

Väestönmurros, kuntatalous ja kuntapalvelujen tulevaisuus

Miten väestönmurros vaikuttaa kuntakentän tulevaisuuteen?

Kuntaliitto syyskuu 2025

Sisällys

- Tiivistelmä tuloksista
- Mitä Kuntaliitto tavoittelee?
- Väestön ja kuntatalouden tulevaisuus
- Väestönmurros ja laadukkaan koulutuksen tulevaisuus
 - Varhaiskasvatus ja esiopetus
 - Perusopetus
 - Toisen asteen koulutus
- Miten skenaariotyö toteutettiin?

Kuntien ja kuntapohjaisen järjestelmän edunvalvojana Kuntaliiton tehtävänä on luoda tulevaisuutta. Tarkastelemme niitä muutosvoimia ja poliittisia avauksia, jotka vaikuttavat kuntien tulevaisuuden mahdollisuuksiin edistää kuntalaisten hyvinvointia ja alueellista elinvoimaa.

Skenaariotyö on väline erilaisten mahdollisten tulevaisuuksien luotaamiseen.

**Väestönmurros – syntyvyyden lasku,
ikäääntyminen, keskittyvä
maahanmuutto ja kaupungistuminen
– muokkaavat merkittävästi kuntien
mahdollisuuksia järjestää palveluita
kuntalaisille.**

Tiivistelmä tuloksista

- Kaikissa skenaarioissa tulokset vaikuttavat vääjäämättömiltä: Eriytyvän väestökehityksen myötä palvelujen käyttäjämäärät ja siten yksikkökustannukset - erityisesti varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa - sekä **kuntien kyky kattaa menonsa eriytyy voimakkaasti**. Muutos on ollut käynnissä jo pitkään ja se tulee vain vahvistumaan tulevaisuudessa.
- Kuntaveroprosentit vaihtelevat jo nyt merkittävästi (alin veroprosentti on Kauniaisissa 4,7 % ja ylin Pomarkussa 10,9 %). Erityisesti vaikeuksissa ovat pienet ja maaseutumaiset kunnat, mutta myös rakennemuutoksen kohteena olleet seutukaupungit.
- Tulevaisuustarkastelussa kaikissa kuntatyypeissä on paine nostaa veroja. Tarkastelujakson lopulla korkeimmat kunnallisveroprosentit voisivat olla jopa yli kaksinkertaisia nykyiseen nähden. Jos mitään ei tehdä, ero matalimman ja korkeimman kuntaveroprosentin välillä voi tulevaisuudessa olla lähes 19 prosenttiyksikköä.
- Väestöään voimakkaasti menettävillä alueilla on haasteena keskimääräistä matalampi tulopohja. Paine korottaa kunnallisveroa kasvaa suhteellisesti enemmän koska sama veroprosentti tuottaa pienemmän verokertymän korkeamman tulopohjan kuntiin nähden.
- Lasten väheneminen ei tee opetuksen järjestämisestä halvempaa, päinvastoin. Lisäksi päteviä opettajia on hankala saada alueille, joissa on vain vähän lapsia. Perusopetuksen yläluokilla opettajien tuntimäärät yläluokilla voivat jäädä vähäiseksi, ellei opeta myös lukiossa.

Viimeistään nyt on aika käynnistää keskustelu siitä, kuinka kunnat voivat järjestää palvelut myös tulevaisuudessa.

Mitä Kuntaliitto tavoittelee?

- Skenaarioraportti antaa tietoa kuntien väestökehityksen ja talouden tulevaisuuksista. Se ei kuitenkaan ratkaise arvokysymyksiä. Kuntaliitto on työn tukena.
- Kuntaliitto pitää tarpeellisena, että kansallisesti käynnistetään **parlamentaarinen** työ, jossa linjataan kunta- ja palvelurakenteen uudistamisesta. Työn pohjaksi tarvitaan:
 - **perustuslaillinen selvitys** perustuslain tulkinnasta perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta kuntapalveluissa. Toteutuvatko oikeudet tällä hetkellä?
 - yhteinen, poliittinen arvokeskustelu ja näkymä siitä, mikä **kunnan palvelulupaus kuntalaisilleen tulevaisuudessa on lainsäädännön, väestökehityksen ja resurssien näkökulmasta**. Mitä palveluita kansalainen voi perustuslain perusteella odottaa saavansa asuinpaikasta riippumatta? Miten lähellä palvelun tulee olla, jotta se voi olla tosiasiallisesti saavutettava? Kuinka paljon palvelu saa maksaa, jotta se on asukkaalle saavutettava ja kansalaiset yhdenvertaisia?
 - avointa, tietoon perustuvaa keskustelua ja poliittista valmistelua, joka tähtää näkemykseen siitä, **millaista kunta- ja palvelurakennetta ja/tai palveluverkkoa tuon palvelulupauksen toteuttaminen** edellyttää kansallisella tasolla ottaen huomioon väestökehitykseen ja taloudellisiin reunaehtoihin liittyvät tekijät.
- Keskustelu on käynnistettävä nyt. Viimekädessä ratkaisut ovat poliittisia.

Väestönmurros ja kuntatalouden tulevaisuus

Muutokset asukasluvuissa eri skenaarioissa: tiivistelmä

- Koska skenaarioiden lähtöolettamana on kaupungistumisen painopisteen vaihtelu, ei niissä ole näkymää maaseutumaisten kuntien tai seutukaupunkien väestöllisen tulevaisuuden suunnanmuutokseen.
- Kansallisella tasolla maakuntakeskukset-skenaariossa väestön jakautuminen on koko maan näkökulmasta tasaisempaa – kuuden suurimman kaupungin kustannuksella. Tämä edellyttäisi sitä, että maakuntakeskukset houkuttelevat maahanmuuttajia nykyistä vahvemmin ja ns. pitovoima maan sisäisessä muuttoliikkeessä kohoo ajanjakson aikana maahanmuuttajaryhmissä vastaamaan kotimaisia kieliryhmiä. Tällä "kamppailulla" ei kuitenkaan ole merkitystä niille kunnille, jotka näistä väestöpainotuksista jäävät sivullisiksi.
- Taloudellisten näkymien arvioimiseksi perusura-skenaario tuottaa varsin tarkan näkymän kuntakentän kokonaisuudesta, skenaarioiden väliset erot ovat varsin vähäisiä.
- **Käytännössä väestömurros tarkoittaa yhä useammassa kunnassa ikääntyvää väestöä, pienentyneitä valtionosuuksia perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämiseen, painetta tarkastella palveluverkkoja, pienentyvää verokertymää ja painetta nostaa veroprosenttia sekä vaikeutta kattaa menoja.**

Mitä on hyvä ymmärtää kuntatalouden ja väestönkehityksen dynamiikasta?

- Kuntien nykyisten tuloveroprosenttien perusteella nähdään, että **kuntatalouden muutos on jo seurannut väestökehitystä** – pääsääntöisesti pienissä kunnissa on korkeammat tuloveroprosentit ja kunnat, joissa väestö on vähentynyt, ovat joutuneet korottamaan eniten veroprosenttejaan.
- **Kasvun ja supistumisen vaikutukset kuntien menoihin eivät ole symmetrisiä**
 - Siinä missä kunnan tulopohja supistuu lähes täysin asukasluvun aleneman tahdissa, menoja ei kuitenkaan voida sopeuttaa samassa tahdissa - esimerkiksi kiinteistökannan ylläpidosta tai henkilöstökuluja täytyy maksaa saman verran, vaikka tuloja tuovia oppilaita olisi koulussa vähemmän. Menojen sopeutus, tässä esimerkiksi kouluverkon supistaminen, tapahtuu merkittävästi oppilasmäärän laskusta seuraavaa tulojen laskua hitaammin.
 - Tästä seuraa (ja on jo seurannut) merkittävä haaste nimenomaan väestöään menettäville kunnille, joita tämän selvityksen perusteella löytyy erityisesti seutukaupunkien ja maaseutumaisten kuntien joukosta.
 - Väestönkasvu ei välttämättä lisää kunnan menoja samassa suhteessa, sillä palvelutuotannossa voidaan saavuttaa skaalaetuja.
 - Toisaalta kaupungistumiskehitykseen liittyy myös erityisiä kustannustekijöitä, joita kuntien keskimääräisistä luvuista tehty tarkastelu ei välttämättä tavoita, kuten esimerkiksi liikenneinfraan ja julkiseen liikenteeseen liittyvät menot sekä väestörakenteen kehitykseen liittyvät menot.

Väestöskenaarioiden välillä ei merkittäviä eroja koko kuntakentän talouden näkymissä

- Sote-uudistuksen jälkeen kuntien menoissa painotus on vahvasti varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa - näistä menoissa valtionosuudet rahoittavat osan.
- **Varhaiskasvatusikäisten ja peruskouluikäisten määrät ovat kaikissa kuntatyypeissä ja kaikissa eri väestöskenaarioissa laskusuunnassa tulevaisuudessa.**
- Kustannusrakenteen ja -tason kannalta suurimmat erot skenaarioiden välillä tulevat menojen sopeutumattomuudesta väestömäärän laskiessa ja marginaalikustannuksesta (skaalaeduista) väestömäärän kasvaessa.
- Kuntien tuloja tarkasteltaessa suurin verokertymä tulee pääsääntöisesti työ- ja eläkeikäisistä. Kunnalle on verotulojen kannalta edullista, että väestössä on suhteellisesti enemmän (työssäkäyviä) työikäisiä, sillä heidän keskimääräiset ansiotulonsa ja heidän kunnallisverokertymänsä ovat huomattavasti suuremmat kuin eläkeikäisillä.
- **Väestökehityksen painotuserot (eri skenaarioiden välillä) eivät muuta isoa kuvaa kuntatalouden näkymästä 2023-2040.**

Tiivistelmä talouden skenaariotarkastelusta

- **Erot kuntien tuloissa ovat kasvaneet, mikä vaikuttaa myös niiden kykyyn tuottaa laadukkaita palveluita ja investoida tulevaisuuteen.** Tämä johtaa epätasapainoon palvelutarpeissa ja resursseissa, mikä lisää entisestään alueellista eriarvoisuutta. Miten perustuslaki ja todellisuus kohtaavat?
- **Skenaariotarkastelun perusteella veroprosenttien hajonta kasvaa entisestään ja erittäin suureksi, olettaen että kuntien velkaantuminen pidetään hallinnassa.** Veroprosentin kasvupaine eriyttää varsinkin pienet maaseutumaiset kunnat taloudellisesti täysin eri asemaan kuin isot, kasvussa olevat kunnat. On kyseenalaista, kykenevätkö heikoimmassa tilanteessa olevat, usein pienet, kunnat vastaamaan sopeutustarpeeseen (välttämään suuret veronkorotukset ja velkaantumisen) palveluntarjontaansa edelleen supistamalla.
- **Skenaariotarkasteluiden perusteella korkeimmat veroprosentit ovat niin suuria, että voidaan kysyä ovatko ne käytännössä edes mahdollisia.**
- Vaikka yleiskuva väestöään menettävien kuntien osalta on varsin vaikea, voidaan teoriassa nähdä mahdollisuus väestöltään ikääntyneellä ja asukasluvultaan taantuvalla kunnalla selvitä, jos sen ei tarvitse panostaa lasten ja nuorten palveluihin. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kunta ei tavoittele elinvoiman kasvua, ei investoi ja hyväksyy väestöön liittyvän kehityksen ja siihen liittyvän verotulokehityksen, tai sillä on jokin merkittävä tulonlähde, mikä kompensoi heikkoa verotulokehitystä.

Kuntien veroprosentteihin kohdistuvat korotuspaineet vuoteen 2040

- Kun kuntien menojen kasvuun yhdistetään kuntien tulopohjan kasvu ja annetaan veroprosentin joustaa (käytännössä nousta) tarvittaessa maksimissaan 0,5 prosenttiyksikköä vuodessa, nousee kaikkien kuntien keskiarvon nousupaine 2025–2040 yli neljään prosenttiyksikköön.
- Selvästi suurin veroprosentin korotuspaine on maaseutumaisilla kunnilla (8,9% -> 13,4%) ja seutukaupungeilla (8,9% -> 13%), pienin C6-kaupungeilla (6,6% -> 7,9%). Kehyskunnilla veroprosentin korotuspaine asettuu näiden ääripäiden väliin (8,5% -> 11,5%), samoin C23-kaupungeilla (8,0% -> 9,9%).
- Tarkastelujaksolla on useita maaseutumaisia kuntia, joissa 0,5 %-yksikön vuotuinen veroprosentin korotuskaan ei riitä vaan, velkaantuminen kasvaa veronkorotuksista huolimatta merkittävästi. Näissä tapauksissa veronkorotukset eivät riitä pitämään tasetta ylijäämäisenä (joudutaan tilanteeseen, jossa kunnan velat ylittävät varat).
- Keskeistä on huomata, että veroprosentin (korotuksen) kautta saatava tulo (eur/asukas) on maaseutumaisissa kunnissa selvästi muita kuntaryhmiä pienempi.
- Seutukaupungeissa veronkorotuspaine on merkittävää mutta niillä, toisin kuin maaseutumaisilla kunnilla, velkaantumisen kasvu ei johda tilanteeseen jossa tase olisi negatiivinen.

