

Teksti **Eeva-Liisa Hynynen**

Kuvitus **Jorma Marstio**

Kaatuivat kunnat

Nykymenolla joka viides kunta lakkaa olemasta ennen ensi vuosikymmentä, kertoo Suomen Kuvalehdelle tehty selvitys.

Yhdet ristiäiset ja kymmenet hautajaiset. Se on yhä useamman kunnan nykytodellisuutta: yhtä syntynyttä kuntalaista kohden kuolee jopa kymmenen.

On kuntia, joissa uudet ikäluokat eivät ole edes koululuokallisen kokoisia. Jokaista työssäkävää kohden on yhä enemmän jo työelämästä pois jääneitä. Kuntapalveluista suurin osa pidetään hengissä valtionosuuksilla ja harkinnanvaraisilla köyhäinavuuilla. Velka alkaa ylittää maksukyvyyn.

Suuri kuntauudistus kuumentaa parhaillaan tunteita kunnissa. Valtiovarainministeriön kuntaosasto tekee ehdotusta uudesta kuntakartasta, ja se julkistetaan ensi helmikuun alussa. Hallinto- ja kuntaministeri **Henna Virkkunen** (kok) on perustellut kuntaremontin tarvetta heikkenevillä huoltosuhteilla ja sillä, että kuntatalous ajautuu ahtaalle 2020-luvulla.

Suomen Kuvalehti teetti asiantuntijoilla tilastoanalyysin, joka kertoo, missä kunnissa väestökehitykseen ja kuntatalouteen liittyvät riskit ovat vakavimpia. Nämä kunnat ovat ahdingossa jo nyt, ennen 2020-lukua.

Tähän asti väestökehitystä ja kuntataloutta on tarkasteltu yleensä erikseen. *Suomen Kuvalehdelle* tehdyssä analyysissä ne on yhdistetty, jotta syntyisi kokonaiskuva kuntien tilasta.

Kokeneiden kunta-asiantuntijoiden ja -tutkijoiden **Timo Aron** ja **Eero Laesterän** laatima analyysi on murheellista selailtavaa. Se on saanut työnimekseen *Kuolevat kunnat*.

Listalle on päätyneet kaikkiaan 62 kuntaa, joista seitsemän on käytännössä jo "seinään ajautuneita", kymmenen kuntatalouden perusteella vakavassa vaarassa ja kolmetoista väestörakenteen vuoksi kriisissä. Lisäksi 32 kunnalla on useampia riskitekijöitä, eivätkä tulevaisuudennäkymät nykymeron jatkuessa ole hyvät.

Syviin vaikeuksiin ajautuvia kuntia löytyy kaikista maakunnista paitsi Kanta-Hämeestä.

Valtionosuuksien varassa

Kriittisimmässä tilassa ovat Kesälahti, Rautavaara, Halsua, Lavia ja Multia.

Näissä kunnissa sekä väestönkehitys että kuntatalous ovat pakkasella. Ne eivät nykyisillä velvoitteilla ja euroilla mitattuna selviä itsenäisinä kuntina 2020-luvulle, ellei ihmeitä tapahdu.

Esimerkki väestönkehityksen takia kriisiytyvästä kunnasta on Luhanka, missä seitsemän väestöön liittyvää osatekijää on hälyttäviä.

Talouskin viistä pinnalla enää korkeiden valtionosuuksien ansiosta. Kunnan käyttötuloista peräti 49,9

prosenttia tulee valtionosuuksina.

Luhangan lisäksi väestörakennekriisissä ovat Kaskinen, Rautavaara, Kiikoinen, Kustavi, Siikainen, Pertunmaa, Kesälahti ja

Vesanto.

Kuntatalouden osalta kriisissä on yksitoista kuntaa: Kesälahti, Halsua, Lavia, Multia, Rääkkylä, Ruovesi, Rautalampi, Jämijärvi, Hartola, Vaala ja Utsjoki. Niillä toteutuvat kaikki kuntatalouden viisi riskiä.

62:n vaarassa olevan kunnan seurueeseen jonottaa lisäksi 54 kuntaa, joista jokaisella on jo yksi toteutunut riski. Tällaiset kunnat on rajattu aineiston ulkopuolelle.

