

## Teeman ” Väestömuutosten vaikutukset kuntien selviytymiseen - voiko kaikilla kunnilla olla kasvun strategia? – tiivistelmä

### SOPEUTTAMALLA PIENILLÄKIN KUNNILLA ON POSITIIVINEN TULEVAISUUS

Tilastokeskuksen ennustamat *väestömuutokset eivät tarkoita kunnille kadotusta, jos ne haluavat olla itse ohjaamassa asiaansa itsenäisenä kuntana*. Kuntien on negatiivisen väestömuutosten mukaan sopeutettava palvelurakenteensa ja samaan aikaan lisättävä alueellista yhteistyötä lähikuntien kanssa. Vastaavasti aidossa kasvussa olevan kunnan on pidettävä rakenteensa tiukkoina – palveluita lisätään vasta, kun on pakko – ei etukäteen.

Muutokset eri ikäisten ryhmissä ovat suurempia, kalliimpia ja hankalampia organisoida lähitulevaisuudessa kuin samalla jaksolla tästä taaksepäin. Siksi on reagoitava nopeasti – asioiden pitäisi olla jo nyt toteutuksessa eikä esimerkiksi sote-palveluiden uudelleenorganisoinnin viivyttäminen auta ketään.

Yhtä lailla kuntien on ymmärrettävä, että strategioissa ei voida turvautua päiväuniin ja uskoa, että olemassa olevat rakenteet kannattaa säilyttää, koska juuri meidän kuntaamme kohtaa suuri uusien asukkaiden sisään muutto ja luonnollinen väestönlisäys räjähtää käsiin – silti näiden unelmien varaan on rakennettu lähes jokaisen kunnan strategia.

Jos kunnat sopeuttaisivat palveluntarpeen muutoksen tahtiin, kuntien yhteenlaskettu palveluntarpeen kasvusta johtuva lisärahoituksen tarve olisi noin miljardi euroa vuoteen 2030 (reaalinousu, ei otettu huomioon inflaatiota ja palkkojen korotuksia). Tämä tarve kohdistuu käytännössä kolmeen etelän maakuntaan (Uusimaa, Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi) sekä Pohjanmaa-taustaisille maakunnille. Jos kunnat eivät sopeuta, palveluiden rahoittamiseen tarvitaan yli 3,2 miljardin euron lisäys, tässä tapauksessa maksetaan sekä olemassa olevasta, tarpeettomasta palvelurakenteesta että uudesta erityisesti ikääntymisen mukanaan tuomasta rakenteesta. Palveluista jopa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon osuus voisi joissakin maakunnissa supistua, koska väestön väheneminen on niin suurta. Ikärakenteen muutos vaikuttaa myös kunnan tuloihin ja koko maan tilannetta tarkasteltaessa tuloverojen voidaan arvioida kasvavan. Tämä johtuu erityisesti siitä, että veroa maksavien ikäluokat kasvavat kokonaisuudessaan. Kuntakohtaisesti vaihtelu on myös tällä mittarilla mitattuna suuri. Keskeistä on kuitenkin ymmärtää, että oikein kuntaansa ohjaamalla kunnan elinaika pitenee ja mahdollisuus jopa elinvoiman vahvistamiseen kasvaa. Tämä vaatii kuitenkin päätöksiä.

Se, mitä asukasluvultaan taantuvat alueet eivät voi välttää, liittyy tehottomaksi käyvään käyttömaisuuteen. Kun väki vähenee, kohdistuu käyttömaisuuteen tarpeettomaksi tuleminen riski. Kasvualueille joudutaan rakentamaan lisää, Uudellemaalle jopa yli 2 mrd:n euron edestä ja kasvualueilla yhteensä lähes 3 mrd euroa – asukasluvultaan taantuvilla alueilla tehottomuuden riski on 1,5 mrd euroa.