Entä jos sallitaan suuremmat veronkorotukset?

- Skenaariotarkastelusta tehtiin myös versio, jossa kunnallisveron sallittiin nousta tarvittaessa 1 prosenttiyksikön vuodessa.
- Tämä rajoitti lainakannan kasvua ja tilanteita, joissa kunnan vuosikate olisi negatiivinen (tilannetta jossa kunnan tulot eivät riitä kattamaan juoksevia käyttökuluja ja rahoituskuluja, ja joka jatkuessaan johtaa kertyneiden ylijäämien käyttämiseen loppuun ja velkaantumiseen) mutta veroprosenttien jakauma leveni erittäin suureksi.
- Tässä tarkastelussa (tulokset esitetään tässä yksittäisten kuntien tasolla, ei kuntaryhmittäin) kuntien veroprosenttien hajonta kasvoi nykyisestä haarukasta (2025) 4,70% – 10,9% entistäkin leveämmäksi, 5,30% – 24,10%, vuonna 2040.
- Veroprosenttiltaan korkeimman kuntaneljänneksen osalta alinkin veroprosentti olisi tämän skenaariotarkastelun perusteella 15%.
- Näin suurten erojen toteutumismahdollisuutta voi monestakin syystä pitää epätodennäköisinä – kriisikuntakriteerit täyttyisivät varsin monella kunnalla eikä tällainen tilanne olisi todennäköisesti myöskään poliittisesti hyväksyttävä. Erittäin suuriksi kasvavat erot veroprosenteissa aiheuttaisivat myös merkittävää muuttoliikettä kuntien välillä.

Veropaineen hajonta sallimalla 1 prosenttiyksikön nousu vuodessa vuodesta 2025 vuoteen 2040

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Maksimi	10,86	10,80	10,90	11,90	12,90	13,30	14,30	15,20	15,30	16,30	17,20	18,20	19,10	20,10	21,10	22,10	23,10	24,10
75 %	9,11	9,40	9,40	9,90	10,60	10,70	11,00	11,50	11,70	12,05	12,50	12,80	13,20	13,55	13,90	14,20	14,55	15,00
Mediaani	8,61	8,90	8,90	9,40	9,90	10,00	10,20	10,40	10,70	10,90	11,20	11,50	11,70	11,90	12,20	12,40	12,60	12,80
25 %	8,11	8,30	8,40	8,80	9,10	9,20	9,25	9,35	9,45	9,60	9,70	9,80	9,90	10,00	10,15	10,30	10,40	10,40
Minimi	4,36	4,40	4,70	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30	5,30
Suhde max/min	2,49	2,45	2,32	2,25	2,43	2,51	2,70	2,87	2,89	3,08	3,25	3,43	3,60	3,79	3,98	4,17	4,36	4,55
Erotus max-min	6,50	6,40	6,20	6,60	7,60	8,00	9,00	9,90	10,00	11,00	11,90	12,90	13,80	14,80	15,80	16,80	17,80	18,80

Väestönmurros ja laadukkaan koulutuksen tulevaisuus

Laadukas koulutus on kuntien tärkein tehtävä

- Skenaariotyössä päädyttiin tarkastelemaan erityisesti varhaiskasvatuksen ja koulutuksen palveluiden käyttäjämäärien kehitystä, sillä ne muodostavat sote-uudistuksen jälkeisessä maailmassa kuntien palveluista ja budjetista suurimman siivun, lähes 70 prosenttia.
- Perustuslain mukaan jokaisella tulee olla oikeus laadukkaaseen koulutukseen asuinpaikasta riippumatta. Koulutus, sivistys ja osaaminen takaavat ovat koko kansankunnan menestymisen perusta. Merkittävänä haasteena voidaan pitää havaintoja siitä, että koulutustaso ja oppimistulokset (PISA) ovat lähteneet lasku-uralle.
- Kasvatuksessa ja koulutuksessa on kyse arkeen voimakkaasti vaikuttavista palveluista: niitä tarvitaan lähes joka päivä. Siksi juuri näiden palveluiden voidaan ajatella olevan niitä, joissa kunnan tulevaisuuden toimintaedellytykset tulevat punnituiksi. Kasvatus ja koulutus ovat myös niitä toimialoja, joissa kunnilla itsellään on tällä hetkellä vähän liikkumavaraa palveluiden järjestämisessä erilaisten mitoitusten ja pätevyysvaatimusten sekä opetuksen toteuttamistapoihin liittyvien määräysten vuoksi.
- Skenaariotyössä tarkastellaan kasvatuksen ja koulutuksen palveluiden käyttäjien - siis lasten ja nuorten- määriä eri kunnissa 2040.
- Ei ole olemassa yksiselitteistä mittaria sille, millainen on taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä, kaikkialla sovellettavissa oleva minimiryhmäkoko. Jotta tulevaisuustarkastelua on mielekästä tehdä, on tällaisia karkeita haarukointeja kuitenkin tehtävä joillain mahdollisilla "ryhmäkokominimeillä". Siksi tässä tarkastelussa on käytetty laskentaperusteita, joita ei pidä nähdä suosituksina tai linjauksina vaan tulevaisuuteen kurottautumisen työvälineinä. Todellisuudessa erilaisissa olosuhteissa tarvitaan monenlaisia ratkaisuja.

Varhaiskasvatus ja esiopetus

Mitä on hyvä ymmärtää varhaiskasvatuksen järjestämisen reunaehdoista ja nykytilasta?

- Peruskouluikäisten ikäluokat ovat pienentyneet Suomessa nopeasti. Ikäluokkien pienenemisestä huolimatta varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on edelleen kasvanut osallistumisasteen kasvusta johtuen, mutta tulee 2030 eteenpäin väistämättä vähenemään, koska osallistumisaste ei voi loputtomasti kasvaa.
- Lapsimäärän vähentyessä palveluverkon hallinta yhdessä perusopetuksen kanssa tulee haasteelliseksi. Toisin kuin esi- ja perusopetus, **varhaiskasvatus on lapsen (ja perheen) subjektiivinen oikeus, ei velvollisuus oppivelvollisuuden tapaan.** Niinpä varhaiskasvatuksessa kuntia ei ole velvoitettu järjestämään kuljetuksia, toisin kuin esi- ja perusopetuksessa. Varhaiskasvatus mielletään ja se myös pyritään yleensä toteuttamaan lähipalveluna.
- Vaikka tarkkarajaista minimikokoa päiväkodille on vaikea määritellä, lapsiluvun jäädessä alle 20, päiväkodin ylläpito käy taloudellisesti ja toiminnallisesti haastavaksi. Ongelman ratkaisua voidaan hakea yhteistyöstä ympäristökuntien kanssa tai perhepäivähoidon lisäämisestä.
- Uudet, vuoden **2030 alussa voimaan astuvat henkilöstön kelpoisuusvaatimukset varhaiskasvatuksessa tulevat kasvattamaan kuntien kustannuksia,** koska uudistus lisää varhaiskasvatuksen opettajien määrää, vähentää hoitajien määrää ja kaventaa päiväkohdintohtajan kelpoisuutta. Myös kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilöstön saatavuus voi joissain tapauksissa olla hankalaa.

Mitä on hyvä ymmärtää esiopetuksen järjestämisen reunaehdoista ja nykytilasta?

- **Esiopetus on Suomessa pakollista** (perusopetuslain 26 a §:n mukaisesti). Tämän vuoksi ikäluokkien pieneneminen näkyy jo nyt esiopetuksessa, koska osallistumisaste ei vaikuta oppilasmääriin samalla tavalla kuin se vaikuttaa lapsimääriin varhaiskasvatuksessa.
- Esiopetuksen järjestäminen on kunnille haasteellista pienenevien ikäluokkien vuoksi. Vaikka esiopetuksen toteuttamista eivät rajoita ryhmäkokoon tai opetuspaikkaan liittyvät vaatimukset, esiopetuksen toteuttaminen pienissä ryhmissä ei ole tarkoituksenmukaista. **Lisäksi esiopetus on kelpoisuussidonnaista.**
- Esiopetuksen järjestämisessä on myös huomioitava **lähikouluperiaate ja ajallinen saavutettavuus**. Oman haasteensa esiopetuksen toteuttamiseen luo kunnille syntyvä kuljetusvaatimus, jos lapsi ei tarvitse täydentävää varhaiskasvatusta esiopetuksen lisäksi. Lisäksi on huomioitava tilanteet, joissa **2,5 tunnin aikavyöhykkeellä** ei löydy koulua. Oppilaista tulee tällöin majoitusoppilaita ja se aiheuttaa sekä kustannuksia että hankaluuksia lasten ja perheiden arjessa.
- Ei ole olemassa yleispätevää minimiä ryhmäkoolle, mutta taloudellisesti ja toiminnallisesti esiopetuksen järjestäminen alle 7 lapsen ryhmillä on haastavaa.
- **Yli 80% ikäluokasta on esiopetuksen lisäksi varhaiskasvatuksessa**, johon kaikilla alle kouluikäisillä on subjektiivinen oikeus. Kyse on siis esiopetuksen osalta tyypillisesti kokopäiväisestä palvelutarpeesta (esiopetus ja täydentävä varhaiskasvatus) ja sen järjestämisestä. On oletettavaa, että tarpeet eivät tämän osalta tule muuttumaan elleivät säädökset muutu.
- Kaksikielisten kuntien palveluverkkokysymykset on tarkasteltava erikseen. Peruskoulussa pitää henkilöstöllä olla erinomainen (ruotsin) kielitaito. Varhaiskasvatuksessa ei erillistila- tai hallintovaatimusta vastaavasti ole kuin perusopetuksessa, mutta varhaiskasvatus lapsen omalla kielellä tulee järjestää.

Esiopetusryhmien muodostaminen on haasteellista yhä useammassa kunnassa

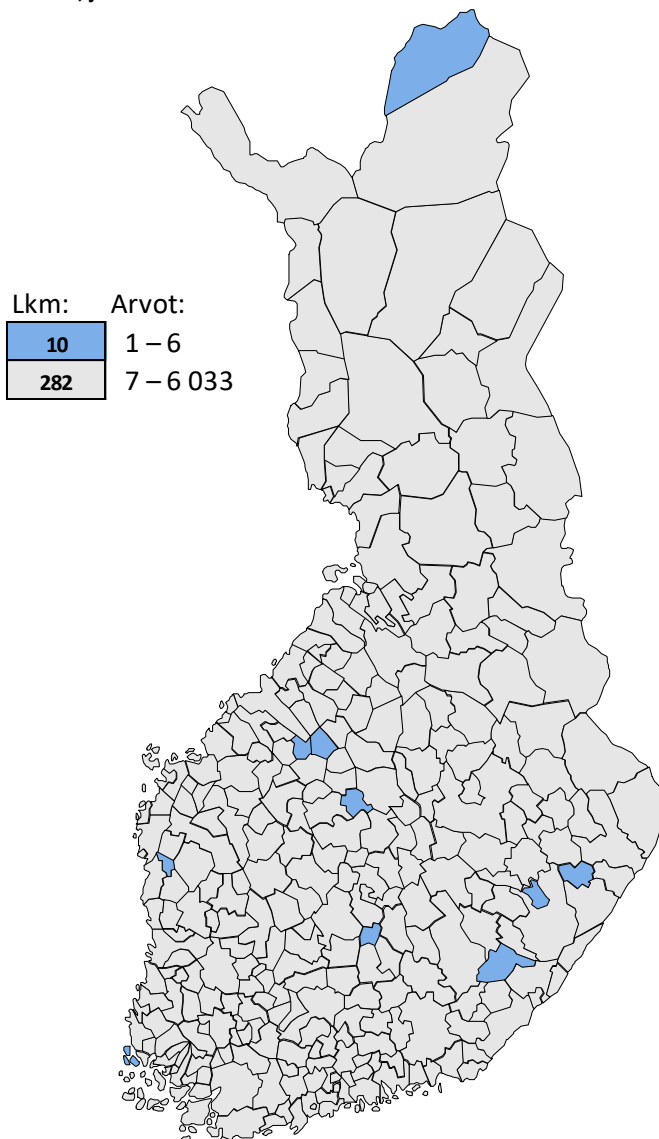
Alle 7 esiopetusoppilaan ryhmäkokorajalla tarkastellen vuonna 2024 kyseisiä kuntia on Suomessa 10.

