,6	24,8	14,5
Kanta-Häme	843 672	903 822	789 016	Kanta-Häme	3 795	4 097	3 276	Kanta-Häme	24,1	25,5	14,6
Pirkanmaa	2 230 198	3 237 091	3 388 852	Pirkanmaa	3 548	4 844	3 710	Pirkanmaa	24,1	32,6	17,4
Päijät-Häme	1 253 910	1 515 686	1 443 719	Päijät-Häme	4 415	4 701	4 150	Päijät-Häme	32,0	33,4	20,4
Kymenlaakso	1 120 781	1 253 346	1 136 787	Kymenlaakso	5 949	7 256	6 876	Kymenlaakso	39,5	47,2	32,4
Etelä-Karjala	809 688	841 856	749 799	Etelä-Karjala	3 797	4 687	3 956	Etelä-Karjala	24,6	29,8	18,5
Etelä-Savo	877 939	1 037 654	848 340	Etelä-Savo	4 091	4 947	3 549	Etelä-Savo	31,2	36,7	18,1
Pohjois-Savo	1 716 076	1 929 038	1 531 591	Pohjois-Savo	5 874	6 926	4 248	Pohjois-Savo	46,4	53,5	23,1
Pohjois-Karjala	735 464	876 319	741 791	Pohjois-Karjala	3 786	3 930	3 269	Pohjois-Karjala	29,7	30,5	18,4
Keski-Suomi	1 795 434	2 127 517	1 521 424	Keski-Suomi	5 201	7 348	5 001	Keski-Suomi	40,7	57,6	27,5
Etelä-Pohjanmaa	1 122 916	1 476 425	1 383 709	Etelä-Pohjanmaa	4 826	6 109	5 281	Etelä-Pohjanmaa	37,3	46,2	28,9
Pohjanmaa	954 417	1 240 838	1 268 572	Pohjanmaa	3 884	5 926	6 078	Pohjanmaa	26,3	39,8	30,0
Keski-Pohjanmaa	626 278	600 866	571 554	Keski-Pohjanmaa	7 245	9 042	10 242	Keski-Pohjanmaa	56,0	72,3	60,9
Pohjois-Pohjanmaa	1 998 793	2 363 096	2 300 420	Pohjois-Pohjanmaa	4 858	6 286	6 201	Pohjois-Pohjanmaa	38,1	48,8	34,6
Kainuu	430 627	821 833	737 641	Kainuu	4 223	7 612	5 498	Kainuu	31,4	55,4	28,8
Lappi	855 548	967 657	836 866	Lappi	4 985	4 997	4 215	Lappi	35,7	34,7	20,4
Koko maa	32 552 043	39 046 656	38 645 734	Koko maa	5 010	6 170	5 466	Koko maa	33,2	40,4	25,2

Taulukko 32 Korollinen vieras pääoma konserneissa 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä



Vuoden 2023 vuokravastuut näyttävät vähentyneen vuoteen 2022 verrattuna (tutkikuntia.fi 26.11.2024). Vuonna 2019 vuokravastuut olivat 6,2 miljardia euroa ja vuonna 2022 8,4 miljardia euroa – vuoden 2023 vuokravastuiden saldo olisi siis vähentynyt 2,2 miljardilla eurolla vuoden 2019 tasolle. Vuokravastuiden oli asukasta kohden suurin kuusikossa, lähes 1 800 euroa/asukas ja pienin seutukaupungeissa, alle 550 euroa/asukas. Nopeasti kasvavissa kehyskunnissa vuokravastuuvelka oli toiseksi pienin, vaikka nämä ovatkin rakentaneet varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkoa oletettavasti tällä menetelmällä. Jos kuntien 2023 tilastointiin voi luottaa, ovat vuokravastuut vähentyneet seutukaupungeissa ja muissa kunnissa.

Vuoden 2020–2023 hyvä kuntatalouden tilanne heijastui myös konserneihin, niissä ylijäämä kasvoi noin 3,5 miljardia euroa aikajaksolla. Kaikilla kuntatyypeillä konsernin ylijäämä kasvoi. Asukaskohtaisesti suurin ylijäämä oli kuusikossa, missä erityisesti Helsingin konsernitaseen ylijäämä on hyvin merkittävä. Kehyskuntien tilanne oli heikoin, vaikka niissäkin keskimääräinen ylijäämä oli noin kaksinkertainen vuoden 2010 tilanteeseen verrattuna.

Kuntakoon mukaan tarkasteltuna ylijäämä oli asukasta kohden suurin suurissa kaupungeissa. Todennäköisesti kehyskuntien heikompi tilanne näkyy siinä, että pienimmät asukaskohtaiset ylijäämät olivat kuntaryhmässä 10 000–20 000 asukasta ja 40 000–100 000 asukasta. Maakunnittain tarkasteltuna Lappi oli ylijäämäisin, Päijät-Häme ja Pohjanmaa seurasivat Lappia seuraavina, mutta melko kaukana Lapista. Keski-Suomen kuntien ylijäämät olivat maan heikoimmat, Pohjois-Savo ja Kymenlaakso olivat seuraavina.

Ali/ylijäämä	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä eur/as	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä vero-%-yks	2010	2019	2023
Kuusikko	6 145 440	8 784 606	12 204 807	Kuusikko	2 914	3 687	5 053	Kuusikko	15,3	18,8	17,7
Maakuntakeskus	5 711 358	8 633 993	12 384 367	Maakuntakeskus	1 218	1 791	2 829	Maakuntakeskus	7,1	10,2	11,6
Kehyskunta	929 862	949 571	1 607 042	Kehyskunta	950	1 087	1 738	Kehyskunta	5,6	6,3	7,1
Seutukaupunki	729 211	989 648	1 804 538	Seutukaupunki	752	1 108	1 903	Seutukaupunki	5,2	7,7	9,5
Muut	850 719	931 196	1 738 955	Muut	1 218	1 275	2 225	Muut	9,4	9,4	11,6
Koko maa	9 208 177	12 670 810	19 632 284	Koko maa	1 187	1 410	2 350	Koko maa	7,8	8,9	10,6
Ali/ylijäämä	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä eur/as	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä vero-%-yks	2010	2019	2023
- 2000	87 484	78 989	117 326	- 2000	1 623	1 491	2 187	- 2000	12,9	11,2	11,8
2000 - 5000	351 919	368 549	631 129	2000 - 5000	1 055	1 157	2 105	2000 - 5000	8,4	9,1	11,6
5000 - 10000	502 842	603 557	1 052 850	5000 - 10000	972	1 197	2 118	5000 - 10000	7,0	8,2	10,3
10000 - 20000	548 236	692 860	1 122 855	10000 - 20000	853	1 134	1 806	10000 - 20000	5,4	7,1	8,2
20000 - 40000	748 982	986 445	1 580 696	20000 - 40000	1 057	1 374	2 239	20000 - 40000	6,0	7,7	9,2
40000 - 100000	818 736	963 848	2 107 668	40000 - 100000	801	883	1 918	40000 - 100000	4,6	5,1	7,9
100000 -	6 149 978	8 976 562	13 019 759	100000 -	1 950	2 635	4 076	100000 -	10,3	13,6	14,9
Koko maa	9 208 177	12 670 810	19 632 284	Koko maa	1 187	1 410	2 350	Koko maa	7,8	8,9	10,6
Ali/ylijäämä	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä eur/as	2010	2019	2023	Ali/ylijäämä vero-%-yks	2010	2019	2023
Uusimaa	5 128 549	7 459 659	10 733 747	Uusimaa	1 192	1 457	2 655	Uusimaa	5,7	6,7	9,1
Varsinais-Suomi	510 294	591 452	1 022 479	Varsinais-Suomi	889	976	1 858	Varsinais-Suomi	5,9	6,1	8,3
Satakunta	240 219	248 987	491 261	Satakunta	1 372	1 231	2 409	Satakunta	10,0	8,7	12,1
Kanta-Häme	78 738	121 144	254 050	Kanta-Häme	722	887	1 733	Kanta-Häme	4,8	5,5	7,8
Pirkanmaa	939 192	1 036 488	1 460 048	Pirkanmaa	1 050	1 220	1 650	Pirkanmaa	7,2	8,1	7,8
Päijät-Häme	156 640	274 589	667 567	Päijät-Häme	790	1 239	2 851	Päijät-Häme	6,0	9,0	14,5
Kymenlaakso	-32 155	123 246	280 511	Kymenlaakso	328	1 136	1 462	Kymenlaakso	2,8	8,1	6,6
Etelä-Karjala	132 910	204 325	324 610	Etelä-Karjala	1 694	1 839	2 437	Etelä-Karjala	11,6	12,5	11,9
Etelä-Savo	51 200	33 496	153 670	Etelä-Savo	569	1 042	2 044	Etelä-Savo	4,5	8,0	11,0
Pohjois-Savo	7 379	106 510	325 829	Pohjois-Savo	443	590	1 536	Pohjois-Savo	3,7	4,5	8,7
Pohjois-Karjala	183 854	204 206	290 259	Pohjois-Karjala	1 250	1 470	2 109	Pohjois-Karjala	10,0	11,7	12,2
Keski-Suomi	58 597	81 138	354 037	Keski-Suomi	1 242	566	1 200	Keski-Suomi	10,6	4,6	6,8
Etelä-Pohjanmaa	142 427	176 417	296 192	Etelä-Pohjanmaa	370	644	1 629	Etelä-Pohjanmaa	2,8	5,0	9,1
Pohjanmaa	301 818	341 993	558 034	Pohjanmaa	1 910	1 849	2 630	Pohjanmaa	13,0	12,7	13,1
Keski-Pohjanmaa	90 655	120 342	152 616	Keski-Pohjanmaa	1 892	1 372	1 272	Keski-Pohjanmaa	15,2	11,0	7,0
Pohjois-Pohjanmaa	839 006	1 005 523	1 458 950	Pohjois-Pohjanmaa	1 403	1 515	2 118	Pohjois-Pohjanmaa	10,7	11,3	11,4
Kainuu	103 394	203 458	205 051	Kainuu	790	1 490	1 892	Kainuu	5,7	10,1	9,9
Lappi	275 460	337 837	603 372	Lappi	1 446	2 316	4 239	Lappi	10,7	16,5	20,5
Koko maa	9 208 177	12 670 810	19 632 284	Koko maa	1 187	1 410	2 350	Koko maa	7,8	8,9	10,6

Taulukko 33 Konsernien ali/ylijäämä 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä



Myös konsernien käyttöomaisuudet ovat luonnollisesti kasvaneet investoidessa. Kasvua on ollut vuodesta 2010 vuoteen 2023 12,5 miljardia. euroa. Vuodesta 2019 vuoteen 2023 kasvua oli 2,7 miljardia euroa. Koska velan määrä ei kasvanut ja rahavarojen väheneminen oli vain miljardi euroa, ovat konsernit myyneet omaisuuttaan lähes kahdella miljardilla eurolla.

Käyttöomaisuus 1000 e	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus eur/as	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus vero-%-yks	2010	2019	2023
Kuusikko	26 671 370	31 913 121	36 238 398	Kuusikko	13 692	15 448	16 265	Kuusikko	71,3	78,5	57,2
Maakuntakeskus	32 478 906	38 159 570	41 456 701	Maakuntakeskus	11 847	13 547	13 422	Maakuntakeskus	72,1	81,2	57,3
Kehyskunta	6 629 513	7 770 392	7 950 763	Kehyskunta	7 400	8 437	8 265	Kehyskunta	45,3	50,0	34,5
Seutukaupunki	8 271 216	9 085 888	8 832 200	Seutukaupunki	8 666	9 940	9 580	Seutukaupunki	60,0	68,1	47,6
Muut	6 103 534	6 872 566	5 971 183	Muut	7 859	9 048	7 991	Muut	60,5	68,5	43,0
Koko maa	60 303 731	70 136 870	72 804 279	Koko maa	9 044	10 358	9 873	Koko maa	59,9	67,4	45,2
Käyttöomaisuus 1000 e	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus eur/as	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus vero-%-yks	2010	2019	2023
- 2000	506 751	529 637	422 526	- 2000	8 361	9 396	8 077	- 2000	68,2	76,0	45,0
2000 - 5000	2 539 654	2 743 319	2 327 590	2000 - 5000	7 607	8 716	7 686	2000 - 5000	59,9	67,5	43,2
5000 - 10000	4 256 057	4 771 142	4 034 329	5000 - 10000	8 048	9 379	8 219	5000 - 10000	57,8	66,0	41,4
10000 - 20000	5 375 705	6 021 367	6 137 842	10000 - 20000	8 050	9 219	9 489	10000 - 20000	53,4	60,2	44,7
20000 - 40000	5 792 618	6 588 403	6 711 112	20000 - 40000	8 389	9 589	9 638	20000 - 40000	49,8	55,6	40,1
40000 - 100000	10 910 681	12 519 388	12 263 888	40000 - 100000	9 923	11 474	11 167	40000 - 100000	58,7	66,6	46,2
100000 -	30 922 265	36 963 614	40 906 991	100000 -	12 927	14 728	14 836	100000 -	71,5	79,8	55,7
Koko maa	60 303 731	70 136 870	72 804 279	Koko maa	9 044	10 358	9 873	Koko maa	59,9	67,4	45,2
Käyttöomaisuus 1000 e	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus eur/as	2010	2019	2023	Käyttöomaisuus vero-%-yks	2010	2019	2023
Uusimaa	24 238 495	29 190 895	32 729 541	Uusimaa	8 833	10 278	10 554	Uusimaa	47,0	52,7	38,4
Varsinais-Suomi	4 349 279	4 687 534	4 839 310	Varsinais-Suomi	7 634	8 218	7 210	Varsinais-Suomi	49,9	51,8	31,8
Satakunta	1 847 806	2 104 242	2 130 354	Satakunta	7 197	8 011	7 814	Satakunta	51,0	55,8	39,0
Kanta-Häme	1 435 079	1 493 835	1 424 093	Kanta-Häme	6 897	7 297	6 907	Kanta-Häme	44,4	45,8	31,1
Pirkanmaa	4 485 711	5 475 068	5 910 954	Pirkanmaa	7 036	8 376	7 174	Pirkanmaa	48,3	56,8	34,1
Päijät-Häme	1 966 554	2 427 139	2 319 018	Päijät-Häme	7 580	8 480	8 722	Päijät-Häme	54,8	60,2	43,8
Kymenlaakso	1 789 706	1 907 597	1 918 646	Kymenlaakso	9 792	10 986	11 074	Kymenlaakso	66,2	72,2	51,9
Etelä-Karjala	1 300 695	1 413 381	1 357 111	Etelä-Karjala	7 754	8 912	8 384	Etelä-Karjala	51,2	58,1	40,1
Etelä-Savo	1 455 680	1 600 585	1 422 704	Etelä-Savo	7 906	9 069	7 697	Etelä-Savo	60,8	68,1	40,1
Pohjois-Savo	2 527 248	2 775 656	2 452 991	Pohjois-Savo	9 201	10 312	7 755	Pohjois-Savo	73,1	79,9	42,9
Pohjois-Karjala	1 365 204	1 513 231	1 380 700	Pohjois-Karjala	7 164	7 973	7 246	Pohjois-Karjala	56,3	62,8	41,5
Keski-Suomi	2 774 980	3 147 813	2 715 827	Keski-Suomi	8 876	10 741	8 253	Keski-Suomi	69,9	83,8	45,3
Etelä-Pohjanmaa	1 812 136	2 190 713	2 062 927	Etelä-Pohjanmaa	7 981	9 472	8 961	Etelä-Pohjanmaa	61,9	71,9	49,3
Pohjanmaa	1 749 745	2 050 698	2 094 585	Pohjanmaa	8 303	10 299	10 218	Pohjanmaa	57,0	69,5	50,8
Keski-Pohjanmaa	859 097	909 451	881 615	Keski-Pohjanmaa	11 830	13 008	13 780	Keski-Pohjanmaa	93,0	104,3	81,3
Pohjois-Pohjanmaa	3 871 235	4 462 088	4 491 775	Pohjois-Pohjanmaa	8 356	9 856	9 768	Pohjois-Pohjanmaa	65,0	75,7	53,7
Kainuu	830 366	1 019 539	984 108	Kainuu	8 406	10 822	8 513	Kainuu	62,8	80,1	45,6
Lappi	1 644 715	1 767 405	1 688 021	Lappi	9 274	9 900	9 733	Lappi	66,7	69,3	47,0
Koko maa	60 303 731	70 136 870	72 804 279	Koko maa	9 044	10 358	9 873	Koko maa	59,9	67,4	45,2

Taulukko 34 Konsernien käyttöomaisuus 1000 euroa, veroprosenttiyksikköä ja euroa/asukas vuosina 2010, 2019 ja 2023 eri kuntaryhmissä



Kuntatalous vahvistui ja vuoteen 2024 päästiin melko huojentavassa tilanteessa, joka kaikilla mittareilla mitaten heikkenee – tekohengitystä siis tarvittiin.

Taseet ovat tyydyttävässä kunnossa ja erityisesti pienimpien ja suurimpien kuntien tilanne vaikutti jopa erittäin hyvältä. Kuntatyypeittäin kehyskuntien tilanne vaikutti kokonaisuutena huolestuttavimmalta, kuntakuusikon ja pienimpien kuntien tilanne parhaalta. Todellinen, neljä vuotta voimakkaasti tuettu kuntatalous alkaa paljastua jo kuluvana vuonna. Toteutukseltaan keskeytetyt sopeutuspaketit ja toimintaympäristön taustalla ”muhineet” muutokset ovat johtaneet koko kuntajoukon ehkä tukalampaan tilanteeseen, kuin mihin ne olisivat päässeet eri tavalla toimien.

4.9. Kuntien tulevaisuus

Kuntien vuosikatteet kuvaavat ehkä parhaiten sitä, kuinka hyvin kunnat tulevat toimeen omilla säännöllisillä tuloillaan. Jos vuosikate on negatiivinen, kunta joutuu tuloksensa positiivisena pitääkseen joko sopeuttamaan toimintojaan tai keräämään kuntalaisilta lisää verotuloja. Kuntien normaali tilanne on ollut, että tilinpäätöksissä on ollut joitakin kuntia, joiden talous on ollut vuosikatteella mitaten negatiivinen. Jos veronkorotukseen ei ole auttanut eikä toimintoja ole muutenkaan pystytty sopeuttamaan, on oltu todennäköisesti arviointimenettelyn uhan alla.

Oheinen taulukko osoittaa, kuinka kuntien taloustilanne vuonna 2019 oli melko synkkä: 65 kuntaa hyväksyi tilinpäätöksensä, joissa vuosikate oli negatiivinen. Kunta joko nosti lainaa, purki rahavarojaan tai myi omaisuuttaan rahoittaakseen päivittäiset menonsa. Seuraavat vuodet osoittavat kuntien saamat suuret koronatuot ja vuosi 2023 poikkeuksellisen suuret kertaluontoiset verotulot ja myöhemmin takaisinperittävän valtionosuuden. Vuodesta 2024 eteenpäin nähdään talouden suunta alaspäin.

Valtiovarainministeriön syksyinen painelaskelma osoittaa, että vuoteen 2028 kuntataloudessa olisi vuoden 2024 tilanteeseen verrattuna noin 1,3

veroprosenttiyksikön nousupaine edellyttäen, että kunnat sopeuttavat talouttaan epärealistisesti todellisen palveluntarpeen mukaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että kuntien pitäisi tasapainoon päästäkseen kerätä verorahaa lisää 1,7 mrd. euroa. Suurin paine olisi kuntakuusikossa, joka todennäköisesti muita suurempien omien tulojensa avulla pystyy keventämään veroprosentin nousupainetta – näin ainakin Helsinki ja Espoo.

Kuntakoon mukaan paine on suurin pienissä kunnissa – suurin se on 2 000–5 000 asukkaan kunnissa.

Negatiivinen vuosikate kpl	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Kuusikko	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Maakuntakeskus	3	0	0	0	0	0	2	2	2	2
Kehyskunta	9	1	1	0	1	1	3	4	4	3
Seutukaupunki	8	0	0	1	0	0	5	3	2	1
Muut	45	1	8	13	12	15	41	47	57	43
Koko maa	65	2	9	14	13	16	51	56	65	49

Negatiivinen vuosikate kpl	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
< 2000	16	1	4	6	6	8	15	18	19	17
2000 - 5000	18	0	3	6	6	7	22	28	38	27
5000 - 10000	12	0	1	2	0	0	8	6	5	2
10000 - 20000	8	1	1	0	1	1	4	2	1	1
20000 - 40000	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
40000 - 100000	7	0	0	0	0	0	1	1	1	1
100000 -	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Koko maa	65	2	9	14	13	16	51	56	65	49

Negatiivinen vuosikate kpl	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Uusimaa	8	0	1	2	0	1	3	3	4	3
Varsinais-Suomi	7	0	0	0	0	0	5	5	6	5
Satakunta	3	0	0	0	1	2	2	3	3	2
Kanta-Häme	1	0	0	0	0	1	1	2	2	2
Pirkanmaa	1	0	1	1	1	0	2	2	2	2
Päijät-Häme	2	0	0	0	0	0	1	2	2	2
Kymenlaakso	1	0	1	1	1	2	3	2	2	2
Etelä-Karjala	2	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Etelä-Savo	2	0	1	1	1	1	1	2	2	0
Pohjois-Savo	4	0	0	0	2	2	2	3	4	3
Pohjois-Karjala	1	1	1	2	0	1	4	4	4	3
Keski-Suomi	9	0	0	2	2	2	6	7	8	8
Etelä-Pohjanmaa	6	0	0	0	0	0	2	2	5	3
Pohjanmaa	4	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Keski-Pohjanmaa	3	0	1	1	0	0	3	4	4	3
Pohjois-Pohjanmaa	5	0	1	3	2	2	8	6	7	5
Kainuu	0	1	1	0	1	1	2	4	4	2
Lappi	6	0	0	1	1	0	4	3	4	2
Koko maa	65	2	9	14	13	16	51	56	65	49

Taulukko 35 VM:n painelaskelman ennakkoima negatiivinen vuosikate kuntien – 2019–2028

(–negatiivinen vuosikate kpl kuntia eri kuntaryhmissä)

Suurin paine maakunnittain on Keski-Pohjanmaalla, pienin Pohjois-Savossa.

Vuosikatteen tulisivat heikkenemään ja kääntymään enenevästi negatiivisiksi. Sopeutuksesta huolimatta vuoden 2024 talousarvioihin perustuvan kymmenen kunnan negatiivisen vuosikatteen kokonaisuus tulisi kasvamaan yli kolminkertaiseksi vuoteen 2029 tultaessa.

Negatiivisella vuosikatteella mitaten eniten negatiivisten vuosikatteen kuntien nykyisellä valtionosuusjärjestelmällä tulisi Keski-Suomeen ja Pohjois-Pohjanmaalle. Etelä-Pohjanmaa ja Satakunta selviäisivät ilman negatiivista vuosikatetta.

Vuosikatteen heikkenemisestä ja oletusarvona tehtävästä sopeutuksesta huolimatta kunnilla on paine veroprosenttiin. Suurin paine on pienissä kunnissa, mutta kuntatyypeittäin

tarkasteltuna kuntakuusikonkin paine on melko iso. Maakuntana Keski-Pohjanmaan tilanne näyttää vaikeimmalta.

VM on laskenut painelaskelmallaan veroprosenttiyksikön kunta ja ryhmäkohtaisen muutospaineen. VM:n painelaskelmassa paine veroprosenttiyksikköön tarkoittaa kunnan rahoitustarpeeseen kohdistuvaa rahoituspainetta, jota suhteutetaan veroprosenttiyksikön tuottoon. Kyse on siis rahoituslaskelman ja investointien kautta lasketusta paineesta, ei tuloslaskelman tuloksesta (ali/ylijäämä) laskettavaa aitoa veronkorotuspainetta.

Veropaine vero-%-yks	2024	2025	2026	2027	2028
Kuusikko	0,57	0,98	1,60	1,62	1,60
Maakuntakeskus	0,76	1,33	1,59	1,51	1,33
Kehyskunta	0,98	1,41	1,47	1,52	1,37
Seutukaupunki	0,65	1,26	1,40	1,48	1,11
Muut	0,11	1,36	1,78	2,05	1,90
Koko maa	0,51	1,34	1,59	1,70	1,52

Veropaine vero-%-yks	2024	2025	2026	2027	2028
- 2000	0,41	1,98	2,37	2,66	2,54
2000 - 5000	-0,07	1,29	1,88	2,22	2,16
5000 - 10000	0,40	0,90	1,05	1,11	0,74
10000 - 20000	1,14	1,78	1,79	1,84	1,51
20000 - 40000	0,30	1,16	1,26	1,36	1,27
40000 - 100000	0,63	1,10	1,27	1,20	1,03
100000 -	0,75	1,14	1,49	1,49	1,42
Koko maa	0,51	1,34	1,59	1,70	1,52

Veropaine vero-%-yks	2024	2025	2026	2027	2028
Uusimaa	0,40	1,28	1,36	1,39	1,31
Varsinais-Suomi	0,11	0,93	1,06	1,12	1,00
Satakunta	0,60	1,93	1,48	1,43	1,15
Kanta-Häme	0,46	1,26	1,29	1,40	1,18
Pirkanmaa	0,04	1,09	1,39	1,55	1,39
Päijät-Häme	0,53	2,07	2,46	2,66	2,30
Kymenlaakso	1,13	2,05	2,21	2,48	2,21
Etelä-Karjala	0,22	1,31	1,55	1,73	1,70
Etelä-Savo	-0,42	1,03	1,21	1,49	1,42
Pohjois-Savo	-0,89	0,06	0,64	0,84	0,63
Pohjois-Karjala	1,22	1,61	2,24	2,50	1,99
Keski-Suomi	-1,05	0,60	1,13	1,42	1,24
Etelä-Pohjanmaa	1,05	1,70	2,02	2,14	1,85
Pohjanmaa	1,17	1,16	1,29	1,40	1,21
Keski-Pohjanmaa	2,63	4,01	4,57	5,07	4,84
Pohjois-Pohjanmaa	1,38	1,82	2,47	2,69	2,48
Kainuu	-0,38	1,49	1,65	1,89	1,71
Lappi	0,17	1,24	1,69	1,92	1,85
Koko maa	0,51	1,34	1,59	1,70	1,52

Taulukko 36 VM:n laskema veroprosenttiyksiköiden vuotuinen muutospaine vuoteen 2028 eri kuntaryhmissä

4.10. Johtopäätös tuloksesta, rahoituksesta ja taseesta

Kuntien 2020–2023 talouden tuloslaskelmat ja taseet näyttävät hyviltä. Kunnat ovat saaneet toisaalta valtiolta lisää rahaa suoraan valtionosuuksina, mutta myös verovähennyksissä tehdyt muutokset ja vuoden 2023 ”verohännät” ovat auttaneet kuntia taloudenhoidossa. Edellisen vuoksi tilanne on näyttänyt virheellisesti jopa ”aivan mukavalta”.

Kunnat ovat keventyneen tilanteen vuoksi käyttäneet rahaa toiminnan laadun ja laajuuden kasvattamiseen sekä todennäköisesti investointeihin. Ansiotulovähennyksen poistaminen kasvattaa verotuloa edelleen, mikä antaa edelleen kunnille virheellisen hyvän olon tunteen. Näiden seurauksena on melko avokätisestäikin vahvistettu – ei vain palvelurakenteita – vaan muutakin kunnan toimintaa.

Vuosina 2020 ja 2021 tehdyt sopeutuspaketit jätettiin toimeenpanematta ja taustalla ollut ylimääräinen ja usein tuloihin nähden liian laadukas palvelurakenne ja investointien seuraukset ovat kasvaneet vähintään inflaation vauhdissa – ja sopeutustarve kasvaa. Tilanne vaikeutuu entisestään siksi, että valtionosuuksia tullaan vähentämään 2025 sote-siirtojen vuoksi. Muutenkin isot taustalla vaikuttavat megatrendit heikentävät talouden perustuksia.

Vuoden 2024 aikana useat kunnat ovat jo havainneet tilanteen heikkenemisen ja 2025 talousarvioita valmistellaan alijäämäisesti – jopa suurissa kaupungeissa. Toisaalta ennakkotieto esimerkiksi suurimpien kaupunkien (C11) talousarvioiksi vuodelle 2025 osoittaa vain kahden kaupungin ylijäämäistä tulosta ja loppujen isoakin alijäämää. Useat alijäämäkunnista saavat tilannettaan muita vahvemmiksi tulosvaikutteisella omaisuuden myynnillä.

Viimeisten tietojen mukaan sopeutuspakettien tekeminen on hidastunut ja uusia avauksia ei juurikaan ole – mikä on selvää, kun vuosi 2026 on kuntavaalivuosi. Tämä syventää alijäämäisyyttä – harva kunnanjohtaja rohkenee esittää veroprosentin nostoa vaalivuodeksi.

Kuntajoukko on näennäisen valmis ottamaan vastaan valtionosuusuudistuksen, jos tarkastuspisteenä pidetään vuotta 2023. Kun uudistus parhaimmillaankin toteutuu 22.10.2024 tehdyn päätöksen mukaan vuonna 2027, on talous painunut niin heikoksi, että varsinkin kunta, jonka vuosikate on negatiivinen ja jos uudistus edelleen heikentää sen tilannetta, voi olla hallitsemattoman tuntuisen tilanteen edessä. Tämänkin vuoksi uudistuksen siirtymäjakson on kohdeltava kuntia kohtuullisesti.

Paperilla vahvalta vaikuttava talous auttaa myös niitä maakuntia, joiden valtionosuusperusta perustuu sellaisille olosuhdekriteereille, joilla ei ole todellisuudessa merkitystä kuntien palvelurakenteen kustannukselle. Hyvään tilanteeseen tapauskohtaisesti vaikuttavatkin useat valtionosuuskriteerit – asukastiheys, saaristoisuus ja verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus eräissä voimalaitoskunnissa. Myös erityisesti vapaa-ajan asutukseen perustuva suuri kiinteistöveron määrä voi johtaa erityisen hyvään taloudentilaan.

Kuntatalous on pahoissa vaikeuksissa – enemmänkin kuin keskimäärin. Muutaman vuoden kestänyt hyvän olon tunne kasvatti huomaamatta taustalla ongelmaa, ja nyt kaikkien, tosiasiaissa jo tiedossa olleiden megatrendien paino heikentää taloutta. Peruspalveluiden

valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ei poista ongelmaa, koska uudistus tehdään nykyisillä rahoilla, nollasummapelinä. Uudistus saattaa vahvistaa vahvojen kuntien tilannetta ja heikentää heikossa asemassa jo valmiiksi olevien kuntien tilannetta. Joillakin viivan alle jäävän luvun etumerkki saattaa vaihtua. Jotta kuntatalous – ja erityisesti käyttötalous – saataisiin positiivisemmaksi, olisi pian alettava miettiä kokonaisuutta kuntien palveluiden (mitä palveluita kunta järjestää ja millä laadulla ja säädösohjauksella), kokonaisrahoituksen (myös omien verotulojen ja muiden omien tulokojen näkökulmasta) – mutta myös joissakin tapauksissa kuntarakenteen yhteisnäkökulmasta.

Varsinkin suurten kaupunkien, maakuntien keskusten ja esimerkiksi seutukaupunkien palvelurakenteissa on paljon elinvoimapaalveluita, joiden järjestämistä ei välttämättä pidetä kuntaan kuuluviksi palveluiksi. Myös näissä kunnissa on sopeutustarvetta. Varsinkaan poliittisesti sovittuihin palveluihin, esimerkiksi liikuntapalveluihin tai peruspalveluissakin laadun ylittävään tarjontaan on usein poliittisesti hyvin vaikea puuttua, siksi myös isojen yksiköiden menojen sovittaminen tuloihin on hyvin vaikeaa.

Peruspalveluiden valtionosuuspalvelut ovat tosiasiasa vain reilu kolmannes kaikista palveluista. Peruspalveluiden valtionosuus vain noin 3,6 miljardia euroa. Siksi valtionosuuden maksatus vahvistaa suoraan ”viivan alle” jäävää osuutta ja on joillekin kunnissa hyvin tärkeä.

Vuoden 2023 alussa kohdattiin outo ongelma: hyvinvointialueet vaikuttivat noin 1,5 miljardia euroa alijäämäisiltä (mikä määrä on jopa kasvanut) ja kuntien alustavia talousarvioita tarkastellessa huomattiin, että kuntien yhteenlasketuksi alijäämäksi ilman isoja ylimääräisiä verotilityksiä näytti muodostuvan sama, noin 1,5 miljardin euron alijäämä. Hyvä kysymys onkin: *”Mitä tapahtui Sylvesterin yönä 2022?”*

5. Käyttötalouden toiminnallinen tarkastelu

Seuraavassa tarkastellaan kuntien palvelurakenteen kustannusta lähinnä yksikkökohtaisten käyttömenojen avulla (esimerkiksi perusopetuksen käyttömenot euroa/7–15-vuotias).

Tarkastelu etenee niin, että ensin perehdytään peruspalveluiden valtionosuuskustannuksiin ja tämän jälkeen muihin, ei-valtionosuuspalveluihin. Peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä kustannukset jaetaan varhaiskasvatukseen osissaan (päiväkotihoidon, perhepäivähoito ja muu päivähoito), esiopetukseen, perusopetukseen, kirjastoon, yleiseen kulttuuritoimeen ja asukaskohtaisesti rahoitettavaan taiteen perusopetukseen sekä ympäristöterveydenhoitoon. 2025 kuntien järjestämisvastuulle tulevat TE-palvelut eivät nekään kuulu tähän tarkasteluun. Loput palvelut yhdistetään muiksi peruspalveluiksi.

Jo nyt on muistutettava, että esimerkiksi aamu- ja iltapäivätoiminta, lukio ja ammatillinen koulutus, nuorisotoimi tai liikunta eivät ole peruspalveluiden valtionosuuspalveluita eivätkä tämän uudistuksen kohderahoitettavia.

Tiedot perustuvat valtiokonttorin vuoden 2023 tilastointiin ja aiemmin kuvattuihin käsitteisiin käyttömenoihin.

Valtionosuustarkastelussa keskitytään käyttömenoihin, ei toimintatulot huomioon ottaviin nettokäyttökustannuksiin³.

Nettokäyttökustannustarkastelu on tämän luvun loppuosassa referenssinomaisesti.

5.1. Isot luvut – hyvinvointialueelle luovutetut ja kuntiin jääneet palvelut

Seuraavassa tarkastellaan menojen muutosta kuntatyypeittäin. Aluksi tarkastellaan keskeisimpiä valtionosuuspalveluita. Työssä tutkitaan myös ei-valtionosuuspalveluita, vaikka ne onkin rajattu pois toimeksiannosta.

Tämän jälkeen tarkastellaan, onko väestön kasvulla ja palveluiden kasvulla euroa/yksikkö laskettuna riippuvuutta palvelukustannukseen ja sen kasvuun. Oletuksena tässä tarkastelussa on, että jos riippuvuutta löytyy, se on etumerkiltään negatiivinen: kasvu ei lisäisi yksikkökustannusta.

Hyvinvointialueille siirtyneet palvelut

Sote-palveluiden palveluiden asukaskohtainen kustannuksen kasvu ”viimeisenä kuntavuonna” 2022, oli jo suuri, 5,5 %. Kustannusten kasvu yli asukasmäärän muutoksen oli vain seutukaupungeissa 2020–2022. Pienimmät asukaskohtaiset kustannukset olivat kuntakuusikossa, myös pitkän ajan kasvu oli pienin – alle puolet seutukaupunkien kasvusta.

³ Kunnan onni on, jos se saa palvelun rahoittamiseen ulkoisia tuloja. Tällaisia kuntia ovat esimerkiksi Helsinki, Tuusula ja Vaikka Tampere, joilla on erityisen hyvä tuotto maanvuokra- tai tontinmyyntituloissa. Helsingin taloutta vahvistaa myös esimerkiksi satama, Helsingin ja Tampereen myös pysäköintiyhtiöiden kyky tulouttaa pysäköintimaksuja. Tuusulan tapainen kunta tarvitsee maanmyyntiä ja -vuokraan perustuvia tulojaan rahoittaakseen voimakasta asukasluvun kasvua, alueellisia moottoreina toimivat Helsinki ja Tampere pystyäkseen rahoittamaan elinvoimatoimintojaan, joista myös ympäröivä seutu hyötyy.

Hyvinvointialueille siirtyneiden palveluiden tarkastelu on muista poiketen nettokäyttökustannustarkastelu. Nettokäyttökustannustarkastelu on perustelluin tässä yhteydessä, koska hyvinvointialueiden toimintoihin ja niistä aiheutuviin menoihin kohdistuu paljon tuloja esimerkiksi kuntayhtymistä tai toisista kunnista.

Sote-palvelut	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Delta
Väestöpohja	5 458 325	5 474 083	5 483 641	5 488 130	5 495 408	5 503 664	5 517 897	5 533 611	1,4 %
1000 euroa	17 672 978	17 701 163	17 561 448	18 109 133	19 044 534	19 787 804	20 582 640	21 713 863	22,9 %
euroa/yksikkö	3 238	3 234	3 203	3 300	3 466	3 595	3 730	3 924	21,2 %
Muutos-%		0,2 %	-0,8 %	3,1 %	5,2 %	3,9 %	4,0 %	5,5 %	

Taulukko 37 Sote-palvelut, 1000 euroa ja euroa/asukas sekä vuotuinen prosentuaalinen muutos euroa/asukas vuodesta 2015 vuoteen 2022

Sote-palvelut	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Delta
Kuusikko	2 950	2 902	2 870	2 931	3 109	3 241	3 302	3 425	475
Kehyskunnat	2 937	2 951	2 941	3 060	3 206	3 316	3 430	3 611	674
Seutukaupunki	3 633	3 686	3 697	3 833	3 998	4 160	4 329	4 634	1 001
Maakuntakeskukset	3 281	3 320	3 248	3 380	3 523	3 675	3 816	4 019	738
Muut	3 906	3 970	3 985	4 134	4 310	4 425	4 607	4 878	972
Koko maa	3 658	3 711	3 715	3 859	4 025	4 150	4 313	4 565	908
Riippuvuus koko/nettomei	-0,245	-0,266	-0,279	-0,286	-0,273	-0,263	-0,240	-0,271	-0,484

Taulukko 38 Sote-palvelut euroa/asukas kuntatyyteittäin 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta) ja mittarin euroa/asukas riippuvuus kunnan kokoon

Sote-palvelut	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Delta
- 2000	4 182	4 251	4 282	4 459	4 625	4 670	4 912	5 146	964
2000 - 5000	3 951	4 022	4 053	4 190	4 365	4 513	4 683	4 956	1 005
5000 - 10000	3 600	3 652	3 647	3 807	3 980	4 107	4 271	4 516	916
10000 - 20000	3 357	3 399	3 390	3 508	3 661	3 806	3 906	4 210	853
20000 - 40000	3 055	3 083	3 063	3 202	3 350	3 478	3 594	3 835	780
40000 - 100000	3 210	3 232	3 194	3 327	3 484	3 609	3 823	4 001	791
100000 -	2 997	2 987	2 936	3 010	3 180	3 308	3 388	3 516	520

Taulukko 39 Sote-palvelut euroa/asukas kuntakoon mukaan 2015-2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta)

Sote-palvelut	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Delta
Uusimaa	2 995	2 955	2 963	3 082	3 265	3 360	3 515	3 715	720
Varsinais-Suomi	3 319	3 367	3 322	3 489	3 571	3 568	3 664	3 972	654
Satakunta	3 638	3 655	3 695	3 798	3 957	4 027	4 263	4 537	899
Kanta-Häme	3 104	3 204	3 224	3 316	3 401	3 490	3 613	3 918	815
Pirkanmaa	3 383	3 443	3 437	3 554	3 671	3 827	3 975	4 242	859
Päijät-Häme	3 593	3 644	3 614	3 760	3 951	3 932	4 121	4 422	829
Kymenlaakso	3 491	3 538	3 544	3 753	3 891	4 000	4 318	4 720	1 229
Etelä-Karjala	3 637	3 752	3 748	3 802	3 879	4 397	4 681	4 683	1 045
Etelä-Savo	4 158	4 215	4 230	4 405	4 606	4 774	5 050	5 339	1 180
Pohjois-Savo	4 131	4 247	4 261	4 389	4 642	4 840	4 973	5 298	1 167
Pohjois-Karjala	3 956	4 016	4 039	4 083	4 283	4 471	4 656	5 021	1 065
Keski-Suomi	3 830	3 898	3 887	4 015	4 196	4 270	4 362	4 853	1 023
Etelä-Pohjanmaa	3 820	3 844	3 907	4 043	4 285	4 383	4 977	4 746	926
Pohjanmaa	3 426	3 444	3 403	3 563	3 753	3 817	3 992	4 217	792
Keski-Pohjanmaa	3 546	3 649	3 707	3 995	4 087	4 151	4 256	4 221	676
Pohjois-Pohjanmaa	3 555	3 637	3 642	3 747	3 929	4 091	4 183	4 419	864
Kainuu	4 501	4 578	4 668	4 973	5 040	5 379	5 417	5 542	1 040
Lappi	4 406	4 447	4 433	4 672	4 899	5 030	4 996	5 394	988
Koko maa	3 658	3 711	3 715	3 859	4 025	4 150	4 313	4 565	908

Taulukko 40 Sote-palvelut euroa/asukas maakunnittain 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta) kokoon

Kalleimmat kustannukset olivat muissa kunnissa ja seutukaupungeissa, noin 1 300 euroa/asukas suuremmat kuin muissa kuntaryhmissä, näissä myös kasvu oli suurin. Kehyskuntien nettokäyttökustannus oli toiseksi edullisin ja kasvu toiseksi pienin.

Vastoin kuntiakin syylistäviä epäilyjä kuntien vuoden 2022 sote-kustannusten kasvu ei vaikuta epäterveeltä kuntien hyväksi tehdyiltä optimoinnilta, päinvastoin, kasvu oli lopulta niin suuri, että kuntien 2023 valtionosuuksia joudutaan leikkaamaan tulevina vuosina 400–500 miljoonalla eurolla. Eräillä alueilla oli nähtävissä ”kilpavarustelua” nykyisen palvelurakenteen säilyttämisen vuoksi.

Kuntakoon mukaan suurimmat kustannukset ja suurin kasvu oli pienimmissä kunnissa, kustannukset pienenivät ja kasvu väheni kunnissa, joiden asukasluku oli 20 000 asukasta. Maakuntina kalleimmat palvelut olivat Kainuussa, Etelä-Karjalassa ja Etelä-Savossa sekä Lapissa - halvimmat eteläisissä maakunnissa. Sote-siirtymän vuoksi todennäköisin palvelurakenteen keventyminen tulevaisuuden näkökulmasta tulee juuri niihin maakuntiin, joissa tällä hetkellä on kovin kasvu ja nuorimmat kuntalaiset. Kasvu tulisi niistä asukkaista, jotka ovat muuttaneet maakuntiin 30 vuotta sitten työtä tekemään.

Entä kuntiin jääneet palvelut kokonaisuutena?

Alla olevista taulukoista selviää, että kuntiin jääneiden palveluiden asukaskohtainen käyttömeno on kasvanut nopeammin kuin mitä asukasluvun kasvu olisi edellyttänyt.

Asukasluku on kasvanut tarkastelujaksolla 2,1 %, palveluiden käyttömenot euroissa laskettuna 18,4 % ja asukaskohtainen kasvu 16,0 %. Niinä vuosina, jolloin valtion valtionosuusrahoitus kasvoi hyvin paljon, kasvoivat myös menot – ja tämä kasvu on jäänyt rakenteisiin.

Kuntatyypeittäin kalleimmat palvelut olivat muissa kunnissa, edullisimmat kuusikkokunnissa. Maakuntakeskukset olivat seuraavaksi edullisin kokonaisuus. Kehyskunnat ja seutukaupungit käyttivät palveluihin näitä enemmän varoja ja kehyskuntien palvelurakenteen kustannustason nousu vuodesta 2015 vuoteen 2023 oli suurin muiden kuntien kasvun jälkeen.

Kuntakoon mukaan pienet kunnat olivat kalleimpia ja suurimmat edullisimpia. Kuntakoon kasvaessa myös kasvu oli pienintä. Toiseksi suurimmat kunnat seurasivat suurimpien kuntien lukuja lähellä.

Maakunnittain edullisimmat palvelut olivat Satakunnassa ja Kanta-Hämeessä, niissä myös palveluiden kasvu oli hidasta. Kalleimmat palvelut olivat Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa. Etelä-Pohjanmaan ja Päijät-Hämeen kuntien kasvu oli hyvin voimakas, joskin kaukana Pohjois-Pohjanmaan kasvusta.

Kuntaan jääneet	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
Väestöpohja	5 458 325	5 474 083	5 483 641	5 488 130	5 495 408	5 503 664	5 517 897	5 533 611	5 574 011	2,1 %
1000 euroa	12 650 692	12 845 108	12 763 090	13 189 512	13 621 572	13 833 068	14 350 583	15 131 931	14 984 008	18,4 %
euroa/yksikkö	2 318	2 347	2 327	2 403	2 479	2 513	2 601	2 735	2 688	16,0 %
Muutos-%		1,5 %	-0,6 %	3,3 %	3,3 %	1,6 %	3,7 %	5,4 %	-1,0 %	

Taulukko 41 Kuntaan jääneet palvelut, 1000 euroa ja euroa/asukas sekä vuotuinen prosentuaalinen muutos euroa/asukas vuodesta 2015 vuoteen 2022

Kuntaan jääneet eur/asukas	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
Kuusikko	2 384	2 412	2 385	2 426	2 464	2 520	2 570	2 720	2 271	-113
Kehyskunnat	2 269	2 296	2 312	2 385	2 524	2 563	2 690	2 776	2 991	723
Seutukaupunki	2 249	2 291	2 309	2 396	2 500	2 482	2 528	2 769	2 888	639
Maakuntakeskukset	2 288	2 286	2 303	2 355	2 433	2 497	2 574	2 655	2 792	503
Muut	2 421	2 500	2 526	2 606	2 739	2 697	2 828	3 007	3 146	726
Koko maa	2 359	2 417	2 440	2 520	2 645	2 627	2 735	2 912	3 032	673
Riippuvuus koko/nettomenot	-0,051	-0,080	-0,126	-0,117	-0,142	-0,111	-0,094	-0,149	-0,169	0,024

Taulukko 42 Kuntaan jääneet palvelut euroa/asukas kuntatyypeittäin 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta)

Kuntaan jääneet palvelut	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
- 2000	2 462	2 546	2 515	2 635	2 854	2 794	2 919	3 131	3 160	698
2000 - 5000	2 402	2 491	2 535	2 609	2 723	2 675	2 843	3 000	3 123	721
5000 - 10000	2 357	2 398	2 431	2 498	2 623	2 619	2 658	2 910	3 011	654
10000 - 20000	2 311	2 360	2 373	2 444	2 546	2 538	2 673	2 832	3 076	765
20000 - 40000	2 238	2 246	2 304	2 390	2 482	2 506	2 508	2 714	2 927	689
40000 - 100000	2 241	2 268	2 272	2 367	2 481	2 513	2 671	2 615	2 762	521
100000 -	2 317	2 339	2 311	2 356	2 427	2 480	2 543	2 679	2 407	90

Taulukko 43 Kuntaan jääneet palvelut euroa/asukas kuntakoon mukaan 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta)

Kuntaan jääneet palvelut	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
Uusimaa	2 338	2 436	2 420	2 496	2 652	2 612	2 741	2 813	2 871	533
Varsinais-Suomi	2 187	2 233	2 178	2 282	2 391	2 375	2 458	2 706	2 831	644
Satakunta	2 280	2 284	2 284	2 359	2 429	2 413	2 623	2 765	2 744	464
Kanta-Häme	2 130	2 181	2 187	2 268	2 251	2 324	2 734	2 553	2 790	660
Pirkanmaa	2 270	2 303	2 351	2 373	2 471	2 482	2 566	2 741	2 929	660
Päijät-Häme	2 099	2 140	2 175	2 233	2 300	2 363	2 444	2 673	2 937	838
Kymenlaakso	2 301	2 375	2 413	2 535	2 625	2 634	2 736	2 901	3 004	703
Etelä-Karjala	2 285	2 335	2 368	2 417	2 474	2 445	2 586	2 714	2 941	656
Etelä-Savo	2 241	2 243	2 358	2 421	2 443	2 489	2 501	2 726	2 910	669
Pohjois-Savo	2 277	2 310	2 335	2 454	2 478	2 508	2 696	2 809	2 822	545
Pohjois-Karjala	2 192	2 269	2 279	2 347	2 462	2 550	2 677	2 707	2 940	748
Keski-Suomi	2 362	2 499	2 547	2 605	3 070	2 698	2 915	3 045	2 839	477
Etelä-Pohjanmaa	2 275	2 303	2 340	2 440	2 603	2 522	2 526	2 818	3 177	902
Pohjanmaa	2 460	2 477	2 535	2 602	2 710	2 733	2 840	3 000	3 207	747
Keski-Pohjanmaa	2 322	2 468	2 531	2 511	2 785	2 871	2 893	3 349	3 005	683
Pohjois-Pohjanmaa	2 635	2 731	2 751	2 876	2 957	2 982	3 077	3 324	3 675	1 040
Kainuu	2 742	2 675	2 820	2 816	2 900	2 919	2 755	3 249	3 507	765
Lappi	2 750	2 824	2 811	2 938	3 058	3 086	3 103	3 290	3 231	481
Koko maa	2 359	2 417	2 440	2 520	2 645	2 627	2 735	2 912	3 032	673

Taulukko 44 Kuntaan jääneet palvelut euroa/asukas maakunnittain 2015–2022, muutos euroa/asukas aikajaksossa (delta)

Kuntatyypeittäin havaitaan, että kuusikon ja maakuntakeskusten varhaiskasvatuksen käyttömenot ylittävät erityisesti kehyskuntien vastaavat. Kehyskunnat pystyvät järjestämään suurimmat peruspalvelut pienimmillä kuluilla. Kehyskuntien palvelurakenne on edullinen myös esiopetuksessa ja perusopetuksessa – kasvu on johtanut edulliseen palvelurakenteeseen. Muissa kunnissa varhaiskasvatus on melko edullista, vaikka niissäkin päiväkotij- ja perhepäivähoito ovat kalliita. Muissa peruspalveluissa kuin suurissa peruspalveluissa (varhaiskasvatus, perusopetus, kirjasto) palvelurakenteen kulurakenne on kalleinta seutukaupungeissa ja muissa kunnissa.

	Päiväkoti euroa/0-5 v	Perhepäivähoito euroa/0-5 v	Muu VAKA euroa/0-5 v	Esiopetus euroa/6 v	Perusopetus euroa/7-15 v	Kulttuuri euroa/as	Kirjasto euroa/as	Taiteen perusop. euroa/as	Muut peruspalvelut euroa/as	Koko peruspalvelu euroa/as.
Kuusikko	12 579	231	1 459	8 278	11 240	32	66	13	144	1 992
Maakuntakeskus	13 194	419	973	9 073	11 498	27	70	17	162	1 961
Kehyskunta	11 399	672	1 385	9 069	11 306	18	61	10	150	2 311
Seutukaupunki	11 907	1 158	1 303	10 182	12 805	26	68	42	212	2 063
Muut	11 738	1 589	1 129	12 752	15 214	23	90	12	208	2 168
Koko maa	11 812	1 285	1 195	11 438	13 897	23	80	18	197	2 158
	Päiväkoti	Perhepäivähoito	Muu VAKA	Esiopetus	Perusopetus	Kulttuuri	Kirjasto	Taiteen perusop.	Muut peruspalvelut	Koko peruspalvelu
- 2000	12 233	1 433	1 047	14 435	17 296	18	107	7	240	2 272
2000 - 5000	11 451	1 787	1 137	12 371	14 938	20	87	11	192	2 063
5000 - 10000	11 378	1 365	1 317	11 199	13 302	25	76	20	196	2 182
10000 - 20000	11 773	952	1 330	10 416	12 407	28	64	32	199	2 280
20000 - 40000	12 422	595	1 166	9 142	11 616	21	64	25	175	2 184
40000 - 100000	12 957	441	1 026	8 353	11 613	24	70	29	180	2 072
100000 -	12 953	280	1 295	8 580	11 337	28	66	10	139	1 997
Koko maa	11 812	1 285	1 195	11 438	13 897	23	80	18	197	2 158
	Päiväkoti	Perhepäivähoito	Muu VAKA	Esiopetus	Perusopetus	Kulttuuri	Kirjasto	Taiteen perusop.	Muut peruspalvelut	Koko peruspalvelu
Uusimaa	13 129	500	1 274	8 913	12 629	28	76	19	200	2 325
Varsinais-Suomi	12 081	941	1 081	9 150	12 528	17	74	9	149	2 078
Satakunta	11 582	1 253	1 350	13 454	13 913	17	68	21	185	2 120
Kanta-Häme	11 611	1 402	1 041	11 385	13 235	20	78	27	177	2 130
Pirkanmaa	11 513	782	1 423	11 305	13 164	21	72	24	184	2 073
Päijät-Häme	10 967	986	1 473	10 961	14 765	12	58	7	157	1 785
Kymenlaakso	14 942	277	943	13 853	14 729	35	80	4	193	2 100
Etelä-Karjala	13 095	861	883	13 403	14 523	20	79	10	197	1 962
Etelä-Savo	12 270	1 440	1 624	11 959	16 407	23	88	6	180	1 817
Pohjois-Savo	12 046	1 439	1 185	12 913	14 867	21	80	9	263	2 040
Pohjois-Karjala	12 005	2 191	1 578	12 387	14 976	26	78	51	212	1 987
Keski-Suomi	10 515	1 976	952	13 096	13 956	17	86	21	212	2 199
Etelä-Pohjanmaa	11 251	1 775	1 352	9 466	12 893	17	78	31	187	2 187
Pohjanmaa	13 280	796	854	9 618	13 282	23	79	19	174	2 414
Keski-Pohjanmaa	9 225	1 500	700	8 355	12 174	19	62	5	137	1 894
Pohjois-Pohjanmaa	9 823	1 615	1 198	12 714	12 879	30	90	17	219	2 515
Kainuu	14 785	510	1 694	10 250	16 615	27	80	27	202	2 103
Lappi	12 369	1 968	892	13 595	16 745	33	108	9	242	2 256
Koko maa	11 812	1 285	1 195	11 438	13 897	23	80	18	197	2 158

Taulukko 45 Peruspalveluiden valtionosuuspalvelut kuntaryhmittäin euroa/yksikkö (vuoden 2023 ennakkolliset tilinpäätöstiedot)



Koko peruspalveluiden asukaskohtainen kustannus euroa/asukas on edullisin maakuntakeskuksissa ja seutukaupungeissa, kallein kehyskunnissa. Yksittäisistä palveluista päiväkotia on kallein isoissa yksiköissä, edullisin kehyskunnissa. Sama pätee myös perhepäivähoitoon. Esiopetus ja perusopetus on niin ikään kallista vaan ei kalleinta kuntakuusikossa, kun jakajana on lasten lukumäärä. Nämä palvelut ovat selvästi kalleimmat muut kunnat -kuntajoukossa. Perusopetus on edullisinta maakuntien keskuksissa ja kehyskunnissa. **Kuntakuusikon päiväkotien ja perusopetuksen kustannukset saattavat olla muita suuria kaupunkeja suuremmat vieraskielisyyden vuoksi.**

Muut peruspalvelut kuin edelliset isot peruspalvelut ovat edullisimmat kuusikossa, maakuntien keskuksissa ja kehyskunnissa. Kuntakoon mukaan palveluiden kustannukset on pääteltävissä kuten kuntatyypeittäin. Peruspalvelut yleensä ovat edullisimmat isoissa kaupungeissa ja aivan pieniä kuntia suuremmissa kunnissa, kalleimmat ne ovat keskisuurissa kunnissa, joihin useimmat kehyskunnatkin kuuluvat. Päiväkotipalvelut ovat edullisimmat pienissä kunnissa, joissa tarjottava palvelu on usein hyvin perusmuotoista, kalleinta suurissa kaupungeissa. Perusopetus on edullista kehyskuntien kokoisissa keskisuurissa kunnissa.

Maakunnittain edullisimmat palvelut koko peruspalveluissa euroa/asukas tarjoavat Etelä-Savon, Etelä-Karjalan ja Päijät-Hämeen kunnat, kalleimmat palvelut ovat Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla. Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan päiväkotipalvelut ovat edullisimmat. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että näillä alueilla lapsia hoidetaan melko paljon kotona, jolloin kunnan kustannus jää pieneksi, mutta koska jakaja on suuri, palvelukin vaikuttaa edulliselta. Pohjanmaan alueella myös peruskouluopetus on edullista, samoin kaikissa ikärakenteeltaan nuorissa maakunnissa. Maakunnissa, joissa lapsia on vähän, mutta joissa palveluiden järjestämisen pohjakustannusta ei voi välttää, palvelun yksikköhinta on myös iso (Kainuu, Lappi).

Riippuvuudet	Päiväkotia	Perhe- päivähoito	Muu varh. kasv.	Esi opetus	Perus opetus	Kulttuuri	Kirjasto	Taiteen perusopetus	Muut peruspalv	Koko peruspalvelu
Koko	0,059	-0,137	0,051	-0,163	-0,185	0,074	-0,138	0,017	-0,101	-0,057
Kasvu	0,027	-0,208	0,027	-0,285	-0,399	0,077	-0,209	-0,012	-0,179	0,159
Mediaani-ikä	0,103	0,250	-0,009	0,322	0,536	0,016	0,236	-0,016	0,215	-0,375
Tulotaso	0,198	-0,194	0,071	-0,195	-0,192	0,190	-0,138	-0,011	-0,097	0,175
Verovaro	0,043	0,056	-0,055	0,009	0,136	0,200	0,068	-0,037	0,046	-0,112
Valtionosuus	-0,258	0,155	-0,055	-0,024	0,117	0,046	0,200	0,041	0,065	0,284
Vieraskielisiä	0,245	-0,182	-0,057	-0,193	-0,123	0,140	-0,088	0,118	-0,060	0,003

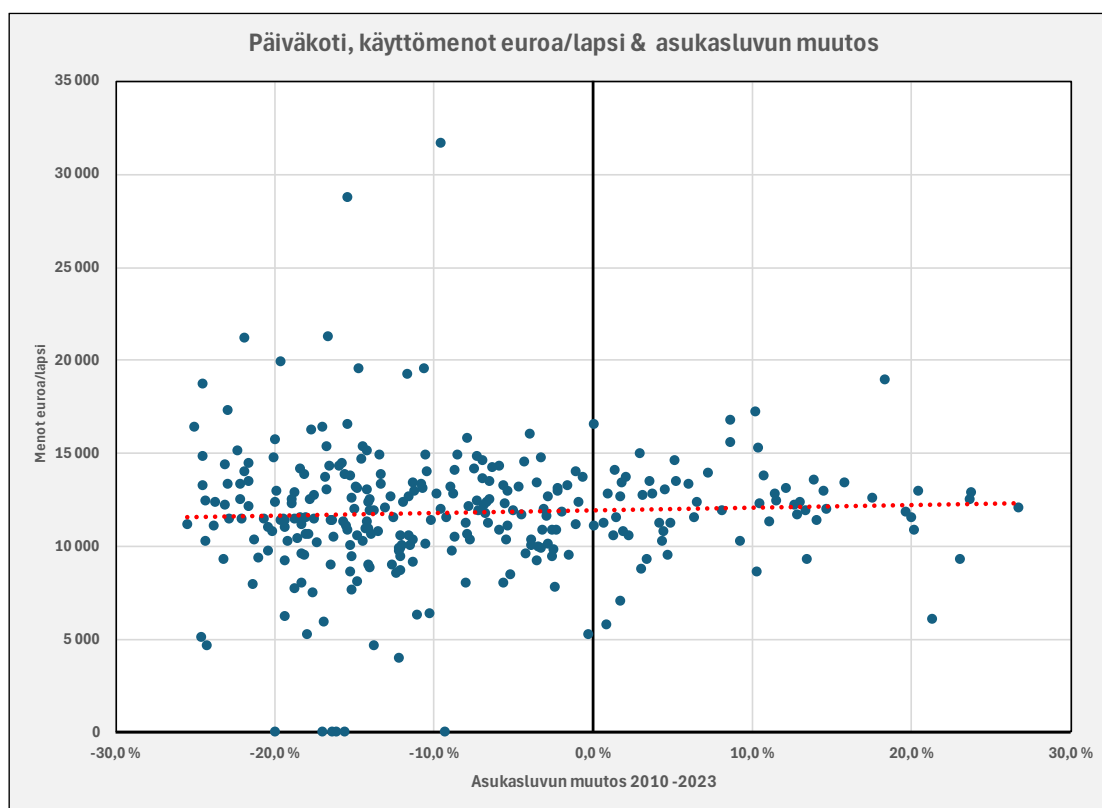
Taulukko 46 Toimintamenot euroa/asukas ja riippuvuudet eräisiin muuttujiin (vuoden 2023 ennakkolliset tilinpäätöstiedot)

Tarkastelu osoittaa hyvin mittaustavan ja erityisesti jakajan merkityksen – jos mittaus tehdään esimerkiksi euroa/lapsi tai euroa/oppilas, voi edullinen kustannus muuttua toisenlaiseksi, kun jakaja muutetaan asukkaiksi. Tämä käy ilmi erityisesti, kun tarkastellaan kokonaisuuden käyttömenot euroa/asukas suhteessa kunnan kokoon ja kasvun nopeuteen. **Todellinen tehokkuus saadaan esille kohdentamalla kustannukset aitoihin palvelun käyttäjiin, ei koko populaatioon.**

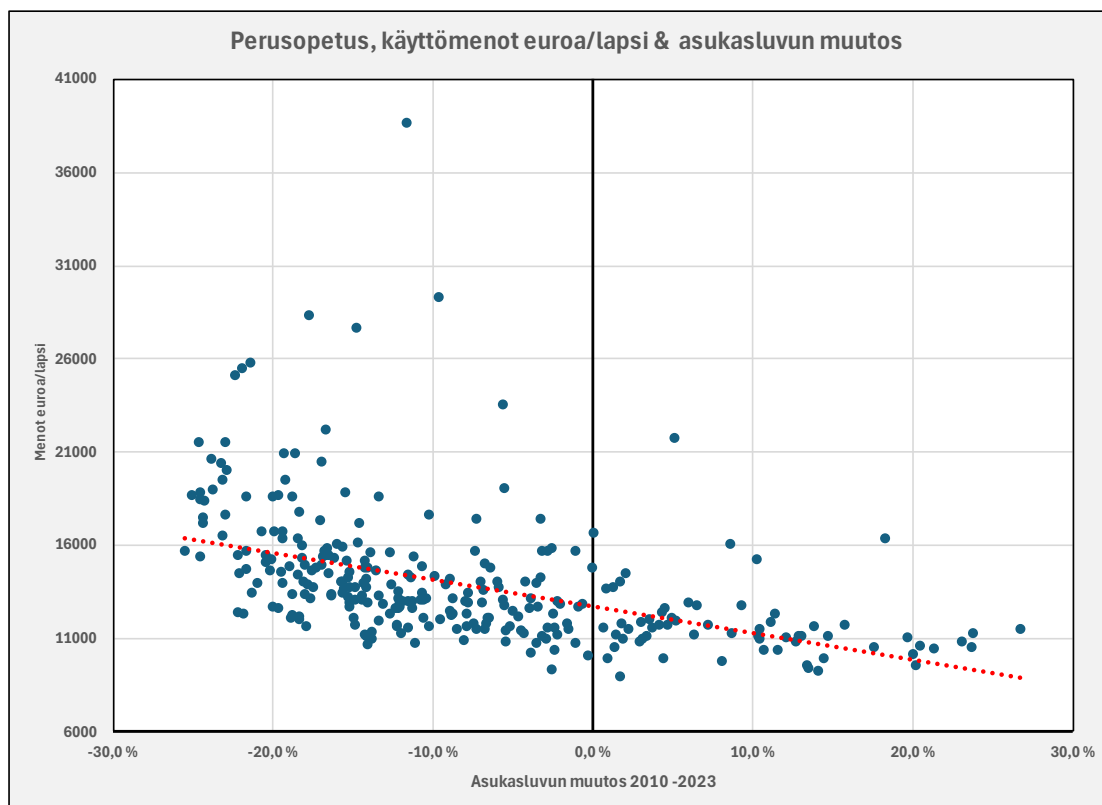
Alla on taulukkopari, mihin on kuvattu vuoden 2023 päiväkotihoidon yksikkökustannukset joko 0–5-vuotiaiden määrällä jaettuna (laskennallinen, mm. VATT:n käyttämä) ja todellisten käyttäjien mukaan jaettu. Varsinkin perhepäivähoidon kustannus on hyvin suuri joissakin tapauksissa, missä jakajana on todellinen käyttäjien määrä ja jaettavana suuri euromäärä. Kun palvelurakennetta sopeutetaan, pitäisi aina pystyä käyttämään todellista käyttäjien lukumäärää.

