

## **Hyvinvointipalvelujen tulevaisuus maaseudulla**

### **TIIVISTELMÄ**

#### **Ikärakenne, muuttoliike ja kuntien talous maaseudun haasteena**

Väestön ikärakenne on muuttunut Suomessa huomattavasti viimeisen sadan vuoden aikana. Lasten osuus on vähentynyt ja 15–64-vuotiaiden osuus noussut 67 prosenttiin. Yli 65-vuotiaita on väestöstä noin 15 prosenttia. Maaseutukuntien ja pienten kuntien ikärakenne on vanhusvoittoisempi kuin kaupungeissa. Tähän on ensisijaisesti vaikuttanut pitkään jatkunut nuorten muuttoliike keskuksiin ja maaseutualueiden luonnollinen väestönkehitys. Suomen ja etenkin ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun väestö ikääntyy voimakkaasti.

Asutusrakenne on Suomessa edelleen hyvin hajautunut verrattuna Ruotsiin ja Norjaan. Voimakas muuttoliike on kuitenkin muuttanut asutusrakennetta merkittävästi hajautuneesta aiempaa keskittyneeksi. Aluepolitiikan tavoitteena on pitkään ollut koko maan asuttuna pitäminen, mutta nyt aluepolitiikassa kasvua haetaan pääsääntöisesti kaupunkikeskuksista. Ilman muuttoliikettä eri alueiden väestöosuudet pysyisivät lähes nykyisellään. Muuttoliike ei ainoastaan siirrä yksilöitä paikasta toiseen, vaan vaikutukset kertautuvat vuosien mittaan. Seuraukset liittyvät taloudellisen toiminnan taantumiseen kuntatasolla sekä myös kuntarakenteen selvään muuttumiseen pienkuntavaltaiseksi.

Hyvinvointipalvelujen turvaaminen väestön ikärakenteen, muuttoliikkeen ja kuntien taloudellisen tilanteen johdosta on haasteellista. Muuttoliikkeen jatkuessa myös erot kuntien huoltosuhteissa kasvavat. Huoltosuhte eli huollettavien suhde huoltajiin on pysynyt toistaiseksi hyvänä, mutta tilanne muuttuu lähivuosina. Vanhempien ikäluokkien koon kasvun ja työikäisen väestön pienenemisen yhteisvaikutuksena huollettavien määrä suhteessa työikäisiin kasvaa. Tämä merkitsee voimakasta hyvinvointipalvelujen kysyntää.

#### **Alueelliset hyvinvointi- ja koulutuserot selviä**

Alueellisia hyvinvointieroja tarkastelevissa tutkimuksissa hyväosaisuus keskittyy valtakunnallisten suurten keskusten läheisyyteen. Länsi-Suomi ja ruotsinkielinen rannikkoseutu ovat osoittautuneet hyvin voiviksi alueiksi. Maaseudun pendelikunnat, joista käydään laajasti töissä keskuksissa ovat myös hyvin voivia alueita. Pendelikunnissa asuvat pystyvät yhdistämään kaupunkien korkean ja kovan elintason sekä maaseudun rauhallisen asuinympäristön.

Ydinmaaseutua ja harvaan asuttua maaseutua kuvaavat alkutuotanto- ja palveluvaltainen elinkeinorakenne ja ikääntyneisiin painottunut väestörakenne. Harvaan asuttu maaseutu on heikoimmin toimeentulevien ihmisten elinympäristö, kun hyvinvointia määritellään tulojen avulla. Sosiaaliset tulosiirrot muodostavat harvaan asutun väestön tuloista lähes kolmanneksen. Harvaan asuttu maaseutu on jäänyt jälkeen koko maan kehityksestä ja se eroaa myös ydinmaaseudun kehityksestä.

Alueelliset terveyserot eivät ole niin huomattavia kuin hyvinvointierot. Tosin Etelä-Suomessa asuvat ovat useiden terveyseroja kuvaavien mittareiden valossa edullisimmassa asemassa tai vähintään keskitasoa verrattuna muiden alueiden asukkaisiin. Monet terveysongelmat ovat kuitenkin keskitasoa yleisempiä Itä-Suomessa. Länsi-Suomi ja Keski-Suomi sijoittuvat useimpien terveystutkimusten valossa suunnilleen maan keskitasolle. Pohjois-Suomelle on ominaista tuki- ja liikuntaelinsairauksien vähyys, mutta selvästi muuta maata huonompi suun terveys. Huono terveys ja epäedullinen terveyskäyttäytyminen ei yksioikoisesti kasaudu tietyille alueille. Alueiden sisällä on sekä huonon ja hyvän terveyden alueita.