## VÄESTÖNMUUTOS ERILAISTAA SEKÄ OHJAA KUNTIA YHTEISTYÖHÖN

Kun kunnan väestö muuttuu, kunnan pitäisi muuttaa palvelurakennettaan sen mukaisesti, mikä tarve on. Palvelutarpeet ovat nopeassa muutoksessa, johtuen asukasluvun ja ikärakenteen muutoksesta. Poliittinen tarkoituksenmukaisuus johtaa usein siihen, että kunta pitää tarpeettomat seinänsä pystyssä, vaikka asukasluvun lasku olisi ollut jatkuvaa. Aikajaksolla 2006-2018 kunnilla olisi ollut mahdollisuus sopeuttaa useissa palveluissa asukasluvultaan taantuvilla alueilla, mutta näin ei ole tapahtunut. Myös asukasluvultaan taantuvien alueiden menot eur/asukas ovat kasvaneet, samoin investointien taso on ollut vähintään samalla tasolla kasvualueiden kanssa. Edellisen seurauksena kunnat ovat nostaneet verotuksensa astetta ja samaan aikaan velkaantuneet. Myös valtio on osallistunut kuntien negatiivisen talouskierteen vahvistamiseen - valtion määräämät tehtävät eivät ole tuoneet kunnille riittävää määrää valtionosuutta tehtävien rahoittamiseen.

Lähimmän kymmenen vuoden väestömuutoksista havaitaan, että nollavuotiaiden, varhaiskasvatusikäisten ja alakouluikäisten määrät alenevat kaikissa maakunnissa, yhteensä 150.000 – jos määrään lisätään yläkoululaisten määrä, päädytään jopa yli 160 tuhannen lapsen ja nuoren vähentymiseen. Samaan aikaan, kun tarve vähenee määrällä, joka vastaa 12.000 henkilötyövuotta, eläköityy samaan aikaan lähes 30.000:tta opettajaa. Euroissa tarpeen alenema tarkoittaa karkeasti laskettuna lähes 550 miljoonaa euroa.

Maakuntien kesken palveluntarpeen muutoksessa on suuria eroja, ja vaikuttaa aidosti siltä, että kuntien tulee lisätä alueellista yhteistyötä ja/tai eriytyä: kaikille kunnille ei riitä oppilaita edes yhteen perusopetuksen yksikköön tai lukioon – tai väestöä yleensä ei riitä kaikkiin yleishallinnon, muiden palveluiden tai opetuksen ja vapaa-aikatoimen palveluihin, vaan näitä jouduttaneen tuottamaan ylikunnallisesti samaan tapaan, kuten sote-palveluita on jo järjestetty.

Palveluntarpeeseen tulee maassamme valtava kasvu erityisesti yli 74-vuotiaista, joiden määrä kasvaa lähes 280.000:llä. Määrän kasvu tarkoittaa varovasti laskettuna yli 15.000 henkilön lisätarvetta samaan aikaan, kun jossain määrin ikääntyvien palveluihin töitä tekeviä eläköityy samassa suhteessa. Tarpeen kasvu vastaa euroissa nykyisen lain mukaisella 0,6 mitoituksella suunnilleen samaa, 550 miljoonaa euroa, mikä nuorimmissa ikäryhmissä on sopeutusmahdollisuus. Ongelmana on luonnollisesti se, mistä vaadittava määrä hoitavia käsipareja saadaan – erityisen vaikeaa tämä tulee olemaan pitkään muuttotappiosta kärsineillä alueilla, joilla palveluita ei ole riittävästi sopeutettu. Mitoituksen kasvattaminen uudelle lakisääteiselle tasolle nostaa työntekijöiden tarvetta 1.700-1.900 henkilötyövuodella, mikä vastaa vähintään 70 miljoonan euron kustannuksia. Laskelma perustuu sille oletukselle, että kaikkien kuntien mitoitukset ovat nyt 0,6.