Päiväkotitoimint per 0-5 v per käyttäj. Käyttäjiä Ikäluokka					Päiväkotitoimint per 0-5 v per käyttäj. Käyttäjiä Ikäluokka				
Isokyrö	3 977	12 558	114	180	Pelkosenniemi	31 689	20 246	36	23
Lapinlahti	4 652	22 401	177	375	Kaskinen	28 768	20 428	42	39
Kivijärvi	4 652	22 688	24	53	Virolahti	21 312	19 418	90	82
Hartola	5 156	41 111	24	83	Karjoki	21 183	40 276	24	37
Muhos	5 276	11 067	297	623	Salla	19 945	29 696	45	67
Pihtipudas	5 307	20 785	36	141	Korsnäs	19 606	18 956	78	81
Pyhäntä	5 759	13 150	60	137	Lapinjärvi	19 605	15 641	105	99
Ranua	5 916	9 164	102	158	Utsjoki	19 239	21 911	36	41
Luoto	6 096	13 609	327	730	Kauniainen	18 985	21 979	579	569
Joutsa	6 217	35 020	54	117	Posio	18 776	44 507	27	64
Sievi	6 339	12 526	168	332	Puolanka	17 303	23 483	42	57
Keminmaa	6 399	11 168	279	386	Kittilä	17 233	25 625	276	342
Tyrnävä	7 044	10 574	393	590	Kustavi	16 824	11 869	21	20
Tervola	7 516	16 077	72	154	Jämsä	16 602	29 535	441	604
Pudasjärvi	7 670	16 177	156	329	Taivassalo	16 556	19 315	60	70

Taulukko 47 Päiväkotihoidon yksikkökustannus 0–5-vuotiaiden mukaan ja todellisten käyttäjien lukumäärän mukaan
(vasemmanpuoleisen taulukon lajittelu nousevasti yksikkökustannuksen 0–5 - vuotiasta kohden mukaan (edullisimmat) ja oikeanpuoleisen peruste sama, mutta laskeva kustannus (kalleimmat))



Kuva 6 Päiväkotihoidon, käyttömenot euroa/0–5-vuotiaasta lasta kohden



Kuva 7 Perusopetuksen, käyttömenot euroa/ 7–15-vuotiaasta lasta kohden

5.2. Kustannusrakenne muissa kuin peruspalveluissa (käyttömenot) vuonna 2023

	AP-IP euroa /7-8-v		Lukio	Ammatillin en koulutus	Nuorisot oiminta	Museo- ja näyttely	Musiikki	Teatteri, tanssi jne	Kansa- laisopisto	Liikunta ja ulkoilu	Muu toiminta	Yleis-hallinto	Tila- ja vuokraus	Tukipalvel- ut	Elinkeino- elämän edistäminen	Liikenne- väylät	Puistot	Joukko- liikenne
Kuusikko	2 542	9 062	180	137	55	31	24	21	178	38	84	640	400	218	366	77	225	
Maakuntakeskus	2 531	7 902	139	137	53	30	43	33	183	65	133	592	358	214	287	58	78	
Kehyskunta	2 749	8 241	0	146	8	2	2	28	140	61	105	570	525	142	234	36	54	
Seutukaupunki	2 729	10 477	2	187	24	5	6	56	205	87	125	625	480	183	238	48	20	
Muut	3 369	9 585	2	271	8	2	0	49	155	64	255	732	494	222	167	37	17	
Koko maa	3 091	9 429	11	226	14	4	4	46	164	68	199	678	486	201	200	40	29	

	AP-IP euroa /7-8-v		Lukio	Ammatillin en koulutus	Nuorisot oiminta	Museo- ja näyttely	Musiikki	Teatteri, tanssi jne	Kansa- laisopisto	Liikunta ja ulkoilu	Muu toiminta	Yleis-hallinto	Tila- ja vuokraus	Tukipalvel- ut	Elinkeino- elämän edistäminen	Liikenne- väylät	Puistot	Joukko- liikenne
- 2000	3 302	4 130	0	285	11	1	0	27	156	25	377	854	560	325	135	35	16	
2000 - 5000	3 397	11 037	2	279	5	1	0	52	147	95	248	719	473	195	158	36	15	
5000 - 10000	3 152	10 864	3	233	11	4	0	62	171	58	149	639	490	178	206	37	23	
10000 - 20000	2 884	9 622	2	163	15	4	3	42	194	70	120	602	487	174	242	45	27	
20000 - 40000	2 680	8 925	34	131	26	2	12	40	165	75	141	567	499	154	265	48	54	
40000 - 100000	2 311	8 312	46	135	36	17	22	32	159	59	86	604	423	170	266	45	56	
100000 -	2 399	8 297	120	148	59	36	38	26	186	43	72	631	340	225	335	71	167	
Koko maa	3 091	9 429	11	226	14	4	4	46	164	68	199	678	486	201	200	40	29	

	AP-IP euroa /7-8-v		Lukio	Ammatillin en koulutus	Nuorisot oiminta	Museo- ja näyttely	Musiikki	Teatteri, tanssi jne	Kansa- laisopisto	Liikunta ja ulkoilu	Muu toiminta	Yleis-hallinto	Tila- ja vuokraus	Tukipalvel- ut	Elinkeino- elämän edistäminen	Liikenne- väylät	Puistot	Joukko- liikenne
Uusimaa	3 442	8 133	15	202	21	7	3	35	151	28	123	686	518	158	275	54	96	
Varsinais-Suomi	2 777	5 946	12	184	11	3	2	39	131	188	172	549	483	132	173	30	33	
Satakunta	3 088	8 824	0	190	19	3	2	34	177	32	184	530	490	153	181	40	17	
Kanta-Häme	2 695	5 475	0	187	19	1	5	27	137	18	132	520	411	120	184	40	23	
Pirkanmaa	5 139	8 300	19	270	9	4	3	34	133	41	172	608	467	154	244	40	33	
Päijät-Häme	2 633	9 108	0	288	16	9	15	16	187	20	117	604	278	185	188	52	29	
Kymenlaakso	2 322	7 686	56	315	70	9	11	27	174	67	156	946	426	268	247	52	55	
Etelä-Karjala	2 195	10 429	0	171	8	4	17	34	158	39	238	653	346	190	183	66	21	
Etelä-Savo	2 599	8 210	0	230	13	5	5	76	173	53	258	737	340	223	181	51	25	
Pohjois-Savo	2 941	10 615	0	242	10	4	5	62	166	76	181	712	446	233	191	36	22	
Pohjois-Karjala	2 401	12 585	1	227	21	7	2	45	176	168	212	686	367	278	172	32	30	
Keski-Suomi	2 723	8 595	0	253	7	1	2	57	138	50	198	843	581	346	155	43	16	
Etelä-Pohjanmaa	3 335	10 351	3	179	11	2	2	36	173	73	200	630	582	140	182	34	10	
Pohjanmaa	3 182	9 686	37	106	13	9	9	66	141	86	201	665	646	93	222	33	10	
Keski-Pohjanmaa	1 846	8 557	2	150	9	4	3	44	141	14	143	595	492	141	119	19	6	
Pohjois-Pohjanmaa	2 965	9 825	9	217	8	2	1	49	199	93	249	738	482	232	207	42	24	
Kainuu	3 123	11 452	105	275	12	5	14	80	199	20	477	721	631	282	287	29	16	
Lappi	3 447	16 083	4	377	19	5	4	66	217	25	255	815	533	298	183	39	18	
Koko maa	3 091	9 429	11	226	14	4	4	46	164	68	199	678	486	201	200	40	29	

Taulukko 48 Ei-peruspalveluiden valtionosuuspalvelut kuntaryhmittäin euroa/yksikkö (vuoden 2023 ennakkollinen tilinpäätöstieto)

Kuntatyypeittäin tehdyssä tarkastelussa havaitaan, että aamu- ja iltapäivätoiminta (AP-IP) on kalleinta muissa kunnissa, lukio kuusikossa ja seutukaupungeissa. Keskuskuntia ympäröivät kunnat ovat panostaneet asukaskohtaisesti paljon

nuorisopalveluihin – seutukaupungit luultavasti ympäröiviä kuntiaan hyödyntäen liikuntapalveluihin. Kulttuuriin läheisesti kuuluvien vapaa-aikaan liittyvien palveluiden suurin panostus on maakuntakeskuksissa ja kuusikossa, joissa on panostettu myös puistoihin, liikenneväyliin ja joukkoliikenteeseen – samaan kokonaisuuteen, mihin kuusikko on panostanut eniten.

Kunnan koon mukaan tarkastelu kohdistuu toisaalta pienimpiin kuntiin, jotka panostavat AP-IP-palveluun, nuorisotoimeen ja tukipalveluiden omaisiin palveluihin sekä elinkeinopalveluihin. Näissä palveluissa voisi uskoa kuntien välisen yhteistyön voimaan, jos kuntaliitosta ei pidetä ratkaisuna. Isot kunnat vastaavasti panostavat liikenneväyliin, puistoihin ja joukkoliikenteeseen. Kaikki nämä ovat palveluita, joihin joudutaan panostamaan kasvun ja keskittymisen jatkuessa.

Maakuntakohtainen tarkastelu osoittaa ainakin lukion kalleuden Lapissa, tilapalvelut Kymenlaaksossa ja liikenneväylät ja joukkoliikenne Uudellamaalla.

Koska tarkastelu perustuu käyttömenoihin, on joidenkin palveluiden menotaso hyvin korkea – näin erityisesti yleishallinnossa, tilapalveluissa ja tukipalveluissa, joita rahoitetaan toimintatuotoilla.

	AP-IP / 7-8 v.	Lukio	Ammatill. koulutus	Nuoriso toiminta	Museo ja näyttely	Musiikki	Teatteri tanssi, sirkus	Kansalais opisto	Liikunta ja ulkoilu	Muu toiminta	Yleis hallinto	Tila- ja vuokraus	Tuki palvelut	Elinkeinoeläm edistäminen	Liikenne väylät	Puistot	Joukko liikenne
Koko	-0,051	-0,017	0,356	-0,136	0,322	0,538	0,396	-0,079	0,057	-0,014	-0,203	-0,034	-0,067	-0,013	0,393	0,278	0,741
Kasvu	-0,046	-0,092	0,174	-0,322	0,184	0,318	0,232	-0,063	0,030	-0,016	-0,277	-0,196	-0,023	-0,197	0,389	0,061	0,473
Mediaani-ikä	0,095	0,157	-0,188	0,436	-0,127	-0,276	-0,247	0,133	0,012	-0,018	0,363	0,282	0,021	0,160	-0,266	-0,021	-0,377
Tulotaso	0,011	-0,089	0,101	-0,169	0,120	0,237	0,150	-0,088	0,097	-0,035	-0,235	-0,069	0,018	-0,168	0,415	0,123	0,502
Verovara	0,025	0,057	0,065	0,091	0,039	0,076	0,019	0,098	0,147	-0,105	0,057	0,106	0,026	0,053	0,208	0,119	0,277
Valtionosuus	0,016	0,239	-0,032	0,064	-0,207	-0,218	-0,177	0,124	0,073	-0,028	0,213	0,209	-0,010	0,095	-0,174	-0,103	-0,115
Vieraskielisiä	-0,033	-0,010	0,263	-0,148	0,366	0,437	0,326	0,016	0,088	0,021	-0,148	0,000	-0,033	-0,078	0,355	0,194	0,562

Taulukko 49 Toimintamenot euroa/asukas ja riippuvuudet eräisiin muuttujiin (ei-valtionosuuspalvelut)

Kunnan koolla ja musiikkipalveluilla on positiivinen riippuvuus, joukkoliikenne on riippuvainen kunnan kokoon, kasvuun ja tulotasoon sekä vieraskielisyyteen.

5.3. Nettokäyttökustannus

Alla olevan taulukkokokonaisuuden merkitys on osoittaa, kuinka joissakin palveluissa tulojen lisääminen menoihin keventää palvelukustannusta ja samalla kokonaistaloutta. Kuntaryhmissä ei ole suuria muutoksia tarkastelussa peruspalveluiden käyttömenojen ja nettokäyttökustannusten välillä.

- Kehyskuntien muu varhaiskasvatus muuttuu suhteessa eräisiin muihin kuntiin kalliimmaksi
- 40 000–100 000 asukkaan kuntakoossa varhaiskasvatuksen yksikkökustannuksen suhteellinen osuus heikkenee, pienten kuntien muu varhaiskasvatus tulee edullisemmaksi ja suurimmissa kunnissa kalleimmaksi

- Maakuntatarkastelussa Kainuun varhaiskasvatus muuttuu kalleimmaksi, Pohjois-Karjala vastaanottaa kalleimman muun varhaiskasvatuksen statuksen Pohjois-Pohjanmaalta, Päijät-Häme ottaa yksin edullisimman nettokäyttökustannukset euroa/asukas koko palvelurakenteessa.
- Joukkoliikenteen käyttömenojen ja nettokäyttökustannusten asukaskohtainen ero ei ole tilastoaineistossa uskottava.

Riippuvuudet	Päiväkoti	Perhepäivähoito	Muu VAKA	Esiopetus	Perusopetus	Kulttuuri	Kirjasto	Taiteen perusop.	Muut peruspalvelut	Koko peruspalvelu
Koko	0,073	-0,137	0,087	-0,182	-0,218	0,071	-0,183	0,023	-0,154	-0,062
Kasvu	0,062	-0,215	0,084	-0,303	-0,452	0,085	-0,267	-0,007	-0,262	0,242
Mediaani-ikä	0,091	0,251	-0,065	0,366	0,663	0,028	0,335	-0,027	0,315	-0,445
Tulotaso	0,203	-0,192	0,110	-0,228	-0,264	0,192	-0,212	0,005	-0,150	0,191
Verovara	0,080	0,047	-0,041	0,067	0,219	0,244	0,138	-0,038	0,108	-0,043
Valtionosuus	-0,291	0,154	-0,054	0,004	0,127	0,037	0,222	0,024	0,164	0,313
Vieraskielisiä	0,242	-0,183	-0,028	-0,218	-0,169	0,145	-0,127	0,116	-0,081	0,010

Taulukko 50 Eräiden muuttujien riippuvuudet valtionosuusperusteisiin palveluihin (nettokäyttökustannus)

Suurimmat muutokset alla olevassa nettokäyttökustannustarkastelussa käyvät selville, kun katsotaan yleisestikin muun toiminnan, yleishallinnon, tila- ja vuokrauspalveluiden sekä tukipalveluiden kustannuksia – käyttötulojen avulla palveluista tulee useissa kunnissa toimintakatteella mitaten kunnalle lähes kustannusneutraalia toimintaa. Tämä edellyttää menojen oikeaa jyvittämistä sisäisesti ja ulkoisten yhteistyökumma

Nettokäyttökustann Varhaiskasvat Päiväkoti eur/ Perhepäivähoi Muu varhaisk Esiopetus eur/ Perusopetus 7-Kulttuuritoim Kirjasto eur/a Taiteen perus Muu PP eur/as Koko PP eur/as											
Kuusikko	13 223	14 981	10 441	1 223	7 857	10 553	29	61	12	126	1 929
Maakuntakeskus	13 600	15 168	10 724	805	8 648	10 834	22	64	13	132	1 877
Kehyskunta	12 392	13 490	9 945	1 111	8 763	10 587	16	59	9	125	2 225
Seutukaupunki	12 944	13 960	11 351	1 020	9 689	11 965	22	65	32	171	1 959
Muut	12 831	19 669	11 301	848	12 059	13 970	20	83	10	177	2 065
Koko maa	12 836	17 319	11 071	922	10 863	12 850	20	75	14	165	2 059
Nettokäyttökustann Varhaiskasvat Päiväkoti eur/ Perhepäivähoi Muu varhaisk Esiopetus eur/ Perusopetus 7-Kulttuuritoim Kirjasto eur/a Taiteen perus Muu PP eur/as Koko PP eur/as											
- 2000	12 994	15 378	6 438	759	13 750	15 310	16	100	6	193	2 074
2000 - 5000	12 639	23 201	12 998	865	11 580	13 877	18	80	9	173	2 003
5000 - 10000	12 650	14 795	11 541	990	10 670	12 349	22	71	15	160	2 072
10000 - 20000	12 897	14 022	10 929	1 064	10 026	11 619	23	62	26	162	2 175
20000 - 40000	13 065	14 140	11 276	947	8 858	11 007	18	61	21	136	2 115
40000 - 100000	13 384	14 678	10 159	850	7 970	10 873	19	65	21	143	1 976
100000 -	13 440	15 194	10 184	1 088	8 216	10 698	25	61	9	121	1 913
Koko maa	12 836	17 319	11 071	922	10 863	12 850	20	75	14	165	2 059
Nettokäyttökustann Varhaiskasvat Päiväkoti eur/ Perhepäivähoi Muu varhaisk Esiopetus eur/ Perusopetus 7-Kulttuuritoim Kirjasto eur/a Taiteen perus Muu PP eur/as Koko PP eur/as											
Uusimaa	13 522	14 286	10 275	991	8 590	11 679	25	70	15	167	2 183
Varsinais-Suomi	12 964	14 176	11 893	887	8 632	11 679	16	70	8	131	2 039
Satakunta	12 894	15 115	9 158	1 052	12 604	12 784	15	66	17	146	2 011
Kanta-Häme	12 883	14 293	9 778	858	10 772	12 297	16	73	21	151	2 014
Pirkanmaa	12 529	14 427	8 134	1 102	10 014	11 650	18	67	20	161	2 007
Päijät-Häme	10 973	12 595	9 886	1 213	9 950	13 815	11	55	6	140	1 649
Kymenlaakso	13 673	16 185	6 383	765	12 779	12 902	26	71	3	160	1 865
Etelä-Karjala	13 397	17 042	6 805	730	12 409	13 581	17	74	9	181	1 897
Etelä-Savo	14 032	16 823	11 028	1 152	12 079	15 344	18	84	4	157	1 782
Pohjois-Savo	12 806	15 556	10 838	946	12 292	13 641	20	76	8	189	1 888
Pohjois-Karjala	14 070	15 065	13 656	1 300	11 621	13 735	22	69	35	179	1 889
Keski-Suomi	12 244	15 582	9 975	713	13 202	13 576	15	80	15	170	2 096
Etelä-Pohjanmaa	12 719	14 709	11 356	779	9 212	11 918	15	75	26	166	2 022
Pohjanmaa	13 482	14 381	9 486	938	9 068	12 235	21	75	14	150	2 341
Keski-Pohjanmaa	8 553	9 789	6 917	572	8 173	10 267	17	61	5	119	1 702
Pohjois-Pohjanmaa	11 667	39 262	20 420	943	11 781	12 168	25	84	14	184	2 514
Kainuu	15 438	17 396	6 652	1 038	9 935	15 524	19	79	21	163	1 961
Lappi	13 467	14 661	10 868	634	12 901	15 145	27	92	8	203	2 090
Koko maa	12 836	17 319	11 071	922	10 863	12 850	20	75	14	165	2 059

Taulukko 51 Valtionosuuspalveluiden peruspalvelut, nettokäyttökustannus euroa/yksikkö 2023 (ennakolliset tilinpäätöstiedot)

	Nettokäyttökusta AP-IP eur/7 Lukio		Ammatill/Nuorisotoi		Museo- ja nä Musiikki		Teatteri, tanss		Kansalaisopist/Liikunta ja		Muu toiminta		Yleishallinto		Tila- ja vuok		Tukipalvelu		Elinkeinoeläm		Liikenneväylä		Puistot		Joukkoliikenn	
Kuusikko	1 843	8 647	170	112	45	27	24	16	147	-265	78	-95	1	201	249	61	224									
Maakuntakeskus	2 001	6 959	125	139	44	28	40	25	151	-164	134	-69	3	196	231	48	77									
Kehyskunta	1 796	7 913	0	141	7	2	1	22	117	-81	76	18	58	121	210	31	53									
Seutukaupunki	1 855	9 890	2	179	20	4	5	43	168	-37	92	-12	46	152	219	43	20									
Muut	2 434	9 137	2	258	6	1	0	38	127	-21	217	48	73	164	161	32	17									
Koko maa	2 190	8 940	10	216	12	4	4	36	135	-43	166	23	61	157	184	35	29									
	Nettokäyttökusta AP-IP eur/7 Lukio		Ammatill/Nuorisotoi		Museo- ja nä Musiikki		Teatteri, tanss		Kansalaisopist/Liikunta ja		Muu toiminta		Yleishallinto		Tila- ja vuok		Tukipalvelu		Elinkeinoeläm		Liikenneväylä		Puistot		Joukkoliikenn	
- 2000	2 716	3 885	0	271	8	1	0	23	129	-18	313	108	119	182	132	30	16									
2000 - 5000	2 201	10 540	2	262	4	1	0	41	120	-14	211	44	74	163	154	31	15									
5000 - 10000	2 356	10 336	2	223	9	3	0	46	141	-29	132	13	66	145	196	35	23									
10000 - 20000	2 064	9 110	2	160	13	3	2	33	164	-48	87	-3	12	142	220	40	27									
20000 - 40000	1 726	8 221	29	127	22	2	11	29	131	-87	91	-24	35	135	233	42	54									
40000 - 100000	1 550	7 797	42	135	30	16	21	24	131	-116	87	-46	32	154	224	38	55									
100000 -	1 815	7 862	113	130	49	32	34	20	154	-233	67	-87	2	209	246	60	167									
Koko maa	2 190	8 940	10	216	12	4	4	36	135	-43	166	23	61	157	184	35	29									
	Nettokäyttökusta AP-IP eur/7 Lukio		Ammatill/Nuorisotoi		Museo- ja nä Musiikki		Teatteri, tanss		Kansalaisopist/Liikunta ja		Muu toiminta		Yleishallinto		Tila- ja vuok		Tukipalvelu		Elinkeinoeläm		Liikenneväylä		Puistot		Joukkoliikenn	
Uusimaa	2 511	7 803	14	190	17	7	3	27	125	-133	97	-25	43	139	227	44	96									
Varsinais-Suomi	1 910	5 748	11	182	9	3	2	29	105	-43	132	-4	43	106	164	28	33									
Satakunta	2 371	8 394	0	166	16	2	2	26	150	-22	119	8	13	139	163	37	17									
Kanta-Häme	1 833	5 192	0	180	15	0	5	20	110	-20	121	-28	59	103	169	38	23									
Pirkanmaa	2 099	7 747	18	265	7	4	3	27	112	-37	140	-5	35	136	219	36	33									
Päijät-Häme	2 106	8 302	0	308	14	8	10	13	157	-34	115	17	58	171	172	41	34									
Kymenlaakso	1 559	8 203	45	344	48	9	10	22	149	-106	139	95	30	226	221	51	49									
Etelä-Karjala	1 478	9 877	0	160	8	4	14	26	132	-8	176	69	6	171	177	47	21									
Etelä-Savo	2 010	9 169	0	219	10	4	4	54	145	-16	202	62	18	185	171	46	25									
Pohjois-Savo	2 407	9 943	0	234	9	4	4	47	144	-37	169	28	53	189	180	33	23									
Pohjois-Karjala	1 651	11 269	1	217	16	8	2	39	146	-42	197	28	36	221	158	27	30									
Keski-Suomi	2 105	8 438	0	222	6	1	2	41	109	-17	187	95	125	179	151	39	17									
Etelä-Pohjanmaa	2 333	9 631	3	184	10	2	2	29	140	-10	159	55	137	122	178	32	10									
Pohjanmaa	2 324	9 116	31	124	11	7	7	48	113	-65	172	-80	87	82	209	25	9									
Keski-Pohjanmaa	1 437	8 173	2	153	7	4	3	32	109	-26	136	-24	108	137	106	18	6									
Pohjois-Pohjanmaa	2 311	9 326	7	206	6	2	1	38	160	-41	196	61	58	172	194	36	24									
Kainuu	2 638	9 879	89	270	11	4	13	68	177	-24	399	14	23	227	265	28	16									
Lappi	2 919	15 098	3	321	16	4	4	51	179	-42	218	45	101	206	176	33	18									
Koko maa	2 190	8 940	10	216	12	4	4	36	135	-43	166	23	61	157	184	35	29									

Taulukko 52 Muiden kuin peruspalveluiden nettokäyttökustannus euroa/yksikkö vuonna 2023 (ennakollinen tilinpäätöstieto)



5.4. Palvelukustannuksen muutos asukasluvun muuttuessa

Yksi työn tavoitteista oli tarkastella sitä, kuinka asukasluvun kasvu vaikuttaa käyttötalousmenoihin – kiihtyykö menojen kasvu asukasluvun kasvua nopeammin? Tämän vuoksi eri toimintojen asukaskohtaisia kustannuksia tarkasteltiin asukasluvun tai muun tarkasteluyksikön kasvun suhteessa. Varhaiskasvatuksen menojen kasvua tarkasteltiin 0–5-vuotiaiden määrän muutoksena, esiopetuksen 6-vuotiaiden muutoksena ja perusopetuksen kustannustason nousua 7–15-vuotiaiden muutoksen suhteen. Ei-valtionosuuspalveluista lukioikäisiin otettiin 16–18-vuotiaat ja nuorisotoimen kustannuksiin 0–29-vuotiaat.

Esimerkkinä tarkastelusta on alla oleva **perusopetuksen kustannusten** muutos.

Kuusikkokunnissa – joissa asukasluku on keskimäärin kasvussa, oppilaskohtainen kustannus oli tarkasteluryhmän edullisin yhdessä niin ikään nopeasti kasvaneiden kehyskuntien kanssa. Kasvu vaikutti johtaneen kuusikossa ja maakuntakeskuksissa *maltillisimpiin* yksikkökustannusten kasvuihin. Muut kunnat, joissa on usein asukasluvultaan pieniä ja taantuvia kuntia, oli suurimmat yksikkökustannukset ja selvästi nopein kustannusten kasvu. Koko maan tasolla kunnan koolla ja menoilla on negatiivinen, vaikkakin pieni riippuvuus.

Samantapainen, edellistä johtopäätöstä vahvistava tilanne on asukasluvun mukaisessa tarkastelussa – pienen ja asukasluvultaan taantuvan kunnan oppilaskohtaiset kustannukset ovat suuret ja heikkenevät ja kooltaan suurten, kasvavien kuntien yksikkökustannus on pienin ja hitaammin kasvava. Maakunnista on pääteltävissä samanlainen kehitys.

Perusopetus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
Kuusikko	9 187	9 248	9 034	9 177	9 508	9 633	9 960	10 312	11 240	2 053
Kehyskunnat	8 778	8 782	8 706	9 004	9 428	9 488	9 791	10 395	11 306	2 529
Seutukaupunki	9 870	10 000	9 894	10 221	10 695	10 698	10 788	11 899	12 805	2 936
Maakuntakeskukset	9 311	9 337	9 167	9 336	9 722	9 810	10 266	10 711	11 498	2 188
Muut	11 631	11 888	11 767	12 074	12 346	12 226	12 936	14 049	15 291	3 661
Koko maa	10 700	10 884	10 779	11 094	11 459	11 387	11 913	12 900	13 897	3 197
Riippuvuus koko/menot	-0,180	-0,190	-0,207	-0,208	-0,201	-0,180	-0,175	-0,210	-0,185	-0,094

Taulukko 53 Perusopetuksen käyttömenojen kasvu euroa perusopetusikäistä kohden eri kuntatyypeissä 2015–2023 ja muutos samalla aikajaksolla (delta)

Perusopetus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
- 2000	13 313	13 666	13 316	13 553	14 134	13 860	14 878	16 371	17 296	3 983
2000 - 5000	11 467	11 731	11 654	12 112	12 277	12 148	12 878	13 969	14 938	3 471
5000 - 10000	10 274	10 442	10 405	10 629	11 075	10 971	11 364	12 266	13 302	3 029
10000 - 20000	9 354	9 481	9 373	9 659	10 030	10 076	10 479	11 151	12 407	3 054
20000 - 40000	9 010	8 929	8 940	9 267	9 691	9 773	9 566	10 722	11 616	2 606
40000 - 100000	9 116	9 171	9 096	9 350	9 824	10 010	10 331	10 885	11 613	2 497
100000 -	9 268	9 311	9 101	9 235	9 629	9 716	10 105	10 437	11 337	2 069

Taulukko 54 Perusopetuksen käyttömenojen kasvu euroa perusopetusikäistä kohden eri kuntakokoluokissa 2015–2023 ja muutos samalla aikajaksolla (delta)

Perusopetus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
Uusimaa	9 604	9 732	9 815	10 091	10 657	10 858	10 929	11 863	12 629	3 025
Varsinais-Suomi	10 341	10 629	10 236	10 275	10 703	10 617	11 165	12 271	12 528	2 187
Satakunta	10 666	10 810	10 630	11 002	11 451	11 142	11 957	12 725	13 913	3 246
Kanta-Häme	8 833	9 163	9 291	9 531	9 930	9 977	10 914	11 566	13 235	4 403
Pirkanmaa	9 675	9 876	9 650	9 969	10 345	10 372	10 643	11 458	12 475	2 800
Päijät-Häme	10 574	11 047	11 062	11 387	11 799	12 360	13 603	13 906	14 959	4 385
Kymenlaakso	11 015	11 123	10 866	11 302	11 665	11 590	12 766	13 717	14 484	3 469
Etelä-Karjala	11 861	11 828	11 645	11 798	11 883	11 826	13 021	13 923	14 523	2 662
Etelä-Savo	11 616	12 121	12 150	12 180	12 802	13 241	13 243	14 940	16 359	4 744
Pohjois-Savo	10 733	10 952	11 143	11 421	11 890	11 984	12 632	13 520	15 041	4 308
Pohjois-Karjala	10 950	11 201	11 291	11 534	11 849	11 656	12 730	13 165	14 523	3 573
Keski-Suomi	11 367	11 606	11 465	11 807	11 676	11 290	11 393	12 642	14 581	3 214
Etelä-Pohjanmaa	10 028	10 199	10 081	10 581	10 639	10 560	11 273	11 817	12 964	2 935
Pohjanmaa	11 220	10 984	10 649	11 007	11 360	11 185	11 707	12 561	13 176	1 955
Keski-Pohjanmaa	10 000	10 238	10 688	11 168	12 000	11 211	12 225	14 070	12 174	2 174
Pohjois-Pohjanmaa	9 701	9 826	9 855	10 377	10 552	10 362	10 663	11 754	12 879	3 178
Kainuu	12 252	12 323	12 374	13 064	13 383	12 929	12 722	15 461	16 615	4 363
Lappi	13 810	13 940	13 358	13 651	14 363	14 303	15 051	15 768	16 745	2 936
Koko maa	10 700	10 884	10 779	11 094	11 459	11 387	11 913	12 900	13 897	3 197

Taulukko 55 Perusopetuksen käyttömenojen kasvu euroa (perusopetusikäinen maakunnittain 2015–2023 ja muutos samalla aikajaksolla (delta))

Seuraava taulukko kuvaa samalla menetelmällä tehtyä tarkastelua peruspalveluiden valtionosuuspalveluista ja kokonaisuutena palveluita, jotka jäivät kuntaan sotien poistuttua.

Valtaosassa palveluita 2015–2023 kasvu on johtanut siihen, että yksikkökustannus on pienentynyt, selvimminkin juuri kuntakuusikon ja lähes yhtä selvästi maakuntakeskusten palveluissa.

Seuraavaa taulukkoa on tulkittava erityisesti *muissa kunnissa* niin, että asukasluvun alenema on johtanut kuntaan jääneissä palveluissa kokonaisuutena yksikkökustannusten kasvuun, koska erityisesti näissä kunnissa lasten määrä tai asukasluku on alentunut eniten. Samansuuntaisen tulokannan voinee tehdä myös seutukaupungeissa.

Kuntatyypeittäin asukasluku on kasvanut kuusikossa, yhteenlaskettuna maakuntakeskuksissa ja kehyskunnissa. Palvelurakenteen sopeuttaminen tuloja vastaaviksi näkyy hyvin esimerkiksi perusopetuksessa, missä ainoastaan seutukaupunkien panostus on eri suuntainen kuin väestön muutos – asukasluvun alenemasta huolimatta menojen kasvu on kiihtynyt.

	Kuntaan jääneet yhteensä	Varhais- kasvatus	Esiope- tetus	Perus- opetus	Kirjastot	Taiteen perus- opetus
Kuusikko	-0,424	0,039	0,018	-0,203	-0,818	-0,204
Kehyskunnat	-0,021	-0,176	0,265	-0,130	0,211	-0,100
Seutukaupunki	0,089	-0,097	0,233	0,162	0,183	-0,016
Maakuntakeskukset	-0,334	-0,296	0,347	-0,230	0,094	0,186
Muut	0,051	-0,047	0,129	-0,251	0,018	0,073
Koko maa	-0,022	-0,064	0,143	-0,162	-0,072	0,042

Taulukko 56 Peruspalveluiden yksikkökustannuksen muutoksen riippuvuus kasvun muutokseen

(negatiivinen etumerkki kuvaa yksikkökustannuksen alenemaa asukasluvun kasvaessa)

Alemmassa taulukossa palvelut ovat usein elinvoimaan ja sen kasvuun liittyviä palveluita. Näissä on havaittavissa, että myös kuntakuusikko ja kehyskunnat ovat panostaneet palveluihin – erityisesti joukkoliikenne ja elinkeinoelämän edistäminen ovat tästä hyvänä esimerkkinä.

	Yleishallinto	Lukio	Nuorisotoimi	Liikunta ja ulkoilu	Kansalaisopisto	Joukkoliikenne	Puistot	Elinkeinoelämän edistäminen	Tila ja vuokraus
Kuusikko	-0,161	-0,680	0,058	0,141	-0,521	0,552	-0,689	0,561	0,602
Kehyskunnat	-0,114	-0,045	-0,385	-0,295	0,035	0,327	0,227	0,163	0,075
Seutukaupunki	0,042	-0,120	-0,270	-0,018	-0,008	-0,007	0,096	0,207	-0,252
Maakuntakeskukset	-0,242	0,062	-0,231	0,092	-0,103	-0,805	0,063	-0,150	-0,175
Muut	0,048	-0,222	-0,024	0,048	-0,003	-0,089	-0,000	-0,003	-0,089
Koko maa	-0,104	-0,115	-0,136	-0,100	-0,001	0,035	0,119	0,230	-0,064

Taulukko 57 Eräiden muiden palveluiden yksikkökustannuksen muutoksen riippuvuus kasvun muutokseen

(negatiivinen etumerkki kuvaa yksikkökustannuksen alenemaa asukasluvun kasvaessa)

Kuusikko on panostanut väestön kasvua enemmän myös nuorisotoimeen ja liikuntapalveluihin.

Vaikuttaa melko selvältä, että peruspalveluissa suurten palveluiden kohdalla asukasmäärän kasvu ja kunnan muita suurempi koko keventävät palvelurakenteen kustannusta. Muissa kuin peruspalveluissa – usein houkuttelevuutta ja elinvoimaa kasvattavissa elinvoimapaalveluissa - kunnat käyttävät omia eurojaan ja niiden riittäessä panostus näihin palveluihin ylittää asukasluvun kasvun.

Tähänkin kasvuun on todennäköisesti panostettava, mutta kunnan omin varoin.

Asukasluvultaan taantuvissa kunnissa olisi pystyttävä varmistamaan se, että ne pystyvät toimimaan lain minimin mukaisesti peruspalveluissa. Tämä on tärkeää myös siksi, että joissakin tapauksissa peruspalveluiden verkko ei voi enää säädöstenkään perusteella tiivistyä ja toisaalta päätöksentekijöiden jarrutus palvelurakenteensa puolesta hidastaa vaadittavaa kehitystä.

Rahoitusongelmaa keventävät omat tulot – jos niitä on

Kuntien kokonaisrahoitukseen tulee apua, jos kunnalla on sellaisia omia tuloja, jotka eivät ole verorahoitusta. Nämä tulot ovat toimintatuloja, mutta muista palveluista kuin peruspalveluiden valtionosuuspalveluista, joissa maksut ja taksat ovat hyvin säädeltäviä.

Varsinkin pääkaupunkiseudun kehyskuntien rahoitusongelmaa lieventää se, että niillä on vielä saatavilla kaavoituskelpoista raakamaata, mitä myymällä kunnat voivat rahoittaa myös niitä investointejaan, joita tarvitaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluiden järjestämiseen. Joillakin kehyskunnilla, myös Tampereen, Turun ja Oulun seuduilla, on myyntikelpoista kaavamaata tonteiksi. Useat kaupungit, erityisesti Helsinki ja Tampere, saavat säännöllistä palveluitaan rahoittavaa tuloa myös vuokratonteista ja runsaasta vuokra-asuntotarjonnasta.

	Maanmyynti 1000 e	Maanvuokra 1000 e	Yhteensä 1000 e	Maanmyynti eur/asukas	Maanvuokra eur/asukas	Yhteensä eur/asukas	Maanmyynti Veroprosenttia	Maanvuokra Veroprosenttia	Yhteensä Veroprosenttia
Helsinki	84 632	280 045	364 677	127	422	549	0,5	1,7	2,2
Turku	29 399	27 120	56 518	149	137	286	0,8	0,8	1,6
Tampere	3 807	56 842	60 649	15	228	244	0,1	1,2	1,3
Vaasa	5 403	10 663	16 066	79	157	236	0,4	0,8	1,3
Jyväskylä	23 744	7 693	31 437	163	53	215	0,9	0,3	1,2
Kuopio	2 642	19 608	22 249	22	160	181	0,1	0,9	1,0
Oulu	0	39 083	39 083	0	184	184	0,0	1,0	1,0
Vantaa	40 115	6 753	46 868	165	28	193	0,8	0,1	0,9
Lahti	5 010	15 174	20 184	42	126	168	0,2	0,7	0,9
Espoo	48 625	24 108	72 733	159	79	238	0,6	0,3	0,9
Kaarina	2 169	664	2 833	61	19	79	0,3	0,1	0,4
Raisio	2 111	2 539	4 649	85	102	186	0,4	0,5	0,9
Naantali	1 661	2 472	4 132	84	125	208	0,4	0,6	0,9
Lieto	0	720	720	0	35	35	0,0	0,2	0,2

Taulukko 58 Eräiden kuntien maanmyynnin ja maanvuokran merkitys tulorahoitukselle veroprosenttiyksikköä

Joillakin kaupungeilla on myös muita omia tuloja, esimerkiksi Helsingin satama-alueet tuottavat ja Tampereella pysäköintihallit.

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

Taulukko 59 Eräiden kuntien muut omat tulot ja niiden merkitys tulo- ja verotuloille veroprosenttiyksikköä



Konsernin merkitys kasvaa – hyvässä ja pahassa

Konsernin merkitys kuntien taloudessa muuttui sotien poistuttua. Konserni voi kattaa ison osan kunnan muusta omasta rahoituksesta yleensä muiden rahoitustuottojen kautta ja keventää sekä peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden järjestämistä, mutta auttaa myös muuta palvelutuotantoa. Konsernin tulos siirretään yleensä konsernin tulonsiirtona kunnille omistajaohjauksen avulla. **Jos konserni ei toimi toivotusti, voi emo joutua rahoittamaan konsernia. Tämä rahoitus on todennäköisemmin poissa varsinaisten palveluiden perusrahoituksesta.**

Sotien toteuduttua niiden kuntien määrä, joilla toimintakate oli emon toimintakatetta heikompi, kasvoi noin 1,5-kertaiseksi. Aiempina vuosina niiden kuntien määrä, joiden toimintakate konsernissa oli emoa heikompi, oli keskimäärin 82, uudistuksen toteuduttua 2023 135.

5.5. Johtopäätös palvelurakenteen kustannuksista ja muutoksesta

Kasvussa olevien kehyskuntienkin rahoitusongelmaa lieventäisi yhtä paljon kuin tärkeä rahoituksen lisääminen se, että kunta pystyisi järjestämään vanhan ja uuden palvelurakenteen mahdollisimman virtaviivaiseksi. Olemassa olevaa palvelurakennetta pitäisi samaan aikaan sopeuttaa, kun otetaan kasvu vastaan.

Kasvavankin maaseutumaisen kunnan sekä sementoituminen mutta myös rakentuminen moninapaiseksi ei ole toiminnallisesti eikä talouden kannalta tarkoituksenmukaista.

Moninapaisessa kunnassa saattavat taajama-alueen ulkopuoliset alueet viedä kasvulta voimaa, jos niiden palvelurakenne ei ole tarkoituksenmukainen. Yksinapaisen kasvukunnan kasvun hallitseminen on paljon helpompaa kuin moninapaisen kasvavan kunnan.

Asukasluvultaan taantuvien kuntien palvelurakenteet ovat usein tiivistyneet, mutta niissäkin on jatkuva älykkään sopeuttamisen paikka varsinkin lasten määrän vähentyessä. Näissä kunnissa poliittisen päätöksenteon olisi ymmärrettävä realiteetit ja uudennettava palveluverkot vastaanottamaan tarpeen alenema. Koska tämä on hidasta ja usein esimerkiksi koulukyytien maksimikeston vuoksi mahdotonta, myös asukasluvultaan taantuvat kunnat tarvitsevat nykyisestä poikkeavaa rahoitusta jo rahoitusperiaatteen toteutumisenkin vuoksi. Joissakin tapauksissa säädökset estävät palvelurakenteen täydellisen tiivistymisen esimerkiksi yhteen koulukampukseen kirkonkylälle.

Kokonaisuudesta on vedettävissä se johtopäätös, että kasvua on tuettava, mutta eri syistä kuin asukasluvultaan taantuvien kuntien palveluiden rahoitusta. Erityisesti kunnat, joissa on sekä paljon luonnollista kasvua että muuttovoittoa tarvitsevat apua lasten ja nuorten palveluissa sekä näihin palveluihin suunnattavassa palvelurakentamisessa.

Suurimpien kaupunkien isojen peruspalveluiden päiväkotien ja muun varhaiskasvatukset sekä perusopetuksen yksikkökohtaiset käyttömenot alkavat olla kalliit huolimatta niiden kyvystä rahoittaa palveluita kasvua hyväksikäyttämällä. Tämä voi johtua siitä, että lasten tarpeet ovat muodostuneet moninaisemmiksi kuin aiemmin ja tähän saattaa vaikuttaa myös vieraskielisyyden kasvu näiden kaupunkien asukkaissa.

Kokonaisuuden kannalta ongelmallista on, että tukea tarvitsisivat myös asukasluvultaan taantuvat kunnat, mutta tuen peruste on eri syissä. Asukasluvultaan taantuvien kuntien palvelurakenne voi olla, ja usein onkin, taloudellisesti epätarkoituksenmukainen, mutta kokemus osoittaa, että pienimpien ja taantuvimpien kuntien palvelurakenne on jo tiivistetty ja palveluissa ei ole samanlaisia peruslaadun tai lain minimin ylittäviä osia kuin elinvoimallaan kilpailevien kasvukuntien keskuudessa. Joissakin pinta-alaltaan suurissa kunnissa palvelurakennetta ei voida enää tiivistää, koska vastaan tulee säädöspöytä: Inarin kunnan Sevettijärven koulu on ylläpidettävä, koska koulumatka pysyisi säädetyissä aikarajoissa Inarin taajamaan vain helikopterilla.

Jälkimmäiseen osittainen ratkaisu voisi olla kuntarakenteen muuttaminen, mutta kaikissa kunnissa sekään ei enää riitä.

Hallitusohjelman kirjaus sekä taantuvien että kasvavien kuntien tuesta on ajatuksena positiivinen. Koska järjestelmään ei kuitenkaan saada lisää rahaa, voivat lisärahaa kasvuunsa saavat kunnat saada rahan vain asukasluvultaan taantuvista kunnista. Tilanteen mutkistaa lopulta soten siirtymä.

6. VATT:lta tilattu tutkimus

VATT teki valtiovarainministeriölle valtionosuusuudistusta varten tutkimuksen, jossa tutkittiin Manner-Suomen kuntien palvelutuotannon menoja selittäviä tekijöitä peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamista varten. Tutkimuksessa keskityttiin kunnille sote-uudistuksen jälkeen jääneiden tehtävien menoihin. Tavoitteena oli tuottaa arviot väestön ikärakenteen sekä muiden mahdollisten valtionosuuskriteerien yhteydestä tarkasteltujen palveluiden tarjoamisen ja tuottamisen menoihin. Toimeksianto ja tutkimus ei sisältänyt kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta siirtyvien työvoimapalveluiden rahoitusperusteita.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin tilastollista regressioanalyysia, jossa selitettävä muuttuja on tarkasteltavien palveluiden toimintakulut asukasta kohti. Selittävinä muuttujina käytettiin eri ikäryhmien väestöosuuksia ja muita kunnan ominaisuuksia kuvaavia muuttujia. Analyysissa käytetyt ikäryhmät vastaavat nykyisen valtionosuusjärjestelmän ikäryhmiä. Muita kunnan ominaisuuksia kuvaavia muuttujia voivat olla nykyiset valtionosuuskriteerit tai uusiksi valtionosuuskriteereiksi harkittavat muuttujat. Työssä käytettiin monipuolisesti herkkyysanalyysiä, missä tarkasteltiin eri muuttujien lisäämisen tai mallista poistamisen vaikutusta varsinaiseen kysymyksenasetteluun. Aineisto on avoin ja tutkimus on toistettavissa.

Tutkimusyksikkönä oli yksittäinen kunta.

Valtaosa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta muodostuu laskennallisesta valtionosuudesta, joka perustuu kunnan väestön ikärakenteen mukaisiin laskennallisiin kustannuksiin sekä työttömyysasteen, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden, ja koulutustaustan perusteella määräytyviin laskennallisiin kustannuksiin. Lisäksi valtionosuuskriteereihin kuuluu lisäosia, joilla on kustannustasauksen ohella tavoiteltu myös ohjausvaikutusta tai muita tavoitteita.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen lähtökohdaksi on otettu VATT:n tutkimuksen malli, joka sisältää laajimman joukon mahdollisia valtionosuuskriteereitä. Useiden kriteerien kohdalla vahvistuu VATT:n esittämä näkemys, että monet nykyiset valtionosuuskriteerit perustuvat vanhentuneisiin tietoihin kuntien kustannusten ja valtionosuuskriteerien yhteydestä sekä erilaisiin asiantuntija-arvioihin ja poliittisiin arvioihin asioiden riippuvuussuhteista.

Tutkimuksen mukaan ikäryhmittäin tarkasteltuna suurimmat menot kunnille tulevat 13–15-vuotiaista, pienemmät 7–12-vuotiaista. Esiopetusikäisten palvelut laskevat varhaiskasvatusikäisiä pienimmiksi. VATT toteaa, että tutkimuksessa raportoidut perushinnat vastaavat melko läheisesti nykyisen VOS-järjestelmän perushintoja. 16+-ikäryhmän kustannukset asukasta kohden ovat nykyjärjestelmässä 64 euroa, mutta VATT:n tutkimuksen mukaan tämä määrä myös ikäryhmäkohtaisesti tarkasteluna on liian pieni. VATT kehottaa varsinaisessa sääädöstyössä käyttämään tässä ikäryhmässä lopullisen kustannusperusteen arvioinnissa asiantuntijuuteen ja tilastoaineistoon perustuvaa harkintaa.

VATT muuttaisi kaksikielisyyden perusteella nykyisin myönnettävää lisää siten, että sen laskennassa otettaisiin valtionosuutta korottavana tekijänä huomioon ruotsinkielisten määrän sijasta kielelliseen vähemmistöön kuuluvien suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden määrä. Nykyiset saaristoisuuskriteerit voivat VATT:n tulosten perusteella olla osittain päällekkäisiä syrjäisyysmuuttujan kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö valmistelee uutta saaristoisuuden määritelmää.

Muista valtionosuuskriteereistä tilastollisesti kustannuksiin vaikuttavia olivat saamelaiden kotiseutualueen kunta, vieraskielisyyden sijaan syntyperältään ulkomaalaiset ja syrjäisyys. Sitä vastoin valtionosuuskriteerinä kauan olleella asukastiheydellä ei ollut vaikutusta peruspalveluiden kustannuksiin.

VATT toteaa, että sosioekonomista asemaa kuvaavat muuttajat eivät näytä olevan yhteydessä korkeampiin asukasta kohti laskettuihin toimintakuluihin: tulosten perusteella työttömyysasteen, koulutustaustan ja väestön kasvun poistaminen valtionosuuskriteeristöstä näyttäisi perustellulta. On hyvä huomata myös se, että vuonna 2025 voimaan tulevan TE-palvelu-uudistuksen kriteeristössä mm. työttömien määrä.

VATT toteaa omassa kritiikissään, että tulokset eivät välttämättä anna luotettavaa kuvaa menojen ja kuntien ominaisuuksien välisestä syy-seuraussuhteesta, ja että regressiomallin tuloksiin voi liittyä tilastollista epävarmuutta. Tutkimus vie silti valtionosuusuudistuksen tietopohjaa objektiivisesti ja ajantasaisesti tarkastellen parempaan ja luotettavampaan suuntaan. Tuloksia voidaan pitää parhaana käytettävissä olevana arviona kuntien ominaisuuksien ja toimintamenojen välisistä riippuvuussuhteista. Niitä voidaan riittävästi harkiten pitää hyvänä lähtökohtana nykyisen valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa.

Valtionosuusuudistus toteutetaan kustannusneutraalisti. Valtionosuuden kustannuspohja ja valtionosuuden määrä ei siis tule VATT:n tutkimustulosten hyödyntämisen seurauksena muuttumaan. Tutkimustuloksen mukaiset perushinnat ja laskennalliset kustannukset suhteutetaan nykyiseen kustannuspohjaan niin, että tutkimuksen mukaiset suhteet kriteerien välillä toteutuvat ja laskennallisen valtionosuuden taso pysyy muuttumattomana. Tutkimustulosten mukaan ikäryhmäkriteereiden painoarvo järjestelmässä kasvaisi suhteessa muihin kriteereihin.

Valmistelussa todettiin, että VATT:n työn tuloksia on hyvä käyttää uudistettaessa valtionosuutta. On muistettava, että VATT:n malli on kokonaismalli ja jonkin mallin osatekijän poistaminen vaikuttaa mallin kokonaistulokseen, tästä syystä mallia pitäisi käsitellä kriteereinään kokonaisuutena. Valmistelussa noudatettiin VATT:n tutkimustuloksia noudattamaan melko tarkasti, poistettavaksi esitetyt kriteerit esitetään jätettäväksi pois tai ne esitettiin siirrettäväksi niille paremmin kuuluvalla paikalla (syrjäisyys ja saaristoisuus). Saamen kielen kriteeri esitettiin pidettäväksi ennallaan, 16+ -ikäryhmäperusteessa menttiin lähemmän VATT:n tutkimuksen osoittamaa tutkimustulosta ja vieraskielisyydessä pitäydettiin nykytasolla – vaikka VATT:n tutkimus ei täysin pystynyt osoittamaan vieraskielisyyden kunnille aiheuttamaa kustannusten kasvua.

Esimerkkinä muutoksesta tämän tekstin alapuolelle on lisätty taulukko, joka kuvaa 6.9 tilannetta ikäryhmäperusteisesta valtionosuudesta. Alle sijoitettu taulukko kuvaa aidosta vuoden 2023 tilastoaineistosta laskettuja yksikkökohtaisia kustannuksia, joiden viitteellisyyttä voidaan verrata VATT:n mallinnuksesta esille nostamiin arvoihin. Koko alemman taulukon tilastoaineisto todentaa, että VATT:n menetelmä ja tutkimustulos reaali maailmasta on yhtenevä ja siksi käyttökelpoinen.

	Perushinta		
Ikärakenteen mukaan:	Nykytila	Uusi malli	Muutos
0-5-vuotiaat	8 159,23	8 754,61	595
6-vuotiaat	8 657,76	8 490,50	-167
7-12-vuotiaat	7 231,11	7 277,78	47
13-15-vuotiaat	12 423,61	11 838,88	-585
16+ vuotiaat	63,85	0,00	-64
18-64-vuotiaat	76,32	0,00	-76
16-64-vuotiaat	0,00	253,35	253
65+ vuotiaat	0,00	165,77	166

Taulukko 60 VATT:n tutkimuksesta johdetut ikäryhmäkohtaiset laskennalliset valtionosuuskriteerit

euroa/yksikkö	25 %	Mediaani	Keskiarvo	75 %	Maksimi	Keskihaj.
Toimintakulut 2023	3 319	3 637	3 848	4 085	12 007	919
Toimintakate 2023	2 481	2 724	2 778	3 002	4 468	434
Päiväkoti 0-5 v	10 317	11 919	11 976	13 368	31 689	3 521
Perhepäivähoito 0-5 v	233	719	1 285	1 671	13 839	1 780
Muu varhaiskasvatus 0-5 -v	809	980	1 195	1 335	7 547	851
Esiopetus 6 -v	8 236	10 399	11 438	13 400	30 961	5 124
Perusopetus 7-15 -v	11 666	13 108	13 897	15 298	38 683	3 849
Muut VOS-palvelut eur/as	144	182	197	228	1315	105

Taulukko 61 Referenssiarvot yksikkökustannuksista

Alla olevasta taulukosta käy selville myös muiden yksikköhintojen muutosesitykset, asukasmäärän kasvun lisäosa ja uutena väestöään menettävien kuntien maapinta-alan ja alle 16-vuotiaiden lasten mukaan määräytyvä kriteeri. Asukasluvun kasvun lisäosa muuttuu nykyisestä kriteeristä niin, että siinäkin kriteerin jakoperusteena on alle 16-vuotiaiden lasten määrä. **Kasvun kriteerin muutos ja uusi väestöään menettävien kuntien kriteeri perustuvat hallitusohjelmaan.**

Perushinta			
Muut laskennalliset kriteerit:	Nykytila	Uusi malli	Muutos
työttömyyden mukaan	69,04	0,00	-69,04
kaksikielisuuden mukaan	20,51	42,81	22,30
Vähemmistökielen mukaan	272,53	493,65	221,12
ulkomaalaistaustaiset (vanha vieraskielisyys)	1 711,86	1 680,20	-31,66
asukastiheyden mukaan	41,39	0,00	-41,39
saaristoisuuden mukaan	403,34	0,00	-403,34
saaristo-osakunta aseman mukaan	295,04	0,00	-295,04
koulutustaustan mukaan	28,34	0,00	-28,34
syrjäisyyden mukaan	0,00	185,09	185,09
laajan työttömyyden mukaan	809,52	800,13	-9,39
Perushinta			
Lisäosat	Nykytila	Uusi malli	Muutos
syrjäisyyden mukaan	64,53	0	-64,53
saamelaisen kotiseutalueen kunnan mukaan	943,50	943,5	0,00
työpaikkaomavaraisuuden mukaan	13,51	0	-13,51
hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa	19,91	19,91	0,00
asukasmäärän kasvun lisäosa	10,56	173	162,44
väestöään menettävien kuntien lisäosa	0,00	62	
saaristoisuus			

Taulukko 62 Vanhat ja uudet laskennalliset kriteerit

7. Suunnitelman mukaiset poistot mukaan kustannustarkasteluun

Valtionosuutta myönnetään *käyttökustannuksiin* (lain 1 §), poistot ovat kunkin tilikauden kuluksi jaksettuja investointimenoja, eivätkä ne ole mukana valtionosuuden perusteena käytettävissä laskennallisissa kustannuksissa valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa (lain 24 §:n 4 momentin 4 kohta). Tämä koskee myös OKM:n kautta erikseen rahoitettavaa kustannustenjaon tarkistuksen piirissä olevaa perusopetuksen rahoitusta.

Kun edellä mainitut säännökset säädettiin 1990-luvulla opetus- ja kulttuuritoimeen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon myönnettiin erillistä perustamishankkeiden valtionosuutta. Näistä on nyttemmin luovuttu.

Myös palveluiden järjestämisen edellyttämien investointien rahoitusmekanismit ovat kehittyneet sitten 1990-luvun (ostopalvelut, leasing-rahoitus/pitkäaikaiset vuokrasopimukset, elinkaarimallit ym.) Esimerkiksi koska vuokravastuurahoituksessa on mukana myös rahoituskustannus, eivät käsiteparit ole edelleenkaan aivan symmetrisiä, mutta tarkastelu on poistojen lisäämisen vuoksi oikeamman suuntainen.

Uusien rahoitusmekanismien kustannukset siirtyvät sellaisinaan kustannuspohjiin, vaikka niihin sisältyvät myös investointien pääomakustannukset.

Edellisten syiden vuoksi nykyjärjestelmä kohtelee epäjohtonmukaisesti kuntien investointimenoja riippuen siitä, miten palvelut järjestetään ja millä tavalla investoinnit rahoitetaan.

Esityksen mukaisesti poistot otettaisiin jatkossa mukaan kustannuspohjiin. Kustannuspohjan laajentumisen vaikutukset valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon neutraloidaan alentamalla vastaavasti valtionosuusprosenttia.

Myöhemmin toteutettavaan valmisteluun kuuluu myös se, pitäisikö vastaava muutos tehdä myös lukion ja opetustuntikohtaisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen kustannuspohjien määrittelyyn, jossa sääntely vastaa edellä todettua (opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 13 §).

Vapaan sivistystyön oppilaitosten yksikköhintoja laskettaessa käyttökustannuksiin luetaan mukaan vapaan sivistystyön toimintaan liittyvät kirjanpidon mukaiset poistot (vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §).

Poistojen taso ja laatu

Poistojen käsittely on ollut aiemmin usein epätarkoituksenmukaista ja osin vertailukelvotonta kuntien kesken – kunnat ovat kokemuksen mukaan noudattaneet esimerkiksi poistoajkoja soveltuvasti oman talouden tilanteensa mukaan. Myös vuoden 1997 lähtötilanne liikekirjanpitoon siirryttäessä ei antanut täysin luotettavaa kuvaa poistoista. Nykyisin tilintarkastajat kiinnittävät huomion aiempaa enemmän poistojen tasoihin, vaikka edelleenkin kuulee joidenkin kuntien kasvattaneen käyttöomaisuuden poistoajkoja taloutta sopeuttaakseen. Poistettavien kiinteistöjen määrät todennäköisesti vähenevät, kun kuntien taseissa on nykyisinkin vain vähän ja tulevaisuudessa aina vähemmän sote-kiinteistöjä.