Vuonna 2040 MDI:n perusuralla tarkasteltuna vastaavia kuntia on 15.

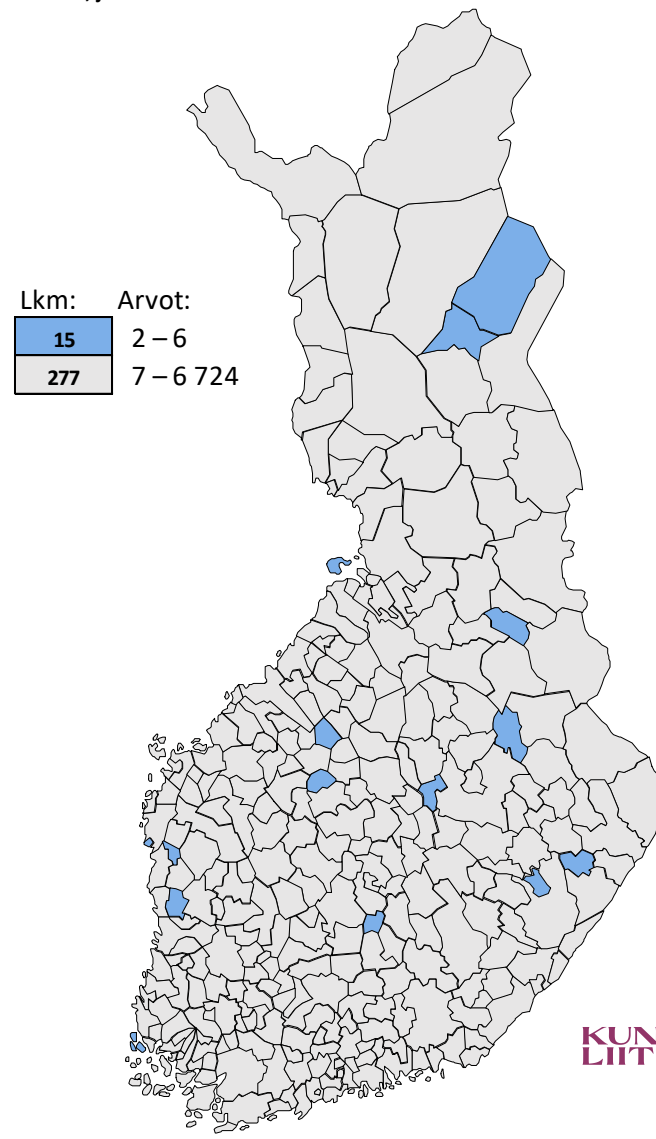
2040 on siis 15 kuntaa, jossa esiopetuksen järjestäminen ei ole lähtökohtaisesti mielekästä.

Vaihtoehtoisten väestöennusteiden esittäminen kartalla ei ole mielekästä, koska niiden erot eivät ole merkittäviä.

Kunnat, joissa 6-vuotiaita on vähemmän kuin 7 vuonna 2024



Kunnat, joissa 6-vuotiaita on vähemmän kuin 7 vuonna 2040



Vuonna 2040 meillä on 15 kuntaa, jossa ei saada muodostettua yli 7 oppilaan esiopetusryhmää.

On huomioitava, että suurin osa esiopetusoppilaista tarvitsevat myös täydentävää varhaiskasvatusta. Samaan aikaan kuntien määrä, jossa myös varhaiskasvatusikäisten määrä jää hyvin pieneksi, kasvaa.

Pienten ryhmien järjestäminen tavalla, joka täyttää sekä varhaiskasvatustlain että lain esiopetuksesta, muuttuu erittäin haastavaksi kun huomioidaan erilaiset kelpoisuusvaatimukset, kuljetusvaateineen jne.

Mitä on hyvä ymmärtää perusopetuksen järjestämisen reunaehdoista ja nykytilasta?

- Monissa kunnissa on siirrytty yhtenäiskouluihin, joissa opettajilla on sekä aineenopettajan että luokanopettajan pätevyyksiä. Näin sama opettaja voi opettaa sekä yläkoululaisia että alakoululaisia.
- Tyypillisiä pienissä yksiköissä ovat myös yhdysluokat, joissa sama luokanopettaja opettaa yhtä aikaa useampaa luokka-astetta.
- Kuntien pitää toteuttaa **lähikouluperiaatetta**. Koulun tulee nykyäänöksillä olla fyysisesti **2,5 tunnin ajallisella vyöhykkeellä koulupäivän aikana**, samoin esikoulun. Koulumatka-aikaa haastaa kuntien pyrkimys optimaalisiin koulukuljetuksiin, jolloin matka-aika reuna-alueilta saattaa ajallisesti kasvaa huomattavasti pidemmäksi, kuin se suorinta reittiä kouluun olisi.
- Suomessa on reuna-alueita, joiden yhteistyömahdollisuudet muiden kuntien kanssa ovat haasteellisia johtuen pitkistä etäisyyksistä. Vaikka yhteistyö palvelutuotannossa voi olla vaikeaa tai mahdotonta, niin järjestämisessä voi sitä tehdä joka tapauksessa: Kunnilla voi olla yhteinen opetustoimen päätöksentekojärjestelmä ja johto, yhteiset opettajat, yhteiset teknologiat sekä suunnittelu- ja kehittämistoiminta.
- Jos ei 2,5 tunnin aikavyöhykkeellä koulua löydy, niin oppilaista tulee **majoitusoppilaita** ja se aiheuttaa sekä kustannuksia että hankaluuksia lasten ja perheiden arjessa.
- Yksi mahdollisuus kehittää opetuksen saavutettavuutta on **etäyhteyksien hyödyntäminen**, jota tämän hetkinen lainsäädäntö ei varsinaisesti mahdollista. Tulevaisuudessa väestönmurroksen edistyessä tätä linjausta koeteltaneen.
- Vaikka kouluverkkoa on supistettu viime vuosikymmeninä merkittävästi, perusopetuksessa palveluverkon saatavuus on edelleen Suomessa todella hyvällä tasolla. Näköpiirissä, ja jo meneillään olevan väestökehityksen vuoksi, kuntien päättäjien eteen tulee päätökset palveluverkon edelleen tarkistamisesta. Haasteena on myös se, että jos liian pitkään **sivuutetaan kuntien välisen yhteistyön mahdollisuudet** niin useat pienet koulut voivat joutua lakkautuksen alle vaikka yhteistyöllä osa niistä voitaisiin säilyttää.

Kunnat, joissa on alle 50 alakouluikäistä oppilasta 2024 ja 2040

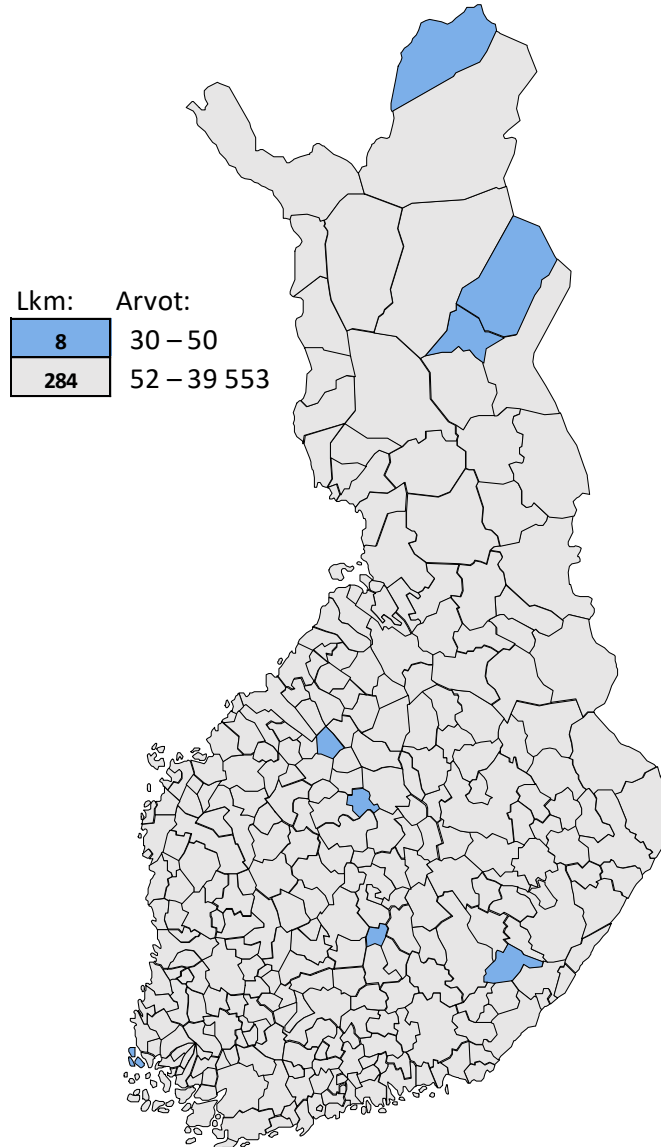
Alle 50 alakouluoppilaan ryhmäkorajalla

tarkastellen vuonna 2024 kyseisiä kuntia on Suomessa **8**.

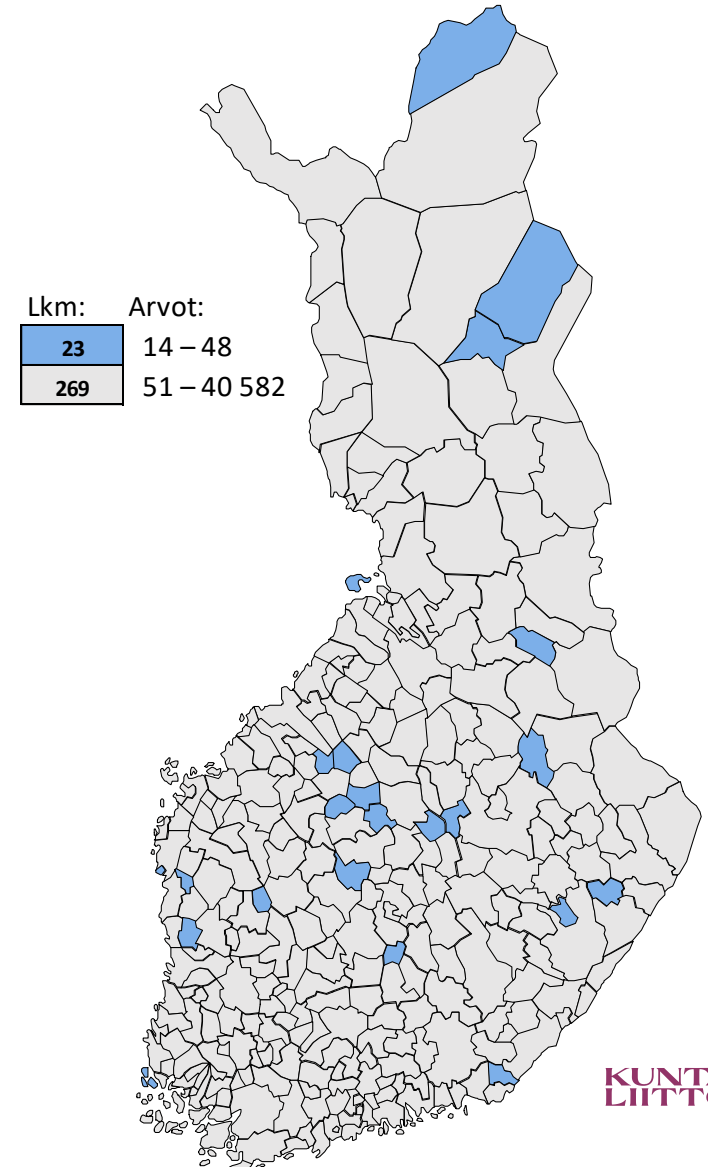
Vuonna 2040 MDIn perusuralla tarkasteltuna vastaavia kuntia on **23**. Kartasta on havaittavissa 4 vierekkäisten kuntien paria/rypästä.

Vaihtoehtoisten väestöennusteiden esittäminen kartalla ei ole mielekäästä, koska erot skenaarioiden välillä eivät ole merkittäviä.

Kunnat, joissa 7-12-vuotiaita on vähemmän kuin 50 vuonna 2024



Kunnat, joissa 7-12-vuotiaita on vähemmän kuin 50 vuonna 2040



Peruskoulun luokkien 1-6 osalta oppilaiden vähentymistä voidaan kompensoida järjestämällä opetusta eri luokka-asteille samanaikaisesti.