Alueelliset oppimiserot ovat Suomessa kohtalaisen pienet. Sekä Opetushallituksen oppimistulosten arvioinnit että kansainvälinen PISA-tutkimus osoittavat, että oppilaiden keskimääräinen oppimistaso Uudenmaan, Etelä-Suomen, Väli-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen välillä on lähes olematon. Kaupunki- ja maaseutukouluissa osaaminen on keskimäärin hyvin samankaltaista. Kaupunkikoulujen oppilaat menestyvät maaseutukoulujen oppilaita hieman paremmin, mutta erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Väestön koulutus rakenne eroaa maaseutu- ja kaupunkialueiden välillä. Keskiasteen tutkinnon suorittaneita on maaseudulla ja kaupungeissa lähes yhtä paljon. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneita on kaupungeissa enemmän. Ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevia on eniten harvaan asutulla maaseudulla ja vähiten kaupungeissa. Väestön koulutustasoeroja verrataan eri alueiden välillä koulutustasomittaimen avulla, jonka mukaan koulutustaso on korkein kaupungeissa. Naisten koulutustaso on miesten koulutustasoa parempi kaupunkien läheisellä maaseudulla, ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Väestön koulutus rakenteen ja -tason erot selittyvät osaksi ikärakenteella, sillä ikääntyneet ovat keskimääräistä vähemmän koulutettuja.

Työttömien työnhakijoiden koulutus rakenne on hyvin samankaltainen kaikkien TE-keskusten alueilla. Puolella kaikista työttömistä työnhakijoista ei ole ammatillista koulutusta. Uudellamaalla korostuu alemman ja ylempään korkeakoulututkinnon sekä tutkijakoulutuksen saaneiden työttömyys. Keski-asteen tutkinnon suorittaneiden työttömyys on korkeinta Etelä-Pohjanmaalla ja Kainuussa.

### **Hyvinvointipalvelujen osuus kaksi kolmasosaa kuntien käyttökustannuksista**

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kuluu keskimäärin 48 prosenttia ja opetus- ja kulttuuritoimen palveluihin 26 prosenttia kuntien käyttötaloudesta. Nämä hyvinvointipalvelut kuluttavat kuntien käyttötaloudesta keskimäärin 70 prosenttia.

Kunnilla täytyy olla riittävät taloudelliset voimavarat suhteessa niille asetettuihin hyvinvointivoitteisiin. Keskimäärin 60 prosenttia kuntien tulorahoituksesta koostuu verotuloista, 15 prosenttia valtionosuuksista, 15 prosenttia myyntituloista ja loput 10 prosenttia erilaisista maksu-, korko- ja rahoitustuloista. Kaupunkien läheisellä maaseudulla, ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla valtionosuuksien merkitys kunnan ulkoisena tulomuotona on kaupungeja merkittävämpi. Ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla verotulojen osuus kuntien tulorahoituksesta on vain noin 40 prosenttia.

Tulorahoituksen riittävyyden mittarina käytetään yleisesti vuosikatetta asukasta kohti. Kuntien vuosikate on eriytynyt voimakkaasti viime vuosina, vaikka kokonaisuudessaan kuntien tulopohja on vahvistunut. Maaseutukunnilla onkin keskimäärin alhaisemmat vuosikatteen kuin kaupunkikunnilla. Vuosikatteen heikkous on tyyppillistä asukasluvultaan keskimääräistä pienemmille kunnille.

Kuntien tulo-rahoituksen riittävyys pysyi hyvänä vielä vuonna 2002, mutta vuosina 2003–2006 vuosikatteiden arvioidaan heikkenevän. Verotulojen arvioidaan vähentyvän vuonna 2003 kunnallisverokertymän pienentymisen ja kohoavan työttömyyden takia. Myös yhteisöverotulon odotetaan vähentyvän. Kuntien verotulot ovatkin haavoittuvia, koska verotuloista 95 prosenttia koostuu ansio- ja yhteisöverotuloista. Kuntien näkökulmasta kuntien jako-osuus yhteisöverotulojen tuotosta on laskettu liian alhaiseksi. Valtion viranomaisten mukaan yhteisövero ei ole vakaa tulonlähde ja siksi sitä pidetään huonona julkisten palvelujen rahoitusmuotona.