Ratkaistavia kysymyksiä on edelleen esimerkiksi varmuus datan tasosta, vaikka peruspalveluiden poistot saadaankin toimintokohtaisesti. Datan laatu on varmistettava, koska valtiokonttoriin ilmoitettuja tietoja ei tänäkään vuonna saatu kaikilta kunnilta.

Vuoden 2023 tilinpäätösaineistojen perusteella voidaan vetää se johtopäätös, että poistoajat eri kuntatyypeissä, eri kuntakokoluokissa ja eri maakunnissa alkavat olla melko lähellä toisiaan. Poistoprosenttina pidetään tässä suunnitelman mukaisten poistojen osuutta käyttöomaisuudesta. Pisimmät poistoajat ovat kuusikolla ja maakuntakeskuksilla, lyhimmat ymmärrettävästi paljon uutta käyttöomaisuutta rakentaneilla kehyskunnilla. Seutukaupunkien ja muiden kuntien rakennuskanta on näiden välillä, samoin poistoajat. Kuusikon poistoprosentti vuonna 2023 oli 4,7 %, kehyskuntien 5,9 %. Näillä poistoprosenteilla 20 vuoden taso jäännösarvopoistona saavutettaisiin kuusikossa ja maakuntakeskuksissa 34 vuoden jälkeen, kehyskunnissa 27 vuoden jälkeen. Uudet kiinteistöt ja lyhyemmät poistoajat rasittavat luonnollisesti kehyskuntien taloutta muita enemmän.

Poistoajat kuntakoon mukaan ovat pääteltävissä kuntatyypeistä, mutta maakuntatarkastelussa esimerkiksi Keski-Pohjanmaan poistoprosentti on hyvin pieni 4,0 %, mikä voi johtaa koko maakunnan tietyt maakuntakohtaiset tunnusluvut liian hyvään arvoon – Etelä- ja Pohjois-Karjalan poistoprosentit ovat reilusti yli kuuden prosenttiyksikön. Pirkanmaan ja Keski-Suomen poistoajatkin ylittävät kuusi prosenttiyksikköä. Jyväskylä on rakentanut paljon ja Pirkanmaalla on paljon nopeasti kasvavia kehyskuntia.

Poistojen suuruutta voidaan tarkastella myös euroa/asukas -periaatteella. Tämä tarkastelu johtaa eri johtopäätöksiin kuin poistoaja -tarkastelu, koska käyttöomaisuuden määrällä on niin suuri merkitys. Asukaskohtaiset poistot ovat suurimmat kuusikossa ja maakuntakeskuksissa, joissa on siis eniten käyttöomaisuutta asukasta kohden. Poistojen asukaskohtainen määrä kasvaa myös kuntakoon mukaan tehtävässä tarkastelussa – pienissä kunnissa käyttöomaisuutta on vähän, niin myös poistoja euroa/asukas. Uudenmaan poistot euroa/asukas olivat 2023 maakuntien suurimmat yhdessä Keski-Suomen kanssa, pienimmät Etelä-Savossa.

Poistojen vaikutus kustannustenjaon tarkistukseen on tarkoitus neutralisoida valtionosuusprosenttia alentamalla, eli se kohdistuu peruspalveluiden valtionosuuden omarahoitusosuuteen. Tämä on mahdollista nyt, kun poistojen tasot ovat aiempaa perustellummat ja melko lähellä toisiaan. Valittu omarahoitusosuutta alentava vaikutus on helpompi hyväksyä samaksi eri kunnissa.

	Käyttöm. e/as	Poistot e/as	Poistoprosentti
Kuusikko	11 110	477	4,7 %
Maakuntakeskus	9 356	414	4,7 %
Kehyskunta	7 343	429	5,9 %
Seutukaupunki	8 223	423	5,4 %
Muut	7 465	403	5,4 %
Koko maa	8 216	426	5,3 %
	Käyttöm. e/as	Poistot e/as	Poistoprosentti
- 2000	8 094	438	5,3 %
2000 - 5000	7 150	388	5,4 %
5000 - 10000	7 619	406	5,5 %
10000 - 20000	8 103	436	5,5 %
20000 - 40000	8 086	424	5,4 %
40000 - 100000	8 261	428	5,3 %
100000 -	10 196	459	4,9 %
	8 216	426	5,3 %
	Käyttöm. e/as	Poistot e/as	Poistoprosentti
Uusimaa	8 945	463	5,5 %
Varsinais-Suomi	7 077	372	5,5 %
Satakunta	6 485	401	5,8 %
Kanta-Häme	6 544	349	5,3 %
Pirkanmaa	7 012	415	6,0 %
Päijät-Häme	8 193	441	5,5 %
Kymenlaakso	8 630	426	5,4 %
Etelä-Karjala	7 347	459	6,4 %
Etelä-Savo	7 822	368	4,9 %
Pohjois-Savo	7 359	396	5,2 %
Pohjois-Karjala	6 778	440	6,6 %
Keski-Suomi	6 868	461	6,1 %
Etelä-Pohjanmaa	8 137	408	5,3 %
Pohjanmaa	9 039	395	4,4 %
Keski-Pohjanmaa	10 383	425	4,0 %
Pohjois-Pohjanmaa	8 386	432	5,2 %
Kainuu	6 889	436	5,5 %
Lappi	8 441	374	4,7 %
Koko maa	8 216	426	5,3 %

Taulukko 63 Käyttöomaisuus ja poistot euroa/asukas ja poistoprosentti kuntaryhmittäin (tilinpäätöstiedot 2023)

8. Miltä kokonaisuus – talouden taustat, tuloslaskelma, tase ja tulevaisuus - näyttää

	Yleiset	Peruspalvelut	Ei-peruspalvelut	Tase, emo	Tase, konserni	Tulevaisuus	Yhteensä	Sijoitus
Kuusikko	9	81	151	41	87	100	579	1
Maakuntakeskus	37	109	119	114	126	140	821	2
Kehyskunta	83	84	125	161	178	135	983	3
Seutukaupunki	142	144	143	149	146	131	1130	4
Muut	179	169	158	147	142	157	1288	5
	Yleiset	Peruspalvelut	Muut menot II	Tase, emo	Tase, konserni	Tulevaisuus	Yhteensä	Sijoitus
- 2000	188	192	173	156	128	178	1381	7
2000 - 5000	201	164	157	146	146	172	1357	6
5000 - 10000	146	150	142	156	157	117	1132	4
10000 - 20000	119	128	142	167	163	153	1144	5
20000 - 40000	66	93	134	113	140	111	832	3
40000 - 100000	40	100	105	140	152	115	808	2
100000 -	15	102	123	66	100	118	658	1
	Yleiset	Peruspalvelut	Muut menot II	Tase, emo	Tase, konserni	Tulevaisuus	Yhteensä	Sijoitus
Uusimaa	67	138	155	131	147	119	941	2
Varsinais-Suomi	93	116	105	148	154	113	935	1
Satakunta	137	153	124	155	151	130	1117	7
Kanta-Häme	132	154	74	149	166	136	1080	5
Pirkanmaa	139	109	147	167	173	143	1160	9
Päijät-Häme	137	177	133	114	106	142	1088	6
Kymenlaakso	135	201	183	175	180	199	1408	15
Etelä-Karjala	158	185	113	108	140	143	1148	8
Etelä-Savo	157	182	145	132	149	120	1162	10
Pohjois-Savo	198	163	147	160	176	144	1331	13
Pohjois-Karjala	211	194	124	133	148	178	1378	14
Keski-Suomi	181	147	165	199	177	185	1422	16
Etelä-Pohjanmaa	197	150	161	141	134	157	1293	12
Pohjanmaa	85	128	142	159	149	104	956	3
Keski-Pohjanmaa	205	82	135	192	121	246	1432	17
Pohjois-Pohjanmaa	174	106	167	150	147	182	1282	11
Kainuu	202	244	233	130	134	171	1488	18
Lappi	130	179	189	93	76	120	1036	4

Taulukko 64 Talous kuntatyyppittäin - mittari kokonaisuuden mittaamiseksi

(kun otetaan huomioon yleinen talouden tilanne, menorakenne ja kunnan ja kuntakonsernin tase)

Aiempi pitkä talouden taustojen, palvelurakenteen kustannusten ja tuloslaskelman ja taseen nykytilan ja tulevaisuuden osatekijöiden tarkastelua varten laadittiin yksinkertaistava (kuntakohtainen) indeksi, joka pelkistettiin kuvaamaan erityyppisten kuntien tilannetta. Indeksillä voidaan tarkastella myös yksittäisiä kuntia ja niiden talouden vahvuutta. Yksittäisiä kuntia tarkastellessa voidaan erotella kuntia kuntaryhmissä ja kuntatyypeissä etsittäessä vastausta esimerkiksi kysymykseen "ovatko kaikki asukasluvultaan pienet kunnat taloudellisesti heikkoja?" tai ovatko kaikki maakuntakeskukset taloudellisesti vahvoja?".

Mittaristo koostuu kuntien yleistaloudesta ja talouteen vaikuttavista tekijöistä, kuntien palvelurakenteen kustannuksista sekä peruspalveluiden valtionosuuspalveluista että muista palveluista, emon ja konsernin taseesta ja valtiovarainministeriön painelaskelman tuloksista vuodesta 2024 vuoteen 2028. Yksi ryhmä sisältää useita mittareita ja lopullinen indeksi koostetaan yksittäisten ryhmien summasta. Talouden taustalla olevaa nykytilaa ja olosuhdetekijöitä ja tulevaisuuden näkymää painotetaan ottamalla molemmat kokonaisuudet kaksinkertaisesti niitä painottaen lopulliseen indeksiin.

Yleistaloudesta ja talouteen vaikuttavista tekijöistä valittiin kunnan asukasluvun kasvu nykyhetkeen ja tulevaisuuteen, mediaani-ikä ja sen muutos, verovara, verotettava tulo asukasta kohden sekä kiinteistövero että yhteisövero asukasta kohden ja vuosikate euroa asukasta kohden.

Toimintokohtaiset käyttömenot jaettiin aitoihin yksikkökustannuksiin: varsinkin varhaiskasvatukseen, esiopetukseen ja perusopetukseen liittyen jakajana olivat oikean ikäryhmän lapset. Lopuista isommista peruspalvelujen valtionosuuspalveluista muodostettiin yksi indeksin osa (mm. kirjastopalvelut). Muut menot jaoteltiin ryhmittäin varsinaisiin palveluihin (AP-IP, liikunta, nuoriso), tukipalveluihin ml hallinto ja infraan liittyviin joihinkin palveluihin. Mukaan tarkasteluun ei otettu palveluita, joita ei ollut suurimmassa osassa kuntia (teatteri, sirkus yms. – myös toisen asteen koulut), jotta tarkastelu on tasapuolinen. Joillakin kunnilla ei ollut tilastoituja kustannuksia tarkastelluissa palveluissa, näille merkittiin palvelun keskiarvoinen yksikkökustannus tiedoston eheyden vuoksi. Jokainen osakokonaisuus pisteytettiin erikseen.

Toimintokohtaiset kustannukset jyvitettiin laskennassa vastaamaan suunnilleen toiminnon tai toimintokokonaisuuden suhteellista osuutta kokonaisuudessa, näin pienet vapaa-ajan palvelut eivät saaneet lopullisessa tarkastelussa samanlaista painoa kuin esimerkiksi perusopetus.

Emon taseesta tarkasteltiin lainakanta ja rahavaroja, käyttöomaisuutta ja taseen ylijäämää/alijäämää. Kaikissa näissä tarkasteltiin myös muutosta vuodesta 2010 vuoteen 2023. **Konsernitaseesta** otettiin laskentaan mukaan samat käsitteet, joskin mittareiden sisältö poikkesi hiukan toisistaan: lainakantaa vastaa korollinen vieras pääoma ja rahat ja pankkisaamiset.

Tulevaisuuteen kohdistuvassa tarkastelussa otettiin huomioon veronkotuspaine, vuosikate, lainakanta ja rahavarat sekä taseen jäämä.

Laskenta

Ensin lasketaan ryhmäkohtaisesti siihen kuuluvien mittareiden indeksoidut sijainnit yhteen. – esimerkkinä verovara: lasketaan jokaisen kuntatyyppiin kuuluvan yksittäisen kunnan verovarojen keskiarvo ja indeksoidaan tulos – paras verovara ryhmässä tuo indeksin arvo yksi. tulos. Lopuksi jokaisen ryhmän jokaisen mittarin indeksoidut tulokset lasketaan yhteen ja saatu summa indeksoidaan.

Lopuksi ryhmien indeksien summat lasketaan yhteen ja saatu summa indeksoidaan, jolloin saadaan mittauksen kokonaisindeksi. Pieniä toimintoja painotettiin muita vähemmän, samoin varsinkin tase-erissä muutostekijä otettiin huomioon neljänneksellä sen alkuperäisestä laskennallisesta arvosta.

8.1. Tulokset

Kuntatyypeittäin paras kokonaisindeksi saatiin kuntakuusikossa, seuraavaksi paras maakuntakeskuksissa ja kehyskunnissa. Seutukaupunkien ja muiden kuntien pisteluvut olivat heikoimmat. Olosuhdetekijät ja käyttötalouden lähtökohdat olivat vahvimmat kuusikossa,

mutta myös maakuntakeskusten ja kehyskuntien lähtötilanne on hyvä. Kuntakuusikon ja kehyskuntien yksikkökohtainen kustannus peruspalveluissa oli pienin, mikä vahvistaa myös aiemman toimintokohtaiset tarkastelun, kehyskuntien yksikkökustannus myös muissa mitatuissa, ei-peruspalveluissa, oli pieni. Maakuntakeskukset käyttivät mitattuihin ei-peruspalveluihin vielä kehyskuntiakin vähemmän varojaan. Kuusikon ja muiden kuntien varojen käyttö ei-peruspalveluihin oli suurin.

Kehyskuntien tilanne heikkenee tasetarkastelussa mikä osoittaa myös sen, että kehyskuntien kasvun vaatimat varat on etsitty tasepohjaisilla tekijöillä – velkaantumalla ja rahavaroja heikentämällä. Seutukaupunkien ja muiden kuntien taloudessa olosuhdetekijöillä ja tulevaisuustarkastelulla on suuri negatiivinen painoarvo.

Asukasluvuun perustuva tarkastelu oli lineaarinen - edullisin suurimmissa kunnissa, heikoin pienimmissä kunnissa, paras suurimmissa kunnissa.

Maakuntatarkastelussa ”Hämeet”, Uusimaa ja Varsinais-Suomi menestyvät hyvin – ehkä yllättäen myös Etelä-Savo, missä olosuhdetekijät ovat heikot. Maakuntakohtainen tarkastelu osoittaa hyvin sen, että maakunnan sisällä voi olla sekä erittäin hyvin mittauksessa menestyviä kuntia, mutta myös huonosti menestyviä kuntia – esimerkiksi Pirkanmaan kokonaisindeksi ei vastaa sitä odotusta, mikä pelkästään Tampereen kaupungin vetovoimaa tarkastellessa tuo esille. Tämä erottelu saadaan aikaan juuri siksi, että mittauksessa lasketaan kokonaistarkasteluun kaikki kunnat samalla painotuksella – ei esimerkiksi niin, että Helsingin tai Espoon indeksiä painotettaisiin kuntakuusikossa tai maakunnan kuntien kesken. Lapin indeksin arvo on erittäin hyvä ja vahvistaa sitä näkemystä, että useilla Lapin kunnilla on vahva talous ja vahvat olosuhdetekijät.

ASL:n muutos	Yleiset	Peruspalvelut	Ei-peruspalvelut	Tase, emo	Tase, konserni	Tulevaisuus	Yhteensä	Sijoitus
...-20%	240	208	190	141	132	163	1 478	9
-20 % ... -15 %	215	176	163	149	142	163	1 387	8
-15 %...-10%	171	155	143	153	161	161	1 277	7
-10% ... -5 %	116	147	127	150	139	125	1 044	5
-5 % ... 0 %	93	117	143	162	162	147	1 064	6
1 % ... 5 %	83	95	113	164	157	128	951	4
6 % ... 10 %	40	128	116	128	119	126	823	2
11 % ... 15%	40	76	135	121	153	130	825	3
yli 15%	30	80	147	94	132	107	726	1

Taulukko 65 Mittaus asukasluvun muutoksen 2010–2023 mukaan

8.2. Vaikka kunta olisi pieni, sen talous laajasti tarkasteltuna ei ole huono – eikä päinvastoin!

Tehdyn työn yksi tarkastelukulma on ollut asukasluvun muutos, ei niinkään kunnan koko asukasluvulla mitattuna. Kun kokonaisuutta tarkastellaan, on asukasluvun muutos ja kunnan asukasmäärällä mitattu koko usein samansuuntaisia. Yllä oleva taulukko osoittaa kuitenkin, että asukasluvun muutoksella on myös iso vaikutus kunnan talouden tilaan olosuhdetekijät mukaan ottaen: kunnan kokonaisindeksi vahvistuu lähes lineaarisesti myös asukasluvun muutoksen suhteessa – mitä suurempi kasvu, sitä parempi kokonaistilanne. Pieniä poikkeamia on, mutta poikkeamat saattaisivat muuttua tai siirtyä toiseen kohtaan sen mukaan, kuinka muutos on luokiteltu. Kokonaisuus ratkaisee tässäkin tarkastelussa.

On silti varmistuttava myös siitä, että vaihtelua voi olla ryhmien sisällä, voi olla kuntia, joiden sijainti osana ryhmää on heikko, mutta osana kuntajoukkoa hyvä.

Seuraavaan taulukkoon on koottu joitakin kuntia kuntaryhmittäin vahvuuden perusteella sen osoittamiseksi, että pelkkä koko tai sijainti ei ole ainoa määräävä tekijä. Väestöllisesti ja toiminnallisesti vaikealla alueella voi olla taloudellisesti toimeentulevia kuntia ja päinvastoin. Nopeimmin kasvaneissa ja nopeimmin asukkaita menettäneissä kunnissa eroavaisuudet ovat melko selviä, mutta silti Kivijärvi, Padasjoki ja Isojoki mahtuisivat indeksillä mitaten ennen Järvenpäättä parhaiden kuntien joukkoon. Näissä vahvuus tulee todennäköisesti hyvin hoidetusta taseesta, järkevästä palvelurakenteesta ja mahdollisesti myös siksi, että kunnan talous vahvistui soten siirtomekanismin vuoksi (Kivijärvi). Lisäksi nopeimmin kasvaneissa on suuri hajonta – Tampere on lähes paras kunta koko mittauksessa, Lempäälän (ja useiden muiden hyvin elinvoimaisten kehyskuntien) sijoitus hyvinkin kaukana Tampereä.

Kuntakoon mukaan suurimmissa kunnissa itsessään on iso vaihtelu, joskin kaikki suurimmat kunnat mahtuvat tällä mittaustavalla sadan vahvimman kunnan joukkoon. Vastaavasti pienimmät kunnat nousisivat todennäköisesti taseen ja suotuisan valtionosuuden vuoksi hyvään asemaan.

Maakuntien keskukset poikkeavat toisistaan nekin paljon. Heikoimmassa asemassa olevien kuntien väestöllinen tilanne on todennäköisesti heikko ja alavireisen toimintaympäristön sekä väestönmuutosten vuoksi taseet ovat heikentyneet ja esimerkiksi veroprosentteja on jouduttu nostamaan lähelle maksimeja. Kouvolan heikohko sijainti on hyvin usean tekijän summa eikä vähäisin ole se, että Kouvola rasittaa monikuntaliitoksen edelleen raskas palvelurakenne ja heikko tulonmuodostus.

Maakuntatarkastelussa Uudenmaan kuntien variaatio on iso, samoin menestyjämaakunta Lapin.

Kasvun mukaan				Maakuntien keskuskeskukset		Maakunnittain			
Nopeimmin kasvaneet						Uusimaa		Lappi	
Paljon taantuvia				Indeksi		Indeksi		Indeksi	
Indeksi		Indeksi							
Tampere	2	Kivijärvi	54	Tampere	2	Nurmijärvi	3	Kolari	13
Espoo	6	Padasjoki	72	Lappeenranta	4	Porvoo	5	Sodankylä	16
Vantaa	10	Isojoki	83	Helsinki	7	Espoo	6	Kittilä	18
Pirkkala	25			Hämeenlinna	20	Helsinki	7	Inari	26
Kauniainen	27			Lahti	23	Vantaa	10	Keminmaa	34
Sipoo	30			Vaasa	40	Kerava	11	Tervola	39
Kaarina	31			Oulu	45	Vihti	17	Tornio	42
Oulu	45			Rovaniemi	46	Hyvinkää	21	Rovaniemi	46
Luoto	57			Kokkola	51	Mäntsälä	24	Kemijärvi	76
Järvenpää	86			Pori	55	Kauniainen	27	Muonio	83
Kempele	102			Kuopio	65	Sipoo	30	Pelkosenniemi	116
Lempäälä	138			Joensuu	77	Tuusula	59	Kemi	126
				Turku	78	Kirkkonummi	69	Enontekiö	132
				Jyväskylä	80	Lohja	74	Utsjoki	147
				Mikkeli	85	Pornainen	80	Ylitornio	151
Kuntakoon mukaan				Seinäjoki	101	Järvenpää	86	Simo	158
				Kajaani	109	Hanko	110	Savukoski	194
Suurimmat				Kotka	120	Loviisa	130	Ranua	231
Pienimpiä				Kouvola	170	Raasepori	131	Salla	258
Indeksi		Indeksi				Askola	138	Posio	270
Tampere	2	Pyhäntä	14	Kuutoset		Karkkila	183	Pello	283
Espoo	6	Kivijärvi	54	Indeksi		Suontio	184		
Helsinki	7	Marttila	68	Tampere	2	Inkoo	211		
Vantaa	10	Juupajoki	71	Espoo	6	Lapinjärvi	218		
Lahti	23	Taivassalo	79	Helsinki	7	Pukkila	284		
Oulu	45	Isojoki	83	Vantaa	10	Myrskylä	287		
Kuopio	65	Hailuoto	89	Oulu	45				
Turku	78	Enonkoski	99	Turku	78				
Jyväskylä	80								

Taulukko 66 Isot ja pienet kokonaistalouden indeksit eri kuntaryhmissä

9. Investoinnit – investointien taso, kasvu, investointikohteet ja rahoitus sekä asukasluvun muutoksen vaikutus investointitasossa - investointivara

Kuntien ja varsinkin kuntakonsernien investointien taso on kasvanut lähivuosina. Kasvussa olevissa, ikärakenteeltaan nuorissa (kehys)kunnissa, on investoitu erityisesti lasten ja nuorten palveluiden palvelurakenteeseen, mutta myös kasvun edellyttämään infraan.

Investoinneissa on positiivinen riippuvuus kunnan koon ja kasvun sekä tulotason, verovarain ja valtionosuuden määrän kanssa. Mediaani-ikä suhteen riippuvuus on negatiivinen - mitä ikääntyneempi kunta, sitä vähemmän investointeja - luonnollisesti. Riippuvuudet ovat pieniä. Riippuvuudet ovat samansuuntaisia konsernissa, mutta kunnan koon mukaan ne alkavat olla tilastollisestikin merkittäviä. Vaikuttaa siltä jo tässä vaiheessa siltä, että kunnan koon kasvaessa investointitarve kasvaa kasvuakin nopeammin.

Kumulatiiviset bruttoinvestoinnit euroa/asukas		
Desiili	2015-2023	2019-2023
0,1	708	318
0,2	849	394
0,3	969	499
0,4	1 076	572
0,5	1 181	646
0,6	1 323	752
0,7	1 464	850
0,8	1 646	1 014
0,9	1 887	1 189
	Riippuvuus	Riippuvuus
Koko	0,255	0,207
Kasvu	0,280	0,260
Mediaani-ikä	-0,263	-0,211
Tulotaso	0,262	0,227
Verovara	0,249	0,196
Valtionosuus	0,214	0,122
	Jakauma	Jakauma
Minimi	214	90
25 %	915	455
Mediaani	1 181	646
Keskiarvo	1 267	727
Keskihajonta	500	389
75 %	1 571	932
Maksimi	3 352	2 757

Taulukko 67 Bruttoinvestoinnit euroa/asukas eri aikajaksoissa – eräitä mittareita

9.1. Kuntaemon ja konsernin investointitasot

Kuntien vuotuinen investointitaso on vaihdellut 2015–2023 3,5 miljardin euron (2016–2017) ja 4,4 miljardin euron välillä (2023).

Asukasta kohden laskettuna eniten on investoitu kuntakuusikossa, yli 1 000 euroa/asukas 2020, 2022 ja 2023. Myös kehyskuntien investointitahti on ollut suuri, se on ollut noin 200 euroa/asukas kuusikkoa ja maakuntakeskuksia pienempi.

Investointimenot 1000 e	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Summa
Kuusikko	1 487 377	1 522 147	1 449 801	1 478 599	1 686 332	2 049 292	1 801 039	1 914 529	1 910 400	15 299 516
Maakuntakeskus	1 684 513	1 632 321	1 617 722	1 696 061	1 964 739	2 167 604	1 985 574	2 199 903	2 122 522	17 070 959
Kehyskunta	468 366	472 896	532 916	584 054	635 687	617 621	600 277	646 893	713 380	5 272 090
Seutukaupunki	465 288	486 792	461 499	524 526	526 479	577 745	559 069	599 901	663 704	4 865 002
Muut	476 125	450 396	469 980	412 522	429 286	403 958	398 744	396 820	452 365	3 890 197
Koko maa	3 597 455	3 463 953	3 486 567	3 643 996	4 044 626	4 304 918	3 960 135	4 217 517	4 402 335	35 121 502

Taulukko 68 Bruttoinvestoinnit yhteensä 1000 euroa eri kuntatyypeissä 2015–2023 ja investoinnit yhteensä

Investointimenot euroa/as	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kuusikko	864	872	820	826	930	1 120	977	1 023	1 001
Maakuntakeskus	707	680	670	699	805	885	807	888	846
Kehyskunta	547	550	617	675	732	707	682	732	802
Seutukaupunki	481	507	485	558	566	626	609	660	733
Muut	612	584	615	547	576	547	543	546	628
Koko maa	659	633	636	664	736	782	718	762	790

Taulukko 69 Emokuntien bruttoinvestoinnit euroa/asukas 2015–2023 kuntatyypeittäin

Investointimenot	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Summa
Kuusikko	2 895 152	3 329 880	3 175 124	3 686 759	4 314 290	4 583 543	4 244 864	4 906 253	4 152 017	35 287 883
Maakuntakeskus	3 120 078	3 674 227	3 948 901	4 526 262	5 153 242	5 258 090	4 958 004	5 723 119	4 674 298	41 036 221
Kehyskunta	732 973	748 022	847 161	900 032	989 892	959 351	898 409	1 048 080	912 066	8 035 986
Seutukaupunki	799 477	834 560	864 458	900 218	932 591	1 014 367	1 026 818	1 177 817	909 809	8 460 115
Muut	732 853	702 221	772 648	712 221	763 478	737 860	742 184	765 426	592 289	6 521 180
Koko maa	6 469 799	6 990 995	7 335 041	7 981 600	8 893 807	9 170 307	8 568 459	9 648 969	7 869 747	72 928 723

Taulukko 70 Kuntakonsernien bruttoinvestointimenot kuntatyypeittäin 2015–2023 ja investoinnit yhteensä

Investointimenot euroa/as	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kuusikko	1 681	1 908	1 795	2 060	2 378	2 505	2 302	2 622	2 176
Maakuntakeskus	1 309	1 531	1 635	1 865	2 113	2 147	2 016	2 310	1 864
Kehyskunta	856	870	981	1 039	1 140	1 098	1 020	1 185	1 025
Seutukaupunki	827	870	909	958	1 002	1 099	1 119	1 296	1 005
Muut	942	910	1 012	945	1 025	998	1 010	1 054	822
Koko maa	1 185	1 277	1 338	1 454	1 618	1 666	1 553	1 744	1 412

Taulukko 71 Kuntakonsernien bruttoinvestoinnit euroa/asukas 2015–2023 kuntatyypeittäin

Enemmän kuin kuntaemot ovat investoineet, on kunnissa investoitu konserniyhtiöihin. Investoinnit ovat vaihdelleet 2015–2023 vuoden 2015 6,5 miljardin euron summasta vuoden 2022 9,7 miljardiin euroon. Konserniyhtiöihin on investoitu sekä peruspalveluihin liittyvää käyttöomaisuutta kiinteistöyhtiöiden kautta (esimerkiksi Espoo ja emon taseen ulkoiset investoinnit konserniyhtiöön varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kiinteistöissä, myös Turku on suunnittelemassa tätä tietyllä päiväkotiverkostolla).

Kuusikon konserni-investoinnit ovat olleet huomattavasti muita suuremmat myös asukasta kohden, vuonna 2022 jopa 2 622 euroa/asukas. Kehyskuntien ja seutukaupunkien investointitahti on ollut samantasoinen ja vaihdellut tuhannen euroa/asukas molemmin puolin. Kehyskunnat ovat rakentaneet itselleen, seutukaupungit myös ympäröivää maaseutua varten.

Edellisten lisäksi kuntia on velvoitettu vuodesta 2019 tilastoimaan leasing-rahoitus, vuokrakohteet. Näiden määrä on kasvanut noin kahdella miljardilla eurolla. Vuoden 2023 tiedot osoittavat, että vuokravastuut eivät olisi juuri kasvaneet edellisvuodesta – päinvastoin – kehyskuntien, seutukaupunkien ja muiden kuntien vuokravastuut näyttävät pienentyneen.

Peruspalveluiden valtionosuus on noin 3,6 miljardia euroa. Kuntaemon vuotuiset investoinnit ovat olleet suunnilleen yhtä suuret kuin peruspalveluiden valtionosuus, konserni-investoinnit valtionosuuden määrään nähden kaksinkertainen.

Vuokravastuut, mrd. euroa	2019	2020	2021	2022	2023
Kuusikko	2 864 553	3 451 223	3 890 705	4 175 013	3 340 241
Maakuntakeskus	3 236 144	3 802 163	4 048 721	4 568 229	3 426 823
Kehyskunta	779 965	903 749	877 282	859 215	580 711
Seutukaupunki	621 994	734 533	771 175	738 285	457 226
Muut	548 345	573 147	517 331	849 205	416 261
Koko maa	6 170 415	7 234 678	7 584 369	8 367 505	6 174 085

Vuokravastuut euroa/as	2019	2020	2021	2022	2023
Kuusikko	1 579	1 886	2 110	2 232	1 750
Maakuntakeskus	1 327	1 552	1 646	1 844	1 366
Kehyskunta	898	1 035	996	972	653
Seutukaupunki	668	796	840	812	505
Muut	736	776	704	1 169	577
Koko maa	1 123	1 315	1 375	1 512	1 108

Taulukko 72 Vuokravastuut 2019–2023 eri kuntatyypeissä 2015–2023

9.2. Mihin on investoitu?

Vuodesta 2015 vuoteen 2022 kunnat ovat investoineet perusopetukseen 5,5 miljardia euroa. Määrällisesti kuusikkokunnat ja maakuntakeskukset ovat investoineet perusopetukseen paljon, maakuntakeskukset 2,1 miljardia euroa, mutta asukasta kohden kehyskunnat ovat investoineet perusopetukseen 1.336 euroa/asukas. Lähelle tätä on investoitu muissa kunnissa, 1 140 euroa/asukas. Muissa kunnissa on todennäköisesti investoitu perusopetuksen verkon saneerattavuuteen, keskittämällä peruskouluja, mutta myös homekoulut ovat vaatineet uudisinvestointeja.

Valtionosuuspalveluiden investoinneista vuodesta 2015 vuoteen 2022 1,8 miljardia euroa on kohdistunut varhaiskasvatukseen ja esiopetuksen investointeihin, perusopetukseen on investoitu noin kolminkertainen määrä varhaiskasvatukseen verrattuna.

Myös asukasluvultaan taantuvat ja nuorta ikäluokkaa menettävät kunnat ovat joutuneet investoimaan kouluihin sekä palveluiden sopeuttamisen ja keskittämisen näkökulmasta, mutta myös koulujen homeongelmien vuoksi. Keskittämisinvestoinneissa kunnat ovat keskittäneet sekä pienkouluverkostoaan mutta myös varhaiskasvatuksen palveluverkkoa.

Perusopetuksen investoinnit yht. 2015-2022		
	1000 euroa	euroa/asukas
Kuusikko	1 776 344 392	983
Maakuntakeskus	2 110 699 495	866
Kehyskunta	1 162 159 132	1 336
Seutukaupunki	888 970 624	951
Muut	858 423 218	1 140
Koko maa	5 518 493 611	1 004

Taulukko 73 Perusopetuksen investoinnit eri kuntatyypeissä 2015–2022 miljardia euroa ja euroa/asukas

Varhaiskasvatuksen investoinnit eivät ole kohdistuneet yllättäen erityisen määräävästi kehyskuntiin, eniten asukasta kohden varhaiskasvatukseen on investoitu kuntakuusikossa. Kehyskuntiin ja maakuntakeskuksiin on investoitu 317 euroa/asukas, kuusikkoon 438 euroa/asukas. Kokemuseräisesti voisi arvioida, että juuri varhaiskasvatuksen rakentamisessa on erityisesti kehyskunnissa paljon taseen ulkoisia investointeja ja ulkoistettuja palveluinvestointeja osana ulkoisia palveluita.

Varsinkin taseeltaan raskaat kunnat ja kunnat, jotka ovat varautuneet palveluntarjonnan kasvuun ja muuttumiseen aivan lähiaikoina, ovat panostaneet vuokrakohteisiin ja erityisesti muunnettavissa oleviin vuokrakohteisiin. Investointikohdevertailun tekee vaikeaksi se, että käyttöomaisuuteen kohdistetut investoinnit tilastoidaan kohteen perusteella, mutta vuokrakohteita ei.

Varhaiskasvatus ja esiopetus investoinnit 2015-2022		
	1000 euroa	euroa/asukas
Kuusikko	794 186 080	438
Maakuntakeskus	772 536 373	317
Kehyskunta	276 171 672	317
Seutukaupunki	216 499 177	231
Muut	213 784 362	284
Koko maa	1 756 803 443	320

Taulukko 74 Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen investoinnit miljardia euroa ja euroa/asukas eri kuntatyypeissä 2015–2022

Alla olevassa taulukkoparissa tarkastellaan infrainvestointien määrää verrattuna perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen investointimäärään. Infraan on investoitu varsinaisiin peruspalveluihin kuuluvia palveluita enemmän jopa 16 miljardia euroa vuodesta 2015 vuoteen 2022. Määrällisesti puolet infrainvestoinneista on kohdistunut maakuntakeskuksiin ja kuntakuusikkoon. Kuusikossa asukaskohtaiset infrainvestoinnit olivat 4 230 euroa/asukas, kehyskunnissa 2 469 euroa/asukas. Muissa kunnissa infrainvestoinnit asukasta kohden olivat pienimmät, alle 2 000 euroa/asukas. Kehyskunnissa on keskitytty peruspalvelurakentamiseen ja kunnallistekniikkaan.

Infrainvestoinnit yht. 2015-2022	1000 euroa	euroa/as	Perop ja VAKA yht. 2015-2022	1000 euroa	euroa/as
Kuusikko	7 627 840 473	4 230	Kuusikko	2 570 530 472	1 421
Maakuntakeskus	8 028 930 833	3 296	Maakuntakeskus	2 883 235 868	1 183
Kehyskunta	2 148 819 305	2 469	Kehyskunta	1 438 330 804	1 653
Seutukaupunki	2 085 004 069	2 232	Seutukaupunki	1 105 469 801	1 182
Muut	1 444 693 014	1 926	Muut	1 072 207 580	1 424
Koko maa	15 922 999 342	2 897	Koko maa	7 275 297 054	1 324

Taulukko 75 Investoinnit infraan ja vertailu perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen investointeihin miljardia euroa ja euroa/asukas eri kuntatyypeissä 2015–2022

Suuremmat kunnat ovat toteuttaneet myös paljon sellaisia elinvoimainvestointeja, joita esimerkiksi kehyskunnissa ei ole tehty. Alla olevaan taulukkoon on koostettu kuntien investoinnit eri kohteisiin vuodesta 2013 vuoteen 2022. Kunnat ovat investoineet eniten omaan taseeseensa liikenneväyliin ja perusopetuksen infraan. Varsinaista palvelutuotantoa

varten suunnattuja investointeja on vähemmän, liikunnan ja ulkoilun ja varhaiskasvatuksen investoinnit tulevat sijaluvuilla kuusi ja seitsemän.

Kuntien investoinneissa selvästi suurin osa kohdistuu investointeihin, joihin liittyviä palveluita ei rahoiteta peruspalveluiden valtionosuudesta. Alla olevasta taulukosta on nähtävillä, että peruspalveluiden osuus investoinneista on alle neljannes.

euroa 2013-2022 Osuus			euroa 2013-2022 Osuus		
Liikenneväylät	9 064 940 087	25,15 %	Asumisen turvaaminen	114 979 144	0,32 %
Perusopetus	6 201 895 183	17,20 %	Nuorisotoiminta	114 439 698	0,32 %
Vesihuolto	2 470 970 944	6,85 %	Esiopetus	109 211 374	0,30 %
Muu toiminta	2 411 307 097	6,69 %	Maa ja metsätilat	102 712 541	0,28 %
Energiahuolto	2 225 014 650	6,17 %	Ympäristönsuojelu	70 151 402	0,19 %
Liikunta ja ulkoilu	1 997 419 423	5,54 %	Muu opetustoiminta	57 510 357	0,16 %
Varhaiskasvatus	1 955 519 070	5,42 %	Teatteri, tanssi ja sirkus	56 385 115	0,16 %
Tila ja vuokrauspalvelut	1 935 286 303	5,37 %	Musiikkitoiminta	36 882 034	0,10 %
Joukkoliikenne	1 503 792 190	4,17 %	Kansalaisopistot	32 455 745	0,09 %
Tukipalvelut	974 531 466	2,70 %	Jätehuolto	31 884 307	0,09 %
Puistot ja yleiset alueet	884 340 204	2,45 %	Taiteen perusopetus	21 507 377	0,06 %
Lukiokoulutus	603 919 316	1,68 %	Työllistymistä tukevat	11 386 000	0,03 %
Satamatoiminta	552 782 000	1,53 %	Muu liikeluontoinen toiminta	10 766 000	0,03 %
Elinkeinoelämän edistäminen	475 307 414	1,32 %	Rakennusvalvonta	8 046 897	0,02 %
Maaomaisuuden hallinta	470 082 869	1,30 %	Ympäristöterveys	4 358 496	0,01 %
Yleishallinto	385 906 568	1,07 %	Visuaalinen taide	3 055 705	0,01 %
Kirjastotoiminta	368 387 023	1,02 %	Työllisyyspalvelut	2 772 022	0,01 %
Yhdyskuntasuunnittelu	228 590 520	0,63 %	Lomitus	79 000	0,00 %
Ammattikorkeakoulut	197 249 000	0,55 %		36 049 481 998	100,00 %
Muu kulttuuritoiminta	183 214 306	0,51 %			
Museo ja näyttelytoiminta	170 443 153	0,47 %			

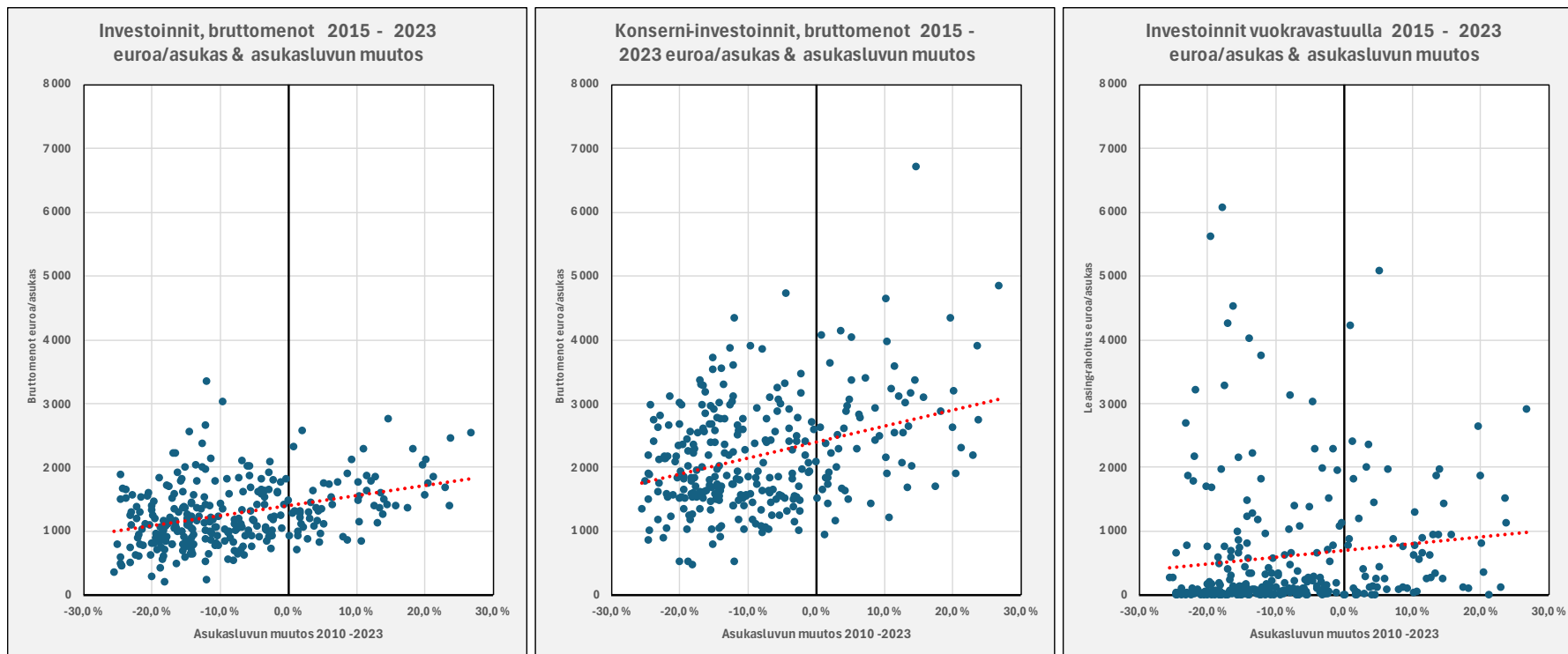
Taulukko 76 Kuntien investointeja miljardia euroa 2013–2022 kumulatiivisesti

Investoinnit (emo) 2013-2022					
euroa	Kaikki investoinnit	Peruspalvelut	Muut kuin peruspalvelut	Kulttuuri-palvelut	Liikunta, lukio, nuoriso
Kuusikko	16 792 367 618	2 971 364 413	13 546 307 789	217 256 655	869 239 298
C23	23 324 201 364	4 490 914 219	18 452 922 021	379 802 026	1 463 058 393
Muut kunnat	13 201 856 957	4 165 605 806	8 940 039 951	91 685 663	1 252 720 045
Kaikki	36 526 058 321	8 656 520 025	27 392 961 973	471 487 690	2 715 778 438
euroa/asukas	Kaikki investoinnit	Peruspalvelut	Muut kuin peruspalvelut	Kulttuuri-palvelut	Liikunta, lukio, nuoriso
Kuusikko	6 668	1 580	5 000	86	496
C23	9 464	1 675	7 634	122	490
Muut kunnat	7 715	1 485	6 104	126	484
Kaikki	5 378	1 697	3 642	37	510
Osuus ryhmästä	Kaikki investoinnit	Peruspalvelut	Muut kuin peruspalvelut	Kulttuuri-palvelut	Liikunta, lukio, nuoriso
Kuusikko		17,7 %	80,7 %	1,3 %	5,2 %
C23		19,3 %	79,1 %	1,6 %	6,3 %
Muut kunnat		31,6 %	67,7 %	0,7 %	9,5 %
Kaikki		23,7 %	75,0 %	1,3 %	7,4 %

Taulukko 77 Investoinnit 2023–2022, investointilajit ja isot kunnat – muut kunnat miljardia euroa ja euroa/asukas

Kaikki emon investoinnit					Peruspalveluinvestoinnit					Kaikki muut kuin peruspalvelut					Museot, musiikki, teatteri, tanssi, sirkus yms					Liikunta, ulkoilu, lukio, nuoris				
euroa/10 vuotta	%:ia kaikista	Keskiluku	euroa/as/10 vuotta		euroa/10 vuotta	%:ia kaikista	Keskiluku	euroa/as/10 vuotta		euroa/10 vuotta	%:ia kaikista	Keskiluku	euroa/as/10 vuotta		euroa/10 vuotta	%:ia kaikista	Keskiluku	euroa/as/10 vuotta		euroa/10 vuotta	%:ia kaikista	Keskiluku	euroa/as/10 vuotta	
Helsinki	8 868 822 340	24,3 %	638 346	13 893	Porvoo	132 806 492	1,5 %	50 329	2 639	Helsinki	7 277 048 980	26,6 %	638 346	11 400	Kuopio	38 938 661	8,3 %	118 851	328	Kuopio	117 889 457	4,3 %	118 851	992
Espoo	2 918 468 072	8,0 %	283 014	10 312	Helsinki	1 386 611 655	16,0 %	638 346	2 172	Espoo	2 445 488 411	8,9 %	283 014	8 641	Lahti	29 511 112	6,3 %	119 262	247	Lahti	87 536 143	3,2 %	119 262	734
Tampere	1 784 581 498	4,9 %	234 728	7 603	Kajaani	72 062 905	0,8 %	37 083	1 943	Kuopio	726 505 524	2,7 %	118 851	6 113	Tampere	50 276 197	10,7 %	234 728	214	Kajaani	25 810 851	1,0 %	37 083	696
Kajaani	276 417 567	0,8 %	37 083	7 454	Lahti	228 494 984	2,6 %	119 262	1 916	Vaasa	399 462 434	1,5 %	67 155	5 948	Kajaani	7 428 636	1,6 %	37 083	200	Joensuu	52 881 794	1,9 %	75 992	696
Kuopio	828 861 659	2,3 %	118 851	6 974	Vantaa	395 306 511	4,6 %	225 459	1 753	Tampere	1 377 466 095	5,0 %	234 728	5 868	Seinäjoki	11 668 613	2,5 %	62 839	186	Helsinki	378 874 109	14,0 %	638 346	594
Vaasa	466 423 194	1,3 %	67 155	6 946	Lappeenranta	126 166 858	1,5 %	72 654	1 737	Kajaani	171 402 333	0,6 %	37 083	4 622	Rovaniemi	11 365 316	2,4 %	62 875	181	Tampere	138 275 135	5,1 %	234 728	589
Lahti	790 396 021	2,2 %	119 262	6 627	Espoo	472 948 661	5,5 %	283 014	1 671	Lahti	544 492 028	2,0 %	119 262	4 566	Jyväskylä	20 489 379	4,3 %	140 273	146	Vaasa	38 711 443	1,4 %	67 155	576
Porvoo	316 272 546	0,9 %	50 329	6 284	Kokkola	77 778 382	0,9 %	47 519	1 637	Mikkeli	232 370 831	0,8 %	53 308	4 359	Helsinki	90 889 323	19,3 %	638 346	142	Lappeenranta	38 211 858	1,4 %	72 654	526
Vantaa	1 363 073 962	3,7 %	225 459	6 046	Tampere	367 502 008	4,2 %	234 728	1 566	Vantaa	958 191 604	3,5 %	225 459	4 250	Vaasa	7 544 647	1,6 %	67 155	112	Espoo	148 711 461	5,5 %	283 014	525
Mikkeli	304 087 328	0,8 %	53 308	5 704	Mikkeli	71 716 497	0,8 %	53 308	1 345	Seinäjoki	265 403 709	1,0 %	62 839	4 224	Espoo	29 115 251	6,2 %	283 014	103	Porvoo	24 305 230	0,9 %	50 329	483
Seinäjoki	356 196 880	1,0 %	62 839	5 668	Seinäjoki	84 397 171	1,0 %	62 839	1 343	Oulu	812 243 020	3,0 %	202 823	4 005	Mikkeli	5 279 823	1,1 %	53 308	99	Mikkeli	23 510 583	0,9 %	53 308	441
Kokkola	262 722 363	0,7 %	47 519	5 529	Oulu	249 654 041	2,9 %	202 823	1 231	Joensuu	298 495 243	1,1 %	75 992	3 928	Turku	18 166 694	3,9 %	189 986	96	Oulu	86 268 883	3,2 %	202 823	425
Oulu	1 062 013 060	2,9 %	202 823	5 236	Jyväskylä	171 411 193	2,0 %	140 273	1 222	Kokkola	184 555 981	0,7 %	47 519	3 884	Kokkola	4 296 135	0,9 %	47 519	90	Seinäjoki	26 017 596	1,0 %	62 839	414
Joensuu	387 633 953	1,1 %	75 992	5 101	Hämeenlinna	80 712 226	0,9 %	67 925	1 188	Pori	314 439 572	1,1 %	84 302	3 730	Lappeenranta	6 498 201	1,4 %	72 654	89	Pori	30 180 818	1,1 %	84 302	358
Pori	400 750 032	1,1 %	84 302	4 754	Joensuu	85 328 232	1,0 %	75 992	1 123	Porvoo	182 420 054	0,7 %	50 329	3 625	Vantaa	18 560 448	3,9 %	225 459	82	Kokkola	16 860 429	0,6 %	47 519	355
Jyväskylä	644 796 159	1,8 %	140 273	4 597	Pori	83 798 460	1,0 %	84 302	994	Turku	675 869 679	2,5 %	189 986	3 557	Kouvola	6 210 048	1,3 %	83 178	75	Vantaa	77 214 335	2,8 %	225 459	342
Lappeenranta	326 382 274	0,9 %	72 654	4 492	Kotka	50 355 339	0,6 %	52 694	956	Kouvola	281 908 513	1,0 %	83 178	3 389	Pori	5 363 986	1,1 %	84 302	64	Jyväskylä	44 771 420	1,6 %	140 273	319
Hämeenlinna	290 277 651	0,8 %	67 925	4 274	Kuopio	102 356 135	1,2 %	118 851	861	Jyväskylä	473 384 966	1,7 %	140 273	3 375	Oulu	10 248 743	2,2 %	202 823	51	Kouvola	25 020 053	0,9 %	83 178	301
Kotka	221 923 839	0,6 %	52 694	4 212	Vaasa	55 030 535	0,6 %	67 155	819	Kotka	171 568 499	0,6 %	52 694	3 256	Kotka	2 186 857	0,5 %	52 694	42	Kotka	11 624 504	0,4 %	52 694	221
Turku	795 408 685	2,2 %	189 986	4 187	Salo	40 323 201	0,5 %	52 706	765	Hämeenlinna	204 265 425	0,7 %	67 925	3 007	Hämeenlinna	2 702 911	0,6 %	67 925	40	Turku	39 895 374	1,5 %	189 986	210
Kouvola	323 280 208	0,9 %	83 178	3 887	Turku	99 341 537	1,1 %	189 986	523	Rovaniemi	174 842 904	0,6 %	62 875	2 781	Salo	1 515 331	0,3 %	52 706	29	Hämeenlinna	13 579 391	0,5 %	67 925	200
Rovaniemi	203 592 071	0,6 %	62 875	3 238	Rovaniemi	28 749 166	0,3 %	62 875	457	Lappeenranta	189 715 415	0,7 %	72 654	2 611	Joensuu	1 317 665	0,3 %	75 992	17	Salo	8 528 205	0,3 %	52 706	162
Salo	131 820 001	0,4 %	52 706	2 501	Kouvola	28 062 029	0,3 %	83 178	337	Salo	91 380 800	0,3 %	52 706	1 734	Porvoo	228 050	0,0 %	50 329	5	Rovaniemi	8 379 319	0,3 %	62 875	133
Kuusikko	16 792 367 618	46,0 %	1 774 355	9 464	Kuusikko	2 971 364 413	34,3 %	1 774 355	1 675	Kuusikko	13 546 307 789	49,5 %	1 774 355	7 634	Kuusikko	217 256 655	46,1 %	1 774 355	122	Kuusikko	869 239 298	32,0 %	1 774 355	490
C23	23 324 201 364	63,9 %	3 023 295	7 715	C23	4 490 914 219	51,9 %	3 023 295	1 485	C23	18 452 922 021	67,4 %	3 023 295	6 104	C23	379 802 026	80,6 %	3 023 295	126	C23	1 463 058 393	53,9 %	3 023 295	484
Muut kunnat	13 201 856 957	36,1 %	2 454 813	5 378	Muut kunnat	4 165 605 806	48,1 %	2 454 813	1 697	Muut kunnat	8 940 039 951	32,6 %	2 454 813	3 642	Muut kunnat	91 685 663	19,4 %	2 454 813	37	Muut kunnat	1 252 720 045	46,1 %	2 454 813	510
Kaikki	36 526 058 321	100,0 %	5 478 108	6 668	Kaikki	8 656 520 025	100,0 %	5 478 108	1 580	Kaikki	27 392 961 973	100,0 %	5 478 108	5 000	Kaikki	471 487 690	100,0 %	5 478 108	86	Kaikki	2 715 778 438	100,0 %	5 478 108	496

Taulukko 78 Investoinnit lajeittain (emo) – kuusikko, C23 ja muut kunnat 2013–2022



Kuva 8 Pisteparvet emon ja konsernin bruttoinvestoinneista 2015–2023 euroa/asukas ja vuokravastuina rahoitetut investoinnit

(saatettu samalle asteikolle konserni-investointien korostamiseksi)

9.3. Kiihdyttääkö kasvu investointeja?

Vuodesta 2015 vuoteen 2023 **kuntatyypeittäin** kuntakuusikon, maakuntakeskusten ja kehyskuntien asukasluvut ovat keskimäärin kasvaneet vuosittain. Kuusikon kasvu on ollut keskimäärin 1,4 %, maakuntakeskusten 0,7 % ja kehyskuntien 0,5 %.

Näistä varsinkin kehyskunnat ovat investoineet asukaskohtaisesti paljon, ja myös asukaskohtaisesti laskettujen investointien vuotuinen kasvu on ylittänyt asukasmäärän kasvun ollen jopa 5,1 % vuodessa. Myös – ehkä yllättäen – asukasluvultaan keskimäärin taantuvissa seutukaupungeissa on investoitu jopa kehyskuntia enemmän. Koko maan investointimenoissa oli asukaskohtaista vuotuista kasvua.

Kuntakoon mukaan suurin keskimääräinen kasvu oli keskikokoisissa kunnissa, 10 000–20 000 asukkaan kunnissa investointien vauhti oli keskimäärin 5,0 % ja seuraavassa kuntakoossa 7,0 % tarkastelujaksossa. Tämä siitä huolimatta, että asukasluvuissa oli alenemaa. Suurimmissa kunnissa investointien kasvuvauhti ylitti asukasluvun kasvun, aivan pienimmissä investointien kasvu oli negatiivinen.

Maakunnittain lähes kaikkien maakuntien investoinnit kasvoivat, eniten Varsinais-Suomessa. Kanta-Hämeessä ja Satakunnassa, kaikissa näissä investointien kasvu ylitti asukasluvun kasvun. Etelä-Karjalassa ja Keski-Suomessa keskimääräinen asukaskohtainen vuotuinen investointimäärä aleni.

Asi kasvu		Inv. km. kasvu		Asi kasvu		Inv. km. kasvu
Kuusikko	1,4 %	2,3 %		- 2000	-1,3 %	-0,2 %
Maakuntakeskus	0,7 %	2,6 %		2000 - 5000	-1,3 %	-1,5 %
Kehyskunta	0,5 %	5,1 %		5000 - 10000	-0,8 %	1,0 %
Seutukaupunki	-0,8 %	5,6 %		10000 - 20000	-0,3 %	5,0 %
Muut	-0,9 %	0,6 %		20000 - 40000	-0,1 %	7,0 %
Koko maa	0,3 %	2,5 %		40000 - 100000	0,0 %	1,5 %
				100000 -	1,2 %	1,9 %
				koko maa	0,3 %	2,4 %
Asi kasvu		Inv. km. kasvu		Asi kasvu		Inv. km. kasvu
Uusimaa	1,1 %	2,6 %		Pohjois-Karjala	-0,4 %	2,3 %
Varsinais-Suomi	0,4 %	10,0 %		Keski-Suomi	0,0 %	-4,1 %
Satakunta	-0,6 %	5,9 %		Etelä-Pohjanmaa	-0,4 %	4,6 %
Kanta-Häme	-0,4 %	6,6 %		Pohjanmaa	0,0 %	4,7 %
Pirkanmaa	0,8 %	2,3 %		Keski-Pohjanmaa	-0,2 %	0,1 %
Päijät-Häme	-0,2 %	2,4 %		Pohjois-Pohjanmaa	0,2 %	4,9 %
Kymenlaakso	-1,0 %	4,5 %		Kainuu	-0,9 %	3,7 %
Etelä-Karjala	-0,6 %	-0,5 %		Lappi	-0,3 %	2,5 %
Etelä-Savo	-1,1 %	1,3 %		Koko maa	0,3 %	2,5 %
Pohjois-Savo	-0,2 %	8,6 %				

Taulukko 79 Asukasluvun kasvun suhde investointimenojen keskimääräiseen kasvuun 2015–2023

(asukasluvun kasvu ja investointien keskimääräinen kasvu tarkastelujaksolla)

9.4. Investointien rahoitus ja tulevaisuisuuden kantokyky

Käyttöomaisuuden myynti		Tulorahoituksen korjauserät		Lainakanta, muutos, emo		Rahavarat, muutos, emo		Vuokravastuut, muutos	
2015-2023	1000 euroa	2015-2023	1000 euroa	2015-2023	1000 euroa	2015-2023	1000 euroa	2019-2023	1000 euroa
Kuusikko	4 673 478	Kuusikko	2 913 437	Kuusikko	256 112	Kuusikko	779 524	Kuusikko	475 688
Maakuntakeskus	5 362 297	Maakuntakeskus	3 087 898	Maakuntakeskus	1 197 939	Maakuntakeskus	781 991	Maakuntakeskus	190 679
Kehyskunta	1 240 676	Kehyskunta	807 639	Kehyskunta	1 023 563	Kehyskunta	218 419	Kehyskunta	-199 254
Seutukaupunki	704 352	Seutukaupunki	341 079	Seutukaupunki	769 863	Seutukaupunki	112 696	Seutukaupunki	-164 768
Muut	625 577	Muut	311 405	Muut	227 252	Muut	348 694	Muut	-132 084
Koko maa	9 068 503	Koko maa	5 479 932	Koko maa	3 221 480	Koko maa	1 960 909	Koko maa	3 670
Jaettu keskiasukasluvulla									
euroa/asukas	2015-2023	euroa/asukas	2015-2023	euroa/asukas	2015-2023	euroa/asukas	2015-2023	euroa/asukas	2019-2023
Kuusikko	2 575	Kuusikko	1 605	Kuusikko	141	Kuusikko	429	Kuusikko	256
Maakuntakeskus	2 192	Maakuntakeskus	1 263	Maakuntakeskus	490	Maakuntakeskus	320	Maakuntakeskus	77
Kehyskunta	1 421	Kehyskunta	925	Kehyskunta	1 172	Kehyskunta	250	Kehyskunta	-227
Seutukaupunki	753	Seutukaupunki	364	Seutukaupunki	823	Seutukaupunki	120	Seutukaupunki	-180
Muut	835	Muut	415	Muut	303	Muut	465	Muut	-180
Koko maa	1 644	Koko maa	993	Koko maa	584	Koko maa	355	Koko maa	1

Taulukko 80 Investointien rahoitus, emokunnat 2015–2023

(taulukoissa on mukana käyttöomaisuuden myyntitulot, tulorahoituksen korjauserät, lainakannan muutos, leasing/vuokravastuuvuvelan muutos ja rahavarojen muutos)

Luovutustulot, pys. vastaavat		Tulorahoituksen korjauserät		Lainakanta, muutos, konserni		Rahavarat, muutos, konserni		Vuokravastuut, muutos	
2015-2023	1000 euroa	2015-2023	1000 euroa	2015-2023	1000 euroa	2015-2023	1000 euroa	2019-2023	1000 euroa
Kuusikko	7 339 737	Kuusikko	3 060 196	Kuusikko	4 781 469	Kuusikko	-758 506	Kuusikko	475 688
Maakuntakeskus	8 561 269	Maakuntakeskus	2 972 966	Maakuntakeskus	4 394 303	Maakuntakeskus	-640 836	Maakuntakeskus	190 679
Kehyskunta	1 320 656	Kehyskunta	722 376	Kehyskunta	861 266	Kehyskunta	46 633	Kehyskunta	-199 254
Seutukaupunki	877 124	Seutukaupunki	405 581	Seutukaupunki	-261 036	Seutukaupunki	-56 407	Seutukaupunki	-164 768
Muut	832 465	Muut	387 626	Muut	-656 683	Muut	97 934	Muut	-132 084
Koko maa	13 530 836	Koko maa	5 566 520	Koko maa	5 288 060	Koko maa	-708 934	Koko maa	3 670
Jaettu keskiasukasluvulla									
2015-2023	1000 euroa	2015-2023	1000 euroa	euroa/asukas	2015-2023	euroa/asukas	2015-2023	euroa/asukas	2019-2023
Kuusikko	4 044	Kuusikko	1 686	Kuusikko	2 634	Kuusikko	-418	Kuusikko	256
Maakuntakeskus	3 500	Maakuntakeskus	1 216	Maakuntakeskus	1 797	Maakuntakeskus	-262	Maakuntakeskus	77
Kehyskunta	1 513	Kehyskunta	827	Kehyskunta	986	Kehyskunta	53	Kehyskunta	-227
Seutukaupunki	937	Seutukaupunki	433	Seutukaupunki	-279	Seutukaupunki	-60	Seutukaupunki	-180
Muut	1 111	Muut	517	Muut	-876	Muut	131	Muut	-180
Koko maa	2 453	Koko maa	1 009	Koko maa	959	Koko maa	-129	Koko maa	1

Taulukko 81 Investointien rahoitus, emokunnat 2015–2023

(taulukoissa on mukana käyttöomaisuuden myyntitulot, tulorahoituksen korjauserät, lainakannan muutos, leasing/vuokravastuuvuvelan muutos ja rahavarojen muutos)

Tilastotarkastelu osoittaa, että vuosien 2020–2023 poikkeuksellisen hyvä (valtion hyvään kuntien rahoitukseen perustuva) rahoitus kunnille johti siihen, että kunnat ovat pystyneet rahoittamaan investointejaan rahavaroillaan ja omaisuutta myymällä, mutta **myös kuntatalouden näkökulmasta** tarkastellen terveesti tulorahoituksellaan.