Vuonna 2040 Suomessa on 23 kuntaa, jossa on alle 50 alakouluoppilasta. Koulussa, jossa oppilasluku jää alle 50, on opettajilla vastuullaan useita luokka-asteita opetussuunnitelmineen yhtäaikaisesti. Tällaisten yksiköiden määrä tulee kasvamaan tulevaisuudessa, mikä voi tarkoittaa haasteita opettajien saatavuudelle ja alan houkuttelevuudelle.

Kuntalaki mahdollistaa jo nyt kuntien välisen yhteistyön perusopetuksen järjestämisessä. Kuitenkin kunnan omalla koululla on merkitystä myös kunnan elinvoimatekijänä. Toisaalta vaakakupissa painaa opetuksen laadun turvaaminen tavalla tai toisella.

Pienten lasten ajallisesti pitkät koulumatkat haastavat myös tulevaisuuden ratkaisuja. Eteen tulee paitsi järjestämisyhteistyön edistäminen, myös etäyhteyksin tapahtuvan opetuksen kehittäminen.

Mitä on hyvä ymmärtää yläkoulun järjestämisen reunaehdoista ja nykytilasta?

- Opetus luokka-asteilla 7-9 perustuu aineenopettajien antamaan opetukseen. Päteviä aineenopettajia tarvitaan samaan kouluun monta.
- Jotta aineenopettajien tuntimäärät saadaan täyteen, on koulussa oltava riittävästi oppilaita ja siten riittävä tuntikehys viikossa opetettavaksi. Taloudellisesta näkökulmasta yläkoulun olisi hyvä olla vähintään kaksisarjainen.
- Oppilasmäärän riittävyys haastetta on jo pitkään ratkottu yhteisillä aineenopettajilla lukioiden ja kaksoispätevyyksillä alakoulujen kanssa.
- On kuntia, joissa omasta lukiosta halutaan pitää kiinni, koska sillä turvataan myös yläkoulun opettajien tuntikehysten täyttyminen.
- Koska oppilaat tulevat vähenemään kaikilla asteilla yhtä aikaa, on tämäkin ratkaisu käymässä yhä hankalammaksi.

13-15 -vuotiaiden määrät kunnissa 2024-2040

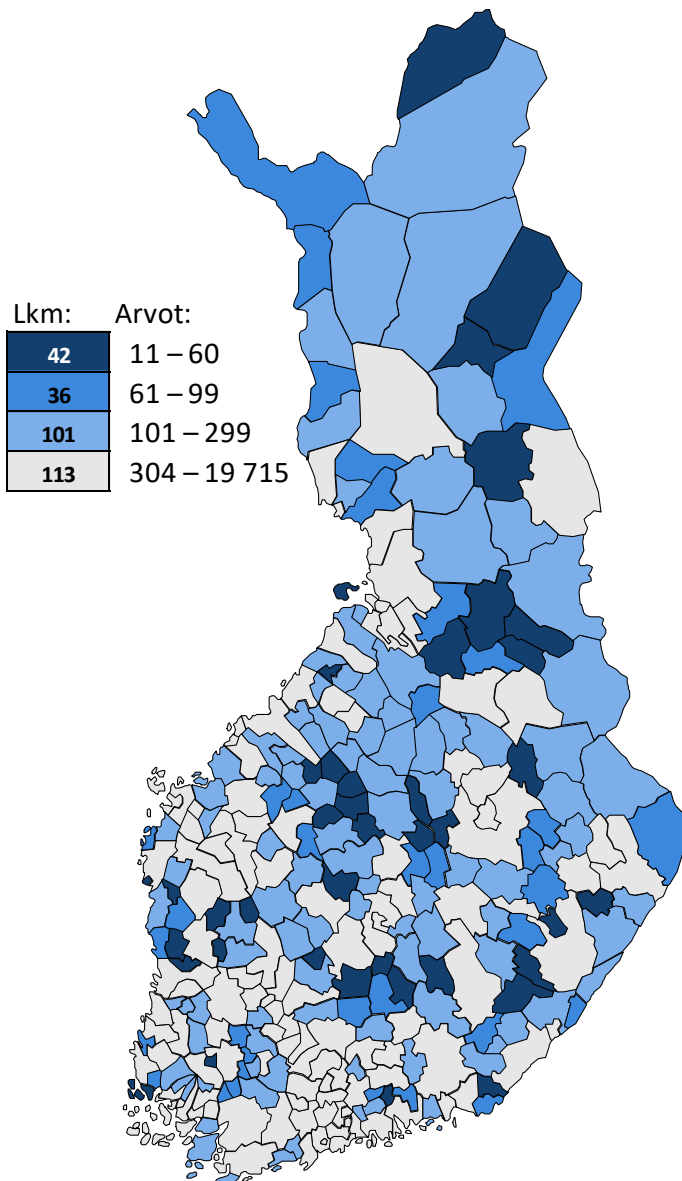
Yläkouluikäisten osalta Suomessa on 2024 yhteensä 42 kuntaa, joissa yläkouluikäisten määrä oli enintään 60. Vuonna 2040 kuntia on jo 80. (MDI perusura).

100 yläkouluikäisen rajalla tarkasteltuna kuntia on 2024 yhteensä 78 ja 2040 yhteensä 120.

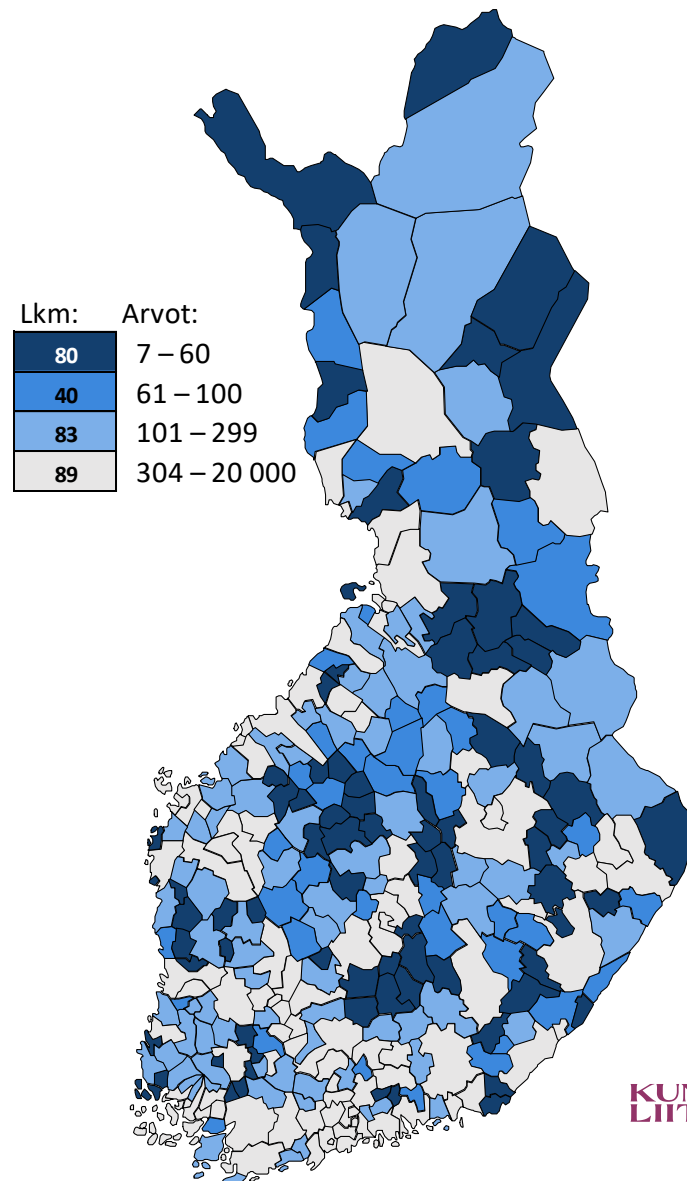
Alle 300 yläkouluikäisen kuntia on 2024 jo 179 ja vuonna 2040 yhteensä 203.

Alle 60 yläkouluikäisen kuntien osalta on sekä 2024 että 2040 kartasta havaittavissa useita useamman kunnan kuntaryypäitä.

13-15-vuotiaat vuonna 2024



13-15-vuotiaat vuonna 2040



Skenaariotarkasteluiden perusteella havaitaan, että yläluokkien (7-9) osalta jo nyt kaksisarjaisuuden aikaansaaminen on monissa kunnissa haastavaa ja entistä haastavampaa se on tulevaisuudessa. Vuonna 2040 jo yli kolmasosalla kunnista oppilaita on yläkoulussa vähemmän kuin kaksisarjaisen yläkoulun oppilasmäärä.

Siinä missä alakoulut joustavat muutoksessa pidempään, on yläkoulujen mukautuminen haastavampaa, sillä kelpoisia opettajia tarvitaan huomattava määrä.

Joidenkin lukioden toiminta riippuu ratkaisevasti ulkomailta tulevista oppilaista (koska kelpoisuusehdot täyttävät ulkomaiset oppilaat lasketaan mukaan rahoitusperusteisiin). Mikäli pääministeri Petteri Orpon hallituksen suunnitelmat toisen asteen lukumaksuista EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tuleville oppilaille toteutuvat, tästä voi seurata eräänlainen dominoefekti, jossa lukioden sulkeutuminen oppilasmäärien huvetessa voi johtaa vaikeuksiin yläkoulujen (aineen)opettajien tuntikehyksen täyttymisessä, ja sitä kautta pätevien opettajien saatavuuden vaikeutumiseen.

Mitä on hyvä ymmärtää toisen asteen järjestämisen reunaehdoista ja nykytilasta

- Alle 18-vuotiaiden määrän merkittävä väheneminen aiheuttaa useille kunnille monia haasteita myös toisen asteen opetuksen järjestämisessä.
- Ryhmäkokojen pienentyessä voidaan ajautua tilanteeseen, jossa kursseja ei voida järjestää taloudellisesti kannattavasti.
 - Kiinteät kustannukset (rakennukset, laitteet, henkilöstö) pysyvät usein samoina, vaikka opiskelijamäärät laskevat – tämä voi johtaa korkeampiin kustannuksiin per opiskelija ja paineeseen karsia opetustarjontaa.
 - Pienemmissä kunnissa voi olla vaikea säilyttää myös monipuolinen ja pätevyysvaatimukset täyttävä opettajakunta. Opettajien jakaminen kuntien välillä – tämä ja pienenevät ryhmäkoot (oppilasmäärät) voivat lisätä etäopetuksen tarvetta, jotta opetusta voidaan tarjota useammalle paikkakunnalle.
- Opetustarjonta kaventuu, harvinaisempia koulutusaloja tai valinnaisia kursseja joudutaan karsimaan. Tämä voi heikentää opiskelijoiden mahdollisuuksia löytää kiinnostava ja sopiva koulutuspolku.
- Koulutuksen saavutettavuus heikkenee, jos pienet ryhmät johtavat koulutustarjonnan keskittämiseen suurempiin keskuksiin. Alueellinen eriarvoisuus lisääntyy koulutuksen saatavuudessa.
 - Koulutuksen keskittäminen **lisää pitkiä koulumatkoja, nuorten muuttotarvetta ja myös asuntoloiden tarvetta** tulevaisuudessa.
- Ratkaisuja voidaan hakea kuntien välisestä yhteistyöstä. Lukiot pystyvät jo nyt täydentämään opetustarjontaansa etäyhteyksillä.
- Useita koulutusmuotoja (esim. lukio ja ammatillinen koulutus) yhdistävät kampukset voivat parantaa resurssien käyttöä ja tarjota monipuolisempia opintopolkuja.

16-18 -vuotiaiden määrät kunnissa 2024-2040

16-18-vuotiaiden osalta Suomessa on 2024 yhteensä 72 kuntaa, joissa 16-18-vuotiaiden määrä oli max. 80. Vuonna 2040 kuntia on jo 114. (MDI perusura).