Timo Aron ja Eero Laesterän analyysi kertoo myös, kuinka kriittiselle listalle ajaututaan. Kriisiytyminen alkaa yleensä kunnan väkiluvun vähenemisestä. Alhainen syntyvyys ja korkea kuolleisuus ovat ylivoi- ▶



”Onko kunnan talous tasapainossa, jos luvut näyttävät hyviltä, mutta kansalaiset eivät saa palvelujaan?”



mainen yhtälö selätettäväksi. Se näkyy ennen pitkää heikkenevänä huoltosuhteena eli työssäkäyvien pienenä osuutena kuntalaisista. Tämä nakertaa verotuloja.

”Kunta alkaa velkaantua ja riippuvaisuus valtionosuuksista sekä harkinnanvaraisista avustuksista kasvaa”, Timo Aro tiivistää.

Viivytystaistelu lopetettava

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ylijohtaja **Aki Kangasharju** sanoo *Suomen Kuvalehden* tilastoanalyysin kertovan varmuudella ainakin sen, että vaikeita päätöksiä ei voi enää väistellä.

”Listalta löytyy kuntia, joissa ei ole tuhattakaan asukasta. Se ei voi olla tätä päivää. Kuntatalous ei saa kaatua yhden tai kahden asukkaan vakavaan sairauteen.”

Kangasharju muistuttaa, että demografinen kehitys ennakoidaan ”viivoittimella” kaikille kunnille. ”En usko, että väestökehitys pysyy nykyisenlaisena. Osalla kunnista se kärjistyy ennakoituakin nopeammin. Haasteet, joita olemme maallilleet, tulevat joillakin kunnilla vastaan jo tällä vuosikymmenellä.”

Kärsimme nyt kaupungistumisen ja väestön keskittymisen kasvukivuista, jotka Ruotsi ja muu Eurooppa ovat kohdanneet jo parikymmentä vuotta sitten.

”Meillä on pyritty pitämään viimeiseen asti kiinni hajanaisesta asutusrakenteesta. Olemme käyneet viivytystaistelua väistämättömästi vastaan. Kuntarakenteisiin olisi pitänyt puuttua aikojen sitten.”

Kangasharju nimeää ongelmaan kaksi mahdollista ratkaisumallia: joko kuntaliitoksien kautta suuremmat kunnat Ruotsin ja Tanskan tapaan, tai Saksan ja Ranskan mallin mukaan kunnat voisivat olla pieniä, mutta niille ei suotaisi painavia tehtäviä.

”Varteenotettava vaihtoehto olisi siirtää kunnilta sosiaali- ja terveydenhuollon vastuut valtiolle tai jonkinlaiselle kansalliselle rahastolle.”

Ylijohtaja uskoo valtion puuttuvan peiliin mahtikäskyllä, elleivät kunnat saa itse muutosta aikaiseksi.

Kangasharjun mukaan ei ole mahdollista, että kuntien valtionosuus- ja rahoitus-

järjestelmä pitäisi ikuisesti yllä pienkunta-valtaista rakennetta.

”On järkeistettävä kuntien tehtäviä, rahoitusjärjestelmää sekä kunta- ja palvelurakenteita, jotta emme ajaudu tilanteeseen, jossa kunnallinen itsehallinto painelee kansalaisten perusoikeuksien edelle.”

Miten taantua tyyliillä?

Aluetieteilijää tilastoanalyysi ei pääse yllättämään. Lista on jokseenkin odotetunlainen, sanoo Tampereen yliopiston aluetieteen professori **Markku Sotara**.

Hänen mukaansa kysymys ei ole enää pelkästään siitä, miten vaikeimmassa asemassa olevat kunnat selviävät.

”Kyse on myös siitä, millaiseksi osaamis-Suomen aluerakenne muodostuu.”

Alueet ja kunnat ovat yhä enemmän oman onnensa seppiä. Pienten kuntien aika sellaisina kuin ne tunnemme on kenties ohi. Sotara muistuttaa, että on kuntia, jotka ovat laatineet kehittämisstrategioitaan eläkeläispaluumuuttajien varaan.

”On suunniteltu jopa eläkeläisten vastaanottokeskuksia. Nämä strategiat perustuvat uskoon, että suuret ikäluokat muuttavat takaisin ’kotiseuduilleen’ tasapainottaen aluekehitystä.”

Professorin veikkaus on, että valtaosa eläköityvistä jää sinne, missä koti on eläkkeelle jäädessä. ”Suurten ikäluokkien eläköityminen tuskin muuttaa aluekehityksen trendejä.”

Väestö keskittyy, ja pääkaupunkiseudun ympärille kehkeytynee sormimainen aluerakenne, joka kytkee etelän kasvukaupunkiseudut Turun, Tampereen, Hämeenlinnan ja Lahden metropolialueeseen.