Emokuntien rahavarat ovat jopa kasvaneet ja kunnat ovat velkaantuneet vain vähän. Sitä vastoin konsernit ovat velkaantuneet enemmän kuin emot.

Kunnat ja erityisesti konsernit ovat rahoittaneet investointejaan myös omaisuuttaan myymällä. Tällä ei tarkoiteta pelkästään vuokratonteiksi tai kaavatonteiksi jalostettua maaomistusta.

Esimerkiksi kuntakuusikko on myynyt erilaista käyttöomaisuuttaan yli 4,6 miljardilla eurolla – konsernit 13,5 miljardilla eurolla. Tulorahoituksen korjauseriin on kirjautunut usein toimintatuloihin kirjattua maaomaisuuden tuottoa, sitäkin lähes 5,5 miljardilla eurolla – määrä on lähes sama konserneissa. Emot ja konsernit ovat molemmat pystyneet rahoittamaan investointejaan (käyttöomaisuutta) jalostamalla ja myymällä, joillakin kunnilla rahoitus on kohdistunut myös varsinaiseen palvelutuotantoon, mikä on huolestuttavaa.

Suurimpien kaupunkien lainakannan muutos on ollut hyvin maltillinen, vain vajaa 300 miljoonaa euroa samaan aikaan, kun rahavarat ovat kasvaneet lähes 800 miljoonaa euroa. Jotta netto ei näyttäisi liian positiiviselta, ovat kuusikkokunnat velkaantuneet ulkoiseen taseeseen tarkastelujaksolla 1,3 miljardia euroa. Konsernitilanne onkin hyvin erilainen, ne ovat velkaantuneet noin kaksi miljardia euroa emoja enemmän ja purkaneet rahavarojaan yhteensä lähes 710 miljoonalla eurolla. Ja samaan aikaan käyttöomaisuutta ja pysyviä vastaavia on myyty.

9.5. Johtopäätös - kiihdyttääkö asukasluvun kasvu investointien kasvua– onko kunnissa investointivaraa?

Kasvu näyttää kiihdyttävän investointeja (ja samaan aikaan asukasluvultaan taantuvien alueiden käyttöomaisuus muuttuu tehottomaksi ja niissä oleva omaisuuden arvo heikkenee kiihtyvästi). Kasvavan investointitarpeen vuoksi myös selvityshenkilöiden toimeksiantoon kirjattiin tavoite tarkastella erityisesti kasvussa olevien kuntien kykyä rahoittaa investointejaan aiempaa paremmin. On perusteltu huoli investointivarasta, jota pitäisi pystyä vahvistamaan erityisesti kasvussa olevissa kunnissa myös peruspalveluiden valtionosuudella.

Lähes kaikissa kuntatyypeissä, eri kokoluokan kunnissa ja maakunnissa investointien määrä kasvoi myös edellisen hallituskauden aikana, jolloin erityisesti kuntien valtionosuusrahoitus oli runsas. Kunnat pystyivät investoimaan vuosikatteellaan ja joillakin suurilla kaupungeilla isosta investointitasosta huolimatta niiden emon taseessa olevat rahavarat kasvoivat. **Samalla kun kunnat investoivat myös ei-peruspalveluihin liittyviin elinvoimainvestointeihin, niiden poistot kasvoivat. Poistojen tason nousu ja rohkeasti tehtyjen investointien käyttömenot kasvoivat samaan aikaan kun valtionosuusrahoitus väheni, mikä on johtanut huonompaan tilanteeseen kuin ilman ”investointipursketta”.**

Kunnat ovat investoineet perusopetukseen ja varhaiskasvatukseen, mutta erityisesti infraan. Kaksi ensin mainittua kuuluvat peruspalveluiden valtionosuusrahoitukseen, infra ei. Iso osa investoinneissa on konserni-investointeja ja niissä erityisesti elinvoimainvestointeja. Näitä kunnan pitää pystyä rahoittamaan omilla itsehallintoonsa kuuluvilla instrumenteilla.

Varsinkin kuntien kanssa käydyissä on noussut esille tarve keventää yleisesti investointien rahoitusta peruspalveluiden valtionosuudella. Investointien suoranainen tukeminen peruspalveluiden valtionosuudesta ei ole järkevää eikä mahdollistakaan. Investointien määrä on itsessään suuri: peruspalveluiden valtionosuuden kokonaismäärä on noin 3,6 miljardia euroa ja emokuntien investoinnit ovat suunnilleen saman tasoiset (talousarviotieto vuodelta 2024: 11 suurinta kaupunkia investoi emon taseeseen noin 800 miljoonalla eurolla vuodessa,

mikä vastaa näissä kaupungeissa 3,5 veroprosenttiyksikön tuottoa). **Kasvua tuettaisiin valtionosuusperusteisesti parhaiten keventämällä käyttötaloutta.**

Varsinkin suuret kaupungit ja hyvillä alueilla sijaitsevat kehyskunnat ovat pystyneet rahoittamaan investointejaan viime vuosien aikaan jopa taloudeltaan terveesti vuosikatteellaan, mutta myös omaisuuttaan myymällä.

Jos omaisuuden myyminen jatkuu, se tulosvaikutteisena vahvistaa myös tuloslaskelmaa ja siirtää väistämätöntä veroprosentin noston tarvetta tai sopeutusta. Omaisuuden myyminen johtaa todennäköisesti sellaiseen *perusteettomaan* turvallisuuden tunteeseen, minkä seurauksena myytävän omaisuuden väheneminen ja loppuminen ja jatkuvasti kasvavat käyttötalousvaikutteiset käyttöomaisuuden kulut ja kasvaneet poistot johtavat kunnan talouden pahaan alijäämään. Tätä ei voida korjata enää muilla tavoilla kuin veroprosenttien nostolla tai sopeutuksilla. Kaikkein pahin tilanne on kunnilla, joiden on myytävä omaisuuttaan rahoittaakseen käyttötalouttaan.

Jos investointivarana tarkoitetaan sitä, että kuntien kokonaistalous tekee erilaiset investoinnit mahdolliseksi, niin tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa investointivara on pieni tai sitä ei ole. Tämä on nähtävissä jo nyt suurimpien kaupunkien talousarvioesityksistä vuodelle 2025. Vain kaksi suurta kaupunkia tekisi sellaista tulosta, että investoinneista iso osa tulisi rahoitetuksi vuosikatteella.

Suurimmista kaupungeista suuri osa rahoittaa investointinsa joko velkaantumalla ja/tai edelleen omaisuuttaan myymällä. Velkaantuminen ei ole täysin väärä tapa rahoittaa aitoja investointeja, koska investoinnit hyödyttävät kuntaan muuttavia tai kunnassa syntyviä uusia kuntalaisia. On oikein, että hekin osallistuvat investointien rahoitukseen velkaa hoitamalla. Ylivelkaantuminen ei ole koskaan hyvä ja kunnankaan ei pitäisi velkaantua, jos velan hoitaminen rasittaa palvelurakenteen rahoittamista. Joskus investointien tai uuden oman palvelun perustaminen tai laadun tai laajuuden kasvattaminen saa odottaa.

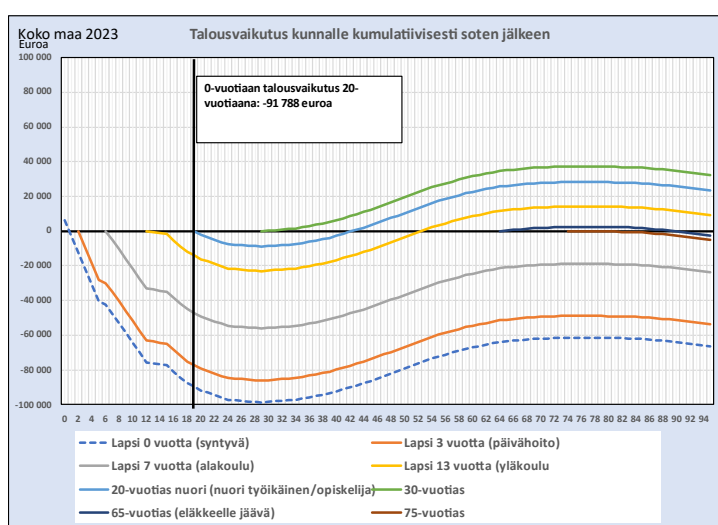
Aiemmin on osoitettu, että kunnat ovat investoineet peruspalveluiden rakenteisiin, mutta hyvin paljon tätä enemmän myös infraan sekä myös sellaisiin vapaa-ajan palveluihin ja elinvoimapalveluihin. Peruspalveluiden valtionosuus voitaisiin henkisesti kohdistaa esimerkiksi varhaiskasvatukseen, perusopetuksen tai kirjastotoimen infraan.

Jatkossa on yhteisesti määriteltävä investointivaran käsite ja se, mihin investointeihin kunnan pitäisi pystyä kohdentamaan investointivaransa. Tämä on samaa asiaa kuin se, kuinka kunnan taloutta tarkastellaan kokonaistalouden kannalta ja millä voitaisiin varmistaa, että ”viivan alle” jäisi mieluummin positiivinen kuin negatiivinen erä.

Varsinkin suurten kaupunkien joukossa investointivara näyttää pahasti heikentyneen ja erityisesti konsernitasolla. Joillakin eteläisen Suomen yksittäisillä kaupungeilla tilanne ei ole yhtä huono kuin suurimmalla joukolla.

10. Kuinka valtionosuudet ovat kehittyneet kasvukaupungeissa 2017–2023

Yleisellä tasolla eri-ikäisten kuntalaisten kumulatiivinen nettokustannus kiinnittyy erityisesti lapsiin ja nuoriin aina lukioikäiseen saakka. Palveluihin liittyvät tulot – valtionosuudet mukaan laskettuina – eivät riitä kääntämään yhtälöä kunnan kassan kannalta positiiviseksi. Keskimääriset yhteenlasketut tulot ovat pienemmät kuin keskimääriset yhteenlasketut menot.



Koko maa 2023

Milloin ylijäämäiseksi?

0-vuotias	Ei koskaan
3-vuotias	Ei koskaan
7-vuotias	Ei koskaan
13-vuotias	53
20-vuotias	43

Kuva 9 Eri ikäisten kuntalaisten kumulatiivinen talousvaikutus koko maassa (vuoden 2023 taso)

Vastasyntyneiden ja 3- vuotiaana ja vielä 7-vuotiaanakin kuntaan muuttaneiden kuntalaisten kumulatiivisten menojen ja tulojen suhde on hyvin negatiivinen – koko loppuikänsä kunnassa asuvana tulot eivät koskaan tavoita menoja. 13-vuotiaana kuntaan muuttava ja siellä loppuelämänsä asuvan kumulatiiviset tulot ylittävät kumulatiiviset menot 53-vuotiaana, 20-vuotiaana yhtälö täyttyy positiivisesti ”jo” 43-vuotiaana.

Kategorinen tarkastelu osoittaa vähintäänkin sen, että kuntien menot kiinnittyvät lukioikäiseen mennessä ja menot kumulatiivisesti ovat niin suuret, että keskimääräiset tulot eivät niitä kata. Ongelma on erityisesti nuorissa ikäryhmissä myös valtionosuuspohjainen, mutta muuhunkin rahoitus pohjaan liittyvä ja todennäköisesti riippuvainen myös lasten ja nuorten palveluiden melko vahvasta normipohjaisesta toteutuksesta.

Toinen epäsuhtana pidetty nykyisen valtionosuusjärjestelmän heikkous on varsinkin opiskelijakaupungeissa se, että opiskelijat käyttävät erityisesti kaupungin vapaa-aikaan ja esimerkiksi joukkoliikenteeseen liittyviä kaupungin palveluita, mutta heidän mukanaan tuomat tulot eivät riitä kattamaan menoja. Ongelma kasvaa, kun tunnistetaan se, että 16+ -ikäisen ikäryhmäperusteinen kustannus on 64,06 euroa/16+ -vuotias, mutta tämän ikäisestä perittävä omarahoitussosuus on 1 389 euroa. Kaupungille jääkin rahoitettavaa tämän ikäisestä asukkaastaan, vaikka tarkasteluun otettaisiin myös kaikki ne tulot, joita kunnan kassaan

voidaan olettaa kertyvän jokaisesta kuntalaisesta. **16+ -ikäryhmäiseen laskennalliseen valtionosuusperusteeseen ollaan esittämässä korotusta.**

Kun opiskelijaikäinen muuttaa kunnasta pois saatuaan opinnot loppuun hän jättää kunnan ”kassan vajaaksi” ja muuttaa toiseen kuntaan kerryttämään sen tuloja. Kokonaiskuva ei tietenkään ole näin mustavalkoinen, kunta hyötyy alueensa kiinteistöistä ja koulun henkilöstön verotuloista, mutta verotulot kertyvät myös naapurikuntiin.

Opiskelijan nettokustannusta kaupungille ei ole erikseen selvitetty, eikä kuntadata tähän anna mahdollisuuttakaan. Siksi tässä esityksessä keskitytään katsomaan, kuinka suuri osa kaupunkien väestön muutoksista kertyy 19–24-vuotiaista ja siitä, onko 19–24-vuotiaiden määrällä riippuvuutta kaupungin valtionosuuteen.

Valtionosuuden kehitys 2015–2022 (2023)

Valtionosuuden kehityksen tarkastelu on vaikea ajastettava siksi, että kuntien valtionosuudessa 2020–2022 oli täysin poikkeava ajanjakso koronan runsaan rahoituksen vuoksi ja vuodesta 2023 eteenpäin valtionosuus kohdentuu eri tavalla kuin ennen eri ikäryhmiin.

Alla olevasta taulukosta käy hyvin selville se, että koko maksatettu valtionosuuden määrä suurissa kaupungeissa on kehittynyt erittäin positiivisesti vuodesta 2015 vuoteen 2022, määrä on kasvanut lähes 40 %. Vuodesta 2019 vuoteen 2022 määrä kasvoi lähes kolmanneksen. Kasvu kannusti kuntia kasvattamaan omia menojaan koska talouteen tuli väljyyttä – läheskään kaikkien kuntien, itseasiassa hyvin harvan kunnan, koronamenot kasvoivat lisätyn rahoituksen vauhdissa. Vuonna 2023 valtionosuus väheni sote-uudistuksen vuoksi kaikissa muissa kunnissa paitsi Espoossa, missä valtionosuusrahoitus kasvoi rahoitusjärjestelmän muutoksen vuoksi.

VOS maksatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2015-2019	2019-2022	2015-2022
Espoo	30,1	60,9	36,4	43,1	60,9	205,1	139,0	165,6	358,9	102 %	172 %	450 %
Helsinki	273,2	316,3	220,4	197,3	232,8	479,6	330,3	377,6	200,2	-15 %	62 %	38 %
Hyvinkää	47,0	53,5	51,2	51,8	53,0	73,3	66,6	70,3	21,1	13 %	33 %	50 %
Hämeenlinna	87,3	91,4	90,8	91,3	91,0	122,9	110,0	119,3	14,6	4 %	31 %	37 %
Joensuu	129,0	140,8	139,0	142,9	145,3	171,4	164,8	175,3	56,3	13 %	21 %	36 %
Jyväskylä	157,4	176,7	173,3	173,5	173,6	230,2	210,0	220,7	57,9	10 %	27 %	40 %
Kajaani	99,5	104,9	102,6	103,2	104,0	123,8	118,7	124,7	47,2	5 %	20 %	25 %
Kokkola	78,9	86,9	86,9	87,9	89,0	109,5	102,6	109,2	32,9	13 %	23 %	38 %
Kotka	96,7	106,3	106,2	112,2	112,5	135,9	126,0	131,9	22,7	16 %	17 %	36 %
Kouvola	166,7	175,9	169,2	170,0	172,3	213,7	193,4	179,2	18,1	3 %	4 %	8 %
Kuopio	178,7	198,2	197,3	197,3	203,3	248,5	230,8	244,7	40,1	14 %	20 %	37 %
Lahti	177,7	193,4	189,0	191,4	193,9	243,8	224,0	245,7	90,9	9 %	27 %	38 %
Lappeenranta	100,0	108,1	105,0	106,9	109,9	144,5	129,8	131,9	27,1	10 %	20 %	32 %
Mikkeli	103,6	111,5	112,8	110,7	114,9	136,8	127,9	135,9	11,1	11 %	18 %	31 %
Oulu	253,8	273,4	269,9	273,3	279,1	354,3	322,8	344,0	119,8	10 %	23 %	36 %
Pori	139,1	143,6	138,9	140,8	142,0	176,5	167,4	184,3	24,6	2 %	30 %	33 %
Rovaniemi	91,1	98,3	94,1	94,9	97,7	126,9	113,8	123,6	18,7	7 %	27 %	36 %
Salo	103,2	108,9	107,6	106,5	110,0	132,0	123,4	131,4	28,3	7 %	19 %	27 %
Seinäjoki	83,0	93,8	94,6	95,5	97,8	127,1	115,6	123,7	30,9	18 %	26 %	49 %
Tampere	298,4	317,2	285,1	291,1	302,0	394,6	360,8	373,9	58,3	1 %	24 %	25 %
Turku	265,0	275,3	256,6	256,4	261,7	336,5	306,3	319,7	80,8	-1 %	22 %	21 %
Vaasa	99,7	107,6	100,9	104,8	111,3	141,3	134,1	140,2	49,1	12 %	26 %	41 %
Vantaa	150,5	189,4	168,9	173,4	184,3	293,0	255,3	287,6	179,7	22 %	56 %	91 %
Kaupungit yht.	3 209,6	3 532,4	3 296,7	3 316,2	3 442,1	4 721,2	4 173,2	4 460,3	1 589,2	7 %	30 %	39 %

Taulukko 82 Valtionosuus miljoonaa euroa eräissä kaupungeissa 2015–2023

VOS miinus OKM VOS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2015-2019	2019-2022	2015-2022
Espoo	56,4	84,3	52,5	59,3	78,4	215,1	146,1	165,7	358,4	39 %	111 %	194 %
Helsinki	277,5	317,1	212,2	183,0	215,3	450,8	307,4	350,0	166,7	-22 %	63 %	26 %
Hyvinkää	51,7	57,2	53,5	54,6	55,5	75,8	68,9	72,5	22,8	7 %	31 %	40 %
Hämeenlinna	102,2	105,4	103,0	103,8	103,5	135,1	123,1	133,0	28,7	1 %	29 %	30 %
Joensuu	134,3	145,3	141,5	145,4	147,4	173,3	168,8	175,4	57,1	10 %	19 %	31 %
Jyväskylä	184,5	202,4	194,8	195,3	195,5	252,0	231,8	243,4	81,1	6 %	25 %	32 %
Kajaani	72,1	78,9	78,8	78,8	78,9	95,3	90,7	96,8	16,1	9 %	23 %	34 %
Kokkola	83,0	90,6	89,4	90,4	91,5	111,5	103,5	110,4	33,9	10 %	21 %	33 %
Kotka	101,8	109,9	108,2	114,3	113,9	137,0	129,1	133,4	24,6	12 %	17 %	31 %
Kouvola	153,4	162,1	156,0	155,8	157,9	195,6	177,7	186,0	25,6	3 %	18 %	21 %
Kuopio	186,9	205,1	201,2	200,6	206,8	251,4	233,5	246,4	41,8	11 %	19 %	32 %
Lahti	185,5	200,0	192,0	195,5	199,4	249,0	229,8	245,6	94,9	8 %	23 %	32 %
Lappeenranta	108,2	115,8	110,8	113,0	115,7	149,8	135,4	137,6	32,8	7 %	19 %	27 %
Mikkeli	105,8	113,6	113,3	112,3	118,3	136,7	127,2	135,0	9,9	12 %	14 %	28 %
Oulu	268,7	285,4	275,0	279,4	285,4	357,9	326,3	345,8	118,9	6 %	21 %	29 %
Pori	148,2	151,7	144,2	146,4	148,2	182,3	173,2	189,9	30,2	0 %	28 %	28 %
Rovaniemi	97,9	103,9	98,1	98,8	101,4	131,2	119,6	127,4	23,6	4 %	26 %	30 %
Salo	108,9	113,8	110,4	109,5	113,0	134,4	127,2	133,5	30,7	4 %	18 %	23 %
Seinäjoki	88,4	97,9	96,9	98,3	100,7	130,0	118,6	126,4	33,5	14 %	26 %	43 %
Tampere	228,5	247,0	221,5	233,1	243,7	324,2	293,0	301,4	-20,0	7 %	24 %	32 %
Turku	227,8	237,2	219,1	220,5	224,9	290,3	264,5	277,4	38,7	-1 %	23 %	22 %
Vaasa	75,9	84,5	80,0	81,9	87,1	114,9	108,8	113,6	20,8	15 %	30 %	50 %
Vantaa	137,8	173,8	152,6	157,8	168,7	271,4	238,3	265,9	159,5	22 %	58 %	93 %
Kaupungit yht.	3 185,7	3 483,1	3 204,9	3 228,0	3 351,2	4 564,9	4 042,6	4 312,4	1 430,4	5 %	29 %	35 %

Taulukko 83 Peruspalveluiden valtionosuus miljoonaa euroa (ilman OKM:n valtionosuutta) eräissä kaupungeissa 2015–2023

Jotta saadaan selville pelkästään peruspalveluihin maksettava valtionosuus, on maksatuksesta vähennettävä OKM:n osuus. OKM:n osuus rahoittaa palveluita, mutta vain toisen asteen opetuksen ja eräitä muita erityisesti vapaa-aikaan ja elinvoimaan liittyviä palveluita, joiden järjestämiskustannukset ylittävät palveluiden kohdennetut valtionosuudet.

OKM:n valtionosuudet ovat erityisen suuret Tampereella. Muissa suurissa kaupungeissa OKM:n valtionosuus on positiivinen Helsingissä, Kajaanissa, Turussa, Vaasassa ja Vantaalla. Kun OKM:n valtionosuus on vähennetty maksetusta valtionosuudesta, havaitaan, että Tampereen peruspalveluiden valtionosuus onkin ainoana kaupunkina kokonaisuudessa kääntynyt negatiiviseksi vuonna 2023.

Seuraavassa tarkastellaan asukasluvun kehityksen, opiskelijamäärän kehityksen ja opiskelijoiden suhteellisen osuuden muutoksen vaikutusta peruspalveluiden valtionosuuteen.

Ensimmäinen näkökulma ...

- Vuodesta 2017 vuoteen 2023 ja Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuoteen 2025 opiskelijaikäisten 19–24-vuotiaiden määrät vaihtelevat 360 000–386 000 välillä, mutta ennusteen mukaan määrissä tulee olemaan hienoinen, noin 16 000–18 000 opiskelijaikäisen alenema. Opiskelijaikäisten määrä edustaa noin 6,5–7,0 %:ia koko väestöstä. Vaihteluväli kuntien kesken on hyvin suuri, pienimmillään ikäryhmä edustaa yhdessä kunnassa 2020 ja 2022 vain 1,4 %:ia koko väestöstä, kun suurimmillaan opiskelijaikäisiä oli 2023 yhdessä kunnassa 11,7 %.
- Kun kuntien valtionosuus lasketaan euroa/asukas havaitaan muutokset eri tarkastelujaksoina hyvin suuriksi: 2017–2019 muutos oli keskimäärin 48 euroa/asukas, vuodesta 2019 vuoteen 2020 462 euroa/asukas (!) ja vuosien 2017–2022 vaihtelu oli

jopa 572 euroa/asukas – suurin muutos oli 1 602 euroa/asukas. Soten vuoksi valtionosuuteen tuli suuri, keskimäärin 2 345 euron asukaskohtainen alenema. Alustavat laskelmat osoittavat, että valtionosuuteen tulisi vuoteen 2025 vain pieni, 6–7 euron asukaskohtainen kasvu. Vuonna 2026 olisi tarkoitus saattaa voimaan uusi valtionosuusjärjestelmä.

- Kunnan asukaskohtaisen valtionosuuden riippuvuus 19–24-vuotiaiden määrään on negatiivinen vaihdellen -0,42:n ja -0,46 välillä vuosina 2017–2022. Vuodesta 2023 riippuvuus heikkenee ollen edelleen negatiivinen, mutta taso vaihtelee -0,05:n ja -0,10 välillä. Vaikuttaakin siltä, että 19–24-vuotiaiden määrällä ja valtionosuuden määrällä on hienoinen negatiivinen riippuvuus, mikä heikkenee sote-uudistuksen jälkeen.
- Eniten 19–24-vuotiaita suurista kaupungeista ja todennäköisistä opiskelijakaupungeista oli Tampereella, Turussa, Oulussa, Jyväskylässä, Joensuussa ja Lappeenrannassa, kaikissa 10–11,7 %:ia koko väestöstä. Näissä kaupungeissa havaittu negatiivinen riippuvuus on todennäköisesti vaikuttanut eniten kaupungin kokonaisvaltionosuuskertymään.
- Riippuvuus oli suurin ennen sote-uudistusta, mutta jatkuu pienentyneenä uudistuksen toteuduttua. Kaikilla valtionosuuden absoluuttinen määrä kasvoi vuodesta 2017 vuoteen 2019, mutta kaupungeilla, joissa opiskelijaikäisiä on enemmän, määrä ei kasva kuten muissa kunnissa.

...toinen näkökulma: tärkein peruste isolle laskennalliselle valtionosuudelle on ikärakenne

Seuraava taulukko osoittaa sen, että lasten määrä on tärkein asia valtionosuuden laskennallisten kriteerien mukaan tuomassa valtionosuusperustassa. Taulukon kuudessa ensimmäisessä kaupungissa opiskelijaikäisten määrä on suuri. Varsinkin Turussa, Tampereella ja Joensuussa lasten määrä on pieni, ja mediaani-ikä on edullinen – opiskelijoita on siis paljon, mikä painaa mediaani-ikää alas ikärakenteen raskaudesta huolimatta. Koska nuorista aikuisista lähtien kuntaa ei hyvitetä ikärakennepерusteisilla valtionosuusperusteilla, havaitaan selvästi, että nykyisessä järjestelmässä opiskelijaikäisten iso määrä ja näennäisen hyvä väestön ikärakenne ei tuo valtionosuutta tullessaan. Espoon ja Kokkolan ikäryhmäperusteinen valtionosuus on suuri juuri siksi, että lapsia on lähes viidennes kaikista kuntalaisista.

Kunta/Taustamuuttajat		Laskennalliset kriteerit e/as										A. Valtion- osuus
		Alle 16- v %	19-24 v	Muut	Med- ikä	Ikä- ryhmät	Kaksi- kielisyys	Ulko- maa- lais- tausta	Muut kriteerit	Lasken- nalliset yht.	Oma- ra- hoitus	
Turku	201 863	13,0 %	11,7 %	75,2 %	38	1 344	69	263	85	1 762	1 390	372
Vaasa	68 956	15,2 %	11,6 %	73,2 %	39	1 535	157	209	60	1 961	1 390	571
Tampere	255 050	13,5 %	11,1 %	75,5 %	37	1 382	0	177	78	1 637	1 390	247
Jyväskylä	147 746	15,3 %	10,8 %	73,9 %	37	1 544	0	116	79	1 738	1 390	348
Joensuu	78 062	13,8 %	10,7 %	75,5 %	40	1 410	0	126	79	1 614	1 390	224
Oulu	214 633	17,4 %	10,2 %	72,4 %	37	1 725	0	102	70	1 897	1 390	507
Lappeenranta	72 988	13,9 %	9,1 %	76,9 %	44	1 425	0	169	67	1 662	1 390	272
Kuopio	124 021	15,0 %	8,9 %	76,2 %	41	1 504	0	97	58	1 659	1 390	269
Seinäjoki	66 160	17,7 %	8,3 %	73,9 %	39	1 745	0	77	48	1 871	1 390	480
Rovaniemi	65 286	16,8 %	8,3 %	74,9 %	40	1 676	0	83	60	1 818	1 390	428
Helsinki	674 500	15,0 %	7,4 %	77,6 %	38	1 516	70	334	83	2 003	1 390	613
Kajaani	36 513	16,1 %	7,1 %	76,8 %	43	1 615	0	117	98	1 830	1 390	440
Vantaa	247 443	17,6 %	7,0 %	75,4 %	38	1 741	54	461	96	2 352	1 390	962
Espoo	314 024	19,0 %	7,0 %	74,0 %	37	1 858	74	399	78	2 410	1 390	1 020
Pori	83 106	14,4 %	6,8 %	78,8 %	46	1 460	0	88	66	1 615	1 390	225
Lahti	120 693	14,7 %	6,8 %	78,5 %	44	1 493	0	161	79	1 733	1 390	343
Kokkola	48 295	19,3 %	6,5 %	74,2 %	41	1 873	102	86	52	2 113	1 390	723
Hämeenlinna	68 319	14,9 %	6,3 %	78,8 %	46	1 502	0	115	61	1 678	1 390	288
Kotka	50 500	13,2 %	6,1 %	80,7 %	49	1 367	0	183	79	1 629	1 390	239
Mikkeli	51 919	14,4 %	6,0 %	79,7 %	48	1 455	0	92	63	1 610	1 390	220
Kouvola	78 880	13,3 %	5,2 %	81,5 %	51	1 371	0	90	60	1 520	1 390	130
Porvoo	51 289	17,3 %	5,1 %	77,6 %	45	1 710	180	147	58	2 096	1 390	706
Salo	51 100	14,1 %	4,7 %	81,2 %	50	1 450	0	145	64	1 658	1 390	268

Taulukko 84 Vähän lapsia, paljon opiskelijoita ja pieni mediaani-ikä – riippuvuus laskennallisiin kriteereihin

...ja kolmas näkökulma

Uudistusta varten tarkasteltiin kuntakohtaisesti peruspalveluiden valtionosuuden kehittymistä kuntien asukasluvun kasvaessa ja erityisesti, jos opiskelijaikäisten (19–24 v) kuntalaisten määrä kasvaa. Tarkastelujakso rajattiin kolmeen eri osaan juuri koronatukien kohdistumisen vuoksi: 2015–2019, 2019–2022 ja 2015–2022.

Peruspalveluiden valtionosuuden muutokset ovat olleet suuria, 2015–2019 5,4 %, 2019–2022 24,2 % ja koko jaksolla 30,9 %. OKM:n valtionosuuden kasvut ovat olleet pienemmät, 2015–2019 30 %, 2019–2022–3 % ja koko jaksolla -0,0 %

Seuraavaksi tarkasteltiin kuntakohtaisesti peruspalveluiden valtionosuuden kehittymistä kuntien asukasluvun kasvaessa ja erityisesti, jos opiskelijaikäisten (19–24 v) kuntalaisten määrä kasvaa. Myös tässä rajataan tarkastelujakso kolmeen eri osaan: 2015–19, 2019–22 ja 2015–2022.

- Aiemmin todettiin, että valtionosuuden määrä vaihteli kuntakohtaisesti paljon, ja esimerkiksi Tampereen peruspalveluiden valtionosuuden määrä putosi alle nollan vuonna 2023 (-20 ME), samaan aikaan kun asukasluku kasvoi yli kuudella tuhannella. Tampereen asukasluku on kasvanut Espoon (13 %) ja Vantaan (13 %) jälkeen eniten (11 %).
- Muilla suurilla kaupungeilla valtionosuuden kasvun etumerkki oli positiivinen.

- Turun oli suurista kaupungeista eniten opiskelijaikäisiä yhdessä Tampereella ja Vaasan kanssa (n. 11–12 % väestöstä). Samalla tavalla nopeasti kasvaneiden kaupunkien Tampereen, Espoon ja Vantaan opiskelijoiden suhteellinen osuus väestöstä ei ole niin suuri kuin Turussa tai Tampereella ja niillä opiskelijaikäisten määrä on vähentynyt pitkällä tarkastelujaksolla. Opiskelijaikäisten määrän kasvu on ollut nopeinta Tampereella, Turussa ja Vantaalla.
- Vaikuttaakin siltä, että juuri opiskelijaikäisten määrän suuri kasvu johtaa siihen tilanteeseen, missä on mahdollista peruspalveluiden valtionosuuden aleneminen, vaikka koko asukasmäärä kasvaa.

Kun peruspalveluiden valtionosuuden kehittymisen riippuvuutta tarkastellaan suhteessa opiskelijaikäisten osuuden muutokseen, havaitaan, että riippuvuus on etumerkiltään miinus.

Riippuvuus on hyvin pieni, mutta etumerkki on mielenkiintoinen. Negatiivinen riippuvuus tarkoittaakin sitä, että mitä enemmän kaupungin kasvu on perustunut opiskelijaikäisten määrän kasvuun, sitä vähemmän kunta on saanut valtionosuutta (OKM ja peruspalveluiden valtionosuusperuspalvelut). Kun OKM:n valtionosuus puhdistetaan maksatuksesta, muuttuu riippuvuus, kun tarkastelujaksolle otetaan jakson vuodet 2020–2022.

2023				19-24 -vuotiaat ASL Kasvu-%	
	OKM VOS	PP VOS	PP - OKM Vos	Osuus 2023	2015-2022
Espoo	0,5	358,9	358,4	6,98 %	1,02 %
Helsinki	33,5	200,2	166,7	7,36 %	-11,35 %
Hyvinkää	-1,7	21,1	22,8	5,69 %	-20,54 %
Hämeenlinna	-14,1	14,6	28,7	6,30 %	-12,86 %
Joensuu	-0,8	56,3	57,1	10,71 %	-0,35 %
Jyväskylä	-23,2	57,9	81,1	10,78 %	-0,82 %
Kajaani	31,1	47,2	16,1	7,11 %	-14,76 %
Kokkola	-1,0	32,9	33,9	6,53 %	-13,73 %
Kotka	-1,9	22,7	24,6	6,05 %	-18,04 %
Kouvola	-7,4	18,1	25,6	5,16 %	-24,66 %
Kuopio	-1,8	40,1	41,8	8,88 %	-3,98 %
Lahti	-4,1	90,9	94,9	6,81 %	-14,35 %
Lappeenranta	-5,8	27,1	32,8	9,13 %	4,63 %
Mikkeli	1,3	11,1	9,9	5,98 %	-23,85 %
Oulu	0,9	119,8	118,9	10,19 %	4,29 %
Pori	-5,6	24,6	30,2	6,84 %	-14,95 %
Rovaniemi	-4,9	18,7	23,6	8,29 %	-7,40 %
Salo	-2,4	28,3	30,7	4,74 %	-19,08 %
Seinäjoki	-2,7	30,9	33,5	8,33 %	-1,90 %
Tampere	78,3	58,3	-20,0	11,07 %	8,31 %
Turku	42,1	80,8	38,7	11,74 %	6,23 %
Vaasa	28,3	49,1	20,8	11,58 %	4,32 %
Vantaa	20,2	179,7	159,5	7,01 %	6,18 %

Taulukko 85 Eräiden suurimpien kaupunkien valtionosuustarkastelu

(suhteessa 19–24-vuotiaiden määrään ja asukasluvun muutokseen)

Vuodesta 2019-vuoteen 2022 riippuvuuden etumerkki siis muuttuu, mutta tämä johtuu suurista peruspalveluiden valtionosuuden lisäyksistä. Aikajakson 2015–2022 tarkastelu sisältää ”normaalin” valtionosuuden muutoksen ja runsaan 2020–2022 valtionosuuden jakson, ja tälläkin jaksolla valtionosuus euroa/asukas on negatiivisessa riippuvuudessa opiskelijoiden määrän muutoksen kanssa.

Opiskelijoiden osuuden muutos-			
valtionosuus eur/asukas muutos			
	2015-2019	2019-2022	2015-2022
Riippuvuus	-0,078	0,048	-0,075

Taulukko 86 Opiskelijaikäisten osuuden muutos suhteessa valtionosuuden muutokseen

(riippuvuudet ovat hyvin pieniä, vaikka etumerkit ovatkin johdonmukaisia)

Yhteenveto kasvukaupunkien valtionosuuden kehityksestä

Sekä lasten ja nuorten valtionosuuteen olisi perusteltua etsiä vahvistusta siitä huolimatta, että kasvu ja isompi koko näyttävät pienentävän kasvun mukanaan tuomaa lisää yksikkökustannuksena.

Kunnat, joissa on paljon opiskelijoita, eivät uusimpien asukaskohtaisten tilastojen perusteella näytä ainakaan suppeasti rahavirtoja tarkastellen hyötyvän opiskelijamäärän kasvusta. Peruspalveluiden valtionosuuteen eniten vaikuttaa alle 16-vuotiaiden lasten lukumäärä. Opiskelijoiden iso määrä kaupungissa ei hyödytä nykyjärjestelmässä valtionosuuden kertymistä – siitäkään huolimatta, että opiskelijoiden määrä näyttäisi johtavan elinvoimaisempaan tilanteeseen esimerkiksi pienen mediaani-ian vuoksi. Opiskelijat käyttävät kunnan palveluita, mutta peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä ei hyvitä tätä palveluiden käyttöä vaan vähentää valtionosuutta laskennallisen kriteerin kautta. Sama saattaa päteä myös sellaiseen vieraskieliseen kuntaväestöön, joiden ikä ylittää 15 vuotta ja jotka eivät ole mukana työelämässä. Opiskelijoiden käyttämät palvelut ja heidän mukanaan tuomansa tulot alittavat toimintojen kustannukset ja valtionosuuden omarahoitusosuuden.

11. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen kokonaisuus

Seuraavassa tarkastellaan valmisteltavaa valtionosuusuudistusta edellisen tilastotarkastelun näkökulmasta. Tarkastelussa on myös yksityiskohtaisempia tutkimuksenomaisia kokonaisuuksia.

11.1. Valtionosuuskriteerit ja niiden riippuvuudet toiminnoista

Seuraavassa tarkastelussa varmistetaan nykyisten valtionosuuskriteerien riippuvuus valtionosuusperusteisiin toimintoihin mutta myös ei-valtionosuusperusteisiin toimintoihin sekä eräisiin mittareihin, joilla voi olla taustariippuvuus valtionosuuskriteereihin ja valtionosuusperusteisiin palveluihin.

Mittaustapa on yksinkertainen kahden muuttujan välinen riippuvuus, menettelytavalla ei ole tarkoitus selittää esimerkiksi tilastollisen regression tapaan monimuuttujiston yhteyttä mitattavaan muuttujaan. Riippuvuudet eivät ole kovinkaan suuria ja jos tilastollista merkitsevyyttä asetettaisiin esimerkiksi +/-0,5:een, ei kovinkaan monen kriteerin kohdalla löydy tällaista riippuvuutta, ainakaan niin, että sillä voisi perustella kriteerin osuvuutta valtionosuusperusteeksi. Riippuvuuden suuruutta olennaisempana voidaan pitää riippuvuuden etumerkkiä. **Valtionosuusuudistuksen välivuosi olisi tarkasteltava tämän riippuvuuden muuttumista.**

	Verovara	VOS vero- %-yks	Toiminta- kulut	Toiminta- kate	Valtion- osuudet eur/as	Kunnan koko	Väestön kasvu 2013-22	Mediaani- ikä	Tulotaso euroa/ asukas
Keskim. työttömyysaste 2021, %	0,126	-0,020	0,087	-0,024	-0,076	0,127	-0,339	0,430	-0,215
Ruotsinkielisten määrä 31.12.2022	0,037	0,024	0,035	0,077	0,076	-0,011	0,191	-0,192	0,168
Vieraskielisten määrä 31.12.2022	0,262	-0,263	-0,084	-0,195	-0,195	0,594	0,454	-0,324	0,419
Ulkomaalaisia kpl	0,256	-0,254	-0,090	-0,205	-0,190	0,575	0,439	-0,307	0,396
Asukastiheys 2021	0,285	-0,192	-0,020	-0,089	-0,115	0,764	0,406	-0,296	0,484
Saaristoväestö	0,212	-0,056	-0,048	-0,048	-0,065	-0,041	0,005	0,082	-0,002
Koulutustausta, ilman tutkintoa osuus	0,133	-0,023	0,090	-0,084	-0,089	-0,005	-0,389	0,429	-0,170
Syrjäisyysluku (tiestö) 2022-2026	0,195	0,401	0,440	0,428	0,315	-0,246	-0,592	0,663	-0,455
Saamenkielisen väestön osuus, %	0,027	0,212	0,259	0,285	0,298	-0,026	-0,003	0,013	0,020
Työpaikkaomavaraisuus 2020	0,079	-0,007	0,130	0,010	-0,082	0,255	-0,153	0,107	-0,181
Väestöllä painotettu HYTE-kerroin	0,110	-0,276	-0,274	-0,250	-0,225	0,292	0,376	-0,298	0,252
Positiivinen väestön kasvu 2019-2021	0,198	-0,114	-0,059	0,045	-0,037	0,135	0,567	-0,413	0,392

Taulukko 87 Valtionosuuskriteerien riippuvuus eräisiin keskeisiin kunnan tilaa mittaaviin muuttujiin

Valtionosuuskriteerien riippuvuus eräisiin keskeisiin kunnan tilaa mittaaviin muuttujiin osoittaa, että riippuvuudet ovat hyvin pieniä – riippuvuuden rajaksi asetettiin yllä oleva +/- 0,5. Kunnan koolla on positiivinen riippuvuus vieraskielisyyteen sekä asukastiheyteen. Tiestön avulla laskettu syrjäisyys on negatiivisessa riippuvuussuhteessa väestön kasvuun ja positiivisessa riippuvuussuhteessa mediaani-ikään. Positiivinen väestön kasvu on negatiivisessa riippuvuussuhteessa mediaani-ikään. Lähelle asetettua riippuvuuden rajaa oli useissa kriteereissä tulotason kanssa (vieraskielisten määrä, syrjäisyys, väestön kasvu). Valtionosuuden määrä korreloi syrjäisyyteen. Myös joissakin muissa kriteereissä ja mittareissa oli lähes rajan tavoittavia riippuvuuksia.

	Vos perusteiset palvelut eur/as yhteensä	Varhaiskasvatus	Päiväkotitoiminta	Perhepäivähoito	Muu varhaiskasvatus	Esiopetus	Perusopetus	Kirjasto- toiminta	Kulttuuritoiminta	Muu kulttuuritoiminta	Taiteen perusopetus	Ympäristön huolto	Hyvinvointi	Muut peruspalvelut
Keskim. työttömyysaste 2021, %	-0,268	0,056	0,079	0,156	-0,022	0,150	0,271	0,103	0,187	-0,000	0,123	-0,038	0,101	0,068
Ruotsinkielisten määrä 31.12.2022	0,177	0,069	0,114	-0,108	-0,078	-0,061	-0,002	0,056	0,037	-0,000	-0,004	0,012	0,012	-0,037
Vieraskielisten määrä 31.12.2022	0,017	0,096	0,244	-0,184	-0,055	-0,199	-0,129	-0,092	0,155	-0,000	0,108	-0,097	0,003	-0,120
Ulkomaalaisia kpl	0,003	0,090	0,245	-0,182	-0,057	-0,193	-0,123	-0,088	0,165	-0,000	0,118	-0,099	-0,012	-0,124
Asukastiheys 2021	0,027	0,016	0,079	-0,120	0,063	-0,156	-0,130	-0,081	0,064	-0,000	0,007	-0,070	-0,014	-0,083
Saaristoväestö	-0,047	-0,016	-0,101	0,106	0,087	-0,014	0,063	0,042	-0,057	0,000	-0,038	0,044	0,004	0,064
Koulutustausta, ilman tutkintoa osuus	-0,142	0,072	0,143	0,093	-0,107	0,097	0,326	0,223	-0,000	0,000	-0,009	0,113	0,091	0,046
Syrjäisyyysluku (tiestö) 2022-2026	-0,080	0,027	0,004	0,321	-0,121	0,279	0,578	0,482	0,004	0,000	-0,069	0,096	0,026	0,187
Saamenkielisen väestön osuus, %	0,303	0,018	0,112	0,022	-0,050	-0,060	0,418	0,269	-0,000	0,000	-0,037	0,025	-0,014	0,041
Työpaikkaomavaraisuus 2020	-0,159	0,081	0,094	0,057	-0,081	0,030	0,071	0,054	0,250	0,000	0,175	0,008	-0,022	0,060
Väestöllä painotettu HYTE-kerroin	-0,057	0,092	0,136	-0,206	0,141	-0,141	-0,260	-0,245	0,020	-0,000	0,005	-0,152	0,026	-0,087
Positiivinen väestön kasvu 2019-2021	0,192	0,086	0,097	-0,151	0,036	-0,185	-0,165	-0,027	-0,008	0,000	-0,058	0,003	-0,030	-0,056

Taulukko 88 Valtionosuuskriteerien riippuvuus valtionosuusperusteisin palveluihin

Valtionosuuskriteereiden ja peruspalveluiden valtionosuusperusteisten palveluiden yksikkökustannusten kesken ei ollut yli tai alle 0,5:n riippuvuuksia. Ainoastaan syrjäisyyden ja perusopetuksen yksikkökustannuksen välillä oli asetetun rajan ylittävä riippuvuus.

	Lukio- koulutus	Nuorisotoiminta	AP-IP	ja näyttelytoiminta	Teatteri-, tanssi- ja sirkus	Kansalaisopisto	Muu opetus- toiminta	Musiikki- toiminta	Liikunta ja ulkoilu	Muu toiminta
Keskim. työttömyysaste 2021, %	0,232	0,317	-0,001	0,293	0,208	0,088	-0,056	0,169	0,186	0,026
Ruotsinkielisten määrä 31.12.2022	0,024	-0,148	0,025	0,016	-0,014	0,078	0,145	0,086	-0,048	-0,003
Vieraskielisten määrä 31.12.2022	-0,026	-0,154	-0,034	0,352	0,315	-0,004	-0,034	0,406	0,081	0,008
Ulkomaalaisia kpl	-0,010	-0,148	-0,033	0,366	0,326	0,016	-0,029	0,405	0,088	0,021
Asukastiheys 2021	-0,010	-0,080	-0,046	0,184	0,190	-0,037	-0,027	0,347	0,103	-0,018
Saaristoväestö	-0,166	-0,052	0,005	-0,042	-0,039	-0,083	0,357	-0,040	-0,089	-0,019
Koulutustausta, ilman tutkintoa osuus	0,018	0,218	0,067	0,109	-0,078	0,071	0,086	-0,082	-0,005	0,015
Syrjäisyyysluku (tiestö) 2022-2026	0,285	0,456	0,097	-0,119	-0,219	0,247	0,060	-0,177	0,138	-0,062
Saamenkielisen väestön osuus, %	0,160	0,103	0,102	-0,014	-0,020	-0,010	-0,020	-0,032	0,136	-0,014
Työpaikkaomavaraisuus 2020	0,255	0,092	-0,030	0,355	0,298	0,196	-0,064	0,285	0,318	-0,006
Väestöllä painotettu HYTE-kerroin	-0,002	-0,093	-0,056	0,135	0,301	-0,087	-0,086	0,306	0,071	-0,111
Positiivinen väestön kasvu 2019-2021	-0,084	-0,150	0,000	0,020	0,034	0,056	0,024	0,111	0,058	-0,053

Taulukko 89 Valtionosuuskriteerien riippuvuus eräisiin ei- valtionosuusperusteisin palveluihin, otos 1

Valtionosuuskriteereiden ja ei-peruspalveluiden valtionosuusperusteisten palveluiden yksikkökustannusten kesken ei ollut yli tai alle 0,5:n riippuvuuksia.

	Yleishallinto	Tila- ja vuokrauspalvelut	Tuki- palvelut	Elinkeinoelämän edistäminen	Liikenneväylät	Maaomaisuuden hallinta	Puistot ja yleiset alueet
Keskim. työttömyysaste 2021, %	0,116	0,221	-0,047	0,309	0,100	0,107	0,100
Ruotsinkielisten määrä 31.12.2022	-0,041	-0,008	0,089	-0,096	0,107	0,088	-0,012
Vieraskielisten määrä 31.12.2022	-0,157	-0,002	-0,026	-0,069	0,362	0,251	0,199
Ulkomaalaisia kpl	-0,148	0,000	-0,033	-0,078	0,355	0,236	0,194
Asukastiheys 2021	-0,133	0,032	-0,054	-0,040	0,377	0,104	0,273
Saaristoväestö	0,113	0,064	-0,050	-0,006	-0,067	-0,008	0,045
Koulutustausta, ilman tutkintoa osuus	0,193	0,220	0,008	0,097	-0,078	0,174	0,106
Syrjäisyyysluku (tiestö) 2022-2026	0,482	0,396	0,105	0,279	-0,187	-0,031	-0,059
Saamenkielisen väestön osuus, %	0,198	0,151	-0,037	0,178	-0,100	0,004	-0,081
Työpaikkaomavaraisuus 2020	0,004	0,084	-0,043	0,102	0,240	0,156	0,234
Väestöllä painotettu HYTE-kerroin	-0,333	-0,189	-0,074	-0,036	0,307	0,067	0,199
Positiivinen väestön kasvu 2019-2021	-0,119	-0,068	0,017	-0,079	0,256	0,048	0,020

Taulukko 90 Valtionosuuskriteerien riippuvuus eräisiin ei- valtionosuusperusteisin palveluihin, otos 2

Valtionosuuskriteereiden ja ei-peruspalveluiden valtionosuusperusteisten palveluiden yksikkökustannusten kesken yli tai alle 0,5:n riippuvuuksia oli vain joukkoliikenteessä, missä riippuvaisuus löytyi vieraskielisyydestä ja asukastiheydestä.

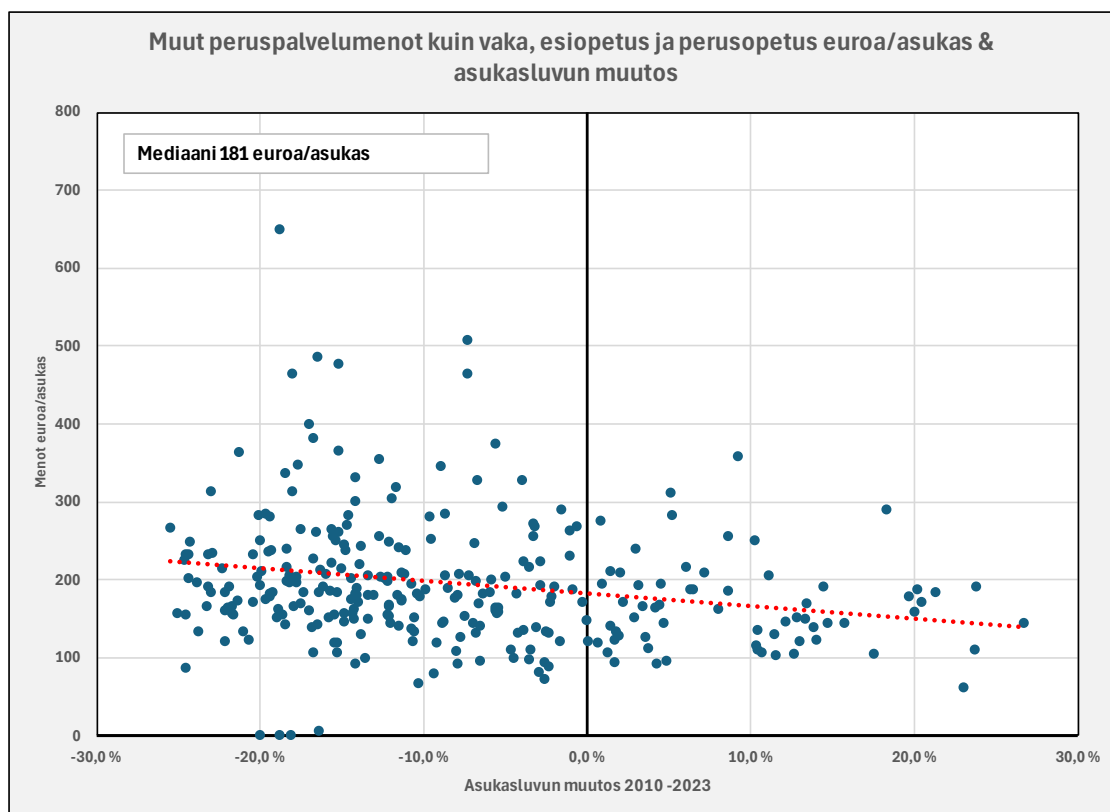
	Rakennus- valvonta	Vesi- huolto	Yhdyskun- tasuun- nittelu	Energia- huolto	Jäte- huolto	Joukko- liikenne	Maa- ja metsätilat	Ammatillinen koulutus
Keskim. työttömyysaste 2021, %	-0,002	0,031	0,040	0,149	0,088	0,029	-0,164	0,065
Ruotsinkielisten määrä 31.12.2022	0,083	0,062	0,119	-0,100	-0,039	0,014	0,090	0,002
Vieraskielisten määrä 31.12.2022	-0,089	0,024	0,322	-0,161	-0,048	0,590	0,180	0,254
Ulkomaalaisia kpl	-0,085	0,021	0,315	-0,179	-0,037	0,562	0,174	0,263
Asukastiheys 2021	-0,110	-0,108	0,220	-0,066	-0,051	0,667	0,121	0,228
Saaristoväestö	0,256	-0,026	0,144	0,016	0,271	-0,028	-0,109	-0,032
Koulutustausta, ilman tutkintoa osuus	0,190	0,241	-0,108	0,068	0,131	-0,027	-0,117	-0,041
Syrjäisyysluku (tiestö) 2022-2026	0,340	-0,009	-0,249	0,296	0,251	-0,258	-0,214	-0,084
Saamenkielisen väestön osuus, %	0,202	-0,080	0,049	-0,002	0,433	-0,039	0,046	-0,013
Työpaikkaomavaraisuus 2020	-0,067	-0,019	0,126	-0,042	0,005	-0,014	0,026	0,209
Väestöllä painotettu HYTE-kerroin	-0,267	-0,126	0,321	-0,160	-0,116	0,266	0,173	0,143
Positiivinen väestön kasvu 2019-2021	0,015	-0,132	0,277	-0,077	-0,002	0,266	0,158	0,063

Taulukko 91 Valtionosuuskriteerien riippuvuus eräisiin ei- valtionosuusperusteisiin palveluihin, otos 3

Valtionosuuskriteereiden ja ei-peruspalveluiden valtionosuusperusteisten palveluiden yksikkökustannusten kesken ei ollut yli tai alle 0,5:n riippuvuuksia.

11.2. Ikäryhmäperusteiset valtionosuudet

Valtionosuuskriteerit jaetaan kahteen osaan, laskennallisiin kustannuksiin perustuviin kriteereihin ja lisäosiin. Laskennallisiin kustannuksiin perustuvat kriteerit kuvaavat sitä painetta ja tarvetta, mitä valtionosuusperusteisista palveluista kunnalle tulee. Kriteereillä olisi oltava tilastollisin menetelmin osoitettavissa oleva yhteys palveluiden kustannuksiin. Laskennalliset kriteerit lasketaan yhteen ja lopullinen kunnan hyväksi koitua määrä tulee, kun laskennallisista kustannuksista vähennetään kuntien omarahoitusosuus 1 388,69 euroa asukasta kohden.



Kuva 10 Muiden peruspalveluiden kuin varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetus käyttömenot 2023 euroa/asukas

VATT:n tutkimus ja TE-uudistus muuttaa ikäryhmäperusteista kustannustenjakoa alla olevan taulukon mukaisesti. Esiopetusikäisten ikäryhmäperusteinen laskennallinen kustannus on osoittautunut pienemmäksi kuin 0–5-vuotiaiden laskennallinen kustannus. Nykyinen 16+ -ikäryhmä jaetaan uudelleen TE-uudistuksen edellyttämällä tavalla ja 16+ -ikäryhmän laskennallista kustannusta tullaan kasvattamaan huomattavasti. Tämä korjaa esimerkiksi yliopistokaupunkien rahoitusilannetta. Tämä on laskennallisten kustannusten, ei suoraan tulosvaikutteisen valtionosuuden lisäys.

Alla olevasta kuvasta selviää, kuinka TE-uudistus muuttaa valtionosuusjärjestelmän ikäryhmiä ja tuleva valtionosuusjärjestelmä lisää ikäryhmiä. Tämä ei kuitenkaan kasvata ikäryhmäkohtaista kokonaiskustannusta.

Taulukot on tehty sillä oletuksella, että uudistus tulisi voimaan 2026.

2024	2025, TE-uudistus	2026, VOS-uudistus
0-5-vuotiaat	0-5-vuotiaat	0-5-vuotiaat
6-vuotiaat	6-vuotiaat	6-vuotiaat
7-12-vuotiaat	7-12-vuotiaat	7-12-vuotiaat
13-15-vuotiaat	13-15-vuotiaat	13-15-vuotiaat
16+ vuotiaat	16+ vuotiaat	16-64-vuotiaat
	18-64-vuotiaat	65+ vuotiaat

Taulukko 92 Ikäryhmäluokat 2024, 2025 ja aiotusti 2026 alusta

Perushinta			
Ikärakenteen mukaan:	Nykytila	Uusi malli	Muutos
0-5-vuotiaat	8 159,23	8 754,61	595,38
6-vuotiaat	8 657,76	8 490,50	-167,26
7-12-vuotiaat	7 231,11	7 277,78	46,67
13-15-vuotiaat	12 423,61	11 838,88	-584,73
16+ vuotiaat	63,85	0,00	-63,85
18-64-vuotiaat	76,32	0,00	-76,32
16-64-vuotiaat	0,00	253,35	253,35
65+ vuotiaat	0,00	165,77	165,77

Taulukko 93 Ikäryhmäperusteiset valtionosuuskriteerit vanhan ja uuden ikärakenteen mukaan (ennen ja jälkeen)

Ikäryhmäkriteereiden yhteenlaskettu paino järjestelmässä kasvaa VATT:n tutkimuksen perusteella (79 % → 85 %). **Tämä on johtanut myös kritiikkiin erityisesti väestöään menettävissä kunnissa. Myös nykyinen tapa kohdentaa ikäryhmäkohtaisia kustannuksia samalla ottaen huomioon kuntien omarahoitusosuuden johtaa siihen, että osalla ikääntyneitä kuntia peruspalveluiden valtionosuus kääntyisi väistämättä negatiiviseksi ilman verotuloihin perustuvaa valtionosuuden täydennystä.**

Kasvua pienentää ulkomaalaistaustaisten kriteerin painon vakiointi nykytasolle. Lisäksi ikäryhmät muokattaisiin niin, että TE-uudistuksen tuoma päällekkäisyys poistuu. Päällekkäisyyden poistaminen ikäryhmissä 16–64-vuotiaat vaikuttavat vain hyvin vähän rahoituksen kohdentumiseen (maksimi +/- 2 €/as)

Ikäryhmäkriteereiden painojen päivittäminen hyödyttää kaikkia kuntia verrattain tasaisesti. Eniten hyötyvät kunnat, joissa on paljon lapsia ja suuret kaupungit. Suurin muutos tulee kunnille, joissa on muita enemmän 16+ -vuotiaita (positiivinen korrelaatio), toisaalta mitä korkeampi mediaani-ikä, sitä pienempi muutos (negatiivinen korrelaatio). Järjestelmän uusi mallinnus vaikuttaa tuottavan lisää euroja erityisesti nuorimmille 16+ -vuotiaille. Riippuvuuksissa keskeisempää on etumerkki, riippuvuudet ovat melko pieniä.