## PELASTAAKO MUUTTOVOITTO?

Kolmas "taistelupari" on työikäisten ja eläkeikäisten ja varsinkin yli 74-vuotiaiden määrän muutoksessa. Samaan aikaan, kun koko maassa työikäisten määrä alenee yli 70.000:lla, kasvaa erityisesti ikääntyneiden määrä. Tästä seuraa, ei vain palveluntarpeen kasvupaine, vaan myös kasvava ongelma rahoittaa palvelut – eläkeikäisten määrän kasvu vähentää jossain määrin kunnan verotuloja. Samoin työikäisten määrän riittämättömyys julkiselle sektorille johtuu jatkossa siitä, että verorahoitusta kerryttävälle yksityiselle sektorille on riitettävä työvoimaa – vaikka tuottavuus esimerkiksi robotiikan vuoksi kasvaisikin. Myös

juuri eläkkeelle siirtyneiden määrän lasku johtaa siihen, että hyvässä työkunnossa muita ikääntyneitä hoitavien työmarkkina supistuu.

Vaje jouduttaneen korvaamaan työtä tekevilla maahanmuuttajilla: kyse ei ole siitä, onko Suomen asukasluvun oltava nykyisenlainen tai kasvava, vaan siitä, että ikääntyneet on hoidettava ja meiltä loppuu pahimmassa tapauksissa useista maakunnista vaadittava työvoima – varsinkin jos nopeasti ikääntyvät kasvukeskukset ja kehyskunnat vievät tarvittavan työvoiman – myös paremmilla palkoilla. Maahanmuuton lisäksi joudutaan miettimään uudelleen koulutusta.

Kunnat ja erityisesti poliittista tarkoituksenmukaisuutta puolustavat poliittiset päätöksentekijät uskovat, että kuntien hyväkseen saama muuttovoitto on se pelastusrenkas, jonka avulla voidaan toisaalta välttyä ikäviltä päätöksiltä - palvelurakenteeseen puuttumiselta, toisaalta voidaan kasvattaa elinvoimaa ja säilyttää itsenäisyys. Se, että jokainen kunta uskoo saavansa osakseen muuttovoittoa, on sinällään mahdoton yhtälö, toisaalta suoranaisten kiukuttelu väestön muutosten keskittymisestä ja samaan aikaan oman kunnan muuttovoiton haikailu ovat jo käytännössäkin mahdottomia yhtälöitä. Kaikkiin kuntiin ei tule enää muuttovoittoa, toisaalta asukasluvultaan taantumassa olevien kuntien puolustettu palvelurakenne ei ole tähänkään saakka auttanut kunnan asukaslukua pysymään vakiona.

Kun jokaisen kuntalaisen nettokustannus lasketaan ja tämä kustannus yhdistetään maan sisäiseen nettomuuttoliikkeeseen kunnittain, pystytään arvioimaan muuttoliikkeen hinta kunnista käsin. Kuntalaisen menot kohdentuvat erityisesti varhaiskasvatus- ja perusopetusikäisiin ja aivan vanhimpiin ikäryhmiin. Myös suurimmat valtionosuudet tulevat kuntiin näiden ikäryhmien edustajien perusteella. Valtionosuuden määrä, erityisesti verotulojen tasauksen kautta, on suurin kuntien eroja tulojen kautta aiheuttava tekijä maakunnittain. Kuntalaisen hinta kääntyy jopa lähes negatiiviseksi hyvätuloisilla kasvukunnilla verotulojen tasauksen vuoksi. Asukasluvultaan taantuvat kääntyvät jopa koko tulokertymältään positiiviseksi juuri verotulojen tasauksen vuoksi.