”On selvää, että monet kunnat, seutukunnat ja jopa kokonaiset maakunnat eivät selviä omien resurssiensa ja osaamisen varassa.”

Sotaraudan mukaan on välttämätöntä tunnistaa katveisiin jäävien alueiden ongelmat ja laatia jonkinlainen tyylikkään taantumien strategia.

Vahvuus on ylellisyyttä

Yliopistonlehtori **Lotta-Maria Sinervo** väiteli syyskuussa kunnallistaloudesta Tampe-

reen yliopistossa. Hänelle kituvien kuntien listaus on tuttua, mutta surullista luettavaa.

Sinervo sanoo *Suomen Kuvalehden* aiheiston herättävän vaikeimpia mahdollisia kysymyksiä. ”Onko kunnan talous tasapainossa, jos luvut näyttävät viivan alla hyviltä, mutta kansalaiset eivät saa palvelujaan? Toteutuuko kunnan perustehtävä, jos palvelu ei toteudu?”

Palvelujen menettämisen riskin Sinervo liittää hallituksen suureen kuntauudistukseen.

”Jos talouden tasapaino haetaan kuntarajoja siirtelemällä, se ei synny muutoin kuin palveluja leikkaamalla. Todennäköisimmin leikkaukset tehdään sieltä, missä palvelut ovat jo nyt vaakalaudalla, periferiasta.”

Sinervo muistuttaa perusajatuksesta: kuntien rahoituksen pitäisi perustua pääosin omiin verotuloihin. Tämä on myös suuren kuntauudistuksen mantra.

”Mutta kuntatalous kytkeytyy vahvasti maantieteeseen”, Sinervo sanoo. Hän ihmettelee, miten haasteellisen väestökehityksen alueilla voidaan vahvistaa verotuloja, kun työssäkäyvien osuus on jo nyt turhan pieni.

Ainoa kestävä tarkastelutapa löytyy Sinervon mielestä kuntien tehtäväkokonaisuudesta. ”Kuntauudistuksen pitäisi lähteä kuntien tehtävistä, niiden resursoinnista sekä työnjaosta kuntien ja valtion kesken. Vasta sen jälkeen voidaan vetää johtopäätökset rakenteista ja kartoista.”

Idea vahvasta, omilla verotuloillaan pärjäävästä elinvoimaisesta peruskunnasta on Sinervon mielestä kaunis. Suomessa se on kuitenkin vain harvojen ylellisyyttä.

Kaikki kunnan varassa

Etelä-Savosta seitsemän kuntaa on 62 heikoimman listalla. Niiden joukossa on Sulkava, mutta myös paikallisena talousihmeenä pidetty Enonkoski. Sulkavan talousluvut ovat laahanneet alaviistossa jo pitkään.

Sulkavan kunnanjohtaja **Tanja Matikainen** on osallistunut aktiivisesti kuntauudistuskeskusteluun. Hän on toiminut kapinakuntien johtajien joukoissa.

Matikaisen mukaan kysymys ei ole siitä, että Sulkavan kaltaiset kunnat vastustaisivat uudistuksia. ”Vastustamme ylhäältä

Aineistoina väestö ja talous

► **Analyysin pohjana olevassa tilastoaineistossa on mukana kahdeksan väestön muutoksia kuvaavaa muuttujaa. Ne perustuvat asukasluukuun, asukasvaihtuvuuteen, syntyvyyteen, kuolleisuuteen ja huoltosuhteeseen.**

► **Kuntataloutta kuvaavia muuttujia on viisi: veroprosentti, nettovelka, taseen jäämä, valtionosuusien osuus käyttötuloista ja harkinnanvaraiset avustukset.**

► **Tarkastelussa ovat mukana Manner-Suomen 320 kuntaa. Ahvenanmaa mukaan lukien kuntia on Suomessa 336.**

Pahimmassa kriisissä

Väestökehitys:

- **Luhanka**
- **Kaskinen**
- **Rautavaara**
- **Kiikoinen**

Taloustilanne: ¹⁾

- **Kesälahti**
- **Halsua**
- **Lavia**
- **Multia**
- **Rääkkylä**

Väestö ja talous:

- **Rautavaara**
- **Kesälahti**
- **Halsua**
- **Multia**
- **Lavia**

¹⁾ Tarkastelussa ovat mukana vain kunnat, jotka saivat väestökehityksen perusteella vähintään riskikertoimen 2. Mukana eivät ole kunnat, joiden väestörakenne on tasapainossa.

annettua järjettömyyttä. Kuntajohtajana tehtäväni on puolustaa asukkaita ja heidän palvelujaan.”