	Nykytilanne						Med.ikä 2023
	Asl 2023	Uusi malli	Uusi-vanha	16+ osuus %	Med.ikä 2023		
Helsinki	674 500	912 624 518	982 461 218	69 836 700	85,0 %	38	
Espoo	314 024	533 847 831	565 415 741	31 567 910	81,0 %	37	
Tampere	255 050	311 314 318	337 424 759	26 110 441	86,5 %	37	
Vantaa	247 443	391 151 090	416 352 742	25 201 652	82,4 %	38	
Oulu	214 633	337 053 655	357 938 090	20 884 435	82,6 %	37	
Turku	201 863	238 858 761	259 549 818	20 691 057	87,0 %	38	
Jyväskylä	147 746	205 046 024	219 588 009	14 541 986	84,7 %	37	
Kuopio	124 021	167 301 066	179 766 981	12 465 915	85,0 %	41	
Lahti	120 693	162 201 666	173 926 375	11 724 709	85,3 %	44	
Pori	83 106	109 057 493	117 105 806	8 048 313	85,6 %	46	
Joensuu	78 062	98 084 644	105 764 834	7 680 190	86,2 %	40	
Kouvola	78 880	96 754 504	104 235 150	7 480 646	86,7 %	51	
Lappeenra	72 988	93 166 783	100 141 199	6 974 416	86,1 %	44	
Vaasa	68 956	95 260 852	101 976 508	6 715 656	84,8 %	39	
Hämeenlin	68 319	92 572 225	99 171 681	6 599 456	85,1 %	46	
Luhanka	702	617 287	681 578	64 291	90,6 %	62	
Lestijärvi	682	1 073 822	1 139 108	65 285	82,7 %	56	
Hailuoto	948	1 138 063	1 224 244	86 181	87,0 %	59	
Kustavi	949	747 394	838 078	90 683	91,7 %	61	
Pelkosenni	912	703 423	797 460	94 037	91,3 %	59	
Halsua	1 013	1 326 811	1 421 035	94 224	85,6 %	56	
Savukoski	978	1 000 260	1 102 419	102 159	88,9 %	58	
Utsjoki	1 139	1 369 144	1 472 750	103 606	87,3 %	52	
Kivijärvi	1 035	1 314 549	1 420 508	105 960	86,1 %	58	
Kyyjärvi	1 174	1 778 323	1 886 478	108 155	83,2 %	59	
Ristijärvi	1 164	1 213 665	1 323 131	109 466	88,9 %	61	
Oripää	1 315	2 184 311	2 294 349	110 039	82,1 %	47	
Karjajoki	1 188	1 313 383	1 426 296	112 912	87,8 %	57	
Kannonkos	1 217	1 422 562	1 537 062	114 499	87,7 %	58	
Kaskinen	1 208	1 401 976	1 516 571	114 595	87,1 %	60	

Taulukko 94 Suurin ja pienin muutos ikäryhmäperusteisessa laskennallisessa kustannuksessa

(16+ -vuotiaiden osuus koko valtionosuudesta ja mediaani-ikä)

Minimi	668	768	83	68,4 %	30	Minimi	668	768	83	68,4 %	30
Mediaani	1 369	1 463	94	85,0 %	51	Mediaani	1 369	1 463	94	85,0 %	51
Keskiarvo	1 408	1 502	94	84,6 %	51	Keskiarvo	1 408	1 502	94	84,6 %	51
Maksimi	2 810	2 897	116	93,2 %	63	Maksimi	2 810	2 897	116	93,2 %	63
16+ Uusi- osuu- eur/as eur/as vanha % Med.ikä 2023						16+ Uusi- osuu- eur/as eur/as vanha % Med.ikä 2023					
Ranua	1 678	1 761	83	81,8 %	53	Luoto	2 724	2 840	116	68,7 %	30
Sievi	2 282	2 365	83	74,9 %	39	Merijärvi	2 257	2 367	109	73,6 %	40
Laihia	1 820	1 903	83	80,0 %	45	Savukoski	1 023	1 127	104	88,9 %	58
Tyrnävä	2 783	2 866	83	69,0 %	34	Pyhäntä	2 031	2 135	104	77,1 %	42
Oripää	1 661	1 745	84	82,1 %	47	Hartola	873	977	104	90,4 %	62
Lumijoki	2 323	2 407	84	74,3 %	38	Helsinki	1 353	1 457	104	85,0 %	38
Petäjävesi	1 685	1 770	85	81,7 %	47	Pelkosentie	771	874	103	91,3 %	59
Heinävesi	971	1 057	86	90,0 %	61	Turku	1 183	1 286	103	87,0 %	38
Hankasalmi	1 325	1 411	86	85,8 %	55	Kivijärvi	1 270	1 372	102	86,1 %	58
Askola	1 722	1 808	86	81,2 %	45	Tampere	1 221	1 323	102	86,5 %	37
Vimpeli	1 281	1 368	86	86,1 %	54	Rusko	1 839	1 940	102	79,1 %	43
Ruokolahti	1 155	1 241	87	87,8 %	57	Vantaa	1 581	1 683	102	82,4 %	38
Liminka	2 810	2 897	87	68,4 %	32	Pedersöre	2 198	2 299	101	75,4 %	36
Toholampi	1 697	1 784	87	81,4 %	50	Espoo	1 700	1 801	101	81,0 %	37
Karkkila	1 398	1 485	87	84,9 %	49	Kuopio	1 349	1 449	101	85,0 %	41

Taulukko 95 Suurin ja pienin muutos ikäryhmäperusteisessa laskennallisessa kustannuksessa euroa/asukas

(16+ -vuotiaiden osuus koko valtionosuudesta ja mediaani-ikä)

Peruspalveluiden VOS ennen verotuloihin perustuvaa t			
Kouvola	-14 471 944	Outokumpu	-467 556
Kemi	-7 469 770	Lapinlahti	-435 515
Mikkeli	-6 593 709	Kokemäki	-431 617
Savonlinna	-5 131 038	Parikkala	-397 933
Eurajoki	-4 988 674	Juuka	-289 494
Pori	-4 434 941	Luumäki	-281 798
Pieksämäki	-2 548 520	Rovaniemi	-229 397
Kotka	-2 139 705	Heinävesi	-184 103
Hamina	-1 782 788	Hartola	-146 608
Tuusniemi	-1 587 495	Myrskylä	-119 088
Hanko	-1 563 927	Rääkkylä	-103 510
Kaavi	-1 428 580	Keminmaa	-62 705
Mäntyharju	-1 273 397	Ähtäri	-32 538
Mänttä-Vilppula	-1 212 820	Kustavi	-26 438
Nakkila	-1 158 769	Urjala	-17 283
Harjavalta	-992 900	Isojoki	-8 124
Kaskinen	-964 656		

Taulukko 96 Peruspalveluiden valtionosuus nykyisessä järjestelmässä ennen verotuloihin perustuvaa tasausta; kunnat

11.3. Työttömyyden kriteerit

Nykyjärjestelmässä on kaksi työttömyyden kriteeriä: työttömyysaste ja työttömien ja työvoimapalveluissa olevien määrä. Työttömyyden kriteerit tulevat voimaan jo 2025 TE-uudistuksen yhteydessä. VATT:n tutkimuksen perusteella ei ole näyttöä, että työttömyysaste olisi yhteydessä korkeampiin vuoden 2024 mukaisiin valtionosuustehtävien kustannuksiin.

Tutkimuksen perusteella nykyinen työttömyysasteen mukainen kriteeri poistuisi, **jolloin myös kriteereiden päällekkäisyys poistuu**. TE-uudistuksen vuoksi järjestelmään tuleva työttömyyskriteeri säilytettäisiin nykyisellä laskentatavalla

Työttömyysasteen poistamisesta kärsivät korkean työttömyyden kunnat, joita on erityisesti idässä ja pohjoisessa. Suuria negatiivisia vaikutuksia on myös muutamassa suuressa kaupungissa.

11.4. Vieraskielisyys – ulkomaalaistaustaisuus

VATT:n tutkimuksen perusteella vieraskielisten määrää paremmin järjestelmään soveltuva määräytymistekijä olisi henkilöiden määrä, joiden syntyperä on ulkomailla (= henkilöt, joiden molemmat vanhemmat tai ainut tiedossa oleva vanhempi ovat syntyneet/on syntynyt ulkomailla).

Nyt henkilön kielistatus määräytyy oman ilmoituksen perusteella, eikä välttämättä kuvaa todellista kielitaitoa tai sen puutetta. Uusi kriteeri kuvaisi paremmin henkilön ulkomaalaistaustasta aiheutuvaa ylimääräistä palvelutarvetta ja lisäkustannusta. VATT:n tutkimuksen perusteella vieraskielisyyden/ulkomaalaistaustaisuuden mukainen painoarvo järjestelmässä pienenisi noin 135 miljoonalla eurolla (14 %) koko maan tasolla. **Koska vieraskielisyyden vaikutuksista palvelukustannusten kasvuun ei ole riittävää tutkimuksiin perustuvaa tietoa, pidettäisiin vieraskielisyyden laskennallinen kustannus järjestelmässä lähes nykyisellä tasolla.** Vieraskielisyyden laskennallinen kustannus on nyt (2024) loppusummaltaan 846,9 miljoonaa euroa. Mallin mukainen vieraskielisyyden paino valtionosuuden laskennallisissa kustannuksissa olisi vuonna 2025 jo lähes miljardi euroa.

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan alustavan suppeasti tutkimusperäisesti sitä, kuinka vieraskielisyys vaikuttaa eri kunnan palvelurakenteen osatekijöihin.

11.4.1. Vieraskielisyys palvelurakenteen kustannuksissa sekä työttömyyden hoidossa

Alla olevan taulukon mukaisesti vieraskielisten määrä on kasvanut huomattavasti kunnissa viimeisten vuosien aikana. Koko maassa vieraskielisiä oli vuonna 2015 noin 330 000 ja 2023 lähes 560 000. Kasvu – 227 000 asukasta ja 170 % - vastaa lähes Vantaan vuoden 2023 asukaslukua. Vieraskielisyys on selvästi suurten kaupunkien ilmiö sekä riskin negatiiviselta mutta myös positiiviselta puolelta.

Maakunnista vieraskielisyyttä on eniten Uudellamaalla, tämän jälkeen Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla. Yleisesti taantumasta ja erityisestä väestöllisestä taantumasta kärsivissä maakunnissa on vähän vieraskielisyyttä. Absoluuttisesti vähiten vieraskielisiä on Keski-Pohjanmaalla ja Kainuussa sekä Etelä-Savossa. Kuntakuusikossa ja maakuntakeskuksissa on eniten vieraskielisyyttä niiden peruskuntien koonkin vuoksi, mutta muissa kuntatyypeissä vieraskielisyyttä ei vuonna 2023 juurikaan ollut. Kehyskunnissa oli seutukaupunkeja enemmän vieraskielisiä.

Ilmiö korostuu erityisesti suurten ja tapauskohtaisesti pienempien kuntayksiköiden ilmiöksi, kun havaitaan, että alle kahdentuhannen asukkaan kunnissa ei ole yhteensä kuin 1 901 vieraskielistä, alle viidentuhannen asukkaan kunnissa yhteensä yli kymmenentuhatta vieraskielistä. Näitä kuntia oli yhteensä 140.

Eniten vieraskielisiä suhteessa asukasluvuun oli Vantaalla, Espoossa ja Närpiössä. Alle prosentin osuus asukkaista vieraskielisiä oli lissä, Luhangalla, Reisjärvellä ja Merijärvellä. Elinvoimaisuuden kannalta ajateltuna juuri niissä kunnissa, joissa vieraskielisyyttä kaivattaisiin, on vähiten vieraskielisiä. Nopeinta vieraskielisyyden suhteellinen kasvu oli vuodesta 2015 vuoteen 2023 Vantaalla, Espoossa ja Närpiössä – sekä Laitilassa. Varsinkin Närpiön ja Laitilan vieraskieliset ovat korostetusti muuttaneet kuntiin töihin ja ilman tätä työvoimaa vihannesviljely erityisesti Närpiössä olisi hyvin paljon vaikeampaa.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Muutos
Helsinki	88 132	93 214	98 269	101 825	106 059	109 254	114 117	121 684	131 878	150 %
Espoo	38 325	41 652	44 655	48 085	52 196	55 624	59 610	66 730	74 204	194 %
Vantaa	33 085	36 447	39 388	43 129	47 276	51 160	54 953	60 280	66 586	201 %
Turku	18 781	19 877	20 998	21 894	22 826	23 910	25 131	27 307	30 862	164 %
Tampere	15 266	16 348	17 243	18 030	18 996	19 576	20 793	23 391	26 649	175 %
Oulu	6 873	7 636	8 050	8 496	8 977	9 387	10 036	10 999	12 825	187 %
Lahti	6 779	7 430	7 890	8 313	8 675	9 012	9 406	10 018	11 259	166 %
Jyväskylä	6 081	6 576	6 904	7 124	7 453	7 723	8 052	8 694	10 003	164 %
Vaasa	5 347	5 453	5 753	6 009	6 182	6 261	6 552	7 049	8 312	155 %
Lappeenranta	4 873	5 181	5 282	5 406	5 613	5 695	5 930	6 446	7 228	148 %
Kuopio	3 954	4 260	4 454	4 685	4 885	5 095	5 539	6 023	7 029	178 %
Kerava	3 062	3 275	3 535	3 892	4 253	4 646	5 043	5 491	6 191	202 %
Joensuu	3 135	3 427	3 613	3 623	3 794	3 969	4 307	4 836	5 753	184 %
Kotka	4 659	5 020	4 943	4 937	4 868	4 849	4 820	4 812	5 330	114 %
Kirkkonummi	2 495	2 764	2 952	3 158	3 408	3 744	4 000	4 363	4 911	197 %
Hämeenlinna	2 980	3 277	3 345	3 382	3 467	3 618	3 675	4 025	4 660	156 %

Taulukko 97 Vieraskielisten määrä ja suhteellinen muutos 2015–2023 eräissä kunnissa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Muutos
Vantaa	15,4 %	16,6 %	17,7 %	18,9 %	20,2 %	21,6 %	23,0 %	24,8 %	26,9 %	11,5 %
Espoo	14,2 %	15,2 %	16,0 %	17,0 %	18,0 %	19,0 %	20,1 %	21,9 %	23,6 %	9,4 %
Närpiö	11,9 %	13,2 %	14,2 %	14,8 %	15,6 %	17,2 %	18,3 %	19,5 %	20,9 %	9,0 %
Helsinki	14,0 %	14,7 %	15,3 %	15,7 %	16,2 %	16,6 %	17,3 %	18,3 %	19,5 %	5,5 %
Kerava	8,7 %	9,2 %	9,9 %	10,7 %	11,6 %	12,5 %	13,5 %	14,6 %	16,2 %	7,5 %
Turku	10,1 %	10,6 %	11,1 %	11,4 %	11,8 %	12,3 %	12,9 %	13,8 %	15,3 %	5,2 %
Pietarsaari	7,6 %	8,1 %	8,6 %	9,0 %	9,4 %	10,0 %	10,7 %	12,3 %	14,7 %	7,1 %
Kaskinen	6,5 %	6,7 %	6,4 %	7,4 %	8,2 %	11,0 %	12,6 %	13,8 %	13,7 %	7,3 %
Korsnäs	10,2 %	10,0 %	11,1 %	10,9 %	10,7 %	11,1 %	11,6 %	12,0 %	12,6 %	2,5 %
Vaasa	7,9 %	8,1 %	8,5 %	8,9 %	9,1 %	9,3 %	9,7 %	10,4 %	12,1 %	4,1 %
Raisio	6,5 %	6,7 %	7,2 %	7,7 %	8,3 %	9,1 %	9,8 %	10,6 %	12,0 %	5,6 %
Kirkkonummi	6,5 %	7,1 %	7,5 %	8,0 %	8,6 %	9,3 %	9,9 %	10,7 %	11,9 %	5,5 %
Laitila	4,1 %	4,9 %	5,4 %	6,8 %	7,4 %	8,1 %	8,8 %	9,8 %	11,9 %	7,8 %
Kauniainen	6,2 %	6,4 %	6,8 %	7,6 %	8,4 %	9,0 %	9,6 %	9,9 %	10,8 %	4,7 %
Kotka	8,6 %	9,3 %	9,2 %	9,3 %	9,3 %	9,4 %	9,4 %	9,5 %	10,6 %	2,0 %
Tampere	6,8 %	7,2 %	7,4 %	7,7 %	8,0 %	8,1 %	8,5 %	9,4 %	10,4 %	3,7 %

Taulukko 98 Vieraskielisten osuus ja osuuden muutos eräissä kunnissa 2015–2023

Absoluuttisesti eniten vieraskielisiä oli Helsingissä, yli 130 000. Määrä on kasvanut lähes kaksinkertaiseksi vuodesta 2015. Vieraskielisyys onkin ilmiönä erityisesti suurten kaupunkien ilmiö: 20:ssä ”vieraskielisimmässä” kunnassa vieraskielisiä oli 430 000. Samaan määrään asukaslukuna päästäksemme pitää laskea yhteen asukasluvultaan 142 pienintä kuntaa!

Eniten vieraskieliset puhuvat venäjää, viron kieltä, arabiaa, somalia ja farsia.

Maahanmuutto ja vieraskielisyys maksavat kunnille ja kaupungeille varsinkin maahanmuuton alkuvaiheessa. Kunnat järjestävät usein – varsinkin pakolaisstatuksella maahan muuttaneille – asunnon ja muun ylläpidon sekä painotetun kielenopiskelun. Lisäksi vieraskieliset käyttävät usein niitä sosiaalitoimen palveluita mitä kantasuomalaisetkin, mutta todennäköisesti korostuneemmin. Valtio osallistuu kuntien palveluiden rahoittamiseen ja suoraan hyvinvointialueiden kautta sosiaali- ja terveystoimen palveluiden rahoittamiseen. Joillekin kunnille on esitelty näitä palveluita ja niiden kustannuksia kuntakohtaisesti kohdistettuna, mutta samalla on jätetty ottamatta huomioon se, että näiden palveluiden rahoittamiseen osallistuu yksin valtio.

11.4.2. Vieraskielisyys ja tulotaso

Vieraskielisyydellä ja tulotasolla on mielenkiintoiselta näyttävä riippuvuus – mitä enemmän vieraskielisiä, sitä parempi kunnan tulotaso on. Kuusikossa, missä vieraskielisten osuus on suurin, on selvästi paras tulotaso. Myös kuntakoon kasvaessa vieraskielisyyden osuus kasvaa ja samalla tulotaso paranee. Maakunnittain Uudellamaalla ja Pohjanmaalla vieraskielisyys näyttää tuovat mukanaan paremmat tulot, mutta Kymenlaakso ei noudata edellistä kaavaa: Kymenlaaksossa vieraskieliset eivät ole samalla tavalla hyvätulaisia kuin esimerkiksi Uudellamaalla. Täysin aukotonta johtopäätöstä ei kuitenkaan voida tehdä siitä, että juuri vieraskielisten määrä johtaisi parempaan tulotasoon. Pikemminkin niin, että kunnissa, joissa on hyvä tulotaso, on paljon vieraskielisiä, mikä on voinut olla osatekijä hyviin tuloihin.

	Vieraskieliset (%)	Tulotaso /e/as
Kuusikko	17,2 %	23 504
Maakuntakeskus	8,4 %	20 323
Kehyskunta	4,5 %	20 939
Seutukaupunki	5,1 %	17 886
Muut	3,8 %	17 129
Koko maa	4,6 %	18 107

	Vieraskieliset (%)	Tulotaso /e/as
< 2000	3,5 %	15 956
2000 - 5000	3,4 %	16 559
5000 - 10000	4,4 %	18 105
10000 - 20000	4,5 %	19 247
20000 - 40000	5,9 %	21 167
40000 - 100000	7,7 %	21 458
100000 -	13,9 %	22 071
Koko maa	4,6 %	18 107

	Vieraskieliset (%)	Tulotaso /e/as
Uusimaa	9,3 %	24 154
Varsinais-Suomi	6,0 %	19 957
Satakunta	4,1 %	17 916
Kanta-Häme	4,2 %	19 989
Pirkanmaa	3,5 %	18 480
Päijät-Häme	4,2 %	18 573
Kymenlaakso	7,2 %	17 764
Etelä-Karjala	5,3 %	17 764
Etelä-Savo	4,1 %	16 702
Pohjois-Savo	3,2 %	16 230
Pohjois-Karjala	4,6 %	15 725
Keski-Suomi	2,4 %	16 196
Etelä-Pohjanmaa	3,4 %	16 486
Pohjanmaa	9,3 %	18 503
Keski-Pohjanmaa	3,0 %	15 814
Pohjois-Pohjanmaa	2,7 %	16 439
Kainuu	3,3 %	17 162
Lappi	3,5 %	17 732
Koko maa	4,6 %	18 107

Taulukko 99 Vieraskielisten osuus väestöstä ja tulotaso verotettavalla tulolla mitattuna euroa/asukas eri kuntaryhmissä

Alla olevassa taulukossa on tarkastelu vieraskielisten suhteellisesta osuudesta kunnassa ja kuntalaisten tulotasosta mitattuna verotettavalla tulolla euroa/asukas. Riippuvuus on ollut positiivinen koko tarkastelujakson: mitä enemmän vieraskielisiä, sitä parempi tulotaso. Riippuvuus on säilynyt positiivisena koko tarkastelujakson, vaikka onkin heikentynyt vuonna 2023. Olennaista tässäkin on riippuvuuden etumerkki, vaikka riippuvuus onkin vielä pieni. On silti rohkeaa väittää, että vieraskielisten määrällä olisi ainakaan selvää syy-seuraus-suhdetta ja yksinomaan positiivinen riippuvuus kuntalaisten tulotasoon.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verotettava tulo eur/asukas vs vieraskielisten määrä %:ia	0,493	0,501	0,495	0,501	0,522	0,524	0,492	0,463	0,375

Taulukko 100 Vieraskielisten määrän ja tulotason riippuvuus ja tulotason riippuvuus vieraskielisten määrän kasvusta.

Seuraavassa taulukossa on tarkasteltu vuositason vieraskielisyyden suhteellista osuutta kuntalaisista ja vuotuista verotettavan tulon muutosta. Tulos on epäselvä: vieraskielisyyden suhteellisen osuuden kasvu ja verotettavan tulon muutos johtivat negatiiviseen ja positiiviseen välillä vaihtelevaan vuotuisen muutokseen. Kun tarkastellaan koko jaksoa ja vieraskielisyyden suhteellisen osuuden muutosta ja tulotason muutosta kääntyy riippuvuus negatiiviseksi. Riippuvuus on kuitenkin verraten pieni.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verotettava tulon muutos eur/asukas vs									
vieraskielisten määrä %:ia		0,250	-0,185	0,061	-0,123	0,022	-0,187	-0,029	0,007
							Kasvujen riippuvuus		-0,026

Taulukko 101 Vieraskielisten määrän ja tulotason riippuvuus ja tulotason riippuvuus vieraskielisten määrän kasvusta.

Valtionosuuden määräytymisperusteissa vieraskielisyyden laskennallisten kustannusten loppusumma vuonna 2024 on 847 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi työttömyysasteen laskennalliset kustannukset ovat 383 miljoonaa euroa, erityisesti harvan asutuksen tukemiseksi perustellussa asukastiheyden laskennallisessa kriteerissä 208 miljoonaa euroa ja koulutustaustassa 156 miljoonaa euroa. Koska kysymyksessä ovat valtionosuuden perusteena käytettävät laskennalliset kustannukset, lopullinen tulosvaikutteinen valtionosuus koko maan tasolla on noin neljännes laskennallisista kustannuksista.

Aiemmin todettiin, että VATT totesi tarkastelussaan, että vieraskielisyys aiheuttaa paineen toimintamenoihin, mutta paineen suuruutta ei voitu määritellä. Mitä enemmän vieraskielisyyttä, sitä suuremmat toimintamenot ovat varsinkin suurimmissa ja vieraskielisimmissä kaupungeissamme. Näin tarkastellen ollaan peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kannalta ytimessä.

Varsinkin suurilla kaupungeilla on toive suuremmasta vieraskielisyyden tuesta osana peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää. **Palveluntarpeen konkretia ja euromäärät ovat vielä nyt epäselvät ja faktan esiin nostamiseksi vieraskielisyyden kustannukset kunnille olisi selvitettävä tutkimuksella.** Seuraavassa tarkastellaan tämän työn yhteydessä nousseita faktoja.

11.4.3. Eräiden kuntien nostoja vieraskielisyyden kustannuksiin vaikuttavista palveluista

Varhaiskasvatus

- vieraskielisille annettava S2-opetus
- Lisäkasvatusvastuullisten tai avustajien lisäpalkkaus mitoituksen päälle.
- Muunkielisten lasten varhaiskasvatuksen järjestäminen edellyttää kunnissa resurssien suuntaamista esimerkiksi lasten suomalaiseen kulttuuriin integroitumisen tukemiseen ja huoltajien kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä lasten suomi toisena kielenä -oppimiseen.
- Vieraskielisten lasten suhteellinen osuus lasten tuessa on merkittävä. Tämän vuoksi iso osa avustajaresurssista kohdentuu vieraskielisten lasten palveluihin.

- Tulkkaukuskustannusten määrä ja määrän kasvu.

Perusopetus:

- Kouluissa kustannuksiin tulee vaikutus erityisesti tuen resursoinnin kautta, koska yksi indikaattori on maahanmuuttajatausta alueella. Kielelliset ja kulttuuriset haasteet näkyvät tuen tarpeissa ja tätä kautta vaikutusmekanismi on olemassa.
- Valmistavan opetuksen määrä ja kasvu
- Suomi toisena kielenä opetus
- Oman äidinkielen opetus ja omakielinen ohjaus ja kielellisesti tuettu resurssi
- Välillisesti vieraskielisyyteen liittyviä kustannuksia ovat eri uskontojen opetus sekä erityisopetus
- Alla olevasta taulukosta selviää maan vieraskielisimpien kuntien kasvu ja S2-kieltä opiskelevien oppilaiden osuuden muutos (yleensä kasvu). Useimmissa kunnissa vieraskielisyyden kasvu on johtanut myös S2-kielen tarpeen kasvuun.
- Ryhmäkoko on pieni, käytännössä niin valmistavassa, S2- kielen kuin uskontojen opetuksessa laskennallisesti 10.

	Osuus	Kasvu	S2 muutos-%
Vantaa	26,91 %	5,0 %	27,2 %
Espoo	23,62 %	4,2 %	34,6 %
Helsinki	19,54 %	2,5 %	17,7 %
Kerava	16,20 %	3,3 %	21,6 %
Turku	15,29 %	2,5 %	25,9 %
Pietarsaari	14,66 %	3,8 %	10,0 %
Kaskinen	13,74 %	4,2 %	0,0 %
Vaasa	12,05 %	2,0 %	4,8 %
Raisio	12,04 %	2,7 %	41,2 %
Kirkkonummi	11,93 %	2,3 %	21,7 %
Laitila	11,91 %	3,1 %	47,1 %
Kauniainen	10,83 %	1,6 %	66,7 %
Kotka	10,56 %	0,7 %	-5,8 %
Tampere	10,45 %	1,9 %	25,3 %
Lappeenranta	9,90 %	1,6 %	-3,7 %
Lahti	9,33 %	1,5 %	45,3 %

Taulukko 102 S2-kielten osuus eräissä kunnissa, joissa on paljon vieraskielisyyttä (2019–2023)

Uskonto

- Esimerkiksi islamin opetuksen, roomalaiskatolisessa ja Krišnan opetus.
- Elämänkatsomustiedon opetus

11.4.4. Erityinen ja tehostettu tuki

Alla olevasta taulukosta käy selville vieraskielisten muutos pidemmällä ja lyhyemmällä aikajaksolla ja samaan aikaan tapahtuva muutos erityisen ja tehostetun tuen tarpeessa. Erityisen tuen tarve kasvaa, kun vieraskielisten määrä kasvaa – vaikka myös kantasuomalaisille järjestetään hyvin nopeasti kasvavasti erityistä tukea. Tehostettu tuki ei kasva samalla tavalla, mikä johtunee siitä, että lapset siirtyvät tehostetulta tuelta erityiselle tuelle.

Alla oleva taulukko kuvaa kunnittain vieraskielisten osuutta koko väestöstä, erityisen ja tehostetun tuen oppilaiden osuutta kaikista oppilaista 2013, 2018 ja 2022. Taulukon kohta kasvu kuvaa muuttujien määrän muutosta pitkällä aikajaksolla 2013 ja lyhyemmällä jaksolla 2018–2022.

	Osuus		Kasvu			
	2013	2018	2022	2013-2022	2018-2022	
Vieraskielisten osuus ja sen kasvu	2,27 %	3,00 %	3,79 %	1,52 %	0,79 %	
Erytyisen tuen osuus ja osuuden kasvu	6,75 %	7,51 %	9,10 %	2,35 %	1,59 %	
Tehostetun tuen osuus ja osuuden kasvu	6,37 %	10,47 %	13,80 %	7,43 %	3,34 %	

Taulukko 103 Koko maassa vieraskielisten määrän prosentuaalinen kasvu ja erityisen ja tehostetun tuen tarjonnan kasvu

	Riippuvuus kasvusta				
	2013	2018	2022	2013-2022	2018-2022
Vieraskielisen väestöosuuden ja erityisen tuen riippuvuus	0,21	0,17	0,20		
Vieraskielisen väestöosuuden ja tehostetun tuen riippuvuus	0,15	0,13	0,09		
Vieraskielisen väestöosuuden kasvun ja erityisen tuen kasvun riippuvuus				0,05	0,03
Vieraskielisen väestöosuuden kasvun ja tehostetun tuen kasvun riippuvuus				-0,03	-0,01

Taulukko 104 Vieraskielisen väestöosuuden suhde

	vieraskieliset %	Keskiarvo Kasvut	1,52 %	0,79 %	2,22 %	1,43 %	7,26 %	3,21 %
			2013-2022	2018-2022	2013-2022	2018-2022	2013-2022	2018-2022
Vantaa	26,91 %		11,60 %	5,92 %	4,70 %	3,00 %	5,90 %	2,40 %
Espoo	23,62 %		9,61 %	4,91 %	1,90 %	0,80 %	7,80 %	3,10 %
Närpiö	20,90 %		9,98 %	4,70 %	2,70 %	1,70 %	1,90 %	0,50 %
Helsinki	19,54 %		5,52 %	2,61 %	4,10 %	3,00 %	7,60 %	3,60 %
Kerava	16,20 %		7,27 %	3,84 %	2,80 %	2,80 %	7,70 %	3,90 %
Turku	15,29 %		4,62 %	2,36 %	4,20 %	2,50 %	5,70 %	3,00 %
Pietarsaari	14,66 %		5,55 %	3,28 %	1,00 %	0,70 %	5,10 %	1,40 %
Kaskinen	13,74 %		7,40 %	6,40 %	-3,10 %	-1,10 %	-0,50 %	-2,50 %
Korsnäs	12,65 %		2,44 %	1,02 %	6,70 %	3,90 %	6,40 %	3,90 %
Vaasa	12,05 %		3,15 %	1,47 %	3,90 %	3,60 %	6,50 %	3,60 %
Raisio	12,04 %		4,89 %	2,91 %	6,00 %	3,20 %	12,10 %	4,20 %
Kirkkonummi	11,93 %		4,91 %	2,67 %	4,40 %	3,80 %	9,30 %	4,40 %
Laitila	11,91 %		6,69 %	3,06 %	5,10 %	1,80 %	12,70 %	6,90 %
Kauniainen	10,83 %		4,86 %	2,23 %	3,40 %	2,30 %	3,00 %	-2,30 %
Kotka	10,56 %		1,67 %	0,17 %	3,40 %	1,30 %	8,30 %	4,60 %
Tampere	10,45 %		3,12 %	1,73 %	0,50 %	0,70 %	4,50 %	3,10 %
Lappeenranta	9,90 %		3,02 %	1,44 %	2,30 %	1,50 %	7,90 %	2,50 %
Uusikaarlepyy	9,77 %		3,33 %	1,98 %	1,90 %	2,00 %	4,70 %	3,10 %
Lahti	9,33 %		3,12 %	1,41 %	-0,20 %	2,20 %	8,40 %	3,90 %
Karkkila	8,93 %		2,71 %	1,60 %	9,10 %	5,40 %	12,90 %	5,50 %
Oripää	8,81 %		3,12 %	1,15 %	-0,20 %	3,00 %	0,50 %	0,00 %
Rauma	8,59 %		4,46 %	1,94 %	3,50 %	1,60 %	8,30 %	2,00 %
Imatra	8,57 %		2,49 %	1,17 %	1,70 %	1,20 %	10,60 %	6,20 %
Järvenpää	8,49 %		3,11 %	1,60 %	-1,80 %	-0,60 %	10,10 %	4,20 %

Taulukko 105 Erytyisen ja tehostetun tuen tarjonnan muutos eräissä kunnissa suhteessa vieraskielisten määrän kasvuun

11.4.5. Vieraskielisyyden osuus ja palveluiden kustannukset

Tilastotarkastelu ja tilastollisen riippuvuuden tarkastelu palvelukustannuksiin kokonaisuutena ja esimerkiksi tulotasoon on nähtävissä, että kunta, missä on enemmän vieraskielisyyttä, on myös pienemmät kustannukset kuin kunnissa, missä on vähemmän vieraskielisyyttä. Kuusikkokuntien ja myös maakuntakeskusten päiväkotihoidon on kuntatyyppivertailussa kallein,

mikä voi olla selkeä osoitus vieraskielisyyden kustannuksista juuri kaupungeissa, missä on eniten vieraskielisiä kuntalaisia.

Tämä ei kuitenkaan tarkoittane sitä johtopäätöstä, että esimerkiksi vieraskielisten lasten siirtäminen Utsjoelle ei keventäisi Utsjoen palvelurakenteen kustannusta.

Taulukon ylimmällä rivillä on myös kunnista siirtyneiden palveluiden käyttömenojen riippuvuus vieraskielisyyden määrään ja kuntiin jäävien palveluiden käyttömenoihin.

Riippuvuudet ovat kauttaaltaan tilastollisesti vähämerkityksisiä, mutta etumerkki on useimmiten selkeä – miinus. Tämä tarkoittaa siis sitä, että vieraskielisyys ei ainakaan kasvattaisi palveluiden kustannuksia. Palvelut, joiden etumerkki on positiivinen ovat todennäköisesti seurausta siitä, että vieraskielisiä on paljon juuri isoissa kunnissa, joissa muutenkin on paljon joukkoliikennettä tai puistoja.

Vieraskielisyyden merkitystä voidaan tarkastella myös niin, että etsitään riippuvuutta palveluiden käyttömenojen kasvun ja vieraskielisyyden kasvun välillä.

Alla olevassa taulukossa havaitaan, että vieraskielisyyden kasvun ja alenevien yksikkökustannusten välillä on suhde, erityisesti kuusikkokaupungeissa ja maakuntien keskuksissa suhde on etumerkiltään negatiivinen. Tämä selviää taulukon äärimmäisessä oikeassa laidassa olevasta sarakkeesta ”Delta”, joka on laskettu palvelukustannusten muutoksen ja vieraskielisyyden määrän muutoksen riippuvuutena.

Edellisten havaintojen merkitys koko maan kuntiin on etumerkiltään vähintäänkin mielenkiintoinen ja johtaa koko maan kohdalla negatiiviseen etumerkkiin. Tämä pätee sekä peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin että muihin palveluihin. Lasten palveluihin liittyvä iso peruspalvelukokonaisuus varhaiskasvatuksesta poikkeaa yleisestä havainnosta – syy tähän selviää todennäköisesti ainoastaan kuntien kanssa käytävästä keskustelusta ja kerätystä datasta. Havainto vahvistaa myös VATT:n tutkijoiden toteamusta, että tutkimus ei kerro syy-seuraussuhteista.

Palveluiden riippuvuus vieraskielisyydestä						Muutos 2016-2023			
						Palvelu/vieraskielisten määrän muutos			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
Sote- ja pela	-0,31	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,27	-0,29		-0,22
Kuntaan jääneet yhteensä	-0,08	-0,07	-0,13	-0,06	-0,08	-0,13	-0,15	-0,13	-0,07
Peruspalvelut									
Varhaiskasvatus	0,31	0,26	0,23	0,25	0,22	0,15	0,20	0,09	0,05
Esiopetus	0,65	0,65	0,63	0,61	0,60	0,60	0,63	0,42	0,42
Perusopetus	-0,12	-0,11	-0,11	-0,09	-0,09	-0,12	-0,13	-0,10	-0,08
Kirjasto	-0,09	-0,09	-0,10	-0,11	-0,11	-0,10	-0,12	-0,11	-0,11
Ei peruspalvelut									
Yleishallinto	-0,23	-0,20	-0,19	-0,20	-0,13	-0,17	-0,17	-0,07	-0,01
Lukio	0,01	0,01	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02	-0,05	0,08
Nuorisotoimi	-0,06	-0,05	-0,05	-0,05	-0,07	-0,07	-0,15	0,03	0,08
Liikunta ja ulkoilu	0,14	0,13	0,12	0,13	0,07	0,09	0,07	-0,03	0,04
Joukkoliikenne	0,60	0,62	0,62	0,63	0,59	0,62	0,62	0,43	0,38
Puistot	0,28	0,28	0,31	0,26	0,37	0,30	0,36	-0,21	-0,33
Elinkeinoelämän edistäminen	-0,19	-0,15	-0,15	-0,17	-0,15	-0,20	-0,20	-0,07	0,07
Tila ja vuokraus	-0,26	-0,19	-0,19	-0,19	-0,23	-0,19	-0,28	-0,21	-0,17

Taulukko 106 Kuntaan jääneiden palveluiden ja peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden yksikkökustannuksen suhde vieraskielisyyden muutokseen.

(Mitä enemmän vieraskielisiä, sitä kalliimpi esiopetus, päivänvastainen vaikutus perusopetuksessa)

11.4.6. Vieraskieliset ja työllisyys

TE25-uudistuksen rahoittamiseen, mutta myös muuhun käyttötalouden rahoitukseen liittyen on tarkasteltu maahanmuuton vaikutuksia palvelurakenteen kustannuksissa.

Myös maahanmuuton ikärakenne saattaa vaikeuttaa kuntien talouden ja työllisyydenhoidon, esimerkiksi Helsingin ilmoituksen mukaan sen muuttoliikkeestä 80 % on nuoria maahanmuuttajia, joista nykyjärjestelmän mukaan kunnan valtionosuus (ikäryhmäkohtainen kustannus – kunnan omarahoitusosuus) on nettotappiollinen.

TE-uudistuksessa on kuntien tasolla tarkasteltuna havaittavissa, että asukasluvun kasvu saattaa kasvattaa työttömyyttä tai alentaa työllisyyttä, mutta riippuvuus on hyvin kuntakohtaista. Isoihin kaupunkeihin muutetaan työttömiksi, työn perässä, mutta suurissa kaupungeissa myös työn löytäminen on todennäköisempää kuin pienissä kunnissa.

Kuntaan muutto ja työttömyyden kasvu ovat nähtävissä taloudellisessa taantumassa ja varsinkin suurten kaupunkien viesti on, että syntynyt työttömyyden kasvu jää pysyvänä tasosiirtymänä rakenteisiin. Helsingin kokemus on, että vieraskieliset jäävät työttömiksi helpommin ja pidemmäksi aikaa, kun suhdanne vahvistuu. Toisaalta työttömyys kasvaa ja työllisyys heikkenee taloudellisessa taantumassa, mutta muuttaa nopeasti suuntaansa suhdanteen parantuessa.

- Esimerkiksi Vantaalla vieraskieliset muodostavat jo puolet työttömistä ja määrä on kasvussa. Keskimääräinen palveluaika ja tulkkikustannukset nostavat palvelutuotannon kuluja huomattavasti.

- Yritysneuvonnassa maahanmuuttajien palvelu vie paljon kantasuomalaisia enemmän aikaa.
- Valtionosuuksissa vieraskielisten omarahoitusosuus kasvaa tällä muuttoliikkeen vauhdilla noin 6 miljoonaa euroa/vuosi, vaikka vain noin puolet heistä työllistyy (kaikki ikäluokat huomioiden) ja heistäkin vain osa maksaa kunnallisveroa. Tätä voi verrata Tampereen kaupungin ongelmaan opiskelijamäärän kasvusta ja sen valtionosuuden omavastuun kasvusta.

Vieraskielisyyden lisääminen tarkasteluun mutkistaa johtopäätösten tekemistä: mitä vieraskielisempi kunta (kaupunki) on, sitä paremmalta näyttää työllisyys. Havainto ei johda siihen lopputulemaan, että vieraskielisyys sinänsä heti parantaisi yksi yhteen työllisyyttä, vieraskielisestä ja vieraasta kulttuurista Suomeen muuttavasta on todennäköisesti kohdekunnalle kantaväestön muuttoliikettä suurempia kustannuksia. Toisaalta maahanmuuttajan työllistyttyä kunta ja koko Suomi hyötyvät maahanmuutosta.

Vieraskielisyyden määrällä perustellaan usein suurempia työllistämisongelmia. Tämä on erityisesti suurten ja kasvavien kaupunkien ongelma, koska niihin hakeutuu eniten maahanmuuttajia suoraan ulkomailta ja pienen ajan kuluttua myös muualle Suomeen hakeutuneet maahanmuuttajat.

Seuraava taulukko osoittaa koko maan työllisten määrän alenemaa ja vieraskielisten määrän kasvua vuodesta 2015 vuoteen 2023. Vieraskielisten työttömien määrä on kasvanut vieraskielisten määrän kasvun suhteessa. Vieraskielisten työnhakijoiden suhteellinen osuus vieraskielisistä on jopa parantunut.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
Työvoima, koko maa	3 273 868	3 264 107	3 250 231	3 237 724	3 227 773	3 219 086	3 216 448	3 226 102	3 255 584	-18 284
Vieraskieliset	327 372	351 615	370 812	389 066	409 849	429 898	455 016	492 881	555 003	227 631
Vieraskieliset työttömät	34 881	34 792	29 736	27 313	26 855	36 878	31 577	36 551	43 404	8 523
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta
Vieraskieliset työnhakijat työvoimasta	1,07 %	1,07 %	0,91 %	0,84 %	0,83 %	1,15 %	0,98 %	1,13 %	1,33 %	0,27 %
Vieraskieliset työnhakijat vieraskielisistä	10,65 %	9,89 %	8,02 %	7,02 %	6,55 %	8,58 %	6,94 %	7,42 %	7,82 %	-2,83 %

Taulukko 107 Vieraskieliset kuntalaiset osana työvoimaa 2015–2023

Joissakin suurissa kaupungeissa vieraskielisiä työnhakijoita työnhakijoista on enemmän kuin maassa keskimäärin, mutta poikkeama ei ole suuri. Muutosprosentti vuodesta 2015 vuoteen 2023 vaihtelee nollan molemmin puolin ja on hyvin maltillinen.

										Delta 15-23
Keskiarvo	1,1 %	1,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %	1,1 %	1,0 %	1,1 %	1,3 %	0,44 %
Vieraskieliset työnhakijat työnhakijoista										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta 15-23
Helsinki	1,9 %	1,8 %	1,6 %	1,5 %	1,4 %	2,1 %	1,8 %	1,8 %	2,1 %	0,14 %
Espoo	1,9 %	1,9 %	1,6 %	1,6 %	1,4 %	2,2 %	2,0 %	2,1 %	2,4 %	0,48 %
Tampere	1,3 %	1,2 %	1,1 %	0,8 %	0,9 %	0,9 %	0,8 %	0,9 %	1,2 %	-0,09 %
Vantaa	2,3 %	2,3 %	2,0 %	1,8 %	1,8 %	3,1 %	3,0 %	2,8 %	3,4 %	1,13 %
Oulu	0,7 %	0,8 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %	0,6 %	0,4 %	0,6 %	0,7 %	0,01 %
Turku	1,9 %	1,9 %	1,5 %	1,4 %	1,4 %	1,7 %	1,7 %	1,8 %	1,8 %	-0,10 %
Jyväskylä	0,8 %	0,9 %	0,9 %	0,7 %	0,8 %	0,9 %	0,8 %	0,9 %	1,1 %	0,25 %
Kuopio	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,5 %	0,8 %	0,9 %	0,15 %
Lahti	1,4 %	1,5 %	1,5 %	1,4 %	1,2 %	1,5 %	1,1 %	1,2 %	1,4 %	-0,01 %
Pori	0,7 %	0,7 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	1,0 %	1,0 %	0,36 %
Kouvola	1,1 %	1,1 %	0,8 %	0,8 %	0,7 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %	1,0 %	-0,12 %
Joensuu	1,0 %	1,1 %	1,1 %	0,9 %	0,7 %	0,8 %	0,7 %	0,8 %	1,1 %	0,03 %
Lappeenranta	1,5 %	1,3 %	1,2 %	1,1 %	1,0 %	1,2 %	0,9 %	1,1 %	1,4 %	-0,14 %
Vaasa	1,3 %	1,1 %	1,1 %	0,9 %	1,0 %	1,2 %	0,9 %	1,1 %	1,5 %	0,16 %
Hämeenlinna	0,8 %	1,1 %	0,8 %	0,7 %	0,7 %	1,0 %	0,8 %	0,8 %	1,1 %	0,34 %
Seinäjoki	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %	0,5 %	0,07 %
Rovaniemi	0,7 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %	0,7 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	-0,18 %
Mikkeli	0,7 %	0,9 %	0,6 %	0,7 %	0,5 %	0,6 %	0,4 %	0,8 %	1,1 %	0,41 %
Porvoo	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,0 %	1,0 %	1,2 %	1,2 %	1,3 %	1,3 %	0,11 %
Salo	1,5 %	1,5 %	1,1 %	0,8 %	0,8 %	1,2 %	0,8 %	1,2 %	1,5 %	-0,03 %
Kotka	2,9 %	3,0 %	2,4 %	2,4 %	1,9 %	1,9 %	1,5 %	1,7 %	1,9 %	-1,08 %
Kokkola	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %	0,3 %	0,6 %	0,8 %	0,35 %
Kajaani	0,8 %	0,8 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %	1,4 %	0,61 %

Taulukko 108 Vieraskieliset työnhakijat %:ia työnhakijoista eräissä kunnissa 2015–2023

										Delta 15-23
Keskiarvo	10,7 %	9,9 %	8,0 %	7,0 %	6,6 %	8,6 %	6,9 %	7,4 %	7,8 %	-2,50 %
Vieraskieliset työnhakijat vieraskielisistä										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Delta 15-23
Helsinki	9,2 %	8,4 %	6,9 %	6,2 %	5,7 %	8,4 %	6,7 %	6,5 %	6,9 %	-2,27 %
Espoo	8,4 %	7,8 %	6,2 %	5,8 %	5,0 %	7,2 %	6,2 %	5,9 %	6,3 %	-2,02 %
Tampere	12,5 %	11,3 %	9,7 %	7,1 %	7,2 %	7,6 %	5,9 %	6,3 %	7,6 %	-4,92 %
Vantaa	9,6 %	8,7 %	7,1 %	6,2 %	5,8 %	9,1 %	8,5 %	7,3 %	8,2 %	-1,35 %
Oulu	12,2 %	12,7 %	7,8 %	6,7 %	6,7 %	7,9 %	5,8 %	7,4 %	7,1 %	-5,04 %
Turku	12,4 %	11,5 %	8,8 %	7,8 %	7,5 %	9,0 %	8,6 %	8,2 %	7,8 %	-4,57 %
Jyväskylä	11,8 %	12,2 %	12,2 %	9,4 %	10,2 %	10,5 %	8,6 %	9,4 %	10,0 %	-1,83 %
Kuopio	13,4 %	11,6 %	9,3 %	8,2 %	6,8 %	8,0 %	7,1 %	9,5 %	9,4 %	-4,00 %
Lahti	14,8 %	14,4 %	13,3 %	11,4 %	9,9 %	11,7 %	8,0 %	8,2 %	8,7 %	-6,13 %
Pori	14,3 %	14,0 %	9,8 %	10,4 %	10,6 %	9,0 %	7,5 %	12,3 %	11,3 %	-3,07 %
Kouvola	15,7 %	14,5 %	11,0 %	11,1 %	9,2 %	11,2 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	-5,57 %
Joensuu	15,7 %	14,8 %	13,9 %	11,3 %	8,4 %	9,3 %	7,6 %	8,2 %	8,8 %	-6,90 %
Lappeenranta	13,6 %	11,4 %	9,8 %	8,9 %	7,5 %	9,0 %	6,6 %	7,0 %	8,1 %	-5,51 %
Vaasa	10,4 %	8,7 %	8,0 %	6,3 %	7,0 %	8,2 %	5,7 %	6,8 %	7,6 %	-2,78 %
Hämeenlinna	10,6 %	13,5 %	9,0 %	7,7 %	7,3 %	10,6 %	7,9 %	7,6 %	9,3 %	-1,30 %
Seinäjoki	12,2 %	13,4 %	9,4 %	7,1 %	7,2 %	8,3 %	6,5 %	7,5 %	6,8 %	-5,37 %
Rovaniemi	13,6 %	9,1 %	9,5 %	10,5 %	10,5 %	12,2 %	7,5 %	7,2 %	6,0 %	-7,64 %
Mikkeli	11,9 %	13,3 %	8,7 %	9,9 %	6,4 %	7,6 %	5,3 %	9,2 %	11,1 %	-0,82 %
Porvoo	12,4 %	11,1 %	10,3 %	8,3 %	7,8 %	9,7 %	9,0 %	9,1 %	8,7 %	-3,63 %
Salo	14,9 %	13,8 %	10,5 %	7,2 %	7,2 %	10,5 %	6,9 %	9,2 %	9,4 %	-5,47 %
Kotka	19,9 %	18,7 %	15,0 %	14,8 %	11,5 %	11,4 %	9,2 %	9,7 %	9,8 %	-10,07 %
Kokkola	8,9 %	8,8 %	6,3 %	6,0 %	5,1 %	5,8 %	4,9 %	8,4 %	9,2 %	0,27 %
Kajaani	15,6 %	13,6 %	8,1 %	7,3 %	7,7 %	4,9 %	5,9 %	6,9 %	11,9 %	-3,67 %

Taulukko 109 Vieraskieliset työnhakijat %:ia vieraskielisistä eräissä kunnissa 2015–2023

Yllä olevassa taulukossa on tarkasteltu vieraskielisten työnhakijoiden osuutta vieraskielisistä. Määrä on pysynyt suhteessa samana, mutta on alentunut eräissä suurissa kaupungeissa.

Koko maassakin keskiarvo on alentunut, mikä voi tarkoittaa sitä, että vieraskieliset työllistyvät aiempaa paremmin ja vieraskielisten keskuudessa työttömien osuus on vähentynyt.

Alla oleva taulukko osoittaa – vaikka suuria tilastollisia riippuvuuksia ei olekaan havaittavissa – että aivan tarkastelujakson alussa näyttää siltä, että kunnissa, joissa on paljon vieraskielisyyttä, on myös parempi työllisyys. Suhde on heikkenemässä ja tarkastelujakso osoittaa, että vieraskielisyyden keskimääräinen vuotuinen muutos korreloi negatiivisesti työllisyyden keskimääräiseen kuukausittaiseen muutokseen.

Onkin perusteltua, että TE-kriteeristöön otetaan mukaan korostuneesti vieraskielisyys, koska kehityksen *suunta* vaikuttaa selvältä ja vieraskielisyys korostuu isoissa, nopeasti kasvavissa kaupungeissa.

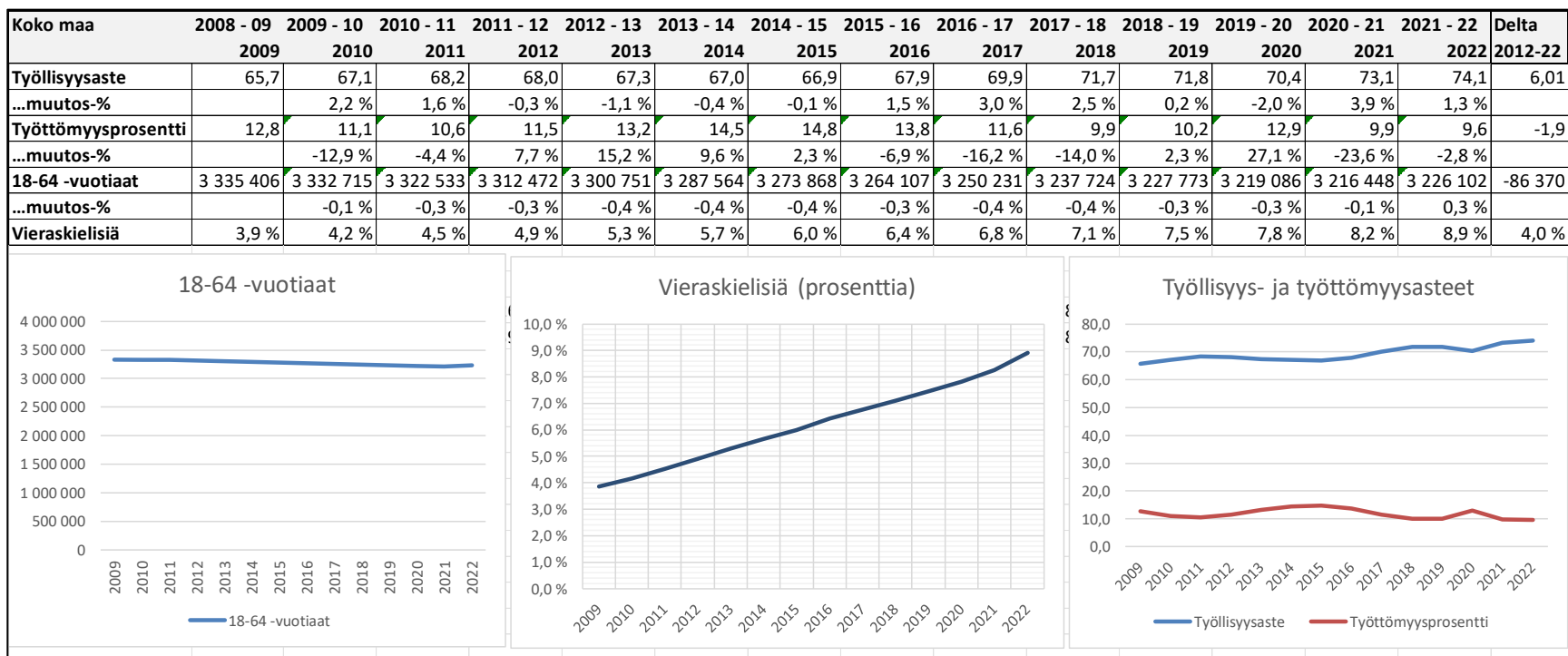
Työllisyysaste ja vieras kieli										
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
0,249	0,244	0,235	0,241	0,217	0,198	0,209	0,206	0,121	0,139	0,098

Työttömyysaste ja vieras kieli										
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
-0,223	-0,224	-0,230	-0,230	-0,179	-0,157	-0,161	-0,170	-0,076	-0,087	-0,076

Taulukko 110 Työllisyysasteen ja työttömyysasteen riippuvuus vieraskielisten määrästä – vuotuinen tarkastelu 2012–2022

(oletuksenmukainen, johdonmukainen etumerkki, pienet riippuvuudet)

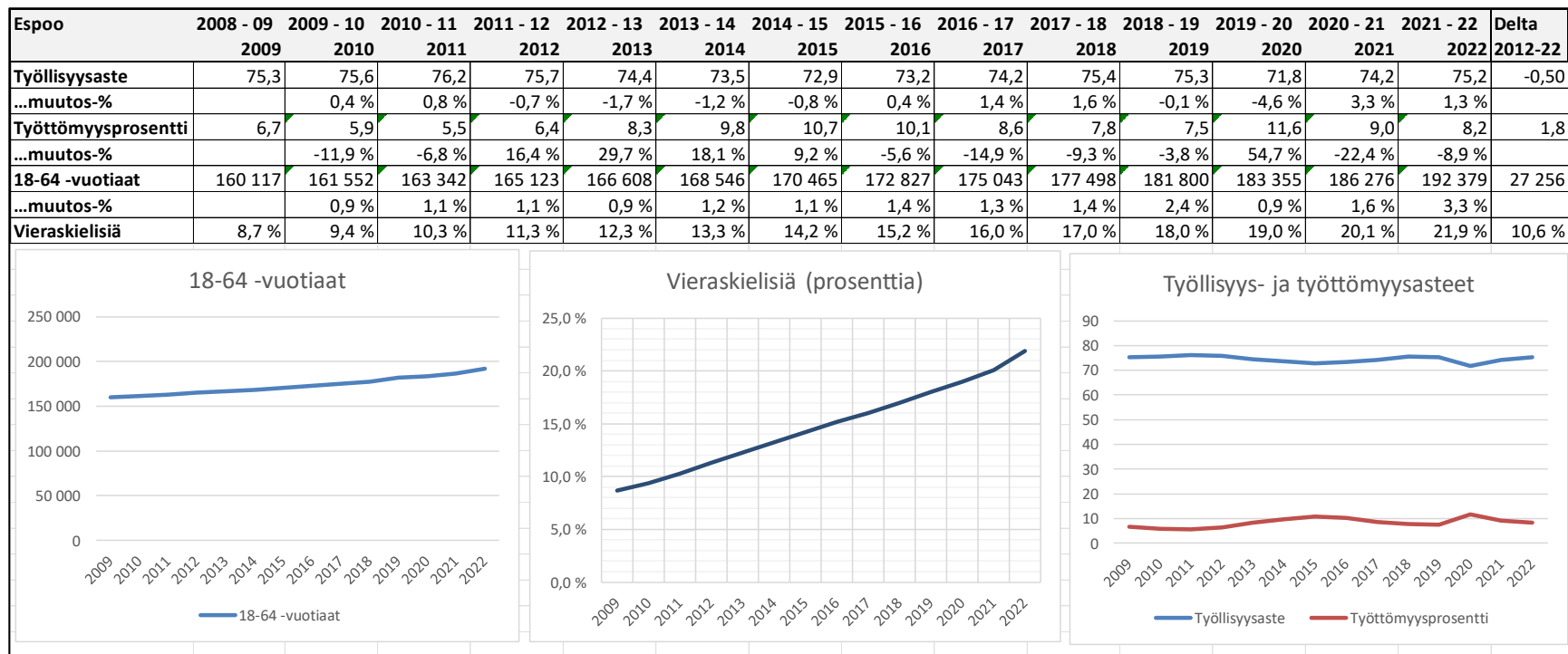
Alla oleva taulukko ja graafit kuvaavat kuinka **koko maassa** vieraskielisten määrä kasvaa suhteessa asukaslukuun, mutta työllisyys ja työttömyys – kolikon kaksi puolta – muuttuvat pikemminkin suhdanteiden kuin vieraskielisyyden tai asukasluvun muutoksen suhteessa.



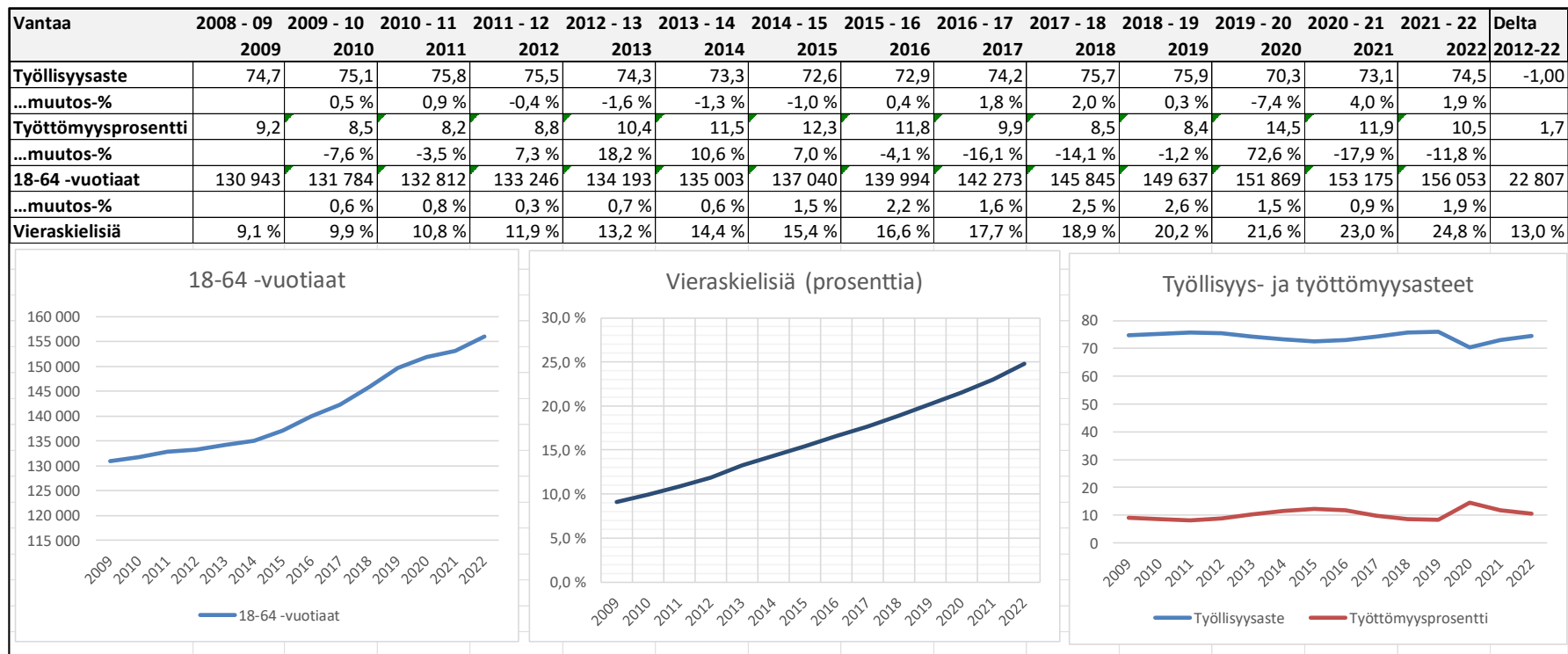
Kuva 11 Työllisyysasteen, työttömyysprosentin, työikäisten ka vieraskielisten riippuvuus koko maassa 2008–2022

Alla olevassa taulukossa havaitaan, kuinka vieraskielisten määrän kasvaessa Espoossa työllisyysaste jopa vahvistuu ja työttömyysprosentti vaihtelee vuosittain. Vuonna 2020 työllisyys heikkeni, mutta vieraskielisten määrä ei juurikaan kasvanut.