Heikossa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien vaihtoehtoisiksi menojen kattamistavoiksi jäävät kunnallisveroprosentin korottaminen ja velan ottaminen. Myös investointien vähentäminen ja palvelujen karsiminen ovat keinoja tasapainottaa kuntataloutta. Huolestuttavaa on, että investointien vähäisyydestä huolimatta pienten maaseutukuntien lainakanta on ollut kasvussa. Kunnat joutuvat ottamaan lainaa jo käyttömenojenkin kattamiseen.

### **Valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien välisiä eroja**

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet ovat tehtäväkohtaisia valtionosuuksia. Niiden tavoitteena on palvelutarpeeseen vaikuttavien tekijöiden huomioon ottaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä perusopetuksen valtionosuuksien tarkastelu maaseutuluokittelun mukaan vuosina 1998, 2000 ja 2002 osoittaa, että valtionosuudet kohdistuvat oikeudenmukaisesti ja alueellisia eroja tasoittavasti. Taloudellisesti heikosti toimeentulevat, muuttotappiosta ja ikääntymisestä kärsivät alueet saavat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä perusopetuksen valtionosuuksia enemmän kuin rikkaat, muuttovoittoiset ja nuorista koostuvat kaupunkialueet.

### **Käyttökustannukset maaseudulla pääsääntöisesti kaupunkia korkeammat**

Karkeasti jaoteltuna sosiaali- ja terveydenhuollon ja perusopetuksen palvelujen nettokäyttökustannukset ovat sitä korkeammat mitä maaseutumaisemmasta alueesta on kysymys. Poikkeuksia ovat lasten päivähoito ja erikoissairaanhoito, joiden käyttökustannukset ovat maaseudulla kaupunkikuntia edullisemmat. Lasten päivähoidon edullisuus maaseutukunnissa selittyy perhepäivähoidolla. Se on päiväkotihoidon edullisempaa. Erikoissairaanhoito edullisuuden maaseutukunnissa oletetaan perustuvan siihen, että maaseutukunnat painottavat perusterveydenhuoltoa erikoissairaanhoitoon sijaan.

### **Väestörakenteen muutosten vaikutus kuntatalouteen 2030**

Väestön ikääntyessä julkisen talouden rahoituspohjan kestävyys joutuu koetukselle. Menojen lisääntyessä ja työikäisen väestön vähentyessä veropohja kapenee. Tämä lisää tulevaisuudessa paineita verotuksen kiristämiseksi. Suuri osa väestön vanhenemisen tuomista paineista tulee eläkemenojen kasvusta. Hyvinvointipalvelujen kysynnän kasvusta aiheutuvat julkisten menojen kasvu- ja rahoituspaineet vaihtelevat alueittain johtuen niiden erilaisista ikärakenteista.

Vuoteen 2030 ulottuvat laskelmat osoittavat, että pelkkä ikärakenteen muutos nostaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksia. Sen sijaan perusopetuksen kustannukset alenevat kaikissa muissa kuntatyypeissä paitsi kaupunkien läheisellä maaseudulla. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia verrataan työikäisiin, nousee kustannusrasitus vuoteen 2030 mennessä kaikissa kuntatyypeissä. Perusopetuksen kohdalla kustannusrasitus ei nouse niin voimakkaasti kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Kuntien kunnallisveron korotuspaineet riippuvat siitä, kuinka valtionosuusjärjestelmä kompensoi menojen lisäyksen. Nykyisin kunnallisverotettava tulo on kaupunkikeskuksissa 1,6-kertainen verrattuna harvaan asuttuun maaseutuun. Taustalla vaikuttavat väestön erilainen ikärakenne, työssäkäyvien tulotaso sekä työssä käyvien suurempi määrä maaseutuun nähden. Kunnallisveron alaiset tulot supistuvat maaseutualueilla väestömuutoksen vuoksi voimakkaasti. Kaupunkialueilla sen sijaan verotettavat tulot nousevat, koska työkäisten määrä vielä nousee.

**Avainsanat:** maaseutu, hyvinvointipalvelut, ikärakenne, muuttoliike, kuntatalous, hyvinvointi-, terveys-, oppimis- ja koulutuserot