Kuntaliitos suurkuntaan ei auta Sulkavaa.

”Savonlinnaan kertyy kunnan ääriarjoilta matkaa satakunta kilometriä ja Mikkeliin vielä enemmän. Liitos kumpaankin tahansa suuntaan jättäisi asukkaat käytännössä palveluitta.”

Matikainen olisi valmis keskustelemaan sosiaali- ja terveydenhuollon siirtämisestä pois peruskuntien käsistä esimerkiksi maakuntatasolle.

”Kunnalle jäisi silti vastuu lähipalveluista ja asukkaille vaikutusmahdollisuus arkeensa. Sulkavan kaltaisilla alueilla kunjuuri mikään ei toimi ilman kuntaa.”

1960-luvun muutto painaa

Entä mitä miettivät tilastoanalyysin laatijat itse listausta tarkastellessaan? Kuntatalouskonsultti Eero Laesterä sanoo suoraan, että 62 kunnan listalta 44 kunnalla ei ole keinoja suoritua vastuistaan 2020-luvulle nykyrakentein.

”Lopuilla kahdeksallatoista kunnalla saattaa ollakin, jos valtionosuusjärjestelmä pysyy nykyisenlaisena, pienkuntavaltaita rakennetta tukevana.”

Laesterä muistuttaa, että kunnilla on lähimmän vuosikymmenen aikana vakavia paineita nostaa tuloveroprosenttiaan. ”Vuoden 2024 paikkeilla kaikkiaan 150 kunnalla tuloveroprosentti on vähintään 23. Osa joutunee hilaamaan tuloveroprosenttinsa 30:een.”

Tämä on ikääntymisen ja kasvavan palvelutarpeen hinta.

Porin kaupungin kehittämisspäällikkö Timo Aro on vastannut aineiston väestöä koskevasta analyysistä ja aineistojen yhdistämisestä. Hänen mukaansa listalle nousseet kunnat ovat niitä, joista lähdetiin 1960–1970-lukujen suuressa muuttoaallossa työn perässä maakuntakeskuksiin, Helsinkiin ja Ruotsiin.

Nyt monen kunnan väkiluku on jo puolittunut.

”Nämä kunnat ovat saaneet olla rauhassa kuntien valtionosuusjärjestelmän ja verotulotasausmekanismin ansiosta. Vinoutunut ikärakenne on romahduttanut omat verotulot.”

Kuntien välisellä verotulotasauksella autetaan niitä kuntia, joiden verotulot jäävät alhaisiksi. Viime vuonna 61 kuntaa maksoi tasauksessa 808 miljoonaa euroa kaikkiaan 265 kunnalle.

Timo Aro arvelee, että veronmaksajat tuskin loputtomiin hyväksyvät tilannetta.

”Miten pitkälle niin sanotut keskimääräiset kunnat ja niiden asukkaat ovat valmiita hyväksymään palveluleikkaukset omissa kunnissaan, jos tämä rakenne pidetään samanaikaisesti yllä?”

Kuka kunnat huolii?

Helmikuussa julkisuuteen tuotavat kuntakartat näyttävät meille todennäköisesti alle sadan kunnan Suomen. Kokoomus ei ole peitellyt haluaan saattaa rakenneuudistusta voimaan tarvittaessa vaikka pakolla.

Sdp:n kannat ovat olleet varovaisempia. Kansanedustaja, eduskuntaryhmän puheenjohtaja **Jouni Backman** (sd) sanoo, että kuntauudistuksen tavoitteet ovat yhtä voimassa.

Tilastoanalyysin tulos ei yllätä eteläsavolaista Backmania. Hänen mukaansa pakoliitoskeskustelu saa karusta analyysistä vääjäämättä uuden suunnan.

”Ei kuitenkaan sellaista kuin kuvitellaan. Kysymys kääntyy nyt toisinpäin: Mitkä ovat ne suuret kunnat, joiden on pakko ottaa tällaiset pienet kunnat liitoksissa vastaan? Nämä kunnathan ovat vuosi vuodelta velkaisempia.”

Backmanin mielestä on selviö, että uusi kuntakartta syntyy.

”Ja kuntarajat piirtynevät jokseenkin nykyisten kuntayhtymien mukaisesti. Kuntien lukumäärä vähenee oleellisesti.” **SK**

Aineisto, analyysi sekä kuntakohtaiset listaukset: Suomenkuvalehti.fi.