Viimeisessä taulukossa on tarkasteltu tilannetta Vantaalla. Vantaalla taas vieraskielisten määrä kasvaa ja työttömien /työllisten määrässä on vain pieni muutos. Espoon vieraskieliset ovat todennäköisesti paremmin työllistyviä kuin Vantaalla, mutta Vantaankaan tilanne ei ole mahdoton, joskin Espoota heikompi.



Kuva 12 Työllisyysasteen, työttömyysprosentin, työikäisten ka vieraskielisten riippuvuus Espoossa 2008–2022



Kuva 13 Työllisyysasteen, työttömyysprosentin, työikäisten ja vieraskielisten riippuvuus Vantaalla 2008–2022



11.4.7. Johtopäätös – vieraskielisyyden huomioon ottaminen

Vieraskielisyys kasvattaa kuntien kustannuksia, mutta olisi hyvä, että todelliset kustannukset saataisiin selvitettyä nykyistä paremmin. **Suurista palvelukokonaisuuksista selkeästi kuutoskaupungeissa muita kuntaryhmiä kalliimmaksi nousee päiväkotit. Tätä selittää vieraskielisten palvelujen tarve.** Selvitystyössä olisi hyvä ottaa tarkasteluun kaikkein vieraskielisimmät kunnat ja ottaa vastinpariksi kunnat, joissa ei ole vieraskielisiä. Euromäärä, joka tällä hetkellä kohdennetaan vieraskielisyyden kustannuksiin vaikuttaa melko suurelta, kun otetaan huomioon se, kuinka vähän kustannuksista todellisuudessa tiedetään.

VATT:n tutkimuksesta poikkeavalle valtionosuusperusteelle ei ole luotettavaa tietopohjaa. Koska tätä kirjoitettaessa on varmistunut, että uudistus ei tule voimaan alkuperäisen aikataulun mukaisesti 1.1.2026, **olisi järkevää tehdä tutkimus, jonka avulla todennetaan vieraskielisyyden vaikutusta kunnan palvelurakenteeseen ja kunnan kokonaiskustannuksiin.** Olisi hyvä tarkastella myös vieraskielisyyden uskottuja positiivisia vaikutuksia.

Jäljempänä TE-uudistuksen yhteydessä on tarkasteltu eräiden kuntien näkemystä vieraskielisyyden vaikutuksesta työvoimapalveluiden rahoituksen kehittämiseksi.

Haastattelujen perusteella todettiin, että ulkomaalaistaustaisuuden painoarvoa olisi hyvä kasvattaa työvoimapalveluiden rahoituksessa.

TE-uudistuksen voimaantulovaiheessa vuonna 2025 työvoimapalveluiden rahoitus jakautuu kolmelle kriteerille: **työikäinen väestö, työttömien määrä ja vieraskielisten määrä.** Selvittelyyn perustuen jatkossa esitetään ulkomaalaistaustaisten painoarvon kasvattamista 10 prosenttiin työvoimapalveluiden rahoituksesta. Vastaavasti työikäisen väestön ja työttömien määrän kriteerin painoarvoa laskettaisiin. Ulkomaalaistaustaisuuden kriteerin muutokset ovat nettovaikutukseltaan koko maan tasolla hieman positiivisia. Kuntakohtaiset muutokset jäävät verrattain pieniksi verrattuna nykytilaan.

Uudistuksen vaikutukset ovat hyvin pieniä, laskennallisen kriteerin euromäärä pysyy lähes samana ja kuntajoukossa tapahtuu vain pieniä muutoksia.

Vieraskieli/ulkomaalaistaustaisuus					Vieraskieli/ulkomaalaistaustaisuus				
euroa		1 009 355 660	1 016 305 665		euroa		1 009 355 660	1 016 305 665	
Laskennallinen		Laskennallinen			Laskennallinen		Laskennallinen		
		Nykyinen euroa		Uusi euroa			Nykyinen euroa		Uusi euroa
				Nykyinen e/as					Nykyinen e/as
				Uusi e/as					Uusi e/as
Vantaa	113 994 562	121 885 395	489	493	Vantaa	113 994 562	121 885 395	489	493
Espoo	125 339 243	134 015 368	430	427	Espoo	125 339 243	134 015 368	430	427
Närpiö	3 577 137	3 824 750	380	398	Närpiö	3 577 137	3 824 750	380	398
Helsinki	225 287 368	240 882 016	355	357	Helsinki	225 287 368	240 882 016	355	357
Kerava	10 565 071	11 296 397	295	296	Kerava	10 565 071	11 296 397	295	296
Turku	53 075 704	56 749 664	278	281	Turku	53 075 704	56 749 664	278	281
Pietarsaari	5 070 831	5 421 839	266	278	Pietarsaari	5 070 831	5 421 839	266	278
Kaskinen	283 953	303 609	250	251	Korsnäs	488 937	522 782	230	259
Korsnäs	488 937	522 782	230	259	Kaskinen	283 953	303 609	250	251
Vaasa	14 389 197	15 385 233	219	223	Vaasa	14 389 197	15 385 233	219	223
Raisio	5 185 084	5 544 002	219	219	Raisio	5 185 084	5 544 002	219	219
Kirkkonummi	8 350 573	8 928 609	217	217	Laitila	1 727 241	1 846 803	216	219
Laitila	1 727 241	1 846 803	216	219	Kirkkonummi	8 350 573	8 928 609	217	217
Kauniainen	1 866 697	1 995 912	197	194	Kotka	9 246 117	9 886 144	192	196
Kotka	9 246 117	9 886 144	192	196	Kauniainen	1 866 697	1 995 912	197	194

Taulukko 111 Vieraskielisyyden ja ulkomaalaistaustaisuuden kriteereistä johtuvat muutokset

(nykyisessä vos-järjestelmässä vs. esitetty muutos järjestelmään eräissä kunnissa)

Vasemmanpuoleinen taulukko kuvaa nykytilanteessa vieraskielisyyden nykyistä laskennallista valtionosuutta asukasta kohden. Vantaan laskennallinen valtionosuus on suurin.

Oikeanpuoleinen taulukko sisältää saman informaation kuin vasemmanpuoleinen, mutta lajittelukriteerinä on suurin laskennallinen valtionosuus uuden järjestelmän mukaan. Muutokset ovat hyvin pieniä.

11.5. Kaksikielisyys

Nykyjärjestelmässä on kaksi kriteeriä kaksikielisyydelle: kaksikielisten kuntien asukasmäärä ja kaksikielisten kuntien ruotsinkielisten määrä

Myös VATTin tutkimuksessa on kaksi kriteeriä. Kaksikielisten kuntien asukasmäärän (koko väestö) osalta laskentatapa pysyisi ennallaan, mutta painoarvo kasvaisi. Ruotsinkielisten määrän sijasta otettaisiin huomioon kaksikielisten kuntien vähemmistökieltä puhuvien määrä: jos suomi on enemmistökieli, otetaan huomioon ruotsinkielisten määrä ja jos ruotsi on enemmistökieli, otetaan huomioon suomenkielisten määrä. Tämä olisi uudenlainen kaksikielisyyden painoarvoa kasvattava laskentatapa.

VATTin tutkimuksen perusteella ehdotetaan kriteerin laskentatavan muutosta, sillä vähemmistökieltä puhuvien määrä kuvaa totuudenmukaisemmin kunnalle aiheutuvaa kaksikielisyyden lisäkustannusta, sillä ruotsinkielisten määrä ei kuvaa lisäkustannusten muodostumista kunnissa, joissa enemmistökieli on ruotsi (nykytila).

Laskentatavan muutoksella olisi suurin negatiivinen vaikutus kaksikielisiin kuntiin, joissa enemmistökieli on ruotsi, mutta joissa jatkossa huomioitaisiin ruotsinkielisten sijaan vähemmistökieltä, eli suomea puhuvien määrä (koskee erityisesti Pohjanmaan ruotsinkielisiä kuntia).

Suurin positiivinen vaikutus on niissä kaksikielisissä kunnissa, joissa enemmistökieli on suomi, esimerkiksi Uudenmaan kunnissa.

Kaksikielisyys					Kaksikielisyys				
euroa	106 049 754	169 305 739			euroa	106 049 754	169 305 739		
	Laskennallinen					Laskennallinen			
	Nykyinen euroa	Uusi euroa	Nykyinen e/as	Uusi e/as		Nykyinen euroa	Uusi euroa	Nykyinen e/as	Uusi e/as
Luoto	1 582 279	400 149	271	68	Inkoo	869 196	1 380 057	162	257
Pedersöre	2 944 531	929 421	262	83	Hanko	1 051 377	1 942 815	136	252
Maalahti	1 376 899	486 766	252	89	Parainen	2 527 295	3 700 116	168	247
Uusikaarlepyy	1 870 944	561 756	249	75	Kristiinankau	1 024 701	1 504 755	165	243
Korsnäs	502 472	123 074	249	61	Loviisa	1 839 970	3 402 501	127	235
Vöyri	1 521 502	648 218	242	103	Pietarsaari	3 281 387	3 833 308	168	197
Kruunupy	1 454 182	873 057	228	137	Raasepori	5 293 315	5 261 587	195	193
Närpiö	2 144 824	654 129	223	68	Kauniainen	1 065 557	1 980 909	104	193
Mustasaari	4 089 829	3 616 828	207	183	Kemiönsaari	1 303 543	1 233 650	202	191
Kemiönsaari	1 303 543	1 233 650	202	191	Lapinjärvi	251 373	467 535	103	191
Raasepori	5 293 315	5 261 587	195	193	Mustasaari	4 089 829	3 616 828	207	183
Parainen	2 527 295	3 700 116	168	247	Sipoo	2 200 750	4 101 651	97	182
Pietarsaari	3 281 387	3 833 308	168	197	Porvoo	4 960 407	9 234 491	97	180
Kristiinankau	1 024 701	1 504 755	165	243	Kaskinen	115 640	215 709	96	179
Inkoo	869 196	1 380 057	162	257	Siuntio	569 145	1 063 138	92	173

Taulukko 112 Eräitä kuntia kuvaamassa nykyisen ja esitetyn laskentaperusteen muutosta kaksikielisyyden kriteereissä

(suurin määrä nykyjärjestelmässä ja suurin määrä euroa/asukas esitettävässä järjestelmässä - vasemmanpuoleinen taulukko – lajittelu nykytilanteen mukaan euroa/asukas, oikeanpuoleinen taulukko lajittelu esitetyn kriteerimuutoksen mukaan)

11.6. Saavutettavuuden kriteerit

Saavutettavuus on keskeinen käsite valtionosuusjärjestelmässä. Saavutettavuus kuntien valtionosuusjärjestelmässä tarkoittaa sitä, että kuntalaisilla on yhtäläiset mahdollisuudet käyttää julkisia palveluja riippumatta heidän asuinpaikastaan tai henkilökohtaisista rajoitteistaan. Tämä voi sisältää esimerkiksi palvelujen fyysisen esteettömyyden, digitaalisten palvelujen käytettävyyden ja viestinnän selkeyden.

Valtionosuusjärjestelmässä saavutettavuus varmistetaan kompensoimalla kuntien välisiä kustannuseroja ja tasoittamalla niiden tulopohjaa, jotta kaikki kunnat voivat tarjota tarvittavat peruspalvelut asukkailleen. Tämä edistää yhdenvertaisuutta ja varmistaa, että palvelut ovat kaikkien saatavilla.

Saavutettavuuskriteereitä ovat olleet asukastiheys, saaristoisuus ja syrjäisyys. Näissä kaikissa kriteereissä on VATT:n tutkimuksen mukaan nyt päällekkäisyyttä ja muutettavaksi harkittavaa kriteerien perustetarkastelua ja kriteerien kokonaan poistamista. Poistamistilanteessa kuntakohtaiset muutokset ovat erittäin suuria. Saavutettavuuskriteereillä on myös tuettu voimassa olevaa kuntaverkkoa.

11.6.1. Asukastiheys

Asukastiheys on ollut yksi laskennallisten valtionosuuskriteerien kulmakivi. Asukastiheyden on uskottu olevan edelleen yhteydessä palveluiden tuottamisen kustannuksiin: mitä harvempi asukastiheys, sitä kalliimmat ovat palveluiden järjestämisen kustannukset. Asukastiheys on ollut perusta mitata yhdyskuntarakenteen kalleutta.

Perustelu on ollut ymmärrettävä menneinä aikoina, mutta nyt yksin tilastotarkastelu osoittaa, että asukastiheys kriteerinä on menettänyt selitysvoimansa. Kunnat ovat keskittäneet palvelunsa ja peruspalveluiden valtionosuuspalveluista varhaiskasvatusta ei juurikaan enää järjestetä haja-asutusalueilla, peruskouluverkko on tiivistynyt ja keskittynyt taaja-alueille ja kirjastopalveluita lukuun ottamatta palvelut on jo kauan keskittyneet ”kyliltä kirkolle”. Sote-palvelut, joita on ollut kylillä ovat nyt hyvinvointialueiden vastuualueella. Lisäksi myös asutus on keskittynyt kyliltä keskustaaajamaan – ja keskustaaajamasta usein suurempiin taajamiin. Asukastiheyden merkityksen väheneminen on johtanut siihen, että esimerkiksi VATT tutkimuksessaan totesikin, että kriteeri ei ansaitse enää paikkaansa peruspalveluiden valtionosuuskriteeristössä – lisäksi kriteeri on osittain päällekkäinen syrjäisyyden kriteerin kanssa.

Nykyisistä peruspalveluiden valtionosuuspalveluista vain perusopetus ja kirjastopalvelut voivat olla edelleen hajautettuja palveluita, perusopetukseen kuljetetaan lapset kunnan kustannuksella ja kirjastoverkko voi olla täydentynyt kirjastoautolla. Varhaiskasvatuksen kuljetus tapahtuu vanhempien kustannuksella.

Asukastiheyden sijasta on laskennalliseen kustannuspohjaan viety syrjäisyyden kriteeri. Valmistelussa onkin tunnistettu se, että asukastiheyden poistolla olisi todella merkittäviä negatiivisia vaikutuksia Pohjois- ja Itä-Suomen pinta-alaltaan suurille kunnille ja johtaisi

osassa kuntia jatkuvaan harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen tarpeeseen. Koska kriteeri on tarkoitukseensa nähden sopimaton, sitä esitetään kokonaan poistettavaksi.

Maakunnittain asukastiheyskertoimen tuotto on ollut suurin erityisesti Lapille ja Kainuulle. Myös Pohjois-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa ja Keski-Suomessa on harvaan asuttuja kuntia.

Asukastiheyden kriteerillä ei ole lähes lainkaan vaikutusta Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla, joissa talouden tila on muutenkin hyvä.

Tätä muutosta osittain kompensoimaan on tehty uusi hallitusohjelmankin mukainen lisäosa, joka perustuu maapinta-alaan, asukasmäärän alenemiseen ja 0–15-vuotiaiden määrään (ks. kohta lisäosat)

Maakunta	Asukastiheys	Verotulo	Asukasluku	Painotettu keskiarvo		Aritmeettinen keskiarvo	
	kriteerit euroa	prosentilla		Veroprosenttia	euroa/as	Veroprosenttia	euroa/as
Uusimaa	6 917 486	458 660 947	1 733 033	0,02	4	0,11	23
Varsinais-Suomi	8 106 889	100 516 471	485 567	0,08	17	0,23	43
Satakunta	5 944 938	41 914 556	212 556	0,14	28	0,47	71
Kanta-Häme	3 951 085	34 942 098	169 537	0,11	23	0,19	37
Pirkanmaa	9 566 266	108 255 382	530 552	0,09	18	0,35	59
Päijät-Häme	3 894 539	39 028 745	198 024	0,10	20	0,41	71
Kymenlaakso	3 913 043	32 204 057	165 992	0,12	24	0,40	63
Etelä-Karjala	4 047 688	23 499 824	125 353	0,17	32	0,47	81
Etelä-Savo	10 834 223	25 174 677	138 052	0,43	78	0,91	148
Pohjois-Savo	12 744 574	45 859 501	243 149	0,28	52	1,07	157
Pohjois-Karjala	13 498 839	27 244 286	159 479	0,50	85	1,07	159
Keski-Suomi	12 693 552	47 867 722	274 556	0,27	46	1,03	155
Etelä-Pohjanmaa	10 216 792	33 806 450	186 368	0,30	55	0,62	98
Pohjanmaa	5 894 836	35 017 054	180 729	0,17	33	0,30	54
Keski-Pohjanmaa	3 815 202	12 550 876	67 805	0,30	56	1,32	185
Pohjois-Pohjanmaa	27 988 525	79 125 638	416 543	0,35	67	1,12	170
Kainuu	15 349 270	13 146 342	70 521	1,17	218	2,55	414
Lappi	48 335 721	33 133 854	175 795	1,46	275	3,21	545
Koko maa	207 713 469	1 191 948 480	5 533 611	0,17	38	0,86	139

Taulukko 113 Asukastiheys -kriteerin merkitys maakunnittain

(vaikutus on laskennallinen, todellinen vaikutus on noin neljännes esitetyistä luvuista)

11.6.2. Syrjäisyys

Syrjäisyys on ollut tähän saakka valtionosuusjärjestelmässä lisäosa. Asukastiheys ja syrjäisyys ovat osin päällekkäisiä valtionosuuden laskentaperusteita ja niitä tulisi tarkastella yhdessä. Syrjäisyyskriteerin porrasteisuus on myös nähty ongelmaksi.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään nykyään seuraavasti:

”Jos kunnan syrjäisyysluku on vähintään 1,5 ilman pyöristystä, kunnan lisäosa on kolminkertainen. Jos kunnan syrjäisyysluku on pienempi kuin 1,5 ilman pyöristystä, mutta vähintään 1,0 ilman pyöristystä, kunnan lisäosa on 1,5-kertainen.”

Selvityshenkilöt esittävät, että syrjäisyysluvun kuntakohtaisten vaikutusten muodostumisesta poistetaan kynnykset järjestelmän selkeyttämiseksi ja sattumanvaraisten merkittävien valtionosuusmuutosten välttämiseksi kunnan syrjäisyysluvun muuttuessa mainittuja raja-arvoja lähellä olevissa kunnissa. Tilastokeskus on myös osallistunut kriteerin kehittämiseen niin, että

väestöllinen keskipiste lasketaan jatkossa asuinpisteistä. Pistemenetelmä ei merkittävästi muuta syrjäisyysluvun nykyisiä kuntakohtaisia tuloksia, mutta se tarkoittaa laskentaa. Syrjäisyysluku laskettaisiin jatkossa niin, että kaikki lasketaan asuinpisteistä (rakennusten keskipisteet asukkaineen) käsin. Menettely ei aiheuta merkittäviä muutoksia, koska laskenta suoritetaan tieverkossa – ei sen ulkopuolella. Piste tai ruutu siirretään lähimmälle tielle automaattisesti.

Kynnysten poiston vaikutukset ovat huomattavasti suuremmat ja se kohdentuu tiettyyn kynnysarvoja lähellä olevaan kuntajoukkoon.

VATT:n ja Tilastokeskuksen selvitysten mukaan syrjäisyysluku huomioi tieteellisesti paremmin saavutettavuudesta aiheutuvia kustannuksia kuin asukastiheys.

Selvityshenkilöt ehdottavat, että syrjäisyyskerroin siirrettäisiin lisäosista osaksi laskennallisia kustannuksia. Samalla laskentatapaa ja painoarvoa muutetaan. Koko maan tasolla syrjäisyyden painoarvo pienenee, mutta kuntakohtaiset vaikutukset vaihtelevat.

11.7. Koulutustaustakerroin

Koulutustaustakertoimen uskottiin mittaavan sitä, että väestön alhainen koulutustaso olisi yhteydessä korkeampiin vuoden 2024 mukaisten valtionosuustehtävien kustannuksiin. Koska VATT:n tutkimuksen perusteella ei ole näyttöä, että väestön koulutustausta olisi yhteydessä korkeampiin palvelukustannuksiin, ehdotetaan, että tutkimuksen perusteella kriteeri poistetaan järjestelmästä.

Ilman tutkintoa		Koulutustausta	euroa			Ilman tutkintoa		Koulutustausta	euroa		
Asukasmäärä	osuus	kerroin	(n 25 %)	eur/as		osuus	kerroin	(n 25 %)			
Kaskinen	1289	28,2 %	2,07	74 112	57,50	Helsinki	16,5 %	1,21	22 205 481		
Närpiö	9562	23,5 %	1,72	457 979	47,90	Vantaa	23,1 %	1,69	11 267 690		
Lapinjärvi	2580	23,1 %	1,69	121 600	47,13	Espoo	16,6 %	1,22	10 071 981		
Vantaa	239206	23,1 %	1,69	11 267 690	47,10	Turku	15,4 %	1,13	6 126 228		
Oripää	1337	22,2 %	1,63	60 472	45,23	Tampere	11,2 %	0,82	5 564 889		
Hanko	7979	22,1 %	1,62	358 603	44,94	Lahti	15,3 %	1,12	3 740 275		
Karkkila	8717	21,8 %	1,60	387 015	44,40	Oulu	8,6 %	0,63	3 662 277		
Kärkölä	4245	21,4 %	1,57	185 129	43,61	Jyväskylä	9,0 %	0,66	2 639 611		
Karvia	2290	21,3 %	1,56	99 190	43,31	Kuopio	9,3 %	0,68	2 301 600		
Hartola	2621	20,4 %	1,50	109 065	41,61	Pori	12,3 %	0,90	2 093 802		
Laitila	8456	20,4 %	1,49	350 863	41,49	Kouvola	12,5 %	0,92	2 050 912		
Kivijärvi	1088	20,1 %	1,47	44 535	40,93	Lappeenranta	12,0 %	0,88	1 769 761		
Kerava	37232	19,9 %	1,45	1 506 323	40,46	Hämeenlinna	12,6 %	0,92	1 744 331		
Utsjoki	1176	19,6 %	1,43	46 921	39,90	Kotka	15,9 %	1,16	1 660 262		
Forssa	16573	19,3 %	1,41	650 713	39,26	Vaasa	11,9 %	0,87	1 637 113		
Kihniö	1808	18,8 %	1,38	69 193	38,27	Joensuu	9,9 %	0,73	1 563 752		
Taivassalo	1677	18,7 %	1,37	63 887	38,10	Salo	14,6 %	1,07	1 526 426		
Heinola	18344	18,5 %	1,36	693 324	37,80	Kerava	19,9 %	1,45	1 506 323		
Luhanka	703	18,4 %	1,35	26 314	37,43	Lohja	15,7 %	1,15	1 473 622		
Heinävesi	3136	18,4 %	1,34	117 290	37,40	Hyvinkää	14,8 %	1,08	1 412 432		

Taulukko 114 Poistettavaksi esiteltävä koulutustausta -lisäosa

(suurin valtionosuus euroa/asukas ja euroa)

Eniten muutoksessa menettävät euroa/asukas tarkastelussa Kaskinen, Närpiö, Lapinjärvi ja Vantaa. Kolmen ensimmäisen menetys on euromääräisesti varsin pieni verrattuna Vantaaseen. Suuret kaupungit Helsinki, Vantaa ja Espoo menettävät euromääräisesti eniten, kaikki yli 10 miljoonaa euroa. Turun ja Tampereenkin menetys ylittää viisi miljoonaa euroa.

12. Lisäosat

Lisäosat	Perushinta		
	Nykytila	Uusi malli	Muutos
syrjäisyyden mukaan	64,53	0	-64,53
saamelaisen kotiseutualueen kunnan mukaan	943,50	943,5	0,00
työpaikkaomavaraisuuden mukaan	13,51	0	-13,51
hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa	19,91	19,91	0,00
asukasmäärän kasvun lisäosa	10,56	173	162,44
väestöään menettävien kuntien lisäosa	0,00	62	
saaristoisuus	0,00	403	

Taulukko 115 Esitys lisäosista euroa

Lisäosat eivät ole yhtä vahvasti kytkeytyneitä valtionosuustehtävien järjestämiskustannuksiin eivätkä ne sisälly valtion ja kuntien väliseen kustannustenjaon tarkistukseen. Lisäosien avulla on mahdollista kohdentaa rahoitusta myös sellaisilla perusteilla, joiden vaikutus valtionosuustehtävien järjestämiskustannuksiin ei ole tarkasti tutkimuksella määritettävissä.

12.1. Saamelaisten kotiseutualueen kunta

Kriteeri sisältyi VATT:n tutkimukseen, mutta tutkimuksen yhteydessä todettiin, että kriteerin yhteyttä kustannuksiin on vaikea selvittää. Saamen kotiseutualueen kuntia on vain neljä (Enontekiö, Inari, Sodankylässä Lapin paliskunta, Vuotson alue sekä Utsjoki). Alla olevat taulukot osoittavat saamenkielisten määrät näissä kunnissa mutta myös sen, että saamen kotiseutualueen kunnissa palveluiden järjestäminen on muita kuntia kalliimpaa. Tähän vaikuttavat pääosin myös muut seikat kuin saamenkielinen palveluiden järjestäminen. Saamelaisten kotiseutualueen kunnat ovat maapinta-alaltaan laajoja, ja niissä on pakko järjestää valtionosuuden peruspalveluihin kuuluvia palveluita kunnan eri osissa.

Kriteeri sisällytetään järjestelmään nykymuotoisena, koska saamelaisuudesta aiheutuvia lisäkustannuksia valtionosuustehtävissä ei ole ollut mahdollista selvittää. Alla olevasta taulukosta selviää, kuinka paljon saamenkielisiä on ollut saamen kotiseutualueen kunnissa ja kuinka suuri toimintakate euroa/asukas kunnissa on ollut. Kaikkien kotiseutualueen kuntien toimintakatteet ovat suuremmat kuin 75 %:lla kunnista ja Utsjoen toimintakate euroa/asukas on koko maan suurin.

		2019	2020	2021	2022	2023
Enontekiö	Väestö 31.12.	1838	1808	1789	1811	1771
	Saamenkielisiä	195	183	180	182	182
	Osuus	10,61 %	10,12 %	10,06 %	10,05 %	10,28 %
Inari	Väestö 31.12.	6907	6862	7008	7047	7127
	Saamenkielisiä	468	476	475	484	492
	Osuus	6,78 %	6,94 %	6,78 %	6,87 %	6,90 %
Sodankylä	Väestö 31.12.	8303	8266	8187	8134	8126
	Saamenkielisiä	132	131	129	131	128
	Osuus	1,59 %	1,58 %	1,58 %	1,61 %	1,58 %
Utsjoki	Väestö 31.12.	1212	1219	1176	1180	1139
	Saamenkielisiä	523	511	504	491	473
	Osuus	43,15 %	41,92 %	42,86 %	41,61 %	41,53 %
		2019	2020	2021	2022	2023
Väestöt yh. (Saamen kotiseutualue)		18260	18155	18160	18172	18163
Saamenkieliset yhteensä		1318	1301	1288	1288	1275
	Osuus	7,22 %	7,17 %	7,09 %	7,09 %	7,02 %

Taulukko 116 Saamen kotiseutualueen kunnat, saamenkieliset ja koko väestö

(asukasluku, saamenkielisten osuus väestöstä) 2019–2023

Saamelaisten kotiseutualueella asuu saamenkielisiä 1 275, mikä määrä on ollut vähenemässä. Eniten väestöstä saamenkielisiä on Utsjoella ja toiseksi eniten Enontekiöllä. Määrä on ollut noin 7 % valtaväestöstä. Sodankylän Vuotso on vain yksi osa Sodankylästä, siksi saamenkielisten osuus on suhteellisesti pienin.

Koko maassa toimintakate asukasta kohden on vaihdellut vuonna 2023 välillä 1 059–4 491 euroa/asukas. Keskiarvo on ollut alle 3 000 euroa/asukas. Kaikissa saamelaisten kotiseutualueen kunnissa toimintakate euroa/asukas on ollut keskiarvon ja mediaanin sekä maksimin välissä. Utsjoki on ollut palvelurakenteeltaan kallein kunta sekä 2022 että 2023.

	Tkate/as2022	Tkate/as2023
Min	5 278	1 959
25 %	6 352	2 479
Mediaani	7 068	2 713
75 %	7 694	2 972
Maksimi	10 572	4 491
	Tkate/as2022	Tkate/as2023
Utsjoki	10 572	4 491
Enontekiö	9 117	4 180
Inari	7 911	3 508
Sodankylä	7 845	3 176

Taulukko 117 Saamelaisten kotiseutualueen kunnat, toimintakatteet euroa/asukas 2022 ja 2023

12.2. Työpaikkaomavaraisuus

Työpaikkaomavaraisuutta ei sisällytetty VATT:n analyysiin, sillä sen teoreettinen perusta on epäselvä. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota vuoden 2015 valtionosuusuudistuksessa.

Tämän vuoksi työpaikkaomavaraisuus esitetään poistettavaksi järjestelmästä.

Työpaikkaomavaraisuuden poistamisella on verrattain pienet ja tasaiset vaikutukset.

Alla olevasta taulukosta selviää, kuinka suuri työpaikkaomavaraisuus eräissä kunnissa on (Harjavalta 150 %, Pietarsaari 136 %, Pelkosenniemi 117 %, Kittilä 115 % jne.); keskimmaisesta taulukosta suurin poistuva euromäärä (Helsingin menetys 11,1 miljoonaa euroa, Tampereen 3,8 miljoonaa euroa jne.) ja oikealla olevassa taulukossa suurimmat asukaskohtaiset menetykset.

Työpaikkaoma varaisuus Kerroin			euroa		euroa/as	
Harjavalta	150 %	1,50	Helsinki	11 131 201	Harjavalta	19,17
Pietarsaari	136 %	1,36	Tampere	3 751 650	Pietarsaari	17,45
Keitele	133 %	1,33	Espoo	3 505 374	Keitele	17,08
Helsinki	132 %	1,32	Vantaa	3 144 743	Helsinki	16,90
Vieremä	127 %	1,27	Turku	3 064 928	Vieremä	16,34
Forssa	127 %	1,27	Oulu	2 815 360	Forssa	16,26
Uusikaupunki	127 %	1,27	Jyväskylä	1 988 678	Uusikaupunki	16,25
Pyhäntä	125 %	1,25	Lahti	1 638 125	Pyhäntä	15,98
Vaasa	124 %	1,24	Kuopio	1 622 076	Vaasa	15,95
Kemi	123 %	1,23	Joensuu	1 132 063	Kemi	15,77
Turku	122 %	1,23	Pori	1 106 011	Turku	15,71
Säkylä	120 %	1,20	Vaasa	1 078 593	Säkylä	15,44
Tampere	120 %	1,20	Lappeenranta	1 006 423	Tampere	15,36
Sievi	119 %	1,19	Kouvola	993 717	Sievi	15,30
Pelkosenniemi	117 %	1,17	Seinäjoki	934 100	Pelkosenniemi	14,95
Kittilä	115 %	1,15	Hämeenlinna	889 856	Kittilä	14,69
Joensuu	114 %	1,14	Rovaniemi	803 610	Joensuu	14,65
Raahe	114 %	1,14	Kotka	740 362	Raahe	14,55
Kotka	113 %	1,13	Mikkeli	693 520	Kotka	14,45
Seinäjoki	113 %	1,13	Kokkola	648 244	Seinäjoki	14,43

Taulukko 118 Poistettavaksi esitettävä työpaikkaomavaraisuuden lisäosa

(Kunnat, joissa on hyvä työpaikkaomavaraisuus, suurin nykyisin maksettava valtionosuus euroa ja euroa/asukas)

12.3. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa

Lisäosa on ollut järjestelmässä vuodesta 2023 alkaen. Se perustuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimeen, joka lasketaan 21 indikaattorin perusteella (THL). Kerrointa kehitetään pidemmällä aikavälillä. Valtionosuusudistuksen yhteydessä ei olla sosiaali- ja terveysministeriön kanssa käydyn keskustelun perusteella tunnistettu akuutteja muutostarpeita. Kriteeriä oltaisiinkin sisällyttämässä järjestelmään nykytuotoisena.

12.4. Kasvun tukeminen ja palveluiden rahoituksen varmistaminen – mekanismit asukasluvultaan kasvaville ja taantuvilla alueilla – asukasluvun kasvun ja taantuvien alueiden lisäosat

Otsikon mukaiset lisäosat perustuvat hallitusohjelman kirjaukseen kasvun tukemisesta ja asukasluvultaan taantumassa olevien kuntien rahoituksen varmistamisesta. Väestön kasvu on nykyisin lisäosa. Tätä kriteeriä muutetaan kohdistamalla siihen lisää valtionosuutta.

Väestöään menettävien kuntien kriteeri on täysin uusi. Kriteerin avulla tuetaan asukasluvuaan menettäviä kuntia, joissa on laaja maapinta-ala. Kasvun kriteerillä tuetaan kuntia rahoittamaan kasvu, vaikka ne taitavasti kasvua hallitessaan pystyvätkin järjestämään palveluita muita edullisemmin. Suurin huoli näissä kunnissa on juuri alle 16-vuotiaiden kuntalaisten palveluista, jotka ovat suurin peruspalveluiden valtionosuudella rahoitettava palvelukokonaisuus.

Asukasluvuaan menettävien kuntien kriteeri ottaa myös huomioon 0–15-vuotiaiden asukastiheyden. Alle 16 -vuotiaiden nostaminen tarkastelukriteeriksi perustuu siihen, että suurin osa kunnan palveluita perustuu juuri tämän ikäryhmän palveluihin.

Kummallakin kuntaryhmällä, asukasluvultaan kasvussa olevien ja taantuneiden kuntien ryhmissä on investointipaineita, kasvussa olevilla uudisrakentamiseen ja asukasluvultaan taantuvissa kunnissa korjaus- tai korvausrakentamiseen.

12.4.1. Asukasmäärän kasvun lisäosa

Aiemmin todettiin, että kasvu luo painetta sekä käyttötalouteen että investointeihin, vaikkakin osassa palveluita kasvussa olevat ja isommat kunnat pystyvät järjestämään palvelut muita edullisemmin – ja osin myös rahoittamaan palvelut muita suuremmilla omilla tuloillaan ja parhaimmillaan myös konsernin avulla.

VATT:n tutkimuksen mukaan asukastiheys, työttömyysaste ja koulutustausta eivät valtionosuusperusteina ole yhteydessä palvelukustannuksiin. Samaa todettiin tutkittaessa myös vieraskielisyyttä, mutta sillä reunahuomautuksella, että vieraskielisyys kasvattaa kustannuksia, mutta lopullinen kustannustason nousu jäi selittämättä.

VATT:n tutkimuksessa todetaan, että asukasmäärän kasvulla ei ole yhteyttä suurempiin peruspalveluiden järjestämiskustannuksiin. Asukasmäärän kasvun lisäosalla toteutetaan hallitusohjelman kirjausta vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytyksiä investoida kasvuun (erityisesti lain soveltamisalaan kuuluvien varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen investoinnit). Riippuvuus esimerkiksi perusopetuksen ja kirjaston palveluissa ja kunnan koossa ja kasvussa on etumerkiltään miinus, mikä tarkoittaa sitä, että kasvussa olevien, isojen kuntien ja kaupunkien palveluiden järjestäminen on pieniä, asukasluvultaan taantuvia kuntia edullisempaa. Kasvua on helpompi hallita.

Asukasluvun kasvua tuetaan jo nyt. Osa asukasluvulta kasvavia kuntia on hyötynyt vieraskielisyyden perusteella maksettavasta valtionosuudesta. Lisäksi ne ovat hyötynyt koulutustaustan, työttömyysasteen ja työpaikkaomavaraisuuden perusteella maksettavasta valtionosuudesta. Kolme viimeksi mainittua valtionosuusperustetta ehdotetaan kuitenkin VATT:n tutkimustuloksiin viitaten poistettavaksi.

Lisäosan ehdotettu laskentakaava: perushinta * alle 16-vuotiaat * positiivisen asukasluvun muutoksen kerroin.

Positiivisen asukasluvun muutoksen kerroin: kunnan väestömäärän muutos suhteessa muiden kasvukuntien väestömäärän muutokseen kolmen edeltävän vuoden muutosten

keskiarvon mukaan. Lisäosan määrä olisi noin 150 milj. euroa, missä nousua nykyiseen on noin 107 milj. euroa.

Asukasmäärän kasvun lisäosa tuo lisärahoitusta erityisesti nopeasti kasvaviin kuntiin. Näitä ovat kehyskunnat sekä eräät suuret kaupungit. Työn edetessä tarkasteltiin sitä, kuinka kuntien saantoon vaikuttaisi se, jos 0–15-vuotiaiden määrästä siirryttäisiin asukasluvun mukaiseen laskentaan niin, että jaettava summa pysyisi samana.

Alla oleva taulukkopari laadittiin selventämään, kuinka valinta vaikuttaisi suurimmissa kaupungeissa. Taulukkoon on merkitty kuntien asukasluvut, 0–15-vuotiaiden määrä ja alle 15-vuotiaiden osuus koko väestöstä sekä asukohtainen että lapsikohtainen euromäärä. Helsingissä lasten suhteellinen osuus on pienempi kuin Espoossa ja Helsinki saakin lasten tehdyllä esityksellä noin miljoona euroa vähemmän valtionosuutta, kun taas Espoo 1,6 miljoonaa euroa enemmän. Suurimmissa kaupungeissa muutoksella ei ole suurta merkitystä, mutta erityisesti kehyskunnat, joissa on paljon lapsia suhteessa muihin kuntiin, menestyisi paremmin ja vastaisi paremmin hallitusohjelman kirjauksen henkeen. Tampere taas lasten pienemmällä suhteellisella osuudella saisi reilun miljoona euroa vähemmän valtionosuutta.

Jaettava summa	150 000 000				182	111		0
	ASL2023	0-15v	alle 16-vuotiaita %:ia		26,91	168,41		
	5 574 011	890 675	15,4 %	A euroa/asukas	B euroa/alle 16-v	erotus	Suhde A/B	
Helsinki	674 963	101 549	15,0 %	18 163 662	17 102 029	-1 061 632	106 %	
Espoo	314 152	59 688	19,0 %	8 454 020	10 052 151	1 598 132	84 %	
Tampere	255 066	34 345	13,5 %	6 863 980	5 784 096	-1 079 884	119 %	
Vantaa	247 447	43 558	17,6 %	6 658 948	7 335 672	676 724	91 %	
Oulu	214 651	37 269	17,4 %	5 776 388	6 276 532	500 144	92 %	
Turku	201 889	26 283	13,0 %	5 432 955	4 426 362	-1 006 593	123 %	
Jyväskylä	147 821	22 604	15,3 %	3 977 952	3 806 776	-171 177	104 %	
Kuopio	124 011	18 536	14,9 %	3 337 211	3 121 677	-215 533	107 %	
Lahti	120 700	17 762	14,7 %	3 248 110	2 991 327	-256 783	109 %	
Pori	83 117	11 955	14,4 %	2 236 729	2 013 361	-223 368	111 %	
Kouvola	78 876	10 521	13,3 %	2 122 601	1 771 858	-350 742	120 %	
Joensuu	78 060	10 776	13,8 %	2 100 642	1 814 803	-285 838	116 %	
Lappeenranta	73 016	10 187	14,0 %	1 964 905	1 715 609	-249 296	115 %	
Vaasa	68 969	10 489	15,2 %	1 855 997	1 766 469	-89 528	105 %	
Hämeenlinna	68 303	10 154	14,9 %	1 838 075	1 710 051	-128 024	107 %	
Seinäjoki	66 157	11 733	17,7 %	1 780 325	1 975 973	195 648	90 %	
Rovaniemi	65 285	10 987	16,8 %	1 756 859	1 850 338	93 479	95 %	
Mikkeli	51 916	7 454	14,4 %	1 397 091	1 255 340	-141 751	111 %	
Porvoo	51 293	8 861	17,3 %	1 380 326	1 492 295	111 970	92 %	
Salo	51 097	7 206	14,1 %	1 375 051	1 213 574	-161 477	113 %	
Kotka	50 488	6 676	13,2 %	1 358 663	1 124 316	-234 347	121 %	
Kokkola	48 299	9 300	19,3 %	1 299 755	1 566 228	266 473	83 %	
Kajaani	36 492	5 884	16,1 %	982 022	990 934	8 912	99 %	

Taulukko 119 Asukasluvun muutoksen lisäosa: maksuperusteena euroa/alle 16-vuotias vai euroa/ asukasluku

Asukasmäärän kasvun lisäosa					Asukasmäärän kasvun lisäosa				
euroa	41 051 992	150 257 696			euroa	41 051 992	150 257 696		
Nykyinen euroa		Uusi euroa		Nykyinen e/as	Nykyinen euroa		Uusi euroa		Nykyinen e/as
				Uusi e/as					Uusi e/as
Espoo	7 596 727	31 691 249	24	101	Luoto	109 359	751 455	19	129
Tuusula	910 096	3 745 142	22	91	Espoo	7 596 727	31 691 249	24	101
Kittilä	137 079	474 878	20	70	Tuusula	910 096	3 745 142	22	91
Tampere	4 979 021	14 727 927	20	58	Pirkkala	338 365	1 496 168	16	72
Luoto	109 359	751 455	19	129	Kaarina	589 511	2 533 718	16	70
Pirkkala	338 365	1 496 168	16	72	Kittilä	137 079	474 878	20	70
Kaarina	589 511	2 533 718	16	70	Kempele	251 367	1 344 177	13	69
Järvenpää	716 047	2 746 587	15	59	Lempäälä	309 100	1 500 890	13	61
Vantaa	3 587 237	13 872 078	14	56	Järvenpää	716 047	2 746 587	15	59
Sipoo	319 085	1 302 105	14	58	Tampere	4 979 021	14 727 927	20	58
Kangasala	440 918	1 857 698	13	55	Sipoo	319 085	1 302 105	14	58
Inari	92 914	259 711	13	36	Pyhäntä	18 560	93 368	11	57
Turku	2 619 826	7 494 025	13	37	Vantaa	3 587 237	13 872 078	14	56
Kempele	251 367	1 344 177	13	69	Kangasala	440 918	1 857 698	13	55
Raisio	323 617	1 163 648	13	46	Nokia	408 756	1 651 662	11	46

Taulukko 120 Asukasluvun kasvun muutettu lisäosa

(suurimmat yksittäiset lisäosat kunnittain, nykyjärjestelmän ja esitetyn järjestelmän erotus euroa/asukas) Nykyisellä järjestelmällä suurin asukaskohtainen lisäosa on Espoossa, Tuusulassa, Kittilässä ja Tampereella. Euromääräisesti suurin lisäosa on Espoossa. Uusi järjestelmä palkitsee asukaskohtaisesti eniten Luotoa, sen jälkeen Espoota ja Tuusulaa. Kriteeristä hyötyvät erityisesti kehyskunnat. Suurin euromääräinen lisä tulee toteutuessaan olemaan Espoole, Helsingille, Tampereelle ja Vantaalle.

	Nykyinen euroa	Uusi euroa	Nykyinen e/as	Uusi e/as
Espoo	7 596 727	31 691 249	24	101
Helsinki	6 117 381	20 207 592	9	30
Tampere	4 979 021	14 727 927	20	58
Vantaa	3 587 237	13 872 078	14	56
Oulu	2 552 044	9 732 250	12	45
Turku	2 619 826	7 494 025	13	37
Jyväskylä	1 506 469	5 062 194	10	34
Kuopio	1 328 230	4 362 046	11	35
Tuusula	910 096	3 745 142	22	91
Seinäjoki	707 522	2 757 774	11	42
Järvenpää	716 047	2 746 587	15	59
Kaarina	589 511	2 533 718	16	70
Rovaniemi	611 294	2 260 557	9	35
Kangasala	440 918	1 857 698	13	55
Nurmijärvi	389 552	1 741 206	9	39

Taulukko 121 Asukasluvun kasvun muutettu lisäosa

(suurimmat yksittäiset lisäosat kunnittain euroa, nykyjärjestelmän ja esitetyn järjestelmän erotus)

12.4.2. Väestöään menettävien kuntien lisäosa

Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että uudistuksen lähtökohdaksi otetaan tavoite varmistaa eri kokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa, ottaa huomioon muuttotappiokuntien tarpeet ja eri alueiden demografisen kehityksen.

Kirjausta voidaan perustella erityisesti sillä, että asukasluvultaan taantuvien kuntien – varsinkin 0–15-vuotiaiden lasten – palvelut ovat muodostuneet väestömuutosten suhteessa kalliiksi ja palvelurakenteen uudistaminen on hidasta.

Alla olevasta taulukosta selviää, kuinka paljon asukaslukuaan menettäneiden kuntien palvelurakenne on *kokonaisuutena* kasvussa olevia kalliimpi. Näiden kuntien on edelleen sopeutettava palvelurakennetta muuttuvaan tilanteeseen, mutta lisällä autetaan myös tätä siirtymäaika.

Alle 6-vuotiaita	6-vuotiaat	7-15 -v	0-15 -v yht		Varhaiskasvatus yht.	Päiväkoti	Perhe-päivähoito	Muu varhaiskasvatus	Esiopetus	Perus-opetus	Koko rakenne
203 631	36 391	371 212	611 234	Kasvavat	12 222	12 206	569	1 140	9 383	11 739	11 760
80 212	16 355	182 874	279 441	Menettävät	12 153	11 700	1 490	1 210	12 024	14 512	13 689
283 843	52 746	554 086	890 675	Kaikki kunnat	12 202	12 063	829	1 160	10 202	12 654	12 365

Taulukko 122 Suurten peruspalveluiden yksikkökustannukset kasvussa olevissa ja asukasluvultaan taantuissa kunnissa

Kirjaukseen vastaamiseksi on valmisteltu uusi valtionosuuden lisäosa, joka ottaa huomioon sekä laajan pinta-alan että keskeisimmin tuetun palvelunsaajaryhmän, lapset ja nuoret.

Mittarissa otetaan huomioon kunnan laaja pinta-ala, alle 16-vuotiaiden suhteellinen osuus pinta-alasta ja asukasmäärän alenema.

Maapinta-alaa laskennan perusteeksi perustellaan erityisesti kouluverkon muodostumisella: laaja palveluverkko kasvattaa kustannuksia ja tiivis palveluverkko koulukyytien kustannuksia. Kriteeri kompensoi osittain asukastiheyden perusteella nykyään maksettavan valtionosuuden poistamista ja syrjäisyyslisän muuttamista laskennallisiin kustannuksiin perustuvaksi kriteeriksi. Lisäosa tuo rahoitusta erityisesti sellaisille kunnille, joilla on laaja maapinta-ala ja verrattain vähän lapsia. Näitä kuntia on erityisesti Lapissa ja Kainuussa. Pinta-alaltaan laajoissa kunnissa palveluiden järjestäminen kuntien yhteistyöllä on vaikeaa.

Ehdotettu laskentakaava on: koko maan keskimääräinen lapsitiheys / kunnan lapsitiheys * alle 16-vuotias väestö * perushinta

Lapsitiheyksien suhdeluvusta muodostuvaa kerrointa olisi tarkoituksenmukaista rajata (maks. 50)

Väestöään menettävien kuntien lisäosan osittaisena tarkoituksena on myös kompensoida syrjäisyyskriteerin siirtämistä laskennalliseksi kriteeriksi ja asukastiheyden poistamista kokonaan kriteeristöstä.

Väestöä menettävän kunnan lisäosa (uusi)		
euroa	40 030 198	
	euroa	euroa/as
Utsjoki	449 500	395
Enontekiö	691 300	390
Savukoski	337 900	346
Pelkosenniemi	244 900	269
Salla	883 500	264
Sodankylä	2 131 481	262
Puolanka	449 436	191
Posio	555 079	190
Ranua	629 653	175
Rautavaara	210 116	148
Pudasjärvi	1 027 016	137
Suomussalmi	962 422	134
Ristijärvi	155 027	133
Lestijärvi	87 655	129
Hyrnsalmi	259 531	126

Taulukko 123 Väestöään menettävien kuntien lisäosa – eniten asukaskohtaista valtionosuutta saavat kunnat euroa/asukas

12.4.3. Asukastiheyden ja syrjäisyyden sekä väestöään menettävien ja kasvussa olevien kuntien kriteerimuutosten yhteisvaikutus

VATT:n tutkimuksen mukaan nykyisenkaltaisella tavalla määritellyllä syrjäisyyskriteerillä ja kunnan palveluiden kustannuksilla on keskinäinen riippuvuus, mutta uudella tavalla määritellyllä syrjäisyyskriteerillä riippuvuus vahvistuu. Esitys onkin, että asukastiheys poistetaan laskennallisista kriteereistä, koska työ perustetaan tilastotieteen pohjalle ja syrjäisyys siirretään laskennalliseksi kriteeriksi. Ensimmäinen valinta vaikuttaa hyvin paljon erityisesti Lapin, Kainuun ja joidenkin Pohjois-Pohjanmaan kuntien valtionosuuteen. Perusteet poistamiselle ovat hyvät ja järkeen käyvät.

Koska toisaalla hallitusohjelmasta on johdettu vaatimus tukea kasvavien kuntien kasvua ja taantuvien mahdollisuutta järjestää palvelut, selvityshenkilöt lisäsivät asukasluvun kasvun ja taantuman kriteerit tarkasteluun yhdessä syrjäisyyden ja asukastiheyden kriteerien kanssa. Kasvun kriteeri perustuu lasten lukumäärään ja taantuman kriteeri sekä lasten lukumäärään että myös asukastiheydessä keskeisen kriteerin, maapinta-alan suuruuteen. Siksi yhteistarkastelu.

Nykytilanteessa laskennallisen kriteerin tuottama konkreettinen valtionosuus on erityisen runsas juuri Kainuussa ja Lapissa, mikä näkyy myös useiden Lapin kuntien erityisen hyvänä taloustilanteena. Muutos johtaa siihen, että valtionosuus vähenisi, mutta Lappi ja Kainuu saisivat edelleen eniten valtionosuutta. Koska hallitusohjelman yhtenä tavoitteenakin oli tukea kasvussa olevia kuntia niiden kasvussa, maakunnittain Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa näyttäisivät erityisesti hyötyvän muutoksesta. Myös Keski-Suomi, Pohjanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa Suomen oloissa lapsivaltaisina maakuntina hyötyisivät. Pohjois-Savon ja

Päijät-Hämeenkin muutos olisi yli miljoonan euron verran positiivinen. Eniten Lapin ja Kainuun maakuntien ohella menettäisivät ikärakenteeltaan raskaat Etelä-Savo ja Pohjois-Karjala.

Alla oleviin taulukoihin on kuvattu suurimmat asukaskohtaiset tappiot ensiksi asukastiheyden poistosta laskennallisena kriteerinä ja syrjäisyyden siirtämisenä laskennalliseksi kriteeriksi, keskimmaisessa taulukossa kuvataan asukasluvun muutoksen lisän ja kasvun lisän summaa vähennettynä syrjäisyyslisän muutoksella ja oikeanpuoleisessa taulukoissa näiden yhteissummaa.



Asukasluku alle 16-v			Alle 16-v prosenttiosuus		euroa	euroa/as	euroa	euroa/as	euroa	euroa/as
					Syrjäisyyden vos		Asukasluvun muutoksen lisä		Nettovaikutus	
					vs. asukastiheyden vos		vs. syrjäisyyttä			
Uusimaa	1 759 537	295 761	16,8 %		-1 660 259	-0,94	53 905 496	30,64	52 245 236	29,69
Varsinais-Suomi	490 786	74 297	15,1 %		-981 041	-2,00	3 888 245	7,92	2 907 204	5,92
Satakunta	211 740	31 246	14,8 %		-771 545	-3,64	-359 151	-1,70	-1 130 696	-5,34
Kanta-Häme	169 547	25 715	15,2 %		-933 896	-5,51	10 679 381	62,99	9 745 485	57,48
Pirkanmaa	537 217	84 131	15,7 %		-837 039	-1,56	2 997 681	5,58	2 160 642	4,02
Päijät-Häme	198 035	28 864	14,6 %		-670 201	-3,38	885 048	4,47	214 847	1,08
Kymenlaakso	165 102	22 052	13,4 %		-620 462	-3,76	104 473	0,63	-515 989	-3,13
Etelä-Karjala	125 162	16 714	13,4 %		17 292	0,14	-1 627 774	-13,01	-1 610 482	-12,87
Etelä-Savo	137 505	17 439	12,7 %		-1 311 505	-9,54	-2 168 841	-15,77	-3 480 346	-25,31
Pohjois-Savo	243 600	36 130	14,8 %		-1 206 710	-4,95	5 531 391	22,71	4 324 680	17,75
Pohjois-Karjala	159 320	22 497	14,1 %		-730 531	-4,59	-1 916 133	-12,03	-2 646 664	-16,61
Keski-Suomi	275 363	43 205	15,7 %		-995 825	-3,62	3 299 306	11,98	2 303 481	8,37
Etelä-Pohjanmaa	186 182	31 343	16,8 %		-1 218 360	-6,54	707 992	3,80	-510 367	-2,74
Pohjanmaa	181 959	32 023	17,6 %		-404 819	-2,22	-88 981	-0,49	-493 801	-2,71
Keski-Pohjanmaa	67 736	12 978	19,2 %		-394 041	-5,82	446 190	6,59	52 149	0,77
Pohjois-Pohjanmaa	418 205	79 298	19,0 %		-2 115 826	-5,06	9 955 487	23,81	7 839 661	18,75
Kainuu	70 164	10 013	14,3 %		-1 925 498	-27,44	1 488 178	21,21	-437 320	-6,23
Lappi	176 150	26 969	15,3 %		-4 307 770	-24,46	6 138 442	34,85	1 830 672	10,39
Koko maa	5 573 310	890 675	16,0 %		-21 068 037	-3,78	93 866 430	16,84	72 798 392	13,06

Taulukko 124 Kriteerinelikon yhteisvaikutus - maakuntaakohtaisuus

(asukastiheyden poistaminen, syrjäisyyttä muuttaminen laskennalliseksi kriteeriksi ja väestönkasvun ja – aleneman muutosten yhteisvaikutus euroa/asukas –muutokset maakunnissa)

Kuntakoon mukaan vanha järjestelmä tukee erityisesti asukasluvultaan pieniä – pienimpiä – kuntia, valtionosuusjärjestelmä esitetyllä tavalla tukisi aiempaa enemmän erityisesti kuntia, joissa on suhteessa enemmän lapsia. Järjestelmä tukisi silti edelleen eniten pieniä ja korkeintaan keskisuuria kuntia.

Asukasluku alle 16-v			Alle 16-v prosenttiosuus		euroa	euroa/as	euroa	euroa/as	euroa	euroa/as
					Syrjäisyyden vos		Asukasluvun muutoksen lisä		Nettovaikutus	
					vs. asukastiheyden vos		vs. syrjäisyyttä			
- 2000	55 444	7 561	13,6 %		-3 029 841	-54,65	3 862 501	69,66	832 660	15,02
2000 - 5000	303 471	44 370	14,6 %		-4 165 337	-13,73	-7 453 703	-24,56	-11 619 040	-38,29
5000 - 10000	492 068	77 836	15,8 %		-4 699 714	-9,55	6 545 060	13,30	1 845 346	3,75
10000 - 20000	638 413	107 830	16,9 %		-3 837 305	-6,01	6 718 998	10,52	2 881 692	4,51
20000 - 40000	682 768	117 912	17,3 %		-624 584	-0,91	12 185 519	17,85	11 560 935	16,93
40000 - 100000	1 101 173	173 572	15,8 %		-3 017 219	-2,74	9 368 226	8,51	6 351 007	5,77
100000 -	2 299 973	361 594	15,7 %		-1 694 037	-0,74	62 639 829	27,24	60 945 792	26,50
	5 573 310	890 675	16,0 %		-21 068 037	-3,78	93 866 430	16,84	72 798 392	13,06

Taulukko 125 Kriteerinelikon muutokset – kunnan koko

(asukastiheyden poistaminen, syrjäisyyttä muuttaminen laskennalliseksi kriteeriksi ja väestönkasvun ja – aleneman muutosten yhteisvaikutus euroa/asukas –kunnan koon mukaan)

A Syrjäisyys ja asukastiheys			B Syrjäisyys ja as.määrän muutoksen lisät			C Netto A + B		
	euroa	euroa/as		euroa	euroa/as		euroa	euroa/as
Sodankylä	-1 121 414	-138	Vesanto	-516 143	-272	Posio	-792 071	-271
Inari	-926 915	-130	Puumala	-569 692	-270	Puolanka	-638 006	-270
Kittilä	-886 037	-130	Kinnula	-410 866	-270	Ranua	-952 973	-265
Salla	-402 406	-120	Heinävesi	-798 440	-266	Rautavaara	-374 576	-263
Pelkosenniemi	-106 703	-117	Keitele	-524 823	-258	Muonio	-608 195	-262
Savukoski	-110 487	-113	Kivijärvi	-254 242	-246	Pello	-838 802	-258
Enontekiö	-199 640	-113	Pello	-791 917	-243	Hyrynsalmi	-530 169	-257
Utsjoki	-128 103	-112	Vaala	-620 032	-239	Puumala	-536 836	-255
Puolanka	-264 245	-112	Ylitornio	-890 317	-236	Taivalkoski	-949 708	-255
Posio	-324 719	-111	Luhanka	-165 168	-235	Ylitornio	-954 747	-254
Ranua	-349 012	-97	Juuka	-981 446	-230	Vaala	-647 966	-250
Ristijärvi	-94 290	-81	Kannonkoski	-278 774	-229	Kivijärvi	-258 087	-249
Pudasjärvi	-517 323	-69	Kolari	-865 420	-216	Kolari	-994 622	-248
Suomussalmi	-485 933	-68	Taivalkoski	-802 744	-215	Heinävesi	-740 614	-247
Rautavaara	-96 331	-68	Hyrynsalmi	-435 542	-211	Kinnula	-369 894	-243

Taulukko 126 Kriteerinelikon suurimmat häviäjät

(asukastiheyden poistaminen, syrjäisyyslisän muuttaminen laskennalliseksi kriteeriksi ja väestönkasvun ja – aleneman muutosten yhteisvaikutus euroa/asukas – suurimmat häviäjät)

A Syrjäisyys ja asukastiheys			B Syrjäisyys ja as.määrän muutoksen lisät			C Netto A + B		
	euroa	euroa/as		euroa	euroa/as		euroa	euroa/as
Hanko	377 159	49	Sodankylä	984 985	121	Luoto	636 433	109
Korsnäs	87 862	44	Luoto	664 399	114	Espoo	23 830 676	76
Parikkala	189 092	43	Inari	698 407	98	Tuusula	2 801 007	68
Kaskinen	49 745	41	Espoo	23 891 862	76	Kempele	1 082 766	55
Vesanto	74 769	39	Tuusula	2 844 006	69	Pirkkala	1 145 156	55
Kemiönsaari	241 230	37	Kempele	1 104 339	57	Kaarina	1 922 069	53
Kitee	359 957	37	Pirkkala	1 161 106	56	Lempäälä	1 177 677	48
Keitele	68 466	34	Kaarina	1 951 561	54	Järvenpää	2 005 570	43
Rautjärvi	101 388	33	Lempäälä	1 230 479	50	Sipoo	967 687	43
Viitasaari	192 122	33	Rovaniemi	3 013 418	46	Kangasala	1 392 996	42
Kustavi	30 519	32	Sipoo	1 034 214	46	Vantaa	10 159 077	41
Joutsa	127 442	31	Kangasala	1 521 879	45	Tampere	9 571 750	38
Rääkkylä	56 925	30	Järvenpää	2 012 923	43	Muurame	374 128	35
Reisjärvi	74 133	29	Simo	119 262	42	Nokia	1 225 078	34
Tervo	39 314	28	Vantaa	10 205 768	41	Oulu	7 053 505	33

Taulukko 127 Kriteerinelikon – suurimmat voittajat

(asukastiheyden poistaminen, syrjäisyyslisän muuttaminen laskennalliseksi kriteeriksi ja väestönkasvun ja – aleneman muutosten yhteisvaikutus euroa/asukas – suurimmat voittajat)

12.5. Saaristoisuus

VATT:n tutkimuksen perusteella saaristoisuudella on yhteys korkeampiin kustannuksiin, mutta tutkimuksen mukaan kriteerin painoarvo järjestelmässä on vähentynyt huomattavasti.

Saaristoisuuden painoarvoa koskien päätettiin poiketa VATT:n tutkimuksesta, sillä tutkimus huomioi vain ilman kiinteää tieyhteyttä asuvan saaristoväestön. Saaristoisuus ehdotetaan sisällytettäväksi malliin lisäosana noin 20 miljoonalla eurolla, mikä vastaa nykymallin mukaista efektiivisen valtionosuuden tasoa. Lisäosaksi siirtämistä puoltaa muun muassa se, että saaristoisia kuntia ja niissä asukkaita on vähän.

Nykytilan mukainen saaristokuntien ja saaristo-osakuntien valtionosuus määräytyy peruspalvelujen valtionosuuslain nojalla. Saaristokunnat ja saaristo-osakunnat määräytyvät saaristolain perusteella. Saaristolain perusteella määritellyille kunnille rahoitus kohdentuu saaristokuntaisuuden ja saaristo-osakuntaisuuden perusteella. Maa- ja metsätalousministeriössä valmistellaan parhaillaan saaristolain uudistusta. Saaristolain uudistamisella ja saaristoisen kunnan määritelmällä on vaikutusta peruspalvelujen valtionosuuden kuntakohtaiseen määräytymiseen.