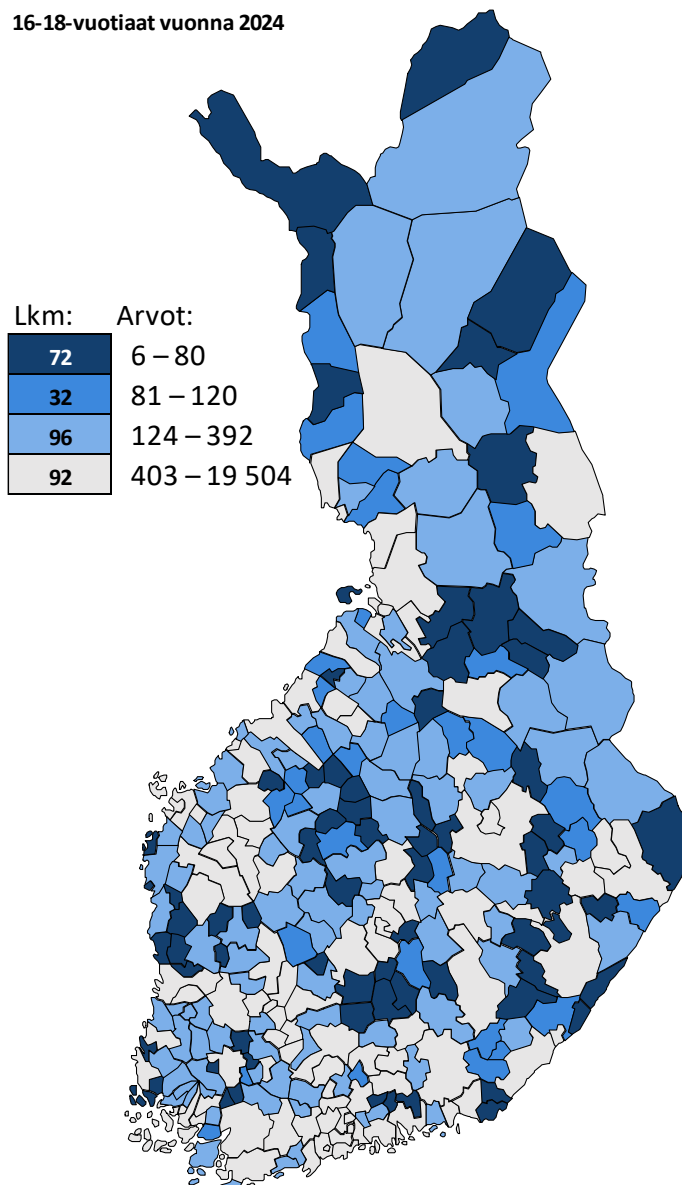
120 rajalla tarkasteltuna kuntia on 2024 yhteensä 104 ja 2040 yhteensä 146.

Alle 400 16-18-vuotiaan kunta on 2024 jo 200 ja vuonna 2040 yhteensä 228.

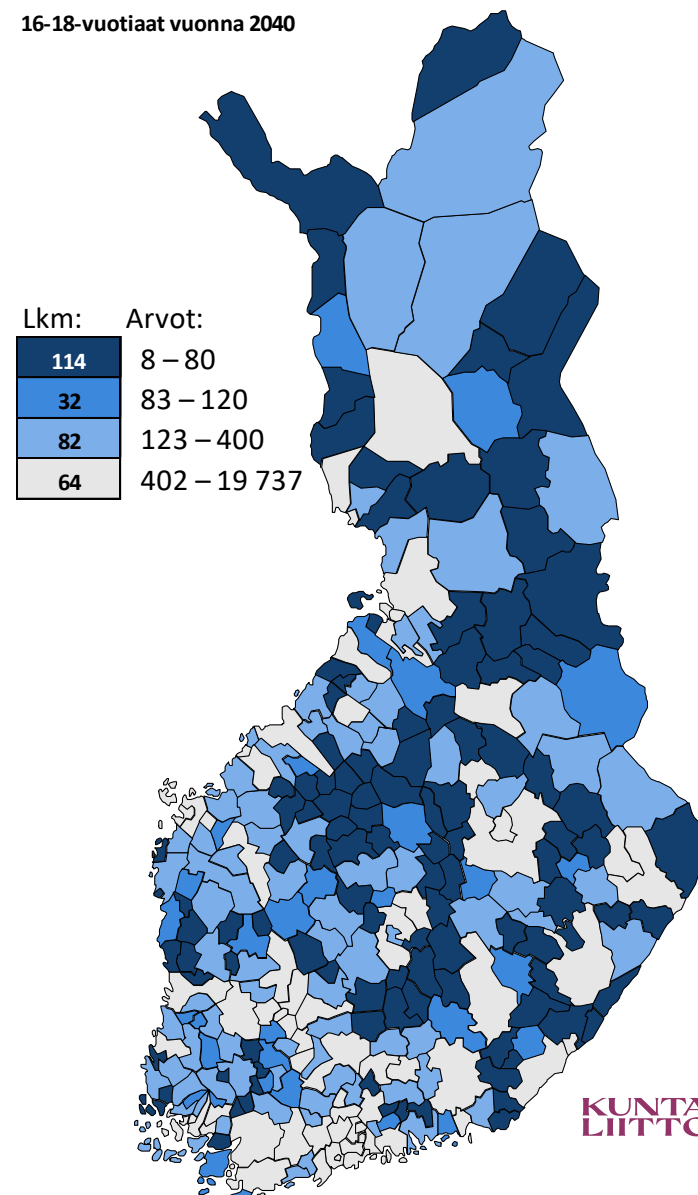
Merkittävä muutos MDI:n perusuraennusteen perusteella tapahtuu kuntien määrässä, joissa on alle 80 16-18-vuotiasta. Jos ajatellaan, että lukioon ohjautuisi keskimäärin 50 % ikäluokasta, tarkoittaisi tämä, että vuonna 2040 Suomessa on 114 kuntaa, joissa lukiolaisia on alle 40.

Lähde: FCG/MDI

16-18-vuotiaat vuonna 2024



16-18-vuotiaat vuonna 2040



Käytännössä toisen asteen ikäluokan pieneneminen iskee toisen asteen järjestämiseen jo lähitulevaisuudessa: pieni ikäluokka jakautuu lukioihin ja ammatilliseen koulutukseen.

Jos ajatellaan, että lukioon ohjautuisi keskimäärin 50 % ikäluokasta, tarkoittaisi tämä, että vuonna 2040 Suomessa on 114 kuntaa, joissa lukiolaisia on alle 40 ja vastaavasti ammatilliseen koulutukseen suuntaavan joukon koko niinikään alle 40.

Toisen asteen palveluverkon harveneminen säteilee myös muille asteille, sillä samaa opettajaresurssia on käytetty myös yläkouluilla.

Johtopäätöksiä koulutuspalvelujen tulevaisuudesta

- Keskeinen johtopäätös on, että kaikilla asteilla - varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle – sellaisten kuntien määrä kasvaa, joissa omista lapsista ei taloudellisesti järkevällä tavalla saada muodostettua päiväkoteja ja kouluja.
- Perusopetuksessa oppilaiden vähentymistä voidaan kompensoida järjestämällä opetusta eri luokka-asteille samanaikaisesti.
- Peruskoulun vuosiluokilla 7-9 haasteita lisää se, että opetus perustuu aineenopettajien antamaan opetukseen. Päteviä aineenopettajia tarvitaan samaan kouluun monta. Skenaariotarkasteluiden perusteella havaitaan, että yläluokkien (7-9) osalta jo nyt kaksisarjaisuuden aikaansaaminen on monissa kunnissa haastavaa ja entistä haastavampaa se on tulevaisuudessa.
- Käytännössä oppilasmäärän riittävyyshaastetta on pyritty ratkomaan yhdistelemällä opettajien virkoja lukioden kanssa tai kaksoispätevyysin peruskoulun ylä- ja alaluokat yhdistävissä yhtenäiskouluissa. Koska oppilaat tulevat vähenemään kaikilla asteilla yhtä aikaa, on tämäkin ratkaisu käymässä yhä hankalammaksi.
- Erikseen on syytä todeta, että jo nyt joidenkin lukioden toiminta riippuu ratkaisevasti ulkomailta tulevista oppilaista. Mikäli pääministeri Petteri Orpon hallituksen suunnitelmat EU ja ETA-alueiden ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden lukukausimaksuista tulevat toteutumaan, tästä voi seurata eräänlainen dominoefekti, jossa lukioden sulkeutuminen oppilasmäärien huetessa voi johta yläkoulun aineenopettajien rekrytointihaasteisiin.
- Siksi näköpiirissä on, että monissa väestöä menettävissä kunnissa on arvioitava siirtymistä yhteiseen perusopetuksen järjestämiseen jo lähitulevaisuudessa, erityisesti vuosiluokilla 7-9. Kuntalaki mahdollistaa tämän jo nyt. Yhdessä kunnilla on mahdollisuus turvata pätevien opettajien saatavuus sekä laajempi opetustarjonta.
- Yhteisen järjestämisen edetessä tarkasteltavaksi saattaa tulla koulumatkoihin käytettävän ajan lainsäädännöllisten rajojen tarkistaminen, oppilaiden mahdollinen majoittaminen koululla ja etäopetuksen kehittäminen ja lainsäädännöllinen mahdollistaminen.

Miten skenaariotyö toteutettiin?

Taustaa skenaariotyöstä

- Tässä skenaariotyössä pohjana on **kolme väestöskenaariota, joita vasten tutkittiin kuntien talouden pitkää näkymää**. Työ on tilattu konsulttiyhtiö FCG/MDI:ltä.
- Kaikissa skenaarioissa lähtökohtana on oletamus kaupungistumisen jatkumisesta; sen painottuminen vaihtelee skenaarioittain: 1) MDI:n väestöennusteen (2024) perusuran mukaisesti, 2) perusuraa voimakkaammin kuuteen suurimpaan kaupunkiin (kehyskuntineen), 3) perusuraa voimakkaammin maakuntakeskuksiin (kehyskuntineen).
- Taustaoletuksena on, että mikäli kaupungistuminen heikentyisi ja muuttoliike suuntautuisi voimakkaasti maaseudulle, se tarkoittaisi yhteiskunnan perusvirtauksia voimakkaasti heilauttavaa tilannetta tai kriisiä – jollainen on toki mahdollinen – mutta jonka ennakoiminen ei tällaisessa talouden skenaariotarkastelussa ole mielekäs. Sinänsä erilaisten yhteiskunnallisten shokkien pitkän aikavälin vaikutuksia on myös suositeltavaa ennakoida.
- Skenaariotyössä ei oteta kantaa siihen, mikä skenaario olisi suotuisin vaikkapa kansantalouden kehitykselle tai ihmisten hyvinvoinnille, vaan **fokus on vaikutuksissa kuntien palveluihin ja talouteen**.
- Yksittäisiin kuntiin sijoittuvat investoinnit voivat muuttaa sen kunnan taloudellisen näkymän. Tarkastelun kohteena ei kuitenkaan ole yksittäisten kuntien mahdollisesti tilanteet, vaan **kuntakentän tilanne kokonaisuutena**.
- Kuntaliitto on tarkastellut jo aiemmin väestönmurroksen vaikutuksia kuntiin sekä niiden järjestämiin palveluihin. Esimerkkejä aiemmista ulostuloista
 - [Kunnat haastavassa tilanteessa, kun perusopetuksessa olevien lasten määrä vähenee – 2030-luvulla on 80 000 oppilasta nykyhetkeä vähemmän | Kuntaliitto.fi](#)
 - [Miten väestömuutos vaikuttaa kuntasi talouteen? | Kuntaliitto.fi](#)
 - [Valtaosa peruskoululaisista asuu yhä kävelymatkan päässä koulusta - vaikka lapsimäärä vähenee, kouluja tarvitaan edelleen kaikkialla Suomessa | Kuntaliitto.fi](#)

Skenaarioiden yleisolettamat

- **Kaupungistuminen** jatkuu, sen painopiste voi vaihdella
- Monipaikkaisuus voi ajaa väestöä molempiin suuntiin eli sekä kaupunkeihin että maaseudulle.
- Maahanmuuton maantieteellinen jakautuminen ratkaisee väestön kasvun painopisteet. Maahanmuutto voi tuottaa muuttovoittoa myös nykyisiin muuttotappiokuntiin, mutta jollain aikavälillä **valuma on kuitenkin isoihin kaupunkeihin.**
- **Yksittäiset kunnat** (esim. vihreän siirtymän investoinneista, kaivoksista ym. hyötyvät) **voivat pärjätä** hyvinkin, mutta lukumääräisesti niitä tulee olemaan vähän, eikä se muuta isoa kuvaa.
- Lähitulevaisuuteen sijoittuva suuri muutos muuttoliikkeen suuntaan edellyttäisi jonkinlaista yhteiskunnallista **kriisiä, joka ajaisi ihmisiä asumaan hajautetummin.** Tällainen voisi olla edellistä vakavampi pandemia, sota, ydinonnettomuus lähialueilla, tms. Tällainen kriisi on mahdollinen, mutta tässä yhteydessä kuntapohjaisen järjestelmän tulevaisuuksien miettimiseen se ei olisi mielekäs lähestymistapa.