Uuttamaata ja Pirkanmaata sekä Varsinais-Suomea lukuun ottamatta kaikkien maakuntien nettomuuttotilanne on ollut yhteen laskettuna negatiivinen vuosina 2016-2018. Palvelurakenteen nettokustannukset ovat olleet tarkasteluvuonna 2018 melko epäsuotuisat, mutta eivät edes samalla tavalla kuin todennäköisesti vuonna 2019. *Muuttoliike voi olla sekä sopeutuva että sopeutumaton samaan tapaan kuin väestönmuutokset yleensä.* Jos siis kunta purkaa palvelurakennettaan samaan tahtiin kuin palvelun tarvitsijat vähenevät ja palveluntarvitsijan mukana vähenevät myös tulot, käykin itseasiassa niin, että kunnan kassan näkökulmasta muuttotappio voikin olla – hetkellisesti tosin – hyödyksi. Kun kaikki muuttotappioiset kunnat ja niiden muuttoliike lasketaan yhteen, niin havaitaan, että muuttoliike sopeutumattomana olisi tuottanut kunnille 2016-2018 300 miljoonan euron kassavajeen, mutta sopeuttaen muuttotappio olisi kääntynyt 100 miljoonaa euroa voitolliseksi. Muuttovoittoiset kunnat kärsivät kuntien kassojen näkökulmasta – sopeutettu palvelurakenne muuttoliikkeen vuoksi on negatiivinen 97 miljoonaa euroa ja sopeuttamaton -123 miljoonaa euroa. Tämä perustuu paljon siihen, että suuret kaupungit maksavat erityisesti juuri koulunsa päättävien muuttoliikkeestä, jonka mukana ei tule kaupungeille juurikaan tuloja, mutta menot seuraavat. Muuttovoittoa ei pidä tavoitella, jos olemassa oleva palvelurakenne on paksu tai rakenteet väärässä kohdassa, toisaalta muuttovoitto voi kohdentua kuluja kasvattamatta kunnissa, joissa on runsaat rakenteet ja tyhjää kapasiteettia eri puolilla.

Muuttoliikkeestä puhuttaessa on aidosti tunnistettava toisaalta se, että siihenkin liittyen on sopeutettava, mutta pitkällä aikajaksolla myös se, että muuttovoitto on lopulta positiivinen asia. Kuntatalous nousisi myös esimerkiksi yliopistokaupungeissa nopeammin positiiviseksi, jos opintonsa

päättävät jäisivät asumaan yliopistokaupunkiin sen sijaan, että ne muuttavat johonkin alueelliseen kehyskuntaan.

Muuttoliike on myös käsite, joka ei koske tasaisesti kaikkia ikäryhmiä – kun puhutaan muuttoliikkeestä, puhutaan käytännössä kahdenkymmenen ikävuoden molemmin puolin havaittavissa olevasta ilmiöstä: asuinpaikka valitaan melko pysyvästi ennen 25:nnetta ikävuotta. Yli 35-vuotiaiden muuttoliike on itse asiassa kokonaisuus huomioon ottaen melko vähäistä.

## YHTEENSÄ

Väestön ikärakenteen muutokset ja sen keskittyminen ovat ehkä suurimpia ajureita kuntien palveluissa. Varsinkin asukasluvun alenemaa on jossain määrin demonisoitu, vaikka läheskään kaikkiin kuntiin ei edes teoriassa voi tulla kasvua lähimpien kymmenien vuosien aikana. Kunta haluaa lähtökohtaisesti säilyttää itsenäisyytensä. Tämä on mahdollista, mutta se edellyttää niitä päätöksiä, joiden tekemistä varten harva valtuutettu on hakeutunut päättäjäksi: palvelurakenteen on vastattava palveluntarvetta – toisaalta kaikkia palveluita on jatkossa tarkasteltava ylikunnallisesti. Tämä voi tarkoittaa myös sitä kuntaliiton esille nostamaa ajatusta myös palvelurakenteeltaan erilaisista kunnista. Vastaavasti positiivinen asukasluvun muutos ei ole nykyisellä palvelurakenteen kustannuksella pelkästään positiivinen asia. Kasvu saattaa jopa maksaa kunnan nykyisille asukkaille. Ilman sekä luovuttavan että vastaanottavan pään valmiutta tarvittaviin päätöksiin negatiivisuus jää kumpaankin kuntaryhmään, oikein toimimalla ei kumpaankaan.