Saaristolisäosan jakoperusteeksi otettaisiin maa- ja metsätalousministeriön valmisteleva saaristoisuuspisteytys, joka määritteli valtioneuvoston asetuksella sen, mitkä kunnat ovat saaristoisia kuntia ja kuinka rahoitus kuntakohtaisesti jakautuu saaristopisteytyksen ja saaristossa asuvan väestön mukaan.

Muutos tulisi vaikuttamaan useisiin kuntiin hyvinkin paljon. Vaikutuksia tasataan osana valtionosuusuudistuksen muita vaikutuksia niin, että yksittäisen kunnan valtionosuus ei muutu liikaa uudistuksen takia.

Valmistelu saaristoisen kunnan määrittelemiseksi uudella tavalla on maa- ja metsätalousministeriössä tätä raporttia kirjoitettaessa vielä kesken.

13. Verotuloihin perustuva (valtionosuuden) tasaus

Vuoteen 1995 saakka kuntien taloudellisia eroja tasattiin kantokykyluokituksen ja verotulojen täydennyksen avulla. Kantokykyluokitukseen perustuva valtionosuus rakentui ennen kaikkea kunnan kalliisiin kustannuksiin, mikä johti usein siihen, että kantokykyluokkaa itselleen edullisesti vahvistavan kunnan kannatti mieluummin kasvattaa kustannuksiaan kuin vähentää niitä. Toki järjestelmässä otettiin huomioon myös kuntalaisten tulopohja. Vuoden 1996 alusta järjestelmä poistettiin ja nykyaikaistamisessa edettiin seuraavalle tasolle vuonna 1997, jolloin kunnissa siirryttiin liikekirjanpitoon. Kantokykyluokituksen historiallinen perusta oli menoperusteisessa valtionosuusjärjestelmässä ja siitä luovuttiin muutaman vuoden päästä laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen jälkeen.

Tasaus perustui tämän jälkeen pelkästään veropohjaan eli laskennalliseen verotuloon, joka koostuu kunnallisverosta, yhteisövero-osuudesta ja kiinteistöverosta. Laskennallinen kunnallisvero ja kiinteistövero lasketaan keskimääräisillä veroprosenteilla. Tällä on taattu se, ettei minkään kunnan laskennalliseen verotuloon vaikuta kunnan omat päätökset veroprosenteista (lukuun ottamatta hyvin pienessä määrin Helsinkiä).

Kuntalaisten ja yritysten erilaisten tulotasojen tasaamisesta onkin tullut tärkeä osa peruspalveluiden valtionosuutta. Järjestelmä tasaa yksittäisen kunnan valtionosuuden määrää sen perusteella, miten kunnan laskennallisten verotulojen määrä poikkeaa maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Valtionosuusjärjestelmässä on tulopohjaa tasaava elementti siksi, että myös näin varmistetaan se, että kaikilla kunnilla olisi riittävät taloudelliset edellytykset järjestää asukkailleen yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla.

Nykyisin tasauksessa huomioon otettaviin verotuloihin lasketaan kunnan tulovero, kuntien osuus yhteisöveron tuotosta ja kiinteistövero ml. ydinvoimalat 50 %:n osuudella. Muiden voimalaitosten kiinteistövero ei ole tasauksen piirissä ja näiden voimalaitosten kiinteistöverot jäävätkin hyödyttämään yksin laitosten sijaintikuntia.

Järjestelmä on ollut melko hyvin hyväksytty. Sitä on kritisoitu eniten kahdesta suunnasta: kunnat, joiden on osallistuttava tasaukseen, kritisoivat sitä, että järjestelmä *vie heiltä heille itselleen kuuluvia verotuloja samoin kuin että sote-uudistuksen yhteydessä sote-siirrossa kunnilta olisi viety heille kuuluvia verotuloja*. Osa kunnista hyötyy tällä hetkellä muista voimalaitosten kiinteistöveroista kuin ydinvoimalaitosten verosta, koska vesi-tuuli- ja aurinkovoimalaitoksia ei ole ulotettu tasauksen piiriin.

Ensin mainittu kritiikki lieveni sote-uudistuksen yhteydessä, kun kuntien keskinäinen tasaus pieneni ja esimerkiksi Helsingin, Espoon, Eurajoen ja Kauniaisten tasausvähennys pieneni merkittävästi. Sitä vastoin tasaavien kuntien joukkoon nousi muutamia kuntia, joiden taloudellinen asema ei välttämättä edellyttä tasaavien kuntien joukkoon pääsemistä.⁴

⁴ Tasauksen perusteisiin tehtyjä muutoksia

Vuosien varrella tulojen tasaukseen on tehty useita muutoksia, jotka ovat koskeneet tasauksessa käytettäviä tasausprosentteja tai tasauksessa huomioitavia verotuloja, lähinnä laskennallista kiinteistöveroa.

13.1.1. Tasaustas ja -vähennys

Tarkastelun lähtökohtana on maan keskimääräinen laskennallinen verotulo asukasta kohden (*tasausraja*). Jokaisen kunnan kohdalla lasketaan sen oma laskennallinen verotulo euroa/asukas. Jos kunnan oma laskennallinen verotulo on **pienempi** kuin maan keskimääräinen laskennallinen verotulo asukasta kohden, kuntaa hyvitetään tasaustasilla, joka korottaa kunnan valtionosuutta 90 %:iin tasaustasasta. Jos taas kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on tasaustasaa **suurempi**, kunnan valtionosuutta vähennetään euromäärällä, joka vastaa kymmentä prosenttiyksikköä tasaustasajan ylittävästä osasta.

Ennen nykyistä tasaustasmenettelyä 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla rahoitusjärjestelmään sisältyi erillinen verotulojen täydennys.

Tasaustas on kohonnut 90 prosentista koko maan keskimääräiselle laskennallisten verotulojen tasolle. Pienimmät nostot perustuivat eri kompensaatioratkaisuihin, mutta suurin korotus 100 prosentin tasolle toteutettiin vuoden 2015 valtionosuusuudistuksessa osana isompaa siirtymää kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.

Tasaustasaa sekä tasaustas- ja tasaustasvähennysprosentteja muuttamalla saadaan lukematon määrä vaihtoehtoja tasauksen muuttamiseksi. Viimeksi prosentteja muutettiin sote-uudistuksen yhteydessä, kun tasaustasprosentti nostettiin 90 prosenttiin ja tasaustasvähennysprosentteja alennettiin 10 prosenttiin.

Jos tasaustasjärjestelmää halutaan yksinkertaistaa nykyisestä, olisi mahdollista siirtyä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että tasaustas- ja tasaustasvähennysprosentit poistettaisiin tasauksen laskentaperusteista. Näin valtionosuutta pelkästään lisättäisiin alhaisten verotulojen perusteella ja nykyisestä vähennysmenettelystä luovuttaisiin. Tasaustasajan alapuolella täydennys määräytyisi täysimääräisesti tasaustasajan ja kunnan oman laskennallisen verotulon erotuksena. Menettely selkeyttäisi järjestelmää.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyvä tulojen tasauselementti ei vähennä kuntien saamia verotuloja, vaan kunnat saavat tasauksesta riippumatta pitää kaikki tilitetyt verotulot täysimääräisesti. Verotulot vaikuttavat kuitenkin valtionosuuden tasauksen suuruuteen.

Uudistukseen liittyen on päädytty esittämään tasaustas- ja täydennyksen kasvattamista sataan prosenttiin nykyisestä 90 %:sta ja tasaustasvähennyksen poistamista kokonaan. Muutos lisää tasaustasäärän noin 800 miljoonasta eurosta noin miljardiin euroon. Menettelyssä siirryttäisiin **verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennykseen.** Kun tasaustas- ja

Vuonna 2007 kiinteistöveron laskentaa muutettiin ensimmäisen kerran, kun voimallisten kiinteistöveron laskennassa ryhdyttiin käyttämään laskennallista yleistä kiinteistöveroprosenttia voimallisten oman kiinteistöveroprosentin sijaan. Tämä muutos koski myös ydinvoimallaitoksia. Vuoden alusta 2012 pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan perustuen kiinteistövero poistettiin kokonaan verotuloihin perustuvan tasauksen laskentapohjasta.

Viimeiset muutokset tulojen tasaukseen perustuvat sote-uudistuksen yhteydessä tehtyyn lainsäädäntöön, joka tuli voimaan vuoden 2023 alusta. Uudistuksessa ei tehty muutoksia tasaustasajaan. Sen sijaan tasaustasvähennysprosentti alennettiin 10 prosenttiin. Samalla korotettiin tasaustasprosenttia 80 prosentista 90 prosenttiin tasaustasajan ja kunnan laskennallisen verotulon erotuksesta. Kiinteistövero palautettiin 50 prosentin osuudella tasauksen laskentaperusteisiin. Poikkeuksena on voimallisten kiinteistövero, joka jätettiin tasauksen ulkopuolelle ydinvoimallaitoksia lukuun ottamatta. Ydinvoimallaitosten kiinteistöverosta huomioidaan 50 prosenttia kuitenkin niin, että laskennassa käytetään laskennallista yleistä kiinteistöveroprosenttia ydinvoimallaitosten oman kiinteistöveroprosentin sijaan.

tasausvähennysprosentit poistetaan, yhdenkään kunnan valtionosuutta ei vähennettäisi tulojen tasauksen perusteella ja jokaiselle kunnalle taattaisiin vähintään koko maan keskimääräisen laskennallisen asukaskohtaisen verotulon taso. Malli tuo helpotusta niille vahvan veropohjan kunnille, joilta on aikaisemmin tehty tasausvähennys. Uudessa mallissa ei olisi tasausvähennyksiä lainkaan.

Muutoksesta hyötyvät aluksi kaikki kunnat, jotka ovat täydennysrajan alapuolella. Vastaavasti rajan yläpuolella olevat kunnat saavat hyödyn rajan ylittävästä verotulostaan kokonaan. Muutos vaikuttaa yllä mainitun noin 200 miljoonaa euroa rahoitukseen. Muutos rahoitetaan kunnan omarahoitusosuutta kasvattamalla (valtionosuusprosenttia alentamalla). Muutoksen suurimmat hyötyjät ja neutraalit kunnat on koottu seuraavaan taulukkoon.

Kaikki kunnat	199 587 522	36	Kaikki kunnat	199 587 522	36
Mediaani		40	Mediaani		40
Uusi-Vanha			Uusi-Vanha		
euroa		euroa/asukas	euroa		euroa/asukas
Kauniainen	1 506 371	146	Kaarina	13 043	0
Merijärvi	106 832	100	Riihimäki	20 808	1
Helsinki	60 201 255	91	Tampere	200 555	1
Tyrnävä	537 716	82	Iniari	6 427	1
Kittilä	529 955	80	Järvenpää	41 991	1
Alavieska	194 739	80	Vieremä	6 578	2
Perho	210 141	79	Parainen	29 692	2
Espoo	24 055 605	79	Hyvinkää	130 530	3
Ranua	278 508	77	Loviisa	46 575	3
Kustavi	72 034	76	Kerava	131 526	3
Rääkkylä	146 148	75	Siuntio	23 421	4
Lumijoki	147 841	74	Savukoski	3 733	4
Reisjärvi	190 598	72	Rauma	158 978	4
Tohmajärvi	292 894	70	Nurmijärvi	189 171	4
Nivala	733 178	70	Raisio	122 142	5
Outokumpu	453 033	70	Hamina	105 872	5
Kärsämäki	172 768	70	Hattula	54 230	6
Toholampi	202 609	70	Rautjärvi	17 990	6
Punkalaidun	185 195	69	Inkoo	32 845	6
Kiuruvesi	524 806	69	Lempäälä	166 218	7

Taulukko 128 Tasauslisan ja -vähennyksen poistamisen vaikutus eräissä kunnissa

(vasemmanpuoleinen taulukko – suurin voitto euroa/asukas; oikeanpuoleinen taulukko – pienin voitto euroa/asukas)

13.1.2. Kannustavuus osana verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta

Kannustavuutta pohdittaessa päädyttiin siihen, että koska palvelujen rahoitus perustuu yhä enemmän verotuloihin, on tarkoituksenmukaista tehdä tasaus kannustavuusongelmasta huolimatta täyden hyvityksen periaatteen mukaisesti eli korvata tasausrajan ja kunnan oman laskennallisen verotulon erotus kokonaan. Tähän ajatteluun liittyi se, että huolimatta automaattisesta pääsystä tasausrajaan kuntia joka tapauksessa kannustavat elinkeinopolitiikassa työllisyyden parantamiseen ja asukasluvun myönteiseen kehittymiseen kytkeytyvät tavoitteet.

Kannustavuuden näkökulmasta tasausjärjestelmällä voi samanaikaisesti olla kunnan mukaan sekä kannustavuutta heikentäviä että lisääviä vaikutuksia. Yleisesti ottaen valtionosuusjärjestelmässä kannustavuutta lisäävänä ominaisuutena on pidetty ensisijaisesti laskennallisuutta ja yleiskatteellisuutta. Tekemällä muutoksia tasausjärjestelmään ovat kannustinvaikutukset käytännössä suhteellisen pieniä ja mahdollisesti kahteen suuntaan menevät vaikutukset kumoavat toisensa.

Koska verotulopohjan laajentaminen tuo kunnalle verotulojen lisäksi myös muita kunnan elinvoimaisuuteen liittyviä positiivisia vaikutuksia, ovat valtionosuusjärjestelmän kannustinvaikutukset vähäiset. Vaikka verotulojen lisäys ei vaikuttaisi vallitsevan valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta kunnan kokonaistuloihin lainkaan, on todennäköistä, että taloudellisen toiminnan kasvu vahvistaa kunnan elinvoimaisuutta käytännössä myös muutoin ja että kunnat pyrkivät lisäämään alueensa elinvoimaisuutta valtionosuusjärjestelmästä riippumatta - valtionosuusjärjestelmään sisältyvän tasausjärjestelmän kannustinvaikutukset ovat näinkin tarkastellen pienet.

Nyt esitetty täydennysmalli saattaa olla saman aikaisesti esimerkiksi suurista kaupungeista toisille epäedullinen ja toisille edullinen ratkaisu. Tulojen tasauksen muutoksen vaikutukset tulisikin suhteuttaa kunnan laskennalliseen asukaskohtaiseen verotuloon. Kunnille, joiden laskennallinen asukaskohtainen verotulo on lähellä koko maan laskennallista asukaskohtaista tuloa, on edullisempaa pitää tulojen tasauksen osuus valtionosuusjärjestelmässä mahdollisimman pienenä. Jos siirrytään esitetysti täydennysjärjestelmään, koko maan tasauksesta hyötyvät sellaiset kunnat, joiden asukaskohtainen verotulo on kaukana keskiarvosta.

Edellinen spekulointi on hyvin teoreettista, sillä kunnan oma mahdollisuus vaikuttaa kuntalaisten tulotasoon on melko vähäinen ja pikemminkin sattumasta kuin kunnan omasta aktiivisesta toiminnasta tai suurista panostuksista kiinni.

13.1.3. Voimalaitosten kiinteistövero tasauksessa

Uudistuksen valmistelun yhteydessä eniten edunvalvontaa on aiheuttanut juuri kaikkien voimalaitosten kiinteistöveron kuulumattomuus tasaukseen. **Kuntien rahoitusjärjestelmän näkökulmasta eri kiinteistömuodoilla pitäisi olla yhdenmukainen kohtelu: epätasaisesti kuntiin jakautuvat verot on perusteltua sisällyttää tasaukseen. Näitä ovat erityisesti yhteisövero ja kiinteistövero.** Valtionosuudella varmistetaan kaikkien kuntien kykyä rahoittaa peruspalvelut.

Voimalaitosten kiinteistöverojen avulla kuntien keskinäinen veroprosenttien ero voi tulevaisuudessa edelleen kasvaa: asukasluvultaan pienet ja korkeintaan mediaanikokoiset kunnat saadessaan alueelle suuren määrän tuulivoimaa voivat laskea tuloveroprosenttinsa hyvin lähelle nollaa, jollei jopa nollaan. Mitä pienempi kunta on ja mitä enemmän se on saanut tai saamassa tuulivoimaa, sitä suurempi merkitys sillä onkin kunnan talouteen. Tämän uuden tilanteen mahdollistaa sotien jälkeinen kuntien tehtäväkenttä, joka vielä tekisi aivan pienimmille kunnille mahdollisuuden kehittää kuntaansa määritelmän mukaisesti uutena elinvoimakuntana.

Tämä kasvattaa kuntien veroprosenttien hajontaa entisestään ja tätä pidetään haitallisena ilmiönä, lisäksi sementtoisi joidenkin kuntien rajoja.

Asiassa on nykyhetkessä kaksi toisistaan eriävää intressiä: Länsi-Suomen kunnat aina Tunturilappiin saakka ovat kaavoittaneet alueelleen tuulivoimaa, joka on tuonut kuntiin nykyjärjestelmän vallitessa pysyvät ja vain kunnan omassa käytössä olevat kiinteistöverot. Näiden verotulojen perusteella on myös investoitu. Kuntiin on kaavoitettu tuulivoimaa usein voimakkaasta poliittisesta ja kuntalaisten vastustuksesta huolimatta. Kaavoitus on perustunut sille, että kunta uskoi saavansa pitää tuulivoiman kiinteistöverotulot vain itsellään.

Nykyisin isot tuulivoimayhtiöt ovat investoimassa tuulivoiman rinnalle ja usein samoille alueille aurinkovoimaa: silloin kun tuulee, ei paista ja päinvastoin.

Tiedossa onkin, että tuulivoiman avulla taloudellisesti hyvään tilanteeseen nousevien kuntien määrä tulee moninkertaistumaan, kunhan suunnitellut ja jo rahoituksen saaneet hankkeet vain toteutuvat. Tämä tulee kasvattamaan kuntien keskinäistä taloudellista eriarvoistumista erityisesti jo nyt epätasapainoisella itä-länsi-akselilla.

Viimeisen vuoden aikana on nostettu esiin itäisen Suomen kuntien vaikea tilanne, mikä johtuu sekä demografisista tekijöistä että myös Venäjän kanssakäymisen loppumisesta. Tilanteen tekee ongelmalliseksi ja kuntien kesken epätasa-arvoiseksi ennen kaikkea se, että Itä-Suomen kunnat eivät olisi saamassa tuulivoimaa, koska tuulimyllyt saataisiin puolustusvoimien lentoliikennettä haittaamattomaksi vain kalliilla investoinneilla. Joidenkin tietojen mukaan maan pienen osan nostaminen tuulivoimakuntien joukkoon maksaisi 300 miljoonaa euroa ja koko maan tasolla 900 miljoonaa euroa. Eriarvoisuus ei ole vain Länsi- ja Itä-Suomen välinen – esimerkiksi kuntapari Multia-Uurainen poikkeaa Tikkakosken lentokentän vuoksi tuulivoiman rakentamisen mahdollisuuden perusteella.

Itä-Suomeen voisi olla tulossa aurinkovoimaa, jonka verovaikutus kunnalle ei ole niin suuri kuin tuulivoiman. Aurinkovoimaakin verotetaan – tosin paljon tuulivoimaa vähemmän - ja se saatettaisiin myös tasauksen piiriin. Pienempi verottaminen perustuu siihen, että itse voimaa ei veroteta, vaan kiinteää omaisuutta. Aurinkovoiman tulot kertyvätkin eniten maanomistajille puistojen valtavan koon ja hyvän vuotuisen vuokratulon vuoksi.

Vihreä siirtymä ja haittojen huomioon ottaminen

Koko maan kannalta on otettava huomioon myös se, että vihreä siirtymä tuo koko maahan pääomasijoituksina useiden miljardien eurojen panostuksen. Kuntien kaavoituspolitiikka voi hidastaa tai kiihdyttää vihreää siirtymää. Jos kunnat eivät kaavoittaisi tasaukseen siirron vuoksi enää tuulivoimapuistoja, kaikki häviäisivät, myös itäisen Suomen kunnat.

Osa kunnista ei kaavoita tuulivoimapuistoja alueelleen, vaikka siihen olisi tilaisuuskin, esimerkiksi joidenkin Lapin kuntien tiedetään kieltäytyneen hankkeista. Yhdellä Lapin kunnalla kunnan tuulivoimalle kielteinen kanta poistui uudessa valtuuston kokouksessa, kun alueelle hakeutuva yrittäjä edellytti alueelle oman tuulivoimapuiston rakentamista energialähteekseen.

Kunnista tulee myös usein kommentteja siitä, että niiden olisi saatava koko voimalaitosten kiinteistöveron hyöty itselleen, kun kaikki haitatkin tulevat kunnan alueelle. Haitat eivät

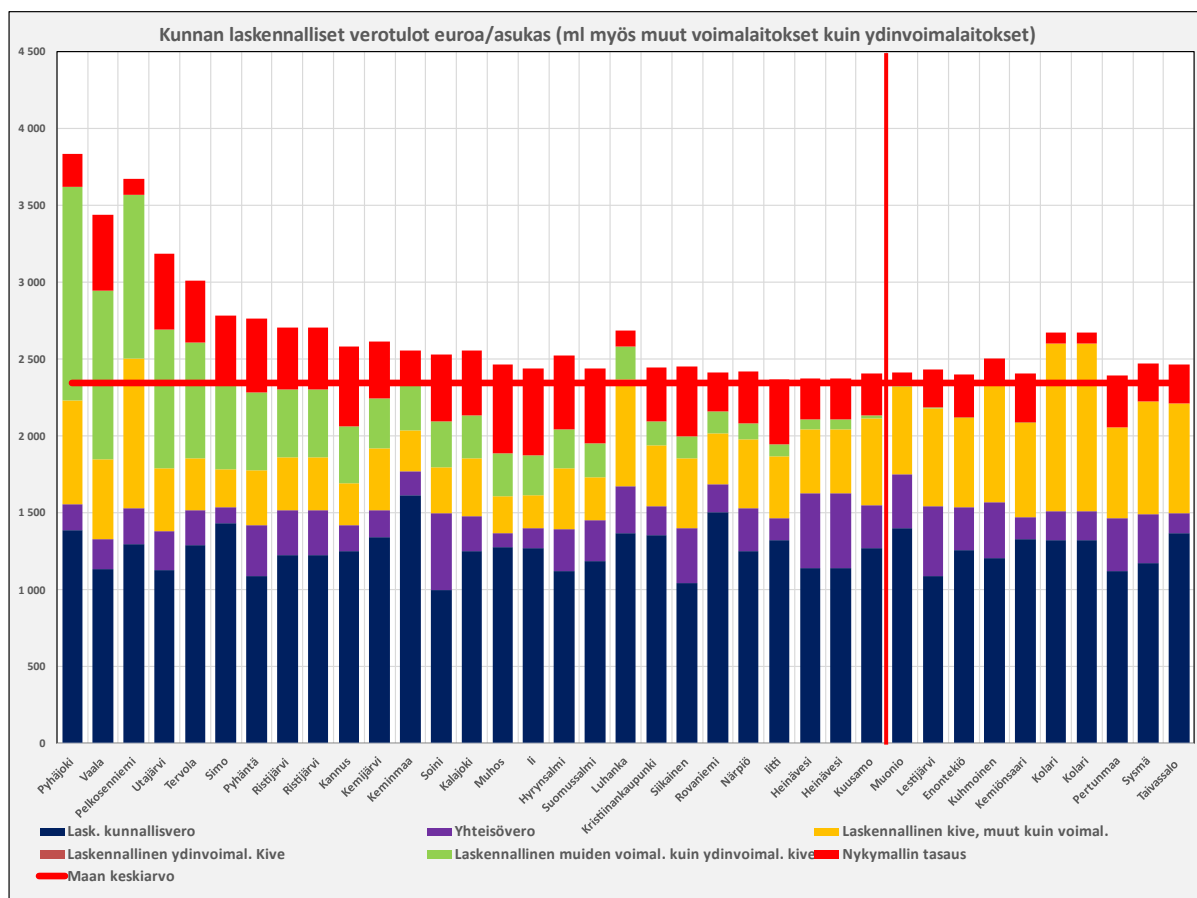
käytännössä noudata kuntarajoja. Joissakin keskusteluissa on esitetty myös ajatus siitä, että kompensatio tulisi sen mukaan, kuinka kauas voimalat näkyvät: kunnan rajalle perustettu voimalapuisto voi vaikuttaa vain naapurikunnan kuntalaisiin, mutta hyöty menee sijaintikunnalle. Myös vesivoimalaitospaikkakunnat ovat perustelleet tasaukseen siirtämättömyyttä juuri vesivoimaloiden pysyvällä haitalla luontoon ja esimerkiksi kalastukseen.

Jo nyt on ylikompensoituja kuntia ja niiden määrä kasvaa

Toisaalta tällä hetkellä meillä on joitakin kuntia, joiden täysimääräinen asukaskohtainen laskennallinen verotulo ylittää huomattavasti koko maan täysimääräisen laskennallisen verotulon ja kunta siitä huolimatta saa verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta, vaikka erityisesti tasaukseen kuulumaton vesivoima ja tuulivoima kasvattavat todellisuudessa kunnan verotuloja ja näiden kuntien saama tasaus on muihin kuntiin nähden epäoikeudenmukaisena pidetty tuloerä.

Tuulivoiman konkreettinen rakentaminen on nyt hidastunut. Aurinkovoimaloita rakennettaisiin, mutta Fingridin kantaverkko alkaa olla monessa paikassa täynnä eikä vihreä siirtymä etene ennen verkon vahvistamista. Siitä huolimatta erityisesti tuulivoimahankkeita on vireillä erittäin paljon.

Jäljempänä esitettävään kuvaan on merkitty ne kunnat, joiden (myös vapaa-ajan asutukseen liittyvät) kiinteistöverotulot ovat niin hyvät, että niillä oma laskennallinen verotulo ylittää tasausrajan. Vesivoimaan liittyvä tasaustilanne on punaisen pystyviivan vasemmalla puolella olevissa kunnissa, muu ylikompensatio oikealla puolella olevissa kunnissa.



Kuva 14 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

(täysimääräiset laskennalliset verotulot euroa/asukas ml tasaus ja muut kuin ydinvoimaloiden voimalaitosten kiinteistöverotulot) eräissä kunnissa)

	2019	2020	2021	2022	2023	kesä.24	koko 2024	2025	2026
Voimaloiden lukumäärä	56	67	141	437	212	52	133	203	4
Investointien suuruus	315	393	0	2 916	1 664		1 009	1 823	
Kapasiteetti MW	242,5	302,1	670,9	2429,96	1280,2	325,3	1101,5	1402,6	25
Kapasiteetti MW vuoden	2283,5	2585,6	3256,5	5676,71	6944,91	7270,21			
Kiinteistöveron muutos vuodessa					6 360 000		5 550 000	6 090 000	120 000
Uuden kiinteistöveron kumulatiivinen määrä					6 360 000		11 910 000	18 000 000	18 120 000

Taulukko 129 Eräitä tuulivoiman tunnuslukuja

Esitys – mukaan tasaukseen vai ei?

Lopulliseen päätöksentekoon vaikuttaakin varmasti se, millaisen lähestymistavan poliittinen päätöksenteko asiassa hyväksyy: ollaanko nyt rahoittamassa kuntien palveluita vai ollaanko tällä järjestelmällä tukemassa vihreää siirtymää – vai molempia.

Vastustusta ja kannatusta tulee sekä läntisestä että itäisestä Suomesta sen mukaan, onko kunnilla jo nyt alueelleen kaavoitettua tuulivoimaa. Molemmilta puolilta perustelut järjestelmän pitämiseksi pois tasauksesta tai sen lisäämisestä kokonaan tasaukseen ovat tasapainoiset.

Valtionosuusuudistusta tehdään kuntien palveluiden rahoituksen näkökulmasta ja rahoitusperiaatteen vuoksi on tasapuolista ja johdonmukaista, että esitämme tästä näkökulmasta kaikkien voimalaitosten kiinteistöverojen sisällyttämistä osaksi verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta/täydennystä. Poliittinen päätöksenteko säättää lopullisen mukaan ottamisen ja prosenttiosuuden, mutta selvityshenkilöt *rajaisivat* prosenttiosuuden viideksikymmeneksi.

Tämä säilyttäisi edelleen kannustavuuden kaavoittaa kunnan alueelle voimalaitoksia, mutta hyödyttää myös toista sitä osaa Suomesta, joka ei halutessaankaan saisi tuulivoiman lisätuloa.

Laskennalliset verotulot muodostuisivat jatkossa kunnallisverosta, yhteisöverosta ja **kiinteistöverosta. Tasauksessa olisivat mukana kaikki kiinteistöt 50 %:n osuudella (ml. voimalaitosten kiinteistövero).**

Esitetyllä mallilla on **negatiivisia** vaikutuksia erityisesti niihin kuntiin, joissa on voimalaitoksia, ja joiden kiinteistöveroja ei aikaisemmin ole sisällytetty tasaukseen, mutta joiden tosiasialliset verotulot ovat olleet voimalaitosten takia poikkeuksellisen korkeita. Joukossa on myös kuntia, joilla on varsinkin vapaa-ajanasuntoihin perustuvaa kiinteistöverotuloa niin paljon, että ne saavat tasausta, vaikka niiden täysimääräinen laskennallinen verotulo ylittää maan keskimääräisen verotulon.

Järjestelmä olisi muutoksen jälkeen edelleenkin kannustava. Jokainen kunnan alueelle kaavoitettu ja kaavoitettava tuulimylly hyödyttäisi sijaintikuntaa: kahden miljoonan euron verotulosta miljoona hyödyttää suoraan sijaintikuntaa ja yksinkertaistaen muut kunnat hyötyisivät toisesta miljoonasta.

Jos tasauksen siirretään 50 % kiinteistöverotuloista, kasvaa tasaukseen siirrettävä määrä noin 56 miljoonalla eurolla. 83 kuntaa kasvattaa tasattavaa summaa. Lopulta 210 kuntaa hyötyy ja 83 kuntaa menettää tasauksen muutoksesta.

Voimalaitosten kiinteistöveron vaikutus tasausmallissa			
(laskettu 50%.n määrällä)			
Tasausrajan muutos:	9,04		
Hyötyjät, kpl	210		
Hyötyjät yht. euroa	20 123 763		
Häviäjät, kpl	83		
Häviäjät, euroa	-24 713 681		
Neutraali, kpl	0		
Neutraali, euroa	0		
Yhteensä, kpl	293		
Yhteensä, euroa	-4 589 918		
		euroa/asukas	
Häviäjät asukasluku	751 074	-33	
Voittajat	4 782 537	4	
	5 533 611		

Taulukko 130 Voimalaitosverot ja tasaus

(Muidenkin voimalaitosten kiinteistöverotulojen kuin ydinvoimaloiden kiinteistöverotulon lisääminen verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen (50 %:n osuus)

Voimalaitosten kiinteistöverotulon siirto tasausjärjestelmään on melko pieni, alla oleviin taulukoihin on laskettu ensiksi tasauksen suurimmat ”voittajat” ja ”häviäjät” ja sama euroa/asukas.

Suurin voitto euroa	Tasaus ennen euroa	Tasaus jälkeen euroa	Muutos euroa	Muutos euroa/as	Suurin tappio euroa	Tasaus ennen euroa	Tasaus jälkeen euroa	Muutos euroa	Muutos e/as
Jyväskylä	35 678 278	36 865 215	1 186 937	8	Rovaniemi	16 484 266	12 867 751	-3 616 515	-56
Kuopio	24 560 557	25 550 713	990 156	8	Kalajoki	5 163 309	3 697 061	-1 466 248	-119
Lahti	25 036 325	26 001 926	965 602	8	Vaala	1 290 052	9 515	-1 280 537	-488
Oulu	35 252 144	35 985 933	733 789	3	Ii	5 555 969	4 485 156	-1 070 813	-109
Helsinki	-60 201 255	-59 630 203	571 052	1	Muhos	5 152 290	4 108 670	-1 043 620	-117
Hämeenlinna	6 884 279	7 437 877	553 598	8	Keminmaa	1 607 256	579 147	-1 028 109	-132
Lappeenranta	11 489 848	11 977 540	487 692	7	Utajärvi	1 244 862	241 582	-1 003 280	-398
Seinäjoki	11 819 093	12 265 680	446 587	7	Kemijärvi	2 602 062	1 637 803	-964 259	-138
Tampere	-200 555	192 400	392 955	2	Tervola	1 152 767	210 299	-942 468	-329
Vaasa	4 876 207	5 257 458	381 251	6	Kannus	2 777 954	1 934 243	-843 711	-158
Lohja	5 613 177	5 985 568	372 390	8	Pyhäjoki	639 347	-133 798	-773 144	-258
Järvenpää	377 915	749 161	371 246	8	Simo	1 225 191	508 192	-716 999	-249
Salo	13 906 123	14 277 347	371 224	7	Eurajoki	-270 647	-982 027	-711 380	-77
Mikkeli	11 883 110	12 243 193	360 084	7	Suomussalmi	3 585 094	2 912 810	-672 284	-91
Kotka	10 471 943	10 829 462	357 519	7	Imatra	7 357 804	6 781 852	-575 952	-23
Kerava	1 183 731	1 490 263	306 532	8	Raahe	2 208 057	1 754 275	-453 782	-19
Kokkola	9 791 364	10 097 296	305 931	6	Kristiinankaupunki	2 191 371	1 801 059	-390 312	-63
Kaarina	117 383	409 024	291 642	8	Haapajärvi	3 237 460	2 849 753	-387 706	-58
Espoo	-24 055 605	-23 779 637	275 968	1	Närpiö	3 285 078	2 917 494	-367 584	-38
Ylöjärvi	5 132 568	5 405 995	273 427	8	Pyhäntä	785 756	424 015	-361 741	-221

Taulukko 131 Voimalaitosten kiinteistöverotulon lisääminen tasaukseen

(suurimmat euromääräiset hyötyjät ja häviäjät, laskenta 19.10.2024)

Suurin menetys euroa/as	Tasaus ennen euroa	Tasaus jälkeen euroa	Muutos euroa	Muutos e/as	Suurin voitto euroa/asukas	Tasaus ennen euroa	Tasaus jälkeen euroa	Muutos euroa	Muutos euroa/as
Vaala	1 290 052	9 515	-1 280 537	-488	Juva	2 484 774	2 531 710	46 937	8
Utajärvi	1 244 862	241 582	-1 003 280	-398	Halsua	565 632	574 191	8 559	8
Tervola	1 152 767	210 299	-942 468	-329	Enonkoski	576 688	587 599	10 910	8
Pyhäjoki	639 347	-133 798	-773 144	-258	Alajärvi	5 285 425	5 360 138	74 713	8
Simo	1 225 191	508 192	-716 999	-249	Polvijärvi	2 461 786	2 495 014	33 227	8
Pyhäntä	785 756	424 015	-361 741	-221	Rääkkylä	1 315 335	1 331 281	15 947	8
Ristijärvi	467 560	242 983	-224 576	-191	Rautalampi	1 509 611	1 533 726	24 115	8
Kannus	2 777 954	1 934 243	-843 711	-158	Punkalaidun	1 666 753	1 688 516	21 764	8
Pelkosenniemi	97 747	-38 734	-136 482	-144	Vesanto	1 134 523	1 149 933	15 410	8
Isojoki	571 494	304 747	-266 747	-144	Lemi	1 332 885	1 356 365	23 480	8
Kemijärvi	2 602 062	1 637 803	-964 259	-138	Tuusniemi	1 257 288	1 276 766	19 478	8
Keminmaa	1 607 256	579 147	-1 028 109	-132	Pomarkku	1 006 889	1 022 999	16 109	8
Soini	848 261	604 216	-244 045	-126	Hankasalmi	2 685 230	2 722 664	37 434	8
Kalajoki	5 163 309	3 697 061	-1 466 248	-119	Pielavesi	2 445 108	2 478 791	33 683	8
Muhos	5 152 290	4 108 670	-1 043 620	-117	Tyrnävä	4 839 447	4 892 835	53 388	8
Ii	5 555 969	4 485 156	-1 070 813	-109	Miehikkälä	1 007 995	1 022 566	14 572	8
Hyrynsalmi	1 018 146	798 574	-219 572	-105	Salla	1 423 189	1 450 331	27 142	8
Suomussalmi	3 585 094	2 912 810	-672 284	-91	Parikkala	2 220 342	2 256 450	36 108	8
Luhanka	69 910	8 087	-61 823	-89	Juuka	2 245 373	2 280 781	35 408	8
Jämijärvi	958 832	821 114	-137 718	-82	Koski Tl	539 735	557 854	18 119	8

Taulukko 132 Voimalaitosten kiinteistöverotulon lisääminen tasaukseen

(suurimmat hyötyjät ja häviäjät euroa/asukas, laskenta 19.10.2024)

Lopullinen harkinta kuuluu poliittisille päätöksentekijöille

Nykyjärjestelmässä monet korkean kokonaisverotulon voimalaitoskunnat saavat paljon alhaisen verotulon kunnille tarkoitettua verotuloihin perustuvaa valtionuuden tasauksen tasaussisää. Olisi myös mahdollista poistaa tämä epäkohta poistamalla tasaussisä/täydennys tai sen osa kunnilta, joilla omat verotulot voimalaitosten kiinteistöverotulot mukaan lukien ylittävät tasausrajan/täydennysrajan. Tämä menettely kuitenkin monimutkaistaisi järjestelmää ja olisi vaikutuksiltaan hyvin lähellä tässä ehdotettua mallia.

Kaivosmineraalivero

1.1.2024 tuli voimaan kaivosmineraaliverolaki. Veroa maksavat kaivosmineraaleja louhivat toimijat. Veron tuotosta 60 prosenttia tilitetään kaivoksen sijaintikunnalle.

Kaivosmineraaliveron tavoiteltu tuotto on 32 miljoonaa euroa, josta kunnille tuloutetaan 19 miljoonaa euroa.

14. Sote-uudistuksen vaikutukset ja niiden purkamisen mahdollisuus

Hallitusohjelma: ”Kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantumisen sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta.”

Sote-uudistus toteutui ja kunnilta siirtyvät tehtävät piti rahoittaa hyvinvointialueille

Sote-uudistus toteutettiin 2023. Sote-uudistuksen myötä yli puolet kuntien tuloista ja menoista siirtyi hyvinvointialueiden tehtävien rahoitukseen. Kuntien omassa taseessa olevat sote-kiinteistöt jäivät kuntien taseisiin, mutta hyvinvointialueet sitoutuivat vuokraamaan niitä asetetulla vuokrahinnalla kolme ensimmäistä toimintavuottaan. Kuntataloudesta poistui käyttötalouden kustannuksia lähes 22 miljardia euroa vuoden 2022 tasolla. Tätä vastaava summa leikattiin kuntien tuloja. Kaikki soteen liittyvät valtionosuudet siirrettiin hyvinvointialueille ja lailla alennettiin kuntien veroprosentteja 12,64 veroprosenttiyksiköllä. Lisäksi yhteisöverotulosta leikattiin kolmannes.

Normaalisti kuntien valtionosuusuudistuksessa arvioidaan muutostarpeita yhden kuntien tuloerän eli valtionosuuksien näkökulmasta. Sote-uudistuksen vaikutukset olivat sikäli oleellisesti laajemmat, että muutokset koskivat laajasti kuntien kustannuksia ja tuloja. Siirtyvissä sote-kustannuksissa oli asukaskohtaisesti suurimmillaan lähes kolminkertainen ero kunnittain, minkä lisäksi kunnallisveron tuotto ja yhteisöveron jako-osuudet poikkesivat paljon kunnittain.

Näiden erojen vuoksi uudistuksen aiheuttamia vaikutuksia kuntien talouteen tasattiin poikkeuksellisen suurilla tasauselementeillä (ns. muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus). *Muutosrajoittimella* tasattiin 60 prosentin osuudella siirtyvien kustannusten ja tulojen erotusta. Jos siirtyvät kustannukset ovat siirtyviä tuloja suuremmat, kunnan valtionosuutta vähennetään. Päinvastaisessa tapauksessa valtionosuutta lisätään.

Lopuksi järjestelmämuutoksen tasauksella rajattiin kunnan talouden kokonaismuutosta (vuosikate poistojen jälkeen) niin, että muutos voi olla maksimissaan +/- 60 euroa asukasta kohti viiden vuoden aikana. **Lopullinen muutos perustettiin jokaisen kunnan talouden tasapainotilaan.**

Lopullisesti soten aiheuttamaa muutosta tarkastellaan vuoden 2022 toteutuneeseen tilinpäätökseen ja näiden välistä laskennallista muutosta tasataan. Tasaukset ovat pysyviä, mutta siirtymäkausi muutokseen on vuoteen 2027 saakka. Joillakin kunnilla tasaus vähentää valtionosuutta (kunnat, joilta siirtyi menoja tuloja enemmän), joillakin kunnilla tasaus kasvattaa valtionosuutta (kunnat, joilta siirtyi tuloja menoja enemmän). Joillakin kunnilla valtionosuuden maksatus kääntyi negatiiviseksi tasausmekanismiin vuoksi.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyvät tasaukset vaikuttavat nykyisin kuntien valtionosuuteen ja erät ovat hyvin suuria: vuoden 2024 tasolla muutosrajoitin on kunnittain -683 ... + 969 euroa asukasta kohti. Lisäksi järjestelmämuutoksen tasaus on -484 ... +576 euroa asukasta kohti.

(suhteutettuna – kunta kerää keskimäärin yhdellä veroprosenttiyksiköllä 200–400 euroa/asukas). Pääosassa kuntia molempien tasausten vaikutukset ovat samansuuntaiset (126 kunnassa tilanne on kuten esimerkiksi Espoossa: pysyvät valtionosuutta lisäävät tasauuserät ovat positiivisia johtuen tulojen siirron enemmyydestä ja talous heikkenisi sote-siirron vuoksi). Tämän vuoksi näissä kunnissa vaikutus valtionosuuteen korostuu. Nämä tasaukset otetaan huomioon valtionosuuden lisäyksenä tai vähennyksenä valtion rahoituksen maksatuksissa. Siirtymäkauden maksimimuutosten ylittävät osat ovat pysyvää valtionosuusrahoitusta.

Mainitut tasauselementit kuvaavat hyvin miten suuria eroja kuntien siirtyvissä tuloissa ja kustannuksissa oli sote-uudistuksen toteutumishetkellä. Vaikutuksia tasaavat erät on esitetty huomioon otettavaksi myös meneillään olevassa kuntien valtionosuusuudistuksessa. Jo sote-uudistuksen valmisteluvaiheessa tuotiin esille, että nopeaa ratkaisua tasausten poistamiseksi on mahdotonta löytää. Tasauerien poistamisen vaikutukset yksittäisten kuntien talouteen olisivat hyvin suuret.

Kuntien toiminta ennen sotea

Kun uudistusta valmisteltiin, kuntia kannustettiin sopeuttamaan soten palvelurakennetta vastaamaan todellista tarvetta, koska näin menetellen kuntien kerrottiin hyötyvän uudistuksen siirtymätilanteesta – hiukan kärjistäen - mitä pienemmät menot, sitä vähemmän tuloja kunnalta lähtisi.

Useat kunnat pidättäytyivät menojen kasvattamisesta ja uuden rakentamisesta. Uuden rakentamista arasteltiin siksi, että rakennusten tiedettiin jäävän kuntien omaan taseeseen. Samalla kunnille kerrottiin, että hyvinvointialue vuokraa tarpeen mukaisesti sote-kiinteistöt käyttöönsä.

Toinen kuntajoukko ei uskonut ”motivointia” ja käytti varoja jopa aiempaa enemmän sote-palveluihin ja varusteli palvelurakennetta varmistaakseen sen, että palvelut varmasti jäisivät kunnan alueelle: ”kun meillä on uusi terveyskeskus ja tarpeisiimme nähdessä suuri vuodeosasto ja hyvin varusteltu kokonaisuus, hyvinvointialueen ainoa mahdollisuus on pitää palvelut meidän kunnassamme”⁵.

⁵ **Taustatekijä:** Kun kuntien sote- ja palo- ja pelastustoimeen liittyvät palvelut siirrettiin vuoden 2023 alusta kunnilta hyvinvointialueille, tavoitteena oli, että samansuuruinen määrä verorahoitusta siirtyy kunnilta hyvinvointialueille kuin mitä toimintokustannuksia. Reunaehtona oli se, että yksittäisen veronmaksajan verotus ei saanut uudistuksen takia kiristyä missään kunnassa.

Koko valtakunnan tasolla siirto tapahtui vuoden 2022 menojen perusteella. Koska koko valtakunnan tasollakaan siirtyvät valtionosuudet eivät riittäneet siihen, että kunnilta olisi poistunut tuloja siirtyviä menoja vastaava määrä, lailla leikattiin kaikilta kunnilta tuloveroprosentteja 12,64 veroprosenttiyksiköllä. Siirtolaskelmissa käytettiin kunnittain lopullisia tilinpäätöstietoja.

Siirtyvät kustannukset otettiin kuntakohtaisesti laskennallisesti vuosien 2021 ja 2022 keskiarvona. Jos kunnan (A) vuoden 2021 toteutuneet menot olivat pienemmät kuin vuoden 2022 toteutuneet menot, kunnalta siirtyi vähemmän menoja alueelle kuin todellisuudessa olisi kuulunut, toisaalta jos (B) vuoden 2021 siirtyvät menot olivat suuremmat kuin siirtyvät menot vuonna 2022, menoja siirtyi todellista siirtoa enemmän. Jos menoja kuntakohtaisesti poistui todellisuudesta poiketen liian paljon – vaihtoehdon B-mukaisesti – myös yksittäisellä kunnalla tuloveron aleneminen oli todellisuuteen nähden liian suuri.

Koska tässä oli mukana myös laskennallisuutta, joltakin kunnalta siirtyi tasaukseen aidosti vähemmän ja joltakin enemmän menoja kuin mikä vastasi todellisuutta siirtohetkellä. Jos kunnan sote-menot olivat tuloja pienemmät joko aidosti edullisen palvelurakenteen vuoksi ja/tai siksi, että menot olivat huomattavasti siirtyviä tuloja pienemmät, kunta jäi siirtyvissä sote-erissä ”voiton puolelle”. Kuntia, joilta siirtyi ”paperilla” enemmän menoja kuin mikä vuoden 2022 toteutunut tilinpäätöksen todellinen tilanne oli, oli 33.

Edellä kuvattua siirtymää tasattiin määräämällä kunnille tietty kiinteä verotulon poistumaa vastaava osuus vastaiseen valtionosuuteen - muutusrajoitin (60 %:ia hyödyistä tai menetyksestä). Esimerkkinä siirtymästä voidaan pitää Espoota, jonka verotulot olivat erittäin hyvät ja siirtyvät kustannukset huomattavasti tätä pienemmät – tätä tilannetta kompensoidaan pysyvällä valtionosuuden lisäyksellä. Espoon palvelurakenne oli

Negatiiviset erät

Soten toteutumisen yhteydessä huomattiin, että usean kunnan peruspalveluiden valtionosuuden maksatus kääntyi negatiiviseksi – kuntajoukon toteamana kärjistäen – kunnat maksavat valtiolle, jotta saavat järjestää peruspalveluiden valtionosuuspalveluita. Aiemmin esimerkiksi Espoo, Kauniainen, Helsinki ja Eurajoki ovat olleet negatiivisen valtionosuustilityksen kohteena, mutta tämä on perustunut niiden erittäin hyvälle verotuloille ja verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaukselle.

Nykyjärjestelmän negatiiviset erät ovat seurausta hyvistä verotuloista ja niiden vuoksi tehtävästä valtionosuuden tasauksesta, mutta myös soten siirtolaskelman seurauksista. Lisäksi kunnan omahoitosuosuus toisen asteen koulutuksessa (lukio ja ammatillinen koulutus) johtaa siihen, että isolla osalla kuntia opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus on negatiivinen, mikä kuntien kootussa valtionosuuksien ja muiden rahoituserien maksatuksessa johtaa kokonaismaksatuksen negatiivisuuteen.

Sote-siirtoerät ehdotetaan poistettavaksi uudesta valtionosuusjärjestelmästä. Useiden erilaisten koelaskelmien perusteella voidaan arvioida, että kuntia, joille jäisi negatiivinen maksuerä olisi vähän. Arviota voi muuttaa esimerkiksi se, kuinka sote-siirtoerien kanssa menetellään. Joillekin kunnille mahdollisesti jäävä negatiivinen maksuerä johtuisi hyväksyttävistä syistä, kuten perusopetuksen kotikuntakorvauksista, lukion ja ammatillisen koulutuksen omahoitosuosuuksista ja sote-uudistuksen tasauseristä.

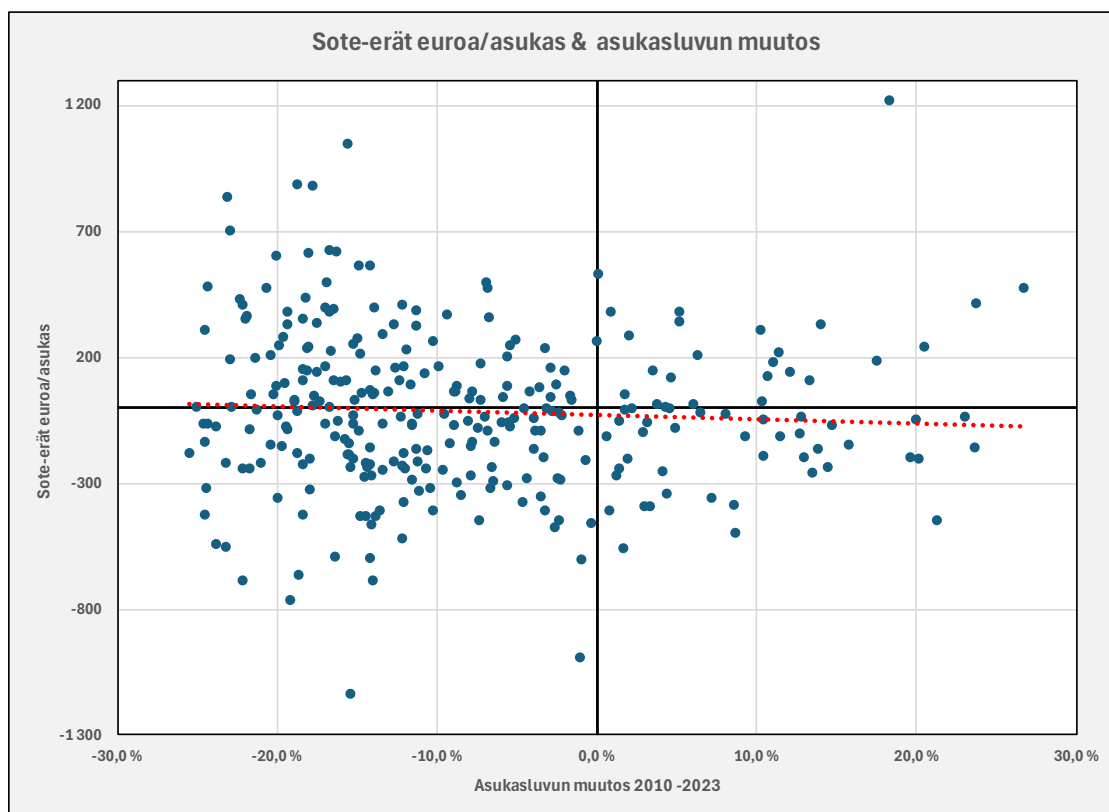
⁶Valtionosuusjärjestelmän tehtävänä on turvata kunnille riittävät taloudelliset edellytykset siten, että kunnat pystyvät järjestämään asukkaalleen yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla. Jos yksittäisten kuntien veroprosentit hajautuisivat huomattavan kauas toisistaan, valtionosuusjärjestelmä ei onnistu tässä tehtävässään.

usean eri syyn takia edullinen (esimerkiksi ikärakenne ja työterveydenhuollon määrä) ja siirtyvät tulot veroprosentin tasasuuruisen pakkoleikkauksen vuoksi hyvin paljon menoja suuremmat, jäi Espoon tasauserä koko maassakin poikkeuksellisen suureksi. Toisaalta kunnat, joilta siirtyi menoja paljon tuloja enemmän, saa valtionosuuseränsä rasittavaksi eräksi negatiivisen tasauserän – esimerkkinä Jyväskylä sairaalainvestoinnin vaikutusten kohdentamisen vuoksi vuodelle 2022.

Uudistuksen jälkeen eräillä kunnilla sote-tasauserät ovat todella suuria, ja niiden poistamisella on siksi suuria kuntakohtaisia vaikutuksia. Poistaminen (tai poistamatta jättäminen) voivat johtaa eräiden kuntien osalta päinvastaiseen tulokseen kuin mitä uudistuksessa on tavoiteltu ja ennen kaikkea, mihin kunnat itse uskoivat.

⁶ Pääministeri Sipilän hallituksen siirtomekanismia valmisteltiin aluksi niin, että kuntakohtaisesti olisi leikattu juuri sen verran verotuloja, kuin mitä olisi tarvittu valtionosuuden siirtämisen jälkeen sote-palveluiden rahoittamiseksi. Yksittäisille kunnille muutos olisi tarkoittanut veroprosentin laskemista tai korottamista. Laskennallisesti arvioituna suurimmat veroprosentin muutokset olisivat olleet Kaskisissa, jossa olisi voitu alentaa veroprosenttia 5,7 veroprosenttiyksikköä ja Sysmässä, jossa veroprosenttia tulisi nostaa 5,4 veroprosenttiyksikköä. Vuoden 2023 osin ennakkotiedoilla laskettuna pienin 1,5 veroprosentti olisi ollut Eurajoella ja suurin, 14,4, olisi ollut Kuhmoisissa. Näin suurimman ja pienimmän väliin tulisi 12,9 veroprosenttiyksikön ero ja Kuhmoisissa olisi jouduttu verottamaan asukasta 8,5 kertaa enemmän kuin Eurajoella vuoden 2023 tiedoin laskettuna.

Yllä oleva laskenta on teoreettinen, mutta se osoittaa rajoittimien tarpeen veroprosenttien eriytymisen ehkäisemiseksi – vaikka muutaman vuoden kuluttua voimme hyvinkin olla tilanteessa, minkä kehittymisen yritimme estää keinotekoisella ratkaisulla. Ongelma siirtyi nyt toteutuneen uudistuksen jälkeiseen elämään ja tuo esille sen, kuinka yksipuoliseksi eräiden kuntien palveluiden järjestäminen oli muodostunut. Suoraviivainen järjestely olisi korottanut kuntien välistä veroprosenttieroja hyvin suureksi eikä perustuskivaliokunta tätä hyväksynyt.



Kuva 15 Paradigman muutos – sote-erien vaikutus yksittäisen kunnan talouteen

(nolla-akselin yläpuoliset kunnat hyötyivät uudistuksesta ja erien poistamisen jälkeen häviävät – nollaviivan alapuolella olevat kunnat menettivät uudistuksessa ja soten poistamisen jälkeen voittaisivat)

Paradigman muutos ja kuinka siihen vastataan?

Iso ongelma on tullut siitä, että rahoitusmekanismit eivät ole pysyneet muuttuneiden kuntien tehtävien ja väestöllisesti muuttuneen kuntajoukon perässä. Asukasluvultaan taantuvien kuntien tilanne on vaikea siksi, että peruspalveluiden järjestäminen nykyainsäädännöllä ja rahoitus pohjalla alkaa käydä vaikeaksi sekä toiminnallisesti että taloudellisesti: perusopetuksen ryhmäkoot tulevat lapsikadon vuoksi hyvin pieniksi ja käyttömenot lasta kohden suureksi.

Työikäisten määrä vähenee ja työikäisten ja erityisesti ikääntyvien verorahoitus on riittämätön rahoittamaan yli 15-vuotiaiden palveluita. Tämä johtuu osittain myös siitä, että ikäryhmäkohtainen laskennallinen kustannus on niin pieni ja vastaavasti asukaskohtainen laskennallinen omarahoitusosuus niin suuri, että efektiivinen tulosvaikutus on hyvin negatiivinen. Jos kunnan ikärakenne on hyvin vanhusvoittoinen, se ei saa peruspalveluiden valtionosuutta ennen verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta ikärakenteen negatiivisuuden vuoksi.

Edellisen kaltainen kuntakeskittymä sijaitsee esimerkiksi Etelä-Savon eteläisen osan ja Päijät-Hämeen pohjoisen osan kunnissa. Tärkeisiin vapaa-ajan ja terveyttä ylläpitäviin palveluihin ei ole varaa, eikä kunnan elinvoiman edistäminen ole mahdollista. Tulosta heikentävät poistot ja lainakannasta johtuvat korkomenot.

Palvelurakennetta olisi edelleen sopeutettava, vaikka asukasluvultaan taantuissa ja pienissä kunnissa palveluverkko onkin jo hyvin keskitetty. Siellä missä palveluverkko on edelleen hajanainen, poliittinen päätöksenteko jarruttaa palveluverkon tiivistämistä. Joissakin kunnissa kouluverkkoa ei voi enää tiivistää, koska koulumatkoihin käytettävä aika ylittää lain normin.

Asukasluvultaan kasvavien kuntien ongelma on käänteinen, kasvu pitää rahoittaa sekä käyttötaloudessa että investoinneista. **Peruspalveluiden ikäryhmäperusteinen valtionrahoitus vaikuttaa pieneltä erityisesti niissä kasvussa olevissa kaupungeissa, joissa kasvu painottuu ikäryhmään 19–24-vuotiaat. 16+ ikäryhmästä johtuva valtionosuuden leikkautuvuus sattuu samaan aikaan, kun opiskelijaikäiset eivät kerrytä tuloillaan riittävästi kaupungin verotulopohjaa.**

Joillakin kasvukunnilla ongelmaksi muodostuu myös se, että kunnissa olemassa oleva palveluverkko on taloudellisesti epätarkoituksenmukainen eivätkä päättäjät ole valmiita tiivistämään sitä kuntaan muuttavien vuoksi – tämä on tullut esille joissakin kasvukunnissa, joissa maanomistajien intressit myydä tai olla myymättä maata juuri kasvun keskiössä risteää kunnan edun kanssa – toisaalta joissakin kasvukeskuksissa haja-asutusalueilla maata omistavat edellyttävät lisäkaavoitusta omille alueilleen, jotta voisivat turvata oman maaomistuksensa arvon.

Aiemmin kuvattu Finnish Consulting Group FCG Oy:n kesällä 2024 valtionosuusselvitykseen tuotettu kuva kertoo havainnollisesti, kuinka kauan eri ikäisten kuntalaisten pitää asua kunnassa ennen kuin keskimääräiset kumulatiiviset tulot ylittävät keskimääräiset kumulatiiviset menot. Laskelmassa on otettu huomioon kaikki tulot ja menot, mitä kuntalaisesta kunnan kassan kannalta kertyy. Yritystoiminnan tulot kertyvät yhteisöveron kautta.

Erityisesti nuorimmista ikäryhmistä kertyy kunnalle usein niin paljon tulot ylittäviä menoja, että kumulatiivisesti laskettuna 20-vuotias kuntalainen on käyttänyt kunnan tulo-menopohjaa niin paljon hyväkseen, että kuntalainen kunnassa loppuikänsä asuttuaankaan ei rahoituksellisesti hyödytä kokonaisuutta missään vaiheessa tulojen enemmyytenä. Sama tilanne toteutuu kolme- ja seitsemänvuotiaan kuntalaisen kannalta. Koska kuntalaisesta kertyy kumulatiivisesti tarkastellen valtaosa toimintakatteesta juuri ennen toisen asteen iän päättymistä, on aivan oikein vahvistaa myös valtion rahoituksella tätä osaa kuntalaisten palveluista. Tähän ovat kiinnittäneet eniten huomiota erityisesti kehyskunnat, joihin muuttaa lapsiperheitä ja joissa myös syntyy lapsia.

Voidaan sanoa, että valtionosuusjärjestelmällä hoidettiin vuoden 2023 alkuun ikääntyneiden kuntien ongelmat jopa hyvälläkin valtion rahoituksella, kun taas nuorten ikäryhmien valtionosuus saattoi olla liian pieni menoihin nähden.

Kunnilla on halukkuutta poistaa sote-erät – mutta millaiset ovat niiden poistamisen vaikutukset – halutaanko sitä lopultakaan?