Skenaarioiden perusteet

Työn pohjana on käytetty MDIn väestöskenaarioita. Väestöskenaarioiden kautta on mallinnettu palvelutarpeiden kehittymistä väestödatan ja eri skenaarioiden valossa sekä eri skenaarioiden aiheuttamia kuntatalousvaikutuksia.

Vastausta etsitään kysymykseen: **Miltä miten palvelutarpeet kehittyvät ja miten kuntien taloudellinen tilanne näyttää eri skenaarioiden valossa ?** Väestö- ja kuntatalousvaikutusten tarkastelu on ulotettu vuoteen 2040 saakka.

Perusura

MDI:n ennusteen perusuramallinnus:

2020-luvun syntyvyys

2020-luvun maahanmuutto

keskipitkän aikavälin maan sisäinen muuttoliike

Ei alueellisia painotuksia tai yksittäisen alueen ”suosimista”.

Nopeammin keskittyvä:

Pohjaolettamana suurten kaupunkien nopeampi kasvu maakuntakeskusten kustannuksella.

Olettamana: 1) maakuntakeskusten maahanmuuton tason lasku 2010-luvun keskitasolle ja 2) suurten kaupunkien maahanmuuton nousu
maakuntakeskusten laskun verran eli maahanmuutto keskittyy aiempaa vahvemmin.

Nopeammin keskittyvä-skenaariossa asukasluvun muutokset ovat perusuraa voimakkaammin positiivisia Uudellamaalla, Turussa ja Tampereella sekä niiden ympärillä, sekä Oulussa. Muualla Suomessa asukasluvun muutokset poikkeavat perusurasta negatiivisesti.

Vahvemmat maakuntakeskukset:

pohjaolettamana maakuntakeskusten kehityksen vahvistuminen maahanmuuton kautta suurten kaupunkien kustannuksella.

Kaksi olettaa: 1) maahanmuutto kasvaa Ruotsin ”maakuntakeskusten” tasolle ja 2) pitovoima maan sisäisessä muuttoliikkeessä kohoaa ajanjakson aikana maahanmuuttajaryhmissä vastaamaan kotimaisia kieliryhmiä.

Maakuntakeskukset-skenaariossa asukasluvun muutokset ovat perusuraa voimakkaammin positiivisia muissa maakuntakeskuksissa kuin Tampereella, Turussa, Oulussa sekä niiden ympäristöissä, sekä pääkaupunkiseudulla ja muualla Uudellamaalla (pl. Itä-Uusimaa).

Kehyskunnat kehittyvät perusuran mukaisesti, mutta myös niiden väestönkasvu vahvistuu, jos maakuntakeskukset kasvavat.

Talouden tulevaisuustarkastelun kohteena olevat kuntaryhmät

C6 n=6	C23 n=23	Kehyskunta n=58		Maaseutumaiset n=158						Seutukaupungit n=53	
Espoo	Espoo	Asikkala	Mäntsälä	Alavieska	Jämijärvi	Kemiönsaari	Perho	Sievi	Veteli	Alajärvi	Nivala
Helsinki	Helsinki	Hailuoto	Naantali	Askola	Kaavi	Laihia	Pielavesi	Siikainen	Vieremä	Alavus	Nurmes
Oulu	Oulu	Hankasalmi	Nokia	Aura	Kangasniemi	Lapinlahti	Pedersöre	Siikajoki	Vimpeli	Akaa	Parkano
Tampere	Hämeenlinna	Hattula	Nousiainen	Enonkoski	Kannonkylä	Lappajärvi	Pihtipudas	Simo	Virolahti	Forssa	Pieksämäki
Turku	Joensuu	Hirvensalmi	Nurmijärvi	Enontekiö	Karijoki	Lapinjärvi	Polvijärvi	Sodankylä	Virrat	Hamina	Pietarsaari
Vantaa	Jyväskylä	Hollola	Orimattila	Eura	Karstula	Lemi	Pomarkku	Soini	Vöyri	Huittinen	Raahe
	Kajaani	Hyvinkää	Orivesi	Eurajoki	Karvia	Leppävirta	Posio	Somero	Ylitornio	Heinola	Rauma
	Kokkola	Hämeenkyrö	Paimio	Evijärvi	Kaskinen	Lestijärvi	Pudasjärvi	Sonkajärvi	Ypäjä	Iisalmi	Riihimäki
	Kotka	Ili	Petäjävesi	Haapajärvi	Kauhajoki	Liperi	Pukkila	Sulkava		Ikaalinen	Raasepori
	Kouvola	Ilmajoki	Pirkkala	Haapavesi	Kaustinen	Loppi	Punkalaiden	Suomussalmi		Imatra	Saarijärvi
	Kuopio	Janakkala	Pornainen	Halsua	Keitele	Luhanka	Puolanka	Sysmä		Jämsä	Salo
	Lahti	Järvenpää	Pyhtää	Hanko	Keminmaa	Luoto	Puumala	Vaala		Kalajoki	Savonlinna
	Lappeenranta	Kaarina	Pälkäne	Harjavalta	Kihniö	Luumäki	Pyhäjoki	Siikalatva		Kankaanpää	Suonenjoki
	Mikkeli	Kangasala	Raisio	Hartola	Kinnula	Maalahti	Pyhäjärvi	Taipalsaari		Kannus	Säkylä
	Tampere	Karkkila	Rusko	Hausjärvi	Kittilä	Marttila	Pyhäntä	Taivalkoski		Kauhava	Sastamala
	Pori	Kempele	Sauvo	Heinävesi	Kiuruvesi	Merijärvi	Pyhärinta	Taivassalo		Kemi	Tornio
	Porvoo	Kerava	Siilinjärvi	Humppila	Kivijärvi	Merikarvia	Pöytyä	Tammela		Keuruu	Uusikaupunki
	Rovaniemi	Kirkkonummi	Sipoo	Hyrnsalmi	Kolari	Miehikkälä	Rantasalmi	Tervo		Kitee	Valkeakoski
	Salo	Kontiolahti	Siuntio	Iitti	Konnevesi	Multia	Ranua	Tervola		Kokemäki	Varkaus
	Seinäjoki	Lapua	Sotkamo	Ilomantsi	Korsnäs	Muonio	Rautalammi	Teuva		Kristiinankaupunki	Viitasaari
	Turku	Laukaa	Toivakka	Inari	Koski Tl	Myrskylä	Rautavaara	Tohmajärvi		Kurikka	Ylivieska
	Vantaa	Lempäälä	Tuusula	Inkoo	Kruunupyä	Mäntyharju	Rautjärvi	Toholampi		Kuusamo	Ähtäri
	Vaasa	Lieto	Tyrnävä	Isojoki	Kuhmo	Nakkila	Reisjärvi	Pello		Kemijärvi	Äänekoski
		Liminka	Ulvila	Isokyrö	Kuhmoine	Närpiö	Ristijärvi	Tuusniemi		Laitila	
		Lumijoki	Uurainen	Jokioinen	Kuortane	Oripää	Ruokolahti	Urkala		Lieksa	
		Masku	Vesilahti	Joroinen	Kustavi	Oulainen	Ruovesi	Utajärvi		Loimaa	
		Muhos	Vihti	Joutsa	Outokumpu	Padasjoki	Rääkkylä	Utsjoki		Loviisa	
		Mustasaari	Ylöjärvi	Juuka	Kyyjärvi	Paltamo	Salla	Uusikaarlepyy		Lohja	
		Muurame		Juupajoki	Kärkölä	Parikkala	Savitaipale	Vehmaa		Parainen	
		Mynämäki		Juva	Kärsämäki	Pelkosenniemi	Savukoski	Vesanto		Mänttä-Vilppula	

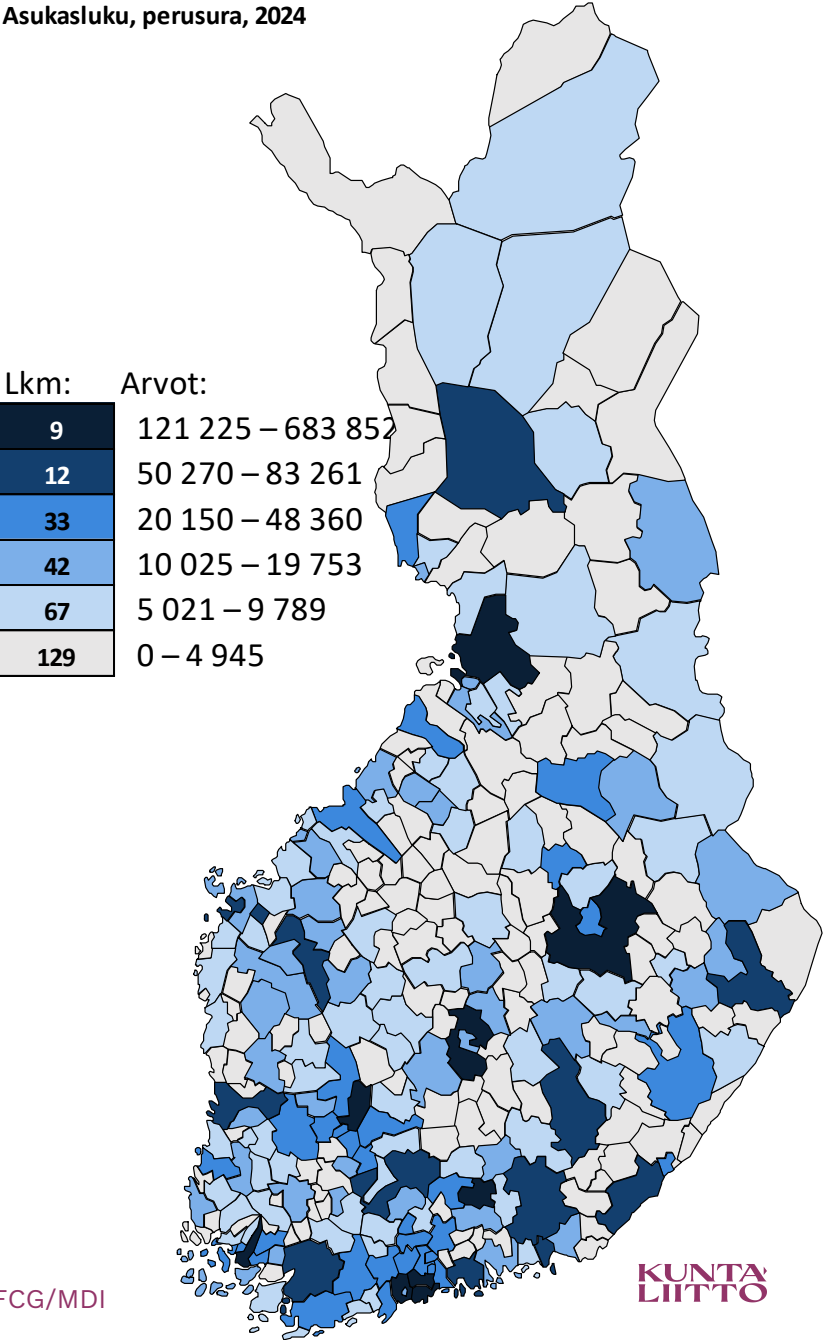
- **C6 = Suuret kaupungit**
 - Väestö yhteensä 2024 noin 1 938 000 asukasta.
- **C23 = Suuret kaupungit ja muut maakuntakeskukset**
 - Väestö yhteensä 2024 noin 3 207 000 asukasta. Kunnan keskikoko noin 139 400 asukasta
 - 2025 vero-% keskiarvo 8,03
 - 2024 lainakanta yhteensä noin 10,6 mrd.
- **Kehyskunnat**
 - Kuntaliiton määrittelyn mukaiset kehyskunnat + MDI:n kuntaluokituksesta ryhmä ”keskuskaupunkien lähikunnat”
 - Väestö yhteensä 2024 noin 964 000 asukasta. Kunnan keskikoko noin 16 600 asukasta
 - 2025 vero-% keskiarvo 8,46
 - 2024 lainakanta yhteensä noin 4,1 mrd.
- **Maaseutumaiset kunnat**
 - Väestö yhteensä 2024 noin 618 000 asukasta. Kunnan keskikoko noin 3900 asukasta
 - 2025 vero-% keskiarvo 8,91
 - 2024 lainakanta yhteensä noin 2 mrd.
- **Seutukaupungit**
 - Väestö yhteensä 2024 noin 853 000 asukasta. Kunnan keskikoko noin 16 100 asukasta
 - 2025 vero-% keskiarvo 8,92
 - 2024 lainakanta yhteensä noin 3,2 mrd.

Muutokset asukasluvuissa eri skenaarioissa: tiivistelmä

Asukasluku, perusura, 2024

	Suuret kaupungit (C6)	Maakuntakeskukset (C23 pl. C6)
Perusura	+ 256 000 henkilöä eli +12,7%	-20 000 henkilöä -2,0%
Nopeampi keskittyminen	+ 313 000 henkilöä + 15% (~ 48 000 henkilöä enemmän kuin perusuraskenaariossa)	-44 000 -6,3% (24 000 henkilöä vähemmän kuin perusura)
Vahvemmat maakuntakeskukset*	+199 000 henkilöä + 9,5% (66 00 henkilöä vähemmän kuin perusurassa)	+56 000 henkilöä +5,5% (76 000 henkilöä enemmän kuin perusuraskenaariossa)

*Jos maakuntakeskuksen väestökehitys vahvistuu niin kehyskunnat saavat myös osansa kasvusta mallinnuksessa. Esim. jos Kuopion väestön kehitys vahvistuu niin se lisää muuttoa vähän myös Siilinjärvelle ja toisinpäin. Kehyskunnat kehittyvät perusuran mukaisesti, mutta myös niiden väestönkasvu vahvistuu, jos maakuntakeskukset kasvavat.



Lähde: FCG/MDI

Väestömuutos ikäryhmittäin eri skenaarioissa

0-5-vuotiaat: varhaiskasvatuksen asiakkaat

6-vuotiaat: esiopetus

7-12-vuotiaat: alakoulu

13-15-vuotiaat: yläkoulu

16-18-vuotiaat: toinen aste

Koko maa	Muutos 2024-2040				
PERUSURA	2024	2030	2040 Kpl	-%	
0-5-vuotiaat	283 397	289 421	295 781	12 384	4 %
6-vuotiaat	50 160	48 336	50 109	-51	0 %
7-12-vuotiaat	354 450	297 523	305 066	-49 384	-14 %
13-15-vuotiaat	193 443	172 305	152 834	-40 609	-21 %
16-18-vuotiaat	190 480	190 938	149 641	-40 840	-21 %
19-64-vuotiaat	3 208 674	3 225 614	3 266 268	57 594	2 %
Asukasluku	5 601 779	5 664 476	5 720 706	118 927	2 %

Koko maa	Muutos 2024-2040				
KESKITTYVÄ	2024	2030	2040 Kpl	-%	
0-5-vuotiaat	283 397	289 444	295 507	12 110	4 %
6-vuotiaat	50 160	48 321	50 080	-80	0 %
7-12-vuotiaat	354 450	297 302	304 833	-49 617	-14 %
13-15-vuotiaat	193 443	172 158	152 608	-40 835	-21 %
16-18-vuotiaat	190 480	190 593	149 142	-41 338	-22 %
19-64-vuotiaat	3 208 674	3 226 460	3 267 661	58 987	2 %
Asukasluku	5 601 779	5 664 517	5 720 536	118 757	2 %

Koko maa	Muutos 2024-2040				
MAAKUNTAKESKUKSET	2024	2030	2040 Kpl	-%	
0-5-vuotiaat	283 397	289 404	295 981	12 584	4 %
6-vuotiaat	50 160	48 346	50 130	-30	0 %
7-12-vuotiaat	354 450	297 685	305 236	-49 214	-14 %
13-15-vuotiaat	193 443	172 412	152 999	-40 444	-21 %
16-18-vuotiaat	190 480	191 190	150 004	-40 476	-21 %
19-64-vuotiaat	3 208 674	3 224 997	3 265 251	56 577	2 %
Asukasluku	5 601 779	5 664 447	5 720 831	119 052	2 %

Väestöskenaariot kuntatyypeittäin

Maaseutu PERUSURA						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	26 712	25 121	24 068	-2 644	-10 %					
6-vuotiaat	5 048	4 479	4 202	-846	-17 %					
7-12-vuotiaat	37 755	28 613	26 104	-11 652	-31 %					
13-15-vuotiaat	21 589	17 383	13 437	-8 152	-38 %					
16-18-vuotiaat	19 115	17 594	12 123	-6 992	-37 %					
19-64-vuotiaat	303 063	276 979	257 201	-45 862	-15 %					
Asukasluku	618 402	583 072	538 232	-80 170	-13 %					
Maaseutu KESKITTYVÄ						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	26 712	25 091	23 908	-2 804	-10 %					
6-vuotiaat	5 048	4 476	4 179	-869	-17 %					
7-12-vuotiaat	37 755	28 599	25 993	-11 762	-31 %					
13-15-vuotiaat	21 589	17 377	13 396	-8 193	-38 %					
16-18-vuotiaat	19 115	17 588	12 088	-7 027	-37 %					
19-64-vuotiaat	303 063	276 741	256 047	-47 016	-16 %					
Asukasluku	618 402	582 772	536 677	-81 724	-13 %					
Maaseutu MAAKUNTAKESKUKSET						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	26 712	25 143	24 185	-2 527	-9 %					
6-vuotiaat	5 048	4 481	4 219	-829	-16 %					
7-12-vuotiaat	37 755	28 623	26 184	-11 571	-31 %					
13-15-vuotiaat	21 589	17 387	13 467	-8 122	-38 %					
16-18-vuotiaat	19 115	17 599	12 149	-6 966	-36 %					
19-64-vuotiaat	303 063	277 152	258 042	-45 021	-15 %					
Asukasluku	618 402	583 290	539 366	-79 035	-13 %					
Kehykunta PERUSURA						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	55 985	56 477	57 490	1 505	3 %					
6-vuotiaat	10 096	9 900	10 213	117	1 %					
7-12-vuotiaat	73 296	61 751	62 815	-10 481	-14 %					
13-15-vuotiaat	40 142	35 185	31 256	-8 887	-22 %					
16-18-vuotiaat	37 434	35 731	28 180	-9 255	-25 %					
19-64-vuotiaat	532 687	537 389	544 744	12 057	2 %					
Asukasluku	963 691	978 612	1 001 896	38 204	4 %					
Kehykunta KESKITTYVÄ						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	55 985	56 493	57 554	1 569	3 %					
6-vuotiaat	10 096	9 902	10 228	132	1 %					
7-12-vuotiaat	73 296	61 753	62 892	-10 404	-14 %					
13-15-vuotiaat	40 142	35 186	31 274	-8 869	-22 %					
16-18-vuotiaat	37 434	35 730	28 188	-9 247	-25 %					
19-64-vuotiaat	532 687	537 533	545 498	12 810	2 %					
Asukasluku	963 691	978 776	1 002 853	39 162	4 %					
Seutukaupunki PERUSURA						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	35 333	33 864	33 254	-2 079	-6 %					
6-vuotiaat	6 761	5 919	5 746	-1 015	-15 %					
7-12-vuotiaat	50 702	37 890	35 452	-15 250	-30 %					
13-15-vuotiaat	29 648	23 756	18 194	-11 454	-39 %					
16-18-vuotiaat	28 587	26 003	17 581	-11 006	-39 %					
19-64-vuotiaat	436 550	409 263	383 661	-52 889	-12 %					
Asukasluku	853 063	815 908	766 603	-86 460	-10 %					
Seutukaupunki KESKITTYVÄ						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	35 333	33 736	32 892	-2 441	-7 %					
6-vuotiaat	6 761	5 903	5 690	-1 071	-16 %					
7-12-vuotiaat	50 702	37 803	35 151	-15 551	-31 %					
13-15-vuotiaat	29 648	23 720	18 072	-11 577	-39 %					
16-18-vuotiaat	28 587	25 966	17 466	-11 121	-39 %					
19-64-vuotiaat	436 550	408 387	381 102	-55 448	-13 %					
Asukasluku	853 063	814 700	762 956	-90 107	-11 %					
Seutukaupunki MAAKUNTAKESKUKSET						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	35 333	33 957	33 519	-1 814	-5 %					
6-vuotiaat	6 761	5 931	5 787	-974	-14 %					
7-12-vuotiaat	50 702	37 954	35 671	-15 031	-30 %					
13-15-vuotiaat	29 648	23 782	18 283	-11 365	-38 %					
16-18-vuotiaat	28 587	26 030	17 665	-10 922	-38 %					
19-64-vuotiaat	436 550	409 902	385 528	-51 022	-12 %					
Asukasluku	853 063	816 789	769 264	-83 799	-10 %					
Keskuskaupunki PERUSURA						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	38 556	37 896	38 293	-263	-1 %					
6-vuotiaat	6 944	6 414	6 453	-492	-7 %					
7-12-vuotiaat	50 338	40 599	39 512	-10 826	-22 %					
13-15-vuotiaat	27 688	24 550	20 146	-7 542	-27 %					
16-18-vuotiaat	28 262	28 637	21 122	-7 139	-25 %					
19-64-vuotiaat	463 241	455 764	448 072	-15 169	-3 %					
Asukasluku	822 298	816 864	799 423	-22 875	-3 %					
Keskuskaupunki KESKITTYVÄ						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	38 556	36 583	35 793	-2 763	-7 %					
6-vuotiaat	6 944	6 227	6 038	-906	-13 %					
7-12-vuotiaat	50 338	39 484	36 994	-13 344	-27 %					
13-15-vuotiaat	27 688	24 029	18 936	-8 752	-32 %					
16-18-vuotiaat	28 262	27 967	19 788	-8 474	-30 %					
19-64-vuotiaat	463 241	445 455	427 299	-35 942	-8 %					
Asukasluku	822 298	802 431	769 379	-52 918	-6 %					
Keskuskaupunki MAAKUNTAKESKUKSET						Muutos 2024-2040				
	2024	2030	2040 Kpl	-%						
0-5-vuotiaat	38 556	38 853	40 117	1 561	4 %					
6-vuotiaat	6 944	6 551	6 755	-189	-3 %					
7-12-vuotiaat	50 338	41 412	41 350	-8 988	-18 %					
13-15-vuotiaat	27 688	24 931	21 029	-6 659	-24 %					
16-18-vuotiaat	28 262	29 125	22 096	-6 166	-22 %					
19-64-vuotiaat	463 241	463 285	463 227	-14	0 %					
Asukasluku	822 298	827 394	821 341	-957	0 %					

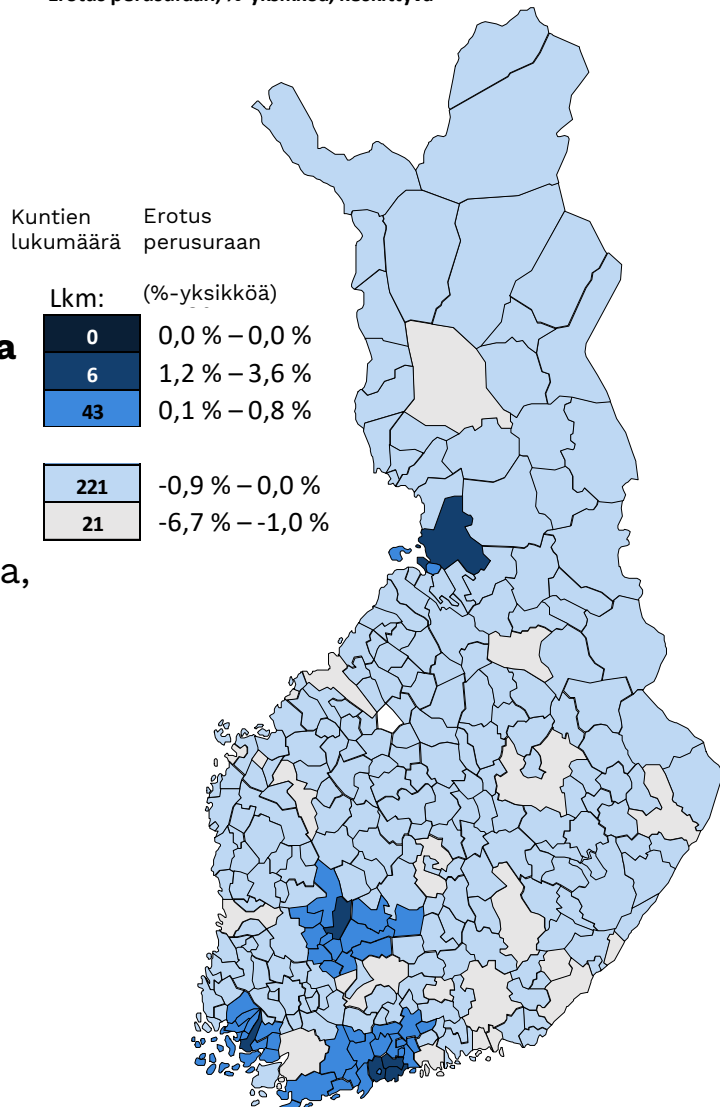
- Kuntien kustannusten kannalta oleellisten ikäluokkien määrät poikkeavat eri kuntatyypeissä melko maltillisesti eri skenaarioissa.
- Palveluita käyttävien ikäluokkien suhde koko kunnan väestöön pysyy melko vakiona eri kuntatyypeissä.
- → Taloustarkastelussa:
 - Kuntien väestöllinen (ja talouden) suunta pysyy melko samana kuin tähän asti
 - Heikosti menestyvät kunnat menestyvät heikosti myös jatkossa

Asukasluvun muutokset 2024–2040 – muutosprosenttien erotus perusuraan (prosenttiyksiköinä)

Vaaleampi sävy →
poikkeaa **perusurasta**
negatiivisesti

Keskittyvä-skenaariossa
asukasluvun
muutokset ovat
perusuraa
voimakkaammin
positiivisia Uudellamaalla,
Turussa ja Tampereella
sekä niiden ympärillä,
sekä Oulussa. Muualla
Suomessa asukasluvun
muutokset poikkeavat
perusurasta
negatiivisesti.