Valtionosuusuudistuksessa yksi keskeinen tavoite – myös kuntien mielestä – on, että niiden rahoitus siirrettäisiin vastaamaan soten järkeistä aikaa. Tällöin kunnille maksettaisiin valtionosuutta vain niistä palveluista, joita kunta joutuu lakiin perustuen järjestämään. Tämä tilanne olisi periaatteessa helppo järjestää ja ilman nykymallilla toteutettua sote-ratkaisua

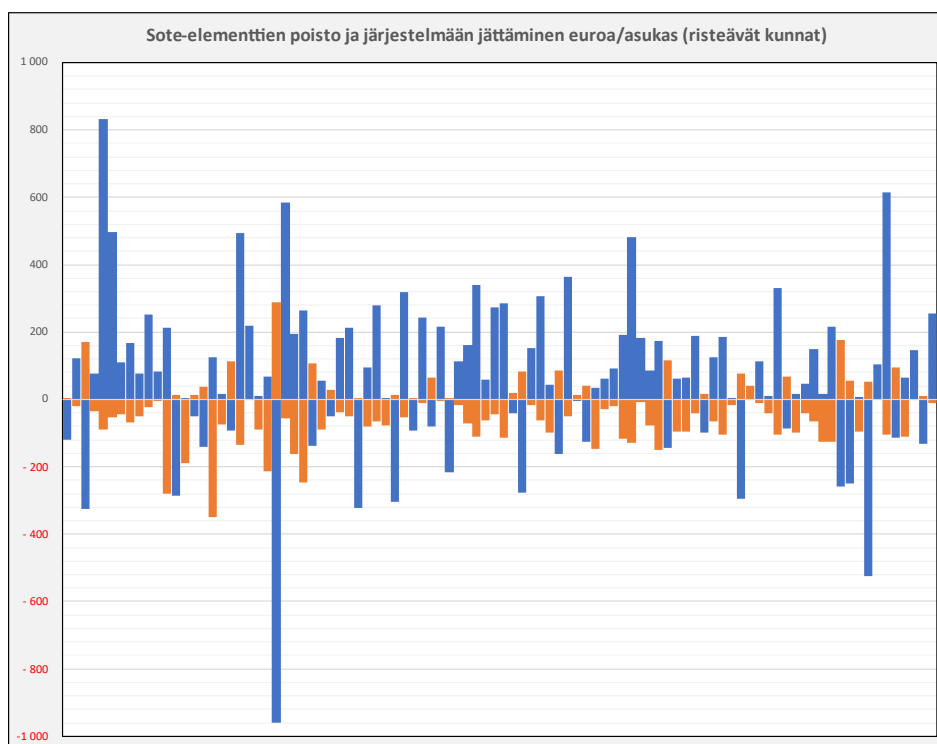
asiassa ei olisi lainkaan ongelmaa. Soten poistaminen tarkoittaisi joko tasauserien poistamista ja/tai siirtolaskelmien muuttamista – objektiivista perustetta ei kuitenkaan ole löydettävissä.

Soten poistaminen tarkoittaa konkreettisesti sitä, että nykyjärjestelmään sisältyvät sote-tasausmekanismit olisi poistettava itsenäisinä valtionosuuskriteereinään. Jos edellä mainitut tasausmekanismit purettaisiin, osa kuntia joutuisi luopumaan osasta valtionosuuttaan toisen osapuolen hyväksi. Valtion tasolla kokonaisuus olisi neutraali.

Järjestelmäuudistuksissa uuden järjestelmän mukaista rahoitusta verrataan valtionosuuden nykytilaan poikkileikkaushetkellä. Sote-tasaukset kuuluvat kunnalle maksettavaan peruspalvelujen valtionosuuteen ja tämän vuoksi ne sisältyvät laskentaan uuden ja vanhan valtionosuuden väliseen vertailuun, vaikka ne uudesta järjestelmästä poistettaisiinkin itsenäisinä valtionosuusperusteina. Sote-erien poistamisen suuret vaikutukset tulisivat siis otetuksi huomioon pääosin uuden valtionosuusjärjestelmän siirtymätasauksissa.

Uudistuksen tavoitteiden ja järjestelmän läpinäkyvyyden näkökulmasta on sote-erät itsenäisinä valtionosuuskriteereinä syytä poistaa kokonaan. Poistamisen vaikutuksia tasataan osana muita muutoksia valtionosuusuudistuksen järjestelmämuutoksen tasauksessa.

Valmistelun yhteydessä tehdyt erilaiset koelaskelmat osoittavat, että 96 kuntaa kohtaa valtionosuusuudistuksen joko voittoisasti tai tappiollisesti sen mukaan, poistetaanko sote hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti vai jätetäänkö ne vaikuttamaan kuntien tulokseen. Tämän vuoksi ennen kuntakohtaisten vaikutusarviointien julkistamista on päätettävä lopullisesti hallituksen esitykseen sisällytettävä malli.



Kuva 16 Esimerkinomainen kuva siitä, kuinka soten poistaminen järjestelmästä tai järjestelmään jättäminen vaikuttaisi

14.1. Johtopäätös sotesta

Sote-kokonaisuus on vienyt kuntien tehtävistä yli puolet ja samansuuruisen määrän rahoituksesta. Ennestäänkin heterogeeniset kunnat ovat muuttuneet vielä heterogeenisemmiksi.

Tästä huolimatta kuntien valtionosuuksia joko lisää tai vähentää soten siirrosta johtuva rahoitus. Jos sote-erät itsenäisinä valtionosuuskriteereinä poistetaan, joillekin kunnille tulee poistosta johtuva tulon lisäys ja jossain kunnissa esimerkiksi suuren muutosrajoittimen poistosta johtuva tulon menetys. Jollei sote-eriä poisteta, jää joillekin kunnille rahoitusta rasittamaan sote-siirrosta johtuva erä.

Edellisen toteutuminen vaatii rahoitusmallin muuttamista. Nyt joudutaan miettimään, onko mahdollista "nollata" tehty päätös purkamalla se. Karkeasti tarkastellen eniten nollauksessa häviäisi kasvussa olevien, ikärakenteeltaan nuorempien kuntien joukko, ja rakenteen säilyttämisessä häviävät esimerkiksi ne kunnat, joilta 2021–2022 keskiarvoistuksen vuoksi vuoden 2022 suuret menot johtivat niiden kannalta epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen pysyvästi. Toinen suuri jälkimmäisen tapauksen kuntajoukko koostuu kunnista, joilla sote-menot olivat siirtyviä tuloja suuremmat ja joihin kohdistuu tällä hetkellä niille epäedullinen siirtymätasaus.

Joidenkin mielestä olisi voitu edetä niin, että olisi poistettu vain "häviävien" tappio (lisärahoitustarve järjestelmään noin 500 ME). Tämä olisi tarkoittanut sitä, että voittavien voitto olisi pienentynyt, koska tappion poistaminen olisi tehty omarahoitusosuutta muuttamalla. Vastaavasti häviävien tappio olisi ainakin pienentynyt ja useissa tapauksissa poistunut kokonaan. Ongelmaksi muodostuisi se, että omarahoitusosuuden muuttaminen erittäin suurissa kunnissa kääntäisi lopputilanteen etumerkin alkuperäisestä positiivisesta negatiiviseksi. Ilman järjestelmien yhteensovittamista ratkaisu pitäisi 115 kunnan sote-erän positiivisena ja sadan kunnan sote-erän negatiivisena, positiivinen erä kääntyisi negatiiviseksi 41 kunnassa ja negatiivisesta positiiviseksi 37 kunnassa.

Tämäkin ristiriitainen ja ehkä kokonaisuuden kannaltakin tarkastellen epäoikeudenmukainen tapa tarkastella asiaa on osoitus siitä, että järjestelmä vaatisi lisää rahaa, jotta kaikki osapuolet saataisiin tyytyväisiksi.

Voitaisiinko sote-siirto tehdä uudelleen, joidenkin kuntien näkökulmasta oikeudenmukaisemmilla perusteilla?

On myös vaadittu, että siirtolaskelmiin tulisi taannehtivasti puuttua. Tämä ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista, koska siirtolaskelmat on tehty osana laajempaa kokonaisuutta, johon sisältyy kuntien talouden lisäksi hyvinvointialueiden rahoitus. On totta, että laskennan poikkileikkaustilanne ei kaikkien kuntien kannalta ole optimaalinen tai kuvaa pitkän ajan tilannetta kunnassa. Jos perusteita muutettaisiin tilanne muuttuisi joissakin kunnissa edullisemmaksi, mutta toisissa kunnissa vaikutukset olisivat negatiiviset.

Tässä käsitellyt tasauuserät ovat pysyvä erä nykyisessä kuntien valtionosuusjärjestelmässä. Ne tulevat siten jossakin muodossa sisältymään myös uuteen järjestelmään. Valmistelussa on

otettava huomioon perustuslaissa säädetty yhdenvertaisuusperiaate, joka ei mahdollista merkittävää erojen kasvua eri kuntien kunnallisveroprosenttien tasossa. **Sote-tasauserien sulauttaminen osaksi uutta järjestelmää onkin uudistuksen vaikein osa. Tasauserien täydellinen neutralisointi järjestelmässä edellyttäisi valtiolta lisärahoitusta, mikä ei uudistukselle asetetuissa reunaehdoissa ole mahdollista.** Valmistelussa tasauserien vaikutusta pyritään lieventämään ja ne pyritään siirtämään omaksi mekanismikseen, joka toimisi järjestelmän sisällä mutta erillään varsinaisesta palveluiden valtionosuudesta.

Yksi asia on varmaa: yhdellä kertaa soten purkaminen on mahdotonta. Purkamisesta hyötyvien ja kärsivien ääripäätä edustavien kuntien edunvalvonta on varpaillaan. Edunvalvontamielessä ratkaisu vaikuttaa yhteisymmärryksen löytymisen näkökulmasta mahdottomalta – samassa maakunnassa tai muissa kuntaryhmissä on toisistaan ristikkäin muutokseen suhtautuvia kuntia, jotka todennäköisesti myös lausuvat uudistuksen kritiikissään risteävästi. Poliittiset ryhmätkään eivät poista ongelmaa: samaa poliittista ryhmää edustavat päätöksentekijät saattavat olla täysin päinvastaisella puolella valvomassa joko soten poistamisen tai järjestelmässä pitämisen etua.

Edellisestä huolimatta ja edellisen vuoksi selvityshenkilöt esittävät soten poistamista järjestelmästä uudistuksen voimaantulosta alkaen. Tämä on myös kuntien toive ja hallitusohjelman henki. Samalla tiedostetaan, että ”häviävän” osapuolen vastustuksen kääntäminen tämän esityksen puolelle voitaisiin hoitaa vain lisärahalla. Lisärahoituksen tarve osoittaa toisaalta valitun siirtojärjestelmän mukanaan tuomat ongelmat, joiden hinta olisi yli 500 miljoonaa euroa.

Sote-erien asteittainen poistaminen ei poistaisi itse ongelmaa, koska uudistuksen vaikutuksia on joka tapauksessa arvioitava ja tasattava yhtenä kokonaisuutena.

15. Järjestelmän lisäykset ja vähennykset sekä ulkopuoliset erät

15.1. Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset

Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset ovat valtion ja kuntien välisiä, joko määräaikaista tai pysyviä, rahoitusjärjestelyitä, joilla ei ole välitöntä kytkentää peruspalveluiden rahoitukseen.

Muut valtionosuuteen tehtävät lisäykset ja vähennykset	
Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus; esitetyn muutoksen neutralisointi	Neutralisointi aloitetaan alusta, eli nollataan. Vaikutus neutralisoidaan vos-prosentin kautta.
Aloittavien koulujen rahoitukseen liittyvä vähennys	Siirretään OKM:n momentille muutaman vuoden keskiarvoon perustuen. Pysyvä vähennys vos-momentille vos-prosentin kautta.
Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuesta	Poistetaan valtionosuusjärjestelmästä ja siirrytään reaaliaikaiseen kuntalaskutukseen. Valtionosuuden maksatus kasvaa, mutta vaikutus huomioidaan neutraalina kuntakohtaisia vaikutuksia arvioitaessa.
Kuntien harkinnanvarainen valtionosuuden korotus	Pidetään ennallaan
Siirto momentille 28.90.31 vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen	Pidetään ennallaan
Kuntien yhdistymisavustus	Pidetään ennallaan
Järjestelmämuutoksen tasaus (sote-uudistus)	Poistetaan
Muutosrajoitin (sote-uudistus)	Poistetaan
Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus	Siirretään järjestelmän ulkopuoliseksi eräksi.

Taulukko 133 Muut valtionosuuteen tehtävät lisäykset ja vähennykset

15.2. TE-palvelut ja kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

Hallituksen esityksessä todetaan, että hallitus tarkistaa TE2024-rahoitusmallin kompensaation tasoa lain voimaantulon jälkeen vuosittain kuntien välillä niin, että huomioidaan mallin kannustavuus, väestökasvun vaikutus sekä vieraskielisten että kaksikielisten, työttömien ja työllisten määrä.

Ministerin ja valmistelijoiden välillä kesäkuussa käydyn keskustelun perusteella tehtiin lyhyt tarkastelu, jonka tarkoituksena oli varmistaa malliin liittyvien tavoitteiden toteutuminen kuntien kannalta. Tarkastelun teemana oli se, kuinka TE-uudistuksen rahoitusmallia edelleen kehitettäisiin valtionosuusuudistuksen yhteydessä.

Suurten kaupunkien esittämät TE-uudistuksen rahoitusmallin kehittämistavoitteet liittyvät keskeisiltä osin **valtionosuusuudistuksen ulottumattomissa oleviin kysymyksiin:**

Rahoituksen tasoon (budjettiriihikysymys): haastatellut kunnat nostivat esille sen, että järjestelyyn varattu rahoituksen taso ei riitä ja kunnat ovat jo alussa tuntuvasti takamatkalla.

Haastateltujen kuntien mukaan kokonaistalouden sopeutustarve kasvaa uuden järjestelyn vuoksi.

Toiminnallisen lainsäädännön kehittämistarpeisiin (palveluprosessit): palveluprosessien todettiin olevan nykypäivän tarpeisiin nähden vanhanaikaiset ja järjestelmän olevan tarpeettoman rajattu ja normitettu. Edellinen heikentää kuntien mukaan niiden kykyä pystyä luomaan järjestelmästä "ei vain yksi yhteen menojen ja tulojen siirto valtiolta kunnille, vaan täysin uusi järjestelmä, joka toteuttaisi hallitusohjelman kirjaukset".

Hyvinvointialueiden rooliin (erityisesti pitkäaikaistyöttömät ja työmarkkinoiden ulkopuolella käytännössä olevat): kuntien todettiin olevan neuvottomia pitkäaikaistyöttömäin työllistämisessä, minkä vuoksi hyvinvointialueiden pitäisi pystyä hoitamaan selvästi sote-kokonaisuuteen kuuluvat tapaukset omilla toimenpiteillään. Haastatteluissa kävi selville, että joissakin tapauksissa on syntymässä jo kolmas työllisyyden ulkopuolella oleva sukupolvi. Kunnilla voisi olla mahdollisuus hoitaa asiaa jo nuorisotyöttömyyden vaiheessa. Tätä voisi auttaa myös se, että kunnat voisivat olla enemmän yhteistyössä alueellisten koulutuksenjärjestäjien kanssa.

Tietojärjestelmä- ja indikaattoriongelmiin: haastatteluissa nostettiin esille ongelmat datassa ja siinä, että tämän hetken tiedon perusteella esimerkiksi alueet ylittävä tietojen vaihto ei onnistu.

Valtionosuusjärjestelmän kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä nousi selkeästi esille kolme asiaa:

Etuuksien rahoituksessa pitäisi ottaa huomioon **työikäisen väestön määrän muutos**.

Kannustavana elementtinä voitaisiin tarkasteluun lisätä nuorisotyöttömyys.

Etuuksien rahoituksessa pitäisi ottaa huomioon **vieraskieliset työikäiset erikseen**. **Suuriin kaupunkeihin muutetaan työttömiksi ja iso osa esimerkiksi Helsingin asukasluvun kasvusta tulee nuorista vieraskielisistä.**

Myös edellisen kohdan vuoksi palveluiden rahoituksessa vieraskielisyyden osuutta pitäisi nostaa ja sitä esitetään nostettavaksi kymmeneen prosenttiin.

Jokaiseen mainittuun kolmeen kohtaan liittyy päällekkäisten kriteereiden ongelma. Erikseen olisi korostettava, että **VATT:n tutkimuksen mukaiseen vieraskielisyyskorotukseen ei pidä puuttua**, koska se sotkisi pahasti tutkimuksen logiikan ja uskottavuuden. Kysymys kuuluukin, voidaanko em. vaatimukset ottaa huomioon muissa kriteereissä, kuten asukasmäärän kasvussa ja voidaanko järjestelmän sisälle rakentaa hallitusohjelmakirjauksiin vedoten uusia päällekkäisiä kriteereitä valtionosuusuudistuksen tavoitteiden vastaisesti.

Haastateltavat esittivät mittareiksi työllisyysprosenttia ja verokertymän vahvistumista, pitkäaikaistyöttömyyden tason nousua esitettiin mitattavaksi pitkäaikaistyöttömien suhteellisen osuuden kasvulla kunnan vuokra-asuntokannassa. Nykyisen järjestelmän **kannustavuutta pidettiin riittävänä**.

Etuuksien rahoitusvastuun kasvun **vieminen asteittain valtionosuusprosenttiin** ei saanut kaupungeissa kannatusta, koska siinä reagointia väestömäärän muutoksiin pidettiin

etusmenojen kohdentamisen näkökulmasta liian karkeana ja kuntien väliset erot ohittavana. Sen sijaan esitettiin kysymys, **pitäisikö vieraskielisyyttä ja suuria kaupunkeja kohdella omana ryhmänä.**

Kuntaliitossa on pohdittu mallia, jossa etuusmenot, 216 miljoonaa euroa, jaettaisiin kuntien kesken leikkaushetken tilanteen sijasta kolmen vuoden keskiarvon perusteella.

Työikäisen väestön määrän muutokseen kriteerinä liittyy taantuvien kuntien ongelma.

Järjestelmän toimivuuden tarkastelussa eniten kannatettiin isoa tarkastelua vuonna 2026/2027, jolloin järjestelmä olisi ollut toiminnassa vuoden ja suurimmat puutteet olisivat tulleet esille. Myös tarkastelua heti 2025 ja vuotuista toimivuuden varmistamista pidettiin tarpeellisena.

Hallitusohjelmakirjaukseen vastaamiseksi korvausta esitettiin muokattavaksi niin, että korvausta tarkistettaisiin työikäisen väestön kuntakohtaisella, suhteellisella muutoksella, jolloin korvauksen kokonaismäärä ei muuttuisi.

Edellä todetun perusteella ehdotetaan, että työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentumisen vuoksi kunnille maksettavissa korvauksissa otettaisiin huomioon työikäisen väestön suhteellinen muutos kunnissa.

Korvauksen tarkistaminen työikäisen väestön suhteellisella muutoksella tuo hieman lisärahoitusta niihin kuntiin, joissa työikäisen väestön osuus koko maan työikäisistä kasvaa. Vastaavasti korvaus pienenee kunnissa, joissa kehitys on päinvastainen.

Muutokset ovat hyvin pieniä.

eur/as euroa			eur/as euroa			eur/as euroa			eur/as euroa		
Halsua	13	13 528	Helsinki	26	17 349 434	Inkoo	7	38 188	Urkala	99	453 128
Lestijärvi	21	14 029	Tampere	65	16 575 385	Kauniainen	11	107 856	Siikainen	91	117 218
Kustavi	18	17 394	Vantaa	41	10 165 974	Vehmaa	12	27 991	Nakkila	88	439 469
Utsjoki	21	23 438	Espoo	29	9 001 638	Halsua	13	13 528	Keuruu	88	811 247
Luhanka	34	24 003	Turku	41	8 199 381	Luoto	14	83 198	Tohmajärvi	83	336 427
Pelkosenniemi	30	27 242	Oulu	35	7 460 840	Lapinjärvi	14	34 873	Forssa	80	1 310 692
Vehmaa	12	27 991	Jyväskylä	49	7 246 238	Kristiinanka	14	89 346	Imatra	79	1 970 819
Ristijärvi	27	31 118	Pori	57	4 695 711	Pedersöre	15	168 692	Kyyjärvi	75	87 512
Pyhäntä	20	32 218	Lappeenranta	54	3 915 041	Sipoo	15	341 566	Varkaus	74	1 463 530
Lumijoki	16	33 437	Vaasa	51	3 494 124	Siuntio	15	93 995	Äänekoski	73	1 316 622
Lapinjärvi	14	34 873	Kouvola	42	3 290 555	Pornainen	16	79 791	Kokemäki	73	491 867
Pukkila	21	36 547	Joensuu	40	3 139 853	Rusko	16	104 678	Kankaanpää	73	899 235
Inkoo	7	38 188	Lahti	26	3 107 047	Lumijoki	16	33 437	Outokumpu	71	456 450
Hailuoto	41	38 544	Kuopio	21	2 566 588	Maalahti	18	95 483	Savukoski	71	69 020
Enonkoski	30	39 422	Mikkeli	49	2 559 318	Kustavi	18	17 394	Karvia	70	155 321
Merijärvi	38	40 596	Kotka	50	2 531 912	Muhos	19	163 329	Parkano	70	427 870
Myrskylä	24	41 353	Hämeenlinna	37	2 513 981	Kemiönsaari	19	121 282	Jämsä	68	1 296 077
Kivijärvi	40	41 838	Salo	49	2 492 355	Mustasaari	19	371 946	Puolanka	67	159 119
Karijoki	36	43 032	Seinäjoki	35	2 348 342	Masku	19	183 449	Punkalaidun	67	176 657
Taivassalo	26	44 608	Hyvinkää	46	2 167 594	Pöytyä	19	157 085	Pietarsaari	67	1 295 712
Enontekiö	25	44 772	Lohja	46	2 117 799	Aura	19	77 081	Rautavaara	66	94 628

Taulukko 134 Työttömyysturvan kriteerin kasvun kuntakompensaatio

(suurimmat ja pienimmät voitot euroa ja euroa/asukas (I osa- pienin muutos euroa; II osa- suurin muutos euroa; III osa – pienin muutos euroa/asukas ja IV-osa – suurin muutos euroa/asukas)

15.2.1. Verotulomenetysten korvaukset

Kuntien verotuloja vähentäviä veroperusteiden muutoksia on toteutettu muuttamalla kuntien veropohjaa sekä lisäämällä ja korottamalla kunnallisverotukseen kohdistuvia verovähennyksiä. Näiden toimenpiteiden aiheuttamia verotulojen menetyksiä on korvattu kunnille eri vuosina eri tavoin. Valtio siis kompensoi kunnille järjestelmämuutosten seurauksena menetettyjä verotuloja – toisaalta esimerkiksi kehysriihessä 2024 sovittu vähennysten poistaminen kuntien tuloverotuksesta kasvattaa kuntien verotuloja. Tämä vähentää vastaavasti valtionosuutta.

Hallitusohjelmien linjausten mukaisesti kunnallisveroperusteiden vähennysten vaikutus kuntien kunnallisveropohjassa tai verotulokertymässä on korvattu kunnille täysimääräisesti vuodesta 2003 alkaen. Vuosina 2003–2009 veromenetyksiä kompensoitiin valtionosuusjärjestelmässä pääasiallisesti nostamalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosenttia. Kuntakohtaisesti valtionosuuksien korotus oli asukaskohtaisesti tasasuuruinen.

Vuoden 2010 valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa päädyttiin jatkamaan veroperustemuutosten kompensointia kunnille osana valtiovarainministeriön hallinnoimaa valtionosuutta, koska vaihtoehtoisia menetelmiä korvata veroperustemuutoksista aiheutuvat kuntien verotulomenetykset tai lisäykset suoraan verojärjestelmän sisällä ei pidetty käyttökelpoisina.

Vuoteen 2010 saakka valtionosuuden korotus ei kuntakohtaisesti vastannut kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvia todellisia verotulojen menetyksiä. Joillakin kunnilla valtionosuuskompensaatio muodostui verotulojen menetyksiä suuremmaksi, kun taas toisilla kunnilla verotulojen menetykset olivat huomattavastikin valtionosuuksien kautta saatavia kompensatioita suuremmat. Vuodesta 2010 lähtien kompensatio on suoritettu siten, että minkään kunnat tulot eivät muutu veroperustemuutosten vaikutuksesta. Käytännössä verotulomenetysten kompensatio on mitoitettu verohallinnosta saatua kuntakohtaista veromuutosta vastaavaksi.

Vuodesta 2020 alkaen kunnille maksettava veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaus erotettiin kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta omalle momentilleen. Tätä muutosta perusteltiin sillä, että veroperustemuutosten korvaukset eivät ole varsinaista kunnan peruspalvelujen valtionosuutta tai perustu valtionosuuksien kustannuspohjaan, vaan kyse on kuntien verotulomenetysten korvauksista. Muutos lisäisi läpinäkyvyyttä valtion budjetissa. Kuntien kirjanpidossa korvaukset ovat edelleen osa valtionosuuden kokonaisuutta.

Kuntien tulojen muutosta ja valtionosuusrahoituksen tasoa arvioitaessa on huomattava, että kompensatiot eivät sinällään vahvista kuntataloutta. Valtionosuuden maksatuksen kasvaessa kunnat menettävät vastaavasti kunnallisverotulojaan. Kompensaatiolla säilytetään entinen verorahoituksen taso poikkileikkaushetkellä.

Vuosina 2010–2022 kuntien verotulomenetysten vuosittainen muutos on vaihdellut suuresti. Kompensatioita on maksettu joka vuosi. Pienimmillään vuosittainen kompensatio oli vuosina

2013–2014 noin 10 miljoonaa euroa. Korkeimmillaan kompensatio on ollut lähes 400 miljoonaa euroa vuonna 2017.

Vuonna 2022 kompensaation määrä oli kumulatiivisesti lähes 2,8 miljardia euroa. Sote-uudistuksen yhteydessä veromenetysten korvauksista siirrettiin 70 prosentin osuus hyvinvointialueiden rahoitukseen, euromääräisesti lähes 2 miljardia euroa. Kunnille maksettaviin verotulomenetysten korvauksiin jäi hieman yli 800 miljoonaa euroa. Uudistuksen jälkeen vuonna 2023 veromenetysten korvausten muutos oli 18,5 miljoonaa euroa ja -3 miljoonaa euroa vuonna 2024. Vuonna 2024 veroperustemuutoksista osa oli veropohjaa vahvistavia ja osa sitä heikentäviä. Nettomääräisesti kuntien verokertymä kasvoi 3 miljoonalla eurolla, minkä vuoksi korvaus oli kokonaisuutena poikkeuksellisesti negatiivinen.

Edellä kuvattiin, että kompensatiot ovat aikaisempina vuosina olleet hyvin merkittäviä. Sote-uudistuksen yhteydessä kunnallisveron määrää leikattiin ja ansiotulojen verojärjestelmään tehtiin muutoksia, minkä takia kompensatiotarpeet ovat jatkossa aikaisempaa pienempiä. Tästä huolimatta kompensatioiden kokonaismäärän on arvioitu nousevan vuoteen 2028 mennessä yli 1 mrd. euroon.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa on tarkasteluun otettava myös veromenetysten korvausten asema osana järjestelmää. Nykyisellään kompensatioihin liittyy joitakin ongelmia. Kompensatio on vuosittain muuttumaton (vanhojen kompensatioiden osalta), koska korvauksen määrä mitoitetaan sekä koko maan tasolla että kuntakohtaisesti poikkileikkausvuoden tasolle pysyvästi. Samalla korvaus jää valtionosuuden indeksikorotuksen ulkopuolelle. Kompensaation euromäärä muodostaa merkittävän osan valtionosuuden maksatuksesta (vaikka kompensatio ei varsinaisesti ole valtionosuutta), jolloin iso osa maksettavasta rahoituksesta jää ilman vuosittaisia korotuksia.

Toisaalta kompensatiomenettely ei ota huomioon maan sisäisen muuttoliikkeen vaikutuksia. Vaikka kunnan asukkaat vaihtaisivat asuinkuntaa, jäivät veromenetysten korvaukset edelleen alkuperäisen kunnalle toisin kuin valtionosuudet kuin verotulot. Kompensatiotarve ei kuitenkaan ole kuntakohtainen vaan koskee ensisijaisesti verovelvollista. Nykyisen menettelyn voidaan tästä näkökulmasta katsoa olevan edullinen väestöä menettäville kunnille ja epäedullinen niille kunnille, joiden väkimäärä kasvaa.

Nyt valtionosuuslaskennassa olevat verotulomenetysten kompensatiot ovat kertyneet niin monelta vuodelta, että vain harva enää muistaa kertymän perusteen.

Verotulokompensatioiden pääoma vuonna 2024 oli 540 ME. Asukaskohtainen minimi oli 45 euroa ja maksimi 226 euroa. keskiarvo, joka on lähes sama kuin mediaani, oli 130 euroa/asukas.

Korvaukset ehdotetaan siirrettäväksi osaksi peruspalvelujen valtionosuutta korottamalla valtionosuusprosenttia. Hallituskauden aikana toteutuvat uudet korvaukset pysyvät omalla momentillaan ja siirto toteutetaan jatkossa hallituskauden vaihtuessa

Perusteena uudelle menettelylle on viisi esille noussutta ongelmaa nykyisen menettelyssä:

1. Nykyinen menettely ei ota huomioon kuntalaisten asuinkunnan vaihtoa, vaikka kompensatiotarve on verovelvollista koskeva, ei kuntakohtainen.
2. Korvauksella ei ole enää kytkentää kuntien verotulojen menetyksiin, jotka ovat tapahtuneet pääosin jo kauan sitten (vuodesta 2010 alkaen).
3. Veromenetysten korvaus on vuosittain muuttumaton eikä siihen kohdistu vuosittaista valtionosuuden indeksikorotusta (osa valtion rahoituksesta jää korotuksen ulkopuolelle).
4. Valtionosuuksien tulisi hallitusohjelman mukaisesti vastata kuntien nykyisiä lakisääteisiä valtionosuustehtäviä. Korvauksilla ei ole kytkentää peruspalveluiden rahoitustarpeisiin.
5. Järjestelmä ei ole toimiva verojärjestelmän eikä valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta.

eur/as euroa			eur/as euroa			eur/as euroa			eur/as euroa		
Hailuoto	127	120 433	Helsinki	99	66 993 057	Rääkkylä	226	429 743	Pirkkala	45	933 586
Luhanka	180	126 200	Tampere	89	22 714 436	Karjoki	211	250 719	Kauniainen	46	474 357
Lestijärvi	189	128 611	Turku	109	22 072 941	Rautavaara	210	298 711	Liminka	47	479 741
Pelkosenniemi	143	130 820	Espoo	69	21 807 497	Karvia	207	458 472	Kaarina	47	1 714 767
Kaskinen	113	136 065	Vantaa	76	18 740 418	Posio	207	604 004	Kempele	47	923 683
Kustavi	155	147 205	Oulu	80	17 116 093	Vesanto	205	389 220	Muurame	48	504 159
Merijärvi	157	165 876	Jyväskylä	84	12 474 197	Siikainen	205	263 160	Lempäälä	52	1 279 632
Utsjoki	147	167 082	Kuopio	94	11 605 837	Punkalaidun	203	538 353	Kangasala	54	1 815 844
Savukoski	172	168 298	Lahti	94	11 336 887	Isojoki	203	368 092	Nokia	56	1 984 556
Kivijärvi	179	185 072	Pori	100	8 302 879	Halsua	202	205 118	Tuusula	59	2 432 538
Pyhäranta	99	190 738	Joensuu	105	8 178 198	Puolanka	201	473 708	Nurmijärvi	59	2 656 733
Pyhäntä	117	192 886	Kouvola	98	7 734 924	Sysmä	200	700 607	Järvenpää	60	2 790 869
Lumijoki	96	195 679	Lappeenranta	97	7 075 896	Soini	197	369 413	Masku	60	577 890
Halsua	202	205 118	Hämeenlinna	92	6 257 265	Vaala	196	508 511	Ylöjärvi	60	2 023 555
Kyyjärvi	178	208 672	Vaasa	89	6 134 400	Hartola	195	493 619	Kontiolahti	61	923 357
Ristijärvi	187	218 239	Salo	119	6 064 034	Oripää	195	256 104	Kirkkonummi	62	2 558 191
Kannonkoski	189	229 623	Seinäjoki	80	5 303 946	Sulkava	193	457 900	Laukaa	63	1 172 842
Enonkoski	175	230 752	Mikkeli	99	5 117 882	Kihniö	193	337 661	Sipoo	64	1 445 385
Multia	166	237 833	Rovaniemi	76	4 951 806	Siikalatva	192	946 890	Siilinjärvi	65	1 394 369
Myrskylä	140	240 182	Porvoo	93	4 765 052	Lapinjärvi	191	467 740	Tyrnävä	67	435 327
Toivakka	105	248 777	Rauma	122	4 722 075	Tervo	189	267 379	Luoto	68	399 430

Taulukko 135 Verotulomenetysten korvauksia eniten ja vähiten saavat kunnat

(I osa – pienin muutos; II osa suurin muutos; III osa suurin muutos euroa/asukas ja IV osa – pienin muutos euroa/asukas)

15.2.2. Kotikuntakorvaukset ja toisen asteen koulutuksen omarahoitusosuus

Kotikuntakorvaus esi- ja perusopetuksessa

Esiopetusta ja perusopetusta saavan oppilaan kotikunnalla on lakiin perustuva velvollisuus maksaa opetusta järjestävälle kunnalle kotikuntakorvausta, kun oppilas saa opetusta muualla kuin omassa kunnassaan. Laissa säädetty korvaus perustuu kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisiin kustannuksiin ja sen määrä vaihtelee oppilaan iän mukaan. Kunnat voivat sopia kotikuntakorvauksesta laista poikkeavasti.

Kotikuntakorvausmenot ja -tulot otetaan huomioon keskitetysti valtionosuusmaksatuksessa, joten kunnan ei tarvitse itse laskuttaa näitä korvauksia. Järjestelmä varmistaa, että kunnat saavat korvauksen tarjoamistaan palveluista riippumatta siitä, missä oppilaat opiskelevat. Kotikuntakorvauksen perusosan ikäryhmäkertoimet on perinteisesti päivitetty VATT:n tutkimuksen perusteella.

Valmistelun yhteydessä on selvitetty mahdollista muutosta, minkä myötä kotikuntakorvauksen perusosassa huomioitaisiin valtionosuuksien tavoin etukäteen tehtävämuutoksista aiheutuvat muutokset kustannuksissa.

Toisen asteen koulutuksen omarahoitusosuus

Valmistelun yhteydessä on selvitetty lukion ja ammatillisen koulutuksen omarahoitusosuuden muuttamista ikäluokkapohjaiseksi (lukiossa 16–19 –vuotiaat ja ammatillisessa koulutuksessa 16–40 –vuotiaat). Esityksessä ehdotetaan kuitenkin nykymallin säilyttämistä, jossa omarahoitusosuus määräytyy yhtä suurena euromääränä asukasta kohden kunnan koko asukasmäärän perusteella.

Kaikki kunnat osallistuvat lukion ja ammatillisen koulutuksen rahoittamiseen. Nykymallissa omarahoitusosuudet ovat kaikissa kunnissa yhtä suuret asukasta kohden.

Ennen sote-uudistusta varsinkin vanhusvoittoiset kunnat hyötyivät tasasuuruudesta sosiaali- ja terveydenhuollon omarahoitusosuudesta ja nuorisoi-ikäluokkavoittoiset kunnat tasasuuruudesta toisen asteen koulutuksen omarahoitusosuuksista. Sote uudistus muutti tilanteen.

Ikäluokat poikkeavat hyvin paljon Suomen kunnissa. 16–19-vuotiaiden osuus koko kunnan väestöstä vaihtelee välillä 1,7–7,3 % kun keskiarvo on 4,2 %. 16–40-vuotiaissa hajonta on myös hyvin suuri vaihdellen 11,9 ja 41,4 %:n välillä. Tämä perustelee hyvin sitä, että nyt esitetty malli olisi oikeudenmukaisempi kuin nykyinen malli.

Ikäluokat	16-19 v.	16-40 v.
Kappaletta	244 400	1 697 224
Minimi	1,7 %	11,9 %
Mediaani	4,2 %	22,4 %
Keskiarvo	4,1 %	22,7 %
Maksimi	7,3 %	41,4 %

Taulukko 136 Toisen asteen rahoitusmuutos: 16–19 ja 16–40-vuotiaiden osuus kunnan asukasluvusta

Toisen asteen koulutuksen omarahoitusosuuden laskentatavan muuttamisella olisi taloutta vahvistava vaikutus vanhusvaltaisille kunnille (omavastuu pienenee) ja heikentävä vaikutus kunnille, joissa lasten ja nuorten määrä on suuri (omavastuu kasvaa).

Rah.osuuden muutos	euroa	euroa/as
0 - 2 000	5 674 944	97
2 000 - 5 000	24 042 249	83
5 000 - 10 000	30 638 460	60
10 000 - 20 000	25 218 921	39
20 000 - 40 000	12 757 080	19
40 000 - 100 000	258 793	0
yli 100 000	-98 590 447	-44

Taulukko 137 Toisen asteen rahoitusmuutos

(Esitetyn mallin vaikutus toisen asteen palveluiden rahoituksessa eri kokoisissa kunnissa euroa ja euroa/asukas)

15.2.3. Perustoimeentulotuen kuntaosuuden laskutus

Työssä esitetään, että siirrytään järjestelmään, missä Kela laskuttaa kunnilta perustoimeentulotuen kuntaosuudet reaaliaikaisesti (nykyään vähennetään valtionosuudessa kahden vuoden viipeellä). Tämä johtaa siihen, että kuntaosuuden vaikutukset kunnan talouteen tulevat läpinäkyviksi. Esitys lisää myös kunnan kannusteita vähentää perustoimeentulotuen tarvetta kunnassa.

Kyse on vain laskutuskäytännön muuttamisesta eikä se muuta kuntien rahoitusvastuuta toimeentulotukimenoista.

Ehdotus on kustannusneutraali valtio-kuntasuhteessa, mutta vaatii toteutuakseen siirtymäjärjestelyn lain voimaantulovuodelle ja sitä seuraavalle vuodelle. Siirtymäjärjestely tarkoittaisi määrääikaista valtionosuuden vähennystä tai lisäystä mainittuina vuosina. Kyseessä on vähennys, jos perustoimeentulotukimenot ovat kasvaneet ja vastaavasti lisäys, jos toimeentulotukimenot ovat pienentyneet.

Esitys perustuu valtioneuvoston TEAS-hankkeen tutkimukseen vuodelta 2021

Taustalla on myös hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan perustoimeentulotuen kustannukset olisi joka tapauksessa lähetettävä kunnille kuukausittaisena tiedonantona.

15.3. Uudistuksen vaikutukset

Uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia yksittäisten kuntien valtionosuuden määrään.

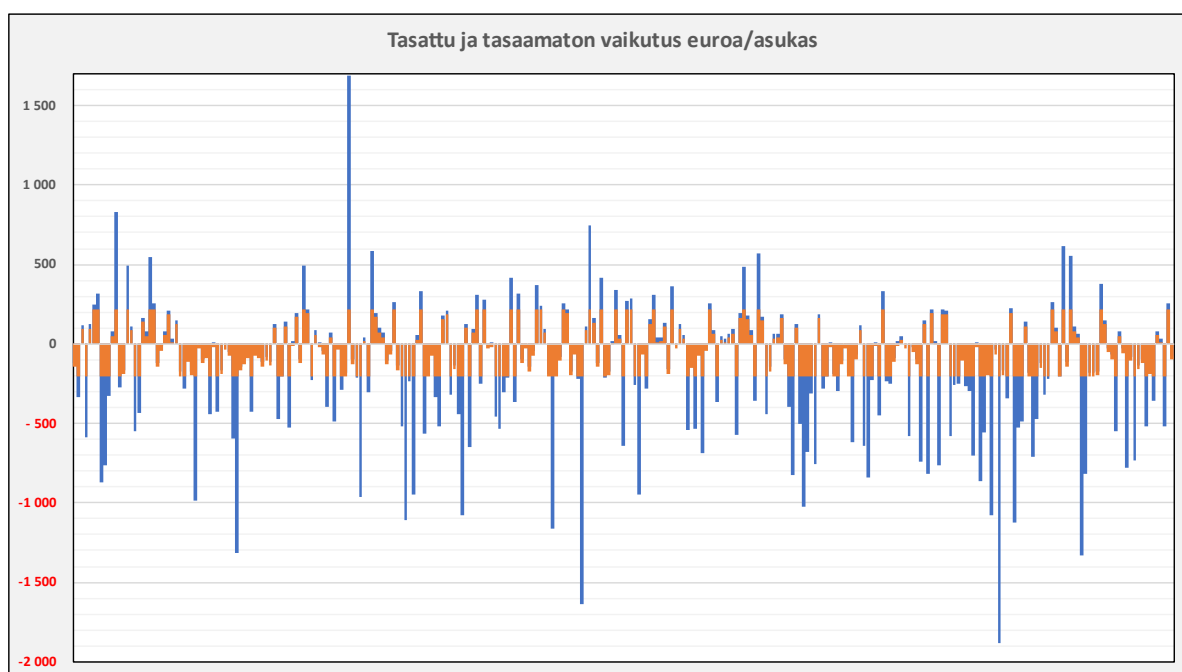
Uudistusta varten tehdyt useat koelaskelmat johtavat hyvin suuriin kuntakohtaisiin muutoksiin, jotka vaihtelevat välillä lähes -2 000 euroa/asukas ... +2 000 euroa/asukas. Sote-erien kohtelu on selvästi suurin muutosvaikutuksia aiheuttava tekijä.

Muutokset, jotka tuottavat suurimpia (yksittäisiä) kuntakohtaisia vaikutuksia ovat

- Sote-uudistuksen tasauselementtien poisto,
- verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen muuttaminen,
- asukastiheyden poisto,
- kaksikielisyyuskriteerin laskentatavan muutos ja
- saaristoisuuskriteerin muuttaminen

Eri malleilla tarkasteltuina näyttää siltä, että negatiivisia vaikutuksia on enemmän kuin positiivisia. Useimpien kuntien vaikutukset voidaan saada -100 ja +100 välille. Tähän päästään vain radikaaleilla tasauksilla.

15.4. Tasaus ja siirtymäkausi



Kuva 17 Tasauksen tarve

(Kunnat ja niiden tasaamaton (sininen) ja tasattu uudistuksen toteutuminen, kun sote on poistettu (punainen))

15.4.1. Uudistuksen muutosvaikutusten tasaus

Uudistuksen kuntakohtaiset vaikutukset tulisivat väistämättä olemaan suuria ilman tasausta. Tähän vaikuttaa eniten juuri sote-siirtoerät, mutta myös asukastiheyden poistamisella olisi suuria vaikutuksia ja joillakin harvoilla kunnilla saaristoisuuden käsitteen muutoksella. On myös tilanteita, joissa useiden muutosehdotusten kumuloituminen johtaa vaikeaan ja tasattavaan tilanteeseen. Tämä voi toteutua esimerkiksi muuttotappioisella maakunnan tai alueensa keskuksella, missä samaan aikaan poistuu myös koulutustaustan, työpaikkaomavaraisuuden ja asukastiheyden kriteerit. Poliittisen linjauksen vaatii se, kuinka isot muutokset ovat lopulta hyväksyttävissä ja millä aikavälillä. Tässä on otettava huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö esimerkiksi edeltäviltä sote-uudistuskierroksilta.

Sallitun muutoksen ylittävät vaikutukset tasataan **järjestelmämuutoksen tasauksella** - suurta negatiivista muutosta lievennetään positiivisella tasauksella ja suurta positiivista muutosta negatiivisella tasauksella.

Hyväksyttyyn maksimimuutokseen voidaan siirtyä asteittain niin, että uudistuksen alkuvaiheessa sovittavana siirtymäaikana vaikutuksia tasataan enemmän ja siirtymäajan jälkeen voimaan jäisi pysyvä tasausera siltä osin kuin maksimimuutos ylittyy. On mahdollista, että tätä erää tullaan jatkossa muuttamaan, ainakin samalla kun järjestelmää uudistetaan seuraavan kerran. Järjestelmään jäävän tasauseran reaalin vaikutus myös pienenee inflaation tahdissa.

Tasaus voi olla symmetrinen (voittoja ja tappioita tasataan yhtä paljon) tai epäsymmetrinen (tasataan tappioita enemmän kuin voittoja). Tasauksien yhteissumma rahoitetaan järjestelmän sisältä, eli kaikki kunnat osallistuvat sen rahoittamiseen €/asukas tasasuuruisesti. Lisäksi tasauksen täytyy olla sellainen, että rahoitusperiaatteen toteutuminen turvataan.

Tässä esityksessä ehdotetaan kolmen vuoden siirtymäaikaa ja sen jälkeistä pysyvää tasausta. Rajat ylittävät muutokset tasataan valtionosuuden lisäyksellä tai vähennyksellä järjestelmän sisällä. Prosessia voidaan kutsua järjestelmämuutoksen tasauksena.

Alla oleva taulukko sisältää ehdotuksen uudistuksessa sallituista muutoksista euroa/asukas. Ensimmäisenä vuonna suurin positiivinen muutos rajattaisiin 80 euroon/asukas ja negatiivinen - 60 euroon/asukas. Positiivisen muutoksen maksimi on 240 euroa/asukas ja negatiivisen -180 euroa/asukas. Tässä esitetyt muutosten rajaukset ovat maltillisia.

	Sallittu maksimimuutos, €/asukas	Sallittu minimimuutos, €/asukas
1. vuosi	+80	-60
2. vuosi	+160	-120
3. vuosi ja pysyvä	+240	-180

Taulukko 138 Esitys valtionosuusuudistuksen muutosten rajaamiseksi

Selvityshenkilöiden tavoitteena on, että voimaantulolla liittyvillä tasauserailla säädeltäisiin muutoksen kokonaisvaikutusta niin, että korotuspaineen maksimi olisi 1,5 veroprosenttiyksikköä.

15.4.2. Negatiiviset maksuerät

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen ja valtionosuusrahoituksen maksatukseen sisältyy elementtejä, jotka voivat tehdä yksittäisen kunnan valtionosuuden maksatuksesta negatiivisen. Valtionosuusjärjestelmään sisältyy verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus, joka voi vähentää kunnan laskennallisten kustannusten ja lisäosien perusteella määräytyvää valtionosuutta tasausvähennyksen kautta. Valtionosuuteen tehdään sote-uudistuksesta johtuvat tasaukset, mikä tarkoittaa useiden kuntien kohdalla valtionosuuteen tehtävää vähennystä. Valtionosuudesta vähennetään myös kunnan rahoitusosuus perustoimeentulosta ja valtionosuuteen voi sisältyä muita määräaikaista vähennyksiä.

Edellä mainittujen valtionosuudesta tehtävien vähennysten lisäksi peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään on sisällytetty kotikuntakorvausjärjestelmä. Peruspalvelujen maksatuksen yhteydessä kunnan valtionosuudesta vähennetään kotikuntakorvaus niistä oppilaista, jotka ovat esi- ja perusopetuksessa muualla kuin kotikunnassaan. Peruspalvelujen valtionosuuden maksatuksen yhteydessä kunnalle maksetaan myös opetus- ja kulttuuritoimen hallinnoima rahoitus. Edellä mainittuun sisältyy kunnan omarahoitusosuudet toisen asteen koulutuksessa (lukio ja ammatillinen koulutus), mikä myös otetaan huomioon kunnan valtionosuuden maksatusta vähentävänä. Opetuksen järjestämistavan ja rahoituksen ylläpitäjämallin vuoksi valtionosuudet ovat lukion ja ammatillisen koulutuksen osalta usein negatiivisia.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien sekä muiden samassa yhteydessä maksettavien valtionosuuksien ja maksuerien yhteismäärä on vuonna 2025 negatiivinen yhteensä 13 kunnassa. Negatiivisten maksuerien yhteismäärä on noin 14,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2024 valtionosuusjärjestelmään sisältyvät maksuerät olivat negatiiviset 15 kunnassa ja vuonna 2023 puolestaan 9 kunnassa.

Hallitusohjelman mukaisesti negatiivisten maksuerien ongelmaan on haettava ratkaisua. Kuten edellä on kuvattu valtionosuuden maksatuksen negatiivisuus voi johtua useista eri tekijöistä. Kysymystä negatiivisista valtionosuuksista ei kuitenkaan ole perusteltua arvioida pelkästään maksuunpanotilanteen mukaan, koska lopulliset maksuerät sisältävät useita toisistaan poikkeavia eri lakien soveltamisalaan kuuluvia eriä. Nämä erät on teknisesti yhdistetty peruspalvelujen valtionosuuden maksatukseen.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää mahdollisuuksia kehittää valtionosuusjärjestelmää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Lisäksi valiokunta on painottanut, että negatiivisen valtionosuuden vaikutuksia on seurattava tarkoin yksittäisten kuntien talouden kestävyiden ja kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta ja tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin. Perustuslain näkökulmasta negatiivisia valtionosuuksia on alun perin arvioitu siitä näkökulmasta, että valtionosuuslain mukaisten valtionosuuksien ja laskennallisten verotulojen tulisi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen jälkeen kattaa mainitun lain mukaiset kunnan omarahoitusosuudet (ks. PeVL 29/2009 vp).

Keskeinen syy negatiivisiin maksueriin ovat sote-uudistukseen liittyvät poikkeuksellisen suuret tasauserät. Nämä negatiiviset erät leikkaavat kunnille uudistuksesta kertyneitä "voittoja". Maksajina ovat siten kunnat, jotka olisivat hyöttyneet taloudellisesti uudistuksesta. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 17/2021 vp todennut, että sote-uudistuksen tasauserillä turvattiin rahoitusperiaatetta eli kaikkien kuntien mahdollisuuksia järjestää ja rahoittaa lakisääteiset palvelut. Tasauserät ovat siten valtionosuusjärjestelmän tavoitteiden kannalta perusteltuja.

Joillakin kunnilla negatiivisen maksatuksen aiheuttavat kotikuntakorvaukset. Maksatusvaiheessa vähennettävät kotikuntakorvaukset muualla kuin omassa kunnassa käyvistä esi- ja perusopetuksen oppilaista ovat verrattavissa palveluiden ostoihin, koska kunta

on velvollinen järjestämään perusopetusta kunnassa asuville oppilaille. Kunta saa laskennallista valtionosuutta oppilaasta, josta kotikuntakorvaus maksetaan.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan toisen asteen koulutuksessa (lukio ja ammatillinen koulutus) kunnan omarahoitusosuudet määräytyvät tasasuuruksina kunnan valtionosuudesta vähennettävänä euromäärinä kunnan asukasta kohden. Kaikki kunnat eivät järjestä lukiokoulutusta ja vain harva kunta järjestää ammatillista koulutusta. Kaikkien kuntien tulee kuitenkin osallistua koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin, koska opiskelijat voivat kotikunnastaan riippumatta saada mainittua koulutusta. Mainitussa koulutuksessa valtionosuus onkin valtaosassa kuntia negatiivinen koulutuksen hajautetun järjestämistavan vuoksi ja siksi, että valtionosuus toisen asteen koulutukseen myönnetään ja maksetaan opiskelijan kotikunnan sijasta koulutuksen järjestäjälle (oppilaitoksen ylläpitäjälle).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tilannetta, jossa valtionosuuden maksatus on negatiivinen, ei voida pitää toivottavana. Perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön perusteella uudistuksen jälkeisiä negatiivisten maksuerien syitä voidaan pitää hyväksyttävänä. Sote-uudistuksesta, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesta rahoituksesta ja kotikuntakorvauksista johtuvia negatiivisten maksatuserien mahdollisuutta ei ole mahdollista kokonaisuudessaan sulkea järjestelmästä pois. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen rahoitus on riippuvainen siitä, minkälaisen toisen asteen koulutuksen järjestämistavan kunta on valinnut. Jos kunta ei itse järjestä toisen asteen koulutusta, kunta ei saa tähän valtionosuutta, mutta kunta osallistuu silti lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen kustannuksiin omarahoitusosuudella.

Negatiivisten maksuerien ongelmasta tulee erottaa vaatimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta eli kuntien mahdollisuudesta selviytyä lakisääteisten palveluvelvoitteiden järjestämisestä ja rahoittamista.

Aiemmin todettiin, että koelaskelmat osoittavat, että negatiiviset maksuerät olisivat lähes poistettavissa.

15.5. Rahoitusperiaatteen toteutuminen ja näkemys muutoksen perustuslaillisuudesta

Tämä järjestelmä auttaa varmistamaan, että kuntien vastuulla olevat julkiset palvelut ovat saatavilla koko maassa riippumatta kunnan taloudellisesta tilanteesta ja rahoitusperiaatteen tulisin toteutua kaikilla kunnilla. Riittävien resurssien varmistaminen on laajasti keskustelua herättänyt käsite ja riittävyyteen pyritään vastaamaan myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden/kestävyyden tarkastelulla.

Uudistuksen yhteydessä esitetään, että rahoitusperiaatteen toteutuminen otetaan huomioon myönnettäessä harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. Jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa tämän. Samalla painotetaan, että rahoitusperiaatelaskelman perusteella ei voida arvioida kunnan talouden tasapainotilaa – ei tasapainoa tai tasapainottomuutta. Tämä johtuu siitä, että kuntien palveluista vain pieni osa on peruspalveluiden valtionosuuspalveluita.

15.6. Kustannustenjaon tarkistus

Poistoja tarkasteltiin aiemmin tässä raportissa, kun arvioitiin niiden merkitystä ja tilastoinnin luotettavuutta osana kokonaisuutta. Investoinneista kirjattavat poistot ja sisäiset vuokrat ehdotetaan nykyisestä poiketen otettavaksi huomioon valtionosuuden perushinnoissa tarkistettaessa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

Investointien pääomakustannuksia kohdeltaisiin jatkossa samalla tavalla riippumatta siitä, miten valtionosuustehtävät järjestetään ja millä tavalla palveluiden tuotantokelijät rahoitetaan (investoinnit omaan taseeseen, ostopalvelut, pitkäaikaiset vuokrasopimukset)

Myös sisäisiä ja ulkoisia vuokria kohdeltaisiin keskenään samalla tavalla

Uudistus toteutettaisiin kustannusneutraalisti valtion ja kuntien välillä alentamalla valtionosuusprosenttia kustannuspohjan laajentumista vastaavasti

16. Kokonaistarkastelu – mihin päädyttiin?

Peruspalveluiden valtionosuuspalvelut	Muut palvelut (joihin joku muu ministeriö voi antaa valtionsuutta tai avustusta)	Muut palvelut (joihin joku muu ministeriö voi antaa valtionsuutta tai avustusta)	Ei mukana tarkastelussa
Varhaiskasvatus (päiväkoti, perhepäivähoito, muu varhaiskasvatus)	AP-IP	Työllisyyspalvelut	Sosiaalitoimi
Esiopetus	Lukio	Asumisen turvaaminen	Terveydenhuolto
Perusopetus	Nuoriso	Liikenneväylät	Palo- ja pelastustoimi
Kulttuuritoiminta, muu kulttuuritoiminta	Museo- ja näyttelytoiminta	Maaomaisuuden hallinta	
Kirjastotoiminta	Musiikkitoiminta	Puistot ja yleiset alueet	
Taiteen perusopetus, taiteen perusopetusta tukeva toiminta	Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta	Rakennusvalvonta	
Elintarvikevalvonta ja -neuvonta	Kansalaisopistojen vapaa sivistystyö	Vesihuolto	
Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta	Muu opetustoiminta	Yhdyskuntasuunnittelu	
Eläinlääkäripalvelut	Liikunta ja ulkoilu	Energiahuolto	
Terveydensuojelun edistäminen ja valvonta	Muu toiminta	Jätehuolto	
Tupakkalain valvonta	Yleishallinto	Ympäristöterveydenhuolto	
Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asiantuntijapalvelut ja tuki	Tila- ja vuokrauspalvelut	Joukkoliikenne	
Ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävät	Tukipalvelut	Maa- ja metsätilat	
Ympäristönsuojelun kehittämis- ja edistämistehtävät	Elinkeinoelämän edistäminen	Ammatillinen koulutus	

Taulukko 139 Peruspalveluiden valtionosuuspalvelut ja muut palvelut

Työn valmistelussa kävi useaan kertaan esille kokonaisvaltaisen tarkastelun tarve siitä, mikä kuntien taloudessa tulee olemaan lopulta ”viivan alle jäävä” tulos ja kuinka peruspalveluiden valtionosuudella voitaisiin varmistaa tämä kokonaisuus positiiviseksi. Tämä on kunnan palveluiden järjestämiskyvyn kannalta tärkein asia. Kuitenkin peruspalvelut ja niiden valtionosuus kattavat vain osan kunnan palveluista ja palveluiden rahoittamisesta.

Peruspalveluiden valtionosuuden pitää rahoittaa vain peruspalveluita ja peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden tulee noudattaa rahoitusperiaatetta, jonka toteutuminen ei tarkoita vielä sitä, että kunnan talous olisi ylijäämäinen. Siksi peruspalveluiden valtionosuus ei voi järjestellä kuntien taloutta kattavasti.

Samalla tavalla keskustelussa painotettiin, että kunnan sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja esimerkiksi hyvinvointia tukevat palvelut pitäisi järjestellä peruspalveluiden valtionosuudella.

Näillä pitäisi varmistaa sekin, että liikuntapalveluiden, nuorisopalveluiden, kansalaisopiston, teatteri jne. hyvinvointiin ja vapaa-aikaan ja usein sosiaalista oikeudenmukaisuutta vahvistavien palveluiden pitäisi tulla peruspalveluiden rahoituksen avulla rahoitetuiksi. TE-palveluiden rahoituksen lisääminen ei poista perusongelmaa.

Yhtenä usein esille nostettuun kokonaisuuteen kuuluu juuri kuutoskuntien ja maakuntien keskusten ja usein seutukaupunkien liikunta-, kulttuuri- ja nuorisopalvelut ja keskusteluun nostama edellytys siitä, että näiden palveluiden tasapuolinen ja -arvoinen rahoitus tulisi juuri peruspalveluiden rahoituksesta. **Nämä palvelut kuuluvat kuitenkin kunnan yleisen rahoituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön palveluiden tukemisen piiriin.** On totta, että kokonaisuutta pitäisi pystyä tarkastelemaan ja esimerkiksi kuntien taloutta pitäisi pystyä tarkastelemaan tulojen ja menojen kokonaisuutena, mutta peruspalveluiden valtionosuustarkastelu ei ulotu tähän kokonaisuuteen. Koska kuntien tehtävät ja niiden rahoitus on muuttunut täysin soteuudistuksen toteuduttua ja koko kuntajoukon palveluntarve (joka tulee väestöstä) ja toimintaympäristö ovat muuttuneet täysin erilaisiksi ja kuntien keskenkin ristikkäisiksi, olisi mahdollisimman pian aloitettava koko kuntajoukon tehtävien ja rahoituksen uudelleen ohjelmointi.

Tähän kokonaisuuteen liittyy väistämättä myös kuntarakenteen uudelleen miettiminen – tai ainakin se, tekevätkö kaikki kunnat edes minimissään lakien säätämänä samoja asioita.

Työn lopussa olevaan taulukkoon on koottu kuntien keskinäisen segregaaation pelkistys sen mukaan, kuinka asukasluku on kehittynyt. Kunnan sijainti jommassa kummassa luokassa ei johda automaattisesti segregaaation tunnusmerkistön toteutumiseen, mutta asukasluvun alenemalla on kuitenkin vahva evidenssi tähän.

	Asukasluvultaan kasvava – kasvu keskittyy	Asukasluvultaan taantuva – taantuvien kuntien määrä kasvaa
Koko	Iso, isompi, maksimi lähes 700.000 asukasta	Pieni, pienempi, minimi alle 700 asukasta
Maantiede	Eteläinen ja läntinen Suomi	Pohjoisempi ja itäisempi Suomi
Ikärakenne, huoltosuhde, sairastavuus	Ikärakenteeltaan nuori, edullinen huoltosuhde, minimi mediaani-ikä noin 30 vuotta, sairastavuus vähäisempää	Ikärakenteeltaan vanhempi, heikko huoltosuhde, maksimi mediaani-ikä yli 60 –vuotta, sairastavuus korkeampi
Peruspalveluiden palvelurakenne	Edullisempi, kasvu tuo yksikkökustannuksiin säästön mahdollisuuden	Kallis, iso nettokäyttökustannus /yksikkö, sopeutus on vaikeaa
Muut palvelut	Monipuolisempi, isompi panostus elinvoimaan ja vapaa-aikaan, muut	Pienempi kokonaisuromääräinen panostus, vaikka yksikkökustannus olisi oikeansuuntainen (liikunta, nuoriso)
Elinvoima	Jossain määrin mahdollisuus vireyttää	Vaikea vahvistaa omilla tuloilla – sattumalla suuri merkitys
Investoinnit	Paljon investointeja, myös elinvoimainvestointeja, konsernin merkitys suuri, leasing, kyky investoida	Pakollisia korjausinvestointeja, alaskirjauksen riski, heikompi kyky investoida varsinkaan elinvoimaan.
Kuntalaisten tulotaso, varallisuus	Hyvä/tydyttävä – omistusasuminen	Heikko/tydyttävä – vuokra-asuminen
Verovara (kunnan)	Hyvä/tydyttävä	Heikko/tydyttävä
Muut tulot kuin verorahoitus	Omia tuloja, joilla rahoittaa rakentamista ja varsinaisia palveluita	Ei omia tuloja – kauppa ei käy .. Palvelut rahoitetaan verorahoituksella.
Koulutustaso	Parempi	Heikompi
Vieraskielisyys	Enemmän/paljon	Vähemmän/ei lainkaan
Kunnan rakenne	Tiivis rakenne	Harva asutus
Konserni	Toimintaa tukeva ja myös vaarantava konserni	Riskinen konserni
Kuntien palveluiden - varsinaiset ja tukipalvelut - rahoitus	Mahdollistettava kasvua – haittaako kuntien keskinäinen kilpailu tilannetta?	Sekä tukipalveluiden että varsinaisten palveluiden nykyrakenteissa edellyttäisi lisärahoitusta

Taulukko 140 Kuntien eriytyminen asukasluvun aleneman tai kasvun perusteella