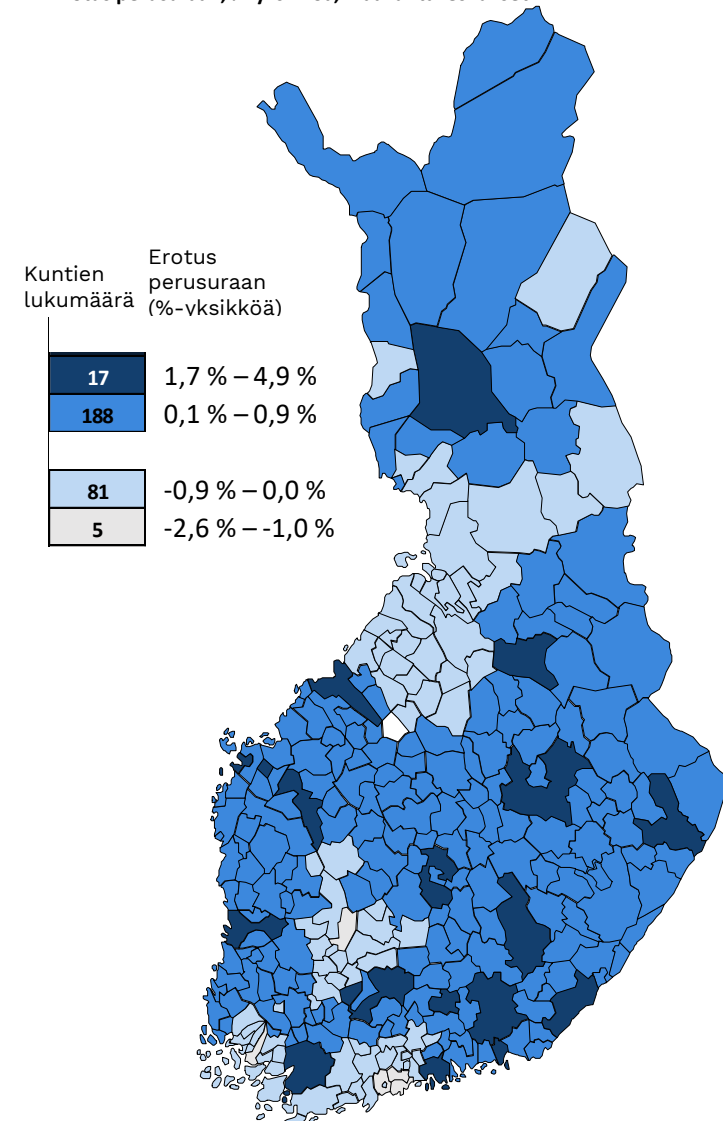
Erotus perusuraan, %-yksikköä, keskittyvä



Maakuntakeskukset-skenaariossa

asukasluvun muutokset
ovat perusuraa
voimakkaammin
positiivisia muissa
maakuntakeskuksissa
kuin Tampereella,
Turussa, Oulussa sekä
niiden ympäristöissä,
sekä
pääkaupunkiseudulla ja
muualla Uudellamaalla
(pl. Itä-Uusimaa)

Erotus perusuraan, %-yksikköä, maakuntakeskukset



Väestönmurroksen talousvaikutusten laskennasta

- Tässä skenaariotyössä tehty kuntatalousvaikutusten laskenta toteutettiin sekä velka- että verotasapainoon pohjautuen. Näiden lähestymistapojen perusideat voidaan kuvata seuraavasti:
 - Velkatasapainossa kunta ei korjaa rahoituksen epätasapainoa veroja nostamalla, vaan velalla.
 - Verotasapainossa rahoituksen epätasapaino korjataan veroprosentin nostolla ja vasta tämän jälkeen lisävelalla.
 - Skenaariotarkasteluiden perusteella havaitaan, että jos veroprosentin vuosittainen korotus rajataan 0,5 prosenttiyksikköön, kunta voi velkaantua ts. veroprosentin korotuskaan ei riitä talouden tasapainottamiseen ilman lisävelkaa. Lisätarkasteluissa tehtiin laskelmia myös korkeammalla veroprosentin korotusmahdollisuudella (yksi prosenttiyksikkö vuodessa).
- Väestönmuutosten vaikutuksista kuntien palvelukustannuksiin käytettiin seuraavia oletuksia:
 - Väestömäärän laskiessa kunnan tulot laskevat suoraan suhteessa väestönlähenemään, mutta menot laskevat sopeutuvat hitaammin.
 - Väestömäärän kasvaessa kunnat tulot kasvavat suoraan suhteessa väestönkasvuun mutta menot kasvavat väestönkasvua hitaammin (skaalaetu).
- Laskenta perustui vuoden 2025 tiedoille ja laskenta ulotettiin vuoteen 2040.
- Laskenta tehtiin kolme aiemmin kuvatulle MDI:n väestöskenaariolle (perusura, suuriin kaupunkeihin keskittyvä väestökehitys, maakuntakeskuksia painottava väestökehitys). Eri skenaarioiden tuottamat tulokset poikkeavat vain vähäisessä määrin toisistaan, siksi tässä raportointi painottuu perusskenaarion tuottamiin tuloksiin.
- Vaikka laskenta toteutettiin sekä velka- ja verotasapainona, keskitytään tässä pääosin veropainetasapainoon liittyviin tuloksiin.

Kuntien toimintakatteen kehitykseen liittyvät tarkastelut

- Skenaariotyön osana tarkasteltiin myös kuntien toimintakatteen kehitystä kuntaryhmittäin.
- Kuntien toimintakate on toimintatuottojen jälkeen jäljelle jäävä osuus menoista, joka on katettava verotuloilla ja valtionosuuksilla.
- Toimintakatteen osalta lähtötilanteessa seutukaupungit olivat parhaassa tilanteessa ja ylipäätään kaikki kuntatyytit lähellä toisiaan, maaseutumaisilla kunnilla jossain määrin muita kuntia korkeampi lähtöarvo (kunnilla toimintakate lähtökohtaisesti negatiivinen ts. palvelutuotannon tulot eivät riitä kattamaan palvelutuotannon kustannuksia).
- Perusskenaariossa tarkastelujaksolla pienin toimikatteen kasvu on C6-kaupungeilla (suhteellinen kasvu 80%) ja selvästi suurin maaseutumaisilla kunnilla (suhteellinen kasvu 125%). Toimintakatteen kasvu tarkoittaa kasvua siinä osassa palvelutuotannon kustannuksia joka täytyy rahoittaa joko verotuloilla tai valtionosuuksilla (olettaen, että palveluita ei rahoiteta velalla).
- **Tässä tarkastelussa talouden skenaariolaskelmat pohjautuvat nykyiseen valtionosuusjärjestelmään ja nykyiseen kuntien tulopohjan tasausjärjestelmään.**

Toimintakatteen muutos euroa/asukas

Koko maa																
Toimintakate eur/as	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040	Δ18...22	Δ23...30	Δ30...40	Δ23...40
Perusura	-5 843	-6 212	-2 560	-2 584	-2 910	-3 045	-3 184	-3 295	-3 414	-3 533	-4 195	-5 038	-910	-973	-1 504	-2 478
Keskittyminen	-5 843	-6 212	-2 560	-2 584	-2 910	-3 046	-3 185	-3 297	-3 417	-3 537	-4 206	-5 059	-910	-977	-1 522	-2 499
Maakuntakeskukset	-5 843	-6 212	-2 560	-2 584	-2 910	-3 045	-3 184	-3 294	-3 413	-3 532	-4 192	-5 027	-910	-972	-1 495	-2 467
C6																
Toimintakate eur/as	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040	Δ18...22	Δ23...30	Δ30...40	Δ23...40
Perusura	-5 378	-5 676	-2 523	-2 585	-2 943	-3 059	-3 179	-3 268	-3 367	-3 466	-3 976	-4 648	-858	-942	-1 182	-2 124
Keskittyminen	-5 378	-5 676	-2 523	-2 585	-2 937	-3 051	-3 168	-3 256	-3 352	-3 450	-3 962	-4 637	-858	-926	-1 187	-2 114
Maakuntakeskukset	-5 378	-5 676	-2 523	-2 585	-2 948	-3 066	-3 188	-3 278	-3 378	-3 477	-3 994	-4 656	-858	-954	-1 179	-2 133
C23																
Toimintakate eur/as	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040	Δ18...22	Δ23...30	Δ30...40	Δ23...40
Perusura	-5 601	-5 917	-2 499	-2 527	-2 869	-2 990	-3 114	-3 210	-3 313	-3 417	-3 972	-4 690	-881	-918	-1 274	-2 192
Keskittyminen	-5 601	-5 917	-2 499	-2 527	-2 869	-2 991	-3 117	-3 214	-3 318	-3 422	-3 989	-4 723	-881	-923	-1 301	-2 224
Maakuntakeskukset	-5 601	-5 917	-2 499	-2 527	-2 869	-2 990	-3 114	-3 209	-3 311	-3 414	-3 967	-4 674	-881	-915	-1 260	-2 175
Kehyskunta																
Toimintakate eur/as	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040	Δ18...22	Δ23...30	Δ30...40	Δ23...40
Perusura	-5 468	-5 847	-2 577	-2 639	-2 884	-3 022	-3 164	-3 276	-3 399	-3 524	-4 232	-5 112	-816	-948	-1 587	-2 535
Keskittyminen	-5 468	-5 847	-2 577	-2 639	-2 884	-3 022	-3 164	-3 276	-3 399	-3 524	-4 232	-5 111	-816	-948	-1 587	-2 535
Maakuntakeskukset	-5 468	-5 847	-2 577	-2 639	-2 884	-3 022	-3 164	-3 276	-3 399	-3 524	-4 232	-5 112	-816	-948	-1 588	-2 536
Maaseutu																
Toimintakate eur/as	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040	Δ18...22	Δ23...30	Δ30...40	Δ23...40
Perusura	-6 848	-7 367	-2 836	-2 845	-3 180	-3 363	-3 553	-3 719	-3 891	-4 067	-5 089	-6 395	-1 086	-1 231	-2 328	-3 559
Keskittyminen	-6 848	-7 367	-2 836	-2 845	-3 180	-3 363	-3 554	-3 719	-3 893	-4 069	-5 095	-6 409	-1 086	-1 232	-2 340	-3 572
Maakuntakeskukset	-6 848	-7 367	-2 836	-2 845	-3 180	-3 363	-3 553	-3 718	-3 891	-4 066	-5 085	-6 386	-1 086	-1 230	-2 320	-3 550
Seutukaupunki																
Toimintakate eur/as	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040	Δ18...22	Δ23...30	Δ30...40	Δ23...40
Perusura	-6 373	-6 843	-2 535	-2 521	-2 867	-3 021	-3 180	-3 315	-3 456	-3 598	-4 426	-5 478	-1 072	-1 063	-1 880	-2 943
Keskittyminen	-6 373	-6 843	-2 535	-2 521	-2 868	-3 022	-3 181	-3 317	-3 459	-3 602	-4 436	-5 497	-1 072	-1 067	-1 894	-2 962
Maakuntakeskukset	-6 373	-6 843	-2 535	-2 521	-2 867	-3 020	-3 178	-3 313	-3 454	-3 595	-4 419	-5 464	-1 072	-1 060	-1 869	-2 930

Lähde: FCG/MDI

KUNTA
LIITTO

Lisätietoja

- Kaupunkikehityspäällikkö Henrik Lönngqvist, Kuntaliitto: 050 312 2805, Henrik.Lonnqvist@kuntaliitto.fi
- Kehittämispäällikkö Merja Lang, Kuntaliitto: 050 413 6065, Merja.Lang@kuntaliitto.fi



KUNTA LIITTO